

Federalismo y descentralización

Este libro publica los resultados de la primera etapa de investigación realizada en el marco del Proyecto LOMASCYT : 260.704/19 "El Estado Federal en el marco del Derecho Internacional Público y Constitucional. Los gobiernos subestatales argentinos en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994" con Dirección de la Mag. Claudia G. Gasol Varela.

Se agradece a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora el subsidio otorgado para desarrollar la investigación y realizar la presente publicación.



GASOL VARELA FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

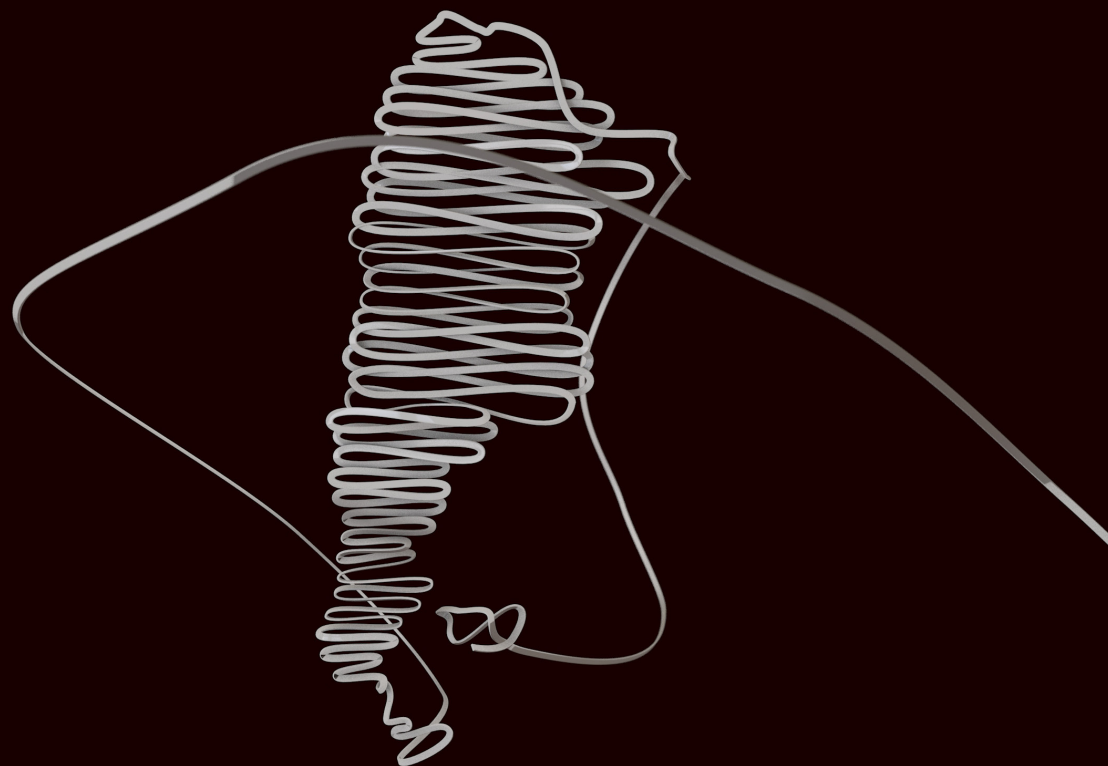
Claudia Gabriela Gasol Varela
Directora

Federalismo y descentralización

Aportes teóricos y prácticos de experiencias federales y unitarias de gestión externa descentralizada.

Alessandro Brignardello / Claudia Gabriela Gasol Varela / Agustina Sofía Melani Graf
María de la Paz Ibáñez / Julia López / Edgardo Aníbal Mallaina / Juan Manuel Martín Moran
María Isabel Morín / María Laura Novo / Andrea Pietrafesa / Florencia Rosales
Rosana Schiavoni / Sandra Lorena Steinke / María Silvia Vigide.

Prólogo: Dr. Nahuel Oddone



a | aldina
editorial
digital





Federalismo y descentralización

Aportes teóricos y prácticos de experiencias
federales y unitarias de gestión externa descentralizada.



@ libreriaaldina@gmail.com

☎ 4804-2062

📍 Av. Figueroa Alcorta 2263 PB
Facultad de Derecho, CABA

Gasol Varela, Claudia Gabriela

Federalismo y descentralización : aportes teóricos y prácticos de experiencias federales y unitarias de gestión externa descentralizada / Claudia Gabriela Gasol Varela. - 1a edición para el alumno - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Aldina Editorial Digital, 2020.

404 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-47005-8-2

1. Federalismo. I. Título.

CDD 340.115

Impreso en Argentina
Hecho el depósito según ley 11.723
Derechos reservados

Coordinación general: Aldina Editorial
Diseño y diagramación: Juan Manuel Valdés Piñeyro

Claudia Gabriela Gasol Varela

Directora

Federalismo y descentralización

Aportes teóricos y prácticos de experiencias
federales y unitarias de gestión externa descentralizada.

Alessandro Brignardello / Claudia Gabriela Gasol Varela / Agustina Sofía Melani Graf

María de la Paz Ibáñez / Julia López / Edgardo Aníbal Mallaina / Juan Manuel Martín Moran

María Isabel Morín / María Laura Novo / Andrea Pietrafesa / Florencia Rosales

Rosana Schiavoni / Sandra Lorena Steinke / María Silvia Vigide.

Prólogo: Dr. Nahuel Oddone

Federalismo y descentralización

Este libro publica los resultados de la primera etapa de investigación realizada en el marco del Proyecto LOMASCYT : 260.704/19 "El Estado Federal en el marco del Derecho Internacional Público y Constitucional. Los gobiernos subestatales argentinos en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994" con Dirección de la Mag. Claudia G. Gasol Varela.

Se agradece a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora el subsidio otorgado para desarrollar la investigación y realizar la presente publicación.

Las opiniones que pudiesen encontrarse en los capítulos que integran el presente libro son aquellas personales de las/os autores y no pertenecen ni comprometen a las instituciones académicas o profesionales en las que las/os autores se desempeñan.

LOS AUTORES

Directora y autora

CLAUDIA GABRIELA GASOL VARELA

Abogada, especialista en Derecho de Daños (UB). Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales (UCM, Madrid, Reino de España). Profesora en Derecho Internacional Público / Fuentes del Derecho Internacional / Derecho Constitucional / Constitucionalismo Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Profesora en Derecho Internacional Público y de la Integración en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Profesora en Derecho Internacional Público de la Universidad de Belgrano. Ha dictado las materias: Derecho de la Integración, Integración Económica y Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano (1998-2015). Prepara aspirantes para el concurso de ingreso al ISEN. Miembro Consultor CARI, integrante del Instituto de Derecho Internacional y del Comité sobre la cuestión Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. Durante los años 2004 a 2015 integró el Comité de Provincias en el Plano Internacional, desempeñándose como Secretaria Académica desde los años 2009 a 2015. Directora del Proyecto de Investigación LomasCyT 2019-2021 - Facultad de Derecho - UNLZ. Directora del Proyecto DeCyT 2014-2016 de la Facultad de Derecho - UBA. Autora y coautora de artículos de doctrina, capítulos de libros de temas su especialidad. Ex Becaria OEA (2000) - MAEC-AECID (2007-2008) - UCM - Madrid (2009) - UPV (2010) - UNIBO (2018).

Autores

(por orden alfabético)

ALESSANDRO BRIGNARDELLO

Abogado UBA con orientación en Derecho Internacional Público. Actividades de investigación realizadas: Asistente al Taller de Estudio Profundizado (TEP) "El Derecho del Consumo frente al nuevo Código Civil y Comercial". Integró el Proyecto de Investigación (DeCyT) "Federalismo y gestión internacional. Los gobiernos locales argentinos en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994", directora: Mg. Claudia Gasol Varela. Participó como "estudiante adscripto" a actividades de Investigación para la creación y desarrollo de principios y normas tendientes a regular las Empresas B (empresas con finalidad social) en la República Argentina". Participó del Seminario de investigación en Derecho Ambiental: "Federalismo, Consejo Federal del Medio Ambiente

e Institucionalidad". Realizó el Curso "Sujetos y Jurisdicciones" y "Derecho de los Pueblos Indígenas" dentro del Programa de reconocimiento de cursos del CPO orientados a la investigación.

AGUSTINA SOFÍA MELANI GRAF

Estudiante y ayudante de la cátedra de Derecho Internacional Público y de la Integración de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

MARÍA DE LA PAZ IBÁÑEZ

Licenciada en Relaciones Internacionales recibida en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Maestría sobre Integración, MERCOSUR y Desarrollo Regional, Universidad Nacional de Santiago del Estero. Docente UCA-SAL. Supervisora de Integración. Regional en la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta. Abril 2011 - hasta la fecha.

JULIA LÓPEZ

Licenciada en Relaciones Internacionales, recibida en la Universidad de Salvador, becaria por la Unión Iberoamericana de Municipalistas y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Participó en varios encuentros de Cooperación internacional descentralizada promovidos por la Cancillería Argentina. Actualmente es docente UCA-SAL y trabaja en el área de la cooperación internacional de la Representación de RRII del Gobierno de Salta.

EDGARDO ANÍBAL MALLAINA

Procurador y Abogado. Profesor Universitario en Ciencias Jurídicas. (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Jefe de Trabajos Prácticos de Derecho Internacional Público y de la Integración, docente del COF (Ciclo de Orientación y Formación), Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

JUAN MANUEL MARTIN MORAN

Abogado adscripto a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, cumpliendo funciones de Instructor Judicial en el Ministerio Público Fiscal del Departamento Judicial Lomas de Zamora. Especialista en Derecho Penal y Criminología (UNLZ). Jefe de Trabajos Prácticos de la materia Derecho Internacional Público y de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

MARÍA ISABEL MORÍN

Abogada recibida en la Universidad de Buenos Aires, Maestrando en Relaciones Internacionales (UBA) tesis pendiente; profesora ayudante de las materias de Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; dra.mariaisabelmorin@gmail.com.

MARÍA LAURA NOVO

Abogada recibida en la Universidad de Buenos Aires con orientación en derecho internacional público y derecho penal. Maestranda de la Universidad de Palermo en derecho constitucional y derechos humanos. Becaria de Yad Vashem. Responsable del Área de Incidencia en Políticas Públicas de la Asociación Civil La Casa del Encuentro con participación en la sanción de las leyes de "Privación de la responsabilidad parental" y "Ley Brisa".

ANDREA PIETRAFESA

Abogada y Docente (UBA). Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Trabaja en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

FLORENCIA ROSALES

Abogada recibida en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña en la Dirección de Asuntos Federales de la Cancillería Argentina, dependencia que tiene a su cargo la Coordinación Nacional del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

ROSANA SCHIAVONI

Estudiante de derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Integrante del Proyecto LOMAS CyT: "El Estado Federal en el marco del Derecho Internacional Público y Constitucional. Los gobiernos subestatales argentinos en la escena internacional a partir de la reforma Constitucional de 1994"directora: Mg. Claudia Gasol Varela.

SANDRA LORENA STEINKE

Lic. en Ciencias Políticas – Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de Buenos Aires. Abogada – Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires. Integró PROYECTO de INVESTIGACIÓN en DERECHO (De-CyT) "Federalismo y gestión internacional. Los gobiernos locales argen-

tinios en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994", directora: Mg. Claudia Gasol Varela.

MARÍA SILVIA VIGIDE

Abogada por la Universidad de Buenos Aires, con orientación en Derecho Internacional Público. Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO, actual Maestranda en Administración y Políticas Públicas, en UDESA. Ayudante de cátedra en "Fuentes del Derecho Internacional" durante los años 2012 y 2013 en la comisión a cargo de la Mg. Claudia Gasol Varela en la UBA. Se desempeñó en la Administración Pública desde 2013; más específicamente, en la Ciudad de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires y en la APN, casi siempre desde el área de gestión.

PALABRAS PRELIMINARES

Este libro pretende reflejar los resultados obtenidos en la primera etapa de investigación desarrollada en el marco del Proyecto de investigación acreditado por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora en la Programación Científica "LOMASCYT 2019-2021" que lleva el número 260.704/19 y se titula: "El Estado Federal en el marco del Derecho Internacional Público y Constitucional. Los gobiernos subestatales argentinos en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994".

Para comenzar estas palabras, queremos agradecer en primer lugar a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora que, promoviendo investigaciones de esta índole, permite formar académicos y académicas en temas relevantes al momento de diseñar políticas públicas en materia de derechos humanos, tecnología del conocimiento, desarrollo sustentable, economías regionales, y seguridad por mencionar solo algunas de ellas. En tal sentido, la cooperación internacional descentralizada es en la actualidad, una herramienta clave en la adopción de estrategias tendientes al desarrollo de los Estados y en aras a perseguir el bienestar de las personas que habitan en esas unidades territoriales. En la actualidad, la identidad de las ciudades, los municipios, las provincias, los departamentos, se nutren de la diversidad de culturas que conviven en ellas y contribuyen a su desarrollo y crecimiento. Hoy podemos afirmar que estas unidades subestatales, si bien pertenecen a un determinado Estado son "entes de mundo". Investigaciones como la que aquí presentamos, permiten reflexionar acerca del modo en que estas entidades subestatales pueden contribuir al desarrollo del Estado en la atribución exclusiva de este último en materia de política exterior. Solo pensar en temas como: turismo, prestación de servicios, establecimiento de industrias, creación de fuentes de empleo; nos permite afirmar este vínculo indisoluble entre el Estado y sus unidades subestatales en términos de crecimiento y desarrollo y de cara al mundo en donde están insertos.

Analizando particularmente las temáticas planteadas en esta obra, cada vez con mayor presencia, se incorpora a las agendas político, institucional, jurídica y académica los debates acerca de la gestión internacional subestatal en los distintos Estados Federales y/o descentralizados. Estados, Ciudades, Regiones, Provincias, Comunidades, Departamentos, Municipios, Landers, Cantones, "salen al mundo", e interactúan a nivel individual, internacional (integrándose y/o cooperando). La República Argentina no es ajena a ello. La reforma constitucional de 1994 incorporó la atribución de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de crear regiones y celebrar convenios internacionales; sin reflejar precisiones prácticas. En 2004 se ha creado el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MER-

COSUR(FCCR, instalado en 2007), sucesor de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), el cual está conformado por un Comité de Municipios y otro de Estados Federados, Provincias y Departamentos, presentándose como una instancia regional de participación subestatal. Ello plantea interrogantes y desafíos al derecho constitucional, al derecho de la integración y también al derecho internacional público en cuanto ordenamientos jurídicos que, necesariamente y dentro de sus propios ámbitos de incumbencia, deben contemplar esta realidad. El proyecto pretendió [y pretende], responder interrogantes tales como: ¿qué naturaleza jurídica tienen esos convenios? ¿cómo se celebran? ¿sobre qué materias versan? ¿qué significa "el conocimiento" del Congreso federal? ¿es necesario un registro público? ¿existe en Argentina alguno? ¿cuál es la proyección internacional subestatal en Argentina y en diferentes Estados tanto de organización federal como unitaria, pero con una marcada descentralización política territorial?

En el sentido que venimos describiendo, se ha partido de un escenario en donde los gobiernos subestatales en la República Argentina poseen una dinámica, rica y muy interesante gestión internacional. Ya sea por si mismos o a través de mecanismos regionales – *como ser a modo de ejemplo la vinculación entre una provincia argentina y un lander alemán o la relación entre una determinada región argentina con una contraparte internacional*. Dicha gestión internacional se evidencia también en espacios de integración regional tal como lo refleja la actuación de las provincias y municipios argentinos en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Esa gestión se realiza – en el **ámbito subnacional**, las provincias interactúan a nivel regional bajo el marco jurídico de la Constitución Nacional y, en el aspecto local, los municipios – en algunos casos fundamentan su proyección regional bajo el marco jurídico de la Constitución provincial correspondiente y en otros, sobre la misma práctica sin norma formal que lo regule. No obstante, en todos los casos, se carece de un procedimiento jurídico formal que regule los pormenores que el marco jurídico antedicho no precisa. Nuestro país no representa una excepción en este aspecto. Si observamos el caso de otros Estados federales como ser la Confederación Suiza o, de Estados unitarios con una marcada descentralización, pudiendo citar ejemplos en el Reino de España, la República Oriental del Uruguay y la República Italiana, veremos que la realidad no es muy diferente. A ese escenario de ejemplos diversos, hay que añadirle el mayor o menor grado de descentralización que pueda presentar cada Estado en su organización constitucional, lo cual genera un panorama muy diverso tanto a nivel nacional como comparada, que amerita un estudio desde

múltiples perspectivas y de ahí que centramos nuestra investigación desde las perspectivas de las disciplinas jurídicas antedichas.

El libro cuenta con el prólogo de Nahuel Oddone que nos honra con sus palabras dado que, para quiénes transitamos los caminos de la cooperación descentralizada, las redes de ciudades y su internacionalización, estudiando la realidad subnacional y local, nos hemos encontrado en más de una ocasión con sus trabajos y hemos asistido a sus exposiciones en seminarios y eventos diversos de gestión descentralizada en el país y en el exterior, que tanta contribución realizan al estudio de estos temas. Agradecemos también su tiempo, dedicación, así como su gran aporte no solo a esta obra sino al estudio de la cuestión subestatal.

La primera parte de la obra, dedicada a la realidad nacional, nos introduce a través de su lectura, a una aproximación general al tema de la inserción internacional a nivel subestatal a cargo de quien escribe estas líneas, con la temática referida al marco jurídico interno de rango constitucional, que permite este accionar. Allí pasamos revista, por un lado, por los diferentes proyectos legislativos tendientes a reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional y, por otro lado, por las diferentes constituciones provinciales en clave de gestión internacional subestatal de la Provincia y, en algunos casos, también de sus municipios, tema que retomarán con mayor profundidad y sólido manejo del tema, Isabel Morín, y Florencia Rosales al analizar la situación de los gobiernos locales en términos de su gestión internacional, ello luego complementado de modo claro y preciso por Rosana Schiavoni al analizar las redes de ciudades, e incorporando la situación del Municipio de Lomas de Zamora. A posteriori, Juan Manuel M. Moran y quién suscribe estas líneas, haremos lo propio desde una mirada del derecho internacional público analizando las normas de fuente internacional que regulan la responsabilidad internacional del Estado y cómo se aplican a los comportamientos de las entidades subestatales. Moran, profundiza en un artículo de su entera autoría con acertada sensatez acerca de la situación que se presenta con algunas provincias en sus códigos procesales penales y la aplicación de las normas emanadas de tratados internacionales de derechos humanos. Desde una mirada práctica, por un lado Agustina Graf complementa con acierto este criterio en su artículo, analizando una controversia que se dilucidó ante el CIADI y que permite responder a este interrogante teórico planteado y, por su parte Edgardo Mallaina aporta con elocuencia y claridad, otro ejemplo de controversia que tuvo como protagonistas a entidades subestatales de un Estado unitario y un Estado federal en donde podemos observar, por un lado, como se han dotado de los distintos modos de solución pacífica de controversias que ofrece el derecho internacional y, por otro lado, el modo en que han

interactuado una y otra unidad subestatal dada su pertenencia a una entidad unitaria y federal en cada caso. Esta última cuestión también está presente en los análisis que -de su temática propia- nos presentan Agustina Graf y Florencia Rosales. María Laura Novo nos incorpora la temática de género y cómo aplican las provincias las normas emanadas del derecho internacional de los derechos humanos en donde, corresponde destacar -como lo hizo con precisión la autora- muchos de los tratados internacionales en esa materia tienen hoy jerarquía constitucional en nuestro país, pero, al momento de tener que aplicar la Provincia esas normas, María Laura Novo encuentra y así lo explica con gran claridad, que de acuerdo a la Provincia en que una mujer haya nacido o se encuentre habitando, pueden observarse casos en que se criminaliza y restringe su acceso a derechos. María Silvia Vigide nos introduce en uno de los aspectos [tal vez el mayor] más delicados de nuestra organización federal, que es el sistema de coparticipación federal y ensaya alternativas para que las provincias puedan ganar competencias tributarias para el desarrollo de políticas públicas en materia de infraestructura sin verse obligadas a contraer deuda en moneda extranjera. Ya el título de su trabajo es una oportuna invitación a leer esas líneas y reflexionar acerca de lo que es quizá "el inicio de todo", el federalismo económico.

Cierran esta primera parte, dos trabajos que refieren a provincias que tienen -cada una en su ámbito- particularidades que las destacan cuando analizamos la gestión internacional subnacional y que -como directora de esta obra- quise desde un primer momento que estén presentes. Por un lado, Julia López y María de la Paz Ibañez, ambas pertenecientes a la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta nos introducen -con gran sabiduría y demostrada experiencia práctica y profesional en el tema- en la proyección internacional de una de nuestras provincias (que no por nada se la conoce como "La linda") que presenta particularidades propias que las autoras saben explicar muy bien, como por ejemplo, la de participar en regiones junto con otras entidades subestatales de otros Estados unitarios y federales, y la de contar con un sistema de registro que permite la sistematización de los convenios internacionales celebrados. El otro trabajo está a cargo de Andrea Pietrafesa quién supo plantear y analizar con precisión y rigor conceptual y académico la importancia en términos de "internacionalización" que reviste para nuestro país, la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en particular la ciudad de Ushuaia, analizando las acciones que se emprenden a nivel nacional e internacional relacionadas por un lado, con la "cuestión Malvinas" y con la Antártida, y por otro lado, detallando los aspectos institucionales de ese caso de gestión internacional subestatal (a nivel subnacional y local). A quién

le gusta las Provincias de Salta y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en cuanto a sus paisajes y las posibilidades que ofrecen en términos de turismo y calidad de vida, luego de leer estos artículos, les pudo asegurar que su interés por visitarlas crecerá más.

En la segunda parte del libro, en donde incluimos un análisis de la realidad comparada, contamos con casos prácticos de gestión internacional subestatal de diversa índole. Reunimos realidades de Estados federales como Suiza y de Estados unitarios como Italia y España; todos ellos con interesantes y particulares modalidades de descentralización que nos permiten pensar en cómo mejorar y agregar valor a nuestro federalismo. Sandra Steinke nos presenta el sistema federal suizo en donde introduce no solo la perspectiva subnacional, sino también local presentando el caso de la internacionalización de la Ciudad de Zurich. Vale destacar que Sandra ha escrito estas líneas viviendo allí, con lo cual, su artículo nos enriquece desde una perspectiva de análisis propio, construido a partir de su experiencia y desde luego, analizado el tema desde una sólida formación jurídica que se ve reflejada a lo largo de su trabajo. Posteriormente, Alessandro Brignardello nos presenta con claridad y un minucioso análisis, el estudio acerca de la forma de Estado adoptada por la República Italiana identificando su realidad de ser un Estado regional y analizando en particular la región LIGURIA, ciudad metropolitana de GÉNOVA, comuna de CHIAVARI. Ello, le permitió a Alessandro poner en evidencia cómo se va descentralizando la gestión internacional desde lo que él identifica con acierto “el Estado “Grande” —Italia—, hasta el Estado “Chico” —comuna— pasando por los Estados Intermedios. Por último, cierra la obra quién suscribe estas líneas, incorporando la realidad de las Comunidades Autónomas españolas, como unidades subestatales dentro de un Estado también de conformación unitaria, considerado “Estado de autonomías”. En los tres casos de experiencias comparadas, quiénes estuvimos a cargo de presentar estas realidades, pretendimos extraer enseñanzas para pensar nuestro propio sistema federal, enriqueciéndolo y nutriéndolo de los aspectos fuertes que presentan otros sistemas. Por último, a lo largo de este libro se ha intentado demostrar que la descentralización y -llevado al ámbito internacional- la cooperación descentralizada y la gestión internacional subestatal, puede tener lugar -desde luego con características diversas- tanto en Estados federales como en aquellos de conformación unitaria y que su éxito no depende en gran medida de esa decisión sino de lograr una sana convivencia entre las diferentes esferas de decisión política que conforman la organización de ese Estado.

Claudia Gabriela Gasol Varela
Buenos Aires, octubre de 2020

Federalismo y descentralización

PRÓLOGO

Prologar un libro siempre es una invitación agradable, ya que es un convite a una nueva lectura. El libro "Federalismo y descentralización. Aportes teóricos y prácticos de experiencias federales y unitarias de gestión externa descentralizada" dirigido por Claudia Gabriela Gasol Varela es fiel prueba de ello. La invitación de Claudia Gasol Varela (y Julia López) es una oportunidad para leer nuevas voces interesadas en la internacionalización de los gobiernos subestatales.

Cada libro tiene su tiempo. Y éste llega en un momento adecuado. Tal como sostuvimos recientemente con el colega Mariano Álvarez en un artículo publicado en Clarín: "el debate actual en la Argentina por la modificación en el reparto de la coparticipación secundaria no debería opacar el desarrollo federal que implicó, el 9 de septiembre de 2020, la firma por parte del presidente Alberto Fernández del decreto 741/2020 para la creación del Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional". El nuevo Consejo Federal cambiará las reglas del juego al permitir la participación de las provincias y de CABA en la proyección internacional y el proceso de integración regional a través de la co-creación de una política exterior más federal. Este nuevo espacio sigue la tendencia de otros países federales como los Estados Unidos, donde el mes pasado se presentó un proyecto de ley bipartidario para la creación de una oficina, dentro del Departamento de Estado, con la función de coordinar políticas y programas para ayudar a los alcaldes y gobernadores a interactuar internacionalmente. Las voces más críticas, al mismo tiempo, señalan que es una nueva manera de limitar "la política internacional subnacional" tal como la denominara Luis Maira en 2010.

Este libro, en sus diferentes capítulos, analiza con cuidado la inserción internacional de las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) revisitando la Reforma Constitucional de 1994 y el por aquel entonces denominado "nuevo" artículo 124. A partir de allí, logra poner en debate muchos aspectos del régimen federal argentino a partir de un análisis profundizado y, en ocasiones, comparado.

Hagamos un poco de historia. Con la reforma constitucional de 1994 se introdujo en el texto fundamental la normativa necesaria para llevar a cabo un gradual y efectivo proceso de integración regional. En este sentido, el artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional faculta al Congreso a "aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos". Como sostuviera la Dra. Pocoví (1998): "En países de organización federal, la creación de un orden diferente al estatal no produce la extinción del sistema interno de competencias. Antes bien,

el derecho de la integración provoca modificaciones, algunas sustanciales, en aspectos que hacen a la distribución de las competencias entre la Nación y las provincias, pero también entre éstas y los órdenes comunales, lo que conlleva a la consecuente remodelación y adaptación de las atribuciones locales" (Pocoví, G. "El rol de los municipios en el proceso de integración", 1998).

Asimismo, los artículos 124 y 125 de la carta fundamental establecen la posibilidad que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social, establezcan órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y celebran 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; todo ello con conocimiento del Congreso Nacional. De esta manera, se otorga un claro reconocimiento al proceso de regionalización entre las provincias argentinas, comúnmente reconocido como regionalización *ad intra*, y con sus homólogas de otros países, especialmente bajo esquemas de colaboración fronterizos. Sin embargo, este reconocimiento constitucional de la región como instrumento no significa que se haya alterado la trilogía jurisdiccional Nación-Provincia-Municipio. Por tanto, en este contexto, se hace necesario "hacer jugar" los artículos 124 y 125 con el artículo 123 que reconoce y vigoriza la autonomía de los municipios.

El sistema federal de gobierno consta de tres niveles: nacional, provincial y municipal. La Constitución Nacional de 1853 impuso a las provincias asegurar el "régimen municipal", sin llegar a establecer la autonomía municipal. A partir de 1957, algunas provincias incorporaron a sus textos constitucionales la autonomía municipal. El marco legal que da vida al régimen municipal argentino se encuentra en el artículo 5 de nuestra Constitución, al reconocer el derecho de cada una de las provincias a dictar sus propias constituciones bajo condición de administración de justicia, régimen municipal, y educación primaria; lo que es ratificado en el artículo 123 al reafirmar que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. La Constitución Nacional ya no sólo determina a las provincias la organización de un régimen municipal, sino que les exige que aseguren y garanticen la autonomía municipal. La autonomía municipal es, al mismo tiempo, la base que muchos gobiernos municipales han considerado para legitimar su acción internacional.

En términos de investigación y estudio, tanto desde el Derecho como desde las Relaciones Internacionales, inicialmente la atención se centró en el análisis de los procesos de integración regional olvidando la potencia de los espacios interiores del Estado. Tal como nos recuerda

Luis Maira (2006): "la magnitud del fenómeno integracionista ocultó durante los años iniciales de la Posguerra Fría una segunda tendencia, que no ha sido menos significativa: la potenciación de los espacios interiores del Estado nacional, aquellos que bajo la denominación de regiones, comunidades autónomas, provincias o estados, constituyen el ámbito subnacional".

Los estudios del ámbito subestatal, en Argentina y en América Latina en general, tardaron en llegar y, cuando llegaron, lo hicieron con poco consenso. Gobiernos subestatales, gobiernos subnacionales o gobiernos no centrales, su identificación dependerá de cada país. Cooperación internacional descentralizada, gestión externa descentralizada, internacionalización de gobiernos no centrales, internacionalización territorial o paradiplomacia, su utilización conceptual dependerá también del país. Urge superar las discusiones sobre el término y construir consenso sobre la acción, es decir, la internacionalización de los gobiernos provinciales y municipales. El libro que a continuación leerá busca construir consenso sobre la gestión externa descentralizada a través de una serie de experiencias prácticas.

Dentro de la literatura especializada, el primer escenario natural de internacionalización es aquel provisto por la integración regional. En este contexto, muchas ciudades de frontera comenzaron sus diálogos internacionales a través de los Comités de Frontera (o de Integración), muchas ciudades comenzaron su internacionalización a través de su actuación en la Red Mercociudades, lo que redundó en la creación, primero, de la Red Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y, posteriormente, del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). El FCCR, tomando en cuenta la composición de los Estados Parte del MERCOSUR, cuenta con un Comité de Municipios y otro de Provincias. Sin embargo, desde 2010 se registra una tendencia negativa en la actividad del FCCR, y desde 2016, una tendencia a la baja en la organización de sus reuniones, llegando en los últimos años a no reunirse. De igual forma, si bien se observa un incremento de la participación nominal sostenido de las ciudades en la Red Mercociudades, la participación efectiva a través del pago de las cuotas anuales sigue decreciendo, con un pago de cuota promedio de apenas por encima del 10% del total de sus miembros. Si bien es cierto que tras la apertura de los escenarios regionales, otros escenarios internacionales se imponen, la actual situación de participación las autoridades locales y regionales en el MERCOSUR genera cierta preocupación.

La integración entre lo local, lo regional y lo global requiere de mecanismos democráticos basados en la descentralización política y en

la participación de la ciudadanía. Es muy difícil construir la integración (regional) si al mismo tiempo no se afianza el proceso de reforma en el nivel micro (local); haciéndose, a su vez, cada vez más necesario los procesos de democratización política y de descentralización del Estado-Nación, tanto en un sentido de oferta vertical descendente como también en respuesta a las demandas vertical ascendentes. En términos de policy making, la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las políticas del Estado central; pero, a la vez, asegura una mayor flexibilidad en éstas últimas para adecuarlas a las realidades locales siempre cambiantes. Es así como la descentralización se convierte en una mayor democratización.

Escribimos este prólogo mientras nuestros países de América Latina dan pelea contra la pandemia COVID 19. No hacer una mención al impacto que la pandemia ha tenido en la tríada configurada por Nación-Provincia-Municipio sería un error. En perspectiva histórica, las pandemias -así como los desastres naturales o las guerras- han impactado en los esquemas de cooperación internacional para el desarrollo, tanto para impulsar su creación, fomentar su adaptación o cuestionar su propia utilidad. COVID 19 no ha sido la excepción, ya que permitió una rápida reconfiguración de diferentes formas de cooperación; entre ellas, la paradiplomacia de los gobiernos subestatales. A nivel de los gobiernos intermedios y locales, se pusieron en valor los ya "viejos" hermanamientos entre gobiernos locales y se revitalizó el trabajo en red.

Los hermanamientos han sido un instrumento histórico de cooperación bilateral entre los gobiernos municipales y regionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. En este nuevo contexto, la provincia de Mendoza recurrió a su hermanamiento con la provincia de Guangdong para recibir 10 mil barbijos quirúrgicos y 50 mil para personal civil o de seguridad. El vínculo entre ambas provincias arrancó hace seis años y justo en noviembre del año pasado, se firmó un Memorándum de Profundización de Cooperación. La provincia de Córdoba recurrió a su acuerdo de hermanamiento con la ciudad china de Chongqing para recibir material sanitario, o la región chilena de Bío Bío hizo valer su larga relación con la provincia china de Hubei para acceder a las mascarillas indispensables para combatir la pandemia. De igual forma, la provincia de Buenos Aires recibió insumos y equipos médicos directamente desde China. Asimismo, la ciudad chilena de Concepción puso rápidamente en valor su acuerdo de hermanamiento con Wuhan que desde 2014 había permitido consolidar un sólido intercambio económico y académico. La Plata tiene hermanamientos con las ciudades de Shenyang y Jiujiang y no dudo en utilizarlos. Todo esto demuestra que los hermanamientos, relaciones bilaterales entre gobiernos locales y regionales, han recobra-

do su peso en la escena internacional.

Las municipalidades son una línea de acción clave frente a COVID 19, se enfrentan con el desafío de mitigar su propagación -sobre todo- en áreas urbanas que, por su propia configuración, son los principales focos de contagio. La contención no es el único reto, ya que tampoco pueden perder de vista los efectos económicos de las medidas preventivas y la necesidad de garantizar servicios públicos locales. Ante este desafío, los gobiernos locales y regionales comenzaron a compartir sus experiencias. Múltiples experiencias y diferentes formas de cooperación se pusieron en valor. Las redes de gobiernos subestatales parecen ser la forma clave de articulación de intereses locales para llevarlos a ámbitos regionales o globales. Numerosos webinaros trataron la agenda de la emergencia desde lo local y poco a poco comenzaron a proponer políticas para diseñar una agenda de recuperación. Sin lugar a duda, los gobiernos subestatales en nuestra región comenzaron a dialogar sobre la recuperación socio-económica antes que los gobiernos centrales.

En términos internacionales, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y ONU-Habitat desarrollaron "Experiencias de Aprendizaje en vivo #BeyondTheOutBreak", abarcando temas conexos a la pandemia como el desarrollo social, la vivienda, las personas en situación de calle, el transporte urbano, los negocios locales, la prevención de la violencia de género e intrafamiliar, las minorías LGBTIQ o los migrantes en el contexto de la pandemia, entre otros temas. Otras redes de ciudades no se quedaron atrás, Mercociudades, Metrópolis, AL-LAS, C40, desde diferentes perspectivas y enfoques organizaron sus actividades en línea. A nivel global, Metropolis y AL-LAS, elaboraron "Ciudades por la salud global" que reúne iniciativas de zonas urbanas para responder a COVID 19. C40 lanzó Global Mayors COVID19 Recovery Task Force, un grupo de trabajo presidido por el alcalde de Milán, dirigido a reflexionar la realidad posterior al coronavirus.

En Sudamérica, Mercociudades puso a disposición la herramienta "Mercociudades responde a COVID 19", cuya función es orientar a las ciudades a encontrar la información disponible de fuentes oficiales y soluciones adoptadas por otros gobiernos locales. A la vera del río Uruguay, el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU) -que integra ciudades de Argentina, Brasil y Uruguay- comenzó a monitorear la evolución del brote con base en datos oficiales de manera conjunta y diseñó acciones de intercambio en tratamiento de pacientes, al igual que una serie de seminarios estratégicos.

El giro de las redes de ciudades a la utilización de plataformas virtuales hace que esta variable mute para incorporar las capacidades institucionales, como la conectividad a internet. La virtualización de lo interna-

cional puso en relevancia que muchas oficinas de cooperación o gestión descentralizada no contaban con equipamiento y/o conectividad apropiada. En muchos territorios de América Latina, la “democratización de la paradiplomacia” se enfrenta con los desafíos de conectividad. La brecha digital sigue siendo muy fuerte en algunos gobiernos municipales de nuestra región. De hecho, la CEPAL presentó una propuesta para universalizar el acceso a tecnologías digitales para enfrentar los impactos de la pandemia que, sin lugar a duda, necesita también contemplar el estado de situación de las administraciones territoriales.

Si la dimensión local está llamada a ocupar un espacio relevante en la arena internacional, dependerá del esfuerzo y creatividad de los gobiernos municipales y provinciales. Éstos deberán trabajar tanto desde lo individual como desde lo colectivo (asociados), y no solo en términos de gobierno sino también a partir de la generación de múltiples alianzas con otros grupos de interés, que los potencien, complementen y contribuyan a perfeccionar su accionar internacional. La gobernanza que pueda resultar de este proceso genera valor con base en la innovación gubernamental (municipal-provincial-nacional) y social (multiactor). El libro “Federalismo y descentralización. Aportes teóricos y prácticos de experiencias federales y unitarias de gestión externa descentralizada” plantea interrogantes y desafíos al derecho constitucional argentino, al derecho de la integración del MERCOSUR y al derecho internacional público en cuanto ordenamientos jurídicos que, necesariamente y dentro de sus propios ámbitos de incumbencia, deben contemplar la acción internacional de los gobiernos municipales y provinciales. Claudia Gabriela Gasol Varela, a través de este Proyecto de investigación acreditado por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, colabora de manera amigable a la reflexión y contribuye a fortalecer el diálogo entre Derecho y Relaciones Internacionales en un tema de creciente interés para ambas disciplinas.

Dr. Nahuel Oddone
Asunción, República del Paraguay, 22 de octubre 2020.

ABREVIATURAS

ACAG	ASAMBLEA CIUDADANA AMBIENTAL DE GUALEGUAYCHÚ.
AFIP	AGENCIA FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.
AG	ASAMBLEA GENERAL (DE LAS NACIONES UNIDAS).
AGI	AÑO GEOFÍSICO INTERNACIONAL.
AGUA	PROYECTO DE COOPERACIÓN PARA GOBIERNOS LOCALES Y LA SOCIEDAD CIVIL.
ALAS	PROYECTO AMÉRICA LATINA ALTERNATIVA SOCIAL.
ANSES	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
AP	ÁREAS PROTEGIDAS.
ASEAN	ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO.
BCRA	BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.
CABA	CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.
CADH	CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
CAF	CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO.
CAL	CONSEJO DE AUTORIDADES LOCALES – MUNICIPIO DE CHIAVARI – CIUDAD METROPOLITANA DE GÉNOVA – REGIÓN LIGURIA – ITALIA.
CARI	CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES.
CARU	COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY.
CASUR	CONSEJO CONSULTIVO SOBRE TEMAS VINCULADOS AL ATLÁNTICO SUR.
CCAA CA	COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMUNIDAD AUTÓNOMA [ESPAÑA]
CCDS	CONCORDANTES.
CCRU	COMITÉ PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY.

Federalismo y descentralización

CE	CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.
CEDAW	CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
CF	CONSTITUCIÓN FEDERAL [SUIZA].
CFI	CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES.
CFI	CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL.
CGLU	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS.
CIADI	CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES.
CID	COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO.
CIJ	CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.
CMC	GRUPO MERCADO COMÚN – MERCOSUR.
CN	CONSTITUCIÓN NACIONAL.
CNUDMI	COMISIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL.
CNCP	CÁMARA NACIONAL DE CASACIÓN PENAL.
CONADE	CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO.
COR CDR	COMITÉ DE REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.
CORTE IDH	CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
CODESUL	CONSEJO PARA EL DESARROLLO DEL SUR DE BRASIL.
COSUDE	AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN.
COVID19	CORONAVIRUS DISEASE 2019 – ENFERMEDAD POR CORONAVIRUS 2019.
CPJI – PCIJ	CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL (Y SUS SIGLAS EN INGLÉS).
CPP	CÓDIGO PROCESAL PENAL.

CRECENEA LITORAL	COMISIÓN REGIONAL DE COMERCIO EXTERIOR DEL NEA.
CSI	CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL.
CSJN	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
CVDT	CONVENCIÓN DE VIENA DE DERECHO DE LOS TRATADOS.
DADH DADDH	DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.
DFAE	DEPARTAMENTO FEDERAL DE ASUNTOS EXTRANJEROS – MINISTERIO DE EXTERIORES [SUIZA].
DI	DERECHO INTERNACIONAL.
DIMA	DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.
DINAMA	DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE.
DUDH	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.
EA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA [COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPAÑA].
ENCE	EMPRESA ESPAÑOLA ENERGÍAS Y CELULOSA.
ERSACT	ENTE REGULADOR DEL SERVICIO DE AGUAS Y CLOACAS DE TUCUMÁN.
EP-FA	ENCUENTRO PROGRESISTA – FRENTE AMPLIO.
FARN	FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.
FCCR	FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR.
FINDEL	FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL.
FLACMA	FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES.
FO.AR	FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR.
FOCEM	FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR.

Federalismo y descentralización

FONDOS TRAC.	RECURSOS REGULARES DEL PNUD PARA APOYAR EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PROGRAMÁTICAS EN LOS PAÍSES, SEGÚN LO ESTABLECIDO POR LA JUNTA EJECUTIVA DEL PNUD (DP/2013/45).
GRUPO BM BM	GRUPO BANCO MUNDIAL BANCO MUNDIAL.
GMC	GRUPO MERCADO COMÚN – MERCOSUR.
GTAN	GRUPO TÉCNICO DE ALTO NIVEL.
IARAF	INSTITUTO ARGENTINO DE ANÁLISIS FISCAL.
ILE	INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO.
IMPTCE	INSTITUTO MUNICIPAL DE LA PRODUCCIÓN, EL TRABAJO Y EL COMERCIO EXTERIOR DE LA MUNICIPALIDAD DE LOMAS DE ZAMORA.
IUC - LAC	PROGRAMA DE COOPERACIÓN URBANA INTERNACIONAL CON AMÉRICA LATINA.
JICA	AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE JAPÓN.
MERCOSUR	MERCADO COMÚN DEL SUR.
METSA - BOTNIA	EMPRESA FINLANDESA METSALIITO COOPERATIVE - OY - METSA BOTNIA AB., DEL GRUPO DE EMPRESAS UPM.
NEA	REGIÓN DEL NORESTE ARGENTINO.
NOA	REGIÓN DEL NOROESTE ARGENTINO.
OEA	ORGANIZACIÓN ESTADOS AMERICANOS.
ODM	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.
ODS	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.
OI OOI	ORGANISMO(S) INTERNACIONAL(ES).
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL.
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.
OVOP	PROGRAMA "ONE VILLAGE, ONE PRODUCT".

PAPYS	PLAN PLURIANUAL DE AGUA Y SANEAMIENTO.
PBG	PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO.
PEDSC	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.
PICE	PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA DE 1985 CELEBRADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL.
PIDCP	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
PIT - CNT	PLENARIO INTERSINDICAL DE TRABAJADORES - CONVENCION NACIONAL DE TRABAJADORES.
PNUD	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.
REMI	REUNIÓN ESPECIALIZADA DE MUNICIPIOS E INTENDENCIAS.
RIS3	RESEARCH, INNOVATION, STRATEGY OF SMART SPECIALIZATION - INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN, ESTRATEGIA DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE.
SECO	AGENCIA SUIZA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIDAS COMERCIALES.
TBI	TRATADO BILATERAL DE INVERSIÓN.
TC	TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.
TJCE - TJUE	TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS - TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.
UCCI	UNIÓN DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS.
UE	UNIÓN EUROPEA.
UPM	UPM-KYMMENE CORPORATION.
URARI	UNIDAD DE REGISTROS Y ACUERDOS REGIONALES E INTERNACIONALES [DE LA PROVINCIA DE SALTA].
UTADS	UNIDAD TEMÁTICA DE AMBIENTE Y DESARROLLO - MERCOCIUDADES.
ZICOSUR	ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO OESTE DE AMÉRICA DEL SUR.

Federalismo y descentralización

ÍNDICE

PRIMERA PARTE LAS ENTIDADES SUBESTATALES ARGENTINAS EN EL ESCENARIO REGIONAL E INTERNACIONAL

LOS GOBIERNOS SUBESTATALES EN LA ESCENA INTERNACIONAL. UN ANÁLISIS DESDE EL ÁMBITO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL CASO ARGENTINO.	<i>Por Claudia Gabriela Gasol Varela.</i>
LAS ENTIDADES SUBESTATALES, ¿NUEVOS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO? UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LOS SUJETOS Y DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS.	<i>Por Claudia Gabriela Gasol Varela y Juan Manuel Martin Moran.</i>
HECHOS ILÍCITOS DE LOS SUBNACIONALES GENERADORES DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL AL ESTADO NACIONAL ARGENTINO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS: LAS FUNCIONES DEL JUEZ DE INSTRUCCIÓN EN LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES CON SISTEMA MIXTO VIGENTES EN CORRIENTES, FORMOSA, LA RIOJA, MISIONES, SAN LUIS, SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR.	<i>Por Juan Manuel Martin Moran.</i>
LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS RELATIVAS A INVERSIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UNA ENTIDAD SUB-ESTATAL.	<i>Por Agustina Sofía Melani Graf.</i>
LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBESTATALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE UNA CONTROVERSA	<i>Por Edgardo Aníbal Mallaina.</i>
LOS PISOS MÍNIMOS DEL FEDERALISMO.	<i>Por María Laura Novo.</i>
LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU ROL EN EL ACCIONAR INTERNACIONAL DE LOS MUNICIPIOS.	<i>Por María Isabel Morín.</i>
LAS REDES DE CIUDADES COMO MECANISMOS PROPICIOS PARA LA GESTIÓN INTERNACIONAL	<i>Por Rosana Schiavoni.</i>
FEDERALISMO Y GESTIÓN INTERNACIONAL. LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS EN LA ESCENA INTERNACIONAL, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	<i>Por Florencia Rosales.</i>

¿Y SI PROBAMOS CON INDEPENDENCIA TRIBUTARIA? ENSAYO SOBRE EL EFECTO QUE TIENE LA COPARTICIPACIÓN EN EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE LOS NIVELES SUBNACIONALES ARGENTINOS, EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	<i>Por María Silvia Vigide.</i>
"LA PROVINCIA DE SALTA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL". REPRESENTACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE SALTA	<i>Por María de la Paz Ibáñez y Julia López.</i>
LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE USHUAIA: SU ROL COMO PUERTA DE ENTRADA AL CONTINENTE ANTÁRTICO Y SU ESTRECHA VINCULACIÓN CON LA CUESTIÓN MALVINAS.	<i>Por Andrea Pietrafesa.</i>

SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS COMPARADAS

"LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA UN MODELO FEDERAL PARA ARGENTINA". LOS GOBIERNOS LOCALES Y LAS UNIDADES SUBNACIONALES EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL.	<i>Por Sandra Lorena Steinke.</i>
EL ESTADO REGIONAL ITALIANO: DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DESDE EL ESTADO "GRANDE" HACIA LAS REGIONES, CIUDADES METROPOLITANAS Y COMUNAS	<i>Por Alessandro Brignardello.</i>
EL SISTEMA TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. ENTRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR. ¿UN MODELO DE ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO?	<i>Por Claudia Gabriela Gasol Varela.</i>

PRIMERA PARTE
LAS ENTIDADES SUBESTATALES
ARGENTINAS EN EL ESCENARIO
REGIONAL E INTERNACIONAL

Federalismo y descentralización

LOS GOBIERNOS SUBESTATALES EN LA ESCENA INTERNACIONAL. UN ANÁLISIS DESDE EL ÁMBITO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL CASO ARGENTINO.

Por Claudia Gabriela Gasol Varela

Abstract.

Los debates acerca de la gestión internacional subestatal en los distintos Estados federales o con algún grado de descentralización nos plantea interrogantes desde el derecho constitucional, ya que el tema encuentra su marco jurídico positivo en el artículo 124 de la Constitución Nacional que, si bien es fuente formal de las atribuciones internacionales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no contempla precisiones para su implementación. Reflexionaremos acerca de ello, así como de los desafíos jurídicos que la temática plantea, y aquello que consideramos que pueden ser las perspectivas futuras.

Palabras clave: Federalismo - Descentralización - Internacionalización - Regiones - Convenios internacionales - Constituciones provinciales.

1. Introducción. Marco metodológico y cuestiones para analizar.

El dinámico y muy pujante escenario regional e internacional que protagonizan los gobiernos subestatales no es ajeno a nuestro país que, receptó esta realidad en la última reforma constitucional operada en el año 1994 a través de la consagración -mediante el artículo 124- de las atribuciones reconocidas a las provincias de crear regiones y de celebrar convenios internacionales bajo ciertas condiciones que la propia Carta Magna estipula; así como hace lo propio con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), creada por dicho acto de poder constituyente derivado, con el régimen que se establezca al efecto.

Cabe destacar que, al referirnos en el presente trabajo al sistema federal argentino, comenzaremos realizando una descripción general de los sujetos involucrados (nación, provincias, CABA y municipios, estos últimos sujetos de derecho público provincial) pero corresponde aclarar en esta instancia que no nos dedicaremos al análisis de los dos últimos pues serán objeto de estudio en otros capítulos de esta obra. Con lo cual, el trabajo analizará los aspectos atinentes a la gestión internacional subnacional emanada del artículo 124 de la Constitución Nacional.

Se pretende reflejar los distintos interrogantes que el tema generó; en el ámbito del derecho constitucional; en los intentos de obtener una respuesta jurídica a ellos. En consecuencia, examinaremos tanto el texto constitucional a nivel nacional, así como, desde el derecho público

de cada provincia, sus textos constitucionales en lo referido a temas de implicancia internacional. Asimismo, analizaremos, los debates que envuelven al artículo 124 de la Constitución Nacional tanto en su redacción, como en una posible reglamentación de sus alcances.

2. Federalismo. Aspectos constitucionales del accionar externo de los gobiernos subestatales argentinos.

2. 1. Alternativas de vinculación internacional subestatal.

La República Argentina tradicionalmente adoptó la forma representativa, republicana y federal para su organización política y territorial a través de un sistema descentralizado que comprendió también a los municipios¹. La histórica tensión en nuestro país desde los tiempos de la organización constitucional entre los modelos de “descentralización – centralización” no se terminó con el texto adoptado en 1853; sino que persistió dando lugar a lo que algunos referentes del ámbito constitucional de nuestro país han denominado como un “unitarismo solapado” o “federalismo de confrontación – federalismo de cooperación – federalismo de extorsión”².

De la Carta Magna se refleja una forma de Estado organizado territorialmente de tal manera que el poder político se encuentra descentralizado dentro de un esquema federal en donde convergen distintos tipos de autonomías. Vale destacar ante de continuar avanzando con el tema que, tal como veremos en otros capítulos de esta obra, por un lado, no siempre el concepto de “descentralización” está vinculado exclusivamente con el de “Estado federal” y, por otro lado, los sistemas federales en los distintos Estados son diferentes. A tales efectos podemos citar casos como el Reino de España que es un Estado unitario descentralizado en distintas comunidades autónomas con sus propias atribuciones de gestión y que esa descentralización abarca también a los municipios.

1 HERNÁNDEZ, María Antonio, “La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial”, en: CARNOTA, Walter (director), *Derecho federal. Sus implicancias prácticas*, Buenos Aires, Grun editora, 2005. pp. 21-58. Se sugiere la consulta de dicha obra a los efectos de profundizar en los aspectos histórico – constitucionales de nuestro federalismo a la luz del pensamiento de Alberdi y la letra de la Constitución a través de las sucesivas reformas.

2 DALLA VIA, Alberto Ricardo; “Consideraciones axiológicas sobre el federalismo argentino” en DALLA VIA, Alberto Ricardo (director), *Colección de análisis jurisprudencial. Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley – Thomson Reuters, 2015, pp. 324-327 y 329 (en esta última página el autor cita a BOISIER, Sergio en una *Ponencia presentada para el programa de descentralización en Venezuela*, ante el PNUD en marzo de 1998).

Por otro lado, dentro de los modelos federales tradicionales, vale destacar que el federalismo argentino difiere del suizo justamente por los niveles y grados de descentralización³.

En nuestro país, podemos encontrar por un lado el Gobierno central y por el otro las 23 Administraciones provinciales y una Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ex - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)⁴ creada formalmente por la Constitución Nacional en su última reforma a través del artículo 129, en donde también tiene asiento la Capital Federal. Al decir de Dalla Vía⁵, la reforma de 1994 creó un nuevo sujeto de derecho público pues fue en ese momento que se reconoció un “gobierno autónomo” para la Ciudad de Buenos Aires con facultades propias de legislación y jurisdicción y con un Jefe de Gobierno elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Con anterioridad a la indicada reforma, la Constitución Nacional reconocía solo como sujetos de derecho público al Estado federal y a las provincias.

2.1.1. Las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las provincias argentinas revisten el carácter de autónomas en el sentido de poder dictar su propia Constitución de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Nacional - en el caso de la Ciudad Autónoma lo es conforme lo indica el artículo 129 de la Constitución Nacional en su último párrafo y de acuerdo con lo indicado por la Ley N° 24.588- y esas constituciones provinciales, así como la sancionada por CABA deben estar en un todo de acuerdo con la Constitución Nacional. No pueden suceder casos de contrariedad entre una norma subnacional (provincial o de CABA) y la Constitución Nacional ya que necesariamente la primera sería considerada inconstitucional⁶. Asimismo, las provincias preceden a la Nación, con lo cual, al momento de la organización nacional, estas delegaron ciertas competencias a la Nación y se reservaron otras para sí mismas⁷.

El sistema federal –en lo atinente a las atribuciones de gestión externa de las provincias y CABA- se vio acentuado y reforzado en 1994⁸ cuando

3 De estos ejemplos nos ocuparemos en otros capítulos de esta obra.

4 artículos 5 a 13 y artículos 121 a 129 de la Constitución Nacional. Por su relevancia dentro del esquema federal argentino, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires merecerá un capítulo propio dentro de esta obra.

5 Dalla Vía, Alberto Ricardo; Manual de derecho constitucional, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

6 artículos 5, 31 y 123 de la Constitución Nacional.

7 artículos 121 y 126/7 de la Constitución Nacional.

8 Ley N° 24.309. Publicada en BO. 31.12.93. Allí se declara la necesidad de la reforma a la Carta Magna.

se produce la última reforma constitucional que incorpora el art. 124 que -en la parte que nos ocupa- textualmente dice así: *"...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..."*.

Del texto constitucional se desprenden algunas cuestiones de importancia para la Administración subnacional. Por el presente, analizaremos dos de ellas: por un lado, la posibilidad de crear regiones, y -por otro- la de celebrar "convenios internacionales". A continuación, se analizarán ambas atribuciones.

2.1.2. La regionalización en Argentina:

La posibilidad conferida a las provincias de integrarse en regiones surge de nuestra Carta Magna a partir de la reforma de 1994. En efecto, el artículo 75 inc. 19 menciona entre las facultades del Congreso Nacional *"...proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones..."*. No obstante, la principal herramienta constitucional que poseen las provincias argentinas para la creación de regiones es el propio artículo 124 en cuyo texto, se faculta a las mismas para la creación de regiones institucionalizadas con el fin de propender a su desarrollo económico y social⁹.

Ahora bien, el concepto de "región" es muy anterior a la última re-

9 Artículo 124 C.N: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines..." Existen algunas opiniones como la de Antonio María Hernández que consideran propicio vincular los artículos de la Constitución Nacional, 124 y 75 inc. 19 (como norma progresiva de la nueva constitución del 94), afirmando que existe una correlación entre los términos del desarrollo humano como marco más amplio que incluye al desarrollo económico, como ámbito especial con la obligación común de los actores institucionales de la federación, de proveer al desarrollo integral de la persona. Cf. Hernández, Antonio María: "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994" Editorial Depalma, Buenos Aires. 1997, pp. 85. citado por Midón, Mario A. R: "Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del MERCOSUR." Editorial Rubinzal - Culzoni editores. 26 octubre 1998. pp. 407 y Cf. Hernández, Antonio María (h): "Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios" ob. cit. En igual sentido: [en línea] <<https://www.argentina.gob.ar/interior/provincias-y-municipios/regiones>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

forma constitucional y, para incorporarlo, debemos retrotraernos a la segunda mitad del siglo XX cuando en 1966 se dicta la Ley 16.964 dividiendo al país en regiones como parte del Consejo Nacional de Desarrollo (en adelante, CONADE). Antes de ello y desde los años 40 de ese siglo, se venían implementando diferentes medidas en el marco de las llamadas “políticas de desarrollo regional” vinculadas con la promoción industrial¹⁰.

Respecto a los órganos de las regiones, afirma Hernández que, por el carácter sectorial, instrumental y adjetivo de la región, se aconsejan órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades respectivas de las provincias u órdenes gubernamentales que formen parte de ella¹¹.

Las regiones actualmente existentes en nuestro país son: de índole “endonacional”¹²; es decir integradas por unidades subnacionales de un mismo Estado, tales como: *Región de Cuyo*¹³ conformada por las provincias de Mendoza, San Luis, y San Juan¹⁴; otra Región endonacional es la *Región Centro*¹⁵ conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Por su parte, por un lado la Región del *Noroeste Argentino (NOA)* constituida por las provincias de Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja¹⁶ y Catamarca (que a su vez, se integró con La Rioja para vincularse ambas con Chile a través de ATACALAR); y por otro lado, la *Región del Noreste Argentino (NEA)* formada por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, que,

10 Proyecto de ley: 5786-D-2006, publicado en: Trámite Parlamentario N° 143 de fecha 29/09/2006.

11 Cf. HERNÁNDEZ, Antonio María (h), Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios, Buenos Aires, Depalma, 2000, pp. 104-5.

12 Expresión que proviene de HERNÁNDEZ, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 82.

13 [en línea] <<https://www.argentina.gob.ar/interior/provincias-y-municipios/region-cuyo>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

14 Hasta el 2012 estaba integrada también por la Provincia de La Rioja y su denominación era: Región de Nuevo Cuyo.

15 [en línea] <<https://www.argentina.gob.ar/interior/provincias-y-municipios/region-centro>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019] y [en línea] <https://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/regiones_archivos/NOA.pdf> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

16 Reagrupada con las regiones cuyanas al conformarse la Región de Nuevo Cuyo al momento de la firma del tratado que dio nacimiento a esta región en 1988 y, posteriormente (2012) reincorporada al NOA [en línea] <<https://www.argentina.gob.ar/salud/desastres/noa>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

como veremos en el próximo párrafo, tiene proyección en CRECENEA LITORAL-CODESUL para su inserción internacional. Las indicadas regiones del NOA y del NEA se han unido para conformar la *Región del Norte Grande Argentino*¹⁷ por lo cual, la integran las mismas provincias anteriormente mencionadas. Esta región también está proyectada internacionalmente a través de la ZICOSUR. Por último, corresponde mencionar a la *Región Patagónica*¹⁸ conformada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Actores subnacionales argentinos también integran regiones con pares de otros Estados, tal como lo adelantamos en el párrafo anterior, entre éstos esquemas de vinculación subnacional a nivel internacional encontramos el claro ejemplo de Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR)¹⁹ como un subsistema de integración regional horizontal dentro del MERCOSUR ampliado, en donde están presentes actores subnacionales de Argentina (*provincias del NEA: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, a la que se suman Córdoba, Santa Fe y las del NOA, es decir, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, y Catamarca*), Brasil (*Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina*), Paraguay (*Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapa, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guaira, Itapúa, Misiones, Ñeembucó, Paraguari, Presidente Hayes, y San Pedro*), Chile (*Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama, Coquimbo y Tarapacá*), Perú (*Arequipa, Puno y Moquegua, Taca*), Bolivia (*Departamento de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija*), y Uruguay (*Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y tres*)²⁰. Zicosur representa un gran ejemplo de región donde conviven entidades subestatales de diferentes Estados que ha comenzado a tomar cuerpo en el año 1997 en la reunión ZICO-SUR – Asia Pacífico, celebrada en Antofagasta, Chile y a partir de allí, en los diversos encuentros sucedidos. La actual Presidencia *pro-tempore*

17 [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/interior/provincias-y-municipios/region-norte-grande-argentino> [Consulta: 29 de diciembre de 2019] y [en línea] <<https://regionnortegrande.com.ar/?institucional=8>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019]

18 [en línea] <<https://regionnortegrande.com.ar/?institucional=8>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

19 [en línea] <<http://zicosur.co/acerca-de-zicosur/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

20 La membresía ha sido extraída del sitio web institucional, *Ibíd.* [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

recayó en la Provincia argentina de Tucumán²¹ -2017 a 2020- y trabajó especialmente en estrechar los lazos de los Estados subnacionales miembros de ZICOSUR con Estados de la República Popular China²². En la página web institucional de ZICOSUR, se puede encontrar la oferta exportable de algunos de los Estados subnacionales que la integran. El caso de la Provincia argentina de Salta es uno de los más actualizados (junto con Tucumán) pues contempla la oferta de productos exportables al año 2019.

Corresponde citar la macro región de ATACALAR conformada entre las provincias argentinas de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero, y Tucumán²³ con la III Región chilena de Atacama siendo institucionalizada en 1997 como Comité de Frontera. Esta instancia regional tiene como objetivo el desarrollo binacional subnacional en temas comerciales, de infraestructura, desarrollo tecnológico y social. Tiene sus ejes en temas aduaneros y de facilitación transfronteriza, medio ambiente, industria y comercio, turismo, transporte, comunicación y cooperación policial y judicial entre otros. Un elemento clave en la integración de los Estados subnacionales de ATALACAR es la política de implementación de “pasos fronterizos” tales como el Paso Internacional San Francisco y el Paso Internacional Pircas Negras, los cuales son de gran ayuda a las autoridades²⁴ de uno y otro Estado en el control del tránsito de personas y vehículos de uno a otro Estado. En diciembre de 2019, las autoridades mostraron predisposición para encarar un trabajo conjunto –aprovechando los pasos fronterizos San Francisco y Pircas Negras– en aras a diseñar un corredor bioceánico binacional dadas las pendientes que ambos presentan²⁵.

Otra de las regiones que trasciende las fronteras argentinas es la Comi-

21 [en línea] <<http://zicosur.co/presidente/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

22 [en línea] <<http://zicosur.co/la-secretaria-pro-tempore-de-la-zicosur-participo-de-la-presentacion-del-proyecto-tres-ciudades-tres-continentes/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

23 Que a su vez pertenecen a regiones endonacionales diferentes. Sitio web institucional: [en línea] <<http://www.comiteatacalar.cl/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

24 Aduaneras, sanitarias, fitosanitarias tales como SENASA, AFIP, Carabineros de Chile y la Unidad de Pasos fronterizos del Departamento chileno de Copiapó, entre otros.

25 El Paso San Francisco tiene una pendiente de sólo 3.2% y baja 2000 metros en 80 kilómetros, en tanto el Paso Pircas Negras registra una pendiente de 2.7% donde baja 2000 metros en 110 kilómetros, muy lejanos a las cifras que registran otros pasos fronterizos como el Jama en Antofagasta, que tiene una pendiente de 12.2% y baja 2000 metros pero abruptamente en 35 kilómetros, y el Paso Cristo

sión Regional de Comercio Exterior del NEA (CRECENEA) conformada por las provincias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe (*CRECENEA LITORAL*) que surgió mediante la Declaración de Resistencia el 04 de abril de 1984. En 1988 se integró con el Consejo para el Desarrollo del Sur de Brasil (CODESUL) compuesto por los Estados brasileños de Río Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná y Santa Catarina. Ese mismo año los presidentes de Argentina y Brasil vincularon a ambas entidades en un Protocolo Regional Fronterizo (Nº 23), considerando que era esencial desarrollar las regiones de frontera de ambos países, así como aunar esfuerzos para una integración económica y social aún más amplia en miras a la construcción de un espacio económico que luego devendría en MERCOSUR. Con el protocolo antedicho se dio lugar al espacio de integración subnacional binacional que se conoce como *CRECENEA - CODESUL*²⁶.

Del panorama regional descrito, del cual forman parte actores subnacionales argentinos y en algunos interactuando con pares de otros Estados, corresponde en primer lugar señalar que ellas están conformadas por unidades territoriales subestatales tanto de Estados federales (Argentina, Brasil entre otros) con entidades subestatales de Estados unitarios (Chile y Uruguay ilustran un buen ejemplo). Ello lleva a concluir que el modo de articular políticas en estos espacios regionales es diverso pues seguramente no poseerán el mismo proceso de toma de decisiones una provincia argentina que es autónoma dentro de un sistema federal, con una región chilena o un departamento uruguayo en donde la conformación unitaria de la entidad estatal a la cual pertenecen, necesariamente y más allá de las regulaciones constitucionales particulares de cada una, lo obliga a realizar ciertos acuerdos o gestiones normativas o de hecho con el Estado central.

Por otro lado, cabe preguntarse en el caso específico de las provincias argentinas, en primer lugar, por la motivación que las “motoriza” a integrarse de modo paralelo en esquemas regionales diversos y, luego, si ello es saludable a los efectos de una provechosa gestión internacional.

Con respecto al primer interrogante podemos citar como principales motivaciones la de lograr mayor integración física, incentivar la actividad comercial, así como la promoción de reuniones conjuntas y, en el caso de regiones chicas, la de lograr mayor protagonismo a nivel internacional, lo cual a veces puede no obtenerse en regiones de con-

Redentor (Paso Los Libertadores) que posee una pendiente de 6% bajando los mismos 2000 metros pero en 25 kilómetros. [en línea] <http://www.comiteatacar.cl/articulos_ver.php?id=118> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

26 [en línea] <[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/220787/\(subtema\)/93662](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/220787/(subtema)/93662)> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

formación mayor. Con respecto al segundo de los interrogantes, planteados por nosotros en el marco de la presente investigación, creemos que la integración por varios sectores, enriquece nuestro federalismo en su proyección internacional pues hace posible la mayor presencia de las provincias a nivel internacional a través de oficinas en el exterior, comités de fronteras, ferias y misiones comerciales, ronda de negocios, y actividades de relacionamiento internacional que también coadyuvan con la importante labor de posicionamiento de las entidades subestatales (subnacionales y locales) que el Estado nacional lleva adelante con diferentes proyectos que, a nivel de la Cancillería Argentina, se implementan²⁷.

Entendemos que la motivación de nuestras provincias de integrarse en diferentes esquemas permite un accionar internacional de ellas en diferentes ámbitos: económico, de comercio exterior, político, cultural, social, de infraestructura y/o con fines diversos que, una integración a través de un esquema único tal vez no lo permitiría. De hecho, la práctica nos demuestra que la integración múltiple de los entes subestatales argentinos despliega un intenso y rico accionar internacional como otro modo de proyección fronteras afuera del Estado y que se agrega (con características diferentes) a la gestión que, a nivel individual las autonomías locales argentinas desarrollan y cuyo régimen jurídico pasaremos a analizar en el próximo apartado.

No obstante, lo antedicho, y como radiografía casi común a los diferentes esquemas regionales tanto endonacionales, como de cooperación transfronteriza con diferentes Estados unitarios y federales cercanos en geografía, corresponde señalar que los mismos en su mayoría presentan en la actualidad (diciembre 2019) un esquema institucional debilitado, e inactivo en algunos casos más que en otros -por ejemplo, podemos destacar el moderado y suave dinamismo de espacios como ATALACAR y ZICOSUR en relación con la casi completa inactividad de espacios como CRECENEA y CRECENEA - CODESUL-. Aprovechamos el presente trabajo para instar a una integración subnacional más pujante y dinámica para la implementación de programas y proyectos que, financiados por los propios gobiernos subnacionales y/o nacionales y/o por organismos como BID - BID-INTAL y/o con fondos provenientes de esquemas regionales como el MERCOSUR, redunden en políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los habitantes de los territorios

27 Para conocer más sobre ellos, se recomienda consultar GASOL VARELA, Claudia Gabriela: "Gobiernos Locales y gestión internacional. El caso argentino". Publicado en: *TEMAS de política exterior, comercio internacional y relaciones internacionales*, Año V, N° 5. diciembre 2012. Publicación de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación". pp. 133-154.

de dichos Estados.

Si pensamos en términos de “descentralización”, estos esquemas de integración regional son, tal vez, la instancia más próxima al ciudadano común y hay que tomar conciencia que desde ellas se pueden articular políticas beneficiosas para la vida cotidiana de las personas. Para ello, se insta a dotar de un papel de mayor relevancia en todos estos bloques regionales a la sociedad civil. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, así como también de los órganos legislativos de los Estados miembros, mejoraría la institucionalidad de esos esquemas de integración, dotándolos de mayor transparencia, eficiencia para lograr “conocer” las necesidades reales y, en tal forma, articular una agenda activa y con contenido real concreto.

2.1.3. Los convenios internacionales celebrados por entidades sub-nacionales:

La segunda de las cuestiones que surge de la lectura del artículo 124 de la Constitución Nacional conforme lo indicado anteriormente, refiere a la posibilidad que se les reconoce a las provincias y la CABA de celebrar “convenios internacionales”, lo cual puede tener lugar en su proyección regional como vimos en el apartado anterior, o a nivel individual por cada autonomía. Tal como indicamos al presentar la norma, ellos están sujetos a ciertas limitaciones que el artículo mismo se encarga de precisar: 1) no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, 2) no afecten facultades delegadas al Gobierno Federal, 3) no afecten el crédito público de la Nación y 4) que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

Estas cuestiones generaron diversos debates acerca de las materias sobre las que pueden versar los convenios. Desde luego es clara –al menos en los aspectos teóricos del tema– el límite en la compatibilidad con la política exterior y la delegación de facultades al Estado central. Cuando nos detengamos a efectuar el análisis de los distintos proyectos legislativos encontrados tendientes a la reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional, veremos que el tema del ámbito material de dichos convenios; se resume en las atribuciones referidas en el artículo 125 de la Constitución Nacional, como aquellas reservadas por las provincias al momento de la organización constitucional (1853 – 1860), como así las que ejercen de modo concurrente con la Nación.

A continuación, analizaremos cada una de las condiciones que establece nuestra Carta Magna en el artículo 124 para que las provincias y CABA celebren convenios internacionales:

No ser incompatibles con la política exterior de la Nación, ya que su conducción es competencia del Gobierno Federal por delegación en la Constitución Nacional a través de los artículos 27, 75 (incs: 13, 15, 18, 19, 22 y 24), 99 inc. 11, 125 y 126). Si bien, esta competencia no puede ser ejercida por las provincias, corresponde efectuar ciertas consideraciones respecto a los poderes que las provincias se han reservado por imperio del artículo 121 CN y aquellos concurrentes con el gobierno federal para el bienestar económico y social ya que, en dicha gestión, en diversas ocasiones puede ser que en orden a la protección de sus intereses la provincia actúe en el ámbito internacional a condición de no comprometer negociaciones que hagan a las relaciones internacionales del Estado Federal.

No afectación de facultades delegadas al Gobierno Federal. En ese sentido, señala Mooney²⁸ que son poderes exclusivos del Gobierno Federal los establecidos en los artículos 75, 99, 100 y 116 (siendo éstos de tipo explícito) y mencionando especialmente lo indicado en el artículo 75 inc. 32 como un poder implícito de la Nación. Por ello explica Salviolo²⁹ que las competencias que llegasen a ser objeto de convenios internacionales por parte de nuestras provincias están mencionadas en el artículo 125 de nuestra CN.

Al respecto, Sola indica que el federalismo trae elementos novedosos a las relaciones exteriores, justamente por la posibilidad de los entes subestatales de convertirse en verdaderos actores de las relaciones internacionales celebrando estos acuerdos con contrapartes internacionales de las mismas características, siendo función del Estado Federal la de "...coordinación y asesoramiento..." para que dicha atribución no sea ejercida en desmedro de competencias delegadas a la Nación, entre ellas, la política exterior³⁰.

No afectación del crédito público de la Nación. Badeni³¹ aclara la cuestión al indicar que ello implica no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole que con-

28 MOONEY, Alfredo Eduardo, *Derecho Público Provincial*, Córdoba, Advocatus, 2001, pp. 78/9.

29 SALVILOLO, Marcelo, *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el federalismo de concertación*, Buenos Aires, ISEN - Nuevo Hacer (GEL), 2005, p. 117.

30 SOLA, Juan Vicente, *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la Política exterior*, Buenos Aires, Fundación Universidad de Belgrano, 1997, p. 5.

31 BADENI, Gregorio, *Reforma "Constitucional e Instituciones Políticas"*, Buenos Aires, Ad-Hoc; 1994, p. 437 y ss. en: CARNOTA, Walter, op.cit. pp. 71-96.

trajo. Salviolo añade que éstos “convenios internacionales” no podrían comprometer a la Nación, excepto que ella se haya constituido como avalista³². Desde luego, compartimos con Salviolo esta afirmación, pues, desde el punto de vista del derecho internacional público -y sin profundizar ya que este tema se analizará en otro capítulo de esta obra- existe una norma de la costumbre internacional general que atribuye la responsabilidad internacional al Estado por los hechos contrarios al derecho internacional cometidos por una entidad que esté facultada por el derecho interno para ejercer atribuciones del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, la persona o entidad actúe en esa capacidad³³. Existen casos, como bien incorpora el autor, en los que el Estado federal interviene garantizando el cumplimiento del convenio celebrado por parte de la entidad subestatal y, entonces es allí cuando asume su propia responsabilidad internacional ante incumplimientos. Suele tener lugar esa situación, en convenios celebrados por las provincias cuando toman deuda pública³⁴.

Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional. En otra parte de este artículo, ya hemos dicho que la atribución de celebrar convenios internacionales por parte de las provincias argentinas ya era una realidad *ipso facto* antes de la reforma constitucional de 1994, en lo que se avanzó con dicho acto de poder constituyente derivado, ha sido en formalizar tal atribución en el ya mencionado, artículo 124. Esta norma encuentra su antecedente en el anterior artículo 107 de la Constitución Nacional (conforme texto anterior a la reforma de 1994) que regulaba la atribución de las provincias de celebrar entre sí tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.

Por su parte, la Convención Constituyente de 1994, con mandato para modificar los artículos 107 y 108 de la Carta Magna³⁵ analizó la cuestión

32 SALVILOLO, Marcelo, ob. cit.; para un análisis más profundo acerca de este requisito, se recomienda la citada obra en donde Salviolo realiza un análisis con distintas variantes posibles de interpretación de este.

33 A/RES/56/83 en su artículo 5. [en línea] <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83>> [Consulta: 30 de diciembre de 2019].

34 AGOSTO, Walter, *Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°179*. Buenos Aires, CIPPEC. [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1002.pdf> [Consulta: 07 de enero de 2020].

35 Ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma constitucional, sancionada y promulgada el 29 de diciembre de 1993. En su artículo 3 inc. a) facultaba a la Convención a modificar dichos artículos.

y si bien estuvo presente la alternativa de que ese "conocimiento" por parte del Congreso implique un verdadero acto formal de aprobación, dicha posibilidad no prosperó y el texto del actual artículo 124 que ha sido el resultado de esos debates, solo menciona la palabra "conocimiento"³⁶. Respecto a ello, nos dice Castillo Argañarás que podemos encuadrar dentro de dos grupos las posturas que esta cuestión generó, y entonces cita a Buj Montero quién las identifica del siguiente modo: a) *la doctrina del conocimiento*: indicando que se encuentran enrolados en este sector juristas de la talla de Pedro Frías, Eduardo Menem, Roberto Dromi, Alberto Natale y Horacio Rosatti entre otros. En esta postura, la obligación de la entidad subnacional se limitaría a notificar al Congreso, sin necesidad de aguardar un pronunciamiento positivo del órgano legislativo federal³⁷ y b) *la doctrina de la aprobación*, en donde ubica a juristas tales como Germán Bidart Campos y Korn Villafañe. En esta tesis, la obligación de la entidad subnacional no se agota con la simple comunicación al Congreso, sino que debe ir seguida de un acto de aprobación en orden al debido control político, requiriéndose, a tal efecto, un consentimiento expreso o tácito del Congreso Nacional para celebrar el tratado³⁸, Buj Montero finalmente sea inclina por esta última postura dado que es el Estado federal el único responsable internacionalmente por eventuales incumplimientos³⁹.

En relación con la cuestión del "conocimiento" y, a nivel más amplio, vinculado al papel del Congreso de la Nación y, eventualmente de otra autoridad, lo analizaremos a continuación, al referirnos a los debates acerca de la reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional y, posteriormente y con relación a ello, los diversos proyectos que se han presentado en una y otra Cámara del Congreso de la Nación al respecto.

La atribución conferida a las provincias –pero que desde luego no es ejercida a partir de 1994 sino que ya se venía implementando previo a la última reforma– generó diversos interrogantes que devinieron en interesantes opiniones acerca de si es conveniente reglamentar o no dicho artículo y sobre quién debía recaer esa actividad legislativa.

Para adentrarnos en el subtítulo que continúa, en el ámbito del Congreso Nacional este tema no estuvo ajeno. Una de las iniciativas presentadas

36 Orden del Día N° 398, p. 1437 – Honorable Cámara de Senadores – Dictamen de los Senadores Nacionales Juárez, Menem, San Millán, Humada, Sponek, Alasino y Miranda. Cf. SALVILOLO, Marcelo, *op.cit.* pp. 121/2.

37 Se puede consultar también la obra de Salviolo *op. cit.* al respecto, pp. 121/2.

38 *Ibíd.*

39 CASTILLO ARGANARÁS, Luis Fernando: "*Federalismo y Relaciones Internacionales*" en: CARNOTA, Walter (director), *Derecho federal. Sus implicancias prácticas*, *ob. Cit.* El tema de la responsabilidad internacional, lo trataremos *in extenso*, en otro capítulo de esta obra.

en el Honorable Senado de la Nación para reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional se ocupó de este debate doctrinario. El proyecto presentado por los senadores Ríos, Jacque y Pass de Cresto⁴⁰ aporta una teorización del tema indicando que, en una posición contraria a la alberdiana, que exigía aprobación del Congreso en materia de tratados parciales celebrados por las provincias, la Constitución Nacional solo exige conocimiento del Congreso Nacional. La doctrina que entiende mayoritaria (citando a Pedro Frías, Néstor Sagues, Humberto Quiroga Lavié, Horacio Rosatti y Roberto Dromi, entre otros) se enrola en la tesis del "conocimiento - informativo" o la llamada *doctrina del conocimiento* y, por el otro lado, encontramos a Germán Bidart Campos para quién, cómo se indicó *supra*, ese "conocimiento" requiere aprobación, ubicándose en la tesis del "conocimiento - aceptación" o la *doctrina de la aprobación*.

3. Debates actuales acerca de la necesidad de reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional.⁴¹

La cuestión de la reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional ha generado un debate, al que condujo la falta de "acuerdo pacífico en el campo doctrinario",⁴² referido al alcance, naturaleza y responsabilidad generada por dichos convenios internacionales.

De acuerdo con el debate generado, las alternativas serían las siguientes:

- Reglamentación por el Congreso Nacional.
- Reglamentación por las Provincias.
- La no reglamentación.

En cuanto a la primera, es coherente pensar que, si en el Congreso Nacional están representados todos los sectores que conforman nuestro Estado, debería ser ese órgano legislativo quien se encargue de la reglamentación del artículo 124. En cuanto a la segunda alternativa, desde el punto de vista que se requiere un marco jurídico adecuado al sistema federal adoptado por la Constitución Argentina, no parece la alternativa más viable. En cuanto a la tercera alternativa, la no reglamentación, sus seguidores sostienen que, si se llega a vulnerar las facultades previstas por la norma en análisis, se cuenta con el remedio de la declaración de inconstitucionalidad de lo actuado por parte del órgano competente del Poder Judicial, siendo su última instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otro, extremo, el de la intervención federal. No obstante, lo cual, pensamos que dichas alternativas no eximirían lo referido a

40 2601-S-200.

41 Para la realización de este apartado se ha consultado SALVILOLO, Marcelo, *op.cit.* pp. 123/6.

42 *Ibíd.*

la responsabilidad internacional que, le es atribuida al Estado central). Vale aclarar que esta última tesis es la que impera en la actualidad.

3.1. Proyectos de normas tendientes a la reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional.

Como se dijo previamente, este aspecto es controvertido actualmente dentro de la doctrina constitucional reflejándose ello en el Congreso Nacional donde encontramos diversos proyectos de ley en donde entienden este requisito en distintas instancias de celebración del Convenio y con diferentes efectos.

En el ámbito legislativo, desde el año 1994 (específicamente, a partir de la reforma constitucional) hasta diciembre de 2019, y del relevamiento efectuado en ambos cuerpos legislativos que componen el Honorable Congreso de la Nación⁴³, surge que el último proyecto data del año 2018 y corresponde a la Cámara Baja. Allí se han presentado en total seis (6) proyectos de ley en un periodo que transcurre desde 1999 hasta el mes de setiembre del año 2018. El primero de ellos –en orden cronológico– ha sido ingresado al recinto⁴⁴ por el entonces diputado Francisco Alberto García (Mendoza). Poco más de cinco años después, se presenta el segundo proyecto de ley, a cargo del entonces diputado Raúl Guillermo Merino (Córdoba)⁴⁵. A los casi dos años, ingresa a la Cámara otro proyecto⁴⁶, presentado por el entonces diputado Carlos Guillermo Macchi (Corrientes). Luego de ello ha transcurrido un largo periodo hasta que se vuelven a presentar dos proyectos que tienen en común que los legisladores que ostentan su autoría, pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, ellos son el por entonces, diputado Daniel Katz⁴⁷ y el diputado con mandato renovado hasta 2023, Alberto Emilio Asseff⁴⁸ y, por último, cuatro años después, ingresa para su tratamiento el último proyecto de ley registrado al presente⁴⁹ por iniciativa de los actuales diputados Luis

43 [en línea] <<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019] y [en línea] <<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>> [Consulta: 07 de enero de 2020].

44 1150-D-1999, publicado en: Trámite Parlamentario N° 20 de fecha 25/03/1999.

45 6818-D-2004. publicado en: Trámite Parlamentario N° 160 de fecha 20/10/2004.

46 5786-D-2006, *ob. cit.*

47 0694-D-2011, publicado en: Trámite Parlamentario N° 9 de fecha 15/03/2011.

48 8171-D-2014, publicado en: Trámite Parlamentario N° 148 de fecha 20/10/2014.

49 5551-D-2018, publicado en Trámite Parlamentario N° 115 de fecha 06/09/2018.

Mario Pastori (Misiones), Albor Ángel Cantard (Santa Fé) y Estela Mercedes Regidor Belledone (Corrientes), juntos con el entonces diputado Martín Osvaldo Hernández (Formosa).

Por su parte, la Cámara Alta⁵⁰ ha hecho su trabajo al respecto. El último de los proyectos de ley presentado ha sido de autoría del senador por Salta Juan Carlos Romero en el mes de marzo de 2018 y es una reproducción del que presentara el legislador previamente en variadas ocasiones⁵¹. Por otro lado, vemos que dos años antes de que Romero presentara originariamente su proyecto, en el año 2006 el entonces senador nacional, también por la Provincia de Salta, Ricardo Gómez Díez ya había presentado su proyecto⁵². Continuando con la enumeración de los proyectos presentados ante la Cámara de Senadores, merece mención el que fuera presentado por los entonces senadores nacionales por las provincias de Corrientes (Roberto Fabián Ríos), Mendoza (Celso Jaque) y Entre Ríos (Laura Martínez Pass de Cresto). Por último, corresponde citar el expediente del entonces senador nacional por la Provincia de Buenos Aires, Antonio Cafiero⁵³.

Vale destacar que dos de los expedientes indicados como presentados por el entonces senador nacional por la Provincia de Salta, Ricardo Gómez Díez (2019-S-2001 y 0072-s-03), han sido presentados como “proyectos de resolución”, a diferencia de los otros que mencionamos, que han sido proyectos de ley, lo cual es importante al momento de analizar

50 Expediente: 0815-S-2018, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 40, de fecha: 26/03/2018. Desde 09/04/18 se encuentra en la Comisión de en asuntos constitucionales.

51 Reproducción del Expediente: 0242-S-2016, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 12 de fecha: 03/03/2016. Esta actuación es, a su vez, reproducción de cuatro expedientes previos: a) 3862-S-2008, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 172, de fecha: 31/10/2008; b) 0178-S-2010, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 10, de fecha: 04/03/2010; c) 0961-S-2012, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 62 de fecha: 19/04/2012, y d) 0829-S-2014, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 41 de fecha: 04/04/2014.

52 0505-S-2006, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 21, de fecha: 16/03/2006 el que, a su vez, es reproducción de dos expedientes previos: a) 0908-S-2004, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 56 de fecha: 14/04/2004 y que, en dicha ocasión, fuera presentado de modo conjunto con el entonces Senador Nacional por la Provincia de Neuquén, Pedro Salvatori y b) 2018-S-2001, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 148 de fecha: 06/02/2002. Los mismos senadores (Gómez Díez y Salvatori presentaron el expediente: 2019-S-2001, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 148 de fecha: 06/02/2002 y que ha sido reproducido solamente por el Senador Nacional Gómez Díez por expediente 0072-s-03.

53 2058-S-2000, publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 111 de fecha: 19/09/2000.

temas tales como la vigencia por cuanto los proyectos de ley la pierden al cabo de 2 (dos) periodos legislativos sin tratamiento (dictamen de comisión y/o aprobación), mientras que en los proyectos de resolución ese tiempo se reduce a 1 (un) periodo legislativo⁵⁴. También el procedimiento de adopción de la norma que se pretende difiere en uno y en otro en tanto que el proyecto de ley adopta el mecanismo estipulado en la Constitución Nacional (artículos 77 a 84) mientras que el proyecto de resolución, aquél contemplado en el Reglamento de la Cámara de que se trate⁵⁵.

Del universo de proyectos enunciados previamente, se puede observar que muchos de ellos han sido reproducidos en diversos expedientes para evitar su pérdida de vigencia. Ello nos demuestra que, por un lado, no existiría una real voluntad de tipo político para sancionar una reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional, pero, por otro lado, sí podemos observar el énfasis colocado por algunos legisladores. En ese punto, vale resaltar que en el ámbito del Senado se destaca el activismo de la Provincia de Salta a través de sus senadores (Juan Carlos Romero y Ricardo Gómez Díez) quiénes han presentado sus proyectos tanto de ley como de resolución, así como han exhibido en más de una ocasión, un claro interés en que los mismos no pierdan estado parlamentario. En la Cámara Baja -en dónde sabemos que la regla en cuanto a su composición es la proporcionalidad en relación con la población y no la igualdad en relación a la representación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- vemos una diversidad de iniciativas presentadas. Ello pues hemos mencionado proyectos de autoría de legisladores pertenecientes a un universo variado de provincias: Misiones, Formosa, Corrientes, Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Todas ellas, de dimensiones diferentes y, por ende, con representatividad diversa y, desde luego, realidades y problemáticas diferentes, siendo saludable que provincias tan heterogéneas mantengan en común un mismo interés.

De la lectura de todos los proyectos que han tomado trámite parla-

54 Ley N° 13.640 de caducidad de asuntos no considerados por el Honorable Congreso - Asuntos caducos:

[en línea]

<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsession-id=56AD410D2DFCA24CC3E79F20BF1B25E3?id=231988/>> [Consulta: 08 de enero de 2020].

55 Ambos reglamentos pueden consultarse en:

[en línea] <<http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>> [Consulta: 07 de enero de 2020] y

[en línea] <<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>> [Consulta: 07 de enero de 2020].

mentario en algún momento, surgen varias reflexiones.

En primer lugar, corresponde decir que la gran mayoría de ellos refiere a la regulación tanto de los convenios internacionales que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden celebrar en el marco del artículo 124 de la Constitución Nacional, así como los convenios interjurisdiccionales que celebren en el marco del artículo 125 de la Carta Magna⁵⁶, por cuanto si bien el primero de ellos (y que motiva la elaboración de este apartado) refiere a las relaciones internacionales subnacionales, el artículo 125 de la Constitución Nacional se encarga de las relaciones interjurisdiccionales para las cuales, el acuerdo entre sujetos igualmente autónomos es un instrumento idóneo para regular ciertos temas de interés común y, de algún modo, aportar al desarrollo de una armónica relación federal. Ambos artículos ofrecen una rica y muy variada fuente del derecho público provincial dada la diversidad de materias ante las cuales se pueden establecer –mediante estos convenios– verdaderas políticas públicas en ámbitos tales como: *"...administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común..."* a los efectos de *"...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....Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura..."*⁵⁷.

En cuanto a la celebración de convenios internacionales en el marco del artículo 124 de la Constitución Nacional, un tema presente también ha sido la materia sobre la que pueden versar ellos y, allí también es casi unánime el criterio de respetar las competencias que las provincias han delegado a la Nación y celebrar dichos convenios sobre aquellas materias que las Provincias se reservaron o que ejercen de modo concurrente con la Nación. En ese sentido, del texto presentado por el senador salteño Gerardo Morales surge que los acuerdos celebrados entre los Estados provinciales con sujetos del derecho internacional público pueden versar sobre la totalidad de las materias de competencia provincial (reservada o concurrente) o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontrando este criterio antecedentes en el derecho comparado en los casos de los cantones suizos, *Landers* alemanes, y citando como la ex-

56 Expedientes 815-S-2018 (y sus reproducciones previas). En igual sentido, expediente: 5551-D-2018 en su artículo 1, *op. cit.*

57 Artículo 125 de la Constitución Nacional.

presión autonómica más representativa en este sentido a la Provincia canadiense de Quebec⁵⁸. Como surge de ello, los temas son relevantes en el orden económico, social, político y de utilidad común y en todos ellos se encuentran comprometidos los intereses de ambos sectores: Nación y provincias.

Todos los proyectos presentados en ambas Cámaras del Congreso de la Nación fundamentan su necesidad en el imperativo constitucional de respetar el juego de competencias Nación – provincias conforme la letra constitucional evitando crear inseguridad jurídica, producto de la violación de la Carta Magna. Ello hace al buen ejercicio del principio republicano de gobierno, no debiendo tomarse de ningún modo como un avasallamiento o entorpecimiento de las autonomías subnacionales⁵⁹.

Los órganos del Estado que le darían esa impronta federal a la atribución constitucional conferida en el artículo 124, serían por un lado el Congreso Nacional⁶⁰, existen proyectos que otorgan un rol a la propia Cancillería⁶¹ para que elabore un dictamen jurídico acerca de la conveniencia de celebración de cada convenio internacional que surjan como resultado de esa atribución subnacional y, en el caso de convenios que crean regiones, también se otorga un importante papel al Ministerio del Interior⁶².

Otra de las cuestiones que surgen como relevantes, es el alcance de esa intervención –el real sentido del “conocimiento”– es decir, si implica (o no) una aprobación del convenio internacional (lo cual, de ser afirmativa la respuesta, lo asemejaría en ese punto, a los tratados internacionales que celebra el Estado federal de acuerdo con lo estipulado en el artículo 75 en sus incs. 22 y 24 de la Constitución Nacional). Al respecto, el Senador Gómez Diez entiende que si se le asignara al Congreso Nacional un mero rol de toma de conocimiento y no una verdadera función de control, estaríamos ante la posibilidad de que “...las provincias

58 Expediente 815-S-2018 y sus reproducciones previas; fundamentos, ob. Cit. Expediente 505-S-2006 en sus fundamentos y el proyecto 2601-S-2004 su artículo 3, op. cit.

59 Expediente 815-S-2018 y sus reproducciones previas (Proyecto Senador Morales – Salta) en sus fundamentos, op. Cit. En igual sentido, 505-S-2006, *op. cit.*, también de autoría del Senador Gómez Diez en su artículo 1.

60 *Ibíd.*

61 Expediente 2056-S-2000 Proyecto del entonces Senador Antonio Cafiero, iniciativa que regula el tratamiento de las Convenciones internacionales celebradas por el Estado y le dedica un artículo (el 12) a los convenios internacionales celebrados por las provincias de conformidad con el artículo 124, no explicándose el motivo por el cual incluir estos convenios internacionales en un mismo régimen de regulación de los tratados internacionales celebrados por el Estado federal.

62 Expediente: 5551-D-2018 en sus artículos 3 y 5, *ob. cit.*

libremente podrían constituir alianzas o pactos de carácter político, regular el comercio interprovincial, nombrar o recibir agentes del extranjero, comprometer el crédito público, entre otras"; debiendo destacarse que por su iniciativa lo que persigue es que las provincias conserven la capacidad de celebrar acuerdos con el propósito de impulsar la industria, y promover actividades de importación y exportación sin injerencia del Congreso⁶³. El proyecto en análisis no deja dudas de su postura al afirmar que "...se asigna al poder [legislativo]⁶⁴ nacional la atribución de "analizar" los compromisos contraídos por las provincias y, en consecuencia, "verificar" que no hayan ejercitado algunas de las facultades por ellas delegadas a la Nación..."⁶⁵. Ese control del Congreso federal implica, según el proyecto Gómez Diez, que el órgano legislativo examine (analice y verifique) el contenido, así como las garantías y avales presentados, y realice recomendaciones y/o sugerencias con relación al contenido⁶⁶. Añade que, si la decisión adoptada por el Cámara de Senadores fuera contraria a la firma del convenio, si bien no se alterarían los efectos jurídicos propios ni su ejecución (en clara protección de la autonomía subnacional), el Gobierno nacional podría hacer uso de las facultades constitucionales y judiciales que crea necesarias conducentes a su impugnación⁶⁷. Conforme el proyecto presentado por el diputado Macchi, el conocimiento del Congreso implica: analizar y debatir el contenido del tratado, verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley por cuyo proyecto se pretende aprobar, los motivos que conducen a su celebración; así como la posibilidad de solicitar informes y efectuar recomendaciones varias⁶⁸.

Un tema que también mereció ser analizado en el marco de esta actividad legislativa, refiere al momento en el cual el órgano federal debe tomar intervención, es decir, si antes o una vez celebrado el convenio internacional, siendo mayoritaria la posición que lo ubica en un tiempo

63 El proyecto indica que, de no ejercerse este control federal, las provincias podrían incurrir en violaciones del artículo 75 en sus incisos: 13), 18), 19) y 25) así como de los artículos 124), 125) y 126). Expedientes 505-S-2006 en sus fundamentos y 2601-S-2004 su artículo 3, *ob. cit.*

64 La palabra colocada entre corchetes es nuestra.

65 Expediente 505-S-2006 en sus fundamentos, *ibíd.* Las comillas del párrafo en los verbos: analizar y verificar, nos pertenece para colocar el énfasis en las facultades que se le otorgan al Poder Legislativo.

66 Expediente 2601-S-2004 en su artículo 4, *ibíd.* y 72-S-2003, también de autoría del Senador Gómez Diez en sus artículos 2 a 8, *ibíd.*

67 Expediente 2601-S-2004 en su artículo 12, *ibíd.*

68 Expediente 5786-D-2006 en su artículo 4, *ibíd.*

anterior a la celebración del acuerdo.

El proyecto presentado por los senadores Ríos, Jacque y Pass de Cresco, como ya lo adelantamos, incluye el debate teórico del tema, tomando como postura la que sustenta Bidart Campos del conocimiento aprobación, ya que si ese convenio afecta el crédito público o las facultades delegadas, o se contrapone con la política exterior de la Nación, necesariamente ese conocimiento se convertirá en una intervención del Congreso para impedir que una provincia (se supone que también aplicaría para CABA) pueda –eventualmente– producir el resultado que la Constitución Nacional quiere evitar y afirma de la mano de Quiroga Lavíé, que la intervención del Congreso, si bien no es constitutiva pues no equivale a una aprobación sí es preventiva y lo autoriza a “desaprobar” su realización con la posible intervención a tales efectos de la justicia del fuero federal⁶⁹.

El resultado de la intervención del Congreso Nacional es un aspecto en el que hay coincidencia en que se vería constatada en una resolución conjunta de ambas **Cámaras aprobando (o presentando objeciones y/o recomendaciones) al proyecto de convenio en examen. Se aduce que dicho procedimiento imprimemayor celeridad al trámite ya que si el resultado de la intervención del Congreso se vería reflejado en una ley el procedimiento**, que para ello emana de la Constitución Nacional, tornaría más burocrática la expedición del órgano legislativo⁷⁰. En este punto también, los diversos proyectos presentados discutían acerca de la posibilidad de que, ante el silencio de una Cámara, si la otra lo aprueba, el convenio resulta aprobado. Ello configuraría una aprobación tácita lo cual, corresponde aclarar que para las leyes está vedada la *sanción ficta*, debiendo expedirse expresamente ambas cámaras por imperio del artículo 82 de la Constitución Nacional. Por este motivo, es que algunos proyectos proponen que la actividad del Congreso Nacional tenga como resultado la adopción de una resolución conjunta donde ese órgano federal se expide acerca del convenio en análisis⁷¹. En ese sentido, se puede observar ciertos proyectos que presentan la posibilidad de la *aprobación ficta*, fundamentándolo en que dicho mecanismo encuentra su razón de ser en beneficiar a las provincias evitando una demora injustificada del Congreso federal⁷².

69 Expediente 2601-S-2004 en sus fundamentos, *ibíd.*

70 Expediente 815-S-2018 y sus reproducciones previas; fundamentos, ob. Cit. En igual sentido, 505-S-2006 en sus fundamentos, y 2601-S-2004 en su artículo 4, *ibíd.* En igual sentido, 72-S-2003.

71 505-S-2006 en sus fundamentos, *ibíd.* En igual sentido, expediente 8171-D-2014.

72 72-S-2003, de autoría del Senador Ricardo Gómez Díez en conjunto con su

Creemos en lo particular, que esta posición va en contradicción con el espíritu de nuestra constitución al establecer, para el procedimiento de formación y sanción de leyes, la necesidad de que ambas cámaras se expidan expresamente excluyendo en todos los casos la sanción ficta. El hecho de que aquí se proyecte como resultado final no una ley, sino una resolución conjunta, no escapa al imperativo constitucional de que ambas Cámaras –con el poder representativo que cada una tiene– y –en su conjunto– constituyendo el órgano republicano por excelencia, intervengan de modo expreso. Ese mismo criterio se aplicó a otras herramientas jurídicas, generando igual debate con relación a su posible inconstitucionalidad⁷³.

Asimismo, casi todos ellos –y algunos ya desde su denominación– incluyen la necesidad de crear un registro público donde consten los convenios celebrados⁷⁴. Ello, permitiría dotar de mayor publicidad y difusión su contenido, lo cual, en la práctica y como resultado de nuestras propias investigaciones, vemos que muchas veces su contenido no es conocido por quiénes podrían invocarlos y ejercer derechos de ellos devenidos. Es un punto coincidente en todas las iniciativas que ese registro debe funcionar en el ámbito del Congreso de la Nación: ya sea a través de una comisión bicameral⁷⁵ o en el propio Senado por ser el órgano legislativo de carácter federal por excelencia. El proyecto del senador salteño Gerardo Morales propone la creación de un Registro Nacional de Tratados Interprovinciales y Convenios Internacionales con el objeto de contribuir a la sistematización y divulgación de la información, en base al principio republicano que ordena la publicidad de los actos de gobierno. Dicho proyecto hace recaer ese registro en el Senado de la Nación por ser la Cámara que, por naturaleza, representa con un criterio igualitario, a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyéndolo ello en la Autoridad Federal adecuada para tener a cargo la administración de ese registro⁷⁶.

La cuestión regional tampoco estuvo ajena a estas iniciativas legis-

par, Pedro Salvatori en sus artículos 6 y 7, *ibíd.* En igual sentido, expediente 8171-D-2014.

73 Nos referimos a la ley N° 26.122: [en línea] <<https://periodicotribuna.com.ar/6075-la-aprobacion-por-una-sola-camara-del-congreso-de-los-dnu-es-inconstitucional.html/>> [Consulta: 09 de enero de 2020].

74 5551-D-2018 en sus artículos 2 y 4, *ob. cit.*

75 Expediente 694-D-2011 en sus artículos 2 y 3.

76 Expediente 815-S-2018 y sus reproducciones previas; fundamentos, *ob. Cit.* El Senador Morales cita como antecedente de esta iniciativa al proyecto presentado por su par, Ricardo Gómez Díez (505-S-2006). En el proyecto 2601-S-2004 se propone – en su artículo 5 – que ese registro, opere como una “comisión en el

lativas por cuanto la presentada por el Diputado Macchi⁷⁷ ostenta una impronta sumamente regional al fundamentar la necesidad de reglamentación del artículo 124 en la propia existencia de regiones, citando el caso de la Región Centro dadas las posibilidades de crecimiento de diversas regiones del país. En ese entendimiento, se ocupa de los acuerdos regionales que crean órganos parlamentarios con facultades legislativas, estableciendo que deberán ser democráticamente electos mediante el voto universal, secreto y obligatorio, respetando los sistemas electorales vigentes para la elección de legisladores provinciales o el sistema electoral que se acuerde en el tratado regional. Este carácter fuertemente "regional" que posee este proyecto se puede deducir también de sus fundamentos pues allí se indica que la República Argentina se caracteriza por la circunstancia de que sus regiones presentan un desarrollo diferente con estándares de vida muy diverso tanto en las regiones como, a nivel individual, en las provincias que las componen, siendo fiel reflejo de ello, la disparidad poblacional, colocando como ejemplo los flujos humanos asentados en la Capital Federal, en el Gran Buenos Aires y a ello podemos añadirle esta misma disparidad poblacional a nivel provincial, con solo comparar la Provincia de Buenos Aires con la Provincia de Tucumán, la Provincia de Jujuy o la Provincia de Misiones, lo cual se vio acrecentado con las crisis económicas que generan polarizaciones territoriales entre zonas más pobres y más ricas⁷⁸. El proyecto de ley en análisis establece la posibilidad de que las provincias y regiones celebren acuerdos con Estados nacionales y/o subnacionales extranjeros, indicando que la aprobación del acuerdo por el Congreso no implica ratificación o adhesión por parte del Estado federal, no obligando al Estado nacional en caso de incumplimiento por parte de la provincia o región parte del acuerdo, por lo que, en tal caso, deberá responder la provincia o región y no el Estado nacional⁷⁹. Claramente, desde el derecho internacional público y tal como lo analizaremos en otro capítulo de esta obra, ello no es así pues constituye una arraigada norma de la costumbre internacional aceptada por la jurisprudencia de los distintos órganos jurisdiccionales internacionales, que el Estado federal responde por el hecho ilícito de un Estado miembro de esa federación⁸⁰.

Por último y no menos importante, destacamos un tema que solo he-

ámbito del Senado", *ob. cit.*

77 Expediente 5786-D-2006 *op cit.*

78 *Ibíd.*, exposición de motivos.

79 *Ibíd.*

80 GASOL VARELA, Claudia Gabriela; "Gobiernos Locales y gestión internacional. El caso argentino". Publicado en: TEMAS de política exterior, comercio internacional y relaciones internacionales. Año V, N° 5, pp. 133-154, *op. Cit.*

mos visto incluido en el proyecto de los senadores Ríos, Jacque y Pass de Cresto. Nos referimos a los convenios por los cuales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contraen obligaciones de pago en moneda nacional o extranjera, estableciendo, por un lado, que su objeto debe ser –con exclusividad– la realización, adquisición y/o establecimiento de obras, bienes, servicios y/o emprendimientos para ese gobierno subnacional, debiéndose garantizar la no afectación del crédito público y tampoco colocar fondos coparticipables como garantía principal del crédito convenido. Por otro lado, la entidad subnacional debe presentar cierta documentación al Senado (detalle de avales, propuesta del organismo financiero, etc). Asimismo, regula de modo detallado este tipo de convenios al establecer criterios para determinar la ley aplicable, la jurisdicción prohibiéndose el establecimiento de cláusulas de prórroga de jurisdicción y estableciendo condiciones para el ejercicio de la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como la solución de controversias⁸¹.

De todos modos, el debate está abierto tanto a nivel doctrinario, como en el ámbito del Congreso de la Nación, donde, como vimos, en tiempo reciente se ha continuado con la práctica de reingresar proyectos para que no pierdan vigencia y en miras a su tratamiento. Creemos que los argumentos en uno u otro sentido deben intentar llegar a una solución, para posibilitar el desarrollo armónico de las provincias y regiones argentinas sin limitar la autonomía de las primeras. Actualmente (enero, 2020); la norma no cuenta con reglamentación.

A continuación, analizaremos las constituciones provinciales para determinar si de su texto podemos arrojar luz a los debates aquí planteados, entorno a una interpretación armónica de cada uno de ellos con la Constitución Nacional en este tema. También indagaremos acerca de cuestiones internacionales diversas que surjan de los indicados textos.

81 Expediente proyecto 2601-S-2004 *op cit*, en sus proyectos de artículos 13 a 19.

4. Las Constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁸²

Los gobiernos subnacionales⁸³ argentinos que han reformado su constitución en general han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación. En tal sentido, están presentes en sus textos temas como la soberanía de nuestro Estado sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, la integración latinoamericana, el comercio internacional, derechos humanos y la inclusión de la cláusula federal (lo cual se analizará en otro capítulo de esta obra), recursos naturales, así como las atribuciones de los poderes públicos locales en materia de celebración de acuerdos internacionales. Vale destacar que los diferentes textos refieren expresamente a un gran decálogo de de-

82 En otros capítulos de esta obra se efectuarán referencias puntuales a determinadas constituciones provinciales que complementarán la información aquí proporcionada. A los fines de la inclusión de este apartado y a los efectos de la actualización en todo momento que el lector precise, se recomienda consultar los textos constitucionales mencionados en el sitio web perteneciente a INFOLEG: [en línea] <<http://www.infoleg.gov.ar/>>[Consulta: 30 de diciembre de 2019].

83 Para identificar a las entidades constitutivas de un Estado federal o descentralizado, tradicionalmente se alude a los términos "*entidad subnacional*", "*entidad subestatal*" o "*entidad gubernamental no central*" y para referir a su actividad en el plano internacional, se alude también a diversos términos tales como "*paradiplomacia*" o "*gestión subnacional /subestatal externa*". En relación con el primer conjunto de términos, utilizaremos indistintamente los tres cuando ello se nos permita, dado que los dos primeros encierran una distinción de acuerdo con el grado de descentralización territorial, refiriéndose el primero de ellos a la gestión externa provincial, es decir, contemplando solamente a las unidades territorialmente mayores que componen un Estado-Nación, llamadas comúnmente provincias o Estados, o dicho de otro modo, y con una mirada desde el Estado federal, el primer grado de descentralización territorial, no contemplando dicho término a los municipios o ciudades como grado de descentralización más cercano a la persona, al habitante de esos territorios. Centrándonos en el accionar de estas entidades en su proyección internacional, preferimos utilizar el término "gestión subnacional /subestatal externa" dado que, como señalan ciertos exponentes de la doctrina más relevante en estos temas, en nuestro país el prefijo "para" suele estar asociado a actividades en paralelo y hasta en ciertas ocasiones contrarias a la ley, como los términos: paramilitar o "grupos paraestatales". Cf. Colacrai, Miriam y Zubelzú Graciela, Las provincias y sus relaciones externas, ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie de Documentos de Trabajo, Nro. 6, diciembre de 1994. [en línea] <<http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf/>>[Consulta: 30 de diciembre de 2019].

rechos que emanan en su mayoría, de tratados internacionales de derechos humanos: acceso a la justicia, garantías judiciales en materia penal, medio ambiente, recursos naturales, igualdad, no discriminación, entre otros. En este análisis sucinto de cada uno de los textos, solo haremos referencia a aquellos aspectos que refieran a atribuciones de los órganos provinciales, o posturas (declaraciones) sobre temas de implicancia internacional, sin mayor detalle y solo efectuando algunas menciones a los derechos (más allá de la fuente internacional que puedan revestir) allí consagrados. Por otro lado, en relación con la actividad de gestión internacional municipal, haremos referencia a algunos textos constitucionales provinciales que la reconocen, pero no sin antes aclarar en esta oportunidad que sobre ello se regresará en otro trabajo de esta obra que analiza la gestión internacional municipal. Efectuadas las aclaraciones precedentes, los textos constitucionales provinciales que contienen referencias internacionales son:

Buenos Aires⁸⁴. Su texto constitucional, si bien ha sido reformado en 1994, efectúa referencias a los derechos humanos emanados de los tratados celebrados por el Estado federal, no menciona de manera expresa competencias internacionales de la Provincia, refiriéndose solamente a los tratados que celebra el Poder Ejecutivo, aunque en la práctica es ejemplo de una intensa gestión internacional subnacional.

Catamarca⁸⁵. En este caso el texto constitucional refiere a la atribución de la legislatura en relación con los acuerdos con otras provincias (de aprobarlos o desecharlos) no refiriendo a los de índole internacional, pero cuando se refiere a la atribución (de celebrarlos), en el marco del Poder Ejecutivo, allí sí refiere a los convenios celebrados con "*...entes de derecho público o privado, nacionales o extranjeros y entidades internacionales...*". En ese marco, establece que el gobernador representa al Estado y al pueblo de la Provincia en sus relaciones oficiales con el Gobierno de la Nación, con otras provincias argentinas, organismos internacionales y Estados del mundo. Indica que, como tal, tiene la atribución de celebrar tratados interjurisdiccionales y con la Nación, así como con entes de derecho público o privado, nacionales o extranjeros y entidades internacionales para fines de utilidad común, los que deberán

84 Constitución (1994) artículo 11. Los sucesivos artículos contemplan toda una serie de derechos para los/las ciudadanos/as de la provincia, los cuales emanan de los pactos internacionales de derechos humanos (artículos 12 y ss., en especial el artículo 36 y ss. hacen referencia a los derechos sociales).

85 Constitución (1988) artículo 1 en clara sintonía con el artículo 8 y con el capítulo II dedicado a los derechos económicos y sociales, artículo 6 (en especial, su inc. 8), artículo 110 en su inc. 11 y artículo 149 en sus incisos 1 y 15 y artículo 264.

contar con aprobación de la legislatura local y, en el caso de los previstos en el ex artículo 107 (actual, artículo 125) de la Constitución Nacional, con conocimiento del Congreso Federal.

Por otro lado, la Provincia se presenta como un Estado autónomo parte indivisible de la República Argentina, y constituido bajo la forma representativa, republicana y social. Destacamos este último atributo pues ello es una clara norma de constitucionalismo social que refleja el contenido emanado de los pactos internacionales en materia económica, cultural y social. Ello se ve confirmado al asegurar al pueblo de la Provincia el ejercicio de sus derechos individuales y sociales, la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales. En esa misma sintonía establece la posibilidad de concretar acuerdos en el orden internacional, con fines de bienestar social y progreso para el pueblo de la Provincia, sin perjuicio de las facultades del Gobierno federal en esta materia. Incorpora también los derechos culturales al promover las manifestaciones que afiancen la identidad nacional, provincial y latinoamericana, con apertura a los demás pueblos del mundo y a los valores permanentes de la cultura universal.

Chaco⁸⁶. Su texto incluye la cláusula federal en donde se establece la atribución de celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales, así como promover la ejecución de obra pública de interés regional. Incorpora los tratados internacionales enumerados en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. También establece que el Estado provincial promoverá acuerdos y tratados e integrará organizaciones nacionales, interprovinciales e internacionales sobre materia impositiva, producción, explotación de recursos naturales, servicios y obras públicas, y de preservación ambiental, propendiendo al desarrollo e integración regional. Con referencia a las atribuciones del poder legislativo, el texto remarca la facultad de aprobar tratados, protocolos y convenciones con Estados y Organizaciones internacionales. Este texto –al igual que los comentados previamente– adopta las normas del constitucionalismo social y, por ende, las disposiciones emanadas del derecho internacional de los derechos humanos. Paralelamente, le otorgan al Poder Ejecutivo provincial la facultad para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la legislatura y el gobierno federal.

86 Constitución (1994) artículo 13 en sus incs. 5 y 6, artículo 14, artículo 15 y ss., artículo 53, artículo 119 inc. 7 y artículo 141 inc. 10.

Chubut⁸⁷. Su texto refiere a los derechos y libertades fundamentales; estableciendo las responsabilidades de los funcionarios públicos que actúen en contra de ellos, rechazando cualquier exención tal como la obediencia debida. Contiene la cláusula Federal en su primer parte, donde contempla la atribución de celebrar convenios internacionales. Por fuera de esta cláusula, prevé expresamente la celebración de acuerdos interprovinciales y regionales con el fin de la atención de intereses comunes. Regula los acuerdos regionales y –en sintonía con los textos constitucionales que venimos analizando– incorpora contenido del constitucionalismo social de fuente internacional, al incluir los derechos emanados del trabajo y la función social de la propiedad entre otros colectivos de personas alcanzados (niñez, familia, entre otros). Establece la obligación de interpretar las normas referidas a derechos y libertades fundamentales emanadas de la Constitución Nacional, así como de su texto, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y dispone la responsabilidad de los funcionarios y magistrados por la violación de dichas normas. También se encarga de regular temas tales como comercio exterior, puertos, recursos naturales y turismo. Por último, contempla las atribuciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, en materia de aprobación de tratados que celebra la provincia.

Un tema que no es muy común encontrarlo en las constituciones provinciales, es el referido a las atribuciones internacionales de los municipios. La Constitución de Chubut contempla esa alternativa de gestión para las municipalidades de la provincia, autorizándolas a la creación de subregiones con fines de desarrollo económico y social, estableciendo organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Dispone también que pueden celebrar convenios interjurisdiccionales, así como con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁸⁸. En su preámbulo, hace referencia a los derechos humanos y a diversas normas de constitucionalismo social de fuente internacional tales como la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad humana. Al describir sus límites, menciona al Río de la Plata como uno de ellos y allí refiere a que dicha delimitación se encuentra acorde al régimen del río por parte del derecho internacional

87 Constitución (2010) artículo 9, artículo 14, artículo 15, artículo 22, artículo 84, artículo 85, artículo 86, artículo 91, artículos 99 a 111, artículo 135 inc. 1 y artículo 155 inc. 7, artículo 237

88 Constitución (1996) preámbulo, artículo 8. Artículo 80 incs. 8 y 14, artículo 104.

público (en clara referencia al Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo), estableciendo también el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales (tal como la Constitución Nacional lo reconoce en su artículo 124). Entre las atribuciones de la legislatura establece la de aprobar o rechazar los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el jefe de gobierno y autoriza al Poder Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno. En relación con el Poder Ejecutivo porteño, establece que el jefe de gobierno representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio, y esa representación la ejerce no solo ante el Gobierno federal, y ante las provincias, sino también en los vínculos internacionales. Por otro lado, entre las atribuciones y facultades del jefe de gobierno, indica que concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales así como aquellos celebrados con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros así como con organismos internacionales, incluyendo acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, colocando especial énfasis en aquellas regiones que pudiera conformar con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, supeditando ello a la aprobación de la Legislatura. Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos internacionales en que participa. Por último, indica el texto que la Ciudad fomenta el establecimiento de sedes y delegaciones de organismos del MERCOSUR e internacionales.

Córdoba⁸⁹. Expresa en la sección correspondiente a Declaraciones, Derechos y Garantías, mediante una "cláusula federal" la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del Gobierno federal. Asimismo, reconoce los tratados internacionales celebrados por la República. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, remarca la de aprobar acuerdos o convenios celebrados por el Poder Ejecutivo provincial; paralelamente, le otorga a este último la facultad para celebrar acuerdos con el Estado federal, las demás provincias, los municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con previa aprobación de la Legislatura.

Corrientes⁹⁰. La Constitución provincial es un texto moderno, con una impronta a favor de los derechos humanos en la regulación de temas

89 Constitución (2001) artículo 16 en sus incs. 1 y 2, artículos 7 a 11 y 23 a 29, artículo 18, artículo 104 inc. 2 y artículo 144 en su inc. 4.

90 Constitución (2007) primera parte, artículo 118 inc. 1, artículo 162 inc. 7, artículo 227 y disposición transitoria segunda.

como la igualdad de género, la libertad de expresión, el derecho a un ambiente sano y la preservación de los recursos originarios de la provincia, en ambos casos en clara sintonía con la Constitución Nacional en sus artículos 41 y 124. Regula la atribución de la Legislatura de aprobar o desechar tratados internacionales, además de los celebrados con las demás provincias. En ese marco, reconoce atribuciones al Poder Ejecutivo de la Provincia para celebrar tratados internacionales en el marco de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

La Constitución correntina es otra del minúsculo grupo de cartas magnas provinciales, que -en lo que refiere a nuestro tema- les dedica un espacio interesante a los municipios al reconocerles la atribución (con carácter voluntario) de crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines. En ese entendimiento establece que las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden implicar el involucramiento con sujetos públicos, privados y del tercer sector, y organismos internacionales.

Por último, en su disposición transitoria segunda, ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de la Nación Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. Agrega que la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

Entre Ríos⁹¹: En su texto, la Constitución incorpora una referencia a la recuperación de las Islas Malvinas y demás espacios insulares y marítimos como una causa nacional legítima, permanente e irrenunciable, a la que la Provincia honra y adhiere. Asimismo, reconoce como parte integrante de dicho texto, a los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. También 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, en una clara línea de "constitución social", como algunas de las que ya hemos analizado. Asimismo, incluye la posibilidad de integrarse regionalmente mediante acuerdos. Igualmente indica que se podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al Gobierno federal y fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo a las características de comunidad de intereses, afi-

91 Constitución (2008): artículo 34, artículo 75 y artículos 83 a 85. .

nidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable. Por último, tanto en las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, solo regula la aprobación de tratados interprovinciales y al considerar esa la materia, efectúa una referencia al artículo 125 de la CN.

Formosa⁹² se constituye desde su preámbulo como un Estado social lo cual encuentra reflejo en la primera parte de la Constitución provincial. De su territorio, surge que es una de las provincias que poseen límites interjurisdiccionales e internacionales (con Paraguay y Bolivia), expresamente establecidos en el texto constitucional. La Constitución incluye una "cláusula federal" desde donde se explica la relación con el Estado central y donde se promueve un federalismo de integración. Incluye un artículo particular para indicar que las causas "Malvinas" y "Río Pilcomayo" constituyen para la Provincia, una causa nacional y su reparación histórica es una causa provincial. Indica que ambas son irrenunciables e imprescriptibles. Lo particular del caso de Formosa es que no lo hace como disposición transitoria, sino como un articulado más del texto constitucional. Como es usual en las distintas constituciones provinciales, la de Formosa establece la atribución de la Legislatura de aprobar o desechar acuerdos, convenios o tratados con la Nación, las demás provincias o Estados extranjeros, estableciendo también un procedimiento para la aprobación de tratados regionales y en sintonía con la atribución conferida al Poder Ejecutivo provincial de celebrarlos.

Jujuy⁹³. Expresa en la sección correspondiente a Declaraciones, Derechos y Garantías, la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del Gobierno federal. En su texto indica que los integrantes de los poderes públicos provinciales aplicarán la Constitución y las leyes nacionales (no aclara, pero se entiende que se refiere tanto a la Constitución Nacional como a la provincial), los tratados con las potencias extranjeras y también los decretos o resoluciones dictados por el Poder Ejecutivo nacional en uso de sus facultades, haciendo la aclaración de que estos últimos no deben afectar los poderes no delegados por la Provincia al Gobierno federal. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, remarcan la facultad de aprobar acuerdos o convenios con actores internacionales. Paralelamente, le reconoce al Poder

92 Constitución (2003): preámbulo, artículo 2, artículo 6, artículo 8, artículo 120 inc. 1 y artículo 142 inc. 1.

93 Constitución (1986): artículo 1, artículo 2, artículo 3, artículo 15, artículo 123 en sus incs. 34 y 36 y artículo 137 inc. 7.

Ejecutivo provincial la atribución para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la Legislatura.

La Pampa⁹⁴. El texto constitucional señala en la Primera Parte la atribución de los poderes públicos de celebrar acuerdos o convenios internacionales; ratificando su pertenencia a la Región Patagónica y permitiendo la organización territorial en regiones. Establece la jerarquía superior de la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia y de los tratados que celebre la Provincia, en relación con las leyes provinciales. En la parte correspondiente a los poderes públicos, establece su atribución de celebrar convenios interprovinciales y/o con la Nación.

La Rioja⁹⁵. Expresa en su preámbulo la necesidad de promover la integración latinoamericana. Establece la atribución de la Provincia de celebrar gestiones, actos o convenios internacionales (con lo cual sería más amplia que la atribución del artículo 124 de la CN en donde se debatió la inclusión del término "gestión" y la Convención Constituyente optó por el término de "convenios" internacionales) y sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno federal; todo ello separado de la gestión interjurisdiccional. Incorpora una cláusula expresa referida a los derechos humanos. También establece la posibilidad de regionalización para los municipios de la Provincia.

Mendoza⁹⁶, **Misiones**⁹⁷ y **Santa Fe**⁹⁸. Los presentes textos presentan la particularidad de que, más allá de disposiciones referidas a la regionalización y/o a ciertos derechos, no contienen prescripciones expresas acerca de nuestro objeto de investigación.

Neuquén⁹⁹. Contempla la "cláusula federal" donde establece que la Provincia ejerce los derechos que le reconocen los artículos 124 y 125. También reafirma su pertenencia a la Región Patagónica.

Indica que es competencia provincial el dictado de normas ambientales complementarias de las nacionales no admitiéndose en el terri-

94 Constitución (1994): artículo 4, artículo 7, artículo 68 en su inc. 2, artículo 81 en su inc. 1.

95 Constitución (2008): artículo 16, artículo 19, artículo 105 en su inc. 12 y artículo 172.

96 Constitución (1916 - 2007).

97 Constitución (1958 - 2012).

98 Constitución (1962).

99 Constitución (2006): artículo 6, artículo 8, y artículo 92, artículo 189 inc. 1, artículo 214 inc. 1

torio provincial la aplicación de normas nacionales que, justificadas en la necesidad de regular sobre presupuestos mínimos ambientales (en clara referencia al artículo 41 de la Constitución Nacional), traspasen dichas pautas y socaven el dominio originario de la provincia sobre sus recursos naturales, reconocido en el artículo 124 *in fine* de la Constitución Nacional. En la parte correspondiente a los poderes públicos, establece su atribución de celebrar convenios interprovinciales y/o con la Nación.

Río Negro¹⁰⁰. Destaca la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de las provincias y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, nada dice acerca de aprobar o desechar acuerdos o convenios, pero sí le reconoce al Poder Ejecutivo provincial la facultad para celebrar esos acuerdos y además le reconoce facultad para celebrar y firmar por sí iguales tratados o convenios en asuntos de su exclusiva competencia, dando conocimiento posterior a la Legislatura, con previa aprobación de la legislatura y el gobierno federal.

Salta¹⁰¹. Desde su preámbulo, ya exhibe su apertura a las normas del constitucionalismo social de fuente internacional y, en particular, hace referencia a la igualdad, la solidaridad, la paz y los derechos humanos en general, lo cual reafirma partiendo de la base de promover una democracia social de derecho, basada en el trabajo de personas libres, iguales y solidarias. El texto contempla la llamada "cláusula federal" `por la cual establece, por un lado, el fomento de un "federalismo de concertación" con el gobierno federal y entre las provincias a los efectos de entablar relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. Por otro lado, indica que la provincia ejercerá los derechos y competencias no delegados al Gobierno federal, en aras al efectivo establecimiento del sistema federal adoptado en la Constitución Nacional. De ello se puede deducir que las atribuciones internacionales que lleva adelante la provincia, ello implica: gestiones y acuerdos varios a nivel individual, así como regional lo son en materias reservadas o concurrentes con la Nación. Asimismo, promueve el regionalismo y la integración.

En lo referido a las atribuciones de los órganos constituidos, establece que el Poder Legislativo tiene atribución para aprobar o desechar

100 Constitución (1988): artículo 12 incs. 1, 2, 3, 6, 7, artículo 139 en su inc. 10, artículo 181 en sus incs. 13 y 14.

101 Constitución (1988-2003): preámbulo, artículo 1, artículo 3, artículo 8, artículo 127 inciso 7, artículo 144 en sus incisos 13 y 14 y artículo 176 inciso 21.

los tratados que celebre el Poder Ejecutivo en nombre de la Provincia con otras provincias, la Nación, municipios o con otros Estados, organismos internacionales o Estados extranjeros, y/o que tengan como objetivo constituir regiones y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución Nacional (en clara referencia al artículo 124 aunque sin mencionarlo) así como a disposiciones de la Constitución provincial. Añade que podrá autorizar a que el Poder Ejecutivo realice aquellos convenios que no impongan obligaciones significativas a la Provincia, sin aclarar que se entiende por "obligaciones significativas".

Entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, separa claramente la de celebrar acuerdos interjurisdiccionales y con la Nación, de aquella que lo faculta a promover gestiones con contrapartes internacionales (otras naciones¹⁰² y organismos internacionales) para la gestión de intereses de la Provincia, y sin afectar la política exterior, en clara sintonía con la Constitución Nacional.

Por último, Salta se incluye también en el reducido grupo de provincias que contemplan en sus Cartas Magnas, atribuciones internacionales para sus municipios, ello por cuanto la Constitución salteña expresamente contempla que los municipios pueden celebrar convenios interjurisdiccionales (municipios, Provincia o Nación), así como con organizaciones públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales e internacionales, en la esfera de su competencia.

San Juan¹⁰³. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, remarcan la referida a la aprobación de acuerdos o Convenios con actores internacionales. Desde sus inicios, presenta a la Provincia como un Estado social. Paralelamente, le otorgan al Poder Ejecutivo provincial la facultad para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la legislatura y el Gobierno federal y por último, luego de establecer una categorización de sus municipios, los faculta a celebrar acuerdos con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso con conocimiento previo de la Cámara de Diputados provincial.

102 Al hablar de "nación" refiriéndose a "...otras naciones y organismos internacionales...", no sea aclara el alcance de ese concepto.

103 Constitución (1986 - 2011) preámbulo, artículo 5, artículo 90, artículo 102, artículo 113, artículo 150 inc. 2, artículo 189 incs. 3 y 9, artículo 240 y artículo 251 inc. 9.

San Luis¹⁰⁴. Señala en su preámbulo la necesidad de promover la integración latinoamericana. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, remarcan la de aprobar acuerdos o convenios con actores internacionales y, en relación con el Poder Ejecutivo provincial, le confiere la facultad para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la legislatura. Destaca la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de las provincias y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica. En relación a los municipios, les reconoce dentro de su autonomía, la atribución de los concejos deliberantes, de dictar ordenanzas y reglamentos referidos a tratados de mutuo interés con otros entes de derecho público y privado, sin aclarar si refiere a entidades nacionales, regionales o internacionales ni tampoco aclara cuáles serían los fines de la ordenanza o reglamento dictado (si aprobar lo hecho por el Poder Ejecutivo o celebrar acuerdos, máxime cuando entre las atribuciones del Poder Ejecutivo municipal no surge la de celebrar convenios con entidades extranjeras), em ambos casos, podríamos presumir que todo tipo de convenio estaría incluido.

Santa Cruz¹⁰⁵. El texto constitucional reconoce -en sintonía con lo indicado en el artículo 124 de la Constitución Nacional- que la Provincia ostenta el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, estableciendo su ejercicio con las particularidades que en cada caso se indique y sin perjuicio de las facultades delegadas. Ello en clara sintonía con el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional que establece como atribución delegada al Congreso Federal la referida al dictado de los códigos de minería y, desde luego, con el artículo 41 de la Constitución Nacional que, a la par del mencionado artículo 124 que les reconoce a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, estableció la obligación a la Nación de dictar los presupuestos mínimos medioambientales. Vale destacar que ambos articulados mencionados en último lugar han sido incorporados a la Constitución Nacional en la última reforma operada en el año 1994. El tema de los recursos naturales, si bien está presente en varias cartas constitucionales provinciales, lo mencionamos en este caso dada la particular característica de la Provincia en trato en relación con los recursos naturales y, en especial los hidrocarburos. En ese marco, indica que serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarburíferos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía, los que podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o

104 Constitución (1987 - 2011) preámbulo, artículo 79, artículo 80, artículo 88, artículo 144 inc. 2, artículo 168 inc. 15 y artículo 258 inc. 15.

105 Constitución (1998): artículo 52, artículo 104 inc. 1 y artículo 119 inc. 4.

privadas, sin aclarar si deben ser nacionales o extranjeras pero la práctica propia de la administración provincial nos obliga a realizar una interpretación amplia, concluyendo en este punto que el Estado provincial ejercerá el poder de policía. Se reconoce a la Legislatura la atribución de promover la celebración de acuerdos regionales en materia económica, social y de enseñanza y al Poder Ejecutivo de celebrar y firmar tratados o convenios con otras provincias o con la Nación, dando cuenta a la Cámara para su aprobación o rechazo.

Santiago del Estero¹⁰⁶. La Constitución comienza por incorporar en su texto, no solo las declaraciones, derechos y garantías emanados de la Constitución Nacional, sino también a los tratados internacionales de derechos humanos a los que se les reconoce jerarquía constitucional incluyendo grupos / colectivos particulares, como, por ejemplo, los veteranos de guerra. Establece la supremacía de esa Constitución, en relación con las leyes y a los tratados que la Provincia celebre y, además deja en claro desde el comienzo que la Provincia cuenta con atribuciones para celebrar tratados de integración en los que delegue -a una organización o institución regional de la que forme parte- el ejercicio de competencias constitucionales, siendo obligación de los poderes públicos, según los casos, velar por su cumplimiento. Incluye específicamente competencias de acción y gestión internacional entre las atribuciones de los Poderes legislativo y Ejecutivo provinciales. Por otro lado, en relación con los municipios establece que cuentan entre sus competencias, la que les permite celebrar convenios con la Nación, las provincias y otros municipios, así como celebrar convenios internacionales, que estén en conformidad con los principios establecidos en la Constitución Nacional y en provincial dándose conocimiento a la Legislatura.

La Provincia también reivindica los derechos inalienables de soberanía sobre las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, como parte integrante de la República Argentina, apoyando al Estado federal en toda acción tendiente al logro de dicho objetivo. Por otro lado, también efectúa una reivindicación a los derechos inalienables de la Provincia sobre las aguas del Río Bermejo que, por razones jurídicas, geográficas e históricas le corresponden, conminando a todos los funcionarios del gobierno a defenderlos.

106 Constitución (1997 - 2005): artículo 1, artículo 4, artículo 5, artículo 31, artículo 136 inc. 1, artículo 160 inc. 6, artículo 220, artículo 237 y artículo 238.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur¹⁰⁷. En el preámbulo enuncia la pertenencia de la Provincia a la Región Patagónica, así como la postura del Estado provincial hacia el constitucionalismo social de fuente internacional (reflejado también en su capítulo 2) al incorporar normas que promueven la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales provinciales (profundizado en su capítulo 5). En lo referente a los límites de la Provincia, afirma que los mismos están en conformidad con los límites internacionales de la República Argentina, ello en clara alusión a la situación internacional referida al espacio antártico argentino, así como a la soberanía de nuestro país sobre el territorio de las Islas Malvinas y los espacios marítimos e insulares correspondientes. Expresa en la sección referida a las Declaraciones, Derechos y Garantías, la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del Gobierno federal. Con referencia a las atribuciones del Poder Legislativo, remarcan la de aprobar acuerdos o convenios con actores internacionales. Paralelamente, le otorga al Poder Ejecutivo provincial la facultad para celebrar acuerdos con entidades internacionales, con previa aprobación de la Legislatura. En relación con el régimen municipal, se les reconoce la atribución de formar parte de organismos de carácter regional. Se nos ocurre como ejemplo, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR – FCCR - o la red MERCOCIUDADES, como instancias de inserción subestatal a nivel regional a las que nos referiremos en otros capítulos de esta obra.

Tucumán¹⁰⁸. Su texto reconoce los tratados internacionales de derechos humanos vigentes, así como las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivos de orden local de aprobar o desechar esos tratados, así como celebrarlos; respectivamente. También contempla normas de preservación del ambiente y, para ello, diseña medidas jurídicas y de carácter interjurisdiccional. Por otro lado, promueve la integración regional de la Provincia, correspondiendo a los poderes públicos provinciales el cumplimiento de dichos acuerdos.

5. Conclusiones. Reflexión final

A lo largo del presente trabajo hemos intentado reflejar que cada vez con más dinamismo somos protagonistas del accionar externo de los

107 Constitución (1991): preámbulo, artículo 2, artículo 5 en sus inc. 1 y 5, artículo 105 en su inc. 7, artículo 135 en su inc. 1 y artículo 173 inc. 13.

108 Constitución (2006) Preámbulo, artículo 24, artículo 41, artículo 67 incs. 1 y 24, artículo 101 inc. 14, y artículo 148.

Gobiernos subestatales, tanto a nivel subnacional como local o municipal. Es evidente que el éxito del Estado federal dependerá del éxito alcanzado por cada una de sus partes, los Estados Federados. Por ello, parece esencial destacar que la salida está en la búsqueda del equilibrio entre los intereses subnacionales y locales con los nacionales. A nivel constitucional, nuestro Estado asumió el desafío con la última reforma de nuestra Carta Magna, de reconocer la atribución de las provincias de celebrar acuerdos internacionales en los términos que ella misma establece y si bien, no delimita las materias; del análisis de distintas constituciones provinciales vimos que algunas de ellas entienden aplicables las materias señaladas en el artículo 125 de la Constitución Nacional y, desde luego, las no delegadas expresamente al Estado federal y las que ejercen de modo concurrente con la Nación.

Los modos de vinculación externa subestatal pueden reflejarse de diverso modo: ya sea a nivel regional o individual, cada Provincia o Municipio, así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el primer caso, las regiones pueden estar constituidas por entidades de un mismo Estado o de varios (ya sean estos de conformación federal o unitaria pero descentralizados). Hemos dejado asentado que el dinamismo que exhiben algunas de ellas, en la actualidad muestran una institucionalidad debilitada y una agenda con poco contenido. Ello representa un llamado de alerta dado que, la región constituye un esquema de integración de suma utilidad para articular políticas públicas que redunden en beneficios para la población. Para contrarrestar ello, instamos a dar más participación a la sociedad civil en los procesos de toma de decisión a través, trayendo de nuevo las palabras de Hernández, de constituir las con órganos flexibles, no burocráticos e integrados por autoridades de las provincias y municipios que las conformen para lograr una mayor inmediatez con la sociedad.

Por otro lado, concluimos en que la motivación de las provincias de integrarse en diferentes esquemas regionales les permite a ellas un accionar internacional en diferentes ámbitos y con fines diversos, lo que, tal vez, no se lograría si están enfocadas en un mismo y único esquema regional.

El marco jurídico de este accionar es el artículo 124 de la Constitución Nacional, incorporado en la última reforma de la Carta Magna en el año 1994. Recreamos aquí los debates en relación con su posible reglamentación y, concluyendo ya con nuestro trabajo, admitimos que entendemos que no es necesaria tal actividad legislativa. La reglamentación normativa en su esencia persigue como objetivo, completar la redacción de una norma para permitir su aplicación práctica. La reglamentación, por ejemplo, permite crear un organismo, establecer o diseñar

un procedimiento, y/o aclarar los alcances de la aplicación de la norma en cuestión. En el caso que nos ocupa, la práctica desde 1994 hasta la actualidad, pasados más de 25 años de adoptado el artículo, demuestra que las gestiones internacionales que desarrollan nuestras provincias se cumplen en una "armonía de hecho" con la Nación, porque nunca se han generado controversias con relación a posibles actuaciones *ultra vires*, de alguna Provincia; es decir, sobre competencias delegadas a la Nación. Por otro lado, el marco jurídico es claro: por el artículo 31 de la Constitución Nacional el derecho público federal (la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales celebrados por el Estado federal y las leyes del Congreso de la Nación) son la ley suprema y cualquier norma provincial que tenga un contenido contrario, es inconstitucional. Además, de la Constitución Nacional surge claramente el juego armónico de competencias reservadas, delegadas y concurrentes y ninguna norma expresa o implícitamente autoriza a una Provincia a celebrar convenios internacionales acerca de aquellas competencias que han optado por delegar, al momento de la organización constitucional.

Más allá de lo expuesto, si se adopta la decisión de reglamentarlo, consideramos que –así se opte por hacerlo mediante una ley o a través de una resolución conjunta de las cámaras– nunca podría tener lugar la reglamentación de una norma mediante el procedimiento de *sanción ficta*. Ello pro cuanto la Constitución Nacional lo prohíbe expresamente para la ley que, de algún modo, es la norma interna de mayor jerarquía (en relación con otra norma de fuente interna tales como un decreto, una resolución, disposición, entre otros) y la más usual (si se quiere), con lo cual se entiende que el fin perseguido en prohibirla para la adopción de tal norma, debe acatarse también para la adopción de normas inferiores o más concretas. "Saltar" la opinión de una Cámara del Honorable Congreso de la Nación, consideramos que implica atentar contra uno de los principios más elementales de toda República y, en nuestro caso, de nuestro sistema republicano que es –en su esencia– representativo. En ese sentido el Congreso federal, en nuestro país, es el órgano para tal fin, por el criterio de representatividad que posee cada Cámara que lo conforma y que distingue una de la otra y el equilibrio de ambas es el resorte de nuestro sistema republicano y, mal puede existir un equilibrio entre ambas cuando la voz de una de ellas no es escuchada al momento de adoptar una norma, sea de la clase o tipología normativa que fuere. Con lo cual, en este punto concluimos que, si bien no es necesaria una reglamentación del artículo, si se decide sancionar una, debe serlo con la debida participación de cada una de las Cámaras del Congreso.

Por último, se pudo comprobar que el tema no estuvo ajeno al derecho público provincial. Ello por cuanto hemos verificado que algunas

provincias efectúan referencia expresa a las atribuciones externas. En este conjunto se encuentran la Constitución de las Provincias de Río Negro, Neuquén, Tucumán, Corrientes, San Luís, Formosa, Salta, Entre Ríos, Córdoba, Chubut, La Rioja, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Catamarca, La Pampa, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todas ellas encuentran como denominador común que establecen disposiciones que, en lo formal o de hecho, reflejan el desarrollo de atribuciones internacionales para la Provincia (y en algunos casos, también para los municipios). Tal es así que en sus textos podemos ver referencias a lo que, en doctrina, se conoce como "cláusula federal"; por cuanto promueve un federalismo de concertación con la Autoridad federal y entre las distintas administraciones provinciales, a los fines de la satisfacción de intereses comunes; como así también a los efectos de establecer relaciones conjuntas intergubernamentales e interjurisdiccionales, a través de tratados y convenios y también, con el fin de promover participaciones en organismos de consulta y decisión. Algunas, facultan a la máxima autoridad provincial a celebrar acuerdos con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, además de impulsar negociaciones, siempre cuidando de no afectar la política exterior que es competencia exclusiva de la Nación y también incorporan referencias a temas prioritarios de política exterior tales como: 1) integración internacional y regional, las vinculaciones con Estados de Latinoamérica y la incorporación de las provincias en regiones 2) la promoción del comercio internacional de las provincias, y 3) las reivindicaciones nacionales tales como el actual planteamiento de la Cuestión Malvinas y el territorio allí comprendido como parte del territorio nacional.

Por el contrario, existen casos de otras provincias que no efectúan referencia expresa (directa e indirectamente) a las facultades externas. En ese sentido, pero marcando diferencias con el caso anterior, algunas constituciones provinciales no incluyen facultades de gestión externa expresamente reconocidas en sus textos constitucionales, aunque sí (algunas de ellas) incluyen contenidos vinculados con la regionalización provincial. Tales son los casos de: Buenos Aires, Misiones, Mendoza y Santa Fe, aunque en los hechos las tres provincias hacen uso de dichas atribuciones constitucionales provenientes del artículo 124 de la Constitución Nacional. En otros casos, algunos textos constitucionales provinciales incluyen disposiciones que, indirectamente permiten pensar en una gestión internacional de la Provincia desde su texto constitucional: Santa Cruz, que, si bien refiere a las atribuciones para celebrar tratados interprovinciales, dedica un gran espacio para formular una política pro-

vincial en materia de recursos naturales.

A modo de colofón, podemos cerrar estas líneas afirmando que los esquemas federales y/o de descentralización territorial en sí mismos y las relaciones internacionales que ellos permiten a las entidades sub-estatales que los componen, es una temática que suscitó y suscita todavía mucho debate en la doctrina y en los órganos de carácter público y, el hecho que se esté planteando este estudio a nivel constitucional, demuestra que el federalismo está realmente vivo y nuestro Estado no escapa a ello. Muchas pueden ser las opiniones a favor o contrarias a los temas aquí planteados, no obstante, hemos podido comprobar a lo largo del presente análisis que, como dijéramos *supra*, la relación Nación – Provincia en la actualidad es rica, fructífera y una clara señal de un federalismo que –en la República Argentina- está cada vez más vivo y en constante crecimiento.

Federalismo y descentralización

LAS ENTIDADES SUBESTATALES, ¿NUEVOS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO? UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LOS SUJETOS Y DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS.

Por Claudia Gabriela Gasol Varela y
Juan Manuel Martín Moran

Abstract.

Si bien, desde el Derecho Internacional Público, la cuestión de los Estados Federales se ha tratado y existe un consenso al respecto, el tema subsiste. El dinámico y muy pujante escenario internacional en materia de gestión internacional subestatal que se viene desarrollando en tiempos recientes evidencia cambios en la forma e intensidad del relacionamiento que a nuestro criterio representan un desafío para el desarrollo progresivo del derecho internacional en áreas tales como el derecho de los tratados internacionales, la teoría de los Sujetos de derecho internacional, y la responsabilidad internacional del Estado. El presente trabajo pretende echar una mirada actual y reflexionar al respecto.

Palabras clave: Estados federales - Tratados internacionales - Subjetividad internacional - Responsabilidad internacional.

1. Introducción. Marco metodológico y cuestiones para analizar.

En el Derecho Internacional Público la cuestión de los estados federales no es nueva. Ya en el marco de la Conferencia Internacional para la Codificación del Derecho Internacional, celebrada en Ginebra en 1930 se estableció que el Estado responde por los actos cometidos por sus órganos y sobre la base del principio de "unidad del Estado"; el concepto "órgano" es amplio, abarcativo de aquellos pertenecientes a gobiernos subestatales (subnacionales y locales).

A su tiempo, la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI) – órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante, AG) – trabajó sobre el tema en dos ocasiones: 1) al momento de elaborarse los informes tendientes a la adopción un proyecto de convención en materia de "derecho de los tratados internacionales" y 2) con motivo de diseñarse el régimen de responsabilidad internacional de los Estados. En dichas ocasiones, el resultado estuvo orientado a negar a los entes subestatales una capacidad de "*treaty making power*" (capacidad de celebrar tratados); así como se ratificó el principio de derecho internacional que indica que la responsabilidad internacional es

de Estado a Estado (entre otros, asunto LaGrand -Alemania con EUA-, Provisional Measures, I.C.J. Reports 1999, pág. 9 y 16 párrafo 28).

El presente trabajo, intenta ser una contribución académica al debate suscitado acerca de la naturaleza jurídica de los convenios internacionales que celebran los gobiernos subestatales, determinando si podemos estar ante verdaderos tratados internacionales y, una vez ello, analizar en quién recae la responsabilidad internacional ante posibles incumplimientos. En ese sentido, se persigue reflejar los distintos interrogantes que el tema generó; en el ámbito del Derecho Internacional Público; en los intentos de obtener una respuesta jurídica acorde al estado de avance y constante cambio que nuestra disciplina evidencia. Para ello, analizaremos los aspectos relevantes de la cuestión a los efectos de determinar la existencia de una posible y naciente subjetividad internacional de los entes subestatales. Por último, efectuaremos algunas conclusiones.

2. La cuestión de los Estados federales en el plano regional e internacional.

El derecho internacional contemporáneo, surgido con el sistema de Naciones Unidas, en la segunda posguerra, adopta características propias en orden al surgimiento de nuevas áreas de cooperación e integración que van rediseñando el concepto tradicional de soberanía, así como "transforman" el carácter eminentemente interestatal del derecho internacional clásico, en un orden jurídico que contempla otros sujetos y/o entidades que interactúan en el plano internacional. Su advenimiento va marcando el inicio de una etapa en donde el concepto de Estado-Nación propio del modelo westfaliano entra en crisis al evidenciarse que ya no solo participan los Estados en la toma de decisiones de temas conjuntos; sino que también otras entidades cobran relevancia.

Cada vez con mayor presencia, se viene incorporando a las agendas político - institucionales y académicas los debates y reflexiones acerca de la gestión internacional que vienen desarrollando los gobiernos subestatales en los distintos Estados Federales o con algún grado de descentralización. Es así como Estados, Ciudades, Regiones, Provincias, Comunidades, Departamentos, Municipios, *Landers*, Cantones, "salen al mundo", a mostrarse e interactuar con pares; ya sea a nivel individual o en instancias regionales de integración y/o cooperación tales como el Comité de Regiones de la Unión Europea (CDR); y, más cercano a nuestras latitudes, la red Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI).

Estas nuevas realidades, amerita "desempolvar" un viejo debate que el

derecho internacional mantuvo hace unos años acerca de la atribución de una posible personalidad jurídica internacional de estas entidades subestatales, así como del alcance de sus actos a nivel internacional. Por otro lado, la inserción internacional de estas entidades plantea el hecho de que, en reiteradas ocasiones el propio Estado federal (o central) celebra tratados internacionales –en uso de su indiscutido “*treaty making power*”– incluyendo competencias propias de estas entidades subestatales y ello amerita otro interrogante basado en determinar si ante estas situaciones, sería procedente una instancia de “consulta previa” que, si bien no persiga una verdadera “codecisión” de los gobiernos subestatales, pero sí una intervención en aquellas materias que le son inherentes. Esta cuestión, en el ámbito del derecho internacional público, podría encontrar respuesta mediante la inserción de la llamada “cláusula federal” en diversos tratados internacionales, en especial, en materia de derechos humanos. En el presente trabajo también pretendemos indagar si esos mecanismos son necesarios y efectivos.

2.1. La subjetividad internacional. Alcance de la personalidad jurídica internacional.

Como venimos analizando, es cada vez más intensa y dinámica la gestión internacional de entes subestatales, dando lugar a interrogantes que alcanzan al derecho internacional público y sobre los cuales esta disciplina jurídica no estuvo ajena; sino que, muy por el contrario, tomó la delantera y ya se expidió sobre ello en los años sesenta del pasado siglo así también en tiempos más recientes confirmando lo dicho antes. No obstante, si bien incorporaremos estas referencias, nos preguntamos si un nuevo análisis de la cuestión puede vislumbrar cambios en algunos conceptos tradicionales del derecho internacional, dado el avance creciente registrado en la materia.

El tema en análisis se centra en dilucidar la naturaleza jurídica de los convenios internacionales celebrados por entes subestatales. En ese marco, analizaremos si se los puede considerar como verdaderos “tratados internacionales” y, desde luego, ello nos remite a la cuestión de si dichas entidades (subnacionales y locales) pueden ser consideradas “sujetos del derecho internacional”. Ello en el entendimiento de que, si bien la personalidad jurídica internacional tiene diferente alcance según el sujeto de que se trate, no es menos cierto que para celebrar tratados internacionales, se debe contar con la calidad de “sujeto del derecho internacional”, más allá del alcance de esa personalidad. Por otro lado, otro de los ámbitos que complementa el análisis y que ha sido estudiado desde el Derecho Internacional Público es la cuestión dirigida a determinar en quién reside la responsabilidad internacional en caso de

incumplimiento a los indicados "convenios internacionales".

2.1.2. La capacidad de celebrar tratados internacionales. Primera instancia de tratamiento de la cuestión federal.

Afirma Julio Barberis¹⁰⁹ que, el concepto de sujeto de derecho se encuentra vinculado con la noción de ámbito de validez personal de las normas, el cual expresa el conjunto de personas vinculadas por aquellas. Por todo ello concluye afirmando que "...sujeto del orden jurídico internacional es toda entidad o individuo que es destinatario directo de una norma del orden jurídico internacional que otorga un derecho o impone una obligación...puede definirse al sujeto como aquel cuya conducta está prevista directa y efectivamente por el derecho de gentes como contenido de un derecho o de una obligación"¹¹⁰. Díez de Velasco lo presenta desde el punto de vista de la necesidad de contar con "capacidad procesal" para ejercer esos derechos o cumplir dichas obligaciones en el ámbito internacional¹¹¹.

Julio Barberis, analizando la realidad en el derecho comparado, se refiere a los casos de sistemas federales como el que plantea las Constituciones de Estados Unidos, Canadá, y Alemania e indica que de ellas no surge expresamente cuáles pueden ser las contrapartes, es decir, si los miembros de una entidad federal celebran acuerdos internacionales con Estados extranjeros o con pares de otras entidades estatales. Afirma que ello ha sido materia de interpretación de la doctrina y la jurisprudencia, y, apoyándose en doctrina constitucional argentina afirma que la segunda alternativa es la que mejor refleja la práctica¹¹². También cita el caso de la antigua Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas que, por ley del 1 de febrero de 1944, modificó la Constitución habilitando a las repúblicas a la celebración de tratados internacionales, lo cual ha sido la fuente de una disposición similar en la Constitución de 1977 y que sustentó la práctica internacional llevada adelante por sus repúblicas, como el caso de Bielorrusia¹¹³.

En el caso de la Constitución argentina y el artículo 124 analizado en otro capítulo de esta obra, Barberis afirma que las provincias pueden celebrar convenios internacionales requiriéndose solamente como re-

109 BARBERIS Julio, *Los sujetos del derecho internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984.

110 BARBERIS, Julio; PFIRTNER, Frida Armas y QUEROL, María, *Sujetos del Derecho de Gentes*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998.

111 DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1999.

112 BARBERIS Julio, *Los sujetos del derecho internacional actual*, ob. cit. 61.

113 *Ibíd*, pp. 61/2.

quisito procedimental el de dar un mero conocimiento al Congreso federal¹¹⁴, no precisando estos convenios una "autorización" como en el caso de los tratados internacionales.

Ahora bien, una vez establecido que entendemos por sujeto del derecho internacional, e intentando arrojar luz al tema que nos ocupa, corresponde establecer las siguientes consideraciones. En virtud de que una entidad sea destinataria directa de normas provenientes del ámbito internacional y posea la capacidad procesal para ejercer los derechos o responder ante las obligaciones que dicha norma le atribuya, se determina su condición de sujeto del derecho internacional público y –por ende– le permitiría poseer el llamado "*treaty making power*" (o capacidad de celebrar tratados), ello considerando que la personalidad jurídica de cada sujeto es diferente y que ello implica considerar que existen sujetos que, no poseen la capacidad de participar en la formación de normas internacionales y solo se rigen por aquellas creadas por otros sujetos, pero indefectiblemente para crear normas internacionales, se debe contar con subjetividad en el plano internacional. En ese entendimiento correspondería formular dos planteos: En primer lugar, al referirnos a los convenios internacionales celebrados por las entidades subestatales, *¿estamos ante verdaderos "tratados internacionales" según el derecho internacional público? Asimismo, la indicada "atribución" conferida por la Carta Magna, ¿convierte a estas entidades en sujetos internacionales y –por ende– pasibles de responsabilidad internacional? ¿Se puede considerar actualmente que, desde el derecho internacional público se percibe una gradual aceptación de estas entidades como sujetos de ese orden jurídico? ¿existen indicios para ello?*

A los efectos de contestar nuestros interrogantes nos remitiremos a la definición de "tratado internacional" que nos brinda Julio Barberis quién admite que se puede definir al tratado internacional expresando que "*... se caracteriza por ser creado mediante una manifestación de voluntad común de dos o más sujetos del derecho de gentes con capacidad suficiente tendiente a establecer una regla de derecho en el orden jurídico internacional y que esté regido directamente por ese ordenamiento...*"¹¹⁵. También referimos –en el ámbito del derecho internacional público– a la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados¹¹⁶ (en

114 BARBERIS, Julio; PFIRTNER, Frida Armas y QUEROL, María, *Sujetos del Derecho de Gentes*, p. 48.

115 BARBERIS, Julio, *Formación del Derecho Internacional*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994. p. 49.

116 Aprobada por Argentina a través de Ley 19.865 (B.O 11/01/1973), ratificada por la República Argentina el 5 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 27 de enero de 1980.

adelante, CVDT) en donde vemos que en su artículo 2º inc. a) describe los tratados a los cuales dicho texto se aplica, afirmando que: "... se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular", con lo cual observamos que se refiere solamente a los Estados y a los tratados por escrito que celebran entre ellos. Dicha conclusión se complementa con el artículo 6º de la señalada Convención cuando afirma que todo Estado "...tiene capacidad para celebrar tratados..." Este último artículo generó un rico e intenso debate en el ámbito de la CDI y en la propia Conferencia de Viena a los efectos de elaborar el proyecto del actual artículo 6º de la Convención ya que es allí donde se debatió la posibilidad de incluir a los Estados miembros de uniones federales como entidades con capacidad para celebrar "tratados internacionales" pero finalmente no se lo incluyó.

Ernesto de la Guardia, en su obra "Derecho de los Tratados Internacionales"¹¹⁷ recreó este debate planteándolo como la "cuestión de los Estados Federales"¹¹⁸. Indica que el tema venía debatiéndose ya desde hace unos años cuando en el proyecto de 1962 se incluía a los Estados miembros de una unión federal junto con las Organizaciones Internacionales y demás sujetos del derecho internacional. El proyecto de la CDI con respecto al actual artículo 6º contenía una 2º parte que indicaba lo siguiente: "...2. *Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta*"¹¹⁹. En ese momento, en orden a fundamentar la inclusión de ese párrafo segundo se sostuvo que si bien era más frecuente que sea el Estado federal el que celebre tratados internacionales, no existiría ninguna norma de derecho internacional que se oponga a que dicho Estado habilite -vía constitucional- a los gobiernos subestatales a celebrar acuerdos internacionales. No obstante, vale destacar que siempre se tuvo como marco de referencia la Constitución federal. Ello, más allá de la decisión que fi-

117 DE LA GUARDIA, Ernesto, *Derecho de los Tratados Internacionales*. Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1997.

118 *Ibíd.*, pág. 131 numeral 19.

119 El actual artículo 6º, en el proyecto de 1962 llevaba el número 3 y su texto era el siguiente [en negrita, colocamos la parte que nos interesa]:

Article 3 Capacity to conclude treaties 1. Capacity to conclude treaties under international law is possessed by States and by other subjects of international law. 2. In a federal State, the capacity of the member states of a federal union to conclude treaties depends on the federal constitution. 3. In the case of international organizations, capacity to conclude treaties depends on the constitution of the organization concerned.

nalmente se adoptó y que la vemos reflejada en el actual artículo 6° de la Convención de Viena; es un dato que no es menor al momento de analizar nuevamente la cuestión a la luz del escenario internacional actual.

En el año 1965, al momento de decidirse la exclusión de las Organizaciones Internacionales, se entendió que el artículo ya no resultaba útil pues el ámbito de aplicación personal de la Convención estaría dado solamente por los Estados y que esa segunda parte refería a una cuestión netamente de derecho interno. Esa fue la posición asumida por la República Argentina argumentando que el proyecto de artículo no le generaba inconveniente porque su Constitución Nacional (1853-1860) no otorgaba esa atribución a los gobiernos subestatales argentinos y que ello era una cuestión interna de cada Estado. En ese momento, el Relator Especial propuso la supresión completa del artículo (anuario CDI 1965 II, 17) no obstante lo cual, el mismo fue aprobado por 7 votos contra 3 con cuatro abstenciones.

En el primer periodo de sesiones de la Conferencia de Viena y según señala Ernesto de la Guardia en otra de sus obras sobre la materia¹²⁰, se volvió sobre la supresión total del artículo¹²¹ (que ya solo contaba con los dos primeros párrafos de su texto original) o de su párrafo segundo¹²²; pero las mismas volvieron a fracasar, así también existieron otras propuestas tendientes a determinar con mayor precisión su contenido¹²³. Agrega De la Guardia que los Estados occidentales se manifestaban por la supresión mientras que los Estados socialistas, algunos afroasiáticos y Suiza por su mantenimiento. Finalmente, solo se suprimió la palabra "Estado" y quedó redactado aludiendo a los miembros de una "Unión federal"¹²⁴. Posteriormente, en el segundo periodo de sesiones de la Conferencia de Viena y con el impulso de la delegación canadiense (que veía en esa segunda parte del articulado un complejo problema con la cuestión de "Quebec") se procedió a la eliminación de esa segunda parte del artículo, quedando el texto del artículo tal como hoy lo conocemos. Ello por 66 votos contra 28 y 13 abstenciones, lo cual es importante destacar pues puede ser ilustrativo del consenso en esa

120 DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo, El derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969, Buenos Aires, Fedye - La Ley, 1970. pp. 178/9.

121 Enmiendas de Malasia, México y Vietnam, *ibíd.*

122 Australia presentó una propuesta para suprimir el párrafo 2°. La misma fue rechazada por 45 votos, 38 votos a favor y 10 abstenciones, *ibíd.*

123 Finlandia y Congo (su propuesta de aclaración refería al párrafo 1°) y Austria que establecía que el alcance de la capacidad subnacional debía ser confirmada por una Autoridad federal, *ibíd.*

124 *ibíd.*

época sobre esta cuestión¹²⁵.

De la Guardia incluye en su argumentación el texto constitucional de diversos Estados donde se niega –al menos en principio– esta atribución a los estados miembros de una federación. Tal el caso de la Constitución de Estados Unidos en su artículo 1º, secc. 10, parrs. 1º y 3º; la Constitución Federal Suiza de 1874 en su artículo 8º, la Constitución de la URSS de 1944 en su artículo 18 a y la Ley Constitucional de la República Federal de Alemania de 1949 en su artículo 32 párrafo 3º.¹²⁶

De los trabajos de la CDI, asimismo, quedó expresado el alcance del vocablo “Estado” para ese artículo; con el mismo sentido con el que se lo entiende en la Carta de las Naciones Unidas, en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958 y en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961; ello a los efectos del derecho internacional¹²⁷. Concluye De la Guardia¹²⁸ afirmando que de ello se deduce una pauta general que es que “si una entidad no tiene atribuida capacidad para concluir tratados no estará calificada como Estado en el sentido de esta disposición”.

De todo lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que no todos los sujetos del derecho internacional participan en la creación de normas internacionales –algunos se rigen por las que otros pares crean– otras entidades sí participan en el proceso de creación de normas, específicamente tienen reconocida la capacidad de celebrar tratados, estén o no regidos por la Convención de Viena; y ello dependerá del alcance de su personalidad jurídica internacional. Ahora bien, en el caso de los Estados miembros de una Unión federal, tal atribución al momento (y a consecuencia de la analizada supresión) no viene dada directamente del derecho internacional público, sino por normas de fuente interna –en los casos mencionados, por la Constitución del Estado en cuestión– encontrando entonces su capacidad para actuar internacionalmente, en una disposición interna de fuente constitucional y, en algunos casos como el sistema federal de Brasil, de rango infra constitucional o de la práctica constitucional.

Con lo cual los “acuerdos internacionales” que celebran las entidades miembros de una unión federal y, por ejemplo, a los que alude el artículo 124 Constitución Nacional no revestirían la calidad de “tratados internacionales” por no estar regidos por el derecho internacional público, tal como veremos en otro capítulo de esta obra. No obstante,

125 Argentina acompañó la supresión del artículo pues el párrafo primero era innecesario y el segundo refería a una cuestión constitucional interna. DE LA GUARDIA, *Derecho de los Tratados Internacionales*, op. cit.; pp. 132.

126 *Ibíd*; 132/133.

127 *Ibíd* 132.

128 DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo, op. cit, pp. 180.

siguiendo la pauta general surgida del sistema Viena; y considerando que se es "sujeto del derecho internacional" cuando se es destinatario de al menos una norma de ese orden jurídico, nos preguntamos qué sucedería si, como se regula en nuestro Estado a partir de 1994, las entidades subestatales tienen atribuida capacidad para concluir acuerdos internacionales con las limitaciones constitucionales indicadas y, desde el derecho internacional, surgen normas que adoptan el criterio de Viena, es decir, reconocer atribuciones internacionales a estos entes miembro de un Estado federal, con el alcance y limitaciones determinadas por el derecho interno. Creemos que, ante esa situación, nuestro análisis variaría pues si bien el alcance de la atribución estaría dado por una norma de fuente interna, el origen del *treaty making power*, sería de fuente internacional. Veremos a continuación, qué nos dicen las normas en materia de Responsabilidad Internacional de los Estados, emanadas del derecho de gentes.

2.1.3. La responsabilidad internacional del Estado por hecho internacionalmente ilícito. Otra instancia de análisis del estatus de las unidades miembros de un Estado federal.

2.1.3.1 Síntesis del desarrollo de su codificación a través del tiempo.

La AG en el año 1948 constituyó la CDI, siendo *la responsabilidad del Estado* seleccionada como uno de los primeros temas a ser estudiados y desarrollados por esta última.

F. V. García Amador resultó el primer Relator Especial en abordar el tema, habiendo iniciado su labor en 1956. Pasaron muchos años y varios Relatores –El Profesor Ago, W. Riphagen y G. Arangio Ruiz– desde aquel comienzo hasta el año 1997, siendo que fruto de su labor fue aprobado por la CDI un primer texto integral del proyecto de artículos con comentarios hacia el final de dicho período.

En ese último año J. Crawford fue designado como Relator Especial por la CDI, realizando entre los años 1998 y 2001 una segunda lectura del proyecto de artículos.

La CDI entre los años 1998 y 2000 inspeccionó el texto en sutotalidad, aprobando un proyecto nuevo de artículos que se presentó a los gobiernos para que formularan los comentarios que considerasen pertinentes.

Tras examinarse ese texto en el 53° período de sesiones del año 2001, se aprobó la versión definitiva, que contiene 59 artículos, elaborándose además un comentario a ese proyecto. Fue a través de la Resolución 56/83, del 12 de diciembre de 2001, que la AG tomó nota de los artículos, figurando su texto en el anexo de dicha resolución, "(...)" y los señaló a la atención de los gobiernos, sin perjuicio de la cuestión de su futura aprobación como texto de un tratado o de otro tipo de medida, según correspondiera¹²⁹.

Los artículos del proyecto anexo a la resolución antes citada fueron nuevamente señalados por la AG a la atención de los gobiernos –observando con reconocimiento dicha compilación– en sus resoluciones 59/35 del 2 de diciembre de 2004, 62/61 del 6 de diciembre de 2007 y 65/19 del 6 de diciembre de 2010.

2.1.3.2. Resolución 56/83 de la AG. Fundamentos de la responsabilidad del Estado. El hecho ilícito y sus elementos.

El artículo 1 anexo a la citada Resolución 56/83 de la AG dispone que "Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional".

Es pertinente resaltar –tal como lo hace el ya nombrado Relator Especial James Crawford en el texto *Artículos sobre responsabilidad del estado por hechos internacionalmente ilícitos*– que dicha normativa no resulta aplicable exclusivamente, como se ha propuesto, a la responsabilidad de los Estados respecto de otros Estados, lo que habría restringido notablemente el alcance de las obligaciones que aluden los artículos, y condicionado el desarrollo del derecho internacional. Este artículo, asimismo, no distingue las obligaciones que emanan de un tratado de aquellas que no; por lo cual, no se fija una diferenciación categórica entre la responsabilidad *ex contractu* y la *ex delicto*, así como tampoco se genera ninguna distinción, en este nivel de generalización, entre las obligaciones bilaterales y las multilaterales.

(...) todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado entraña la responsabilidad internacional de ese Estado y, por consiguiente, da lugar a nuevas relaciones jurídicas internacionales, además de las que existían antes que se produjera el hecho, es un principio que ha sido ampliamente reconocido tanto antes como después de que la Comisión formulara el artículo 1³⁰.

El artículo 2 establece los siguientes elementos como necesarios para

129 CRAWFORD, James, *Artículos sobre responsabilidad del estado por hechos internacionalmente ilícitos*, Naciones Unidas, 2009, p. 2 [en línea] <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_s.pdf> [Consulta: 25 de septiembre de 2019].

130 *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, Volumen II, Segunda*

la existencia de un hecho internacionalmente ilícito:

- 1) Un comportamiento atribuible al Estado, consistente en una acción u omisión y 2) ese comportamiento debe constituir una violación de una obligación jurídica internacional que incumbe a ese Estado en ese momento¹³¹.

En cuanto al primer elemento corresponde anticipar que en el acápite siguiente del presente capítulo se desarrollan las circunstancias en las que un comportamiento es atribuible al Estado.

Por otra parte, con relación al segundo, "la determinación de si y cuándo se ha producido la violación de una obligación depende de los términos precisos de la obligación, su interpretación y aplicación, teniendo en cuenta su objeto y finalidad y la realidad de los hechos"¹³².

Una característica importante de esta disposición consiste en que no se requiere en absoluto que exista culpa o dolo por parte del Estado para efectos de determinar la existencia de un hecho internacionalmente ilícito. Por supuesto que ello no significa

Parte, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones, A/CN.4/2001/Add.1 (part 2), Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2007, p. 33[en línea]<http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf>[Consulta:28 de septiembre de 2019].

A modo de ejemplo de su reconocimiento previo a la redacción del artículo aquí señalado, ver: *Phosphates du Maroc*, fallo, 1938, C.P.J.I., *série A/B n.º 74*, p. 10, en la p. 28. Véase también *Vapeur Wimbledon*, 1923, C.P.J.I., *série A n.º 1*, p. 15, en la p. 30; *Usine de Chorzów*, competencia, fallo n.º 8, 1927, C.P.J.I., *série A n.º 9*, p. 21, y, fondo, fallo n.º 13, 1928, C.P.J.I., *série A n.º 17*, p. 29; *Détroit de Corfou, fondo*, fallo, C.I.J. *Recueil 1949*, p. 4, en la p. 23; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Estados Unidos de América), fondo, fallo, C.I.J. *Recueil 1986*, p. 14, en la p. 142, párr. 283, y p. 149, párr. 292; *Projet Gabčíkovo-Nagy-maros*, p. 38, párr. 47; *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, opinión consultiva, C.I.J. *Recueil 1949*, p. 174, en la p. 184; *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, segunda fase, opinión consultiva, C.I.J. *Recueil 1950*, p. 221; *Dickson Car Wheel Company (U.S.A.) c. United Mexican States*, Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV, p. 669, en la p. 678 (1931).

Todas las citas del párrafo que antecede han sido invocadas en la página ya mencionada en la presente nota al pie del anuario referido precedentemente.

131 GASOL VARELA, Claudia, *Reglamentación del Art. 124 de la Constitución Nacional - Responsabilidad Internacional - Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis*, 2005, pp. 2/3 [en línea] <<http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>> [Consulta: 20.09.2018].

132 *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, Volumen II, Segunda Parte, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones, A/CN.4/2001/Add.1 (part 2), op. cit, p.57.*

que la culpabilidad sea irrelevante en las normas relativas a la responsabilidad del Estado. Más bien, significa que las distintas normas primarias sobre responsabilidad internacional pueden imponer diversos grados de culpabilidad, que van desde la “de-bida diligencia” hasta la responsabilidad objetiva.¹³³

Debe subrayarse a esta altura que, al menos desde lo expresamente fijado en el texto normativo en análisis, el daño –al igual que la culpa– no resulta un elemento necesario para que se configure la responsabilidad internacional.

2.1.3.3. Atribución de un comportamiento a un Estado.

En certera síntesis de las disposiciones del aludido articulado referidas a la atribución de un comportamiento determinado a un Estado, expone Crawford en el texto de su autoría (*ut supra* aludido) que:

(...) las disposiciones del capítulo II de la primera parte especifican el alcance de este concepto, tanto desde el punto de vista subjetivo como funcional (véase la función de “órgano” de un Estado, en el artículo 4; de una persona o grupo de personas que actúan bajo la dirección o el control del Estado, en el artículo 8; de un órgano puesto a la disposición del Estado por otro Estado en el artículo 6; de una persona o entidad que ejerza atribuciones del poder público, en el artículo 5; de personas o grupos que actúan en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales, en el artículo 9; de los comportamientos de un movimiento insurreccional o de otra índole, en el artículo 10). El capítulo II concluye con una disposición sobre la responsabilidad por el comportamiento que el Estado reconoce y adopta como propio (artículo 11), basándose en la analogía de la ratificación de los mandatos en derecho interno¹³⁴.

No obstante, lo precedentemente expuesto, el presente trabajo –por motivos metodológicos y de extensión– se circunscribe al análisis de supuestos enmarcables en el artículo 4 del citado proyecto, por lo cual prescinde el mismo de una profundización de los restantes artículos – antes mencionados– para sumergirse a continuación en la norma referida.

2.1.3.4. El artículo 4.

La disposición en cuestión¹³⁵ establece que el comportamiento de un

133 CRAWFORD, James, op. cit., p. 4.

134 Ibíd.

135 La cual se expide sobre el comportamiento de los órganos del Estado

órgano del Estado que actúe en calidad de tal es atribuible a dicho Estado. El término órgano del Estado incluye a la totalidad de entidades individuales o colectivas que forman parte de la organización del Estado y actúan en su nombre. Comprende a los órganos de toda entidad pública territorial incluida en el Estado.

En jurisprudencia precedente a la redacción de este texto normativo ya había sido reconocido que el Estado resulta responsable del comportamiento de sus propios órganos que actúen en calidad de tales¹³⁶.

El comentario de esta normativa –registrado en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*– evacúa de manera meridiana los posibles interrogantes o dudas que puedan surgir respecto de su redacción al exponer que:

(...) la referencia a un órgano del Estado tiene el sentido más general (...) Se extiende a los órganos de gobierno de cualquier tipo o categoría que ejerzan cualesquiera funciones y a cualquier nivel de la jerarquía, inclusive a nivel provincial o incluso local. A tal efecto no se distingue entre órganos legislativos, ejecutivos o judiciales. (...) Después de la segunda guerra mundial las comisiones mixtas frecuentemente tuvieron que examinar el comportamiento de órganos del Estado, tales como administradores de bienes del enemigo, alcaldes y oficiales de policía, y constantemente consideraron atribuibles al Estado los actos de

rezando:

1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.

2. Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado.

136 Tal como se ha expresado en el inciso tercero de los comentarios de este artículo documentados en el ya citado *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (p. 41):

En el asunto Moses, por ejemplo, objeto de una decisión de la Comisión Mixta de Reclamaciones México–Estados Unidos, el árbitro Lieber declaró: «Un funcionario o persona investida de autoridad representa *pro tanto* a su gobierno, que, en el sentido internacional, es la suma de todos los funcionarios y personas investidas de autoridad». Desde entonces este principio se ha enunciado muchas veces.

Asimismo, se cita allí –a modo de respaldo de la referida preexistencia– la siguiente jurisprudencia:

(...) *Réclamations des sujets italiens résidant au Pérou* (..); Salvador Comercial Company, Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XV (...), p. 455, en la p. 477 (1902); *Finnish Shipowners* (Gran Bretaña/Finlandia), *ibíd.*, vol. III (...), p. 1479, en la p. 1501 (1934).

esas personas. (...) [No] importa que la división territorial forme parte de un Estado federal o sea una región autónoma específica, y tampoco importa que el derecho interno del Estado confiera o no al parlamento federal la facultad de obligar a la división territorial a atenerse a las obligaciones internacionales del Estado. (...) Los términos «persona o entidad» (...) se emplean en un sentido amplio que abarca a cualquier persona natural o jurídica, en particular un funcionario público, un departamento, una comisión u otro organismo que ejerce atribuciones del poder público, etc. (...) Un problema particular es el de determinar si una persona que sea un órgano del Estado actúa en calidad de tal. A este efecto es indiferente que la persona tenga motivos ulteriores o impropios o abuse del poder público. Cuando tal persona actúe aparentemente en calidad oficial, o bajo las apariencias de autoridad, sus acciones serán atribuibles al Estado. El caso del comportamiento puramente privado no debe confundirse con el de un órgano que actúa como tal, pero excediéndose en sus atribuciones (*ultra vires*) o infringiendo las normas que rigen su actividad. En este último caso el órgano actúa, no obstante, en nombre del Estado¹³⁷.

Esta acotación encuentra asidero en la jurisprudencia en ella invocada¹³⁸, remitiéndonos a la misma en honor a la brevedad.

2.1.3.5. Fundamento de su obligatoriedad.

El referenciado articulado emerge del trabajo de la CDI, advirtiéndose –conforme lo expuesto precedentemente– que este último ha consistido principalmente en plasmar en el texto una precisa formulación de normas –ordenadas sistemáticamente– de derecho internacional público relativas a la responsabilidad internacional respecto de las que existía práctica de los Estados, precedentes y/o doctrinas con anterioridad a la redacción de éste. En esta lógica, resulta razonable considerar que el citado plexo normativo se halla conformado principalmente por un conjunto de normas consuetudinarias que resultan fuentes principales del derecho internacional público desde antes de ser incluidas en él. De allí que la obligatoriedad de las reglas que lo

137 *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, Volumen II, Segunda Parte, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones, A/CN.4/2001/Add.1 (part 2)*, op. cit., pp. 41/44.

138 Como por ejemplo: "*LaGrand*, medidas provisionales (véase la nota 91 *supra*), p. 16, párr. 28. Véase también *LaGrand* (Alemania c. Estados Unidos de América), fallo, *C.I.J.Recueil*2001, p. 466, en la p. 495, párr. 81". Citado en *ibíd.*, p. 43.

integran es anterior a su confección.

Hasta aquí podría justificarse con sustento que, en la actualidad, la mayoría de las pautas establecidas en el aludido articulado resultan de obligatorio cumplimiento; al menos aisladamente. Pero ¿cuál es la situación de la totalidad de ellas como conjunto de normas ordenadas sistemáticamente que integran el texto? ¿Tiene la misma fuerza de obligatoriedad como tal?

Desde un mero análisis de la Carta de San Francisco de 1945¹³⁹ (que diera nacimiento a las Naciones Unidas), podría afirmarse que la citada resolución –como tantas otras de la AG–, en virtud del tema que aborda, resulta una recomendación que carece de obligatoriedad para los Estados miembro de dicha organización; esto toda vez que la misma no versa sobre circunstancias que hagan al orden interno de ella (lo cual sí sucedería en los supuestos establecidos en los artículos 22, 63, 85, 23, 61, 86, 21, 96, 108, 4, 5, 6, 97, 93 y 17 de la citada Carta y en el artículo 8 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, resultando decisiones de obligatorio cumplimiento aquellas tomadas en marco de éstos). Esta primera respuesta, en principio, no adjudicaría al articulado un carácter obligatorio por haber sido aprobado en una resolución de la AG.

Sin embargo, es habitual que las resoluciones de la AG suelen adquirir obligatoriedad por transformarse en normas consuetudinarias, deviniendo así en fuentes primarias del derecho internacional. En diáfanas palabras del profesor Julio Barboza:

Sabido es que la costumbre en nuestros días presenta maneras más expeditivas de cristalizar en lo que Abi-Saab llama “la nueva costumbre” y Condorelli “la costumbre escrita”, esto es la creación de normas consuetudinarias sobre la base de textos, que se extienden a través de la acción de una comunidad particular, ya sea la que forman los miembros de un tratado multilateral, o de una costumbre especial –regional o particular a ciertos Estados– en tal forma que llegan a la aceptación generalizada de los sujetos que forman la comunidad internacional “en su conjunto”.

Este mecanismo cuasi-legislativo se origina en textos, a diferencia de la costumbre clásica que era básicamente un asunto de actos o conductas. Puede requerir relativamente poco tiem-

139 Ratificada por la República Argentina a través de Ley 12.838, sancionada el 30 de agosto de 1946 y publicada en el Boletín Oficial el 21 de noviembre de 1946.

po para su cristalización (...) ¹⁴⁰.

Tanto Barboza ¹⁴¹ como Crawford ¹⁴² exponen como ejemplo el caso de la CVDT, que en casi todas las ocasiones ha sido aplicada como derecho internacional consuetudinario, y no como tratado.

Corresponde señalar, además, evacuando toda posible sombra sobre la indudable obligatoriedad del texto de mención, la existencia de vasta jurisprudencia ¹⁴³ que lo ha invocado como fundamento para sus decisiones. A modo de ejemplo, conforme lo que se desprende del informe del Secretario General de las Naciones Unidas –en su *Compilación de las decisiones de cortes, tribunales y otros órganos internacionales sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* correspondiente al sexagésimo segundo período de sesiones ¹⁴⁴–, se cita el siguiente fallo:

En su laudo definitivo de 2003, el tribunal arbitral establecido para resolver la controversia entre Irlanda y el Reino Unido sobre el acceso a la información según el artículo 9 del Convenio para la protección del medio marino del Atlántico nordeste (Convenio OSPAR) explicó que la interpretación que proponía del párrafo 1 del artículo 9 del Convenio era “acorde con los principios contemporáneos sobre la responsabilidad del Estado”, y en particular con el principio según el cual “el Estado es respon-

140 BARBOZA, Julio, *La responsabilidad internacional*, pp. 29 y 30 [en línea] <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Julio_Barboza.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2019].

141 *Ibíd*, p. 30.

142 CRAWFORD, James, “The ilc’s articles on responsibility of states for internationally wrongful acts: a retrospect”, en *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, Vol. 96, No. 4, Oct. 2002, p. 889 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/3070683?read-now=1&seq=16#page_scan_tab_contents> [Consulta: 29 de septiembre de 2019].

143 Véase al respecto TLCAN (Mecanismo Complementario del CIADI), *ADF Group Inc. v. United States of America*, caso No. ARB(AF)/00/1, laudo, 9 de enero de 2003, párr. 165 y 166, reproducido en *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 18, No. 1, 2003, pp. 269 y 270; también CIADI, *Noble Ventures, Inc. v. Romania*, caso No. ARB/01/11, laudo, 12 de octubre de 2005, párr. 69. Citados en Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Compilación de las decisiones de cortes, tribunales y otros órganos internacionales*, Naciones Unidas, Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, A/62/62, Distr. General, 1º de febrero de 2007, p.21 y 22, y 25 respectivamente [en línea] <http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202008/Dip/Documentos/N0720399.pdf> [Consulta: 29 de septiembre de 2019].

144 *Ibíd*, p. 22

sable internacionalmente de los actos de sus órganos." Además, añadió que: ... los artículos 4 y 5 del proyecto de artículos de Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, que contienen normas de atribución de ciertas conductas a los Estados, confirman esta afirmación. En el plano internacional, los actos de las "autoridades competentes" se consideran atribuibles al Estado siempre que dichas autoridades estén comprendidas en el concepto de órganos o entidades estatales facultados para ejercer funciones propias de la autoridad pública. Como afirmó la Corte Internacional de Justicia en la causa LaGrand, "el Estado incurre en responsabilidad internacional por los actos de sus órganos y autoridades competentes cualesquiera que sean"¹⁴⁵.

Por todo esto, es impensado entender en la actualidad que el articulado en análisis resulta una mera recomendación carente de fuerza de obligatoriedad.

Del informe del Secretario General de las Naciones Unidas, en su Compilación de las decisiones de cortes, tribunales y otros órganos internacionales sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos correspondiente al sexagésimo segundo período de sesiones¹⁴⁶, se advierte que la jurisprudencia en dicha materia hace referencia a la CVDT en el caso CMS Gas Transmission Company c. Argentina. Allí el tribunal arbitral constituido para conocer en el mismo, en su decisión de 2003 sobre excepciones de competencia, afirmó lo siguiente en relación con el artículo 4 aprobado definitivamente por la CDI en 2001:

En lo que concierne a la responsabilidad internacional de la República Argentina según los términos del Tratado, tampoco es importante si algunos actos hubieran sido adoptados por el poder judicial y otros por una entidad administrativa o los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. El artículo 4 de los artículos sobre responsabilidad del Estado aprobados por la Comisión de Derecho Internacional es sumamente claro al respecto. A menos que se formule una reserva específica de conformidad con los artículos 19, 20 y 23 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la responsabilidad del Estado se generará y el hecho de que algunos actos hayan sido adoptados por el poder judicial y otros por otras instituciones del

145 *Dispute concerning Access to Information under Article 9 of the OSPAR Convention (Ireland v. United Kingdom)*, laudo definitivo, 2 de julio de 2003, párr. 144/145 (se omiten las notas). Citado en *ibíd.*, pp. 22 y 23.

146 *Ibíd.*, p. 23.

Estado no necesariamente implica que las controversias sean diferentes. Ninguna reserva de este tipo fue hecha respecto del [tratado bilateral sobre inversiones aplicable]¹⁴⁷.

De lo manifestado emerge que los Estados parte de un tratado internacional se encuentran obligados a su cumplimiento, pudiéndosele atribuir responsabilidad internacional a aquel que lo viole. Esto lleva a la necesidad de arrojar luz al concepto de *Estado* y allí nos remitimos a lo analizado en el punto 2.1.2 del presente capítulo al referirnos a los trabajos de la CDI sobre el derecho de los tratados y los debates generados en su ámbito para la elaboración del proyecto de artículos de la actual CVDT, en particular el artículo 6.

2.1.3.6. La cláusula federal.

Como indicamos previamente en el presente artículo, en los casos de Estados federales, una de las herramientas tendientes a lograr el efectivo cumplimiento de los tratados por parte de las unidades subestatales -integrantes de la federación- es la llamada "cláusula federal" inserta en varios de ellos, fundamentalmente en aquellos de derechos humanos.

Entre las cláusulas federales con mayor trascendencia en materia de derechos humanos se encuentra la existente en el artículo 28 de la Convención Americana sobre estos derechos (en adelante CADH¹⁴⁸), también llamada Pacto de San José de Costa Rica, la cual reza lo siguiente:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta convención (...).

Señala el reconocido profesor Ariel E. Dulitzky que esta cláusula "(...)

147 CIADI, *CMS Gas Transmission Company c. República Argentina*, caso No. ARB/01/8, decisión sobre excepciones de competencia, 17 de julio de 2003, párr. 108 (se omite la nota). Citado en *ibíd.*, p. 23.

148 Aprobada en Argentina por Ley 23.054, sancionada el 01 de marzo de 1984, promulgada el 19 de marzo de 1984 y publicada en Boletín Oficial el 27 de marzo de 1984. Ratificada por el Gobierno Argentino el 14 de agosto de 1984.

obliga al gobierno nacional a tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención¹⁴⁹.

Ahora bien, para efectuar un correcto estudio de esta cláusula federal, ella debe ser analizada juntamente con las siguientes normas contenidas en la aludida convención:

I) El artículo 1, que establece que en su inciso primero que:

Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

II) El artículo 2, el cual manifiesta que:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

III) El artículo 29, el cual en su inciso a) fija que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella.

En referencia a estas normas y a la cuestión tratada en este punto, se vuelve oportuno citar las certeras palabras de Dulitzky, quien ha expresado al respecto que:

Una lectura armónica e integral de estas disposiciones, permite sostener que la convención americana establece como deberes fundamentales a cargo de los Estados parte, es decir, los Estados con estructura federal, unitaria o cualquier otra, los de respeto y garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos en ella reconocidos (artículo 1.1). Adicionalmente coloca a los Estados parte con organización federal en la obligación

149 Cf. Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Assanidze v. Georgia, Application no. 71503/01, Judgment, 8 April 2004*, párr. 141. Citado en DULITZKY, Ariel E., *Juana Olin vs. Iberolandia*, Concurso Interamericano de Derechos Humanos, 2006, p. 35 [en línea] <<https://www.wcl.american.edu/impact/initiatives-programs/hracademy/academia/concurso/2006/memorandum-de-ley-spa/>> [Consulta: 05 de enero de 2020].

de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes y necesarias para cumplir con tales deberes (artículos 2 y 28.2).

Las dos obligaciones generales consagradas en la convención americana: la de respetar y garantizar los derechos protegidos (artículo 1.1) y la de adecuar el derecho interno a la normativa internacional (artículo 2) se hallan indisolublemente interrelacionadas y no condicionadas por el artículo 28. La cláusula federal precisa el alcance de las obligaciones generales, pero no las limita¹⁵⁰.

Además, ha agregado el nombrado autor que siguiendo las reglas de interpretación establecidas en el artículo 31¹⁵¹ de la CVDT, jamás se podría concluir que el artículo 28 de la CADH restringe los deberes del Estado federal¹⁵².

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) tiene dicho al respecto, en consonancia con lo *ut supra* expuesto, que "(...) un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional (...)"¹⁵³.

De lo manifestado párrafos arriba se desprende de forma notoria que las obligaciones previstas en el artículo 1 incisos 1° y 2° –ya mencionadas– fueron contraídas por los Estados al ratificar la citada convención, y por lo tanto son ellos quienes deberán responder ante su incumplimiento, aunque el mismo sea efectuado por entidades subestatales que componen una federación.

No obstante lo dicho, no está demás reflexionar respecto del motivo que propició la introducción de esta cláusula en la aludida convención. Sin duda su interpretación jurisprudencial y doctrinaria –ya citada– ha sido la más beneficiosa para quienes han reclamado la violación de los derechos humanos –lo cual es celebrado–, pero podría plantearse –desde otra mirada– que ella "(...) introduce lo que tradicionalmente opera como una excepción de incumplimiento de un tratado"¹⁵⁴. En esta línea

150 DULITZKY, Ariel E., *Federalismo y derechos humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina*, p. 208 [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R21506.pdf>> [Consulta: 23 de noviembre de 2019].

151 Que reza: "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

152 DULITZKY, Ariel E., *ibíd.* p. 209.

153 Corte IDH, Caso *Garrido y Baigorria c/ Argentina*, sentencia del 27/08/1998, p. 12, párr. 46 [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_39_esp.pdf> [Consulta: 23 de noviembre de 2019].

154 EYHERABIDE, Santiago, "Artículo 28. Cláusula Federal", en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.), *La Convención Americana de Derechos Humanos y su*

se advierte que si el párrafo segundo del artículo 28 de la CADH no existiera, de conformidad con el derecho internacional público, y en particular por lo dispuesto en los artículos 29¹⁵⁵ y 27¹⁵⁶ de la CVDT, la CADH -igual que cualquier otro tratado- debería cumplirse de igual forma en la totalidad del territorio de cada uno de los Estados partes de esta última, y éstos no podrían alegar como justificativo de su incumplimiento las disposiciones de su derecho interno (en este caso su estructura federal y la distribución de competencias).¹⁵⁷

Asimismo, el principio *pacta sunt servanda*¹⁵⁸ fijado en el artículo 26 de la CVDT robustece lo *ut supra* observado.

Entonces, el motivo de la incorporación de esta norma en el tratado pudo haber respondido a cuestiones políticas surgidas durante las primeras etapas de su celebración¹⁵⁹, dado que sería un tanto apresurado entender su existencia en el mismo como una mera reafirmación de obligaciones (para los Estados) consolidadas en el derecho de gentes con anterioridad a su redacción. De cualquier forma, la cuestión -tal como fuera antes dicho- ha sido sólidamente sorteada en beneficio de los más vulnerables; en aplicación conjunta de este artículo con el resto de la CADH (de la que forma parte) y la CVDT.

Por otra parte, sin perjuicio de lo referido con anterioridad, debe tenerse en consideración que, en palabras de Dulitzky:

La llamada cláusula federal (...) es cada vez más extraña en los tratados relativos a la protección de los derechos humanos. Dentro del propio sistema interamericano, tres convenciones destinadas a la protección específica de ciertos derechos adoptadas con posterioridad a la Convención Americana no contienen dicha cláusula¹⁶⁰ (...). Dentro del marco de las Nacio-

proyección en el Derecho Argentino, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la U.B.A., 2013, p. 510 [en línea] <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino.pdf>> [Consulta: 24 de noviembre de 2019].

155 El cual establece: "Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo".

156 Que fija: "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

157 *Ibíd.*

158 Los pactos deben cumplirse por las partes.

159 Ver al respecto *ibíd.*, p. 514.

160 Agregando el citado autor que:

(...) En efecto, ni la Convención Interamericana para Prevenir y Sancio-

nes Unidas existe un claro predominio de las convenciones que no han previsto disposición alguna en materia de obligaciones o restricciones específicas para los Estados Federales¹⁶¹ (...). [Sin embargo, dos] antiguas convenciones relacionadas con la protección de la persona humana adoptadas con anteriori-

nar la Tortura ni la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ni la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad prevén una cláusula federal. Con ello, podría entenderse que la previsión de la Convención Americana es una excepción antes que una regla general en el contexto de los tratados interamericanos de derechos humanos y por ende debe ser analizada, interpretada y aplicada de manera restrictiva.

Tan sólo la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) previó en su artículo 20 una cláusula (...) [similar].

En realidad, ésta es una cláusula que los autores denominan territorial antes que federal y que es común con un texto prácticamente idéntico en tratados de derecho internacional privado. No surge claramente de la historia legislativa ni de la práctica posterior que el artículo 20 de dicha Convención se refiera a las unidades territoriales de una federación o a posesiones territoriales de algunos Estados. De todas maneras, no tenemos conocimiento que ningún Estado, incluido Argentina, haya hecho la declaración a la que se refiere el mencionado artículo para limitar la aplicación de la Convención.

DULITZKY, Ariel E., "Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los sistemas federales: el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en ABRAMOVICH Víctor, BOVINO Alberto y COURTIS Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS-Editores del Puerto, 2007, pp. 20 y 21 [en línea] <<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/05/doctrina43338.pdf>> [Consulta: 23 de noviembre de 2019].

161 Destacando Dulitzky que:

(...) Así, entre otras se encuentran la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura u otras Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. *Ibíd.*, pp. 21 y 22.

dad a la Convención Americana contienen una cláusula federal. Ellas son la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas¹⁶² y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁶³ (...) en sus artículos 37 y 41 respectivamente (...).

Las normas arriba citadas [de las mencionadas Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y Convención sobre el Estatuto de los Refugiados] deben ser leídas en el sentido de que todas las disposiciones de las convenciones son plenamente exigibles en todo el territorio de los Estados federales (...)¹⁶⁴.

Por todo ello, es correcto afirmar que las escasas cláusulas federales existentes en los tratados de derechos humanos han sido y son actualmente interpretadas como una norma más del derecho internacional público que –junto con otras– pone en cabeza del Estado nacional la responsabilidad internacional emergente ante el incumplimiento de ellos por parte de un miembro de la federación.

En virtud de lo antes expuesto, puede sostenerse –a modo de opinión– que estas cláusulas no resultan mecanismos de utilidad para lograr el efectivo cumplimiento de los tratados internacionales que las incluyen, dado que no conllevan una forma distinta –que el resto de las normas establecidas en los mismos y en la CVDT– de propiciarlo al obligar a los Estados parte (por ser los sujetos que los integran) a ello; volviendo a éstos responsables –tal como lo fija la Resolución 56/83 de la AG– ante una violación de dichos tratados efectuada por alguna de las entidades subestatales que los componen. De allí que, en definitiva, ellas resultan sobreabundantes e innecesarias por encontrarse sus disposiciones ya previstas en otras del derecho de gentes.

162 Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39 Serie Tratados de Naciones Unidas N° 5158, Vol. 360, p. 117.

Adherida por Argentina a través de Ley 19.510, del 2 de marzo de 1972.

163 Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

Adherida por Argentina a través de Ley 15.869, sancionada el 13 de septiembre de 1961 y promulgada el 2 de octubre de 1961.

164 *Ibíd.*, pp. 22 y 23.

3. Conclusiones. Reflexión final.

Si bien la teoría de la subjetividad internacional no se corresponde con un criterio de *"numerus clausus"*, vimos que para que una entidad pueda integrar el elenco de sujetos, debe contar con ciertos requisitos que podemos centralizarlos en la necesidad de que el derecho de gentes contemple su comportamiento a través de una norma que le reconozca un derecho o le atribuya una obligación en el plano internacional. La pauta integradora surgida del sistema de Viena, que indica que el criterio permanente en orden a reconocer el llamado *"treaty making power"* a los Estados miembros de una federación guarda el alcance que el derecho interno de ese Estado le otorgue, nos permite inferir en primer lugar que, disposiciones como esas –de fuente internacional– más allá que remitan al ordenamiento jurídico interno para precisar su extensión, permitirían afirmar que el derecho internacional contempla el comportamiento de esas entidades dentro de su ámbito de aplicación; tal vez por ello se optó por su supresión finalmente.

Por otro lado, y pensando en la utilidad (o conveniencia) de normas de esa índole en orden a mostrar flexibilidad en relación con un posible reconocimiento de subjetividad internacional a las entidades subestatales, no devendría en aportes sustanciales al ordenamiento jurídico internacional, sino que, por el contrario, profundizaría el debilitamiento de la figura del Estado-Nación y traería aparejado una pérdida de centralidad en las relaciones interestatales y/o con los demás sujetos de derecho internacional.

En lo particular, como opinión personal, y dadas las nuevas dinámicas que la realidad subnacional y local plantea día a día, nos mostramos expectantes respecto al inicio de una nueva etapa de estudio y profundización del tema por parte del derecho internacional, pues, si bien los Estados federales (o con algún grado de descentralización) se verían desvinculados de gran parte de su responsabilidad internacional (*existe jurisprudencia diversa en orden a sentar el principio de la responsabilidad internacional del Estado central*); entendemos que al momento de analizar una posible norma que pueda vislumbrar el inicio de un nuevo debate sobre el tema, podrían surgir en algunos Estados intereses contrapuestos y contrarios a tal apertura (recordemos, por ejemplo, que la cuestión referida a "Quebec" planteada al analizar la Conferencia de Viena, aún subsiste). Con ello entendemos que no estaría lo suficientemente maduro el tema como para un nuevo tratamiento a nivel internacional.

En el contexto descripto, deviene oportuno señalar que –al menos hasta el momento– no resulta correcto adjudicarle al miembro de una federación la calidad de sujeto del derecho de gentes, así como tampoco

imputarle responsabilidad internacional ante el incumplimiento de una norma emanada de éste, ni siquiera de existir una cláusula federal prevista para el caso.

No obstante, estas nuevas realidades presentan desafíos para el desarrollo progresivo del derecho internacional en su aplicación a los Estados federales o con algún grado de descentralización, así como enfoques de *lege ferenda* en cuanto al análisis de alternativas normativas en la cuestión.

Federalismo y descentralización

HECHOS ILÍCITOS DE LOS SUBNACIONALES GENERADORES DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL AL ESTADO NACIONAL ARGENTINO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS: LAS FUNCIONES DEL JUEZ DE INSTRUCCIÓN EN LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES CON SISTEMA MIXTO VIGENTES EN CORRIENTES, FORMOSA, LA RIOJA, MISIONES, SAN LUIS, SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR.

Por Juan Manuel Martin Moran

*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. (...) Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, (...) pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos (...)*¹⁶⁵.

Abstract.

La minoría de las provincias argentinas (entre las que se hallan Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) presenta códigos de rito penal de tipo *mixto* caracterizados por la figura del juez de instrucción durante la primer etapa del proceso; lo cual lleva a interrogar si ella respeta las garantías procesales previstas en los tratados de derechos humanos de los cuales es parte la federación que dichos subnacionales integran. El presente artículo intenta reflexionar al respecto analizando conjuntamente las disposiciones de forma citadas, los aludidos tratados y las normas relativas a la responsabilidad internacional.

Palabras clave: Juez de Instrucción – Códigos Procesales Penales -

¹⁶⁵ *Declaración y programa de acción de Viena – 20 años trabajando por tus derechos*, 1993, conferencia mundial de Derechos Humanos desarrollada en Viena en 1993, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 13-36163 DPI/1394 Rev.2, septiembre de 2013, p.19, pto. 5 [en línea] <https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf> [Consulta: 25 de noviembre de 2019].

Sistema Mixto - Tratados internacionales de Derechos Humanos - Responsabilidad internacional

1. Introducción.

En varias oportunidades el Estado federal ha sido encontrado internacionalmente responsable por incumplir –a través de sus entes subnacionales– normas del derecho procesal penal establecidas en tratados de derechos humanos de los cuales él resulta parte. Esto se advierte, por ejemplo, de la lectura de los fallos Garrido y Baigorria vs. Argentina (sentencia de 27 de agosto de 1998), Torres Millacura y otros vs. Argentina (sentencia de 26 de agosto de 2011), Mendoza y otros vs. Argentina (sentencia de 14 de mayo de 2013), Gorigoitia vs. Argentina (sentencia de 2 de septiembre de 2019), y Romero Feris vs. Argentina (sentencia de 15 de octubre de 2019). En esta jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha condenado a la federación, imponiéndole –entre otras cosas– el pago de dinero en concepto de indemnización por los daños generados¹⁶⁶; exigiéndole además en Mendoza y otros vs. Argentina, así como en Gorigoitia vs. Argentina, la adecuación del ordenamiento jurídico interno al internacional. Atento a dichos antecedentes, considerando la vigencia de códigos procesales penales

166 La docente Claudia Gabriela Gasol Varela ha enseñado (en las clases de la asignatura Derecho Internacional Público dictadas en la cátedra del doctor Luis Fernando Castillo Argañarás de la carrera de Abogacía en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, que he tenido el gusto de presenciar) que *el daño* no forma parte de los elementos necesarios para la existencia de un hecho internacionalmente ilícito, por lo cual puede haber responsabilidad internacional en su ausencia (ver al respecto: GASOL VARELA, Claudia Gabriela y MORAN, Juan Manuel Martín, *“Las entidades subestatales, ¿nuevos sujetos del derecho internacional público? Un análisis desde la teoría de los sujetos y de la responsabilidad internacional de los estados”*, de la presente obra). Sin embargo, de cumplirse dichos elementos y producirse el mismo, éste sirve para merituar su reparación con mayor facilidad.

El art. 36 del articulado aprobado por la Resolución 56/83 de AG establece que:

1. El Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a indemnizar el daño causado por ese hecho en la medida en que dicho daño no sea reparado por la restitución.
2. La indemnización cubrirá todo daño susceptible de evaluación financiera, incluido el lucro cesante en la medida en que éste sea comprobado.

con *sistema mixto*¹⁶⁷ en las provincias de Corrientes¹⁶⁸, Formosa¹⁶⁹, La Rioja¹⁷⁰, Misiones¹⁷¹, San Luis¹⁷², Santa Cruz¹⁷³ y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur¹⁷⁴, y advirtiéndose que a nivel nacional los mismos representan una minoría frente al sistema acusatorio mayoritariamente elegido por los subestatales, valorando además que el propio Estado federal ha modificado el suyo cambiando del primero al segundo¹⁷⁵; ha sur-

167 Denominados de esa forma por estar delineados y atravesados por principios, reglas técnicas y características de los llamados *sistemas inquisitivos* y *sistemas acusatorios*.

168 Cf. Ley 2.945, sancionada el 19 de febrero de 1971, publicada en el Boletín Oficial el 15 de marzo de 1971, y sus modificaciones.

Con relación a este código adjetivo, no puede pasarse por alto que el día 06 de noviembre de 2019, mientras se escribían las páginas del presente trabajo, en el subnacional aquí citado se sancionó un nuevo código penal de forma regido por un *sistema acusatorio* en reemplazo de su predecesor de tipo *mixto*. Sin embargo, el nuevo plexo normativo no tendrá vigencia en toda la extensión territorial de la referida provincia durante tres años más; por lo cual la Ley 2.945 seguirá estableciendo las formas de llevar adelante la investigación penal hasta ese momento, excepto en la cuarta circunscripción judicial, cuya cabecera es Paso de los Libres, donde será implementado el código moderno en los dos años siguientes; entendiéndose por ello que corresponde incluirlo igualmente en esta investigación a pesar de la particularidad señalada. Cf. INECIP, *Corrientes tiene un nuevo Código Procesal Penal*, reforma y democratización de la justicia, 13 de noviembre de 2019 [en línea] <<http://inecip.org/noticias/corrientes-tiene-un-nuevo-codigo-procesal-penal/>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019]. Y también cf. Diario la República de Corrientes, *Corrientes tiene un nuevo Código Procesal Penal tras varios intentos*, portada, 07 de noviembre de 2019 [en línea] <<https://diariolarepublica.com.ar/notix/noticia/17653/corrientes-tiene-un-nuevo-codigo-procesal-penal-tras-varios-intentos-.html>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019].

169 Cf. Ley 696, sancionada el 21 de octubre de 1987, publicada en el Boletín Oficial el 08 de enero de 1988, y sus modificaciones.

170 Cf. Ley 1.574, sancionada el 29 de septiembre de 1950, publicada en el Boletín Oficial el 22 de diciembre de 1950, y sus modificaciones.

171 Cf. Ley XIV nro. 13, sancionada el 10 de octubre de 2013, publicada en el Boletín Oficial el 29 de noviembre de 2013, y sus modificaciones.

172 Cf. Ley VI-0152-2004 (5724 R), sancionada el 06 de octubre de 2004, publicada en el Boletín Oficial el 25 de octubre de 2004, y sus modificaciones.

173 Cf. Ley 2424, sancionada el 16 de noviembre de 1995, publicada en el Boletín Oficial el 05 de diciembre de 1995, y sus modificaciones.

174 Cf. Ley 168, sancionada el 19 de agosto de 1994, publicada en el Boletín Oficial el 09 de septiembre de 1994, y sus modificaciones.

175 Al sancionar en el año 2018 un código ritual con *sistema acusatorio*, que se encuentra vigente desde el año 2019 en su totalidad en las jurisdicciones de las Cámaras Federales de Apelaciones de Salta (que ejerce alzada sobre los Juzga-

gido el interrogante que plantea si estos pocos se hallan en conformidad con las exigencias previstas en los tratados internacionales de derechos humanos que la federación se encuentra obligada a cumplir, y si su aplicación le ocasiona responsabilidad internacional a ella.

Para dar respuesta, se ha tomado la figura del juez de instrucción existente en dichos códigos *mixtos* por entenderla como una de las máximas expresiones que los caracteriza, analizando las funciones –en común– que tiene asignadas en todos ellos, las garantías procesales que viola al desempeñarlas en las investigaciones en las que interviene y las consecuencias de ello en materia de responsabilidad internacional.

El presente artículo pretende, desde el ámbito académico, determinar los hechos ilícitos que, de la forma señalada, se producen por el incumplimiento de los referidos tratados, señalando la responsabilidad internacional que los mismos ocasionan; planteando además posibles soluciones y finalmente las conclusiones de la investigación.

2. Fundamento normativo que posibilita la atribución de responsabilidad internacional al Estado nacional ante el incumplimiento de los derechos humanos por parte de sus provincias.

Para comprender el marco jurídico internacional aplicable al tema en análisis y la lógica sostenida en los próximos puntos de la presente investigación, resulta imperiosamente necesario invocar aquí las principales normas que actualmente permiten atribuirle al Estado federal responsabilidad cuando alguna de sus provincias, varias o todas ellas incumplen disposiciones de derechos humanos que éste se encuentra obligado a respetar, más allá de la norma en particular de la que se trate y el tratado que la contenga.

Entre las disposiciones de mayor relevancia vinculadas a la regulación de la responsabilidad internacional del Estado por el hecho internacionalmente ilícito perpetrado por una entidad subnacional se encuentran la

dos Federales de Primera Instancia de Salta y Jujuy), Mendoza y Rosario, aplicándose actualmente solo los artículos 19, 21, 22, 31, 34, 80, 81, 210, 221 y 222 de dicho cuerpo legal por todos los tribunales con competencia en materia penal de todas las jurisdicciones federales del territorio nacional, y por todos los tribunales de la Justicia Nacional Penal (en este último caso mientras resulte de aplicación por parte de estos tribunales el Código Procesal Penal Federal); siendo que este código continuará implementándose progresivamente –en diez etapas– en todo el país. Véase *ANEXO I (IF-2019-05102811-APN-MJ)* del Decreto 118/2019 publicado en el Boletín Oficial el 08 de febrero de 2019, por el cual se aprueba el texto ordenado del citado *Código Procesal Penal Federal* (aprobado por Ley 27.063 con las incorporaciones dispuestas por Ley 27.272 y las modificaciones introducidas por Ley 27.482). También véase Resolución 2/2019 de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal.

Resolución 56/83 de la Asamblea General (en adelante, AG) de la Organización de las Naciones Unidas¹⁷⁶ (en adelante, ONU), la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados¹⁷⁷ (en adelante, CVDT) y las cláusulas federales insertas en diversos tratados de derechos humanos.

El estudio de dichas normativas se encuentra plasmado en los puntos 2.1.3¹⁷⁸ al 2.1.3.6 (inclusive) del capítulo de la presente obra titulado "*Las entidades subestatales, ¿nuevos sujetos del derecho internacional público? Un análisis desde la teoría de los sujetos y de la responsabilidad internacional de los estados*"¹⁷⁹ –que he tenido el privilegio de realizar junto con la profesora Claudia Gabriela Gasol Varela–, donde se efectúa una síntesis del desarrollo de la codificación a través del tiempo de la responsabilidad internacional del Estado por hecho internacionalmente ilícito, se analiza la antes aludida resolución de la AG, se examinan los fundamentos de la responsabilidad del Estado, el hecho ilícito y sus elementos, así como también la atribución de un comportamiento a un Estado, el artículo 4 anexo a la aludida resolución y los fundamentos de su obligatoriedad, analizándose además las cláusulas federales y los principales artículos de la CVDT vinculados a la cuestión. En virtud de ello, se remite este punto a lo que consta en la parte ya referida del citado artículo.

3. Las funciones actuales de los jueces de instrucción de las provincias de Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur como hechos ilícitos generadores de responsabilidad internacional para la federación por incumplimiento de los derechos humanos en materia procesal penal.

3.1. Garantías procesales incumplidas.

Se desarrollan en este punto las garantías del proceso penal, consagradas en tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por la República Argentina, que son incumplidas por los jueces de instrucción de las nombradas provincias al desempeñar éstos las funciones que les asignan sus códigos procesales en las investigaciones penales en las

176 Creada a través de la Carta de San Francisco de 1945, que fuera ratificada por la República Argentina mediante Ley 12.838 del año 1946.

177 Aprobada por Argentina a través de Ley 19.865, ratificada por el Poder Ejecutivo nacional el 5 de diciembre de 1972 y en vigor desde el 27 de enero de 1980.

178 Titulado "*La responsabilidad internacional del Estado por hecho internacionalmente ilícito. Otra instancia de análisis del estatus de las unidades miembros de un Estado federal*".

179 GASOL VARELA, MORAN, *op. cit.*

que efectivamente intervienen.

3.1.1. La imparcialidad judicial.

A través de los tratados de derechos humanos que a continuación se precisan, todos ellos incorporados a la Constitución Nacional¹⁸⁰ (en adelante, CN) en su artículo 75 inciso 22 párrafo segundo, la federación se ha obligado internacionalmente a cumplir con esta garantía:

1) Convención Americana de Derechos Humanos¹⁸¹ (en adelante, CADH). Establece en su artículo 8 inciso 1° que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella (...)”.

2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸² (en adelante PIDCP). Fija en su artículo 14 inciso 1° el derecho a la igualdad ante la ley; el derecho a la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad y a un juicio justo y público por un tribunal imparcial.

3) Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁸³ (en adelante, DUDH). Reza en su artículo 10 que “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

4) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁸⁴ (en adelante, DADDH). Norma en su artículo 26 párrafo segundo que “Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes (...)”.

El deber de cumplir con la imparcialidad judicial –entre otras cuestiones– llevó a la mayoría de las provincias¹⁸⁵, e incluso al Estado federal, a

180 En su reforma del año 1994.

181 Aprobada en Argentina por Ley 23.054 sancionada el 1 de marzo de 1984, promulgada el 19 de marzo de 1984 y publicada en Boletín Oficial el 27 de marzo de 1984.

182 Aprobado por Argentina a través de Ley 23.313 sancionada el de 17 de abril de 1986, promulgada el 06 de mayo de 1986 y publicada en el Boletín Oficial el 13 de mayo de 1986.

183 Adoptada por la tercera AG de la ONU el 10 de diciembre de 1948 en París, Francia.

184 Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948 en Bogotá, Colombia.

185 Encontrándose entre ellas Buenos Aires a partir de Ley 11.922 (sancionada el 18 de diciembre de 1996, promulgada el 10 de enero de 1997 y publicada en el Boletín Oficial el 23 de enero de 1997), modificada por Ley 12.059 (sancionada el

modificar su código procesal penal estableciendo un sistema acusatorio¹⁸⁶ al efecto de colocarse en sincronía con dicha manda, eliminando así, en la etapa de instrucción la figura del vetusto juez que concentra las funciones de investigar y juzgar.

Sin embargo, Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur actualmente continúan regidas en materia penal por códigos adjetivos que responden al *sistema mixto*¹⁸⁷ (el cual se patentiza en el marcado carácter *inquisitivo* de los mismos), colocando en cabeza de un mismo órgano jurisdiccional las citadas tareas durante la primera parte del proceso. Es cierto que en ellos se le otorga funciones acusatorias al Ministerio Público Fiscal que permiten su participación activa en la investigación pero, a pesar de esto, la regla general –aun conteniendo excepciones para situaciones particulares¹⁸⁸– establece que el juez de instrucción es quien lleva adelante la pesquisa, teniendo a su cargo la producción de los actos procesales necesarios para esclarecer lo investigado y la tarea –no menor– de resolver la situación procesal de quienes resulten imputados en ella.

Esa doble función asignada a un mismo magistrado en la primera etapa del proceso se advierte de la lectura de los artículos, de los códigos rituales en materia penal de los miembros de la federación ya citados, que se detallan en el siguiente cuadro¹⁸⁹:

11 de diciembre de 1997, promulgada el 19 de diciembre de 1997 y publicada en el Boletín Oficial el 09 de enero de 1998), leyes y decretos posteriores.

186 Como bien reseña brevemente Guillermo Omar Caballero –Juez de Instrucción y Correccional N°6 de la Primera Circunscripción Judicial de la provincia de Formosa– en su trabajo jurídico “Oralidad en el proceso acusatorio” (publicado por la editorial ConTexto):

Los sistemas más modernos retoman la tradición del modelo de enjuiciamiento que conocieron las civilizaciones más avanzadas de Occidente, como Grecia y Roma, de donde lo tomó el derecho anglosajón, fruto de la recepción jurídica del sistema acusatorio del invasor romano.

DIARIO FORMOSA, *Presentan hoy libro del juez Guillermo Caballero*, locales [en línea] <http://www.diarioformosa.net/notix/movil/?s=nota&id_nota=73423> [Consulta: 21 de diciembre de 2019].

187 También llamado *inquisitivo mitigado* o *acusatorio formal*, no siendo un *sistema acusatorio* propiamente dicho.

188 Como por ejemplo el procedimiento especial de flagrancia previsto por el art. 402 bis del C.P.P. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el cual reza en su tercer párrafo que –en dicho supuesto– “El fiscal tendrá las facultades de dirección e investigación que el Código otorga al Juez de Instrucción (...)”.

189 En el que se encuentran ordenadas por orden alfabético (de arriba hacia abajo) las entidades subestatales allí nombradas.

Federalismo y descentralización

FUNCIONES ASIGNADAS AL JUEZ DE INSTRUCCIÓN							
CÓDIGO PROCESAL PENAL	INVESTIGAR, DISPONIENDO Y REALIZANDO TODO LO NECESARIO PARA ESCLARECER EL EVENTO VENTILADO	INTERROGAR A TESTIGOS	LLAMAR A DECLARACIÓN A LA PERSONA IMPUTADA Y RECIBIRSELA	EXPEDIRSE SOBRE EL PROCESAMIENTO DE LA PERSONA IMPUTADA (CUANDO CORRESPONDA)	EXPEDIRSE SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA DE QUIEN RESULTE IMPUTADO (CUANDO CORRESPONDA)	EXPEDIRSE SOBRE EL SOBRESEIMIENTO (CUANDO DEBA HACERLO)	EXPEDIRSE SOBRE LA ELEVACIÓN A JUICIO (CUANDO DEBA HACERLO)
CORRIENTES	ARTS. 26, 202, 207 Y CCDS ¹⁹⁰ .	ART. 240 Y CCDS.	ART. 291 Y CCDS.	ART. 306 Y CCDS.	ART. 308 Y CCDS.	ART. 334 Y CCDS.	ART. 364 Y CCDS.
FORMOSA	ARTS. 25, 178, 280 Y CCDS.	ART. 216 Y CCDS.	ART. 270, 275 Y CCDS.	ART. 282 Y CCDS.	ART. 288 Y CCDS.	ART. 301 Y CCDS.	ART. 317, 320 Y CCDS.
LA RIOJA	ARTS. 30, 205, 207, 248, 274 Y CCDS.	ART. 278 Y CCDS.	ARTS. 263, 268, 269 Y CCDS.	ART. 327 Y CCDS.	ART. 330 (EN FUNCIÓN DEL ART. 327) Y CCDS.	ART. 356 Y CCDS.	ART. 378 Y CCDS.
MISIONES	ARTS. 26, 202, 203 PÁRRAFO 2°, 308 Y CCDS.	ART. 241 Y CCDS.	ART. 298, 303 Y CCDS.	ART. 298 ¹⁹¹ Y CCDS.	ART. 311 Y CCDS.	ART. 338 Y CCDS.	ART. 368 Y CCDS.
SAN LUIS	ARTS. 103 PÁRRAFO 2° A CONTRARIO CENSU, 124, 151, 169, 248 Y CCDS.	ART. 189 (EN FUNCIÓN DEL ART. 442 DEL CÓDIGO DE RITO CIVIL Y COMERCIAL) Y CCDS.	ARTS. 147, 150, 152, 158 Y CCDS.	ART. 221 Y CCDS.	ART. 221 Y CCDS.	ART. 489 Y CCDS.	ARTS. 255 PÁRRAFO 2°, 257 Y CCDS.
SANTA CRUZ	ARTS. 25, 186, 205, 206, 287, 331 Y CCDS.	ART. 223 Y CCDS.	ARTS. 278, 282 Y CCDS.	ART. 289 Y CCDS.	ART. 295 Y CCDS.	ART. 317 Y CCDS.	ART. 336 Y CCDS.
TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR	ARTS. 22, 276, 320 Y CCDS.	ART. 214 Y CCDS.	ARTS. 267, 272 Y CCDS.	ART. 278 Y CCDS.	ART. 284 Y CCDS.	ART. 307 Y CCDS.	ART. 322 Y CCDS.

190 Concordantes.

191 De lectura íntegra de este código ritual se advierte que no prevé el procesamiento de la persona como una resolución independiente del juez y posterior a la declaración de quien se halle investigado (como sucede en los restantes aquí citados), sino que unifica éste y la indagatoria en un mismo acto, variando tras ella la calidad de dicha persona de *denunciado* o *imputado* a *procesado*. Esto puede apreciarse, por ejemplo, de un estudio integrado del art. 310 del ordenamiento de mención, toda vez que el mismo se encuentra en el "CAPÍTULO III" denominado "INDAGATORIA" y reza: "(...) el Juez puede disponer por auto, luego de recibida la declaración indagatoria, inhabilitar provisoriamente al procesado para conducir (...)";

Del análisis conjunto de las citadas normativas se advierte que en estas provincias –como regla– el órgano jurisdiccional (con competencia ordinaria) de primer instancia interviniente durante la primer etapa del proceso penal (instrucción) investiga –realizando todo lo necesario para esclarecer el hecho objeto de la pesquisa–, interroga a los testigos existentes para desentrañar lo sucedido, designa la declaración indagatoria de la persona imputada (en caso de corresponder) y recibe la misma, así como también se ocupa de resolver la procedencia –o no– de su procesamiento (excepto en Misiones), de su prisión preventiva (esto último solo en caso de estar ella detenida), y de la elevación de las actuaciones a juicio (segunda etapa del proceso).

Como si todo lo expuesto fuera poco, el juez de instrucción (en los supuestos previstos por los aludidos códigos adjetivos penales) es quien resuelve sobre la correspondencia –o no– del dictado del sobreseimiento de la persona imputada. Esto no es un dato menor considerando que, tal como lo establece cada uno de los citados códigos de rito¹⁹², el alcance de esta decisión es de gran significancia en el proceso en virtud de poseer los mismos efectos que una absolución en cuanto a su carácter de *resolución final*. El sobreseimiento –de acuerdo con lo fijado en los plexos normativos en estudio– cierra definitiva e irrevocablemente el proceso con relación al imputado a cuyo favor se dicta. Por ello, habiendo adquirido firmeza su pronunciamiento, la conducta investigada toma estado de *cosa juzgada*, y bajo el amparo del principio *non bis in ídem*¹⁹³ (establecido en el artículo 8 inciso 4 de la CADH¹⁹⁴ y en el artículo

192 Cf. art. 335 del Código Procesal Penal (en adelante, CPP) de Corrientes, art. 302 del C.P.P. de Formosa, art. 357 del CPP de La Rioja, art. 339 del CPP de Misiones, art. 490 del CPP de San Luis, art. 318 del CPP de Santa Cruz, y art. 308 del CPP de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

193 CNCP, Sala III, A. A., M., 25 de junio de 2003, voto del juez RIGGI: El principio *non bis in ídem* impide la realización de cualquier acto en el proceso que implique imputarle a una persona hechos que ya fueron objeto de una investigación judicial y que culminaron con el dictado de una condena, una absolución o un sobreseimiento definitivo; como así también una múltiple persecución simultánea por un único suceso.

Citado en CAFFERATA NORES, José I, *Proceso penal y derechos humanos: la influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino*, 2a ed., CELS, Del Puerto, 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p.116 [en línea] <<https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Proceso-penal-y-derechos-humanos.pdf>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019].

194 El cual reza: “El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”.

Federalismo y descentralización

14 inciso 7° del PIDCP¹⁹⁵) la imputación en cuestión no podrá revisarse ni repetirse respecto de quien fue beneficiario de tal resolución. Es este un supuesto –de posible producción– en el que el mismo juez que investiga es aquel que dicta resolución final y –de encontrarse firme– definitiva, a través de la cual se deslinda para siempre a quien se hallaba imputado del delito cuya comisión le era atribuida.

Tener asignada la tarea de investigar y el juzgar conlleva que el juez de instrucción pierda su objetividad al participar activamente en la pesquisa recolectando pruebas para poder resolver el caso con decisiones fundadas en ellas. Tal como sostiene el profesor José I. Cafferata Nores:

Procesalmente, la imparcialidad (...) impone la necesidad de asegurar la real igualdad de posibilidades entre acusación y defensa para que cada una pueda procurar –mediante afirmaciones y negaciones, obtención, ofrecimiento y control de pruebas de cargo y de descargo, y alegaciones sobre la eficacia convictional de todas ellas– desequilibrar los platillos de la balanza a favor de los intereses que cada una representa o encarna (...).¹⁹⁶

(...) la garantía de imparcialidad es de carácter bilateral, pues no sólo ampara al acusado penalmente, sino que también alcanza a cualquier persona que procure una determinación judicial sobre sus derechos, de cualquier carácter que sean, expresión que abarca, sin duda, el derecho de la víctima a intentar y lograr –si corresponde– la condena de los responsables del delito (derecho reconocido por los órganos supranacionales de protección de los derechos humanos) (...).¹⁹⁷

(...) los códigos procesales argentinos (...) de tipo “mixto” de enjuiciamiento penal (...) acuerdan a los tribunales (que deberían sólo juzgar) tareas acusatorias propias de la persecución penal, aunque –obviamente– no las califican como tales (...).¹⁹⁸

(...) se deberá excluir a los jueces de la tarea de procurar por sí (*ex officio*) las pruebas que les proporcionen conocimiento sobre los hechos de la acusación sobre la que deberán luego decidir. Porque “en las causas criminales, los jueces deben limitarse a decidir las cuestiones planteadas por la acusación y la

195 Que fija: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”.

196 CAFFERATA NORES, op. cit., p.41.

197 *Ibíd.*, p.37.

198 *Ibíd.*, p.108.

defensa, sin convertirse jamás en acusadores (...)¹⁹⁹.

El grave peligro de injusticia -que deviene de lo antes señalado- denuncia la inferioridad del *sistema mixto* y demanda su sustitución por el tipo *acusatorio*, dado que este último no asigna funciones acusatorias al juez; garantizando el equilibrio procesal y el juicio sereno por medio de la contradicción entre partes adversas (acusación y defensa) frente a un órgano jurisdiccional imparcial²⁰⁰.

Corresponde señalar que el contenido de las precisadas normas rituales acarrea también el incumplimiento de otras garantías procesales, además de la ya referida imparcialidad del juez. Explica lúcidamente Caferatta Nores que:

(...) la tajante diferenciación que el nuevo sistema constitucional nacional establece entre acusación, de un lado, y su juzgamiento o examen por un juez, de otro, permite ratificar la vigencia de un modelo acusatorio de enjuiciamiento penal, al que ahora se le agrega, *expresamente*, un componente que le es connatural, antes implícito en el art. 18, CN: la imparcialidad de quien debe examinar y decidir sobre la acusación, es decir, del juez o tribunal, orientada a la "plena igualdad" (art. 8.2, CADH) procesal entre acusador y acusado como presupuesto de la defensa de éste y garantía de aquél (...). La existencia de la actividad de acusación y su separación de la actividad de juzgamiento es imprescindible para salvaguardar la imparcialidad del juez, que es prenda de la igualdad entre acusador y acusado, y está en la base del derecho de defensa (...)²⁰¹.

Se advierte entonces que la garantía de igualdad ante el órgano jurisdiccional y la del derecho de defensa se encuentran íntimamente relacionadas con la de imparcialidad del juez, y que la violación de esta última implica, además -inequívocamente- el no cumplimiento de las dos primeras; correspondiendo por ello su análisis a continuación.

3.1.2. La igualdad ante el órgano jurisdiccional.

La señalada garantía en materia procesal penal (consagrada en el artículo 8 inciso 2° de la CADH y en el artículo 14 inciso 3° del PIDCP) prohíbe al juez interviniente realizar tareas investigativas de oficio para esclarecer

199 *Ibíd.*, p.108 y 109.

200 Cf. LEIVA, Ricardo Daniel, "*Diferencias entre el Sistema procesal penal acusatorio y mixto. Razones para adoptar el primero*", extracto de texto de la obra *Estudio de Derecho Procesal Penal. Sistemas Comparados*, Tomo I, editado por el autor, pp.3 y 4 [en línea] <<http://www.cpac.org.ar/nota.php?id=998>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019].

201 CAFFERATA NORES, op. cit., p. 107.

la pesquisa, y le exige que se limite a controlar el cumplimiento de las garantías y principios procesales, debiendo resolver lo que fuera peticionado por el acusador (ya sea el Ministerio Público Fiscal o el querellante), el acusado y su defensor en función de su conocimiento sobre lo investigado, el cual no debe generarse “fruto de su propia indagación, sino que, por obra de la confrontación de los intereses de acusador y acusado, expresado en afirmaciones y refutaciones, pruebas y contrapruebas, argumentos y contra-argumentos, [surgiendo el mismo -de esta forma-] como la ‘centella que brota del choque entre dos espadas’”²⁰².

3.1.3. La defensa en juicio.

Esta garantía (normada en el artículo 8 inciso 2° de la CADH y en el artículo 14 inciso 3° del PIDCP) se encuentra estrechamente relacionada con lo antes señalado. Tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (en adelante, CSJN) que “(...) la garantía de imparcialidad del juez es uno de los pilares en que se apoya nuestro sistema de enjuiciamiento, ya que es una manifestación directa del principio acusatorio y de las garantías de defensa en juicio y debido proceso, en su vinculación con las pautas de organización judicial del Estado (...)”²⁰³.

3.1.4. El debido proceso.

Tal como surge de lo sostenido por el supremo órgano jurisdiccional

202 *Ibíd*, p.150.

En el plano estrictamente normativo la igualdad de las partes en el proceso penal no tendrá mejor modo de expresarse, que respetando el principio contradictorio. Éste exige no sólo la existencia de una imputación del hecho delictivo cuya hipótesis origina el proceso y la oportunidad de refutarla, sino que requiere, además, reconocer al acusador (público o privado), al imputado y su defensor, iguales atribuciones para procurar y producir públicamente pruebas de cargo y de descargo, respectivamente; para controlar activa y personalmente y en presencia de los otros sujetos actuantes, el ingreso y recepción de ambas clases de elementos probatorios, y para argumentar ante los jueces que las recibieron y frente al público sobre su eficacia conviccional (positiva o negativa) en orden a los hechos contenidos en la acusación o los afirmados por la defensa, y las consecuencias jurídico penales de todos ellos, para tener de tal modo la igual oportunidad de intentar lograr una decisión jurisdiccional que reconozca el interés que cada uno defiende, haciéndolo prevalecer sobre el del contrario. También como garantía de igualdad se debe impedir al tribunal iniciar por sí el proceso o el juicio (o condenar si el acusador no lo pide); se le deberá privar de facultades probatorias autónomas, tanto en la investigación preparatoria como en el juicio, y se le reservará, en este aspecto, la tarea de controlar la corrección del trámite, garantizando por igual los derechos de las partes. CAFFERATA NORES, op. cit., pp. 27 y 28.

203 CSJN, Llerena, 17 de mayo de 2005, en CAFFERATA NORES, op. cit., p.37.

nacional en la jurisprudencia *ut supra* citada, el debido proceso²⁰⁴ (fijado en el artículo 8 –el cual debe relacionarse con los incisos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 7, y los artículos 9, 10, 24, 25 y el 27– de la CADH y en el artículo 14 del PIDCP) es otra de las garantías íntimamente vinculadas al tema en análisis.

La Corte IDH, a través de su jurisprudencia, tiene dicho que “todos los órganos que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías judiciales del debido proceso estipuladas en el artículo 8 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]”²⁰⁵. Sin embargo, esta garantía –al igual que las antes referidas– es violada por los jueces de instrucción de las provincias ya precisadas al desempeñar las funciones aludidas precedentemente.

El profesor Víctor Manuel Rodríguez Rescia explica que el “derecho a un debido proceso legal es el derecho humano más comúnmente infringido por los Estados y la forma más usual en que los operadores judiciales hacen incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Ello por cuanto el debido proceso (...) es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos (...)”²⁰⁶.

204 Interpretado como “el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra (...)”: Cf. Corte I.D.H. Caso Genie Lacayo, sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 74; en RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor Manuel, *El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, p.1296 [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>> [Consulta: 08 de enero de 2020].

205 Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein, 06 de febrero de 2001, párrafo 104; Caso Yatama, 23 de junio de 2005, párrafo 149; Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 22 de noviembre de 2005, párrafo 164; Caso López Álvarez vs. Honduras, 01 de junio de 2006, párrafo 148. Cf. CAFFERATA NORES, op. cit., p. 153.

206 RODRÍGUEZ RESCIA, op. cit., p.1296.
(...) la Convención Americana establece (...) un cuerpo mínimo de garantías al debido proceso que deben respetarse por todos los Estados que hayan ratificado la Convención Americana. En ese sentido, dichos Estados pueden disponer de mayores garantías procesales, pero no de menores a las previstas en tal Convención. Los Estados partes en la Convención Americana tienen la obligación internacional de respetar dichos principios (artículo 1.1 de la Convención) por constituir normas autoejecutables; es decir, normas incorporadas al derecho interno. Por otra parte, en caso de que dichos Estados todavía no hayan establecido dichas garantías mínimas dentro de su legislación interna, tienen la obligación internacional de “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de (...) [esa] Convención, las medidas legislativas o de otro carácter

3.2. Responsabilidad internacional por incumplimiento del Estado federal de los tratados de derechos humanos ante los hechos ilícitos cometidos por sus subnacionales.

De lo antes manifestado emerge con claridad que los citados subestatales –al dar cumplimiento (a través de los jueces de instrucción que integran su poder judicial) a las analizadas normas contenidas en sus códigos de rito penal de tipo *mixto*– violan las garantías de mención consagradas en los tratados de derechos humanos ya señalados, de los cuales la República Argentina forma parte. Esto genera el incumplimiento por parte del Estado nacional de lo establecido en los artículos 1 inciso 1º, 2 y 28 inciso 2º de la CADH, 2 incisos 1º y 2º de la PIDCP, 26 y 29 de la CVDT, lo cual –considerando lo fijado en los artículos 1, 2 y 4 de la Resolución 56/83 de AG de la ONU y en el artículo 27 de la CVDT– podría ocasionar que las personas que resulten imputadas y/o víctimas en investigaciones en las que ello suceda efectúen reclamos de responsabilidad internacional contra éste; con la posibilidad de originarse nuevos hechos ilícitos que den lugar a esta situación hasta tanto no se aplique de forma efectiva el *sistema acusatorio*²⁰⁷ en todos los miembros

que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades” (artículo 2.1 de la Convención Americana).

La Convención Americana en general, es para el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, lo que la Constitución es para un Estado democrático. Por lo tanto, es responsabilidad de los Estados Parte en ella que no sea una pura ficción ideológica o una norma programática o bien, una convención nominal. Surge así la necesidad de una jurisdicción interamericana de obligado acatamiento en que los Estados deben respetar los derechos humanos allí establecidos y de adecuar sus legislaciones internas, omisión que los convierte en potenciales violadores de obligaciones generales de carácter internacional.

Ibíd, p. 1299.

207 Propio de democracias maduras, sólidas y estables, en las cuales el régimen constitucional y legal garantiza la actuación independiente y autónoma de las dependencias del Estado que intervienen en el proceso penal, ya se trate de la Fiscalía, a la que le corresponde dirigir la investigación para esclarecer los presuntos hechos delictivos y acusar –cuando resulten de ella elementos suficientes–, o de los órganos jurisdiccionales, a los que les compete el conocimiento y decisión de los asuntos penales.

Durante muchos años la AG de la ONU y la ex Comisión de Derechos Humanos trataron de valerse de los instrumentos internacionales de derechos humanos para promover una comprensión común de los principios, las normas, y los valores que constituyen la base de la democracia, con miras a orientar a los Estados Miembros para la formación de tradiciones e instituciones democráticas internas; y atender sus compromisos en cuanto a derechos humanos, democracia y desarrollo. Ello llevó a articular varias resoluciones de la ex Comisión de Derechos Humanos que han constituido un hito. En el 2000, la Comisión recomendó una serie

de la federación²⁰⁸.

3.3. Planteo de posibles soluciones.

Se esbozan seguidamente posibles respuestas al problema en análisis para evitar que el mismo genere responsabilidad al Estado federal, entendiendo la primera propuesta como definitiva, mientras que la segunda resulta un mero remedio de emergencia hasta tanto se haya aplicado aquella señalada en el párrafo siguiente.

3.3.1. Permanente: Reformar los códigos adjetivos penales provinciales.

No hay dudas que la forma más apropiada de solucionar lo advertido consiste en reemplazar –con urgencia– los referidos códigos procesales (con *sistema mixto*) por otros con *sistema acusatorio*²⁰⁹, en cumplimiento

de importantes medidas legislativas, institucionales y prácticas para consolidar la democracia (resolución 2000/47); y en 2002, la Comisión declaró como elemento esencial de la democracia *el respeto por los derechos humanos, entre otros*. Cf. ONU, *La Democracia y Los Derechos Humanos* [en línea] <<https://www.un.org/es/events/democracyday/2008/demohr.shtml>> [Consulta: 08 de enero de 2020].

208 Explica Barboza que:

(...) la inadecuación al derecho internacional de una norma interna no supone (...) su automática nulidad ni su derogación. De hecho, pueden seguir coexistiendo, aunque, naturalmente, el Estado en cuestión podrá tener responsabilidad en el plano internacional.

BARBOZA, Julio, *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Zavalía, segunda edición, 2008, p. 61.

209 Rafael Berruezo –ministro del Superior Tribunal de Justicia de San Luis y docente de Derecho Penal de la Universidad Católica y Uría– ha manifestado, con relación al código de rito penal de dicha provincia, que es necesaria “(...) una reforma, un código actualizado (...)”, agregando que en él “(...) el juez investiga y debe resolver sobre sus propios actos (...)”. Cf. San Luis 24, *En qué consiste el proyecto de reforma al Código Procesal que ingresó a Diputados*, 18 Mayo 2017 [en línea] <<http://www.sanluis24.com.ar/index.php/mundo/slide-3/25609-en-que-consiste-el-proyecto-de-reforma-al-codigo-procesal-que-ingreso-a-diputados>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019]. Esta postura, que procura el cambio de paradigma como forma superadora para asegurar la vigencia de las garantías procesales penales antes aludidas, es coincidente con lo plasmado en el anteproyecto de reforma del Código Procesal Penal de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur que fuera presentado a fines del año 2019; el cual según un artículo periodístico que anunciaba su presentación:

(...) moderniza y agiliza los mecanismos para llevar adelante las investigaciones y el juzgamiento de los delitos, al tiempo de transparentar los roles de los sujetos que intervienen. Así, delegando concretamente las funciones de investigar a los fiscales y los acusadores, y la de decidir

de las disposiciones locales establecidas a tal fin, otorgándoles a estos últimos inmediata vigencia en todo el territorio provincial; sustituyendo así la figura del juez de instrucción por la del juez de garantías que –tal como su denominación lo indica– vela por el cumplimiento de las mismas durante la instrucción (en conformidad con lo fijado en el artículo 75 inciso 22° párrafo segundo de la CN). Esta posibilidad de modificación es una facultad exclusiva de las entidades subnacionales, dado que resulta un derecho que ellas se reservaron al momento de formar la federación (artículo 75 inciso 12° y 121 de la CN). Por ello, corresponde a esta última propiciarla (en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1 inciso 1°, 2 y 28 inciso 2° –cláusula federal– de la CADH, 2 incisos 1° y 2 de la PIDCP, así como de los artículos 26 y 29 de la CVDT y 31 y 75 inciso 22° párrafo segundo de la CN), articulando todas las herramientas que posee –dentro del marco normativo– para asegurar su efectiva producción a la mayor brevedad posible.

3.3.2. Provisoria: Aplicar los tratados internacionales de derechos humanos en los procedimientos penales provinciales, previo control de convencionalidad de las normas contrarias a los primeros que rigen éstos últimos.

No obstante lo dicho, no es menos cierto que tales procesos de reforma no se producen de un día para el otro, y que continuarán ocasionándose los ya señalados hechos ilícitos –generadores de responsabilidad– hasta lograrse el cambio de legislación propuesto. Por ello, son los propios jueces de instrucción quienes en la actualidad deberían poner fin a esta situación aplicando los tratados internacionales de derechos humanos ya citados en cada una de las investigaciones penales en los que intervienen²¹⁰, correspondiéndoles además a tales magistrados controlar en

a los jueces, se orienta a garantizar la imparcialidad y lograr mayores niveles de equilibrio entre quien acusa y quien se defiende.

Esto diferencia del sistema anterior donde el propio juez era quien investigaba, además se rige por los principios de oralidad, publicidad, celeridad, contradicción y desformalización de las actuaciones judiciales (...).

19640 Noticias, *Se presentaron las modificaciones a los códigos procesales de la provincia* [en línea] <<https://www.19640noticias.com/noticias/tierra-del-fuego-1/se-presentaron-las-modificaciones-a-los-codigos-procesales-de-la-provincia-55510>> [Consulta: 21 de diciembre de 2019].

210 Ya en el año 1992, con anterioridad a la última reforma constitucional realizada en el país que otorgara jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos citados en esta investigación, la CSJN en el caso Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros (Fallos 315: 1492 del 7.6.1992) expresó que un tratado –en ese caso se trataba de la CADH– ratificado por el Estado argentino, era aplicable en el derecho interno, aun cuando no existiera una norma en el ám-

estas pesquisas la convencionalidad de las vetustas normas de rito *ut supra* precisadas y declarar su inaplicabilidad²¹¹; toda vez que esto es su obligación; incluso de oficio²¹². Es más, aquellos jueces que -por su competencia- intervengan en instancias superiores en causas del fuero penal local -de los subestatales ya nombrados- deberían hacerlo (en el caso de no haberse realizado ello con anterioridad a su intervención) al conocer los hechos, así como también la propia CSJN²¹³ a través de

bito de este orden jurídico que reglamentara los derechos por él otorgados.

211 Explica Lautaro Pittier que:

El objetivo del “control de convencionalidad” es determinar si la norma enjuiciada a través de la convención es o no “convencional” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Boyce y otros vs. Barbados”, considerando 78). Si lo es, el juez la aplica. Caso contrario, no, por resultar “inconvencional”. Dicha “inconvencionalidad” importaría una causal de invalidez de la norma así descalificada, por “carecer de efectos jurídicos”. La inconvencionalidad produce un deber judicial concreto de inaplicación del precepto objetado. Aparentemente, el “control de convencionalidad” es asimilable en sus efectos al resultado del control de constitucionalidad ceñido al caso concreto, con efectos inter-partes.

La norma repudiada es inaplicada, pero no derogada. Por resultar incompatible con el derecho superior (...), no se la efectiviza.

PITTIER, Lautaro, *Control de convencionalidad en Argentina*, pp.171 y 172 [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r36279.pdf>> [Consulta: 09 de enero de 2020].

212 Cf. art. 43 de la CN y Caso Banco Comercial de Finanzas S.A (CSJN, 19 de agosto de 2004, fallos 327:3117).

El art 2.2. CADH dispone la obligación de “adoptar disposiciones de derecho interno” tanto legislativas como “de otro carácter” para hacer efectivas los compromisos asumidos al ratificar la CADH. Esas medidas de otro carácter incluyen seguramente la actuación de los poderes judicial y administrativo, quienes también deben proceder de modo que la armonía y congruencia de las normas internas e internacionales sea la guía de su actuación en lo que corresponde a sus competencias.

Cf. FERRER MAC GREGOR, Eduardo, *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 959; citado en *ibíd*, p.185.

213 Cf. fallos Strada, CSJN (308:490); y Cabrera García y Montiel Flores con México, Corte IDH, de 26 de noviembre de 2010.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido cabalmente la importancia del respeto a las obligaciones contraídas por el Estado, afirmando que “...el Tribunal debe velar porque la buena fe que rige la actuación del Estado Nacional en el orden internacional para el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de derecho internacional... no se vea afectada a causa de actos u omisiones de sus órganos internos, cuestión a la que no es ajena la jurisdicción de esta Corte cuando pueda constitucionalmente evitarla”.

Recurso de hecho, *Priebke, Erik s/ solicitud de extradición s/ cuaderno de prueba*

sus ministros, pudiéndose apreciarse en este último supuesto cómo el propio Estado nacional -en aplicación de los artículos 2 de la CADH y 2 inciso 2° del PIDCP- podría dar una respuesta de emergencia al problema ocasionado por los subnacionales; al menos de forma transitoria para evitar futuros reclamos de responsabilidad respecto de él.

4. Conclusión.

De lo investigado en este artículo se desprende que las funciones desempeñadas por los jueces de instrucción de las provincias de Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en aplicación de lo establecido en sus respectivos códigos procesales penales de tipo *mixto*, conllevan las tareas de investigar y juzgar, lo cual viola las garantías de *imparcialidad judicial* (prevista en los artículos 8 inciso 1° de la CADH, 14 inciso 1° del PIDCP, 10 de la DUDH y 26 párrafo segundo de la DADDH), *igualdad ante el órgano jurisdiccional* (consagrada en el artículo 8 inciso 2° de la CADH y en el artículo 14 inciso 3° del PIDCP), *defensa en juicio* (normada en el artículo 8 inciso 2° de la CADH y en el artículo 14 inciso 3° del PIDCP) y *debido proceso* (fijada en el artículo 8 -el cual debe relacionarse con los incisos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de los artículos 7, 9, 10, 24, 25 y 27- de la CADH y en el artículo 14 del PIDCP).

Estas conductas de los subestatales -a luz de lo normado en los artículos 1, 2 y 4 de la Resolución 56/83 de AG de la ONU y considerando lo establecido en el artículo 27 de la CVDT- implican la producción de hechos ilícitos por parte de la federación, toda vez que ésta incumple mediante ellas lo previsto en los tratados internacionales de derechos humanos que se encuentra obligada a respetar, lo cual permite atribuirle responsabilidad internacional a la República Argentina por su comisión.

El planteado escenario no es el deseado, y debería preocupar al Estado nacional en virtud de los latentes reclamos de responsabilidad que podrían efectuársele y las condenas que podrían recaerle en consecuencia, máxime considerando el perjuicio patrimonial que ello podría causarle, tal como ha sucedido en los casos jurisprudenciales -en los que ha intervenido la Corte IDH- citados al comienzo de este capítulo.

Modificar de manera decisiva esta realidad (que no respeta el artículo 75 inciso 22° párrafo segundo de la CN) implica un esfuerzo que deben realizar con urgencia todos los nombrados subestatales (en virtud de lo establecido en los artículos 43, 75 inciso 12° y 121 de la CN) junto con la federación, correspondiéndole a esta última (en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1 inciso 1°, 2 y 28 inciso 2° -cláusula federal-

de la defensa -causa N° 172-112-94-, fallo del 20 de marzo de 1995, p. 48, XXXI; citado en BARBOZA, Julio, *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 85.

Federalismo y descentralización

de la CADH, 2 incisos 1° y 2 de la PIDCP, así como de los artículos 26 y 29 de la CVDT, y 31, 43 y 75 inciso 22° párrafo segundo de la CN) fomentar y acompañar dicho cambio de paradigma, garantizando con celeridad la concreción de este paso hacia adelante en la materia y velando por el cumplimiento de los derechos humanos en dichas provincias; procurando así evitar la producción de nuevos hechos ilícitos que puedan ocasionarle responsabilidad.

LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS RELATIVAS A INVERSIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UNA ENTIDAD SUBESTATAL.

Por Agustina Sofía Melani Graf

Abstract

El presente artículo pretende analizar la controversia entre la transnacional francesa Aguas del Aconquija S.A. y la República Argentina presentada ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (en adelante, CIADI, o el "Centro"). También se tratarán las consecuencias del intento de privatización de los servicios de aguas y saneamiento de la provincia de Tucumán que inició la demanda ante dicho Centro; el accionar del ente subestatal y cuáles son las alternativas normativas aplicables a la cuestión.

Palabras clave: Tratados Bilaterales de Inversión-Inversiones - Controversias - Arbitraje -concesión - Responsabilidad.

1. Introducción.

La responsabilidad Internacional del Estado es una institución que está presente en todas las controversias internacionales, contemplando todas las situaciones que puedan presentarse; es decir, no resulta solo de una mera infracción, sino, de la violación de cualquier obligación internacional; como en este caso la responsabilidad de un Estado hacia otro Estado por la violación de un tratado.

Veremos como en el caso Compañía Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal S.A. c. Argentina (caso CIADI No. ARB/97/3) —en la Provincia de Tucumán— recae la responsabilidad en la entidad subnacional, y lo que sucede con la responsabilidad del Estado central; su funcionamiento y cuál es el procedimiento de estos gobiernos subnacionales en el ámbito internacional. También analizaremos los medios opcionales de resolución de conflictos que este tipo de entidades pueden utilizar y cuáles son los principios sobre los cuales rigen sus relaciones con otras entidades estatales. En el caso de la Provincia de Tucumán analizaremos las cláusulas del Tratado Bilateral de Inversión que la República Argentina firmo con Francia. Además, todo esto teniendo en cuenta que a nuestro país le toco enfrentar un duro proceso de privatización del servicio de aguas y saneamiento de la Provincia de Tucumán, a sabiendas de que el contrato de concesión no hacía referencia al Tratado Bilateral de Inversión ni a la jurisdicción del CIADI. Y por último contextualizaremos nuestro caso de estudio dentro del sistema federal de nuestro país,

tanto en el ámbito nacional como en el provincial y la responsabilidad en ambos ámbitos realizando una breve comparación con la forma de gobierno francés.

1. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI).

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, es una de las instituciones que conforman el grupo del Banco mundial (en adelante, Grupo BM). El objetivo fundamental de este convenio²¹⁴ fue fortalecer la asociación de los países en base al desarrollo económico. Según el Informe de los directores ejecutivos del 18 de marzo de 1965, es una institución destinada a facilitar el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados inversionistas extranjeros, con la mera intención de promover la confianza mutua y la estimulación del capital privado internacional hacia los países que quieren desarrollarse.²¹⁵

El artículo 25.1 del Convenio sobre Arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros estados (Convenio de Washington), le reconoce jurisdicción al Centro para entender en controversias que surjan de este tipo de relaciones y quien intervenga puede ser el Estado central, o cualquier subdivisión política de un Estado, que en este caso debe estar acreditado ante el mismo²¹⁶. Así se habilita la participación de la Provincia de forma autónoma y se desvincula de responsabilidad al Estado, al menos de forma directa;²¹⁷ por lo tanto del artículo 25.3, se interpreta que el consentimiento que presta la subdivisión política debe estar aprobado por el Estado, salvo que el mismo ya haya notificado al centro que eso no es necesario²¹⁸.

El laudo del 21 de Noviembre del año 2000 emitido en el presente caso *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. & Compagnie Generale des Eaux* contra República Argentina, confirma de alguna forma la competencia del CIADI a partir de la existencia de un Tratado Bilateral de Inversión (TBI) entre la República Argentina y La República Francesa de 1991, en donde una de las partes contratantes podía elegir por someter la

214 El Convenio del CIADI entró en vigor el 14 de octubre de 1966. La República Argentina lo firmó el 21/05/1991, presentó el instrumento de ratificación el 19/10/1994 y entró en vigor el 18/11/1994.

215 El CIADI y el Grupo del Banco Mundial [en línea] <<https://icsid.worldbank.org>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

216 *Ibíd.*

217 Responsabilidad Contractual del Estado [en línea] <<https://www.saij.gov.ar>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

218 El CIADI y el Grupo del Banco Mundial [en línea] <<https://icsid.worldbank.org>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

controversia correspondiente a la jurisdicción nacional del otro Estado contratante o al arbitraje del Centro mismo²¹⁹. Entonces se trata de la resolución de controversias entre un ente público y una parte privada, y que ambos deben pertenecer a un Estado contratante, ya sea porque se trata de un órgano perteneciente a la administración del Estado, o por tener una parte privada.

Brevemente en lo que respecta al procedimiento podemos decir que el término jurisdicción del Centro se “emplea” como una expresión para indicar o establecer los límites dentro de los cuales se aplican las disposiciones del convenio y se habilitan los servicios del Centro para procedimientos de conciliación y arbitraje.

En relación con los ámbitos de aplicación, en lo material, solo abarca las controversias en las cuales el litigio tenga carácter jurídico y se refiera a la protección de inversiones. Desde otro punto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Estado de Perú afirma que, para determinar la jurisdicción se debe definir si se cumplen los requisitos de límites materiales de la jurisdicción, las características que deben tener las partes, y el ámbito temporal de aplicación del tratado y el cumplimiento de los plazos²²⁰.

Por lo tanto, se prevé el arreglo de diferencias mediante la conciliación y el arbitraje o comprobación de hechos. Este proceso está diseñado para la valoración de las características particulares tanto de las diferencias relativas a inversiones internacionales, como las de las partes involucradas y así mantener el equilibrio entre los que serían los inversores y los receptores. Todos los casos son considerados por una Comisión de Conciliación o un Tribunal de Arbitraje independiente, y después de la valoración de las pruebas y de los argumentos presentados por las partes al caso se le asigna un equipo que le brindará asistencia especial en todo el proceso. El tribunal estará compuesto por un árbitro que elegirá el Estado receptor, otro que elegirá el Estado inversor y un tercer árbitro que elegirán ambos en acuerdo para presidir el tribunal. Cabe destacar que, al ser el arbitraje y la conciliación mecanismos voluntarios de resolución de conflictos, necesitan el consentimiento de ambas partes para ser utilizados. Pero, no obstante, este mismo consentimiento viene incorporado en los contratos firmados entre inversor-Estado o también en los Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones²²¹.

219 Compañía Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal S.A. c. República Argentina, (Caso CIADI No. ARB/97/3) [en línea] <<https://www.italaw.com>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

220 ⁶Jurisdicción y competencias del CIADI en el arbitraje de inversiones. [en línea] <<https://www.esan.edu.pe>> [Consulta: 7 de diciembre de 2019].

221 MANCILLA Alfredo Serrano, 3/6/2017, Evaluación y alternativas al Centro

Ahora bien, es necesario que para que ocurra lo anteriormente descrito, haya una violación del TBI (Tratado Bilateral de Inversión), firmado por ambos países (en este caso Argentina y Francia); estos mismos son aquellos que se conciben para regular las relaciones comerciales de inversión entre dos países. La finalidad de estos convenios es la de facilitar el comercio y la inversión proporcionando seguridad. Generalmente una habilidad de este tipo de tratados es establecer los mecanismos de solución de controversias entre los Estados inversores y los Estados receptores, como expresamos en el párrafo anterior, para permitirles a las empresas demandar a aquellos Estados en los que operan, interpretando daños ocasionados a las inversiones²²². En otras palabras, no es más que un acuerdo entre dos países para proteger la seguridad jurídica de sus inversiones.

1.1 Análisis del Tratado Bilateral de Inversión entre Argentina y Francia.

Para profundizar, la mayoría de los tratados tienen una serie de disposiciones estándar en general que podemos apreciar en los caracteres de los TBI firmados, o cláusulas que tienen en común la mayoría de estos acuerdos internacionales de inversión. En este caso bajo el análisis del tratado firmado entre Argentina y Francia²²³:

- Amplitud de la definición de inversión-inversor. Podemos encontrarla en el primer artículo. Es muy amplia debido a que se trata de proteger cualquier activo tales como bienes, derechos e intereses de cualquier naturaleza; y en su primer inciso hace mención aunque no exclusivamente, a bienes muebles e inmuebles y los derechos reales como hipotecas, privilegios, usufructos, etc.; acciones de emisión y participación en las sociedades constituidas en el territorio de una de las partes contratantes; todas aquellas obligaciones, acreencias y derechos que tengan valoración económica; derechos de autor, derechos de propiedad industrial; concesiones acordadas por ley o contrato, relativas al cultivo, extracción y explotación de recursos naturales; y por ultimo establece que ninguna modificación en la forma de

Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) [en línea] <Investigacion.net> [Consulta: 21 de enero de 2020].

222 Transnational Institute, Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) [en línea] <<https://www.tni.org>> [Consulta: 7 de diciembre de 2019].

223 Centro de Documentación e información, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Ley 24.100 [en línea] <<http://www.infoleg.com.ar>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

inversión de los activos afectara la calidad de la inversión mientras que la misma no sea contraria a la legislación de la parte contratante en cuyo territorio se realizó la inversión. La palabra inversor, estaría designando a las personas físicas que son consideradas como nacionales de una de las partes contratantes; personas jurídicas constituidas dentro del territorio, conformes a la legislación y con sede social en el territorio de una de las partes contratantes; las personas jurídicas controladas por los nacionales de una de las partes contratantes; y por último la palabra ganancias, que designa beneficios, retribuciones o intereses producidos por una inversión en un tiempo determinado.

- Trato nacional. Sirve para evitar todo tipo de discriminación, ya que de acuerdo con esta cláusula los inversores locales y los inversores extranjeros gozan de un trato similar, porque si se encuentra alguna diferencia en el trato por el origen del inversor, puede considerarse como algún tipo de discriminación. Así el artículo 3 del presente acuerdo compromete a ambas partes contratantes a otorgarse el trato justo y equitativo, conforme a los principios de derecho internacional, y a las inversiones realizadas, y de forma tal que el ejercicio del derecho no sea ni de hecho ni de derecho, obstaculizado.

- Nación más favorecida, se aplica en base y en conjunto a la cláusula anterior, y le asegura al Estado inversor la posibilidad de utilizar condiciones de otros tratados para favorecer sus intereses. Aquí también se incluyen las garantías de transferencias, repatriación de capitales y ganancias, sistemas de solución de controversias y cualquier otro beneficio que se relacione con una inversión extranjera. La regla precisamente es la de que cada parte contratante aplicara, a los inversores de la otra parte, un tratamiento no menos favorable que el acordado a sus propios inversores; pudiendo gozar tranquilamente del ejercicio de sus actividades laborales. A excepción de esta cláusula, estos beneficios no abarcan a los acuerdos que una de las partes contratantes adquiera con un tercer Estado en el marco de un esquema de integración o en materia fiscal.

- Protección a las inversiones previas. Esta cláusula incluye a las inversiones realizadas antes de la entrada en vigor del TBI, y se extiende a todas las inversiones de forma independiente a la fecha en la que se realizaron. En este caso las inversiones realizadas por cualquiera de las Partes Contratantes estarán bajo la protección y seguridad del principio del tratamiento justo y

equitativo antes mencionado.

- Cláusulas de estabilización: En este caso, se les garantiza a las inversiones extranjeras las mismas condiciones de inversión al margen de los cambios legislativos, por lo tanto, se favorece al inversor indicando que por más que la legislación se modifique, esta misma no alcanzará a la normativa que estaba vigente en el momento de la celebración de ese tratado.

- Requisitos de desempeño. El requisito de desempeño es la condición especial para habilitar las inversiones en varias áreas de la actividad económica. Tal lo expresa Ricardo Ortiz²²⁴, pueden incluir medidas para impulsar el desarrollo, cuidar el medio ambiente, promover el trabajo, y acciones de promoción económica.

- Transferencias. En los tratados se establece la libertad de transferencia de sus activos líquidos, para cada Parte Contratante que haya efectuado alguna inversión ya sean, beneficios, dividendos, y otras ganancias; de las sumas de reembolso de préstamos contraídos ligados al desarrollo de su inversión; producto de la cesión o liquidación, total o parcial de la inversión; de compensaciones y remuneraciones que tengan que ver con derechos intangibles, etc. Cabe aclarar que cada Parte Contratante debe ser autorizada para transferir a su respectivo país una parte de su remuneración, y las transferencias deben ser efectuadas sin demora al tipo de cambio aplicable a la fecha de transferencia, y conforme a los procedimientos previstos por la legislación del país que la recibirá.

- Expropiaciones y compensaciones. Constituye la garantía a los inversores en el caso de expropiación, ya que las Partes Contratantes deben abstenerse de adoptar medidas que tengan un efecto similar a la desposesión, salvo que sean por razones de utilidad pública y no sean discriminatorias ni contrarias. Estas medidas mencionadas deben ser pagadas por medio de una compensación pronta y adecuada, cuyo monto será calculado sobre el valor real de las inversiones afectadas, se evaluarán relación con una situación económica normal, y anterior a cualquier amenaza de desposesión. Esta compensación se pagará sin demora, será libremente transferible y producirá intereses calculados a una tasa apropiada a la fecha de su pago, solo pueden ser establecidos por razones de utilidad pública, sin discriminar y mediante el pago de una compensación pron-

224 ORTIZ Ricardo, sociólogo, investigador del equipo de FOCO, (Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos).

ta y adecuada.

- **Duración.** Generalmente los tratados de protección de inversiones tienen una vigencia de diez años desde que son ratificados, y hasta su vencimiento, a menos que alguna de las partes lo denuncie. Este acuerdo tuvo una duración de 10 años y las inversiones efectuadas continuaron sujetas a la protección de sus disposiciones aun después de que el mismo expiro, durante un periodo complementario de 15 años.

- **Solución de Controversias.** Sabemos que, gracias a este sistema de solución de controversias, se permite demandar al País receptor de la inversión, ante un tribunal internacional, para la defensa de los intereses de los inversores externos en relación de los actos realizados por el gobierno, vinculados siempre con las inversiones²²⁵. Según el presente acuerdo, toda controversia entre una Parte Contratante y un inversor de la otra Parte Contratante debía ser resuelta por consultas amistosas entre ambas. Si la misma no podía ser solucionada dentro de los 6 meses a partir del momento en el que fuera planteada, era sometida a las jurisdicciones nacionales de la Parte Contratante, o al arbitraje internacional. En el caso del arbitraje internacional, la controversia era llevada ante uno de los órganos designados: al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, o a un tribunal de arbitraje ad-hoc, establecido en base a las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (en adelante, CNUDMI).

Estas son algunas de las características principales del tratado bilateral de inversiones firmado por nuestro país. El número de países que ha firmado este tipo de tratados aumenta cada año. La Confederación Sindical Internacional²²⁶, (en adelante CSI), también señala que estos tratados son problemáticos y coincido con lo que exponen en breve. Si reiteramos que el objetivo principal es la creación de un clima estable y de un aumento de las inversiones, coincidimos en que la protección que se les brinda a los inversores extranjeros, no se les garantiza a los intereses públicos o a los intereses de los inversores nacionales, por lo tanto, quedan supeditados a los intereses de los inversores extranjeros.

También sabemos que los tratados se firman entre dos Estados, por

225 ORTIZ Ricardo, "*Los Tratados Bilaterales de Inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI*". Informe de FOCO (Foro Ciudadano por la Justicia y los DDHH).

226 Creada el 1 de noviembre de 2006, a partir de la fusión de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (CIOSL), y de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT).

eso uno de los dos puede demandar al gobierno del otro en el caso de que sus intereses estuvieran en peligro. Asimismo, expone que, los tratados protegen intereses y derechos de los inversionistas, pero que no se comprometen con las obligaciones de dichos inversores, como la de contribuir al desarrollo, el respeto de las leyes y regulaciones locales. Y concluyendo, en caso de conflictos todos los tratados hacen referencia a mecanismos de solución de controversias internacionales y que, por lo general siempre se inclinan a favor de los Estados de los inversionistas extranjeros. Además, también resalta que los mecanismos de solución disponibles son poco transparentes, son secretos y que sus decisiones no tienen en cuenta el impacto en el desarrollo del Estado; y que los costos y los pagos suelen ser muy grandes y que agotan presupuestos gubernamentales²²⁷.

Volviendo a las disposiciones generales de estos tratados, la disposición más notoria es la de solucionar las diferencias mediante la denuncia de los inversores extranjeros a cualquier Estado, por las cláusulas estipuladas en el TBI, pero no de forma inversa, que es cuando los inversores incumplen alguna parte del acuerdo, o violan incluso los derechos humanos.²²⁸ En otros puntos pero no menos importantes, se habla de que los procesos de arbitraje internacional, suceden a puertas cerradas y no son públicos; y también se les suma el problema de la “vaguedad” en la que están redactados los TBI, por lo que según se dice, provoca que cualquier propuesta política pueda ser demandada tranquilamente ante los tribunales internacionales²²⁹. Además de estos, otro punto clave que se expone es que de alguna forma los TBI, coinciden con el momento de alza de la globalización neoliberal²³⁰ diciendo que “imponen restricciones legales y económicas excepcionalmente poderosas sobre los gobiernos, y por extensión, sobre las opciones democráticas, con el fin de proteger de toda regulación los bienes de las compañías multinacionales”. Por ello algunos países comienzan a cuestionar a los TBI de los cuales forman parte, como es el caso de Ecuador, quien creó una

227 CSI, Nota informativa de la CSI sobre los Tratados Bilaterales de Inversión [en línea] <<https://nanopdf.com>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

228 HALLWARD-DRIEMEIER, *Do bilateral investment treaties attract FDI? Only a bit... and they could bite*. Banco Mundial, 2003.

229 GARCIA-AMADO Luis Rico, KUCCHARZ Tom, Tratados Bilaterales de Inversiones, una herramienta fundamental para la globalización neoliberal, Área de Antiglobalización, Paz y Solidaridad de Ecologistas en Acción. Revista el Ecologista No. 79, 1/12/2013.

230 Sometimiento del proceso de producción, distribución, circulación y consumo al fundamentalismo del libre mercado, así como de la vida social los valores del individualismo, el cual se impone mediante un proceso político dirigido por la clase dominante, o su fracción hegemónica. <https://www.ecured.cu>.

Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en materia de Inversiones (CAITISA), cuyo objetivo fue examinar la legitimidad, legalidad e impacto de aplicación de los TBI y otros acuerdos de inversión, como también la validez y pertinencia de los laudos, los procedimientos y las decisiones emitidas por los órganos y jurisdicciones que forman parte del Sistema de Arbitraje Internacional²³¹. Podemos anclarlo al tema en cuestión que está dentro de las disputas más emblemáticas, que es en este caso la multinacional contra la Argentina, cuando nuestro país congeló las tarifas de los servicios públicos y devaluó su moneda para responder a la crisis financiera del 2001²³².

2. La Responsabilidad en las entidades subnacionales, y el procedimiento del gobierno subestatal de la Provincia de Tucumán en el ámbito internacional.

Se entiende por entidad subnacional un gobierno o una administración local que incluye diversas localidades, municipios o provincias con cierto grado de autonomía²³³. Actualmente nos encontramos en frente de tres tipos de actores internacionales: primero los propios Estados, como los organismos internacionales y supranacionales; también aquellos que tienen actuación propia y son independientes de la actuación estatal, como los organismos no gubernamentales y las transnacionales; y por último los sujetos que son parte del Estado con una escala menor de gobierno y que estarían en un plano inferior a este, que son los que vamos a analizar. Debemos relacionar a estas unidades subestatales con los acuerdos bilaterales, ya que se convirtieron en los instrumentos más suscritos por estos actores; Batista (2008) los define como "instrumentos de cooperación que están asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano o largo plazo, que involucra a los gobiernos locales o regionales". Principalmente sabemos que son actores que no necesariamente son objetos de responsabilidad, pero si son titulares de los derechos y obligaciones de forma directa, entonces

231 SALUDAS María Elena, ECHAIDE Javier, *Los TBIs (Tratados Bilaterales de Inversión) y el Sistema de Arbitraje Internacional bajo la LUPA de los pueblos, experiencia de una Auditoría* [en línea] <<https://www.cadtm.org>> [Consulta: 10 de diciembre de 2019].

232 GARCIA-AMADO Luis Rico, KUCCHARZ Tom, *Tratados Bilaterales de Inversiones, una herramienta fundamental para la globalización neoliberal*, Área de Antiglobalización, Paz y Solidaridad de Ecologistas en Acción. Revista el Ecologista No. 79, 1/12/2013.

233 Entidad Subnacional [en línea] <<https://www.ecured.cu>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

volviendo al principio, el artículo 25.3 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones habilita a la Provincia a participar de forma autónoma, quitándole responsabilidad directa al estado central, y si recordamos el artículo 27 del presente Convenio, el cual reza que en causa de un incumplimiento por parte de un Estado se habilita el instituto de la protección diplomática, y nos queda claro que será la responsabilidad del Estado quien estará bajo la lupa de algún órgano jurisdiccional, por parte del Estado inversor²³⁴. Por lo tanto, el Estado nunca se deslinda de la responsabilidad en su totalidad.

Así sucedió con la provincia de Tucumán en la controversia entre la misma y la concesionaria del servicio de aguas y saneamiento, la Compañía de Aguas del Aconquija S.A. quien era una filial de la compañía francesa *Compagnie Generale des Eaux*. El problema comienza con un contrato de concesión, con el cual no estaban conformes desde el principio. En aquel año (1995) la Provincia pasaba por una crisis económica financiera, y el contrato traía consigo un aumento tarifario del 100%. Eso no fue todo, sino que, en los meses de enero y febrero del año siguiente, el agua comienza a presentar bajos signos de calidad, se presentaba como turbia a veces de color marrón oscuro, calidad que no era la pactada, quizás causada por la negligencia de la empresa quien incumplió sus obligaciones. Esto llevo a que las autoridades sanitarias de la Provincia procedieran a un análisis y estudio de las aguas y logran determinar que el agua al fin no era potable.

Como si fuera poco, la empresa inversora se niega a acatar las resoluciones del Ente Regulador del Servicio de Aguas y Cloacas de Tucumán (ERSACT), para disminuir el monto, o practicar algún descuento de las facturas del servicio, avalado por el contrato de concesión, por causa del pésimo servicio a los habitantes, y por la incorporación de las cargas fiscales a los mismos. La empresa por medio de intimaciones y amenazas fue agravando la situación, y complico la continuidad del contrato ya que en las causales que dan lugar a las renegociaciones de un contrato de concesión, no figuraba en este caso la causal que se dio en la Provincia de Tucumán, que era la de la falta de pago del servicio por la disconformidad de los usuarios. La Legislatura provincial considero que interviniese el Poder Judicial, quien intento renegociar los términos del contrato de concesión, tratando de aliviar a la concesionaria de inversiones, purgando sus incumplimientos y modificando el área de concesión, pero fracasó, la concesionaria rescindió el contrato alegando que la culpa era de la Provincia de Tucumán, y la Provincia alego los

234 CUSIPUMA FRISANCHO John Ramiro, *El posicionamiento de las entidades subnacionales en el escenario internacional*, [en línea] <<https://www.paradiplomacia.org>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

incumplimientos de esta.

Tucumán inicio las acciones judiciales correspondientes contra la Concesionaria para que esta continuara prestando el servicio. En dicho proceso la justicia de la Provincia se expidió con respecto a la defensa que impuso la Concesionaria y la compañía planteo que la justicia local era incompetente para entender en el conflicto, y la litispendencia por estar el caso radicado ante el CIADI. Se tramito entonces ante el Centro, con la carátula: *Compañía de Aguas del Aconquija S.A & Compagnie Generale des Eaux c/ República Argentina*.

Se tuvieron en cuenta como marco normativo, el Tratado Bilateral de Promoción y Protección de Inversiones, firmado entre nuestro país y la República Francesa, el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (Convenio del CIADI); y el contrato de concesión firmado entre Tucumán y la Compañía de Aguas del Aconquija S.A.

La República Argentina ante los reclamos de la Concesionaria se defendió y también a las autoridades de la Provincia, alegando que la conducta que demostraron las autoridades estaba relacionada con la deficiente prestación del servicio, y se fundó en el derecho que le otorgaba el contrato a exigir una prestación adecuada de servicios de agua y cloacas. También se fundamentó en la defensa de los intereses de los usuarios frente a los incumplimientos de dicha Concesionaria²³⁵. Para finalizar, es importante aclarar que el tribunal expreso que las acciones de una subdivisión política de un Estado federal son atribuibles al Estado central con el énfasis en que la estructura interna del país no debe alterar ese tipo de obligaciones; pero así, la decisión del Centro puso fin al conflicto y como resultado la Provincia de Tucumán debió pagar una condena pecuniaria importante²³⁶.

3. El intento de privatización que falló.

Volviendo al principio, se da el mandato de privatizar el servicio de aguas y cloacas en la Provincia, y se dicta un marco regulatorio. Se otorga la concesión por un periodo de 30 años desde el mes de agosto de 1995 al mencionado consorcio internacional cuyo accionista es *Compagnie Generale des Eaux* -ahora llamado Vivendi S.A- que vino con-

235 PEDICONE DE VALLS María Gilda, *El laudo arbitral que puso fin a la controversia entre la Provincia de Tucumán y la Compañía de Aguas del Aconquija S.A., Concesionaria del servicio de agua y cloacas* [en línea] <<https://www.asociacionag.org.ar>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

236 Compañía Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal S.A. c. República Argentina, (Caso CIADI No. ARB/97/3) [en línea] <<https://www.italaw.com>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

junto al aumento de tarifas tal como dijimos en el apartado anterior y trajo consigo también un cambio de gobierno en la Provincia, que intento una nueva renegociación del contrato. Luego en el año siguiente se presentan los problemas de calidad del agua y a eso sumándole este aumento de tarifas, provocó una rescisión del contrato. Se presentó ante el Centro una solicitud para el inicio de un procedimiento de arbitraje en el marco del TBI, aun sabiendo que el contrato de concesión no hacía referencia a la jurisdicción del CIADI, ni al TBI, y explicaba que cualquier litigio entre las partes debía resolverse en los tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Tucumán; el Tribunal Arbitral del Centro tuvo el caso desde el año 1998 hasta noviembre del año 2000.

Ahora adentrémonos brevemente al intento de privatización, ya que desde el principio no hubo acuerdo para realizar la misma entre poderes y partidos. Se supone que la concesión se otorga en interés público y debe perdurar e ir más allá de lo que prefieran las autoridades electorales y no puede ser renunciada²³⁷. Se sabe que los consensos requieren de negociación y flexibilidad de ambas partes, ya que en este caso la rescisión pudo haber dificultado futuras licitaciones y crear desconfianza y sensación de riesgo en futuros inversores que tenían deseos de negociar. Se habla de que hubo un fuerte aumento de tarifas, duplicación incluyendo la licitación y la incorporación de más carga impositiva, se propusieron metas desmesuradas procurando aumentar la cobertura, que quizás con tasas uniformes de crecimiento de la cobertura la carga de inversiones no hubiera sido tan alta y no era necesario aumentar las tarifas. También la baja calidad del agua que provocó que los usuarios se resistieran a pagar las tarifas con el aumento impuesto, y la empresa en vez de “poner paños fríos al asunto”, compensar a los usuarios y tener al regulador dentro de la normativa; continuo con la presión para el cobro de las facturas y siguió con la puja.

Por otra parte, la necesidad de no resistirse a la privatización produjo la obligación del concesionario de volver a contratar al personal de la anterior empresa estatal, y además la presión popular llevo al Estado a renegociar el contrato²³⁸. Por lo tanto, la concesionaria limitó su eficiencia y productividad a la empresa, además de sus costos; y se le colocó un piso a las tarifas para compensar con la administración recibida y con los planes de inversión. Esta misma restricción también estuvo presente en la formación del Ente Regulador, donde se dio la condición de

237 Enciclopedia jurídica, Concesión de servicio público [en línea] <<https://www.encyclopedia-juridica.com>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

238 LA NACION, Aguas del Aconquija abandona Tucumán [en línea] <<https://www.lanacion.com.ar>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

empleado anterior de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias.

Y por último entre otras cosas, se recurrió al Tratado de Protección de Inversiones y nacionalización de la empresa, que en cierta forma fue un problema. La reforma constitucional de 1994 trajo consigo un nuevo orden jerárquico, en donde encontramos a los Tratados internacionales por encima de las leyes nacionales y ya antes de la indicada reforma, lo estaban de las leyes provinciales por imperio del artículo 31 de la Carta Magna. Precisamente el contrato de concesión que establecía la jurisdicción de los tribunales locales ante disputas se firmó el año siguiente de la reforma constitucional. A un nivel provincial, si la causa se tramitaba por los tribunales locales se suponía que para el concedente era una ventaja; en cambio sí se realizaba por la vía internacional, es el Gobierno nacional quien debería afrontar las obligaciones. Además, la cláusula de protección de inversiones, cuando comenzaron los procesos de privatización provincial, les permitía a las provincias liberarse de las obligaciones que resulten de problemas con las concesionarias o compradores de empresa públicas, a nivel federal²³⁹.

4. La forma de Estado argentino y la forma de gobierno francés.

Hay distintas expresiones para formar un concepto que haga referencia a las formas de organización que puedan adoptar los Estados, en base a sus tres elementos constitutivos: el territorio, la población y el poder. Nuestro país -como se analiza con mayor profundidad en otros capítulos de esta obra- adoptó el federalismo como forma de Estado, que coloca en relación con los elementos mencionados. Este mismo ejerce la autoridad descentralizando el poder territorialmente, por ello las distintas zonas geográficas tienen calidad de unidades políticas que pasan a formar un Estado común, y así el Estado federal unifica a varios Estados miembros²⁴⁰.

Podemos distinguir dos grupos de organizaciones territoriales del Estado. Primero el Estado unitario, en donde el territorio, población y poder son uniformes y simples, y la relación entre ellos es unívoca y directa. Y luego encontramos el Estado complejo, que resulta de la relación heterogénea entre los tres elementos, produciéndose así varias estructuras en el ordenamiento jurídico, sean Estado federal, confederal y regional. Estas formas de organizaciones territoriales que pueden adoptar los Estados

239 FERRO, Gustavo, *Aguas del Aconquija: revisión a una experiencia fallida de privatización*, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, 2001.

240 BIDART CAMPOS German J., *Lecciones Elementales de Política*, Buenos Aires, ed. Ediar, 1996.

condicionan la toma de decisiones cuando una entidad subestatal decida vincularse con pares extranjeros. Las federaciones entonces son Estados conformados por entidades soberanas y autónomas. La autonomía de las provincias no puede ser alterada de forma unilateral por el Gobierno central, aunque existen excepciones, como en nuestro país, en las que el Gobierno federal ha intervenido en diversas ocasiones en las provincias²⁴¹.

Pero volvamos a la estructura federal que nos compete. Esta misma responde a determinadas características propias del federalismo, si bien cada Estado tiene su propia constitución -como la República Argentina- esta estructura es común a todas las federaciones. Entonces, primeramente, tienen esa forma de gobierno porque así lo establece su Constitución, el Estado es federal en razón y en base de su Constitución. Otro punto importante es que, su ordenamiento constitucional presenta una estructura de tres relaciones entre la unidad federal y las partes que la componen. Encontramos la relación de subordinación; que obliga a que la Constitución local este de acuerdo con el orden federal y debe estar por debajo de este, y no deben violarlo en sus principios y estructuras fundamentales ya que, la Constitución federal tiene primacía sobre las locales. La relación de participación, en la cual los Estados miembros toman parte de algunas de las decisiones del Estado federal; para esta relación es normal que existan representantes de los Estados miembros, en nuestro caso los representantes de las provincias son los senadores. Y por último la relación de coordinación, en la cual se distribuyen las competencias entre el Estado federal y los Estados miembros, y se establecen las funciones de cada uno²⁴².

La República Argentina tiene una forma de gobierno que responde a una democracia representativa, republicana y federal; y cuenta con la división de poderes. Somos un país que cuenta con 23 provincias además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde reside también la Capital Federal, y cada una de las indicadas entidades autónomas cuenta con su propio Poder Ejecutivo, a nivel provincial encontramos entonces al Gobernador y Vicegobernador; y a nivel nacional los que encabezan el Ejecutivo son el presidente y el vicepresidente; y ambos niveles cuentan con su respectivo Gabinete de ministros.

El Congreso Nacional, que lo encontramos dentro del Poder Legislativo, cuenta con dos cámaras la ya mencionada Cámara de Senadores, y la Cámara de Diputados que representa a los habitantes. Ambas

241 Formas de Estado y formas de Gobierno. Clasificación de las formas de gobierno. República y monarquía. Presidencialismo y Parlamentarismo [en línea] <<https://www.laultimaratio.com>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

242 BIDART CAMPOS German J., Lecciones Elementales de Política, Buenos Aires, ed. Ediar, 1996.

cámaras son las encargadas de elaborar las leyes²⁴³.

Para concluir con la división de poderes, en el Poder Judicial encontramos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los demás tribunales inferiores. Además podemos dividirlo en Justicia Federal: En la cual está presente el artículo 116 de la Constitución Nacional, que regula la competencia federal, o justicia nacional, y que de acuerdo a lo establecido le corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de toda causa que se relacione a algún punto de la Constitución o a la ley nacional -salvo los casos que le corresponden a la justicia provincial- y a los tratados internacionales de las causas que le conciernen a los embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros de causas de jurisdicción marítima, de asuntos de los que sea parte la nación, controversias con estados extranjeros, etc. Y por otro lado está la Justicia Provincial, que es una justicia ordinaria que ejerce sus funciones a través de sus órganos judiciales que cada provincia debe crear y organizar conjunto al Gobierno central; cuya competencia abarca el conocimiento de los puntos con las limitaciones establecidas en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. Cada provincia de la Argentina establece la administración y organización de la justicia dentro de su territorio, además de tener su organización propia para ejercer la justicia ordinaria, de acuerdo con las constituciones provinciales²⁴⁴.

Para adentrarnos a la forma de gobierno francés, debemos entender cuál es su organización. El estado Unitario Centralizado es aquel que cuenta con un solo poder legislativo que legisla para todo el país; un ejecutivo que está conformado por todos los gobernantes, sean presidente, gobernadores, alcaldes, que se rigen por su constitución que se aplica en todo el territorio, a sus autoridades y habitantes; y por último un Poder Judicial que aplica el derecho vigente a todo el territorio en conjunto con la Corte Suprema de Justicia que tiene jurisdicción a nivel nacional.²⁴⁵ Existe dentro de su clasificación, el Estado unitario regionalizado, o Estado centralizado que es un Estado dividido en zonas político-administrativas que no son autónomas. Sus gobernantes son electos por el Gobierno central. Estos Estados regionales o descentralizados poseían un pasado central, pero que al paso del tiempo fueron otorgándole mayor autonomía a las

243 A24 Poder, *Cual es la forma de gobierno en Argentina*, [en línea] <<https://www.a24.com>> [Consulta: 22 de enero de 2020].

244 CIJ, *Como se organiza el Poder Judicial*, [en línea] <<https://www.cij.gov.ar>> [Consulta: 22 de enero de 2020].

245 Formas de Estado y formas de Gobierno. Clasificación de las formas de gobierno. República y monarquía. Presidencialismo y Parlamentarismo [en línea] <<https://www.laultimaratio.com>> [Consulta: 21 de enero de 2020].

regiones que lo conforman; el grado de autonomía depende del Estado, y si es elevado se consideran como federaciones de facto.²⁴⁶ Tal es el caso de Francia que permitió el desarrollo de asambleas regionales locales con poderes muy limitados, pero aún son considerados estados centralizados.

Es común escuchar decir: esto es de incumbencia del Estado Nacional, lo otro es de responsabilidad del Estado Provincial. Al oír tales afirmaciones es posible entrar en una confusión de ámbitos de competencia y facultades.

Por eso es preciso aclarar que: las provincias al constituir la Nación delegaron poderes y facultades al Estado central y se reservaron otras, por eso los artículos 121 y siguientes de la Constitución Nacional rezan que las provincias conservan todo el poder no delegado y reservado por pactos anteriores, dictan sus propias constituciones y procedimientos, y se garantiza el régimen municipal y los principios básicos de la Constitución. La Provincia puede constituir regiones, mantener el dominio de los recursos naturales y celebrar tratados con otros Estados, lo cual se analizará en otros capítulos de esta obra.

Por otra parte, si tomamos el artículo 25.1 y siguientes del convenio del Centro, entendemos que la Provincia de Tucumán sí tiene las facultades para entender en el conflicto, y como dijimos de alguna forma lo despojaba al Estado central de esa responsabilidad, haciendo alusión a la forma directa. Esta forma es aquella que nace de las acciones u omisiones que realizan individuos investidos con carácter de órganos del Estado, en violación de las normas del derecho internacional, que le exigen resultados al Estado. Las normas del derecho internacional determinan lo que se debe hacer o lo que se debe evitar, y de alguna forma obligan al estado a quedar bajo las consecuencias del individuo con carácter de órgano de Estado que debe cumplir el ordenamiento internacional²⁴⁷. Por ende, los actos de las entidades subnacionales, desde el punto de vista internacional, se consideran nacidos de los órganos del Estado central, sin importar lo que disponga la Constitución Nacional acerca de los poderes delegados o reservados; ya que entre ellos existe un vínculo de dependencia jurídico internacional²⁴⁸.

5. Conclusión.

Sin duda el caso bajo análisis, Conflicto Aguas del Aconquija S.A y Vivendi Universal S.A c. República Argentina no es el único que fue llevado ante los tribunales del CIADI. El Centro Internacional de Arreglo de Di-

246 *Ibíd.*

247 MOLTENI Atilio, *La Responsabilidad Internacional del Estado* [en línea] <[https:// www.derecho.uba.ar](https://www.derecho.uba.ar) > [Consulta: 29 de enero de 2020].

248 *Ibíd.*

ferencias relativas a Inversiones se creó para fortalecer la asociación de los países y para promover el desarrollo económico del capital privado internacional. Esta institución tiene su jurisdicción, que viene refrendada por el Tratado Bilateral de Inversión y que en este caso firman el Estado contratante y el Estado inversor. Y como sabemos la responsabilidad va a estar presente cuando se produzca una violación de cualquier obligación del derecho internacional. Ahora bien, debemos destacar que algunos países no están de acuerdo con formar parte del CIADI y haremos una connotación de cuáles son las causales con las que también coincidimos.

La primera es por la escasa transparencia y la diversificación de los juicios que afronta el tribunal, la falta de transparencia y publicidad en los juicios, ya que se pretende que las audiencias sean públicas y que permitan que organismos no gubernamentales participen de las mismas, y que las normas y los laudos que dicte el tribunal sean publicados. También genera discusión la integración de diferentes tribunales para resolver casos que tienen la misma causa, o por la misma medida política económica la cual puede provocar fallos contradictorios sobre una misma cuestión. En segundo lugar, se dice que el tribunal cuestiona las medidas adoptadas por el Estado nacional en el ejercicio de sus funciones y que no constituyen actos expropiatorios. No todas las medidas otorgan el derecho a indemnizar si el poder se ejerce sobre ciertos límites. Además, se critica la capacidad procesal activa al no ser mutua entre el Estado receptor de la inversión y la empresa inversora ya que el marco jurídico permite que las demandas sean planteadas desde el ente privado contra el ente público y no viceversa.

Por otro lado, se deja de tener en cuenta la normativa del Estado receptor de la inversión incluyendo constituciones, políticas de Estado o normativas existentes del derecho internacional público que incluyen también los derechos humanos. Para algunos autores, esto provoca que los Tratados Bilaterales de Inversión como capítulos sobre inversiones de los Tratados de Libre Comercio, formen una especie de bloque jurídico que encontraremos al margen del derecho internacional público o privado, para formar parte de una especie de derecho empresarial. Este mismo se encargará de darle garantías a las inversiones extranjeras; y todo esto sin llevar un control que en cierta forma nos hace dudar acerca de la legalidad o legitimidad del CIADI y de los acuerdos internacionales, que contraponen a estos derechos con aquellos que poseen los habitantes afectados, o incluso el medio ambiente.

Y para concluir tenemos en claro que el Centro forma tribunales arbitrales únicos y no hay instancia superior a este tribunal *ad hoc*, por lo tanto, sus decisiones son inapelables e irrevisables, volviéndose obligatorias para los Estados.

Federalismo y descentralización

LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBESTATALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE UNA CONTROVERSIAS

Por Edgardo Aníbal Mallaina

Abstract

En este artículo se presentan algunas cuestiones y reflexiones en torno a la controversia que se suscitó entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay ante la decisión de este último de instalar dos plantas de celulosa en clara violación del Estatuto del Río Uruguay, frontera natural entre ambos Estados. Asimismo, se aborda la organización territorial de los Estados haciendo la diferenciación entre las características propias de un Estado unitario y las de un Estado federal. Se analiza la normativa vigente, a los efectos de dar respuesta a ciertos interrogantes ¿qué es una controversia internacional?, ¿cuáles fueron los medios utilizados para resolverla?, así como identificar a los actores que intervinieron y las consecuencias ambientales de construir una nueva planta.

Palabras claves: Controversia - Estatuto - Inversiones - Papeleras - Actores - MERCOSUR - Argentina - Uruguay.

1. Introducción

La presente investigación pretende analizar la actuación internacional de los gobiernos subestatales (provincias y municipios) argentinos y el límite constitucional dado por la no afectación de la política exterior del Gobierno federal; así como la participación de la sociedad civil y de los diferentes actores ante una situación de tensión con alcance internacional. Para ello se abordará el análisis de estos temas tomando el caso que sirvió de marco al conflicto binacional entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay por la instalación de las papeleras en Fray Bentos y en el cual han intervenido el Tribunal Arbitral del MERCOSUR (en adelante, TAM) y la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ).

También se pretende analizar el accionar del Estado nacional a través de la Cancillería ante la inminente instalación para el año 2022 de una nueva planta de celulosa "UPM²⁴⁹ 2" a orillas del Río Negro, en Paso de los Toros; indagando acerca del modo en que participan los gobiernos

249 Grupo empresario UPM [en línea] <<https://www.upm.uy/upm/>> [Consulta: 16 de enero de 2020].

subestatales acompañando en armonía o con fricciones esa decisión. Se pretende reflexionar acerca de si esa intervención les compete o tienen un interés particular. Asimismo, se analizará brevemente el tipo de organización político-administrativa (Estado federal o unitario) del Estado argentino y de la República Oriental del Uruguay a los efectos de comprender el modo en que se llevaron adelante las negociaciones o el intercambio de información, así como a la toma de decisiones.

2. Formas de organización territorial de los Estados

El Estado concebido como una institución-cuerpo, como un orden, es consecuencia del ejercicio del poder que se revela mediante la potestad o atribución de dictarse sus propias normas y de establecer su forma de organización. Esto implica no sólo el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales sino también el establecimiento de ciertos órganos e instituciones que legítimamente ejercerán el poder. Los actos de gobierno, ejecutados por ellos, implican el efectivo ejercicio del poder y revelan la voluntad del Estado.

Cuando se habla de formas de Estado, algunos autores se refieren a la manera general de como éste se organiza, otros a cómo se articula interna y territorialmente una comunidad política, y otros al ejercicio del poder en plenitud o con modalidades particulares.

Lo relevante para nuestro estudio es considerar que la expresión formas de Estado hace referencia a la clasificación de los Estados desde el punto de vista de la distribución espacial, de la voluntad estatal sustentada en el ejercicio del poder.

El Estado unitario, es la forma que más se acerca a la idea del Estado, porque implica que bajo un solo poder un pueblo se organiza en un solo territorio. Este modelo se caracteriza por la centralización política, cuya consecuencia es que la producción normativa está reservada a los órganos centrales, por ser esta competencia natural y exclusiva del Estado. Si existen órganos locales su facultad sólo se extiende a la ejecución de la actividad estatal. No hay autoridades locales autónomas, son sólo delegaciones administrativas. La descentralización administrativa afecta sólo a la organización de la administración pública, lo que entraña también, como es lógico, consecuencias políticas. El Estado descentralizado políticamente se aproxima ciertamente al Estado regional y al federal en cuanto engloba una serie de instituciones con personalidad jurídica, pero éstas no aparecen separadas políticamente del propio Estado ni poseen vida autónoma completa, sino que dependen de la institución central. Siguiendo a Dalla Vía, "Se habla de Estados simples para hacer referencia a aquellas unidades de máxima homogeneidad de territorio y de población y a la más perfecta unidad de poder. Esta estructura no

admite su división interior en sectores que puedan llamarse Estados. El poder central absorbe todas las fuerzas y energías locales, las ejercita y deja sin vida propia a los otros organismos territoriales que conforman el Estado²⁵⁰”.

El Estado federal, en cambio, es aquella organización donde éste es el titular de la soberanía. El gobierno y el poder se descentralizan territorialmente, adhiriendo así al federalismo.

2.2. División Político Administrativa del Estado uruguayo

“La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario, su territorio está dividido en 19 departamentos. La descentralización es máxima, dado que comprende lo político, financiero y administrativo”²⁵¹. Comprende la función legislativa a cargo de la Junta Departamental y la administrativo-ejecutiva a cargo del intendente. Lo local o municipal está inscrito en la persona jurídica Gobierno departamental ya que en los órganos locales dependen en su creación y función legislativa y jurisdiccional del Gobierno departamental (Ley Orgánica Constitucional 2015). El gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, se ejercen por una Junta Departamental compuesta por 31 integrantes denominados ediles y un intendente (artículos 262 y 270 de la Constitución) elegidos directamente por el pueblo, es decir, en esos casos, por el Cuerpo Electoral Departamental (artículos 73, 77 y 78 de la Constitución)²⁵².

2.2.1. El Estado federal argentino

El Estado federal argentino -en conformidad con lo que se analizará en otros capítulos de esta obra- reconoce autonomía a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también garantiza la de los municipios según lo normado en nuestra Constitución Nacional (en adelante CN) en los artículos 5 y 123. Por lo tanto, las provincias son autónomas y conservan el poder no delegado a través de la Constitución al poder federal, conforme lo establece el artículo 121 de la mencionada Carta Magna. La autonomía implica la potestad de dictar sus propias normas y elegir sus autoridades. Las provincias y los municipios tienen

250 Alberto Ricardo Dalla Vía, Manual de Derecho Constitucional, 3º Edición, Abeledo Perrot, 2011.

251 ONU, Cepal, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <<https://oig.cepal.org/es/paises/22/system>> [Consulta: 16 de enero de 2020].

252 Constitución de la República Oriental del Uruguay, Parlamento del Uruguay, [en línea] <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>> [Consulta: 23 de enero de 2020].

entidad política preexistentes a la Nación y plasman la descentralización política y no sólo administrativa. Siguiendo a Bidart Campos, "hay pluralización del poder en las zonas territoriales que componen a ese Estado federal"²⁵³.

Se ha establecido que "el Gobierno federal es sujeto de derecho internacional, no lo son las provincias. Éstas ejercen su poder en sus respectivos territorios y sus atribuciones se dirigen a atender las cuestiones locales"²⁵⁴, tal como se analiza en otro capítulo de esta obra.

Asimismo, según establece el artículo 124 de la CN, las provincias podrán, además de crear regiones para el desarrollo económico y social, celebrar tratados, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. Además, les corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Justamente la política exterior y la representación diplomática es uno de los poderes delegados por éstas al Gobierno federal y un límite constitucional a la actuación internacional provincial, tal como se aborda con profundidad en otros capítulos de esta obra. La última parte del artículo, al establecer el dominio originario de los recursos naturales de las provincias, permite entender la importancia y preocupación del Gobierno provincial ante la controversia binacional por la posible contaminación del Río Uruguay frontera natural entre ambos Estados.

3. El Estatuto del Río Uruguay

El Río Uruguay nace en Brasil y desemboca en el Río de la Plata, y constituye un espacio fronterizo entre la República Argentina y la República Oriental de Uruguay. Ambos Estados animados por el común propósito de estrechar los hondos e inalterables vínculos de afecto y amistad que siempre han existido entre sus pueblos, han resuelto dar solución definitiva al problema de límites en el tramo del río que comparten. Con el fin de establecer una gestión conjunta se adoptó el Tratado de Límites del Río Uruguay, el 7 de abril de 1961. Este no sólo establece la libertad de navegación en el tramo del río que delimita, sino que supedita la regulación del uso mediante la adopción de un Estatuto, que debe contener disposiciones relativas al régimen jurídico de la utilización común del mismo, atendiendo a la conservación de los recursos vivos y a evitar la contaminación de las aguas. En cumplimiento del Tratado, adoptan

253 German J. Bidart Campos, *Lecciones Elementales de Política*, Ediar, 12ª Reimpresión, 2004.

254 Eduardo R. Florio, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, 1ª Edición, Ediciones del País, 2019.

el “Estatuto del Río Uruguay”²⁵⁵ el 26 de enero de 1975, en el cual se manifiesta, entre otras disposiciones, la voluntad, de acuerdo con el artículo 1 del Estatuto, de “establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río”, donde las Partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas que sean necesarias para ello.

Con respecto al “Tratado de Límites”²⁵⁶, los artículos 1 a 4 del mismo establecen el límite en el río entre los Estados Contratantes y les atribuyen determinadas islas e islotes que se encuentran en él. Los artículos 4 y 5 se refieren al régimen de navegación del río. El artículo 7 prevé el establecimiento por parte de las Partes de un Estatuto para el uso del río cubriendo varios aspectos, que incluyen la conservación de los recursos vivos y la prevención de la contaminación del río. Los artículos 8 a 10 establecen ciertas obligaciones relativas a las islas e islotes y sus habitantes.

Con el “Estatuto del Río Uruguay” y con el fin de contar con un mecanismo que permita un racional aprovechamiento del río y sus recursos, en cuanto a navegación, pesca, lecho y subsuelo, se crea la Comisión Administradora del Río Uruguay (en adelante CARU), que es un organismo binacional y de carácter administrativo y que está conformada por un total de 10 delegados con representantes de ambos Estados.

El Estatuto establece asimismo que la Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la que determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte. La parte notificada dispondrá de un plazo de 180 días para expedirse sobre el proyecto y tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado. Si llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra puede producir un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra parte por intermedio de la Comisión. Si las partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el artículo 11, se observará el procedimiento

255 Estatuto del Río Uruguay de 1975 [en línea] <<http://www.saij.gob.ar/21413-nacional-estatuto-rio-uruguay-Int0000266-1976-09-09/123456789-0abc-defg-666-20000tcanyel>> [Consulta: 16 de enero de 2020].

256 Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961 [en línea] <http://www.armada.mil.uy/ContenidosPDFs/Prena/Delea/tratado_rio_uruguay.pdf> [Consulta: 16 de enero de 2020].

indicado en el Capítulo XV²⁵⁷.

Las Partes se obligan a: proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. Cada parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas.

El proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas²⁵⁸ (en adelante CDI) sobre prevención de daños transfronterizos por actividades peligrosas parte de varias consideraciones como son la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, la libertad de los Estados de emprender o permitir que se emprendan actividades en sus territorios o en lugares bajo su jurisdicción internacional. También se inspira en documentos internacionales de relevancia como la declaración de Río de medio ambiente y desarrollo (1992) y en gran medida se fundamenta en la necesidad de promover la cooperación internacional. En la lógica del proyecto de 2001 frente al riesgo de daño transfronterizo el ciclo de intervención empieza desde antes del desastre, con la prevención, además de la distinción entre daño real y daño potencial. Es decir, el Estado de origen donde se va a realizar una actividad de riesgo debe adoptar medidas que prevengan la existencia de daños transfronterizos sensibles y, a tal efecto, debe cooperar de buena fe y buscar asistencia.

Si el examen de la actividad indica que hay un riesgo de causar un daño transfronterizo significativo, el Estado de origen debe notificar el riesgo al Estado posiblemente afectado, así como la información técnica pertinente; el Estado de origen debe abstenerse de autorizarla hasta recibir la respuesta del otro Estado. "El proyecto indica los factores para tener en cuenta en el equilibrio de intereses (grado de riesgo de la actividad, importancia de ventajas sociales, económicas, técnicas, riesgo para el medio ambiente, capacidad para contribuir a los costes de prevención, viabilidad económica de la actividad, así como estándares de prevención en la práctica regional e internacional). Contempla otras disposiciones relativas al intercambio de información, la información al

257 Estatuto del río Uruguay, art. 60: "Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia" (inciso 1).

258 Proyecto de Principios sobre la Asignación de la Pérdida en Caso de Daño Transfronterizo Resultante de Actividades Peligrosas, Informe de la CDI, 58. ° Ses., Doc. A/61/10 (2006).

público, los límites derivados de la seguridad nacional y los secretos industriales. Para los supuestos de emergencia, el proyecto establece que el Estado de origen debe desarrollar planes para responder a las emergencias, en cooperación con los Estados afectados y que debe notificar sin dilación cualquier emergencia de esa naturaleza²⁵⁹.

Como se verá en un apartado más adelante de este capítulo, en la sentencia que dictó la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ), la misma estableció que Uruguay infringió sus obligaciones procesales a la luz de los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, y por otro lado manifiesta que no ha incumplido sus obligaciones de fondo que se encuentran dispuestas en los artículos 35, 36 y 41 del mencionado Estatuto.

Asimismo teniendo en cuenta dos de los principios generales de derecho, incorporados al Derecho Internacional Público (en adelante DIP) como principios rectores de ese ordenamiento, por un lado, "*pacta sunt servanda*" –los pactos deben ser cumplidos– que es considerado fundamental para determinar el carácter vinculante de los mismos y, por otro lado, "*buena fe*" como regla que debe imperar siempre en su cumplimiento, permiten sostener que Uruguay incumplió el compromiso asumido en el Estatuto al no informar a la Argentina a través de la CARU, de la decisión de instalar las plantas de celulosa, en forma unilateral y en clara transgresión de lo que establece la normativa firmada de común acuerdo entre ambos Estados.

4. Controversia Internacional

Tomando la noción elaborada por la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante CPJI) en el ámbito de la Sociedad de las Naciones, en el asunto Concesiones Mavrommatis en Palestina (1924), al indicar que "*una controversia es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una contradicción, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre dos partes*"²⁶⁰.

Se ha establecido que "las controversias pueden ser de tipo jurídico (cuando las partes se hallan en desacuerdo acerca de la interpretación o aplicación de una norma vigente) o de tipo político (cuando existe discrepancia acerca de los hechos que generaron la controversia o cuando se procura encontrar una solución que implica una modifica-

259 Carlos R. Fernández Liesa y J. Daniel Oliva Martínez, El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado Avda. de Manoteras 54. 28050 Madrid, 2012.

260 *Concesiones Mavrommatis en Palestina* (Grecia c. Gran Bretaña), Fallo (jurisdicción), 30/08/1924, *PCIJ, Serie A, n° 2*, p. 11.

ción del derecho vigente)²⁶¹.

El principio de la solución pacífica de las controversias aparece mencionado en el artículo 2.3 de la Carta de San Francisco (Naciones Unidas) y en el Capítulo VI de la Carta. El artículo 2.3 impone a los Miembros la obligación de solucionar sus controversias por medios pacíficos, de tal forma que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacional ni la justicia. Esa obligación se desarrolla en el Capítulo VI de la Carta, denominado Arreglo Pacífico de Controversias y cuyo artículo 33 establece que ellos son la negociación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial. Los Estados conservan una amplia libertad en la elección del medio que emplearán para solucionar sus diferencias.

Siguiendo a Barboza, "se distinguen entre los procedimientos no jurisdiccionales, políticos o diplomáticos: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación o encuesta y la conciliación; y los procedimientos jurisdiccionales o judiciales: el arbitraje y el arreglo judicial"²⁶².

a) Procedimientos diplomáticos

1) La negociación: es el método diplomático más utilizado. Hay una relación directa entre las partes y la falta de formalismo en el procedimiento. Se acude al mismo en primer término tratando de lograr un acuerdo entre las partes.

2) Buenos Oficios: En este método existe la intervención de un tercero, que puede ser otro Estado o una personalidad internacional o un representante de un organismo internacional, que pretende facilitar la solución. Acerca a las partes sin participar en las negociaciones, o sea no propone soluciones.

3) Mediación: en este caso, en cambio, el tercero elabora una propuesta de solución luego de escuchadas ambas partes. La propuesta no es vinculante y por ello pueden no aceptarla.

4) La investigación o encuesta: este método se aplica fundamentalmente a determinar los hechos motivo de la controversia, puesto que muchas veces son los hechos mismos los cuestionados por las partes. En la práctica se crea una Comisión Mixta de expertos que elaboran un dictamen no vinculante sobre la realidad de los hechos planteados.

5) La conciliación: Este método es parecido a la investigación, ya que autoriza la determinación de los hechos de la controversia, y a la mediación, puesto que busca finalizar la controversia mediante una propuesta de la comisión de conciliación basada en el derecho internacional. La

261 Ricardo Arredondo, Manual de Derecho Internacional Público, La Ley, 1ª Edición, 2012.

262 Julio Barboza, Derecho Internacional Público, 2ª Edición, Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 2008.

comisión elabora un informe, en el cual se determinan los hechos, se estudian todos los aspectos del caso y se propone una solución que no es obligatoria para las partes.

b) Procedimientos jurisdiccionales

Puede utilizarse también un órgano jurisdiccional (árbitro o juez) para resolver la controversia.

1) El Arbitraje: tal como lo define Díez de Velasco, “el arbitraje es un medio de solución de las diferencias entre sujetos internacionales en el que interviene un tercero independiente (órgano unipersonal o colegiado) al que las partes de mutuo acuerdo han investido de la facultad de adoptar, después de un procedimiento contradictorio, una decisión basada en el derecho y jurídicamente obligatoria para las mismas”.

El mismo puede revestir el carácter de institucionalizado (Tribunal Permanente de Arbitraje Internacional o más comúnmente de arbitraje *ad hoc* que es temporal y para el caso en concreto).

2) El Arreglo Judicial: existen diferentes jurisdicciones judiciales en derecho internacional. A los efectos de entender el caso práctico seleccionado para analizar en el presente trabajo, referimos a una de ellas que es la CIJ, órgano principal de carácter judicial de las Naciones Unidas. Es un órgano jurisdiccional de alcance general y con pretensiones de universalidad.

La Corte puede actuar en ejercicio de su competencia contenciosa o consultiva. La jurisdicción es facultativa, pues depende de la voluntad de las partes en la diferencia; y la aplicación de la función contenciosa es solo ante controversias interestatales.

Existen distintos mecanismos que permiten que el consentimiento se manifieste *a priori*, antes de que nazca la controversia (por ejemplo, cláusulas compromisorias que se insertan en un tratado, de las que surge el compromiso de someter a la CIJ las controversias que tengan su origen en la interpretación y aplicación del tratado en el que se incorporan); o *a posteriori*, una vez que ésta surgió.

4.1. Controversia por las Papeleras con Uruguay

En el año 2002 el gobierno uruguayo bajo la administración del presidente Jorge Batlle decide la instalación de dos grandes plantas de celulosa: la española Energía y Celulosa (en adelante ENCE) y la finlandesa Metsäliitto Cooperative - Oy Metsä-Botnia Ab (en adelante METSA-BOTNIA). Ambas plantas se ubicaron sobre el río Uruguay, frontera natural con la República Argentina, en la ciudad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro. La inversión planeada se convertía en la más alta en la historia del país, con un monto que ascendía a los U\$S 1.600 millones en la construcción de las plantas de celulosa en Uruguay. Se ha establecido que “existen determinadas prácticas

transnacionales donde las grandes corporaciones como ENCE y METSA-BOTNIA son las principales protagonistas, y el movimiento de capitales y materias primas cobran notable influencia y llevan a proteger por parte de los países la actividad de estas empresas dándoles seguridad jurídica. Así, las grandes empresas actúan y modelan el comportamiento de los Estados. Seguimos así avanzando a un sistema neoliberal global. Las empresas transnacionales han concentrado y consolidado un enorme poderío financiero, industrial, comercial, científico y tecnológico sin precedente. Estas empresas se han convertido en los sectores dinámicos y de punta del desarrollo económico, tecnológico y humano del mundo²⁶³.

La nueva actividad económica y la instalación de estas industrias no fue bien recibido por toda la sociedad. Las primeras protestas se llevaron a cabo en Uruguay donde el partido de oposición en aquel momento, la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio (en adelante EP-FA), critica el marco jurídico y las facilidades otorgadas a las empresas multinacionales, a lo que se suma una protesta de raíz medioambiental. En 2003 comienza a observarse preocupación del lado argentino del río, concretamente en la ciudad de Gualaguaychú que se une al reclamo medioambiental iniciado en Uruguay.

El caso analizado en el presente artículo constituye una controversia internacional de tipo jurídico, atento que existe entre ambos Estados un desacuerdo en la interpretación o aplicación de una normativa vigente (el Estatuto del Río Uruguay).

Una vez planteada la controversia entre ambos Estados, se intentaron diferentes medios diplomáticos o políticos para buscarle una solución a la misma. El primero de ellos fue la negociación directa entre las partes, a través de sus presidentes y cancilleres, no llegando a ningún acuerdo. Posteriormente se trató de acercar a las partes por medio de los buenos oficios del entonces Rey de España, no dando tampoco resultados satisfactorios. Finalmente, Uruguay decide recurrir a uno de los medios jurisdiccionales a través del Arbitraje en el ámbito del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR) y por otro lado Argentina presenta una demanda ante la CIJ.

263 Luis F. Castillo Argañarás, "El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay y las inversiones extranjeras. Una visión desde la Teoría de las Relaciones Internacionales" en Revista CIFRA Vol. 5, Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. 2011, pp 143 a 156 [en línea] <<http://fhu.unse.edu.ar/carreras/rcifra/c5/tensiones.pdf>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

4.2. Los Buenos Oficios de España

El 3 de noviembre de 2006 se inauguró en Montevideo la XVI Cumbre Iberoamericana y a petición de Argentina se abrió una nueva etapa para intentar acercar las posiciones de ambos Estados. El entonces presidente español Rodríguez Zapatero anuncia la disposición del Rey Juan Carlos a ofrecer sus buenos oficios para actuar como facilitador del diálogo. El monarca elegirá al embajador español ante la ONU, Yáñez-Barnuevo, quien realizará varias visitas a la zona para recoger toda la información, reclamos y sensaciones en ambas márgenes del río.

En febrero de 2007, el canciller español Moratinos anunció que se había llegado a un acuerdo para realizar el primer diálogo directo en Madrid. Establece que la reunión se llevaría a cabo en abril. En esta reunión se logró retomar el diálogo a nivel técnico y político y se adoptó la "Declaración de Madrid"²⁶⁴. Esta fija los temas: la localización de la papelerera, los cortes de ruta, la aplicación del Estatuto del río Uruguay y medidas de protección del medioambiente en la región y de desarrollo sostenible en la zona afectada por la papelerera. Las siguientes reuniones fueron de carácter técnico en Nueva York, en donde las posturas originales reiteradas por las partes impidieron avanzar en la agenda. En agosto el embajador Yáñez-Barnuevo daba por suspendidos los buenos oficios alegando complicaciones en su agenda. El 20 de junio el entonces presidente argentino Néstor Kirchner en un acto agita una bandera con el lema "Fuera Botnia, Viva la Patria" entregada por miembros de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (en adelante, ACAG) y afirma en su discurso, que la pastera contaminará y acabará con la economía agrícola y turística de la zona. El 9 de julio, volvió a plantear que la lucha en Entre Ríos es "causa nacional"²⁶⁵.

A finales del mes de agosto el gobierno uruguayo anuncia que se inaugurará la terminal portuaria de METSA-BOTNIA con la presencia del entonces presidente uruguayo Tabaré Vázquez, lo cual genera la protesta de la Cancillería Argentina que ve en este acto "un elemento de agravamiento de la controversia bilateral" así como "un mensaje de desaliento a los esfuerzos de los buenos oficios por parte del entonces Rey de España"²⁶⁶.

En noviembre de 2007 tuvo lugar la XVII Cumbre Iberoamericana en

264 Argentina y Uruguay suscriben la Declaración de Madrid, como inicio de la negociación del problema de las papeleras, 25/Abr/2007 [en línea] <<http://www.cesefor.com/noticias/argentina-y-uruguay-suscriben-la-declaracion-de-madrid-como-inicio-de-la-negociacion-del>> [Consulta: 22 de enero de 2020].

265 Kirchner llevó la campaña a Tucumán. Diario La Nación, 10 de julio de 2007, [en línea] <<https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-llevo-la-campana-a-tucuman-nid924412>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

266 Heber Arbuét-Vignali. y Luis Barrios. Papeleras en la región. ¿Qué hacemos

Santiago de Chile, que contó con la presencia del Rey, siendo una fecha propicia para que se llegara a un acuerdo entre ambos países. Se había producido una reunión entre los secretarios de presidencia de ambos Estados en agosto en Colonia (Uruguay) donde se habría llegado a un acuerdo para realizar un monitoreo conjunto y permanente de la planta, acabar con los cortes de rutas y generar un área verde en el perímetro que rodea a la pastera. Sin embargo, los acontecimientos se desarrollaron de otro modo y en donde la impronta personal de los presidentes uruguayo y argentino desempeñó un rol protagónico. Durante la reunión política entre los cancilleres rioplatenses, se produjo un encuentro del presidente Kirchner con la ACAG donde nuevamente le reiteró su adhesión a la causa contra METSA-BOTNIA. Este gesto fue mal recibido por el entonces presidente Tabaré Vázquez quien había decidido detener la habilitación de la planta, a la espera de cualquier resultado que pudiera surgir en la Cumbre. Después de que los acercamientos y la facilitación promovidos por las autoridades españolas no dieran ningún resultado y luego de los últimos sucesos, Tabaré Vázquez decidió ordenar desde Santiago de Chile la habilitación de la pastera²⁶⁷, lo cual puso el punto final a los buenos oficios promovidos por el Rey.

Dentro de los medios jurisdiccionales o judiciales que se utilizaron en la controversia por la instalación de las pasteras tenemos a ambos, o sea el arbitraje y el arreglo judicial.

4.3. El Laudo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR

El impacto económico por la práctica continuada de cortes de rutas realizados por la ACAG, condujo a que en abril de 2006 Uruguay planteara, en el ámbito del MERCOSUR, una demanda contra Argentina para que se determinara si incumplió el compromiso asumido en el "Tratado de Asunción"²⁶⁸, según el cual debe garantizarse la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de los respectivos países miembros del mismo, y que se estableciera cuáles fueran las medidas a adop-

con los daños? Montevideo: Carlos Álvarez Editor, 2008, p.168.

267 Uruguay habilitó a Botnia para funcionar, Diario La Nación, 8 de noviembre de 2007, [en línea] <<https://www.lanacion.com.ar/politica/uruguay-habilito-a-botnia-para-funcionar-nid960368>> [Consulta: 22 de enero de 2020].

268 Tratado por el que se establece un Mercado común, 26 de marzo 1991, 30 I.L.M. 1041 (conocido con

Tratado de Asunción). El Tratado fue adoptado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay [en línea]

<https://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf> [Consulta: 17 de enero de 2020].

tar frente a posibles nuevos cortes de rutas.²⁶⁹

En su defensa, Argentina argumentaba que los derechos humanos pueden justificar una restricción al ejercicio de los derechos consagrados por un tratado de integración, como es el del MERCOSUR. Es necesario considerar el precedente del caso Schmidberger, resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE),²⁷⁰ en el sentido de otorgar prioridad al derecho a la libre expresión del pensamiento sobre el derecho a la libre circulación de bienes el cual resultó afectado por el corte de una ruta internacional dispuesto por un movimiento ambientalista.

Para la resolución se recurrió a la formación de un Tribunal *Ad Hoc*, de acuerdo con lo establecido en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR²⁷¹. Este Tribunal inició el proceso el 25 de junio de 2006 y el 6 de septiembre de 2006 dictó el laudo por unanimidad a favor de Uruguay, sosteniendo que el Gobierno argentino no observó "la debida diligencia" y actuó con "actitud permisiva" respecto a los cortes de carreteras, por lo que Argentina fue declarada responsable por no haber cumplido con un compromiso básico del Tratado de Asunción, relativo a la libre circulación de bienes y servicios²⁷². El laudo establece también que "el ejercicio del derecho de protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto"; y que, si bien se justifica la alarma de la población de Guallequaychú frente a la contaminación, sus manifestaciones perdieron legitimidad cuando "fueron acumulando agresiones al derecho de otras personas por períodos extensos y en la época de mayor

269 De acuerdo con el Tratado de Asunción, el mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través de la eliminación, entre otras, de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y "de cualquier otra medida equivalente" (art. 1).

270 Sentencia del TJCE de 12 de junio de 2003, Asunto C-112/00 [en línea] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0112&from=GA>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

271 Para la solución de controversias en el ámbito del MERCOSUR, el Protocolo de los Olivos de 18 de febrero de 2004 (42 I.L.M. 2 (2003) [en línea] <<https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/15512/1/protocolo-de-olivos.pdf>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

272 Laudo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR del 6 de septiembre de 2006 [en línea] <<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/19073/86977/file/>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

intercambio comercial y turístico²⁷³.

Sobre el derecho de protesta, el Tribunal entendió que las restricciones al tránsito "pueden llegar a ser toleradas siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causare, de manera que no impliquen un sacrificio demasiado grande para otros intereses respetables"²⁷⁴.

Asimismo, el Tribunal afirma que los bloqueos "produjeron innegables inconvenientes que afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino"²⁷⁵ y aceptó la "buena fe" de Argentina por "haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad", pero que "el carácter repetido y continuado de la actitud de condescendencia conforma un estándar de comportamiento ante el problema, que deja abierta la expectativa de que pudiera repetirse en el futuro si se dieran las mismas o parecidas circunstancias"²⁷⁶.

Finalmente, el Tribunal rechazó la petición de Uruguay de indicar a Argentina la conducta que debería adoptar en el futuro si se producen de nuevo los cortes de carreteras y sostuvo que "no resulta procedente en derecho que este Tribunal adopte o promueva determinaciones sobre conductas futuras de la parte reclamada"²⁷⁷.

Tampoco se pronunció sobre la cuestión de eventuales indemnizaciones porque Uruguay, no las reclamó. El laudo tiene un carácter declarativo y el Tribunal no está facultado para aplicar este tipo de sanciones. Frente a la decisión del Tribunal, Argentina decidió no apelar el mismo ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y, por lo tanto, esta fue la decisión final sobre los bloqueos de rutas realizados.

A pesar de esta resolución, entiendo que la controversia no se resolvió, sino que contribuyó a aumentar las tensiones entre ambos Estados, poniendo de manifiesto la incapacidad del sistema del bloque regional para conciliar las posiciones de dos de sus países miembros. Esto se debió porque "el MERCOSUR no tenía herramientas para solucionar una crisis proveniente de la recepción de inversiones en un país y no en otro; o cuando la inversión genera un conflicto en otro Estado parte en esta materia. Los protocolos en materia de protección de las inversiones no habían entrado aún en vigencia"²⁷⁸.

El proceso iniciado por Uruguay para solucionar la controversia no fue

273 Párrafo 158 del Laudo.

274 Párrafo 179 del Laudo.

275 Párrafo 183 del Laudo.

276 Párrafo 172 del Laudo.

277 Párrafo Tercero de la decisión del Laudo.

278 Luis F. Castillo Argañarás, "El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay y las inversiones extranjeras. Una visión desde la Teoría de las Relaciones

suficiente para aproximar posiciones, puesto que el mes siguiente a la interposición de la demanda, Argentina, sin esperar la decisión en el ámbito del MERCOSUR, interpuso la demanda ante la CIJ.

4.4. La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia

La competencia de la CIJ en este caso se fundamenta en el artículo 36.1 del Estatuto de la Corte²⁷⁹, según el cual, la competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las Partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes y en el artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, que dispone que toda controversia sobre la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la CIJ. Argentina sometió a la consideración de la CIJ la presente controversia, junto a la petición de medidas provisionales con el fin de evitar la generación de un daño ambiental irreparable.

La demanda presentada por Argentina se fundamentó, en el incumplimiento del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Solicitaba que Uruguay, en primer lugar, suspendiera de manera inmediata, tanto las autorizaciones concedidas a las empresas, como los trabajos de construcción; en segundo lugar, que se abstuviese de tomar más medidas unilaterales relativas a la construcción de las plantas de celulosa en violación del Estatuto y de las demás normas del DI necesarias para su interpretación y aplicación y, en tercer lugar, cooperase de buena fe con Argentina con objeto de garantizar la utilización racional y óptima del río para proteger y preservar su medio acuático e impedir su contaminación. La demanda además incluía la solicitud de una medida cautelar previa de suspensión de la construcción de las obras, sobre la base de considerar que podría constituir una amenaza de generar daños irreparables sociales y económicos.

Los argumentos planteados por Uruguay fueron que respetó no sólo el Estatuto, sino, además, la totalidad del DI y los principios generales del derecho. Además, sostuvo que Argentina desconoció normas del DI al permitir los cortes de rutas realizados por la población de las ciudades argentinas cercanas a las plantas. Uruguay sostuvo que existieron constantes conversaciones e intercambios de información entre ambos Estados sobre este asunto, de las cuales se aportan incluso documentos del gobierno de Buenos Aires, constatando la actuación procedente de Uruguay. Finalmente, con el objetivo de evitar una medida cautelar,

Internacionales”, op. cit., pp 143 a 156.

279 Estatuto de la CIJ [en línea] < <https://www.icj-cij.org/files/statute-of-the-court/statute-of-the-court-es.pdf> > [Consulta: 27 de enero de 2020].

Uruguay insistió en que cuando las plantas estuvieran operativas, no habría riesgo de contaminación porque operarían con la mejor tecnología disponible, avalada por la regulación y estándares de la Unión Europea. Para fundamentar sus argumentos, Uruguay se refirió a los estudios de impacto ambiental realizados tanto por las empresas, como por el Estado uruguayo a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (en adelante DINAMA), y las evaluaciones encargadas por la Corporación Financiera Internacional (en adelante CFI), Grupo del Banco Mundial.

El 20 de abril de 2010 la CIJ de La Haya dicta sentencia²⁸⁰: Así la Corte haciendo una distinción entre las obligaciones de forma y de fondo, condena a Uruguay por haber incumplido las disposiciones formales previstas en el "Estatuto del Río Uruguay" de 1975 esto es, informar y notificar a la CARU ante la realización de "...obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas."²⁸¹ Inmediatamente establece que la sola constatación por parte de la Corte de la violación de los artículos 7 a 12 del Estatuto constituye en sí misma una satisfacción apropiada para Argentina. De esta forma, la parte demandante no podrá reclamar ningún tipo de indemnización.

En cuanto a la cuestión de fondo, la CIJ examina las violaciones de las obligaciones previstas en el Estatuto, a saber: la obligación de contribuir a la utilización óptima y racional del río (artículo 1 del Estatuto); la obligación de asegurar que la gestión del suelo y la masa forestal no perjudique el régimen del río o a la calidad de sus aguas (artículo 35); la obligación de coordinar medidas para evitar cambios en el equilibrio ecológico (artículo 36); y la obligación de prevenir la contaminación y de preservar el medio ambiente acuático (artículo

280 Sentencia de la CIJ, de 20 de abril de 2010 [en línea] <<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-2008-2012-es.pdf>> [Consulta: 13 de enero de 2020].

281 La CIJ constata que "sobre el 12 de abril de 2005 Uruguay concedió una autorización a Botnia para la primera fase de la construcción de la fábrica Orion (Botnia) y, el 5 de julio de 2005, una autorización de construir una terminal de puerto para su empleo exclusivo y utilizar el lecho del río para objetivos industriales, sin informar CARU de estos proyectos por adelantado" (párrafo. 107). Consecuentemente, la CIJ considera que "Uruguay, por no haber informado a la CARU de los trabajos planificados antes de la emisión de las autorizaciones previas ambientales para cada una de las fábricas y para la terminal de puerto adyacente a Orion (Botnia), ha incumplido con la obligación impuesta por el Artículo 7, primer párrafo, del Estatuto 1975" (párrafo. 111).

41). La Corte entiende que Uruguay no ha incurrido en violación alguna y que por tanto ha cumplido con sus obligaciones sustantivas de no contaminar el medio ambiente.

El fallo, obligatorio para las partes e inapelable, dispone la necesidad de un monitoreo conjunto del río Uruguay, estableciendo: las obligaciones conjuntas de vigilar la calidad de las aguas del río y de cooperar a través de la CARU, y la obligación de Uruguay de controlar que la papelerera cumpla con sus reglamentaciones internas.

Las lecturas políticas del fallo en ambos Estados fueron las de considerar que el mismo les había sido favorable. El Gobierno uruguayo destacaba el hecho de que la Corte le había dado la razón al establecer que los niveles de contaminación de la pastera no habían modificado la calidad de las aguas y que, de esta forma, la sentencia constituía un aval a la instalación de la papelerera. El Gobierno argentino por su parte, resaltaba el hecho de que se condenaba a Uruguay por no haber seguido los procedimientos establecidos en el Estatuto y que motivó la denuncia ante la CIJ.

En definitiva, la regulación internacional plasmada en el Estatuto obliga a las partes a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, a prevenir la contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas. La controversia que han mantenido Argentina y Uruguay concluyó con una sentencia de la CIJ en el que se considera que Argentina "no aportó pruebas concluyentes" que permitan establecer que la planta de celulosa ubicada en la localidad uruguaya de Fray Bentos esté "afectando la calidad de las aguas o el equilibrio biológico" del Río Uruguay. Por esa razón no considera que sea necesario el desmantelamiento de la planta y su traslado a otra zona, pues no hay pruebas de que la papelerera esté contaminando el río. La Corte señala que los niveles de fósforo y otras sustancias vertidos por la planta en el río son "insignificantes" en comparación con los que desembocan de otras industrias en el mismo caudal. Sin embargo, considera que Uruguay "no respetó su obligación de informar a Argentina" sobre la construcción de la pastera, tal como surge del Estatuto. Establece que Uruguay violó el Estatuto, pero sin incluir en la decisión elementos condenatorios: dictamina que en el caso ese reconocimiento "*per se*" constituye suficiente satisfacción y se concluye que no había competencia para juzgar sobre contaminación visual y por olores, limitándose la jurisdicción a la contaminación que afectare la calidad del agua.

Haciendo una crítica a la sentencia de la CIJ, considero que la misma no fue satisfactoria, ya que: no resuelve el conflicto social puesto que no aparece ninguna referencia a los bloqueos de rutas, ni resuelve la

controversia ambiental, puesto que no aplica los principios de Derecho Internacional del Medio Ambiente (en adelante DIMA), entre ellos el principio de no causar daños ambientales transfronterizos, invocado por la propia Corte en su Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o el Empleo de Armas Nucleares (1996)²⁸², el cual es una obligación general de todo Estado de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas más allá de los límites de su jurisdicción nacional. En el asunto *Gabcikovo-Nagymaros (Hungría c/ Eslovaquia)* (1997)²⁸³, ha afirmado el carácter consuetudinario de esta regla del DI ambiental.

La CIJ no ha superado la visión de los cursos de agua como un mero recurso económico, por otro que contemple a los cursos de agua como un bien ecológico que debe preservarse. La Corte demostró una forma de actuar conservadora e indiferente con las exigencias de protección internacional del medio ambiente, situándose en un plano formalista, al proceder a desvincular las obligaciones formales de información, negociación y consulta, de las sustantivas, relativas a la protección del medio ambiente acuático del Río Uruguay.

A raíz del fallo de la Corte de la Haya, la ONG Fundación Ambiente y Recursos Naturales (en adelante FARN)²⁸⁴ expresó "la necesidad de abordar con una mirada superadora la conflictividad socio-ambiental, rescatando y valorando el hito de la movilización de Gualaguaychú. Debemos aprender a exigir a nuestros gobernantes que actúen con prudencia, que generen y proporcionen información ambiental de manera oportuna y que incorporen instancias de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas".

5. Actores y Sujetos del derecho internacional

Desde el DI, resulta conveniente establecer una distinción entre actores de las relaciones internacionales y sujetos del DI. Mientras que el primero actúa en el plano sociológico de las relaciones internacionales, el sujeto del DI es un ente que es capaz de adquirir derechos y contraer

282 Opinión Consultiva de la CIJ del 8 de julio de 1996, Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares [en línea]

<<https://www.dipublico.org/cij/doc/104.pdf>> [Consulta: 24 de enero de 2020].

283 Sentencia de la CIJ del 25 de septiembre de 1997, Caso relativo al proyecto Gabcikovo-Nagymaros (Hungría c/ Eslovaquia) [en línea] <<https://www.dipublico.org/cij/doc/107.pdf>> [Consulta: 24 de enero de 2020].

284 Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires Ciudad (BA) [en línea] <<https://www.buenosaires.gob.ar/guiajuridicagratis/fundacion-ambiente-y-recursos-naturales-farn>> [Consulta: 27 de enero de 2020].

obligaciones en el plano internacional, de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico internacional.

“Esta distinción entre los planos sociológico y jurídico es útil para distinguir a los sujetos del DI de aquellas entidades que actúan en la escena internacional, como ciertos entes de facto (G-20, Grupo de Río, etc.); los pueblos y minorías étnicas; fuerzas transnacionales o globales (empresas transnacionales u organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG), que carecen de subjetividad internacional, ya que su personalidad jurídica depende de los derechos nacionales de los lugares donde están establecidos y no del DI²⁸⁵”; o sea que nacen por contrato y se rigen por el derecho interno. “Estos entes que no poseen subjetividad internacional, pero que cumplen un rol destacado en el ámbito internacional, por ejemplo, llamando la atención de los Estados y organizaciones internacionales respecto de la necesidad de regular ciertas cuestiones o haciendo públicas algunas violaciones del DI, simplemente son denominados “actores²⁸⁶”.

Debemos aclarar que algunos sujetos desde el punto de vista del DI, entre ellos los Estados, la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), el MERCOSUR, etc.; son además actores, y poseen esa doble entidad.

“Los Estados como sujetos del DI, tienen personalidad plena y originaria; crean las normas jurídicas y de su voluntad derivan las otras personas en el plano internacional. Por otro lado, las Organizaciones Internacionales (en adelante OI) son sujetos derivados del DI. Son asociaciones de Estados que adoptan una estructura orgánica permanente. Están compuestas por Estados, son creadas por tratados, poseen una estructura orgánica permanente y una personalidad jurídica propia. Se encuentran en un plano secundario con respecto a los Estados que son soberanos²⁸⁷”.

5.1. Actores intervinientes en la controversia

Durante el desarrollo de la controversia encontramos actores nacionales e internacionales que jugaron un rol más o menos importante en cada etapa. Así vemos que el rol de cada uno de ellos es dinámico y no estático, ya que en muchos casos varían de acuerdo con la fase en la cual se encontraban. Actores primarios: son los Estados implicados, que tienen esa doble en-

285 Ricardo Arredondo, Manual de Derecho Internacional Público, La Ley, 1° Edición, 2012.

286 Silvana S. González Napolitano, Lecciones de Derecho Internacional Público, 1° Edición, Errepar S.A, 2015.

287 Julio Barboza, Derecho Internacional Público, 2° Edición, Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 2008.

tividad de sujetos del DI y de actores de las relaciones internacionales, a través de sus presidentes debido al sistema de gobierno presidencialista que tienen ambos países y con una incidencia muy marcada en materia diplomática.

Desde el primer momento en que surge la controversia el tema entra rápidamente en la órbita de los presidentes, los cuales intentan solucionarlo con un primer encuentro en 2003 y posteriormente en 2004, solución que finalmente no llegó a concretarse. Una vez establecida la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú, comienza ésta a ejercer una presión muy fuerte para que el tema adquiriera relevancia nacional, las posiciones de los gobiernos se radicalizaron y a partir de allí se irán produciendo roces y tensiones donde las figuras de los presidentes y, en menor medida, de los ministros de relaciones exteriores y secretarios de presidencia tuvieron un rol protagónico.

Actores secundarios: son las corporaciones transnacionales ENCE y METSA-BOTNIA, los gobiernos provinciales, el gobierno local, la ACAG, y los demás movimientos de base, como: organizaciones ecologistas locales, Greenpeace, los sindicatos, las cámaras empresariales, la prensa, etc.

Las empresas madereras de ambos países jugaron un papel discreto, intentando no inmiscuirse en un problema que les afectaba pero que preferían que se dirimiera en las esferas gubernamentales de ambos Estados. La empresa ENCE, ya avanzado el conflicto con Argentina, decidió relocalizar su planta en la localidad de Conchillas, Departamento de Colonia; mientras que la postura de METSA-BOTNIA fue la de continuar adelante con la construcción e instalación de la planta una vez que el gobierno uruguayo le dio la autorización para ello.

Las cámaras empresariales uruguayas apoyaron en todo momento al gobierno y a la defensa de las inversiones extranjeras en el país. Los sindicatos tuvieron una posición pendular que pasó de un frontal rechazo al modelo forestal y a las empresas, luego la adopción de una postura pragmática que aceptaba las papeleras, ejerciendo su rol en defensa de los puestos de trabajo y el reclamo del cumplimiento de la legislación vigente por parte de las corporaciones.

5.1.1. Gobiernos subestatales

El gobierno local acompañó desde los momentos de inicio de la controversia. Tuvo un fuerte compromiso desde el comienzo, poniendo a disposición la estructura municipal para las movilizaciones, marchas, viajes, etc. También se utilizaron sus instalaciones para centro de reuniones de la Asamblea en formación y luego lo siguió haciendo una vez sustanciada. El Estado local, a través del intendente de Gualaguaychú

y de algunos concejales, estuvieron presentes desde el principio de la controversia teniendo un rol muy activo y de articulación con los vecinos y luego con la ACAG. Tanto en Fray Bentos como en Gualeguaychú son las autoridades locales quienes se enfrentan en primera instancia al reclamo popular por las papeleras.

Los gobiernos subestatales tuvieron una preponderancia importante al comienzo del conflicto para luego dejar paso a los gobiernos nacionales. Tanto el gobierno provincial como el municipal apoyaron a la Asamblea en sus reclamos ante la Cancillería Argentina. La Provincia apoyó ampliamente las manifestaciones y cortes de ruta por parte de la ACAG, pasando luego a una postura totalmente contraria a dichos medios de protesta, con el argumento de que dificultaban las negociaciones del Gobierno nacional y luego ante la demanda presentada ante la CIJ.

En el año 2005 se presenta una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte del gobernador y vicegobernador de Entre Ríos, a título personal y como afectados por la posible contaminación que podrían generar las plantas. Los mismos también realizarán un pedido ante la Ombudsman de la CFI acompañado de casi cuarenta mil firmas pidiendo una evaluación de los riesgos ambientales, sociales y económicos antes de otorgar los préstamos a las empresas. Hubo unas declaraciones desafortunadas por parte del entonces gobernador Jorge Busti al expresar que pudo haber habido incentivos en los dirigentes uruguayos para aceptar la instalación de las papeleras, lo que generó el inmediato rechazo y protesta del gobierno uruguayo por considerarse agraviados en sus dichos, dispuso llamar a consulta al embajador de su país en Buenos Aires²⁸⁸. Luego de ello, la Cancillería Argentina emitió un comunicado que finalmente satisfizo a las autoridades del vecino país. El gobernador Busti, en tanto sostuvo que el gobierno uruguayo había realizado una interpretación equivocada a sus declaraciones.

5.1.2. Greenpeace

Greenpeace, como ONG en el ámbito internacional, llevó a cabo algunas acciones directas contra la instalación de las papeleras tanto juntamente con la ACAG como en forma independiente, como el encadenamiento de activistas a los camiones y acciones realizadas en el río²⁸⁹.

288 Sube la tensión con Uruguay por las papeleras: llaman a los embajadores, Tabaré Vázquez se consideró agraviado por declaraciones del gobernador Busti, Diario La Nación, 31 de octubre de 2005, Por Oliver Galak [en línea] <<https://www.lanacion.com.ar/politica/sube-la-tension-con-uruguay-por-las-papeleras-llaman-a-los-embajadores-nid752304>> [Consulta: 23 de enero de 2020].

289 Greenpeace mantiene paralizada construcción de la papelería, Noticia - 17 enero, 2006 [en línea] <<https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/noti>

Centró sus esfuerzos en realizar una crítica técnica y constructiva que ayudara a controlar el impacto ambiental y la protección de las poblaciones ante la instalación de este tipo de industrias.

El papel de la ONG fue la de reclamar al gobierno uruguayo la paralización de las obras atento que las plantas usan tecnologías sucias altamente contaminantes. Asimismo, exigió la puesta en marcha de un plan de producción limpia para la industria celulósica en la región, con criterios de sustentabilidad en la obtención de las materias primas, en el propio proceso industrial (libres de cloro y circuito cerrado de efluentes) y criterios de consumo (reciclado y disminución de demanda)²⁹⁰. Desde los años 90, Greenpeace venía sosteniendo que la industria del papel necesita una transformación para evitar consecuencias negativas en su actividad y había denunciado la contaminación producida por las plantas de celulosa instaladas en la Argentina. Por otro lado, la ONG, indicó que el estudio de impacto ambiental encargado por la CFI es un análisis para uso propio de la entidad financiera y no constituye un estudio vinculante o que deba ser utilizado como referencia por ambos gobiernos, ya que estos criterios no representan necesariamente parámetros ambientales sanos. La CFI, como parte del Grupo del Banco Mundial, no es la entidad más adecuada para realizar una evaluación de estos emprendimientos, teniendo en cuenta que los mismos han promovido las inversiones forestales en el Uruguay.

Para la ONG, tanto las plantas industriales como las plantaciones forestales deben estar sujetas a la aprobación de las comunidades que se verán afectadas por tales emprendimientos y deben ser estudiados sus impactos ambientales y socioeconómicos.

5.1.3. Las empresas

La postura de las cámaras empresariales uruguayas, fueron la de un evidente apoyo a las industrias con intención de instalarse en el país. Las fuertes inversiones planeadas por parte de las corporaciones implicaban una revitalización de muchos sectores de producción, por lo que la posición del empresariado fue de apoyo unánime a los emprendimientos, mientras que a los empresarios argentinos el conflicto les era ajeno. En febrero de 2006, las cámaras manifestaron su apoyo a la instalación de las pasteras y su conformidad con la actuación del gobierno

cias/greenpeace-mantiene-paralizada> [Consulta: 22 de enero de 2020].

290 Greenpeace considera que las plantas deben reubicarse separadamente, en sitios alejados a zonas urbanas y turísticas, adoptar la tecnología TCF para el blanqueo de la pulpa y deben adecuar sus escalas de producción a un máximo de 700.000 toneladas anuales.

uruguayo. Este sector de la sociedad jugará un rol pasivo en relación con la controversia, siendo su actuación muy discreta. Los cortes de los puentes transfronterizos, llevados a cabo por la ACAG ha sido su ámbito de acción más importante, ejerciendo presión para su levantamiento por las masivas pérdidas que causaron entre los comerciantes de Fray Bentos, las empresas de transporte nacionales y todas aquellas vinculadas con el turismo.

5.1.4. Los sindicatos

En abril de 2008 Rodolfo Porrini escribió esta breve pero rica memoria de lo que ha sido la vida de la central sindical uruguaya:

“A lo largo de más de cien años de existencia el sindicalismo uruguayo ha adoptado muy diferentes formas. El actual Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (en adelante PIT-CNT), nació con esa denominación el 1º de mayo de 1983. Puede considerarse que, de esa forma, se incorporaba la experiencia inmediata de las luchas de los trabajadores contra una brutal dictadura civil-militar (1973-1985) y, al mismo tiempo, recogía las tradiciones históricas del movimiento obrero uruguayo y mundial. El PIT-CNT se constituye en el referente indiscutible de las distintas luchas, experiencias de clase y corrientes del movimiento sindical uruguayo y de su proceso de unificación en torno a un programa y una organización²⁹¹”.

El PIT-CNT ya había manifestado su rechazo al marco jurídico que se le daba a las empresas forestales para su instalación en el país. En noviembre de 2003 establece una postura contraria a la instalación de las pasteras, y su posición va a ser próxima a la del EP-FA, que en ese momento era oposición en el gobierno y que en 2004 votará en contra del tratado de inversiones entre Uruguay y Finlandia. En el 2005, la central obrera reclamaba al ya gobierno de izquierda la reconsideración de los emprendimientos heredados por el Gobierno del entonces presidente Batlle sobre las fábricas de celulosa. Exigen detener la forestación indiscriminada, la elaboración de una política nacional medioambiental sustentable, que incluya el reestudio de la instalación de plantas de procesado de esta. Sin embargo, la posición de la central no era unánime y cada vez más surgían opiniones diferentes en algunos gremios, sobre todo en aquellos vinculados con el sector forestal, la construcción y la metalurgia cuyos trabajadores se verían directamente beneficiados por la instalación y la puesta en marcha de las nuevas empresas. En conso-

291 Breve Historia del PIT-CNT, Rodolfo Porrini, 2008 [en línea] <<https://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/histori/item/6-breve-historia-del-pit-cnt>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

nancia con la posición que produjo al llegar al gobierno el EP-FA, con quien el PIT-CNT tiene lazos muy cercanos, la central obrera comenzará a modificar su posición sobre las papeleras, aceptando la inversión extranjera. Finalmente, la balanza se inclinó hacia la defensa de los puestos de trabajo y el reclamo del cumplimiento de la legislación vigente por parte de las empresas extranjeras.

Siguiendo a Bidart Campos, se establece que los sindicatos actúan como "factores de poder"²⁹², sea que se asocien al poder político y lo refuercen como en este caso con el EP-FA partido gobernante de izquierda, o sea que se ubique en oposición a él y lo hostilice, y no persiguen un interés parcial, sino que tienen una perspectiva de conjunto sobre la política general, un plan o punto de vista que abarca la pluralidad de cuestiones y aspectos de política. "El factor de poder hace presencia ante el poder del Estado, y su gravitación obliga a que dicho poder tome en cuenta al factor de que se trata, tanto cuando accede a sus reclamos, como cuando los deniega: no puede omitir ni olvidar la influencia permanente que condiciona al ejercicio del poder".

5.1.5. Las sociedades civiles

La actuación de las sociedades civiles a ambos márgenes del río Uruguay ha sido clave. Será el movimiento de base creado en torno al rechazo a la instalación de las fábricas de pasta de celulosa, el que le dará visibilidad a la controversia, continuidad y que hará que pase de la esfera local a la binacional. El movimiento medioambiental surge en zonas periféricas de ambos países y sus integrantes ven la necesidad de involucrar a la otra parte afectada de un posible caso de contaminación, por lo que comenzaron a dar información a los vecinos de Gualeguaychú, ya que los problemas medioambientales afectan a toda la región. La posibilidad de radicación de estas empresas en la ciudad de Fray Bentos provocó dos posturas: por una parte, se encontraban aquellos a favor de la inversión extranjera que reactivaría el mercado laboral en una zona con un pasado industrial importante, pero en clara decadencia; y por la otra, los que veían la instalación de las empresas papeleras como una industria contaminante en la región, que implicaría un peligro para la calidad de vida de sus habitantes. Estos últimos comienzan a organizarse, encontrando eco a su preocupación en organizaciones medioambientales uruguayas, la central obrera PIT-CNT, pequeños productores rurales y EP-FA. El movimiento Guayubirá, una ONG, creada en 1997, será de los primeros en actuar contra las papeleras e irá concienciando a la población de Gualeguaychú. Se forma el grupo Vecinos Autoconvo-

292 German J. Bidart Campos, Lecciones Elementales de Política, Ediar, 12a Reimpresión, 2004.

cados de Gualeguaychú quienes en septiembre de 2003 y junto a ciudadanos uruguayos, firman la "Declaración de Gualeguaychú²⁹³". Esta Asamblea estaba integrada por personas de ambas orillas del río y tuvo una organización laxa y espontánea y llevará la controversia a la agenda de los dos gobiernos nacionales. Las sociedades civiles de ambas márgenes trabajaron en forma separada pero muy interrelacionada y este documento constituyó el primer manifiesto transfronterizo de repudio a la instalación de las papeleras. Durante esta etapa se realizaron charlas informativas en escuelas y amplia difusión, consiguiendo integrar a sectores políticos, económicos y de las ONGs ambientalistas.

La "Declaración de Gualeguaychú" manifestó su rechazo a la instalación de las empresas ENCE y METSA-BOTNIA, rechazó los estudios medioambientales realizados y efectuó un llamamiento a la movilización contra las pasteras, reclamando a la vez un modelo de desarrollo sostenible. El movimiento necesitaba lograr la actuación tanto del Gobierno provincial y como nacional. La primera demostración se llevará a cabo en el puente internacional General San Martín el 4 de octubre de 2003. Este tipo de apoyo intensivo a la protesta no se dio nunca por parte de la población uruguaya, que con el tiempo se alineó con la posición de defensa de los puestos de trabajo, a la vez que surgían viejos nacionalismos contra la Argentina.

Durante el transcurso del año 2004 no hubo grandes cambios, ya que los movimientos sociales observaban con esperanza el proceso electoral uruguayo y la posibilidad de que la izquierda se convirtiera en gobierno. En la campaña electoral Tabaré Vázquez evitaba pronunciarse sobre la cuestión, el rechazo de la izquierda uruguaya a la política de forestación desarrollada en el país durante los anteriores gobiernos y la posición de apoyo al reclamo medioambiental, hicieron suponer a los activistas que podría producirse un cambio en relación con el proyecto de ENCE. Un mes antes de que asumiera el nuevo presidente, el Gobierno saliente otorga la autorización para la instalación de METSA-BOTNIA a pocos km de la futura ENCE. Con el cambio de postura del Gobierno entrante y el apoyo a las inversiones extranjeras para la instalación de las plantas de celulosa, se redobló la militancia de los vecinos de Gualeguaychú y su poder de convocatoria aumentó realizando el 30 de abril de 2005 una marcha sobre el puente que une a ambos países, el llamado "abrazo del río" que reunió a ambientalistas, vecinos y políticos de ambos lados. Aproximadamente cuarenta mil personas participaron de la manifestación que marcó un giro en la lu-

293 Declaración de Gualeguaychú publicado el 30/07/2003. Declaración de la Red Socioambiental [en línea]

<<http://www.guayubira.org.uy/2003/07/declaracion-de-gualeguaychu/>> [Consulta: 19 de enero de 2020].

cha contra las papeleras, irrumpiendo en la opinión pública de ambas márgenes y generando una cobertura mediática que tendrá marcada importancia durante el resto de la controversia.

Se conforma la ACAG como organización social y se inscribe como ONG con el objeto de tener mayor respaldo institucional. La Asamblea estuvo integrada sólo por entrerrianos, con una estructura horizontal y avalada desde el comienzo por el Gobierno local y en una primera etapa por el Gobierno provincial. Logrará nuclear a diferentes actores sociales, económicos y políticos que serían potencialmente afectados por la instalación de las pasteras. Este es el período de mayor crecimiento de la Asamblea y de mayor conflictividad. A las charlas, el reparto de material y marchas en el puente se le agregaron dos acciones: los cortes de ruta y los escraches. Se tendieron lazos con otras ciudades entrerrianas y se logró sostener cortes en los tres pasos fronterizos en simultáneo (Gualeguaychú, Colón y Concordia). La heterogeneidad de la Asamblea y su formato de organización contribuyeron a que, en los momentos de mayor tensión, el "No a las Papeleras, sí a la vida", no bastara para conciliar situaciones y se produjeran rupturas al interior del movimiento. Estas rupturas fueron en torno a dos temas: la relación con el Gobierno nacional y el sostenimiento del corte del paso fronterizo con Fray Bentos por tiempo indeterminado.

El papel de los asambleístas ha sido primordial y ejerció una presión muy fuerte sobre el Gobierno local y provincial de Entre Ríos. Sin la movilización de los habitantes de Gualeguaychú que mantuvieron las protestas y los cortes de ruta, la controversia por las papeleras probablemente no hubiera existido o se habría solucionado a nivel de Cancillería que pareció ser la solución que inicialmente buscaron los gobiernos nacionales de ambos Estados.

El grupo ecologista uruguayo Guayubira mantuvo el reclamo contra las plantas, pero a partir de aquí se puede decir que el mismo pasó a manos de la ACAG, quién continuó desarrollando estrategias y acciones tendientes a dar a conocer la controversia a nivel nacional e internacional; y entre éstas los cortes de rutas, que llevó a cortar el paso terrestre más transitado entre ambos países. Será una acción que se extenderá en el tiempo y provocará el rechazo en la población uruguaya de Fray Bentos y cuyo levantamiento se convertirá en el reclamo más importante para negociar con el Gobierno argentino.

La profundización de la controversia y el corte del puente General San Martín por parte de la ACAG, no hace sino alejar las posiciones en ambas márgenes del río. La politización y mediatización de la controversia binacional intensificando los sentimientos nacionalistas, generando un amplio rechazo del lado uruguayo a las pretensiones

argentinas y a los medios utilizados en las protestas y finalmente acabará aglutinando a la mayor parte de la opinión pública en favor de la instalación de las empresas.

Se destaca que los grupos ambientalistas constituidos como las ONG y la sociedad civil en ambos márgenes del río actuaron durante la controversia como “factores de presión colectivos²⁹⁴”, ya que “forzaron a ambos gobiernos, ya sea en su ámbito local como nacional, para que se involucraran en la misma procurando así satisfacer sus intereses, y que las decisiones del poder sean favorables a sus pretensiones”. Asimismo, la sociedad civil, organizada principalmente a través de la ACAG, tendrá una influencia notoria en contra de la opinión de varios sectores incluyendo tanto al Gobierno provincial y como al nacional atento que comprometió las negociaciones a través de los cortes de rutas y generó malestar en las autoridades nacionales ante la violación de normas del DI, establecidas en el Tratado de Asunción y ocasionando así responsabilidad internacional por parte del Estado argentino.

Es de resaltar también que “el rol de las ONG y de la opinión pública que influyen en la conducta de los Estados y delimitan su conducta dando lugar lo que se suele denominar diplomacia ciudadana”. Que “son nuevas formas de influir tras las fronteras de los Estados y participar en el gobierno de la agenda internacional”. Por lo tanto “el Estado-nación como exclusivo agente responsable de las relaciones internacionales comienza a ser escrutado y cuestionado por otros actores no estatales –económicos, civiles, religiosos– que acotan mayormente su actuación interna y su política exterior²⁹⁵”.

Después del “abrazo al río” los presidentes de ambos Estados deciden crear un Grupo Técnico de Alto Nivel (en adelante GTAN) para analizar las consecuencias de la instalación de las dos plantas de celulosa en Fray Bentos. Sin embargo, la ACAG no estará de acuerdo con la conformación de este, ya que entiende que los resultados no serían vinculantes, por lo que continúa ejerciendo presión sobre los gobiernos provincial y nacional. Con las elecciones legislativas argentinas muy cerca, el gobernador entrerriano Busti necesitaba retener su mayoría propia y con media provincia reclamando contra la contaminación ambiental no es poco a la hora de medir votos. Kirchner, por su parte, necesitaba mantener su mayoría parlamentaria a nivel nacional.

En junio de 2005, el Gobierno argentino envía una carta al Banco Mun-

294 German J. Bidart Campos, *Lecciones Elementales de Política*, Ediar, 12a Reimpresión, 2004.

295 Luis F. Castillo Argañarás, “El conflicto de las papeleras sobre el Río Uruguay y las inversiones extranjeras. Una visión desde la Teoría de las Relaciones Internacionales”, op. cit, pp 143 a 156.

dial (en adelante BM) trasladando su preocupación por la posibilidad de que la CFI, dependiente de ese organismo, otorgara los préstamos solicitados por ENCE y METSA-BOTNIA y en julio del mismo año, el canciller argentino Rafael Bielsa visita Gualeguaychú comprometiéndose a que las medidas resultantes del GTAN sean vinculantes. Sin embargo, esto hace que Uruguay postergue la reunión del grupo técnico hasta el mes de agosto. Ante los comentarios del canciller argentino asegurando que silas papeleras contaminaban no se construirían, el Gobierno uruguayo respondía dejando en claro que el proyecto igual se realizaría, ya que constituía una decisión soberana del Estado.

La GTAN acabó sus estudios en enero de 2006 sin que el grupo lograra un acuerdo, por lo que se presentaron informes separados y con conclusiones opuestas. "Mientras que para Uruguay habría una afectación indetectable en las aguas del río por el uso de las tecnologías más modernas existentes en la materia, Argentina reclamaba la necesidad de obtener toda la información necesaria para poder establecer qué impactos al medioambiente producirían las plantas"²⁹⁶

Desde el DI, podemos mencionar la postura del Consejo de Seguridad de la ONU: En su 5264ª sesión, celebrada el 20 de septiembre de 2005, incluyó en su orden del día el tema titulado: La función de la sociedad civil en la prevención de conflictos y el arreglo pacífico de controversias. "Señaló que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales debían hacer más para aprovechar las ventajas comparativas de la sociedad civil, a saber, una fuerte presencia y experiencia sobre el terreno. Apuntó que la sociedad civil tenía la capacidad de determinar nuevas amenazas y preocupaciones más rápidamente que el sistema de las Naciones Unidas y subrayó el hecho de que era indispensable en la diplomacia de "segunda vía" y de "pueblo a pueblo", que solía ser parte integrante de los procesos políticos y de reconciliación posteriores a los conflictos. Instó a los gobiernos, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y la sociedad civil a trabajar juntos en calidad de asociados para que las estrategias de prevención de los conflictos y de consolidación de la paz fuesen más efectivas"²⁹⁷ El Consejo subrayó

296 El País, Cerro con acusaciones la Comisión que debía solucionar el conflicto por las papeleras, "Uruguay no puso la información sobre la mesa", Página/12, Por Miguel Jorquera, martes, 31 de enero de 2006 [en línea] <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62361-2006-01-31.html>> [Consulta: 22 de enero de 2020].

297 La función de la sociedad civil en la prevención de conflictos y el arreglo pacífico de controversias. Decisión de 20 de septiembre de 2005 (5264ª sesión): declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU [en línea] <https://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04-07_8_45C_role%20of%20civil%20society%20in%20conflict%20prevention%20and%20pacific%20settlement.pdf> [Consulta: 19 de enero de 2020].

que la responsabilidad de la prevención de los conflictos correspondía a los gobiernos nacionales, pero convinieron en el importante papel de la sociedad civil en la prevención de los conflictos y el arreglo pacífico de controversias, con arreglo al Capítulo VI de la Carta. Instaron a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional a respaldar las iniciativas nacionales de prevención de conflictos y a ayudar a crear capacidad nacional en este ámbito. Destacaron también el rol que estos actores podían desempeñar tendiendo un puente para el diálogo y adoptando otras medidas de fomento de la confianza entre las partes. Reafirmó que esa estrategia debía basarse en la participación de los gobiernos, las organizaciones regionales y subregionales y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, señaló que una sociedad civil vigorosa e incluyente podría cumplir una función de liderazgo a nivel comunitario, dar forma a la opinión pública, y facilitar la reconciliación entre las comunidades en conflicto y contribuir a ella.

5.1.6. Otras entidades

España es el Estado de origen de la empresa ENCE y Finlandia de METSA -BOTNIA y están, indirectamente involucrados en la controversia por las papeleras. España por intermedio del entonces Rey Juan Carlos buscó un acercamiento entre las partes y ofreció sus buenos oficios entre los años 2006 y 2007, intentando así lograr un acuerdo y el cual no tuvo resultados satisfactorios, no quedando otra vía para ambos países que la de recurrir a los medios jurisdiccionales de solución pacífica de controversias. Diferente fue el rol de Finlandia que jugó un papel mediano ya que en todo momento sostuvo que era una controversia que involucraba a una empresa de capitales privados.

La intervención del MERCOSUR se realizó a través de la demanda interpuesta por Uruguay contra Argentina en abril del 2006 por los cortes de rutas. La obstrucción argentina a regionalizar la controversia y la oposición de Brasil a adoptar un papel más protagónico impidieron el funcionamiento del bloque regional (Ver laudo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR en un apartado anterior de este capítulo).

La CIJ será el órgano de la ONU al que recurra Argentina para demandar en mayo del 2006 al Estado uruguayo por la violación del Estatuto del Río Uruguay. (Ver sentencia de la CIJ en un apartado anterior de esta obra).

6. ¿Una nueva planta de celulosa?

Según versiones periodísticas y manifestaciones vertidas en los medios de comunicación por el presidente de Uruguay Tabaré Vázquez, estarían muy bien encaminadas las negociaciones con UPM-Kymmene Corporation (en adelante UPM), de origen finlandés, para instalar una nueva planta de celulosa en Paso de los Toros, Departamento de Río Negro lo que dejó abierta la puerta para una nueva controversia con la República Argentina, al igual que sucedió con la ex METSA-BOTNIA.

“Desde mi punto de vista, se va a hacer”, expresó el mandatario uruguayo y destacó que la experiencia con las otras plantas que ya trabajan allí ha sido “muy buena”. Tabaré Vázquez sostuvo: “Hubo muchas alarmas previamente, pero pasaron doce años y no ha sucedido nada. Se decía que nacerían niños con dos cabezas, habría aumento del número de cáncer o leucemia, pero pasaron doce años y no sucedió nada de eso. Se superaron los temores y no hubo ningún impacto negativo”. Y completó: “Con la tecnología que existe a nivel internacional, estamos seguros de que se atenderán correctamente los impactos ambientales²⁹⁸”.

“El plazo que el gobierno uruguayo le dará a la empresa para presentar el proyecto es en febrero de 2020 y contemplará un aporte de U\$S 1.500 millones de ambas partes para crear un plan de capacitación y asesoramiento profesional en la zona donde se instalará la pastera. Además, UPM invertirá U\$S 350 millones en actividades portuarias en Montevideo e instalaciones locales en Paso de los Toros. El inicio de la planta está programado para la segunda mitad del año 2022. UPM también financiará la mejora de la planta de tratamiento de aguas residuales municipales y la restauración del vertedero municipal en Paso de los Toros. Las inversiones locales fuera del predio de la fábrica totalizan unos U\$S 70 millones²⁹⁹”.

Desde la clase dirigente de Uruguay se destacan los aparentes beneficios que traerá el proyecto para las arcas de esa nación sudamericana: “Generaría recaudación adicional por tributos de aproximadamente 120 millones de dólares anuales”, dijo la ministra de Industria, Carolina Cosse. “La creación de nuevos puestos de trabajo es un bastión fundamental para defender la obra³⁰⁰”.

Asimismo, el Gobierno uruguayo sostiene que la nueva planta se cons-

298 Uruguay avanza en la instalación de una nueva pastera Infobae, 18 de febrero de 2019 [en línea] <<https://www.infobae.com/politica/2019/02/18>> [Consulta: 18 de enero de 2020].

299 Uruguay anunció oficialmente la nueva pastera “UPM” para 2022, Vía Gualaguaychú. Publicado por Cecilia Martínez - 23/07/2019 [en línea] <<https://viapais.com.ar/gualaguaychu/1159623>> [Consulta: 18 de enero de 2020].

300 Uruguay construye otra planta de celulosa y aumenta la tensión con Ar-

truye en el interior del país y no en una zona lindera con Argentina, desconociendo la conectividad de los ríos involucrados. Además, el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa, expresó que la instalación de la nueva planta “no altera para nada las relaciones diplomáticas con Argentina”, y argumentó: “Está muy lejos del Río Uruguay. Ya le fue comunicado a la Argentina y, aunque no necesitemos su beneplácito, no pusieron reparos”.

Por el lado argentino, en una reunión que se realizó el 8 de mayo de 2019 en la Cancillería, en la que participaron el intendente de Gualaguaychú, Piaggio junto al vice intendente Maradey, funcionarios municipales y dos representantes de la ACAG, el subsecretario de asuntos de América Leopoldo Sahoires confirmó a la delegación de Gualaguaychú que nuestro país decidió activar el procedimiento de consulta previsto en los artículos 7º a 13º del Estatuto del Río Uruguay. Esto significa que “Argentina pedirá al Uruguay toda la documentación del proyecto pastero UPM 2 para que sea sometido a análisis y evaluación por parte de los equipos técnicos de la delegación argentina ante la CARU³⁰¹”.

Uno de los representantes de la ACAG, el doctor Moreno Navarro puntualizó que al río Negro se lo considera como si fuera un efluente, con lo cual la CARU es competente para incidir en la cuestión.

Mauro Vazón, dirigente entrerriano que preside la CARU, instó a sus pares uruguayos a realizar un monitoreo conjunto en la desembocadura del Río Negro, para medir el impacto ambiental de la nueva planta de celulosa. Según expresó a Infobae: “la intención de la Argentina es que haya un acuerdo para realizar un monitoreo ambiental en la desembocadura del río, en las márgenes del río Uruguay para despejar todo tipo de dudas y lograr entendimiento entre ambos pueblos³⁰²”.

Además de este plan de control ambiental, ambos países ya acordaron buscar la adopción de acciones necesarias para que las hidrovías operen los 365 días del año y las 24 horas del día, con una profundidad mínima asegurada y se apoyará la adopción de medidas para facilitar la navegación, los tránsitos y transbordos, enmarcados dentro del concepto de facilitación del movimiento de personas, del comercio exterior y su logística.

gentina, Publicado: RT GMT, Leandro Lutzky, 23 dic 2017 [en línea] <<https://actualidad.rt.com/actualidad/258304-uruguay-construye-planta-celulosa-tension-argentina>> [Consulta: 18 de enero de 2020].

301 La Cancillería decide reclamar toda la información a Uruguay sobre UPM 2, Radio maxima online -Argentina - 09 mayo 2019 [en línea] <<https://www.maximaonline.com.ar/Nota-54891>> [Consulta: 18 de enero de 2020].

302 La Argentina exigió a Uruguay que haya un control ambiental por la nueva pastera, Infobae, Por Martín Dinatale, 21 de diciembre de 2017 [en línea] <<https://www.infobae.com/politica/2017/12/21>> [Consulta: 18 de enero de 2020].

Por otro lado, el plan de monitoreo ambiental del río Uruguay que propuso la Argentina ante la CARU y que aceptó Uruguay se contempla el monitoreo de los 500 kilómetros de extensión que hay en ambas márgenes del río. Se incluyen más de ocho puntos de control para realizar muestreos del agua en forma permanente y evitar denuncias de contaminación a futuro.

Teniendo en cuenta el principio general fundamental del DI, "*pacta sunt servanda*" –los pactos se hacen para ser cumplidos– y los antecedentes de la sentencia dictada el 10 de abril del año 2010 por la CIJ, en el cual dictamina que Uruguay violó la normativa del "Estatuto del Río Uruguay" en sus obligaciones formales, al no comunicar por intermedio de la CARU al vecino país, sobre la decisión de establecer dos plantas de celulosa y que dichas obras podían afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas; el Estado uruguayo debería abstenerse de volver a realizar en forma unilateral y sin consultar a la Argentina la instalación de una nueva pastera y sin realizar los estudios de impacto ambiental en forma conjunta siguiendo las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. En el Estatuto se estableció la necesidad de proteger y preservar el medio acuático y prevenir su contaminación dictando normas apropiadas a tales efectos por parte de ambos Estados. Asimismo, en su fallo la CIJ estableció la necesidad de un monitoreo conjunto del Río Uruguay para vigilar y controlar la calidad de las aguas de este y la obligación de Uruguay de controlar que la papelera cumpla con sus reglamentaciones internas. Por lo tanto, sería necesario la colaboración de ambos países y la buena fe del gobierno uruguayo, a los efectos de evitar una posible nueva controversia que pueda llevar a la necesidad de presentar una nueva demanda ante la CIJ.

7. Conclusión

La CIJ dejó en claro que Uruguay debió haber informado a la CARU antes de dar aprobación unilateral, sobre su intención de habilitar un emprendimiento que pudiera afectar al río, sus recursos o la población que habita en sus cercanías. El Tribunal dictaminó que la violación del Estatuto del Río Uruguay fue de "forma" y no de "fondo"; y por lo tanto no consideró necesarios ni la reparación monetaria ni el desmantelamiento y traslado de la planta de celulosa. Además, estableció en su sentencia que la cooperación entre ambas partes es fundamental para el cumplimiento efectivo del Estatuto y que, de aquí en más, la CARU deberá ser consultada con la debida anticipación sobre cualquier acción que se quiera llevar a cabo sobre el río compartido entre ambos Estados. La promoción de evaluaciones de impacto ambiental estratégicas (trans-

fronterizas) son una herramienta clave para prevenir daños irreversibles al medioambiente. La CIJ no ha tenido que resolver sobre demasiadas cuestiones ambientales, por lo que la controversia en torno a las papeles ha llevado al órgano judicial internacional a conocer y entender en los desafíos de los problemas ambientales, acompañando la agenda internacional contemporánea. Si bien la sentencia puede ser criticada por ser formalista y conservadora en el ámbito del DI ambiental, hay que reconocer que constituye un aporte al DI, al profundizar en determinadas cuestiones y conceptos, y consolidar otros.

Por otro lado, en el ámbito del MERCOSUR como bloque regional, se perdió la oportunidad de llegar a un acuerdo satisfactorio para ambos Estados y establecer pautas en conjunto para toda la región, adoptando un tratado medioambiental y un modelo de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que una eventual contaminación afectaría a todos sus miembros.

El Estado-nación como agente exclusivo de las relaciones internacionales comienza a ser cuestionado por otros actores no estatales –ONG, sociedad civil– que acotan su actuación interna y su política exterior. Estos actuaron durante la controversia como factores de presión colectivos, ya que forzaron a ambos gobiernos para que se involucraran en la misma intentando lograr satisfacer sus intereses, y que las decisiones del poder les fueran favorables a sus pretensiones, incluso a pesar de comprometer al Estado nacional generándole responsabilidad internacional. En igual sentido el Estado provincial se excedió en sus funciones, haciendo reclamos ante organismos internacionales y realizando declaraciones desafortunadas por parte del titular del Poder Ejecutivo, comprometiendo la política exterior de la Nación, que es competencia exclusiva del Estado federal por delegación de las provincias plasmado en el texto de nuestra CN.

El trabajo, la movilización y los esfuerzos de la sociedad civil, representada fundamentalmente por la ACAG, fueron constantes y lograron comprometer a la más alta autoridad de nuestro país con la agenda ambiental. La Asamblea mantuvo la tenacidad en su discurso y sostuvo su capacidad de movilización a lo largo de toda la controversia. La lucha de esta comunidad se convirtió en una lucha nacional por la conservación y protección de uno de los recursos más preciados. La cuestión ambiental en Argentina creció y se fortaleció, vinculándola con el desarrollo de políticas públicas por parte de las autoridades gubernamentales que protejan de manera efectiva los recursos nacionales y a toda la sociedad en su conjunto.

Federalismo y descentralización

Los cambios políticos que se vienen dando en los últimos tiempos a favor de las regiones y los actores locales, han favorecido un rol activo de estos, que trascienden la esfera económica y financiera y representan un factor de presión real, estableciendo como reto del futuro, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en conformidad con las dinámicas de la globalización en medio de procesos eminentemente participativos.

Lo cierto es que este tipo de controversias asociadas a la creciente reivindicación de los derechos territoriales, la justicia ambiental y social son cada vez más frecuentes. En este contexto cabe reflexionar una y otra vez sobre el tipo de desarrollo que queremos para nuestras sociedades, qué estamos dispuestos a sacrificar y qué cuestiones son innegociables para nosotros y para las próximas generaciones.

LOS PISOS MÍNIMOS DEL FEDERALISMO.

Por María Laura Novo

Abstract.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis del sistema federal que rige en la República Argentina y cómo éste, de acuerdo con la Provincia en que una mujer haya nacido o se encuentre habitando, criminaliza y restringe su acceso a derechos.

Se hará una reseña del compromiso, o no, que expresan los poderes del Estado a través de sus actos de gobierno -cada uno conforme a las facultades reconocidas constitucionalmente- en relación con los derechos de salud sexual y reproductiva.

Palabras claves: Federalismo - Estado nacional - Estados provinciales - pisos mínimos de derechos - acceso a derechos - mujeres - Poder Judicial -Poder Ejecutivo -Poder Legislativo - leyes - tratados internacionales.

1. Introducción.

El sistema republicano federal que impera en Argentina debe ser analizado desde todas las aristas que ofrece a sus habitantes y ciudadanos/as en lo referente al acceso a los derechos. Para esto, se torna imperioso comprender a qué se han comprometido las provincias y conocer qué facultades han delegado en forma exclusiva en la Nación. Esto es fundamental para identificar cuándo estamos frente a un caso de incumplimiento de los pisos mínimos de derechos.

En particular, el objetivo de centrarse en el derecho sexual y reproductivo de toda mujer con relación al acceso a una interrupción legal del embarazo (ILE) que le brinda el "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo" dictado por el Ministerio de Salud de la Nación. Conforme el sistema federal, y toda vez que la salud no es un tema delegado por las provincias, por más que éstas no hayan firmado la adhesión al mismo se encuentra vigente y toda mujer debería tener acceso con el solo hecho de invocarlo.

Existe tanto normativa nacional como internacional que protege a las mujeres. La reforma constitucional reconoce al colectivo como un grupo históricamente vulnerado y los derechos que amparan a las mujeres tienen operatividad directa. Sin embargo, muchas provincias se niegan a brindar acceso a la ILE escudándose en la falta de adhesión o imponiendo protocolos dictados a nivel local que imponen requisitos no

solicitados en el dictado por el Ministerio de Salud de la Nación.

La judicialización, y la denuncia a nivel internacional en instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, termina siendo la estrategia a la que se ven obligadas a recurrir las mujeres para exigir a los servicios de salud un derecho. Esto implica años de litigios que recorren las instancias provinciales hasta arribar en la Corte Suprema. Las provincias no consideran suficiente la normativa dictada hasta el momento y menos aún lo expresado por el máximo tribunal federal.

Recorrer todos estos elementos que imperan en nuestro territorio, así como identificar las fortalezas y debilidades que ofrece el federalismo en materia de reconocimiento de derechos, permitirá construir herramientas para exigir la satisfacción de derechos.

2. Análisis del sistema republicano federal.

La República Argentina sostiene un sistema republicano federal³⁰³ en su Constitución Nacional. En los artículos 5³⁰⁴ y 122³⁰⁵ reconoce la competencia de las provincias a darse su propia Constitución y sus instituciones locales. Sin embargo, las mismas deben adecuarse a los derechos y garantías reconocidos en la Ley Suprema para todos los/as habitantes del suelo de la Nación. El apartarse de la Carta Magna trae como consecuencia directa la vulneración de esos principios reconocidos. De este modo, los Estados provinciales siempre deben considerar al darse su Ley Suprema, o constituir normas formales, que *“lo nacional establece un “piso” común y las provincias pueden subir ese piso (ampliando la protección, mejorando coberturas y prestaciones, etc.)*. *La asignación competencial tiene como condición necesaria un resultado que redunde en una mejor versión del derecho en cuestión. La concepción funciona*

303 Artículo 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

* Abogada recibida en la Universidad de Buenos Aires con orientación en derecho internacional público y derecho penal. Maestranda de la Universidad de Palermo en derecho constitucional y derechos humanos. Becaria de Yad Vashem. Responsable del Área de Incidencia en Políticas Públicas de la Asoc. Civil La Casa del Encuentro con participación en la sanción de las leyes de “Privación de la responsabilidad parental” y “Ley Brisa”.

304 Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

305 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.

*en sentido pro hominis, empoderando a las provincias para lo mejor y no para lo restrictivo en términos del nivel de protección de un derecho*³⁰⁶."

Los pisos mínimos rompen con la idea clásica de Federalismo. De este modo, el Estado nacional, último responsable en el ámbito nacional, garantiza para todos los/as habitantes de la Nación pisos mínimos que no pueden ser nunca vulnerados. Así, se obliga a las provincias a generar políticas superadoras para sus ciudadanos/as, pero, de ningún modo, leyes que marquen un estándar de vida diferenciado. Por lo tanto, los pisos mínimos se convierten -en materia de derechos humanos- en la garantía más importante del sistema federal y, a su vez, asegura que los Estados provinciales continúen suscribiendo al federalismo por ser un guardián del pluralismo cultural sin descuidar a los individuos en particular a lo largo y ancho del territorio.

3. Derecho a salud sexual y reproductiva.

El Poder Ejecutivo de la Nación a través del Ministerio de Salud de la Nación publicó en el año 2010 la "Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles" y en el año 2016, a partir de las modificaciones del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, presentó el "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo"³⁰⁷ que contiene información actualizada legal -Fallo C.S.J.N. F.A.L.³⁰⁸ de fecha 13 de marzo de 2012-, como así también en relación a medicina y bioética. La Resolución 1/2019³⁰⁹, de fecha 12 de diciembre de 2019, otorgó vigencia al "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo".

Sin embargo, la materia de salud³¹⁰ no es una competencia que las provincias delegaron al Estado nacional, se trata de una competencia reservada³¹¹. Este es uno de los casos en los que el federalismo se puede

306 ARBALLO, Gustavo. Localizando el derecho a la salud. [en línea] <https://www.academia.edu/10429946/Localizando_el_Derecho_a_la_Salud_2012_> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

307 [en línea] <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000875cnt-protocolo_ile_octubre%202016.pdf> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

308 [en línea] <<https://www.cij.gov.ar/nota-8754-La-Corte-Suprema-preciso-el-alcance-del-aborto-no-punible-y-dijo-que-estos-casos-no-deben-ser-judicializados.html>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

309 [en línea] <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223829/20191213>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

310 [en línea] <<http://www.salud.gov.ar/dels/entradas/la-legislacion-sanitaria>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

311 Artículo 121- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta

convertir en una trampa o brindar a una Provincia la capacidad de ser precursora en materia de derechos.

De acuerdo con el relevamiento llevado adelante por la sociedad civil y organismos de protección de los derechos humanos junto con información que brinda el Ministerio de Salud de la Nación, sólo 11 jurisdicciones de las 24 adhirieron al Protocolo³¹²; otras 7 jurisdicciones dictaron, conforme su potestad, Protocolos que obstruyen el acceso a la ILE (Interrupción Legal del Embarazo) y las restantes provincias decidieron no adherir ni dictar un Protocolo propio.

Sin embargo, y pese a la falta de voluntad política de las provincias en lo que es el reconocimiento de las mujeres en sus derechos de salud sexual y reproductiva, siempre se debe recurrir a este piso mínimo de derechos que torna exigible judicialmente a cada mujer la aplicación de la ILE. Esta negativa trae como consecuencia la realización de abortos clandestinos, que llevan a desnaturalizar la lucha que desde hace 9 años lleva adelante la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito³¹³, y la aplicación de una política criminal conforme la decisión de cada una de las Procuraciones Fiscales de cada Provincia. Vale aclarar que, en muchos de los casos, por no decir en la gran mayoría, desconoce en forma deliberada el artículo 86³¹⁴ del Cód-

Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

312 Según estadísticas oficiales del Ministerio de Salud de la Nación, otras nueve provincias lo hicieron al mes de febrero del año 2020 adhirieron las provincias de Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Entre Ríos, Chaco, Santa Fe y Buenos Aires. Mientras que San Juan y Formosa no se adhirieron oficialmente, pero utilizan el protocolo nacional.

313 Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. [en línea] <<http://www.abortolegal.com.ar/proyecto-de-ley-presentado-por-la-campana/>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

314 **Artículo 86.-** Incurrirán en las penas establecidas en el artículo anterior y sufrirán, además, inhabilitación especial por doble tiempo que el de la condena, los médicos, cirujanos, parteras o farmacéuticos que abusaren de su ciencia o arte para causar el aborto o cooperaren a causarlo.

El aborto practicado por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, no es punible:

1º Si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios.

2º Si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto.

go Penal de la Nación que se encuentra vigente desde 1921.

4. Normativa que protege a las mujeres.

La Ley 23.592, establece que *“Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorias determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”*.

El articulado de nuestra Constitución Nacional, que ampara a cualquier persona que se encuentre en suelo argentino, garantiza en su artículo 16 *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley...”* El derecho de igualdad se complementa con el artículo 14, que garantiza derechos civiles a *“todos los habitantes”* y el artículo 20 que establece la igualdad entre los/as nacionales y los/as extranjeros/as.

El derecho a no ser discriminado/a es un derecho humano que se efectiviza, en nuestro país, a través de un plexo jurídico que es necesario correlacionar debidamente para establecer sus alcances reales y su aplicación concreta.

A partir de la reforma constitucional de 1994, los/as convencionales constituyentes concedieron en forma expresa protección a grupos minoritarios en el inciso 23 del artículo 75 asegurando el deber de *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...”* y en el inc. 17 a *“...los pueblos indígenas argentinos”*.

A su vez, jerarquizó la protección de los derechos humanos a través del inc. 22 del artículo 75 de nuestra Carta Magna. De este modo, ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos se tornan complementarios de los derechos reconocidos en nuestra Ley Suprema.

El avance normativo fue reconocido por el Máximo Tribunal Federal en el caso Álvarez³¹⁵ cuando reconoce que *“principio de igualdad y prohi-*

315 CSJN, “Álvarez Maximiliano y otros c/ Cencosud S.A. s/ acción de amparo”, Fallos 333:2306, sentencia del 7/12/10.

bición de discriminación ha alcanzado, actualmente, un nivel de máxima consagración y entidad: pertenece al jus cogens...".

Es por eso por lo que el Estado tiene la obligación de reconocer, respetar y garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos en aquellos instrumentos a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación o distinción alguna (CADH artículo 1.1, PDESC artículo 2.2 y DUDH artículo 2.1).

Finalmente, todas las personas deben ser consideradas iguales ante la ley, debiendo tener, sin discriminación, igual protección de la ley (DADDH artículo 2, PIDCP artículo 26 y DUDH artículo 7).

El principio de igualdad y no discriminación hacia las mujeres fue receptado, además, por la incorporación al ordenamiento jurídico vigente de los tratados internacionales de derechos humanos que protegen específicamente a las mujeres como grupo y bajo una tutela específica, tanto en el ámbito regional como universal. Entre ellos se destacan, por un lado, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por el otro.

Con la creación de tales instrumentos desde la comunidad internacional, los Estados definieron la violencia contra las mujeres, establecieron el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destacaron a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Se propuso por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer prevé en su artículo 12 que los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica.

Asimismo, se dictó la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales para garantizar derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia y sin discriminación y la remoción de patrones socioculturales que promuevan y sostengan la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres (artículo 2º). La norma establece la siguiente definición en su artículo 4º

“Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”.

Dentro de los tipos de violencia, la ley señala especialmente los siguientes: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y simbólica (artículo 5º). En cuanto a las modalidades, es decir, las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres en los diferentes ámbitos, están especialmente comprendidas las siguientes: a) Violencia doméstica contra las mujeres; b) Violencia institucional; c) Violencia laboral; d) Violencia contra la libertad reproductiva; e) Violencia obstétrica: como aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929 y f) Violencia mediática; g) Violencia en el espacio público.

La extensa mención de toda esta normativa -nacional e internacional- de protección a las mujeres debe garantizar, independientemente de que la Provincia haya adherido o no al “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo”, el acceso de las mujeres a este derecho.

Sin embargo, la judicialización de la negativa del acceso a este derecho es algo que lamentablemente se torna usual. Las acciones se inician en el ámbito provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y escalan hasta el máximo tribunal por encontrarse en juego derechos constitucionales y convencionales.

5. Acceso a la justicia en el ámbito provincial y federal.

Argentina cuenta con un modelo de control judicial de constitucionalidad basado en el estadounidense que surge del caso *William Marbury vs. James Madison* (1803). Posteriormente, se recepta e implementa en la jurisprudencia nacional con el fallo *Sojo*³¹⁶. A partir de ese momento, se desprendieron premisas que fueron incorporadas y, aún, se encuentran vigentes, y algunas ampliadas o reguladas, en nuestro sistema. Por lo tanto, podemos decir que: 1. La Constitución Nacional es la Ley

316 CSJN, “*Sojo, Eduardo c/ Cámara de Diputados de la Nación s/ habeas*”, sentencia del 22/09/1887.

Suprema. 2. El Poder Judicial efectúa un control difuso ya que tiene la obligación de aplicar la Ley Suprema. Consecuentemente, conforme lo habilita la Constitución en el artículo 43 a partir de la reforma de 1994, en todas las instancias y en todas las jurisdicciones se puede declarar la inconstitucionalidad de una norma. 3. Cuando existen normas contradictorias y una de ellas tiene rango constitucional, prevalece la norma consagrada en la Carta Magna. 4. Los Tribunales analizan el caso concreto presentado por las partes. 5. Los Tribunales no analizan en el control judicial de constitucionalidad las razones de oportunidad, mérito o conveniencia de las decisiones. 6. Los efectos son sólo oponibles para las partes y no *erga omnes*. En el supuesto de declararse la inconstitucionalidad es sólo para el caso, ya que la norma continúa en vigencia. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1994, se pueden iniciar amparos colectivos.

Desde la reforma del texto constitucional los tratados internacionales de derechos humanos se incorporan a la ley suprema mediando un acto complejo federal y pueden gozar de dicha jerarquía en los términos y bajo el procedimiento emanado del artículo 75 inc. 22, en sus párrafos 2° y 3°. Sus normas, "en las condiciones de su vigencia", se consideran complementarias de las enunciadas en nuestra Carta Magna. Por lo tanto, al efectuar un análisis de la cuestión, y siempre considerando que es el Estado nacional sobre el que recae responsabilidad, también, en el ámbito internacional por el incumplimiento de los tratados que se encuentran vigentes, tema que es objeto de análisis en otro capítulo de esta obra.

Así, el Estado provincial que forma parte del Estado federal debe responder y adecuarse tanto a la ley suprema como a todos los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que superen el procedimiento de jerarquización. Esta exigencia no es una injerencia en la autonomía de la Provincia, sino una garantía de igualdad que queda plasmada con la necesidad de proveer a todas las personas pisos mínimos que eleven el respeto de los derechos humanos en todo el territorio.

Frente a un obstáculo o interferencia en el goce de alguno de esos derechos o garantías -reconocidos en la Constitución Provincial, en la Constitución Nacional o en cualquiera de los instrumentos internacionales que gozan de jerarquía- los/as habitantes de la República Argentina cuentan con el derecho de acceso a la justicia, de acuerdo a la materia y competencia, dentro de ambos sistemas -provincial y federal- y siempre que se produzca un agotamiento de la vía provincial para que habilite el acceso a la vía federal.

Ahora bien, es obligatorio destacar las trampas que ofrece esta idea romántica de federalismo y el desafío que podemos tomar, o no, desde

el rol profesional que ejercemos. Por un lado, es innegable que el acceso a la justicia solo se encuentra garantizado en las grandes ciudades capitales de cada Estado provincial y, principalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Más aún, el acceso gratuito a la justicia. Por el otro, reconocer el tiempo que implica la judicialización y el desgaste que produce un proceso judicial en la parte afectada que reclama al Estado -provincial o nacional- el goce de ese derecho.

Al analizar un Sistema Judicial Federal contemplamos que la *última ratio* es la Corte Suprema Federal, a la que se accede, salvo casos excepcionales consagrados, por agotamiento de las instancias previas. Es decir, debe haber un fallo de la Corte provincial para acceder a través de un recurso extraordinario a esta última instancia Federal, o un recurso en queja ante la denegatoria a la vía. Al momento de resolver se encuentra obligada a realizar un doble escrutinio: control judicial de constitucionalidad -art. 116³¹⁷ CN- y control judicial de convencionalidad de acuerdo con las "condiciones de su vigencia"³¹⁸ del instrumento internacional. De este modo, siempre y como última instancia, garantiza la Supremacía Constitucional -así como todos los derechos y garantías reconocidos en la parte dogmática y los incorporados a través de la incorporación de los

317 Artículo 116.- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

318 La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Fallo "Mazzeo, Julio Lilo s/ recurso de casación e inconstitucionalidad", sentencia del 13 de julio de 2007 (Fallos 330.3248) entendió en su considerando 20 que "21) *Que, por su parte, la Corte Interamericana ha señalado que "es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos". En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (CIDH Serie C N° 154, caso "Almonacid", del 26 de septiembre de 2006, parágrafo. 124)".*

instrumentos internacionales que gozan de jerarquía constitucional- y el respeto por el sistema republicano federal de gobierno.

Así también, más allá del control judicial de constitucionalidad y convencionalidad que, como una de las características distintivas, garantiza el Sistema Federal, el Tribunal Supremo de cada Estado provincial se convierte en garante de las voces de las minorías. Se ponen en evidencia particularidades de cada uno de esos territorios pluriculturales que desde 1853/60 decidieron formar un Estado Federal. Es decir, que el deber de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es entender en cuestiones que en la mayoría de los casos toma conocimiento a través de las fojas que conforman la causa; aunque a partir de la entrada en vigor de la Acordada 30/2007³¹⁹ se dispuso que "La Corte Suprema de Justicia de la Nación convocará a audiencias públicas cuando lo dispongan al menos tres jueces". Sin embargo, esta facultad es discrecional de los/as ministros/as, ya que tal petición no es a pedido de parte.

La consecuencia de este largo camino a través de las distintas instancias es que toman estado público problemáticas, como resultado de la falta de implementación de políticas públicas, que son cuestiones que tienen pleno ejercicio en otra Provincia. Es así como se verifica las marcadas diferencias que existen entre una Provincia y otra. De este modo, el hecho de haber nacido en un Estado provincial u otro determinará la posibilidad que se tiene de gozar de determinados derechos.

Es dable advertir la precaución con la que se debe llevar adelante cada análisis que realiza en cada sentencia toda vez que reconocer, o desconocer, derechos y garantías implicará una respuesta para con todos/as los/as habitantes de la Nación, en las distintas provincias, que gozan de los mismos derechos.

"La Corte ha dicho que esta disposición contiene un deber positivo para los Estados, consistente en la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. La estructura federal del Estado puede constituirse en uno de dichos obstáculos para el efectivo goce de los derechos y por ende, el gobierno central deberá efectuar y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que la estructura federal impida o dificulte dicho goce³²⁰".

No es posible abonar a la posibilidad de vulnerar el principio de autonomía so pretexto del respeto del federalismo y la exigencia de la

319 [en línea] <<https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=16255>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

320 DULITZKY, Ariel. "Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006, pp. 199-249.

adhesión al Protocolo para la práctica de la ILE. Sostener el sistema republicano federal obliga al Poder Judicial a pronunciarse en favor de los derechos y garantías de las mujeres con el objetivo de erradicar las desigualdades históricas y en garantía de los pisos mínimos.

6. Conclusión.

La Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 ofrece una protección amplia al colectivo de mujeres, en el que lo reconoce como un grupo históricamente vulnerado al que se le debe brindar protección especial.

El "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo" dictado por el Ministerio de Salud de la Nación actúa garantizando un piso mínimo de derechos en un plano ideal, reconociendo que la falta de adhesión o el dictado de Protocolos propios pueden ir en detrimento de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes de la República Argentina.

El litigio estratégico es la respuesta con la que se puede combatir a los Estados provinciales que niegan el acceso a la práctica de la ILE, empezando en los poderes judiciales locales hasta llegar a exigir las respuestas del Superior Tribunal de la Provincia y/o de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Al pensar la judicialización de los casos, debemos recalcar que hablamos de años de tramitación de causas exigiendo el reconocimiento de los derechos –normativa nacional e internacional– que se encuentran vigentes y son operativos, toda vez que el debate de derechos programáticos ya fue superado.

El objetivo de llegar a la Corte Suprema es la creación de un precedente. De este modo, el federalismo deja de ser un escudo que se interpone para intentar justificar la aplicación de normas que violentan los derechos consagrados a nivel constitucional y convencional, alegando que el entrometerse implicaría un avasallamiento de las competencias provinciales en su territorio. Así, dejarán de existir ciudadanos/as de primera y segunda categoría y el federalismo se tornará una garantía para resguardar la posibilidad de las minorías que dentro de una provincia no son respetadas y se ciñen a las reglas del juego para obtener, luego de 5 años, una resolución que vuelva a delimitar los pisos mínimos.

La Corte debe asumir su compromiso de responder al soberano, que conforme las competencias conferidas resolverán, ponderando la Constitución Nacional y llevando adelante el doble control de constitucionalidad y convencionalidad. Así, a través del dictado de sus sentencias, se reconoce la facultad de acceder de los/as ciudadanos/as a esta doble instancia del Sistema federal que se convierte en una garantía real de protección de sus derechos.

Federalismo y descentralización

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU ROL EN EL ACCIONAR INTERNACIONAL DE LOS MUNICIPIOS.

Por María Isabel Morín

Abstract.

Luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 el concepto de autonomía municipal cobró especial relevancia. Los municipios, en su nuevo rol de actores subnacionales adquirieron nuevas competencias y capacidades. Esto los enfrentó a nuevos desafíos y para poder superarlos crearon estrategias de inserción en la esfera internacional. Este nuevo accionar de los municipios generó un creciente interés en diversos ámbitos. La presente investigación se propone establecer un abordaje de la evolución del principio de la autonomía municipal para luego analizar las características, alcances y conceptualización de las estrategias de gestión internacional desarrolladas por los municipios.

Palabras clave: Municipios - Autonomía municipal - Política internacional - Actores subnacionales.

1.Introducción.

El presente artículo se realiza en el marco del Proyecto de investigación LomasCyT 2018 titulado "El Estado Federal en el marco del Derecho Internacional Público y Constitucional. Los gobiernos subestatales argentinos en la escena internacional, a partir de la reforma constitucional de 1994" subsidiado por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, que se abocó específicamente al análisis de la participación en la esfera internacional de los actores subnacionales. En dicho contexto el presente artículo se propone realizar un análisis del concepto de autonomía municipal para luego desentrañar el alcance que el mismo tiene a nivel de la Constitución Nacional como de las diferentes constituciones provinciales con el objetivo de poder distinguir y caracterizar específicamente el accionar internacional de los gobiernos municipales.

En ese orden de ideas, cabe mencionar preliminarmente que, desenvolverse a nivel internacional supone un claro desafío para cualquier actor. En dicho escenario los Estados como así también las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas transnacionales, se desempeñan de forma natural, en un plano, en el que han ido moldeado a través de las acciones interrelacionadas de los mismos, las características que lo definen.

Podemos adelantar que el relacionamiento internacional de las provincias y de los municipios atraviesa una situación completamente

distinta, debido a que el ámbito de actuación inmediato de ellos no es el internacional, sino el territorio que gobiernan y administran, donde ejercen las funciones que desempeñan tradicionalmente. No obstante, las provincias y los municipios se han convertido en un lugar cada vez más dinámico y complejo. Los procesos socioeconómicos y políticos modernos han impactado e influido tanto sobre el accionar de estos, como así también sobre su economía y su forma de relacionamiento. De esta forma dichos procesos han ayudado a fortalecer su relevancia en la gestión e implementación de estrategias de desarrollo local e integral que suponen la instauración de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo.

Es así, que en la actualidad el rol protagónico que han alcanzado particularmente los municipios "como actores fundamentales del crecimiento económico, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y cultural, ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global" (Barrera Guarderas, 2014, p. 11).

De esta manera, el presente trabajo se propone analizar el marco jurídico argentino que regula a los municipios para poder así determinar el grado de autonomía de estos. A partir de allí se profundizará el análisis sobre la inserción internacional de los municipios en su carácter de actores subnacionales, y de esta forma poder avanzar sobre la construcción de un enfoque integral y consistente con la realidad contemporánea de estos³²¹.

2. Los municipios: su marco jurídico. El Principio de Autonomía en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional. Su evolución a través de la jurisprudencia de la C.S.J.N.

La organización del Estado contemporáneo comprende además de un aparato administrativo central, la existencia de administraciones públicas con ámbito de actuación en recortes subnacionales.

En este marco la Argentina posee una forma federal de gobierno, en el cual existe más de un nivel administrativo, tal como venimos analizando en distintos capítulos de esta obra. A su vez, los espacios subnacionales que integran los diferentes niveles administrativos, independientemente de su nivel de autonomía, se encuentran nítidamente diferenciados de la administración central, o lo que es lo mismo, no pueden considerarse como meras desconcentraciones de ella.

De esta forma los principales núcleos estatales se organizan alrededor de tres niveles de agregación territorial:

- Una administración cuyo ámbito de actuación comprende todo el

321 Directora: prof. Claudia G. Gasol Varela.

territorio nacional (que suele conocerse como administración central, nacional o federal); como ya mencioné en párrafos anteriores el Estado argentino tiene una forma administrativa caracterizada por un Gobierno federal.

- Una administración cuyo ámbito de actuación es el nivel regional y subnacional (en América Latina estos se pueden llamar provincias, regiones, departamentos o directamente Estados, indistintamente); en la Argentina estos núcleos se denominan provincias.

- Una administración con ámbito de actuación en el nivel local (conocida como municipalidad, partido, ayuntamiento, departamento, alcaldía, condado, comuna); en la Argentina estos núcleos se denominan municipios.

En la presente investigación al utilizar el término Municipio se hará referencia al concepto que del mismo se ha expresado en el artículo 247 de la Constitución de la Provincia de San Luis³²², en la cual se lo ha conceptualizado como: *"una comunidad natural³²³, con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política administrativa-territorial, que, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones"*; por ser representativa de las expresiones contenidas en muchas constituciones argentinas³²⁴.

De esta manera, los municipios son sujetos de derecho público provincial³²⁵, que constituyen un segundo orden de descentralización del poder político y que tanto las provincias como aquellos forman parte del Estado.

Para poder analizar el marco jurídico que regula la vida y las diferentes esferas de acción de los municipios, debemos comenzar con el estudio

322 Sancionada en 1987.

323 Para los autores de derecho municipal la provincia surge como un nucleamiento gestado en derredor de la comunidad natural y primigenia que constituye la ciudad. La preexistencia de esta y su gobierno a otras formas de Estado es una de las razones en las que fundamentan la autonomía municipal (Deambrossi, 1991)

324 En forma similar se expresan las constituciones de la provincia de Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Río Negro, Córdoba, Catamarca y Chubut. De este grupo, si bien coincide en los restantes aspectos, Chubut es la única que no lo menciona como comunidad natural. Cabe aclarar que muchas constituciones omiten efectuar una definición taxativa, estableciendo como municipio al centro poblado que supere un número mínimo de habitantes.

325 Entendido como aquella rama del derecho constitucional que tiene por objeto estudiar comparativamente las constituciones provinciales, la distribución de facultades entre la nación y las provincias y las relaciones de poder entre el estado y los estados provinciales.

de la Constitución Nacional de 1994 (CN)³²⁶. En este orden de ideas, la CN en su artículo 5º dispone: "*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*". De esta forma la CN garantiza la existencia de los municipios.

El artículo 5 debe ser interpretado de forma concordante con el artículo 123 de la CN, el cual no solo reconoce expresamente la autonomía municipal, sino que además fija las pautas para su aplicación. El mentado artículo reza: "cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". De esta forma, del juego armónico de los artículos citados precedentemente resulta consagrado a nivel constitucional el principio de la autonomía municipal como regla esencial del federalismo, a partir de la reforma de 1994.

Ahora bien, el principio de la autonomía municipal ha sido recogido en casi todas las cartas constitucionales de las provincias que conforman nuestro país. Por lo tanto, cabe concluir que de la interpretación de dichos preceptos se infiere que el régimen normativo de los municipios esta dado por las constituciones provinciales.³²⁷ (ROSATTI, 2004)

Partiendo de lo antes mencionado, podemos inferir que los ordenamientos provinciales al delinear los alcances y contenidos del accionar municipal no pueden dejar de reconocer ni de garantizar la autonomía de estos, debiendo dotarlos para dicho ejercicio de las atribuciones mínimas necesarias para que puedan desempeñar sus funciones.

Hay que aclarar que, a diferencia de las provincias, los municipios detentarían solamente los poderes delegados por las constituciones de las primeras, aunque también se les reconocerían a los segundos poderes propios municipales. Según Castorina de Tarquini "*las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido variarán según el tipo de ente municipal de que se trate. Y es evidente que el municipio argentino ofrece una variada gama de posibilidades (...) quedará librado al juicio de los constituyentes provinciales el dotarlos de los elementos indispensables para su movilidad ordenada a sus fines locales, provincia-*

326 Constitución de la Nación Argentina 1853/60, modificada en el año 1994.

327 ROSATTI, Horacio D., *Ciudad y Municipio*, en "Revista de Derecho Público. Derecho Municipal", Tomo 2004-2, Editorial Rubinzal - Culzoni, Santa Fe 2004, pág. 21/22. El autor en el artículo ha concluido que "*(...) la determinación del estatus jurídico de los municipios es una cuestión constitucional federal*" pero "*el alcance y contenido de ese estatus es una cuestión de Derecho Público provincial*".

*les y aún nacionales. En algunos casos a tal efecto, se hará necesario que sea el propio municipio quien se dé su norma fundamental; en otros bastará con que la norma general que los regule reconozca la posibilidad de que se organicen en base a autoridades elegidas por la comunidad (...)*³²⁸

De esta manera las provincias, al delimitar las capacidades delegadas en el municipio, sólo pueden tener injerencia sobre los límites concretos en todo lo concerniente a los alcances y contenidos de los restantes aspectos autonómicos (políticos, económicos, financieros, etc.), pero esa regulación no se encuentra habilitada para disminuir o condicionar los contenidos mínimos a resguardar respecto del ejercicio de la autonomía institucional (que no es otra cosa que la facultad que tienen los municipios de dictar su propia ley fundamental). Tampoco resultaría razonable que la regulación normativa creada por las provincias sostenga a nivel general el reconocimiento de la autonomía institucional, pero al mismo tiempo condicionase su ejercicio, el que resulta negado a cierta clase de municipios.

Pero el análisis del marco constitucional donde se insertan los municipios no termina en estos dos artículos. Es así como la CN, además de consagrar la autonomía municipal instituye en el artículo 124 el accionar internacional de las entidades subnacionales. El artículo en cuestión reza *"...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."* De esta manera, la reforma constitucional de 1994 se instituyó en "el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para realizar gestión internacional" (Natalizio, 2007, p. 51).

En ese sentido, como lo explica De Marsilio, la innovación en el texto constitucional en la temática de la inserción internacional subnacional *"es que el Estado federal otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional"* (2006, p. 8), dentro de los límites constitucionales autorizando a las provincias y *"dejando en libertad a los municipios y regiones, para actuar internacionalmente con respaldo jurídico en la Constitución"* (2006, p. 11).

Bajo esta percepción, Calvento sostiene que el accionar internacional de los municipios se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la

328 Citada por OLIVERO, Eduardo R., en "La autonomía institucional municipal: ¿hay un contenido mínimo exigible conforme lo normado por el artículo 123 CN?".

inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio. (2012, pag. 309).

Así, según Natalizio, la "paradiplomacia"³²⁹ se ha constituido, en un medio para su desarrollo. El surgimiento de los municipios como actores subnacionales en el escenario internacional se ha visto alimentado tanto por factores externos (sistémicos) e internos (la Argentina de los '90), y se ha traducido en un accionar de múltiples dimensiones.

Retomando el análisis de los artículos de la CN, podemos afirmar que a pesar de la claridad del texto algunos ordenamientos provinciales actualmente no guardan un razonable nexo de adecuación con los lineamientos trazados por los preceptos constitucionales. De esta forma, el desconocimiento al municipio del poder constituyente de tercer grado no sólo menoscaba su integridad institucional, también compromete la de la propia autonomía provincial³³⁰.

En lo que respecta a la evolución del principio de la autonomía municipal en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Ituburu Mónica distingue cuatro periodos bien diferenciados.

El "Período I" se extiende desde los fallos raídos en los autos "Castro, María F.B. c/ Provincia de Buenos Aries" del año 1902 y "Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata"³³¹ del año 1911, hasta diciembre de 1983. La autora sostiene que este es el lapso de mayor centralismo y está marcado por la postura contraria a la autonomía municipal.

El "Período II" comprende el lapso transcurrido entre el retorno a la democracia y la sentencia recaída en los autos "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario", de marzo de 1989³³². El proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local, lo

329 En el caso latinoamericano, en general, y en el argentino, en particular, la adopción de este concepto (paradiplomacia) se produjo en el contexto neoliberal de la década de los noventa, donde se potenció el accionar internacional de los municipios.

330 Adelantándome en al análisis se destaca que actualmente existen constituciones provinciales donde no se reconoce la autonomía municipal o se soslaya el núcleo esencial de la misma, entre ellas encontramos la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (del año 1994) que no reconocen expresamente la autonomía municipal; tampoco es reconocida en las constituciones de Mendoza y Santa Fe.

331 En el fallo "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata" la CSJN sostuvo que "las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación".

332 CSJN "Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario" del 21/03/1989. (Fallos: 312:326).

que derivó en un importante proceso de reformas constitucionales de provincias que reconocieron, en mayor o menor medida, la autonomía local. Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce– en el viraje de la jurisprudencia que llevaba casi nueve décadas de oposición a la autonomía municipal³³³.

Según Ituburu con el fallo “Rivademar”, de marzo de 1989, comienza el “Período III”, el cual se extiende hasta la reforma de la Constitución Nacional, en 1994. En esta sentencia, el máximo tribunal admitió la autonomía de los municipios, basándose en ocho diferencias cualitativas distintivas de éstos respecto de las entidades autárquicas, algunas de las cuales han sido cuestionadas por la doctrina, pero, en conjunto, definen con claridad la postura de la Corte.

El “Período IV” comprende desde la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, hasta la actualidad. El nuevo texto constitucional –que como ya se analizó en párrafos anteriores incluye la autonomía de los municipios– expresa el propósito de los convencionales constituyentes de consolidar el régimen municipal. La modificación de la Constitución Nacional generó una nueva ola de reformas en las constituciones de las provincias, que resultó en once nuevas cartas fundamentales, con amplia recepción de la autonomía municipal, salvo en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Los jueces de la CSJN actualmente al fundar sus decisorios se encuadran en la siguiente línea de razonamiento: primero utilizan el marco de la doctrina del caso “Rivademar”, luego los debates específicos de la

333 La tesis autárquica de los municipios argentinos dictada por la CSJN en el fallo “Municipalidad de La Plata c/ Ferrocarril del Sud”, se corrigió a fines del mismo siglo -XX - en la causa “Rivademar”, en cuyo considerando 8, la CSJN sostuvo que “[...] *debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.*”

Convención Constituyente Nacional de 1994 respecto de los artículos 123 y 124, para así, finalmente pasar a aplicar dichos lineamientos al análisis del caso concreto.

Un ejemplo de ello lo encontramos confirmado en el caso "Ponce Carlos Alberto", en el cual la CSJN reafirmo también que la defensa de la autonomía municipal constituía una "cuestión federal o constitucional"³³⁴. Y luego en los casos "Municipalidad de San Luis"³³⁵ y "Municipalidad de La Rioja"³³⁶. En ambos fallos la Corte admitió que la defensa de la autonomía municipal establecida por los artículos 5 y 123 CN podía ejercerse tanto como una cuestión federal como constitucional. Además, en el primero de ellos señaló que *"se habilita que los gobiernos locales puedan llegar a la Corte en instancia originaria cuando sean los Gobiernos provinciales los que afecten su autonomía"*³³⁷. Y en el segundo sostuvo *"que la reforma de la Constitución Nacional en 1994 introdujo el mandato de autonomía municipal en el artículo 123 según el cual cada provincia debe diseñar su modelo de coparticipación con los municipios"*³³⁸.

No obstante, la ardua labor de la CSJN en sus numerosos fallos, donde manifiestamente ha tutelado de modo claro la faz institucional de la autonomía, todavía queda pendiente en dicha labor la delimitación de los aspectos administrativos y económico-financieros. Respecto a estos temas lo que podemos decir es que la Corte está variando su concepción de la autonomía, pasando de una línea mínima a una de mayor grado. Pero este tema quedara pendiente para ser estudiado en otro trabajo³³⁹.

3. Marco de actuación internacional.

3.1 Marco Institucional que posibilita tal accionar.

Habiendo analizado el marco jurídico que rige las capacidades de los

334 CSJN, causa "Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis s/ Acción Declarativa de Certeza", del 24/02/2005. (Fallos: 328:175).

335 CSJN, causa "Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ Provincia de San Luis", 11/07/2007 (Fallos: 330:3126).

336 CSJN, causa "Municipalidad de La Rioja c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo", 2865/2015, 23/06/2015 (Fallos: 338:515).

337 En el fallo la CSJN también sostuvo que la autonomía municipal derivada por mandato constitucional no puede ser desnaturalizada mediante ningún tipo de reglamentación. Y además de declarar inconstitucionales las normas provinciales atacadas, manifestó que debían descalificarse los actos que se fundaron en ellas, con basamento en que ellos también han contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio, siendo este un valor que debe ser preservado.

338 También ver CSJN, causa "Intendente Municipal Capital s/Amparo", 14/11/2014 (I. 150. XLVIII.).

339 En la visión jurisprudencial de los numerosos casos resueltos por la CSJN,

municipios corresponde ahora revelar los aspectos institucionales de su actuación en el escenario internacional.

Como se expuso en el punto anterior son los ordenamientos provinciales los que delimitan los alcances y contenidos de la autonomía municipal. Pero esa delimitación no es uniforme en todas las constituciones provinciales dándole al tema de estudio un abordaje diferenciado, no solo respecto al mayor o menor grado de reconocimiento de la capacidad del municipio para poder actuar internacionalmente, sino también tomando en consideración el momento en el cual se trata este tema, ya que muchas provincias han modificado sus constituciones luego de la reforma de la CN de 1994.

En ese orden de ideas la descentralización de funciones provinciales generó la creación de nuevas áreas de injerencia municipal, este factor impulsó la participación de los municipios en el escenario internacional. Es así como CRAVACUORE (año 2007, p. 11) entiende que la descentralización de funciones posee dos dimensiones: la formal y la de facto. La descentralización formal incluye la transferencia de poderes desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios, lo que ha generado nuevos campos de intervención para los gobiernos locales, tales como la administración cotidiana de políticas sociales y programas de empleo transitorio, la asistencia a la micro, pequeña y mediana empresa, y la atención primaria de la salud. No obstante, resulta paradójico que esta descentralización no haya sido acompañada por un cambio profundo en el marco legal, siendo habitual la delegación a través de decretos y resoluciones. La descentralización de facto puede ser definida como aquella transferencia de poderes que no está legalmente respaldada, pero cuyas tareas deben ser asumidas por la emergencia de los acontecimientos: el apoyo económico a las fuerzas de seguridad, el fomento a la inversión privada, el mantenimiento y reparación de la infraestructura escolar, la preservación del patrimonio cultural y natural, o la reparación transitoria de redes viales Interjurisdiccionales parecen ser parte de las tareas que deben llevar adelante los municipios ante la irregularidad o la ausencia en el cumplimiento de estas funciones por parte de los niveles superiores de gobierno.

Además, de la acumulación de funciones que antes no poseían estos

desde 'Rivademar' hasta 'Ponce', y desde 'Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Gral. Pico' (1997 - fallos, 320:162) hasta el reciente caso "IMPSAT S.A. c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Ley 19.798 s/ Proceso de Reconocimiento" entre otros, la CSJN ha mostrado fuerza suficiente para producir avances en materia municipal que se han proyectado en algunos casos en disposiciones normativas. En general ha emitido interpretaciones conciliadoras entre la defensa de la autonomía municipal y la necesaria armonización con el resto del ordenamiento provincial y nacional.

núcleos subnacionales, tampoco hay que perder de vista que el escenario político y socioeconómico argentino cambió en la década del 2000 impactando, asimismo, en la participación internacional de los municipios, dotando de esta forma de una nueva lógica a la política internacional. La gestión local atravesó así nuevas transformaciones en el período postdefault, posterior a la crisis del 2001, cuando las políticas públicas nacionales dieron un importante estímulo a las estrategias que se orientaron al desarrollo local y a la economía social (Altschuler, 2006).

En el mismo sentido Badía ha señalado "En un espacio en el que sucesivas políticas de reforma provocaron el retiro del Estado de áreas en las que tradicionalmente se desenvolvía, y frente a la aparición de nuevas cuestiones en la agenda y la profundización de otras ya presentes, se produce la paradoja de que la acentuación de la crisis abre también márgenes de acción nuevos por los que canalizar las demandas y buscar las soluciones" (Badía 2000, p. 46).

Todos estos factores llevaron a los municipios a acentuar su papel como centro de decisión y esfera pública, Así comenzaron a competir y crear estrategias para atraer y retener el mayor volumen de recursos e inversiones en sus territorios, y desarrollaron alternativas de acción en el escenario internacional, diseñando políticas innovadoras de desarrollo local con el objetivo de establecer una efectiva participación nacional e internacional.

Determinados cuales fueron los factores institucionales que llevaron a los municipios a innovar en estrategias de inserción internacional, ahora debemos abordar el estudio de los textos constitucionales de las provincias para poder determinar el grado de facultades otorgadas por estas a los municipios, complementando de este modo, el recorrido por las cartas constitucionales provinciales realizado en otros trabajos de esta obra.

Se pueden dividir los textos constitucionales provinciales en tres grandes grupos:

a) Un primer grupo está integrado por aquellas constituciones provinciales que reconocen y consagran la capacidad de los municipios para celebrar convenios con organismos internacionales: San Juan (1986) art. 251 inc. 9, Jujuy (1986) art. 190 inc. 12, Salta (1998) art. 176 inc. 21, Chaco (1994) art. 205 inc.10, San Luis (1987) art. 258 inc.15, Santiago del Estero (2005) art. 220, Entre Ríos (2008) art. 242.

b) Un segundo grupo está integrado por las constituciones provinciales que no hacen mención expresamente a la atribución municipal para poder desarrollar gestiones internacionales. Esas provincias son: Misiones (1958), Jujuy (1986), Río Negro (1988), Catamarca (1988), Tierra del Fuego (1991), La Pampa (1994), Santa Cruz (1998), Córdoba (2001), Formosa (2003), Neuquén (2006), Tucumán (2006), Corrientes (2007), La

Rioja (2008), Chubut (2010).

c) El tercer grupo está formado por aquellas constituciones provinciales que no reconocen la atribución municipal para poder desarrollar gestiones internacionales³⁴⁰. Esas provincias son: Santa Fe (1962³⁴¹), Buenos Aires (1994) y Mendoza (1997).

De esta manera los municipios que pertenecen a las provincias descritas en el primer grupo poseen una dinámica gestión internacional, ya sea por sí mismos o a través de su actuación en alguna red o espacio integrado. En lo que respecta a los municipios de las provincias enunciadas en el segundo grupo, la práctica ha demostrado que no obstante el hecho de que los textos constitucionales provinciales no mencionen expresamente la atribución de los municipios para realizar gestiones internacionales esto no ha sido un obstáculo para que los municipios en la práctica interactúen a nivel regional e internacional.

Como corolario se puede afirmar, por un lado, que el grado de reconocimiento constitucional del accionar internacional en la mayoría de las provincias de nuestro país carece de un marco jurídico formal que lo regule; y por el otro, que en aquellas constituciones provinciales que sí lo regulan (ver grupo uno) los municipios carecen de un marco jurídico que regule los pormenores del accionar internacional que el orden jurídico constitucional provincial no regula.

3.2. Los municipios en redes y espacios integrados.

A los efectos de aplicar a la realidad lo que hemos analizado en los capítulos anteriores, en el presente apartado efectuaremos un estudio comparativo del funcionamiento de diez municipios argentinos en cuanto a la institucionalización de su gestión internacional. La selección de estos municipios se ha realizado partiendo de su importancia desde el punto de vista de su tamaño y/o población, pero además se ha tenido en cuenta que dichos municipios posean dentro de su estructura insti-

340 Los municipios no poseen capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices. El Poder Legislativo provincial es el que tiene la facultad de dictar la ley orgánica que rige al municipio y el que guarda en su órbita la atribución de gestión internacional.

341 La constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921, actualmente derogada, constituyó uno de los primeros precedentes argentinos y uno de los más insignes de América en cuanto al reconocimiento del más alto grado de autonomía municipal, o sea la posibilidad de la sanción de la propia carta orgánica municipal por parte de una convención electa por el pueblo de cada comuna.

tucional una oficina que se dedique al relacionamiento internacional³⁴².

Con ello en mente, ciertamente resulta de interés ponderar que todos los municipios seleccionados pertenecen al grupo de provincias cuyas constituciones no hacen mención expresa en su articulado acerca de la capacidad de los municipios para actuar en el escenario internacional³⁴³. Los municipios que se han elegido para el estudio son: Rafaela, Morón, Lujan, San isidro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tandil, Quilmes, Junín, Mar del Plata y General San Martín.

La información recabada en el estudio (Points Consultora 2012) ha demostrado que en estos municipios el área que se dedica al relacionamiento internacional ha tenido sus orígenes como consecuencia de la confluencia de impulsos y demandas que emergen de las necesidades e improntas de cada municipio. Es así como esta área se incorpora en la estructura municipal a los efectos de coordinar las acciones ya preexistentes en el campo internacional³⁴⁴. Como ejemplos podemos mencionar que la ex Municipalidad de la Capital Federal, actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁴⁵, fue la pionera en este tipo de relacionamiento internacional, ya que su área se creó en 1983, en Rafaela en 1994, en Mar del Plata en 1999 (pero su actividad se desarrolla en forma intermitente

342 Se ha tomado como referencia para realizar el análisis de este apartado el Informe titulado "Las áreas internacionales de los municipios argentinos" elaborado por Points Consultora, marzo 2012.

343 No hay que perder de vista que la actividad internacional de los municipios es un fenómeno bastante reciente, lo cual se ve reflejado en que de un total de 2.172 municipios que posee nuestro país, menos del 1% de ellos posee una oficina formal dentro de su estructura orgánica, encargada del relacionamiento internacional, y la mayoría de estas fue creada e incorporada a la estructura municipal en los últimos 15 años.

344 Hay que aclarar que la mayoría de los municipios argentinos no poseen áreas que se dediquen a su relacionamiento internacional con sus pares, pero ello no quiere decir que no realicen algún tipo de actividad de cooperación internacional o similar.

345 La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) fue la forma institucional de la Ciudad de Buenos Aires desde su federalización en 1880 hasta que la reforma constitucional de 1994 la convirtió en Ciudad Autónoma. Hasta mediados del siglo XX fue oficial la denominación Municipalidad de la Capital, apareciendo también las variantes de la Capital de la República, de la Capital de la Nación y de la Capital Federal. Se trataba de un municipio autárquico con un Departamento Ejecutivo a cargo de un intendente designado por el Poder Ejecutivo Nacional y un Concejo Deliberante electo por la población local, aunque la composición del cuerpo legislativo presentó varias modificaciones en el curso de su existencia. Según afirmó Raúl Alfonsín, "*la ciudad de Buenos Aires no será una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una ciudad-estado autónoma, asiento del gobierno federal*".

y fue reducida a una mínima expresión), en General San Martín en 2000, en San Isidro en 2001, Morón en 2003, Junín y Tandil en 2005, Quilmes 2007 y Lujan en 2008.

3.2.A El origen de las áreas de relacionamiento internacional:

El estudio reveló que la gran mayoría de los municipios han creado estas áreas de relacionamiento internacional como consecuencia de la creciente demanda de actividades de carácter internacional en la que cada municipio se ha visto ceñido. En este contexto los motivos del nacimiento pueden agruparse en cuatro tipos:

* A partir de la participación en redes de ciudades. El informe ha demostrado que treinta y cinco por ciento de los municipios analizados se encuentran en este primer grupo. Por un lado, ello es producto de la creciente necesidad de profesionalizar la participación del municipio en las diversas redes de ciudades para poder así darse a conocer a nivel regional e internacional en orden a demostrar sus capacidades y cualidades. Y, por el otro, como consecuencia del auge y aumento de la variedad de estas redes a nivel tanto regional como internacional que se ha venido generando en los últimos 20 años.

* Para llevar a cabo el desarrollo de proyectos de cooperación internacional. El veintiséis por ciento de los municipios estudiados ha firmado en los últimos 15 años proyectos de este tipo: pero ello no implica que los mismos hayan llegado a buen puerto; ya que existen diferentes motivos, entre los más relevantes los burocráticos y políticos que han hecho que los proyectos queden en solo un manojo de buenas intenciones.

* A partir de la firma de una declaración de amistad y entendimiento. Aquí se ubica al veintidós por ciento de los municipios. Este tipo de Declaraciones son las que han permitido con posterioridad a algunos de los municipios estudiados llegar a desarrollar proyectos de cooperación internacional para captar recursos que le permitan un mayor desarrollo a nivel cultural, científico, urbanístico, medioambiental, etc. del municipio.

* Como una estrategia de promoción de inversiones o comercio exterior. En este grupo se ubica el ocho por ciento de los municipios analizados. Como se vislumbra este factor originante es meramente de carácter económico y su objetivo es la captación de recursos.

Pero a la par de los motivos que se acaban de mencionar cuyo carácter, podría denominarse, de relacionamiento internacional, se han encontrado un porcentaje menor del nueve por ciento, pero no por ello menos importante, que abarca tanto motivos de carácter político como geográficos. Respecto a aquellos municipios que por motivos políticos han generado áreas de relacionamiento internacional, el estudio ha determinado que ello ha ocurrido como consecuencia de una visión estratégica

del componente internacional para generar el desarrollo y crecimiento de estos. Y en cuanto a los motivos geográficos, se refiere a aquellos municipios que han generado este tipo de áreas como consecuencia de tener el carácter de ser fronterizos. Esto es consecuencia, por un lado, de la creciente toma de conciencia sobre la importancia de la búsqueda de vínculos internacionales por parte de los municipios en forma autónoma y, por el otro, de la confianza en la continuidad de las instituciones democráticas y la idea de mantener políticas de Estado por parte de los municipios que han institucionalizado la actividad internacional.

3.2.B Actividades internacionales de los municipios:

Un punto interesante que ha develado el estudio reside en desentrañar cuáles son las principales actividades realizadas por los municipios a través de las áreas creadas para su relacionamiento internacional. En este punto, del análisis de las distintas actividades, se pudo verificar que el treinta y dos por ciento de las acciones más comunes residen en la **participación de los municipios en redes y espacios internacionales integrados**. Las redes de ciudades se han convertido en un instrumento de promoción para la inserción internacional de los gobiernos locales, para el incremento de la cooperación internacional descentralizada, así como también un medio para amplificarla resonancia internacional de los problemas que enfrentan los municipios. Además, estas redes permiten jerarquizar en la agenda temas de importancia a nivel local. También funcionan como una herramienta a través de la cual ciudades de pequeña o mediana relevancia alcancen mayor presencia tanto a nivel exterior como al interior de sus propios países (Cardarello y Rodríguez, 2006).

Es así como los municipios en las últimas dos décadas han desarrollado una intensa participación en distintas redes y espacios de relacionamiento internacional. En este contexto resulta interesante analizar el funcionamiento de algunas de las redes. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

Respecto de las primeras dos redes que se mencionan -Mercociudades y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR- se aclara que no se ahondará en su análisis ya que son materia de estudio específico en otros artículos integrantes de la presente publicación. No obstante, se las incluye en el listado considerando la gran importancia que las mismas han adquirido para el relacionamiento internacional de los municipios.

a)- La Red de Mercociudades³⁴⁶: este espacio se ha presentado como

346 Esta red fue creada en 1995 por los gobiernos de las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador, Asunción y Montevideo, con el objetivo de lograr la participación de los municipios en el seno del MERCOSUR e impulsar al mismo tiempo, el intercam-

el lugar óptimo para beneficiar el proceso de "*institutional building*"³⁴⁷ de la relación regional- local en el seno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

b)- El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR): esta red ha servido para aunar opiniones respecto de todos aquellos asuntos relacionados con la integración regional y todos aquellos que refieran a cuestiones que puedan afectar interés de las unidades subnacionales del MERCOSUR³⁴⁸.

c)- La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI): fue fundada en octubre de 1982. Los principios que la inspiran son el fomento de los vínculos, relaciones e intercambios de todo tipo entre las ciudades capitales iberoamericanas; el impulso del desarrollo armónico y equilibrado de éstas; y el logro de la solidaridad y cooperación entre las mismas, sin olvidar en ningún caso su vocación de integración y del fortalecimiento democrático de los gobiernos locales en Iberoamérica. Esta red ha servido para fomentar así los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades³⁴⁹. El compromiso de la UCCI con las articulaciones políticas globales, birregionales y regionales se comprende como un proceso en el que la UCCI puede ofrecer sus principales particularidades como son el carácter birregional y su capacidad de hacer de puente entre Euro-

bio y la cooperación entre las ciudades de la región. Está conformada actualmente 353 ciudades miembro de 10 países del continente del MERCOSUR y la UNASUR.

347 El proceso de "*institutional building*" consisten en un complejo proceso constituido por dos aspectos intrínsecamente relacionados. Por un lado, la generación de la estructura institucional, el establecimiento de las bases de la integración y de los recursos mediante los cuales se lleva a cabo la construcción del andamiaje regional. Por otro lado, también entendemos como parte de tal proceso a la reformulación y la capacidad de generar instrumentos de fortalecimiento institucional que permitan la perdurabilidad en el tiempo de tales instituciones.

348 En el seno del MERCOSUR el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) puede remitir, por propia iniciativa, opinión sobre temas en consideración en el Parlamento o solicitar información sobre los mismos, dirigiendo sus solicitudes a través de la Presidencia del Parlamento. Asimismo, está facultado para presentar proyectos ante el FOCEM, una herramienta que municipios y provincias ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

349 Agrupa a todas las ciudades capitales de Iberoamérica y a algunas otras grandes ciudades, hasta un total de treinta en la actualidad: Andorra la Vella, Asunción, Barcelona, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Cádiz, Caracas Alcaldía del Municipio Libertador, Caracas Alcaldía Metropolitana, Guatemala, La Habana, La Paz, Lima, Lisboa, Madrid, Managua, México, Montevideo, Panamá, Puerto Príncipe, Quito, Río de Janeiro, San José de Costa Rica, San Juan de Puerto Rico, San Salvador, Santiago de Chile, Santo Domingo, São Paulo, Sucre y Tegucigalpa

pa y Latinoamérica, sus capacidades técnicas y metodológicas para la realización de acciones de cooperación integral entre las diferentes ciudades y municipios que la integran. La red ha demostrado así que la cercanía entre las ciudades, por encima de las distancias geográficas o ideológicas, viene determinada por el hecho de compartir unos mismos principios y de afrontar unos mismos desafíos. Para la elaboración de su estrategia 2016-2018 la UCCI realizó un diagnóstico institucional. En el mismo se señalaron las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Entre las oportunidades se destacaron el desarrollo de las acciones de comunicación y las acciones de cooperación integral como medios para reforzar y articular el trabajo conjunto, así como el creciente reconocimiento del papel de las ciudades y municipios en el escenario internacional y en la agenda global de desarrollo sostenible. Conforme el Dossier institucional de la UCCI³⁵⁰, transcurridos dos años de la estrategia 2016-2018, se ha determinado que las oportunidades allí mencionadas se habrían transformado en verdaderas fortalezas de la UCCI. De la misma forma se indicaban como principales amenazas cierta pérdida de entusiasmo de los socios, así como los riesgos para la sostenibilidad económica de la agenda de trabajo. Pero la realidad del periodo transcurrido ha demostrado que el interés tanto de las ciudades como de los municipios en su participación en el seno de la UCCI se ha incrementado, aunque aún la red encuentra problemas en la búsqueda de mecanismos de financiación que diversifiquen las fuentes y hagan más sustentables económicamente las actividades desplegadas por la UCCI.

Para su estrategia 2018-2020 la UCCI sistematizó la experiencia acumulada y decidió incorporar aprendizajes, reforzar los espacios y acciones menos desarrolladas y reorganizar recursos y capacidades, adaptándose así su accionar a los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030³⁵¹

350 [en línea] <<https://ciudadesiberoamericanas.org/wp-content/uploads/2018/12/DOSSIER-COMIT%C3%89-EJECUTIVO-89-104.pdf>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

351 Las acciones de la UCCI tratan así de dar respuesta a algunas de las metas que se proponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 17 (alianzas para lograr los objetivos), 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), 8 (trabajo decente y crecimiento económico sostenible), 9 (industria, innovación e infraestructura), 10 (reducción de desigualdades), 12 (producción y consumo responsables), 13 (acción por el clima), 14 (conservación de los océanos) y 15 (vida de ecosistemas terrestres y turismo sostenible).

d)- El Proyecto América Latina Alternativa Socia (ALAS)³⁵²: esta red se dedica principalmente a la investigación, la asistencia de víctimas (niños, mujeres, migrantes, defensores(as) de derechos humanos, periodistas amenazados(as) y víctimas de trata), la generación de procesos de incidencia política y social, así como a la defensa y promoción de los derechos humanos y difusión de una cultura de paz, legalidad y justicia social. El accionar de esta red ha facilitado la cooperación y promoción de los municipios en diferentes materias relacionadas con el respeto de los derechos humanos a través del intercambio de información, realización de proyectos y campañas entorno a la defensa de estos, cumplimentando investigaciones, documentando casos, y proponiendo legislaciones y políticas públicas adecuadas en torno a la corrupción, el lavado de dinero y el uso social de los bienes confiscados a las mafias, entre otros. En este marco en la última Asamblea de la red, llevada a cabo en Guatemala³⁵³ en diciembre de 2019, y en la cual participaron más de sesenta organizaciones de doce países de América Latina, los integrantes denunciaron graves violaciones a los derechos humanos, constitucionales y de la naturaleza en la región. La Asamblea de la red ALAS en Guatemala brindó así la ocasión para dar voz y apoyo a las realidades de la sociedad civil. De esta forma, la Asamblea sirvió para comprobar y fortalecer el sentido de formar parte de una gran red internacional, dentro de la cual se tiene la oportunidad de desarrollar alianzas y proyectos comunes.

e) La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos locales (FLACMA)³⁵⁴: es una organización internacional cuya finalidad es la de representar a las asociaciones, organismos y redes de ciudades de treinta y tres países de América Latina y el Caribe. Nuclea así a cincuenta asociaciones de gobiernos locales y representa a 16.360 municipios y ciudades. Su función principal es la representación de estos en el seno de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Para ello FLACMA propugna la consolidación de las agendas de los municipios y las asociaciones de gobiernos locales de la región en los diferentes ámbitos de competen-

352 ALAS es una red latinoamericana promovida por Libera -organización italiana que opera en el ámbito del antimafia social a nivel nacional e internacional- constituida por organizaciones y asociaciones activas en diversos países, como Colombia, Ecuador, México, Brasil, Argentina, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Perú y Honduras.

353 Cuyas ciudades y municipios se han visto marcados por altos niveles de violencia, con una fuerte incidencia en la población juvenil y, actualmente, está experimentando un momento de gran complejidad política y social.

354 [en línea] <Para más información sobre los programas de actividades puede consultarse la siguiente página web <http://www.cc-flacma.org>> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

cia a través de la celebración de diferentes cumbres y congresos con el objetivo de lograr un mayor desarrollo local.

f) Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)³⁵⁵; fue creada en el año 2004 como una organización internacional sin fines de lucro. Según su estatuto el objetivo principal es el de unificar la voz de los gobiernos locales autónomos y democráticos en el escenario internacional, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los mismos. Para ello la CGLU propone promover la autonomía de los núcleos subnacionales, el fomento de la unidad y cooperación entre sus miembros asegurando de esta forma una representación política efectiva de los gobiernos locales en la comunidad internacional, en especial en las Naciones Unidas y sus agencias. Para ello, entre otros, propone desarrollar y fomentar políticas y posiciones conjuntas en temas de interés para los gobiernos locales ante la comunidad internacional a partir de la construcción de una plataforma internacional de intercambio y colaboración, para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y sus asociaciones. En este contexto se inserta FLACMA en su carácter de sección regional en América Latina.

Continuando con el análisis del informe otro porcentaje similar de actividades de los municipios se centra en la negociación y firma de convenios bilaterales con municipios o provincias hermanadas. Luego, un quince por ciento de las acciones realizadas por los municipios reside en la implementación de misiones comerciales; este tipo de accionar está íntimamente emparentado a la mayor cuantía de recursos con los que cuenta el municipio y a la apuesta de este hacia el desarrollo de tareas ligadas al comercio exterior.

Un menor porcentaje, alrededor del ocho por ciento, pero no por ello menos importante, es el de las actividades vinculadas al intercambio de información y buenas prácticas de gestión; este accionar no solo facilita el desarrollo de las áreas en estudio, sino también el de toda la estructura institucional del municipio a través de la comparación de experiencias.

En el mismo rango de porcentaje también encontramos las actividades referidas a la promoción turística. Este rango se encuentra en constante evolución y aumento, encontrando aquí los municipios una ventana de posibilidades de crecimiento que dependerán del perfil innovador del municipio.

Por último, habría un cinco por ciento donde se agrupan todas aquellas actividades que van desde llevar adelante proyectos de cooperación internacional en asistencia técnica, promoción de becas y búsqueda de

355 [en línea] <www.uclg.org> [Consulta: 27 de febrero de 2020].

desarrollo de proyectos con financiamiento externo.

Todo ello conlleva a concluir que la actividad de las áreas dedicadas al relacionamiento internacional de los municipios se concentra principalmente en la participación en las redes de ciudades y en la búsqueda de acuerdos bilaterales de hermanamiento.

4. Conclusión:

Es así como este artículo ha pretendido generar una valoración de la gran importancia que el concepto de autonomía municipal ha adquirido luego de la reforma constitucional de 1994. La actual definición de las funciones municipales que realizan las constituciones de las provincias, sumada a la inclusión de cláusulas generales de determinación de competencias y a las interpretaciones jurídicas, algunas veces "forzadas", de los artículos constitucionales, ha permitido detectar una importante cantidad de funciones no vetadas al Estado municipal. Esta situación fue aprovechada por algunos líderes locales que con mucha creatividad y esfuerzo pudieron ver las oportunidades en los cambios contextuales y lograron reposicionar a sus ciudades. Ello ha coadyuvado a que los municipios, en su rol de nuevos núcleos geopolítico, crearan una serie de estrategias que los condujo a su relacionamiento en ámbitos hasta entonces inesperados, el internacional.

Como se ha visto en los puntos anteriores la más utilizada de esas nuevas estrategias ha consistido en la cooperación descentralizada de los municipios. Esta estrategia se ha basado en la multilateralidad a nivel de los gobiernos locales en busca de beneficios mutuos. Los beneficios de este tipo de iniciativas de cooperación, obtenidos a través de la participación de los municipios en el conjunto de redes descritas en el punto anterior, se traduce en la posibilidad de adquirir conocimientos al compartir experiencias exitosas, pero también resulta una estrategia de inserción internacional de los municipios. A partir de ello, de la actuación de los municipios a nivel regional en el marco de los diferentes organismos internacionales, se configura una transformación en este proceso que vislumbra un modelo de gobernanza con eje en lo social.

Pero no hay que perder de vista que esta activa gestión internacional de los municipios de la Argentina está siendo casi exclusivamente utilizada por aquellos núcleos subestatales de gran tamaño, y en menor medida, solamente por un número reducido de municipios de tamaño intermedio, al ser escasos los gobiernos locales de este tipo que han logrado presencia a nivel internacional.

No obstante, se concluye que las experiencias de los municipios analizados son meritorias, no sólo por ser positivas, sino porque redefinieron sus competencias a pesar de las condiciones adversas prevalecientes.

Federalismo y descentralización

LAS REDES DE CIUDADES COMO MECANISMOS PROPICIOS PARA LA GESTIÓN INTERNACIONAL.

Por Rosana Schiavoni

Abstract.

El presente trabajo intenta analizar la red de mercociudades como una herramienta de inserción internacional para los gobiernos subnacionales. Así también establecer las políticas municipales de gestión internacional aplicada al caso particular de Lomas de Zamora y establecer la importancia de la cooperación internacional descentralizada mediante las redes de ciudades

Palabras Clave: MERCOCIUDADES - Desarrollo local - Relaciones internacionales - Gobiernos subestatales - Municipio de Lomas de Zamora.

1.Introducción.

En el año 1991 se suscribe un Tratado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, iniciando la constitución de un mercado común que impondría la necesidad de implementar diferentes sistemas de integración regional entre los Estados. Con el transcurso del tiempo y como consecuencia de ese proceso surgen nuevas oportunidades ampliándose los actores en las relaciones internacionales. ¿Quiénes son estos actores y cómo interactúan a nivel internacional?, son algunas de las cuestiones que se desarrollarán en el presente trabajo.

2. Interacción subestatal a nivel internacional.

2. 1. Red de mercociudades.

En el año 1995 y como consecuencia de las transformaciones experimentadas en el marco internacional por el MERCOSUR³⁵⁶ surge la imperiosa necesidad que los gobiernos locales sean escuchados, después de todo, en mi opinión, eran las propias provincias y ciudades que soportaban no solo los beneficios sino también los costos y cambios a nivel de infraestructura, económico, entre otras cuestiones, por el flujo de estos circuitos comerciales que surgían por el proceso de integración.

En ese contexto, dentro del año mencionado, las ciudades de Asunción, Montevideo, Brasilia, Rio de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de

356 MERCOSUR es un mercado común del sur proceso de integración regional cuyo objetivo principal es un espacio común que genere oportunidades comerciales y de inversión de las economías nacionales en un mercado internacional.

Chile, tras firmar la Declaración de Asunción expusieron la voluntad de crear una **“red de ciudades del MERCOSUR”** además de reclamar *“El derecho de las ciudades a ejercer un papel activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales, en las competencias relativas a la integración regional (...) y la formulación de un modelo integrado que se corresponda con la estructura institucional montada por el MERCOSUR y que torne posible la inserción del conjunto de ciudades en el sistema regional”*.

Finalmente, en noviembre se materializa con la firma del **‘Acta fundacional de mercociudades’**³⁵⁷ con doce ciudades fundadoras.

El objetivo era claro, lograr un papel protagónico en los espacios internacionales, que la voz local fuera escuchada para abordar los desafíos comunes que necesitaban soluciones globales. Así se pone de manifiesto en su Estatuto social ³⁵⁸ en el artículo 2, primeramente, apunta al reconocimiento de Mercociudades en la organización de MERCOSUR, luego a la creación de Unidades Temáticas, creaciones de redes de ciudades, aplicación de mecanismos de comunicación e intercambio de información y a la implementación de convenios intermunicipales y las redes creadas. Planificación para el desarrollo y la cooperación en ciencia y tecnología, estrategias ambientales, combatir la desigualdad social entre otros objetivos.

Inicialmente la componían 12 ciudades: Asunción, Brasilia, Buenos Aires, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador.

El criterio en un principio para la admisión de ciudades era la cantidad de habitantes - aquellas ciudades compuestas por más de 500 mil habitantes- posteriormente, se tomaron como criterio de incorporación la ubicación geográfica de la ciudad, el perfil internacional y el interés que pudiera cooperar con los fines de la red.

Actualmente el criterio se amplió y pueden ingresar todas las ciudades pertenecientes al MERCOSUR y países asociados que manifiesten su voluntad de hacerlo y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente, así, se dispone en el artículo 6 del Estatuto de la red de mercociudades.

Hoy en día la red de mercociudades cuenta con 353 ciudades miembros de 10 países del continente (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia).

La cooperación se presenta bajo la modalidad de foro consultivo cu-

357 Acta fundacional, red mercociudades [En línea] <<http://portal.mercociudades.net/node/2250>> [Consulta 10 de enero de 2020]

358 Estatuto social, red mercociudades [En línea] <<https://mercociudades.org/estatuto-y-reglamento-de-mercociudades/>> [Consulta 10 de enero 2020]

yas conclusiones se aplican sobre las realidades locales, alcanzando los actores subestatales, de esta manera, unificar posiciones conjuntas sugiriendo el tratamiento de temas que son de su competencia e incidir cada vez más en la agenda del MERCOSUR.

Se cuenta con 15 Unidades Temáticas y 7 Grupos y comisiones de Trabajo.

Se cuenta con 22 áreas temáticas que impulsan a implementar la investigación contribuyendo a la formulación de políticas públicas dando respuesta a las necesidades de las ciudades miembros.

Así se presentan las áreas de Ambiente y Desarrollo sostenible, Autonomía Gestión y Participación, Ciencia, Tecnología y Capacitación, Comunicación, Cooperación Internacional, Cultura, Deportes, Desarrollo Económico Local, Economía Social y Solidaria, Fomentos de Negocios, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Derechos Humanos, Discapacidad e Inclusión, Educación, Género, Integración Fronteriza, Juventudes, Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas, Seguridad Ciudadana y Turismo. Cada una de ellas tiene dos ciudades subcoordinadoras por un periodo de dos años, se presenta un plan de acción, ejes que sustentan las propuestas y las actividades a desarrollar³⁵⁹.

2.2. Marco normativo que enmarca y limita la gestión internacional del gobierno subnacional

El accionar internacional de las entidades subnacionales argentinas se encuentra enmarcada y limitada en nuestra Carta Magna en los artículos 123 y 124 donde se reconoce la autonomía municipal y a las provincias la posibilidad de celebrar convenios internacionales en tanto no sea incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso de la Nación. Como bien expone Dalla Vía: *Esta nueva norma se funda en la tendencia al reconocimiento y al fortalecimiento del federalismo, de manera que las entidades locales puedan celebrar acuerdos de cooperación (...) favoreciendo los procesos de integración*³⁶⁰.

Con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 se reconoce a las provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevos actores subestatales facultados para la gestión internacional y los municipios -estos últimos en el marco de la constitución provincial respectiva- la garantía de su autonomía, también para desarrollar atribuciones internacionales, como hemos visto en otros

359 Estructura temática, red de mercociudades [En línea] <<https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>> [Consulta 14 de enero de 2020]

360 DALLA VIA, Ricardo Alberto, Manual de derecho constitucional" 2da edición" Ed. Abeledo Perrot. 2009 op.cit. p. 564.

capítulos de esta obra. Sin embargo, de ningún modo estas entidades subestatales dejan sin efecto a la diplomacia estatal -el contenido de la política exterior- como bien se expone en la norma fundamental, sigue en cabeza del Estado nacional mientras que el reconocimiento de implementar gestiones a nivel internacional constituye un instrumento que le otorga legitimidad para satisfacer las necesidades locales.

3. Estrategias que implementan los entes subestatales en su gestión internacional

Ahora bien, teniendo en cuenta el marco normativo, la cuestión a analizar es ¿Cuáles son las estrategias que se implementan para la inserción internacional?

Los vínculos que se llevan adelante con otras entidades subestatales e instituciones internacionales se realizan a través de las relaciones bilaterales y las relaciones multilaterales.

Las relaciones bilaterales se llevan mediante de instrumentos concretos de cooperación entre ciudades o regiones y entre ciudades o instituciones internacionales. Los hermanamientos de ciudades, cuyo objetivo es la "ayuda para el desarrollo" a través de envíos de donativos y materiales.

Las Relaciones Multilaterales donde se encuadra las redes de ciudades estableciendo relaciones horizontales, sin jerarquías. Las redes de ciudades interregionales y las globales. En las primeras encontramos a las Mercociudades, ya analizadas en párrafos anteriores, y en las segundas la red de cooperación internacional descentralizada, entre otras, que pone en el centro a los gobiernos subestatales y que poseen integrantes de diferentes regiones del mundo para el intercambio de experiencias y transferencias de conocimiento, siendo el ámbito de intervención, temas como el desarrollo económico, protección del medio ambiente, educación, salud, bienestar y protección social, lucha contra la pobreza, entre otros, manteniendo el interés mutuo.

En ese punto surge el interrogante acerca de si la cooperación internacional descentralizada mediante redes de ciudades es un mecanismo propicio para la gestión internacional de ciudades y puedo decir que sí, pues primeramente las redes de ciudades facilitan las plataformas para el intercambio de experiencias, de conocimiento y el dialogo. La experiencia, por ejemplo, de Mercociudades demuestra que actúa como plataforma Sur-Sur defendiendo los intereses de las ciudades asociadas en el marco del proceso de integración regional siendo un verdadero beneficio pues al ser regional comparten mismas experiencias sobre determinados temas y problemas comunes, sin pretender esta afirmación dejar en manifiesto que no serían igualmente eficaces las redes de ciudades que

implican la actuación de entidades subestatales de otra región.

3.1 Municipio de Lomas de Zamora y su inserción a nivel internacional

El caso particular del Municipio de Lomas de Zamora que firmó una Alianza con la provincia de Shanxi bajo el marco de un seminario bilateral organizado por la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL)³⁶¹. Dicho acuerdo tiene como objetivo fortalecer el intercambio comercial, tecnológico y cultural. Desde el mismo municipio se viene trabajando la inserción internacional a través del Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y el Comercio Exterior (IMPTCE)³⁶².

*Desde el Imptce detallaron que el acuerdo será clave para el intercambio de información y la realización de videos conferencias y misiones comerciales entre las empresas para que puedan tender lazos, mostrar sus productos y concretar operaciones*³⁶³.

Así las cosas, este acuerdo se presenta prometedor y un gran avance para la integración internacional del municipio, ciertamente Lomas de Zamora viene trabajando e implementando herramientas de gestión internacional que le permite interactuar mundialmente aplicando ciertamente el lema "*Pensar globalmente y actuar localmente*".

En concordancia con la lucha contra el cambio climático Lomas de Zamora también asumió su papel principal mostrando atención y acción en esta batalla cotidiana apoyando a todos aquellos actores comunitarios en los esfuerzos que realizan.

Y como lo manifestó mercociudades "*resaltando que el abordaje del problema debe iniciarse desde el territorio y a través de la gestión local*"³⁶⁴

Lomas de Zamora puso en marcha un plan de forestación, el programa "eco Lomas", nueva forma de gestionar los residuos sumando contenedores que amplían los puntos verdes en distintos barrios, recolección de

361 Fundación Findel [En línea] <<http://www.fundacionfindel.org/>> [Consulta: 22/1/2020]. Fundación de debates de políticas públicas. Objetivo fomentar estrategias de desarrollo local para una integración mundial.

362 Biblioteca municipio [En línea] <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/pajon.pdf>> [Consulta:20/1/2020].Es un organismo descentralizado creado por la Ordenanza Municipal n° 6588. Vincula y asiste al desarrollo del trabajo y la producción, e innovación tecnológica, capacitación profesional y el aumento de empleo. Promoción del comercio exterior mediante la posibilidad de lanzar los productos de las empresas locales hacia el exterior.

363 Diario La Unión [En línea] <<https://launion.com.ar/lomas-firmo-un-acuerdo-para-fortalecer-la-relacion-con-china/>>[Consulta 20/1/2020]

364 Diario política del sur [En línea] < <https://politicadelsur.com/nota/59906/la-importancia-de-los-gobiernos-locales-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico>>[Consulta 24/7/2020]

materiales reciclables y el apoyo a cooperativas de reciclado. Atendiendo a la inclusión social de trabajadores y brindando capacitación para la emergencia.

Esta contienda para cuidar el medioambiente debe involucrar la labor en conjunto con las demás esferas de gobierno apoyando técnica y financieramente para mejorar sustancialmente los resultados perseguidos.

4. La importancia del rol de los gobiernos locales en la actual situación de Pandemia.

Las consecuencias que impactan en el ámbito sanitario, económico y social a causa del COVID-19 ha resaltado la actuación y coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública –nacional, provincial y municipal– para implementar un plan de acción a fin de responder a la problemática, reflejando especialmente el papel protagónico que los gobiernos subestatales asumen no solo por el contacto directo e inmediato con los actores comprometidos sino también con las posibles soluciones.

Los gobiernos locales como proveedores de servicios básicos deben dar respuestas integrales a la demanda social y para ello es importante que se realicen análisis, estudios del efecto de la pandemia a fin no solo de actuar durante sino también posterior a ella.

Un eje fundamental para continuar avanzando hacia la nueva normalidad de la que se viene mencionando en estos tiempos es construir espacios de cooperación mutua, intercambios de experiencias regionales, de ideas, de conocimiento, incluso de implementar trabajo en conjunto con otras ciudades a través de la cooperación internacional por medio de mercociudades.

Se viene trabajando desde la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sostenible (UTADS) políticas ambientales y sociales que disminuyan la exposición y vulnerabilidad frente a esta zoonosis.

Para ello se llevan a cabo diferentes seminarios con el fin de proveer este espacio para el dialogo entre los participantes y la búsqueda de nuevas soluciones.

Los lineamientos desarrollados abarcan las políticas públicas, no solo el sistema de salud es fundamental, también son claves los servicios de limpieza y gestión de residuos y de abastecimiento de agua potable para generar condiciones sanitarias básicas para enfrentar el COVID-19, servicios básicos, abordaje de las consecuencias económicas y sociales para enfrentar la pandemia, la caída de la actividad económica genera desempleo y pobreza cuestiones que deben atenderse. Involucramiento de vecinas y vecinos en la implementación de medidas para enfrentar la emergencia. La activa participación ciudadana es fundamental para

avanzar con eficacia y eficiencia.

Los municipios vienen trabajando el uso fundamental de las herramientas tecnológicas para asistir cuestiones relacionadas a la educación, violencia de género, teletrabajo entre otras cuestiones.

La Comisión de Fomento de Negocios de mercociudades llevó adelante un encuentro donde se debatió sobre el rol de los gobiernos locales en la asistencia a empresas y sectores productivos para el desarrollo. Se contó con la presencia de Tandil, Brasilia, Buenos Aires, Santa Fe, Cuenca, Los Andes, Santana de Parnaíba, Zárate, São Leopoldo, Quilmes, Riobamba, entre otras ciudades de la región. La instancia permitió el intercambio de diversos abordajes y opiniones.

El Municipio de Tandil compartió varios programas interesantes que viene implementando. Algunos de ellos fueron un registro de oficios de trabajos autónomos, programas de acceso con plataformas digitales, programas de asistencia financiera mediante la Agencia del Desarrollo a través de microcréditos, aportes estables, subsidios a trabajadores en blanco, georreferenciación del mercado "en tu barrio" indicando los negocios cercanos que permiten abastecer las necesidades básicas y préndete concurso de ideas innovadoras fomentando el aporte y la investigación de diferentes sectores de la sociedad.

Sin duda queda de manifiesto la importante labor de la gestión local y los vínculos a nivel internacional para lograr soluciones creativas mediante el intercambio de experiencias regionales también queda mucho por considerar como los sectores más vulnerables que quedan en un pie de desigualdad frente a la implementación de la tecnología o la falta de estructura de algunas industrias para poner en funcionamiento el teletrabajo cuestiones que seguramente se analizaran para lograr cambios necesarios.

5. Conclusión

Todavía hay mucho trabajo por delante en este nuevo modelo que impone profundas transformaciones a la realidad internacional y que torna indispensable el reconocimiento de estos nuevos protagonistas que van involucrándose de una manera veloz en el escenario global.

Los gobiernos subestatales dejaron de ser meros receptores del proceso de integración y cada vez más participan activamente en las agendas internacionales en busca de soluciones conjuntas para los problemas comunes, cumpliendo un papel protagónico pues son sujetos claves para el desarrollo de sus territorios, después de todo, quién mejor que la ciudad puede defender los intereses de sus ciudadanos y velar por un futuro donde se fomente la cooperación internacional entre iguales dejando en la historia el viejo concepto donante- receptor

Federalismo y descentralización

de carácter asistencialista y promover el intercambio de experiencias y transferencia de conocimiento para el beneficio mutuo a través de la estructuración de redes de ciudades.

El mundo está cambiando a una velocidad extraordinaria y el contexto actual de pandemia ha mostrado la importancia del rol de estos actores.

¿Se contemplará en un futuro un nuevo paradigma donde estos actores subestatales sean considerados como sujetos de derecho internacional, demandando en sentido amplio un reconocimiento, creando una nueva promoción de normas del derecho de gentes? Interrogante que excede el marco de este trabajo pero que sería interesante analizar.

“FEDERALISMO Y GESTIÓN INTERNACIONAL. LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS EN LA ESCENA INTERNACIONAL, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.” GOBIERNOS LOCALES Y GESTIÓN INTERNACIONAL: SU FUERTE NÚCLEO DE ACTIVIDAD COMO GENUINA EXPRESIÓN DE FEDERALISMO. APLICACIÓN PRÁCTICA: EL NEXO ESTABLECIDO POR LA COORDINACIÓN NACIONAL DEL FCCR.

Por Florencia Rosales

Abstract:

La internacionalización de las entidades subestatales es una meta compartida por los distintos niveles de gobierno. En este marco, la coordinación en la gestación de políticas públicas es fundamental y extremadamente necesaria, brindando el Estado federal el marco general y lineamientos que permiten acompañar la estrategia de integración y promoción de provincias y municipios. Lo dicho encuentra aplicación práctica en las atribuciones otorgadas a la Cancillería argentina, relativas a la coordinación nacional de un ámbito propicio para la participación de los gobiernos locales en instancias regionales, como es el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

Palabras clave: Gobiernos locales, Paradiplomacia, Estado federal, provincias, municipios, FCCR.

1. Introducción

El objetivo del trabajo se centra en analizar el rol que cumple el Estado federal en lo que respecta a la gestión internacional de los gobiernos locales, atento que éstos poseen facultades de actuación que les son propias, pero en el marco de una necesaria comunicación entre los diferentes niveles del Estado, como sustento del sistema federal.

A nivel provincial, y como analizamos en otros capítulos de esta obra, diversas constituciones han ido refiriendo en sus propios cuerpos normativos competencias en el plano internacional, manteniéndose dichas constituciones inscriptas en el ordenamiento jurídico interno del propio Estado. Asimismo, es notable el modo en que las provincias, a través del fortalecimiento de sus áreas de gobierno dedicadas a las relaciones internacionales, contribuyen al posicionamiento internacional de los municipios.

Así las cosas, cada vez con mayor presencia, las entidades subnacio-

nales y locales realizan gestión internacional, sin perjuicio de poseer como unidades un marco jurídico diferente, tanto a nivel provincial en virtud de lo prescripto por el artículo 124 de la Constitución Nacional, como a nivel local, de acuerdo con lo que establezca cada una de las constituciones provinciales en materia de autonomía municipal.

Sin perjuicio de lo expuesto, es factible advertir que muchas veces por falta de información o carencia de recursos técnicos, las acciones de promoción a nivel municipal no llegan a sus beneficiarios principales, o se vislumbra una falta de orientación o formación en el área internacional en distintos actores que impiden la concreción de logros que puedan beneficiar al conjunto de sus poblaciones. En este orden de ideas, es a través del acompañamiento y fortalecimiento que se impulsa desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación que se avanza en pos de lograr grados más altos de institucionalidad y fortalecimiento en los procesos de internacionalización de los gobiernos locales, tanto a nivel provincial como municipal. Lo dicho evidencia y refuerza la necesidad de un trabajo diario, continuado y conjunto que estimule la participación de los actores locales en el ámbito regional e internacional, dotándolos de capacidades técnicas, recursos y estrategias.

En particular, lo dicho encuentra ejemplo de aplicación práctica en las atribuciones otorgadas a la Cancillería argentina, relativas a la coordinación a nivel nacional de un ámbito propicio para la gestión internacional de los gobiernos locales y subnacionales, como es el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (en adelante, FCCR), que tiene por finalidad estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades municipales, estatales, provinciales y departamentales de los Estados parte del MERCOSUR.

A través del FCCR, se busca promover una mayor integración productiva y social de las provincias y municipios en instancias y organismos regionales, actuando el Foro como impulsor y guía para los gobiernos locales y subnacionales en materia de firma de acuerdos, convenios, estudios técnicos e iniciativas que tengan como objetivo la integración regional. Como espacio de coordinación y diálogo de las instancias participantes entre sí y con los gobiernos nacionales, el Foro representa el ámbito para institucionalizar la participación e integrar a las regiones y entidades públicas subestatales como actores efectivos de políticas públicas en el MERCOSUR.

A la hora de abordar esta investigación, es posible advertir que el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR presenta alcances y límites en el cumplimiento de sus objetivos, y en ese sentido, desde la perspectiva argentina, la coordinación

nacional a través de diversos proyectos y presentaciones tiene injerencia en las variables endógenas y exógenas que promueven e influyen en la observancia de los mismos y en el funcionamiento del Foro en general.

Así las cosas, el FCCR representa el espacio de participación directa de los Estados Federados, municipios y departamentos en la estructura del MERCOSUR y es integrado por representantes de gobiernos locales y nacionales de los países que componen el bloque. A pesar de no decidir sobre las políticas y objetivos del bloque, su carácter consultivo le permite proponer y apoyar actividades que tiendan a promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los países miembros del MERCOSUR.

Para una mejor comprensión de aspectos que influyen en el desempeño del FCCR a nivel local, se torna necesario describir parte del funcionamiento de la oficina encargada de llevar adelante el Foro en el plano nacional. En ese sentido, se ponen de manifiesto ciertos problemas para la operativización del FCCR, en tanto las secciones nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país, generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la sección nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, mientras que, en Brasil por la Presidencia de la República, y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso es el único en el que la titularidad de la sección nacional recae sobre el intendente que preside el Congreso Nacional de Intendentes, elegido por elecciones directas.

Desempeñarme profesionalmente en la Subsecretaría encargada de la Coordinación Nacional argentina del FCCR me ha permitido analizar el grado de coordinación existente entre la Cancillería y los distintos actores del ámbito subnacional. La oficina local reviste un papel fundamental en la coordinación del FCCR a nivel nacional, en tanto están a su cargo la organización de las actividades del Foro en el ámbito local y la conformación de su agenda.

De esta manera, se evidencia el rol que tiene el gobierno federal en la conceptualización y accionar del FCCR y su real gravitación en la política exterior nacional, en tanto crea las estructuras de apoyo a los gobiernos subnacionales, que dan cuenta de su participación y activismo en el FCCR como mecanismo de integración regional en el ámbito estrictamente subnacional.

En tal sentido, la Coordinación Nacional representa el núcleo de diálogo que contribuye al crecimiento del FCCR como espacio regional, al generar un mayor acercamiento entre los propios actores, recibir sus demandas y dar forma a la posición argentina que luego se pone de manifiesto en las Reuniones Ordinarias y Plenarias del Foro.

2. Antecedentes

En el marco de la mayor participación de instancias subnacionales en el ámbito internacional, no escapa a la órbita del presente artículo que el proceso de integración *mercosureño* posee su propia dinámica, caracterizada por los espacios y oportunidades que la institucionalidad del MERCOSUR abrió a los actores subnacionales y la manera en que éstos hicieron uso de ellos.

La creación del MERCOSUR en 1991 le otorgó una nueva forma a este proceso, a través de reformas promovidas por el Banco Mundial orientadas al desarrollo del espacio subnacional y los procesos de descentralización.

Como antecedente de lo referido, la firma del Protocolo de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1985 entre los gobiernos de Argentina y Brasil, tendiente a consolidar las recientes democracias y atender la llamada crisis de la deuda externa, representa un hito en el proceso de integración regional. En él se incorpora el concepto de cooperación transfronteriza, se crean los "comités de frontera" como áreas de acción colectiva subnacional y nace la Crecenea-Codesul como primera red transnacional integrada desde 1986 por dos redes preexistentes: CODESUL (Conselho de Desenvolvimento e Integração), formada en los años '60 entre los Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, y la red argentina, CRECENEA-Litoral, creada en los '80 entre las provincias de Santa Fe, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Chaco.

Asimismo, el Protocolo bilateral busca aplicar los mecanismos necesarios para integrar las economías de ambos países a través de un modelo de complementación productiva, conservando los gobiernos respectivos la potestad de seleccionar qué sectores serían considerados.

La década de 1990 manifiesta las primeras demandas "individuales" de gobiernos locales ante la ausencia de la dimensión subnacional en la agenda del MERCOSUR. Estos gobiernos locales incorporan asimismo espacios institucionales de acción en sus estructuras organizativas, tendientes a establecer vínculos internacionales. Lo dicho, en atención a que, si bien el Protocolo de Ouro Preto de 1994 puso fin al período de transición y determinó la institucionalidad del MERCOSUR, éste no contemplaba dentro de su estructura un ámbito para la participación de los gobiernos locales, ni en sus órganos principales, ni en los auxiliares. La acción internacional de las ciudades adquiere entonces un nuevo carácter, basado en la cooperación, el trabajo en red y la voluntad de construir mecanismos para incidir en la agenda regional³⁶⁵.

En línea con las consideraciones precedentes, la Declaración final del

365 FERNANDEZ DE LOSADA, Agustí, *Proyecto ALLAS Ciudades al mundo: Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores?*, Ciudad de México, Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, 2016.

Seminario "MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades", organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), plantea la necesidad de crear una red de ciudades de los países que componen el MERCOSUR y da lugar en 1995 a la firma del Acta de Fundación de Mercociudades.

Con relación a lo expuesto, y en sintonía con lo que se analiza en otros capítulos de esta obra, se impone realizar una breve referencia sobre la especial trascendencia de la Red de Mercociudades, que, si bien no forma parte orgánica dentro de la estructura del MERCOSUR, sí es un importante actor de influencia en los procesos de institucionalización de los gobiernos subnacionales en dicho organismo.

Durante la II Cumbre de Mercociudades se expresa el propósito de incluir además de los gobiernos de los Estados y provincias, a los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil en el proceso de integración, de forma que el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades, de modo de poder incidir en las definiciones de la agenda regional.

Así, es factible advertir cómo en las más de dos décadas desde su creación, en diversas etapas la Red de Mercociudades ha modificado su estructura y su programa de acción, ampliado considerablemente el número de ciudades miembros y también su cobertura geográfica.

Durante aproximadamente un lustro, Mercociudades impulsó negociaciones con los Estados parte y los organismos del MERCOSUR para crear, dentro de esa estructura institucional regional, un ámbito específico dedicado a abordar los asuntos de interés de las ciudades. Es el crecimiento de esta Red el que permitió allanar los obstáculos iniciales de las primeras negociaciones, plagadas de resistencia e indiferencia por parte de los gobiernos centrales, que desembocaron en la creación en el año 2000 del mecanismo de "Reunión Especializada de Municipios e Intendencias" (REMI), como un órgano de tipo consultivo auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC).

La REMI se creó por propuesta formal de la Cancillería argentina, formalizada por medio de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasilia, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común (CMC) (Florianópolis, 14/12/2000), y se propuso facilitar el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados parte del MERCOSUR, y promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región. En su conformación, resulta llamativo que sólo se integraría por representantes de municipios e intendencias designados por los cuatro Estados parte, dejando de lado la participación de los gobiernos intermedios (provin-

cias y Estados subnacionales).

Es importante destacar que la Reunión no llegó a tener un reglamento interno, sino que se regía por la Decisión 59/00 del Consejo de Mercado Común. Esta Decisión establecía que la REMI respondía jerárquicamente dentro del organigrama del MERCOSUR al Grupo del Mercado Común, y debía elaborar programas de trabajo anuales sujetos al análisis y aprobación del CMC como órgano decisorio. En tal sentido, el artículo 15 de la Decisión 59/00 establece: "Instruir a los foros dependientes del GMC y del CMC para que, en sus respectivas actas, conste un Resumen Ejecutivo que incluya las Recomendaciones aprobadas y demás comunicaciones a los foros decisorios, de acuerdo con el formulario a ser aprobado por el GMC", lo cual en la práctica equivalía a una notable ausencia de atribuciones.

Sin perjuicio de ello, la REMI representó un avance significativo en términos simbólicos, ya que instaló la necesidad de abrir espacio a la voz de los actores subnacionales. Con anterioridad a la REMI, la única vía de expresión de estos intereses era la Comisión Parlamentaria Conjunta, antecedente inmediato del Parlamento MERCOSUR, compuesto por representantes de los respectivos Congresos Nacionales, en el que diputados y senadores respondían a demandas de sus respectivas provincias.

Integrada por representantes de municipios e intendencias designados por los cuatro Estados parte y por funcionarios de las cancillerías, la REMI se reunió seis veces desde su primera reunión constitutiva en 2001 hasta la última de 2004. Entre sus propuestas se postuló la creación el Foro de Ciudades con un esquema alternativo de participación dentro de la estructura del MERCOSUR, y una representación más allá de una Reunión Especializada. Así las cosas, aunque Mercociudades reconocía a la REMI como un avance para la incidencia de las ciudades en la agenda regional, ella aun no respondía al modelo de instancia de representación que las ciudades demandaban.

El mayor inconveniente se centraba en la categorización de la REMI como Reunión Especializada, que implicaba que los gobiernos locales eran tratados como *un tema*. Fue esa discordancia la que desencadenó posteriormente y por impulso de Mercociudades la sucesión de negociaciones para otorgar a la REMI en una nueva estructura formal.

Tal como sostuviera Vicente Trevas, ex secretario adjunto de relaciones internacionales y federativas de San Pablo, "las ciudades y regiones no somos 'temas' de la agenda sino 'actores' de las agendas de integración regional y por eso requerimos de una expresión propia en la institucionalidad en el MERCOSUR".

La creación del Foro Consultivo de Municipios, Provincias, Estados Federados y Departamentos del MERCOSUR surgió en 2004 a partir de la

Decisión N° 41/04 emanada del Consejo Mercado Común, y su puesta en marcha se dio recién tres años después, en 2007. El acto político de instalación del FCCR tuvo lugar en ocasión de celebrarse la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en la ciudad de Río de Janeiro, en enero de 2007, donde se destacaron las intervenciones del entonces presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de los gobernadores e intendentes de los Estados parte. Producto de dicha Cumbre se adoptaron la Carta de Río, la Propuesta del Comité de Municipios, la Propuesta del Comité de Estados federales, Provincias y Departamentos y los Ejes Temáticos como documentos fundacionales.

En la Carta de Río los gobernadores e intendentes declaran a esta institución como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, que representa un espacio concreto de participación de esos actores, capaces de dar respuesta a los desafíos de la integración y al desarrollo en la escala regional y local, y significa un compromiso para consolidar el MERCOSUR, fortalecer y concretar su agenda y privilegiar el relacionamiento con las demás instancias del bloque, en particular con el Parlamento del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico y Social, el Foro Consultivo de Concertación Política, el Programa Somos MERCOSUR y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Así las cosas, el FCCR vendría a reemplazar a la REMI creada en diciembre de 2000. A partir de su conformación, el Foro ha actuado a través de reuniones ordinarias, encuentros entre los coordinadores nacionales y de los comités de municipios, por un lado, y de Estados Federados por el otro.

Por su parte, fueron fijados como ejes temáticos del Foro la integración regional y la cooperación descentralizada, los derechos de la ciudadanía; las políticas públicas sociales, el desarrollo sostenido e infraestructura económica, la integración productiva y la integración fronteriza. En cada encuentro, el Foro ha elaborado y tratado agendas temáticas orientadas al fortalecimiento de la integración del MERCOSUR con una mirada desde los gobiernos locales. Formado por dos comités, el de Municipios y el de Estados Federados, Provincias y Departamentos, el Foro formula recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común.

Como espacio de coordinación y diálogo de las instancias participantes entre sí y con los gobiernos nacionales, el FCCR representa un salto de calidad sustancial en el objetivo de integrar a las regiones y entidades públicas subnacionales como actores efectivos de políticas públicas.

3. Aproximación metodológica

En el presente artículo se analizan desde la perspectiva argentina las variables endógenas y exógenas que influyen en el funcionamiento del Foro y, a través de ello, se evalúan sus alcances y límites mediante una investigación descriptiva y documental-analítica, efectuada mediante el relevamiento de información (convenios, planes de acción, reglamento, actas), lo que imprime a esta investigación una cualidad "cuantitativa" del volumen de documentación que ha sido posible relevar a través del acceso a fuentes primarias, "descriptiva" de la situación del Foro y "analítica" de su realidad actual y proyección.

El referido análisis se realizará desde la perspectiva argentina, y prestando especial atención a la estrecha vinculación entre el Estado federal y los gobiernos locales con miras a proyectar la presencia de estos últimos en instancias de participación subnacional como lo es el FCCR.

En este marco, integrar la dependencia que a nivel institucional coordina la oficina local del Foro en la República Argentina me ha permitido tener acceso a las fuentes primarias y nutrir este artículo de más información que por lo general suele ser de difícil acceso, a la luz de que no hay mucho material específicamente dedicado al tema de estudio.

Así, a la hora de evaluar lo producido con relación a la actuación de los actores del ámbito subnacional dentro del FCCR en particular, en la presente investigación se ha advertido que los trabajos más actuales han abordado la estructura y funcionamiento del Foro desde una perspectiva más general y en la mayoría de los casos, como un aspecto dentro de la temática de internacionalización de gobiernos locales o posicionamiento de las entidades subnacionales en el escenario internacional.

Algunos artículos refieren a Mercociudades y al Foro Consultivo de Municipios, Provincias, Estados Federados y Departamentos del MERCOSUR como ejemplos de la consolidación de los lazos construidos a nivel horizontal entre actores subnacionales dentro del bloque regional, al tiempo que otras presentaciones académicas enfocan su investigación en la cooperación descentralizada, en la facultad de provincias y municipios de celebrar convenios internacionales u otros aspectos de la paradiplomacia.

De los distintos trabajos consultados, es posible advertir que no se verifica un grado de actualización en el tema de estudio, y en ese contexto corresponde hacer una nueva revisión acerca de la vigencia de los desarrollos que han tenido lugar hasta el día de la fecha, en atención a que el Foro Consultivo continúa funcionando, y el análisis de últimos trabajos data de casi una década de antigüedad, en tanto llegan hasta el año 2011/2012.

Se evidencia entonces que el asunto de estudio del presente artícu-

lo ha sido parcialmente examinado como parte de una temática más general, quitándole de ese modo profundidad al análisis específico del Foro Consultivo de Municipios, Provincias, Estados Federados y Departamentos del MERCOSUR y a la perspectiva argentina, o se encuentra focalizado en períodos específicos o no debidamente actualizada.

En este marco, el trabajo pretende aportar un análisis integral de la participación de entidades subnacionales dentro del Foro en particular, desde su gestación hasta la época actual, y llenar así el vacío de bibliografía que existe desde el 2012 a la fecha. Desde esa órbita, se hace hincapié en su grado de institucionalidad, la conformación de la agenda, su autonomía y ciertas características coadyuvantes y limitantes, y el rol del Estado federal tendiente a imprimirle mayor dinamismo con miras a un plan de acción de largo plazo.

4. Aspectos normativos en el plano regional y local

Este apartado refiere a la manera en que la forma de gobierno que adoptan los países del MERCOSUR otorga en mayor o menor medida independencia a los gobiernos locales en materia de gestión internacional.

A diferencia de lo que ocurre con la Unión Europea, el MERCOSUR representa un proceso de integración intergubernamental en el que los Estados nacionales mantienen su autonomía, y la forma de gobierno de cada uno de ellos se torna trascendental a la hora de analizar la mayor o menor independencia de sus gobiernos subnacionales y margen de acción a nivel internacional y regional.

Como detalla Luna Pont, en países con formas de gobierno unitario este tema no es problemático porque los mayores poderes le pertenecen, y la mayor parte de las políticas son conducidas por el gobierno nacional. Este es el caso de Paraguay y Uruguay³⁶⁶.

En los sistemas federales, en cambio, a pesar de que la política exterior es responsabilidad exclusiva de los gobiernos centrales, las atribuciones y responsabilidades por el diseño y conducción de las políticas públicas son compartidas por el gobierno federal y las entidades del ámbito subnacional.

Así las cosas, los gobiernos locales sí poseen, en efecto, facultades de actuación y gestión internacional. Este es el caso de Argentina y Brasil, no obstante, existen diferencias en cuanto a las competencias que sus Constituciones Nacionales otorgan a los respectivos gobiernos locales.

La República Argentina no escapa a lo que sucede en la mayoría de los sistemas federales en cuanto al impacto que ha tenido el retorno a la democracia en el año 1983 sobre el clásico sistema federal instaurado

366 LUNA PONT, Mariana, *Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, UNTREF, 2014, p. 10.

por la Constitución Nacional, dando lugar a un federalismo más cooperativo, basado en el consenso, todo lo cual permitió un nuevo horizonte para las provincias caracterizado por mayores oportunidades para que puedan desarrollar una gestión externa, lo cual se consolidó con la reforma constitucional de 1994.

Asimismo, una particularidad que presenta la República Argentina es que, si bien es un sistema federal desde la misma organización constitucional de 1853, está rodeado, con excepción de la República Federativa de Brasil, por Estados con estructura unitaria, tales como Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia, lo cual influye a las administraciones provinciales al momento de decidir establecer acuerdos regionales con gobiernos subnacionales de Estados vecinos.

Nuestro país adopta la forma representativa, republicana y federal de gobierno, a través de un sistema descentralizado que comprende también a los municipios. Así lo establece el artículo 1 de la Constitución Nacional. Asimismo, se puede apreciar que el texto constitucional argentino en su antigua redacción de 1853 no habilitaba a las provincias a ejercer actos en materia de política exterior, en tanto coloca bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional la conducción de las relaciones internacionales y de la política exterior.

La reforma constitucional emprendida en 1994 introdujo el artículo 124, que -como se analizó con profundidad en otro apartado de esta obra- si bien mantuvo la vigencia del procedimiento para la celebración y aprobación de los tratados internacionales y las bases sobre la cual éstos deben celebrarse, incorporó la facultad para las provincias de celebrar convenios internacionales bajo los parámetros que él mismo establece conforme el siguiente texto "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 nueva redacción del presente artículo, al tiempo de mantener como potestad del Poder Ejecutivo Nacional la conducción y lineamientos de la política exterior, reconoce la autonomía de los actores del ámbito subnacional y refuerza el espíritu del federalismo.

Complementariamente, el artículo 125 detalla los acuerdos que las provincias pueden firmar, al establecer que "las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción

de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”

Desde otra perspectiva, con respecto a la República Federativa de Brasil, las competencias en materia de gestión internacional están descritas en los artículos 21 y 22 de la Constitución Nacional. En los artículos 48 y 49 se establecen a su vez competencias exclusivas del Congreso Nacional, en concordancia con los artículos 21 y 22, al expresar que “el gobierno federal, por intermedio del Congreso Nacional, conserva los derechos a mantener relaciones internacionales con estados extranjeros celebrando tratados (...)”. De esta manera, se advierte que las entidades subnacionales no están facultadas a llevar adelante sus relaciones internacionales, aunque en la práctica celebren acuerdos con gobiernos de otros países.

El análisis de los marcos normativos existentes en Argentina y Brasil permite advertir que en la región existen pocos mecanismos de diálogo intergubernamental a nivel horizontal y vertical, a excepción de la República Argentina, que incorpora el artículo 124 a su Constitución Nacional, y de la República Federativa de Brasil que posee el concepto de “diplomacia federativa” y el mecanismo de “cooperación internacional federativa”.

De este contexto, se advierte que los gobiernos locales de la República Argentina son aquellos que poseen mayor autonomía en la escena internacional, en atención a las facultades conferidas por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

Como se desprende de lo descrito en el presente capítulo, el FCCR actualmente funciona dentro en un esquema de integración regional intergubernamental como es el MERCOSUR, con dos países que adoptan la forma de gobierno unitaria como lo son la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y dos que adoptan una forma de gobierno federal, representados por la República Argentina y la República Federativa de Brasil. Del mismo modo, y sin perjuicio de la suspensión impuesta a la República Bolivariana de Venezuela mediante Decisión CMC N° 10/16, ésta se inscribe asimismo dentro de una forma federal de gobierno. Este es el caso de la V República, aprobada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el 15 de diciembre de 1999, ratificándose en ella la tradición federal del país en el artículo 4, al cual se agregó el calificativo de “descentralizado”, que estatuye un sistema federal y descentralizado de distribución territorial.

5. La oficina local: El rol de la Coordinación Nacional

En este punto, cabe precisar que el funcionamiento del Foro Consulti-

vo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR en el plano local adopta distintas formas dependiendo del país de que se trate. Así, por ejemplo, la sección argentina y paraguaya del Foro están representadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que la de Brasil está en cabeza de la Presidencia y la uruguaya a cargo del Congreso Nacional de Intendentes.

Inicialmente, existían tres tipos de reuniones: la Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales, la Reunión Plenaria del Comité de Gobernadores e Intendentes, y finalmente la Reunión del Capítulo Nacional.

La Reunión del Capítulo Nacional reúne a los intendentes y gobernadores -o sus equivalentes- de un mismo país. Es convocada y moderada por el Coordinador Nacional local, por iniciativa propia o a petición de algunos miembros de los Comités. Su finalidad es la de recoger y discutir propuestas e inquietudes de los asistentes, a fin de elevarlas a la Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales.

A su turno, la Reunión Plenaria del Comité de Gobernadores e Intendentes es integrada por los intendentes y gobernadores -o sus equivalentes- de todos los países miembros, pudiendo además ser invitados representantes de Estados asociados al MERCOSUR. Según lo que estipula el reglamento, debe reunirse al menos una vez por semestre, preferentemente en épocas cercanas o simultáneas con la Reunión de Coordinadores Nacionales. Durante la misma, los comités de provincias y municipios sesionan por separado, intercambiando experiencias y presentando propuestas e inquietudes a ser tratadas en la Reunión de Coordinadores Nacionales.

Por último, la Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales es la encargada de elevar al Grupo Mercado Común las propuestas, inquietudes y experiencias recogidas en las dos reuniones anteriormente mencionadas. De acuerdo con el Reglamento Interno, estos encuentros deben realizarse al menos una vez por semestre, pudiendo además reunirse en carácter extraordinario a solicitud del Coordinador del país que en ese momento ejerza la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR.

Para describir su funcionamiento, corresponde señalar primero que cada Estado miembro posee un Coordinador Nacional y un Coordinador Alterno del Foro, elegidos por el respectivo Poder Ejecutivo Nacional. Abordado desde la perspectiva argentina, y conforme la Resolución GMC N° 26/07, por el Capítulo Argentino-Sección Nacional, el FCCR debe estar integrado por diez provincias y diez municipios participantes.

Cabe advertir que, tras más de una década de funcionamiento, en el Comité de Provincias aún no participaron seis provincias del total de las provincias argentinas -con la salvedad de que la Ciudad de Buenos Aires participa en el Comité de Municipios- y por el lado de los municipios, no

participaron más de treinta de un total nacional de 2156 Municipalidades.

Para una mejor comprensión de aspectos que influyen en el desempeño del FCCR a nivel local, se torna necesario describir parte del funcionamiento de la oficina encargada de llevar adelante el Foro en el plano nacional.

Así las cosas, se ponen de manifiesto ciertos inconvenientes para la operativización del FCCR que no se cerraron en el período 2004-2007, pues las secciones nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país, generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. Como ya indicamos previamente en este artículo, en Argentina y Paraguay, la sección nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso, es el único en el que la sección nacional recae sobre el Intendente -elegido por elecciones directas- que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

En la actualidad, el cargo de Coordinador Nacional del FCCR por la República Argentina está en cabeza del titular de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Dentro de la Subsecretaría funciona la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, que se encarga de promover acciones conjuntas entre la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, y cuyo titular es el coordinador nacional alterno del Foro.

A nivel institucional, desde la Cancillería argentina se canalizan requerimientos formulados por las distintas provincias al Ministerio, se asiste a autoridades provinciales en la negociación y conclusión de acuerdos con sus contrapartes en el exterior, se brinda apoyo técnico y coordinado con las Embajadas y Consulados de la República Argentina en cuestiones relativas a misiones oficiales al exterior que realizan autoridades provinciales de nuestro país, y se coordinan las acciones tendientes al desarrollo de foros y otras instancias de articulación entre autoridades provinciales y municipales en el ámbito internacional y regional, impulsando su integración en términos sociales, políticos, económicos y culturales.

De este modo, se advierte que la Dirección de Asuntos Federales y Electorales cumple un rol fundamental en lo que respecta a la gestión internacional de los gobiernos subnacionales y locales. Particularmente, y analizando cualitativamente las herramientas que dispone la Cancillería para asesorar a las provincias y municipios, acompañar y ampliar su proyección internacional, es a través del Ministerio Nacional que se abre paso y se promueve la institucionalización de un canal de diálogo que recoge la

heterogeneidad del país, coordinando políticas y estrategias referidas a la vinculación entre la Cancillería y los gobiernos subestatales.

Como ejemplo de la comunicación que existe entre la Dirección de Asuntos Federales y las provincias, pueden destacarse las Jornadas de "Cancillería federal" que se llevan a cabo al menos tres veces por año en distintas provincias y municipios, mediante las cuales se difunden las herramientas que ofrece la Cancillería para fortalecer la vinculación de los gobiernos subnacionales con sus pares del exterior y la cooperación internacional, promoviendo de esta manera un espacio de diálogo multisectorial entre el Ministerio y los gobiernos locales, y acompañándolos en el desarrollo y ejecución de una agenda internacional.

A lo largo de la existencia del Foro, estuvieron a cargo de la Subsecretaría -y por lo tanto de la Coordinación Nacional- siete funcionarios en diferentes etapas, seis funcionarios políticos y un funcionario diplomático. Las distintas gestiones del ejecutivo nacional han designado al funcionario a cargo de la Subsecretaría en cuestión, y es de destacar que ha habido alta rotación, toda vez que ninguno de ellos ha completado los cuatro años que dura un período presidencial en Argentina, sino que permanecieron en su cargo entre meses hasta tres años.

Por su parte, los coordinadores alternos fueron seis, cuatro de ellos políticos y dos diplomáticos, con la particularidad de que uno de los funcionarios políticos, Gustavo Torres, estuvo cinco años a cargo del Foro desde su creación en 2007 hasta fines del 2011, y siguió participando del mismo hasta el año 2013.

Mientras que la Coordinación Nacional del FCCR estuvo siempre a cargo de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, la Coordinación Nacional Alterna funcionó entre 2007 y 2014 en el ámbito de la Subsecretaría de Integración Económica Latinoamericana y MERCOSUR de la Cancillería argentina, y desde el año 2014 hasta la fecha está a cargo de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales. De este modo, en la actualidad ambas coordinaciones se encuentran bajo la órbita de la misma Subsecretaría de Estado.

Integrar la dependencia donde funciona la Coordinación Nacional del Foro me ha permitido dar cuenta de la relevancia del Estado federal en el funcionamiento del Foro, en tanto conjuga el asesoramiento y convocatoria de las autoridades locales que efectivamente representan el órgano regional. Es en su seno que se sistematizan las propuestas por cada Estado parte, se debaten las cuestiones administrativas y de cada sub grupo de trabajo, se generan los consensos de la posición nacional para cada Presidencia Pro Témpore de MERCOSUR, al tiempo que se acuerdan las agendas temáticas que permiten poner bajo consideración temas de interés subnacional en la agenda del MERCOSUR. Asimismo,

la oficina local sirve de guía y asesoramiento en los planes de acción que atienden los desafíos relativos a otorgarle una mayor visibilidad política al Foro.

6. Factores endógenos y exógenos que inciden en el desarrollo del FCCR

El Foro Consultivo de Municipios, Provincias, Estados Federados y Departamentos del MERCOSUR ha obtenido ciertos logros desde su concepción a la fecha, pero aún adolece de inconvenientes que no le permiten desarrollar a pleno todo su potencial, a la luz de circunstancias tales como su excesivo verticalismo, la poca vinculación entre los actores -coordinadores nacionales y representantes gubernamentales-, la desatención por parte de los gobiernos subnacionales hacia el FCCR como prioridad en su agenda política, la carencia de recursos propios que le permitan financiar proyectos de integración que redunden en beneficio de actores subnacionales, el incumplimiento y ausencia de seguimiento de los objetivos formulados en sus actas y planes de acción, la inexistencia de una oficina permanente y la baja participación de los gobiernos locales en el ámbito del Foro.

Lo dicho, en el entendido de que el FCCR debe, como objetivo fundamental, lograr una masa crítica de representantes de gobiernos subnacionales de todos los países miembros a fin de influir de manera efectiva en el Consejo del Mercado Común (CMC), y de esa manera representar los intereses de sus ciudadanos. En este punto, se pretende describir y analizar determinados factores que influyen negativamente en el trabajo del Foro y no contribuyen a un mayor dinamismo u operatividad tendiente al cumplimiento de sus objetivos.

6.1. Limitaciones de carácter endógeno

a. Influencias *top-down* y *botton-up*

Este factor alude a los impulsos presentes en la conformación del espacio de integración. En este escenario, corresponde hacer alusión al proceso que atravesó durante su formación el FCCR, a la luz del que se dio en el Comité de las Regiones de la Unión Europea (COR). Del estudio de ambos casos, se desprende que los dos fueron impulsados por una iniciativa cuyo objetivo era incorporar la dimensión subnacional en los procesos de integración regional. No obstante, existen diferencias significativas que ayudan a comprender el bajo índice de participación de los gobiernos subnacionales y la baja capacidad de intervención del FCCR en la integración.

La creación del Comité de las Regiones surgió de la combinación de

influencias *top-down* -de arriba hacia abajo, desde lo supranacional a lo local- y *botton-up* -de lo local a lo supranacional-, con mayor énfasis en los *botton-up*, Salomón (2008).

En ese marco, desde lo supranacional la Comisión Europea como órgano encargado de elaborar y ejecutar políticas comunitarias, asumió un papel determinante en la constitución del COR, un claro ejemplo del impulso *top-down*.

Como complemento de este proceso, los impulsos *botton-up* fueron liderados por las regiones con mayor peso político en el ámbito de la Unión Europea, especialmente los *länders* alemanes, las provincias belgas y las comunidades autónomas españolas, sobre las cuales se dedica un artículo en esta obra.

El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR surgió de estos dos tipos de iniciativas que corresponden a dos lógicas diferentes. Una fue la iniciativa *botton-up*, protagonizada por la Red de Mercociudades, que representó las demandas de los propios gobiernos municipales políticamente articulados, que desde la constitución de la red en 1995 reivindicaban como uno de sus objetivos la obtención de una presencia institucional en el MERCOSUR y que en el 2000 alcanzaron el primer logro en esa dirección con la creación de la Reunión Especializada de Municipios y Provincias (REMI)³⁶⁷.

En esta instancia del proceso los Estados Federados y provincias, a pesar de tener mayor peso político, no traccionaron ni hicieron uso de su poder relativo para influir en este propósito.

La segunda iniciativa, de carácter *top-down*, correspondió a los gobiernos centrales de los Estados parte, en especial los gobiernos argentino y brasileño. Desde 2003, las administraciones de Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina desarrollaron proyectos políticos convergentes en relación con la integración regional y al MERCOSUR, dando lugar así a una revitalización del proceso de integración. Esa revitalización llevó a una ampliación de la agenda regional, hasta entonces centrada en la dimensión comercial, a dimensiones sociales y de participación. Ello condujo, a su vez, a un desarrollo institucional materializado en la creación de diversas instancias además del Parlamento de MERCOSUR y del propio FCCR.

Siguiendo con la lógica *top-down - botton-up*, en la creación del FCCR tuvieron mayor intensidad las fuerzas de carácter *top-down*. De este modo, la Secretaría de Asuntos Federativos de la Presidencia de

367 SALOMON, Mónica, *El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR en el contexto de la política exterior brasileña*, en *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 2010.

la República de Brasil, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, la entonces Subsecretaría para la Integración Latinoamericana y MERCOSUR y la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública de Argentina, simbolizaron un claro movimiento de arriba hacia abajo. Se advierte entonces que el complemento vino dado por la Red de Mercociudades.

Así las cosas, los gobiernos centrales de Argentina y Brasil fueron impulsores activos del FCCR, incluyendo a las provincias y Estados Federados. Asimismo, estos Estados tienen un papel central desde la creación del Foro, en atención a que como se esbozó anteriormente, coordinan los respectivos capítulos nacionales de sus países. En ello se advierte una paradoja relativa al motivo por el cual un órgano de representación política de los gobiernos subnacionales no es diseñado y controlado por los propios gobiernos subnacionales.

Como se desprende de este primer factor endógeno, los impulsos de carácter *top-down* en Europa fueron protagonizados por la Comisión Europea, órgano con específico objetivo e interés en la contribución de los gobiernos subnacionales para el fortalecimiento institucional de la integración. Por su parte, en el marco del FCCR, estos impulsos fueron llevados a cabo por actores del ámbito subnacional que presentan intereses contrapuestos, y ello da cuenta de un escenario global complejo en donde una multiplicidad de actores con distintas motivaciones tiene presencia en el plano local, regional e internacional, pero no siempre tienden a fortalecer los espacios de integración regional de los que forman parte.

Asimismo, el FCCR es un proceso de integración con particularidades propias, que traslada el MERCOSUR más allá de los aspectos comerciales e incorpora a la sociedad civil. Cuestiones sociales de la participación de los actores subnacionales en instancias regionales, como las que ofrece el MERCOSUR a través del FCCR, añadiendo el concepto de "MERCOSUR social y participativo" referido en la Declaración de Buenos Aires el 28 de junio de 2008, dan cuenta de que el Foro se ubica dentro de un proyecto de cohesión social que hace imprescindible la participación de los movimientos sociales y de los ciudadanos de manera coordinada y no tan solo de arriba hacia abajo.

A modo de ejemplo, el hecho de que el Foro haya sido creado en 2004 y puesto en funcionamiento en 2007 evidencia las consideraciones respecto de los impulsos *top-down* - *botton-up* que ayudan a comprender el tiempo transcurrido hasta su implementación efectiva.

b. Cantidad limitada de representantes

Este aspecto alude al número máximo de representantes por cada Estado que integran los Comités del FCCR. La referida regulación se

encuentra contemplada en los Capítulos VII y VIII del reglamento interno, que establecen la limitación para cada Estado de un máximo de diez representantes para el Comité de Municipios y el Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos respectivamente. Ello representa un total de ochenta miembros conforme los actuales cuatro países miembros del MERCOSUR³⁶⁸.

Del análisis de la reglamentación, además del carácter poco representativo de este número de representantes, se desprende una incongruencia con el objetivo de sumar a la mayor cantidad de actores para calificar como un éxito la participación de los gobiernos subnacionales, más aún si se tiene en cuenta por ejemplo el caso de la República Argentina, país con 24 provincias y 2156 municipios.

c. Lugar que ocupa el FCCR dentro de la estructura del MERCOSUR

Condiciona y restringe la actuación del Foro el lugar que éste ocupa en la estructura institucional del MERCOSUR. A pesar de que en un principio haya sido analizado como un logro el hecho de que pasara de una simple Reunión Especializada (REMI) a un Foro institucionalizado dentro de la estructura del bloque regional, a medida que fue evolucionando y en la actualidad, el espacio que ocupa el Foro vinculado al Grupo del Mercado Común (GMC) es poco privilegiado, toda vez que se pronuncia únicamente a través de recomendaciones emitidas al GMC. Este *estatus* poco privilegiado en el contexto del bloque resulta poco alentador para los intereses de sus participantes.

Sin perjuicio de lo expuesto, el contexto actual demanda abordar la visión de integración regional desde un concepto más cercano al territorio, y frente a este escenario, el FCCR se presenta como un ámbito para institucionalizar la participación de las entidades subnacionales como actores efectivos de políticas públicas.

Sin embargo, algunos autores opinan que el FCCR está al mismo nivel que otros foros o entidades de menor peso político dentro del MERCOSUR. Características como su condición de órgano consultivo y no deliberativo invierten la lógica política y de representatividad al subordinar a representantes de unidades subnacionales, electos por el voto popular, a una estructura formada por funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores o de otros órganos de los Estados miembros³⁶⁹.

368 Considerando la situación ya indicada de Venezuela, cf. Decisión CMC N° 10/16.

369 PAIKIN, Damián y VÁZQUEZ, Mariana, *¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional*, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, 2009.

d. Forma organizativa-funcional del FCCR

Existe un cuarto aspecto que condiciona a nivel interno el efectivo cumplimiento de los objetivos del Foro, y está representado por su propia estructura organizativa y funcional. Las delegaciones de cada Estado parte participan en las actividades del FCCR insertas en Capítulos Nacionales, cuyos coordinadores son designados por el gobierno central de cada uno de ellos, limitando así la interacción entre los gobiernos locales de los diferentes países.

Una estructura definida por Capítulos Nacionales es esencialmente distinta de aquella adoptada por el Comité de Regiones de la Unión Europea, en donde las unidades subnacionales se organizan en delegaciones y grupos definidos por la nacionalidad, pero se articulan también en grupos transnacionales sobre la base de intereses comunes.

e. Falta de una oficina permanente

Este quinto elemento puede apreciarse más que como una limitación, como una carencia a nivel institucional. La ausencia de una oficina permanente que podría adoptar el rol de secretaria o dirección que se encargue de la organización administrativa, agenda, memoria y asuntos institucionales permitiría evitar la repetición de esfuerzos en esa línea, en atención a que, al ser rotativa la coordinación del Foro, cada oficina local conforma su propio archivo, careciendo así el FCCR de un registro común que podría simplificar las tareas diarias.

Como consecuencia de ello, las delegaciones de los Estados parte se involucran más directamente en las actividades políticas y administrativas que sustentan el funcionamiento del Foro únicamente cuando están encargadas de la Presidencia Pro Témpore del bloque. Incluso en ejercicio de la presidencia, la participación efectiva es baja, ya que la articulación y las acciones dependen casi en su totalidad de la estructura de funcionarios de los gobiernos centrales. Se observa así que el resultado de este funcionamiento redundante en la discontinuidad de las actividades, obstáculos en la ejecución de las propuestas y dificultades de implementación de las resoluciones a largo plazo.

f. Falta de cumplimiento de objetivos

Esta limitación está dada por la falta de cumplimiento de objetivos, que surge de la evaluación de las actas y de los planes de acción. En particular, para este análisis se tomaron algunos ejemplos troncales que se reiteraron a lo largo de los años y no se observaron, como la propuesta de crear una página web institucional, abrir una oficina permanente,

modificar el reglamento interno y cumplimentar el plan de acción.

6.2 Limitaciones de carácter exógeno

Dentro de este aspecto, se advierte el desinterés, la falta de participación e involucramiento por parte de los gobiernos subnacionales de los Estados parte del MERCOSUR en el FCCR

En este sentido, se evidencia que mientras más cantidad de Estados subnacionales participan, en especial los de mayor población y los que poseen mayores recursos, el Foro puede ejercer cierta presión y así contar con mayor poder de negociación dentro de la estructura del MERCOSUR.

Los bajos índices de adaptación y de sensibilización de los gobiernos locales frente a las cuestiones internacionales, y especialmente a los asuntos relacionados a la integración, constituye la más importante limitación exógena que impacta el FCCR.

En particular, se destaca que, a pesar de estar en constante crecimiento, continúa siendo relativamente bajo el número que incluye a cuestiones de integración regional dentro de las prioridades de su agenda política local.

Una de las opciones para contrarrestar este desinterés, teniendo en cuenta que los gobiernos subnacionales en general buscan participar en organizaciones a través de las cuales puedan acceder a financiamiento de proyectos de cooperación en diversos ámbitos como cultura, turismo, educación, medio ambiente u obras públicas, podría consistir en dotar al FCCR de créditos y subsidios.

7. La importancia del Estado federal en el accionar internacional de los actores locales

El fortalecimiento de los vínculos institucionales es condición transversal para la proyección de una gestión internacional que atienda cabalmente a todo lo inherente a la formulación, promoción e implementación de políticas, estrategias y proyectos, con particular atención en los gobiernos subestatales en lo que se refiere al mejoramiento de sus capacidades técnicas, institucionales y de diálogo con otros niveles del Estado para la articulación con los actores en el plano internacional y regional.

Atento la pluridimensionalidad de cuestiones que afrontan las autoridades subnacionales y locales en sus territorios, incentivando la colaboración y estimulando dichos canales de diálogo se consolidan los instrumentos necesarios que sientan las bases para llevar adelante una gestión internacional eficaz.

Prueba de ello es el rol que cumple el Ministerio de Relaciones Ex-

teriores, Comercio Internacional y Culto, a través de las herramientas que despliega en pos de un mejor acompañamiento y asesoramiento a provincias y municipios tendientes a dinamizar y ampliar su proyección y presencia internacional.

Así las cosas, a través de distintas jornadas y reuniones periódicas se promueve la institucionalización de un canal de diálogo que recoge la heterogeneidad y distintas realidades presentes en el territorio nacional, al tiempo que se coordinan políticas y estrategias referidas a la vinculación entre la Cancillería y los gobiernos subestatales.

A nivel institucional -y como se viene analizando en este capítulo- se canalizan requerimientos formulados por las distintas provincias al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se asiste a autoridades provinciales en la negociación y conclusión de acuerdos con sus contrapartes en el exterior, se brinda apoyo técnico y se pone a disposición de las autoridades locales la red de Embajadas y Consulados de la República Argentina en cuestiones relativas a misiones oficiales al exterior que realizan autoridades provinciales de nuestro país, presencia en ferias internacionales, y se coordinan las acciones tendientes al desarrollo de foros y otras instancias de articulación entre autoridades provinciales y municipales en el ámbito internacional y regional, impulsando así su integración en términos sociales, políticos, económicos y culturales.

Trabajar conjuntamente en miras a incrementar el nivel de diálogo y articulación con actores a nivel provincial y municipal, ejecutivo y legislativo, permite un efectivo acompañamiento a la gestión internacional de los gobiernos subnacionales, y entramar lazos a fin de que las decisiones y cimientos que forjan las instancias subnacionales se plasmen en un crecimiento y desarrollo federal inclusivo y genuino.

Claro ejemplo de la comunicación que existe entre la cartera ministerial y las provincias está dado por las Jornadas de "Cancillería Federal" que se llevan a cabo al menos una vez por año en distintas provincias y municipios, y son organizadas por la Dirección de Asuntos Federales, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, mediante las cuales se propende al fortalecimiento institucional y a un acompañamiento de la gestión internacional de los gobiernos locales, en el marco de la estrategia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de contribuir a una mayor federalización de la política exterior. Apuntando a un vínculo cada vez más estrecho del Ministerio con los actores locales, el Programa "Cancillería Federal" busca crear un puente al mundo para las provincias y municipios argentinos, que se traduzca en mayor empleo, inversiones, tecnología y una mejor

calidad de vida de los argentinos.

Asimismo, en el plano de las relaciones con las provincias, se desarrollaron acciones tendientes a dar origen al Consejo Federal de Relaciones Internacionales, iniciativa que condujo a la instauración de un mecanismo de reuniones periódicas, que aspira convertirse en un espacio de diálogo e intercambio de experiencias, así como de vinculación de las provincias con la Cancillería. El reinicio de esta relación permite incentivar la participación de las provincias en actividades llevadas a cabo en la Cancillería, así como en la difusión de actividades desarrolladas en territorio provincial.

Otra actividad que da cuenta de lo expuesto es la "Semana de las Provincias en el Exterior", que se desarrolla en el marco del proyecto institucional de promoción cultural, económica, productiva y turística de los gobiernos subnacionales argentinos y tiene como objetivo dar a conocer la riqueza y diversidad del país en el mundo, fortaleciendo el compromiso de las Representaciones Diplomáticas con la tarea de vincular a las provincias con países de diferentes regiones. A través de este programa, la Cancillería pone a disposición de las provincias a todas las Embajadas y Consulados de la República Argentina en el exterior para promocionar la oferta exportable, cultural y turística, contribuyendo así al desarrollo local y a la gestión internacional.

En la órbita de la cooperación internacional, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se desarrolla igualmente el "Programa Federal", que apunta a la integración de las políticas nacionales y provinciales de cooperación, fortaleciendo las capacidades subestatales para la cooperación internacional, y promoviendo proyectos de integración fronteriza, así como la articulación de los esfuerzos de Cooperación Descentralizada entre Estados, comunidades o regiones extranjeras y provincias y municipios argentinos teniendo en cuenta los procesos de desarrollo local y regional.

Asimismo, en lo que respecta al plano económico como eje de la Cancillería, también se aprecian lineamientos tendientes al aumento y diversificación de las exportaciones, a través de la promoción comercial federalizada que impulsa la integración productiva y la articulación de los sectores público-privado y nacional-subestatal, a fin de lograr un desarrollo integral de Argentina con centro en el interior del país.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto contribuye a que las distintas provincias y municipios de frontera fortalezcan sus lazos en los procesos de integración subregional de los que forman parte, fomentando la participación de autoridades en dichos espacios, intercambiando prácticas e instrumentos de gestión y llevando a cabo la organización de los encuentros de los Comités

de Integración que tienden a promover el desarrollo regional focalizado en los actores del ámbito subnacional y las áreas de frontera, proporcionando soluciones ágiles y pragmáticas a las cuestiones que hacen a la vinculación fronteriza.

A su turno, es preciso señalar que si bien la Cancillería cumple idéntica tarea de fortalecimiento e inserción en materia internacional de entes subnacionales provinciales y locales, los municipios son la primera línea de territorio que tiene contacto directo con las demandas de sus propias poblaciones, de manera que la forma en la que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se acerca a los municipios es a través del asesoramiento y capacitación en recursos técnicos, rigiéndose por las potencialidades locales en un marco de exigencias internacionales que consideren y den cuenta de las particularidades enraizadas en las identidades de sus pueblos.

A través del Programa “Municipios de cara al mundo”, se lleva adelante un trabajo de asesoramiento integral a los gobiernos municipales para el desarrollo de una estrategia de inserción internacional acorde a sus necesidades, capacitando recursos humanos de manera permanente en cada Estado municipal y creando redes internacionales de trabajo y cooperación internacional en temáticas o problemáticas comunes.

Desde otra perspectiva, y en lo que refiere al FCCR en particular, como ya se hubiera puntualizado, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales coordina a nivel nacional el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), lo que brinda un mayor grado de institucionalidad a la participación e integración de las regiones y entidades públicas subestatales como actores efectivos de políticas públicas.

En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto realiza un acompañamiento a la gestión de los gobiernos subnacionales y acciones de inserción internacional, y cumple un importante rol de coordinación en términos de vinculación institucional, a través del fortalecimiento de vínculos con actores locales, lo que se traduce en un mayor dinamismo de su accionar internacional, que actualmente representa un eje fundamental en la política exterior argentina.

8. Conclusión

Sin perjuicio de la real gravitación que representa el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el diseño y acción de los gobiernos locales en el FCCR, los aspectos endógenos y exógenos que limitan su accionar, tales como la inexistencia de una estructura burocrática propia del Foro, la inexistencia de una secretaría permanente, la falta de un espacio en la web y la cuestión

relativa a la modificación de su reglamento tampoco contribuye a una mayor operatividad.

Del mismo modo, el hecho de no contar con un funcionario específicamente a cargo del FCCR en cada país también representa una limitación, toda vez que un interlocutor inidentificable con dedicación exclusiva genera una interacción entre los actores y les permite mayor accesibilidad.

En el caso argentino, como se precisó en los apartados precedentes, el FCCR se encuentra bajo la órbita de una Subsecretaría que tiene asimismo a su cargo muchas otras atribuciones, además de una Dirección dependiente que se encarga de ser el nexo con todas las provincias y municipios del país. A este respecto, y como asimismo ya se hubiera puntualizado, es remarcable que un tercio de las provincias argentinas aún no integraron el Foro, y de los municipios solo lo han hecho 30 de un total de 2156.

En adición a lo expuesto, el mal antecedente que representa el proyecto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y la denuncia por parte de la Agencia sobre "problemas de armonización" con relación al primer proyecto de financiamiento al FCCR sienta un precedente frente a futuros proyectos de obtención de fondos.

A su turno, otra cuestión que afectó el normal desenvolvimiento del Foro alude al factor externo consistente en la modificación del número de Estados miembros, en tanto se ha impedido la participación de gobiernos locales de los países suspendidos del bloque, en los casos de la República de Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

En lo que a los planes de acción respecta, éstos se presentan con un carácter amplio y ambiguo, son a su vez poco claros y sus objetivos no son concretos y realizables o son muy ambiciosos. Esta situación se suma a la inexistencia de un mecanismo de control riguroso que asegure el cumplimiento de un mínimo de reuniones anuales.

Desde otra perspectiva, se advierte como superadora en el desarrollo de las tareas del Foro la periodicidad de los seminarios, encuentros y talleres que tuvieron lugar a lo largo de los diez años de plena vigencia del FCCR, toda vez que contribuyeron a un mecanismo sostenido de representatividad y dieron cuenta de la presencia efectiva de este espacio de integración subnacional.

En el tiempo de funcionamiento del Foro, se pone en evidencia que sus participantes han empezado a dar señales de preocupación por su falta de dinamismo y de realizaciones concretas, lo cual permite formular iniciativas tendientes a mejorar el funcionamiento del Foro.

Kleiman sostiene que el FCCR tiene varios desafíos, relativos principalmente a crear un espacio de cooperación que genere la capacidad de los gobiernos locales y regionales de generar una articulación ho-

rizontal y vertical a nivel político, promover proyectos e información a nivel técnico y la formación de recursos humanos y financieros³⁷⁰.

En primer término, deviene imprescindible la modificación del reglamento del FCCR, puntualmente en los siguientes aspectos:

Por un lado, cabría replantear la ampliación del número de provincias y municipios participantes por cada Estado. Ésta es una práctica que ya viene funcionando, y en ese sentido, restaría en el plano formal quitar del reglamento la limitación que fija en diez participantes por Estado la integración de cada comité.

Asimismo, resultaría beneficioso incluir en el FCCR a los países asociados del MERCOSUR y dar la posibilidad de extender la invitación a otros bloques o procesos de integración supranacionales o intergubernamentales como la Unión Europea o ASEAN, en el entendido de que esos relacionamientos podrían potenciar e influir en una mejor vinculación del bloque y propender a acuerdos a otros niveles gubernamentales.

Del mismo modo, otra forma de otorgar mayor poder al Foro podría consistir en disponer de un mecanismo que tenga más en cuenta a las reuniones de los capítulos nacionales, y llevarlas a cabo de manera itinerante en distintas sedes, a fin de cubrir todas las regiones y lograr mayor presencia de este en cada país.

A su turno, cabría sugerir la posibilidad de incluir un artículo en el reglamento en el que se estipule un claro sistema de evaluación o control, que podría estar dado por un informe semestral de los gobiernos subnacionales en el que se detallen las actividades de los coordinadores nacionales a fin de motivar su accionar.

En otro orden de ideas, un aspecto que el FCCR viene encarando sin éxito y que podría contribuir a un ordenamiento en la organización institucional del mismo es la concreción de una Secretaría Permanente. En este punto, como ya fuera expresado, el material que permitió un análisis acabado para el presente trabajo fue de difícil acceso, atento a los cambios en las distintas administraciones, y a que cada una de ellas fija sus propios parámetros organizativos. En ese sentido, la posibilidad de condensar las actuaciones en un archivo común a todas las coordinaciones sería realizable con la creación de la Secretaría Permanente.

Por su parte, una iniciativa que podría resultar atractiva para las provincias y municipios estaría dada por tener una línea de financiamiento destinada a proyectos de desarrollo local, de cooperación o culturales. Para ello, se podrían obtener fondos de organismos como el FOCEM o la CAF que permitan dar impulso a programas locales e incentivar la

370 KLEIMAN, Alberto, *Proceso de institucionalización de Mercociudades, del REMI al FCCR, en 15 años de Mercociudades*, Rosario, Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, 2010.

participación de un mayor número de gobiernos subnacionales.

Resultaría a su vez alentador repartir equitativamente entre los actores locales el número de proyectos a financiar, y realizar concursos o entrega de distinciones o estímulos a aquellos trabajos orientados al desarrollo y mejoramiento de las capacidades locales.

A su turno, representaría una novedad para la promoción del Foro la creación y difusión de publicaciones o revistas que sean distribuidas en espacios de actuación de actores subnacionales. A fin de obtener una mejor y mayor difusión en terceros países, se podría disponer de la red de Embajadas y Consulados de cada Estado miembro.

En ese sentido, la concreción del proyecto de página web institucional podría contribuir a otorgar mayor visibilidad al FCCR y mantenerlo en actividad en los períodos entre reuniones, al tiempo de transformarse en una plataforma de promoción de los gobiernos locales.

En lo que respecta a la baja participación de las autoridades del ámbito subestatal, particularmente en el caso de Brasil, es llamativo el desinterés de las grandes ciudades y en general de los Estados Federados por el FCCR. De hecho, la única ciudad de dimensiones importantes que figura entre los miembros del capítulo nacional es Belo Horizonte. Ni la ciudad de San Pablo, con la estructura *para-diplomática* más sólida de Brasil, ni la de Río de Janeiro participan.

En buena medida, la falta de participación es atribuible a la ausencia de incentivos palpables y de beneficios a corto plazo. Los fondos del FOCEM no son un incentivo de suficiente peso, y los pasos burocráticos para acceder a ellos también se señalan como motivos desalentadores.

A la luz de estas consideraciones, se evidencia que, de generarse una masa crítica de gobiernos subnacionales con representación en todos los países miembros, el Foro obtendría otro carácter y otro peso en el seno de la institución, y podría ocupar un lugar de mayor participación con cierta capacidad de negociación y grado de decisión en cuestiones de interés del FCCR dentro de la agenda del MERCOSUR.

Asimismo, la realidad actual no evidencia un mayor acercamiento del MERCOSUR a la ciudadanía y viceversa. Circunstancias locales propias de cada administración tales como el cambio de autoridades pueden operar como condicionantes o límites al accionar externo de las provincias, municipios, departamentos o gobiernos subnacionales.

Hasta ahora, los residentes de las provincias y ciudades, principalmente en las regiones fronterizas, no habían encontrado el canal de participación en el proceso de integración que llevan adelante los países miembros del MERCOSUR. Sólo las acciones de los gobiernos locales pueden poner en la mesa de las discusiones nacionales y regionales las problemáticas que afectan o dificultan el día a día de estas

poblaciones. Es en este sentido que se advierte el factor decisivo consistente en que todas las organizaciones de la sociedad civil participen plenamente junto a la Coordinación Nacional del Foro Consultivo. Sin las soluciones adecuadas, sin la compatibilización y armonización normativa en el seno de la institución, sin la participación de organizaciones de las sociedades que den cuenta de la realidad directa de la región, el FCCR seguirá siendo una utopía y o tan sólo se concentrará en las políticas macro que se discutirán en las grandes capitales, pero dejará debajo la discusión última sobre los asuntos que le interesan a los habitantes de toda la región.

Con relación a lo expuesto, se realza aún más la figura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, en atención a que, en la actualidad, la federalización de la política exterior representa una prioridad de política pública, y como Coordinación Nacional, insta a una mayor participación de los actores locales en el Foro. Sin embargo, se advierte con claridad que ello no debe depender únicamente de la labor de una administración en particular, sino que debe ser una tarea sostenida en el tiempo y atendida con la responsabilidad que corresponde. Lo dicho, principalmente en atención a que en los últimos tres años sólo se celebraron tres reuniones ordinarias y se suspendieron tres, y en los últimos dos años no se realizó ninguna.

Al respecto, la actual administración parece querer impulsar un mayor dinamismo al Foro y contribuir al cumplimiento de los objetivos que éste se propone, en atención a que extenderían la participación a otros bloques regionales y propiciarían la participación de provincias y municipios argentinos que al día de la fecha no integran el FCCR.

El desafío actual entonces consiste en hacer llegar la integración a los pueblos en forma tangible y efectiva. El trabajo debe comenzar por las regiones, donde los pueblos de diferentes países conviven, se relacionan, comercian y se integran a partir de sus potencialidades, desarrollando habilidades comunes o complementarias armonizadas a través de siglos de convivencia. En esas regiones compartidas es que deben volcarse los esfuerzos de los gobiernos nacionales para dotarlos de la proyección internacional y regional necesaria para favorecer su desarrollo.

Federalismo y descentralización

¿Y SI PROBAMOS CON INDEPENDENCIA TRIBUTARIA? ENSAYO SOBRE EL EFECTO QUE TIENE LA COPARTICIPACIÓN EN EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE LOS NIVELES SUBNACIONALES ARGENTINOS, EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

María Silvia Vigide

Abstract.

La situación fiscal de la mayoría de las provincias es deficitaria año tras año, toda vez que su financiamiento depende en gran medida de los fondos provenientes de la coparticipación nacional y de la gran cantidad de deuda tomada en el extranjero, ya que lo que se coparticipa no alcanza a cubrir el gasto interno.

La Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 2, prevé el financiamiento federal, sin embargo, la gran mayoría de los tributos se recaudan desde el gobierno nacional, coparticipándose desde allí hacia las provincias. El resto del financiamiento de los niveles subnacionales que no se cubren con los recursos de la coparticipación y de los impuestos internos, se busca a través del endeudamiento externo.

El presente trabajo pretende plantear que ante, la insuficiencia por parte de la masa coparticipable para hacer frente a políticas públicas de infraestructura, se derive la recaudación de ciertos impuestos menores en relación con la masa total, con el fin de que las provincias ganen independencia tributaria y no se vean obligadas a endeudarse en moneda extranjera con organismos internacionales.

Palabras clave: Coparticipación - Competencias tributarias - Endeudamiento externo -

1. Introducción.

La situación fiscal de la mayoría de las provincias es deficitaria año tras año, toda vez que su financiamiento depende en gran medida de los fondos provenientes de la coparticipación nacional y de la gran cantidad de deuda tomada en el extranjero, ya que lo que se coparticipa no alcanza a cubrir el gasto interno.

La Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 2, prevé el financiamiento federal, dividiendo las competencias tributarias entre los niveles nacional y subnacionales, estableciendo impuestos directos que son competencia exclusiva de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -aun cuando estas pueden autorizar a la Nación de utili-

zarlos por un plazo determinado, y siempre que así lo exijan la defensa, seguridad común y el bien general del Estado-, e impuestos indirectos, concurrentes entre ambos niveles, con excepción de los gravámenes correspondientes a importación y exportación, que son exclusivos del gobierno central.

Sin embargo, la gran mayoría de los tributos se recaudan desde el gobierno nacional, coparticipándose desde allí hacia las provincias³⁷¹.

Hoy en día las provincias solo cuentan con pocos tributos propios, como son los impuestos a los ingresos brutos, a los sellos, automotor, a las transferencias de inmuebles y los municipales, que son cobrados por los niveles más bajos de gobierno. Es decir, que las provincias y la CABA recaudan solo cuatro impuestos³⁷².

El resto del financiamiento de los niveles subnacionales que no se cubren con los recursos de la coparticipación y de los impuestos internos, se busca a través del endeudamiento externo. Es decir, las provincias se ven obligadas a tomar deuda, en general, para hacer frente a las políticas destinadas a la infraestructura pública. Y en las últimas décadas, aquellas se han visto forzadas a tomar deuda con acreedores internacionales como paliativo para los déficits internos³⁷³.

Lo que aquí voy a plantear es que ante, la insuficiencia por parte de la masa coparticipable para hacer frente a políticas públicas de infraestructura, se derive la recaudación de ciertos impuestos menores en relación con la masa total, con el fin de que las provincias ganen independencia tributaria y no se vean obligadas a endeudarse en moneda extranjera con organismos internacionales.

371 CENTRANGOLO, Oscar y JIMENEZ, Juan Pablo, "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. CEPAL. Santiago de Chile, octubre de 2004. p.10.

372 Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. "El Sistema Tributario Argentino" [en línea]<https://www.inversionycomercio.org.ar/docs/pdf/El_Sistema_Tributario_en_la_Argentina.pdf> [Consulta: 29 de diciembre de 2019]. y CENTRANGOLO, Oscar y JIMENEZ, Juan Pablo, op.cit.

373 REZZOAGLI, Luciano Carlos y CAMMARATA, Martín, "(Re)discutir el federalismo fiscal como instrumento de desarrollo social en la República Argentina". Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones. Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina, en Artículo de investigación. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2017. p.101.

2. Diagnóstico.

Tal como lo afirman Frugoli y Lorenti, “el destino principal de los préstamos con Organismos Internacionales de Crédito (en adelante, OOI) es el financiamiento de la obra pública y en menor medida programas consignados a gasto social. El 60% de los préstamos financiados por los OOI de crédito, se otorgaron a las jurisdicciones de Buenos Aires, Córdoba y CABA”; y recalcan que el 100% de los créditos otorgados por organismos internacionales de crédito fueron en moneda extranjera, siendo la segunda fuente de financiamiento para los gobiernos subnacionales, detrás del gobierno nacional³⁷⁴.

En base a ello, y teniendo en cuenta el Informe Técnico correspondiente al mes de enero de 2020 realizado por la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación³⁷⁵, del esquema de distribución de los distintos impuestos nacionales que allí se encuentra, he seleccionado el impuesto a los combustibles líquidos, Gas Oil y Diesel, a través del cual se destinan los recursos recaudados a la obra pública de infraestructura, tal como vemos a continuación:

Cuadro 1. Esquema de distribución del impuesto correspondiente al impuesto a los combustibles líquidos, Gas Oil y Diesel. Enero 2020.³⁷⁶



Asimismo, en el cuadro 2 también podemos ver que la cantidad total correspondiente a la suma total recaudada en este concepto es de \$ 3469 millones de pesos, siendo el segundo impuesto que más recauda a nivel nacional; sin embargo, hay que tener en cuenta que tuvo una gran baja debido a la disminución de sus valores desde marzo hasta noviembre de 2019, prevista por el Decreto 167/19 y modificatorios, respecto a la

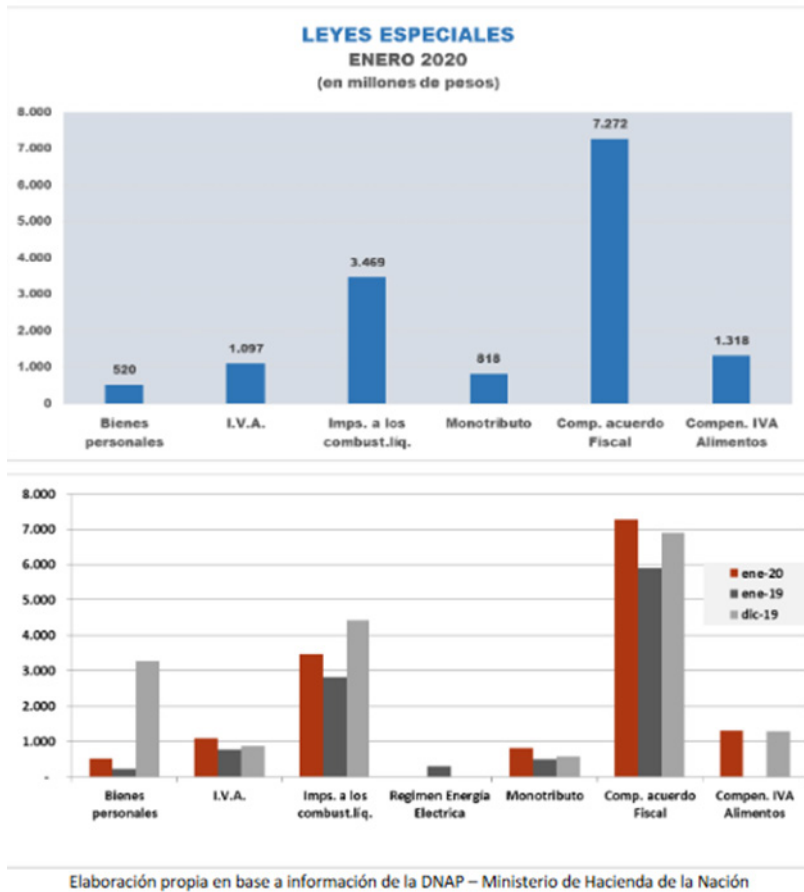
374 FRUGOLI, Ernesto A. y LORENTI, Nicolás. op.cit.

375 Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina. Informe Técnico. Enero 2020 [en línea] <<https://www.senado.gob.ar/upload/32958.pdf>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

376 *Ibíd.*

actualización trimestral de los importes del mencionado tributo.

Cuadro 2. Transferencias de Regímenes Especiales. Enero 2020³⁷⁷



No obstante, y teniendo en cuenta que lo recaudado en concepto de impuestos a los combustibles es alto en relación con el resto de los demás impuestos, en los hechos, dichos fondos no alcanzan a cubrir el gasto interno de las provincias. Es por ello, que se ven forzadas a tomar deuda en moneda extranjera con distintos organismos internacionales y a través del mercado financiero, con el objeto de financiar, en general, la obra pública dentro de sus territorios.

Por su parte, y tal como se muestra en los cuadros 3 y 4, estos niveles

³⁷⁷ *Íbid.*

subnacionales cuentan con un stock de deuda que representa el 6,91% del PBI total del país, del cual el 86% corresponde a la emisión de títulos públicos, el 13% representa la deuda obtenida con el gobierno central y entidades bancarias reguladas por el BCRA y un 0,3% pertenece a otro tipo de deudas.

Cuadro 3. Stock de deuda de las provincias a septiembre de 2019³⁷⁸.

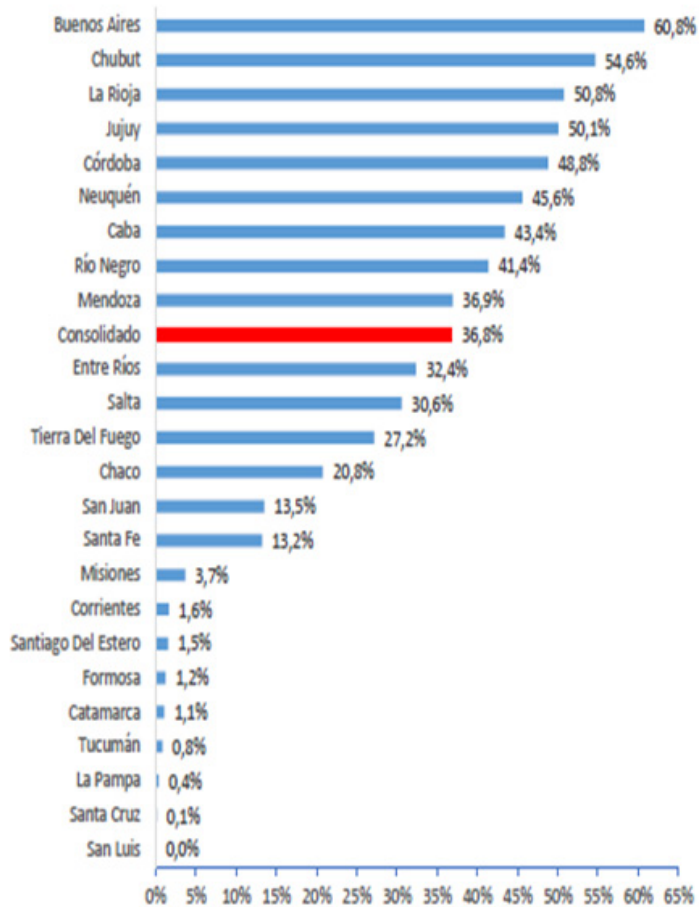


Del cuadro 4 se puede ver que las autonomías que tienen mayor participación sobre la deuda total en moneda extranjera son Buenos Aires, CABA, Córdoba, Mendoza y Neuquén. Dentro de ese universo, y tal como surge del Cuadro 5, las provincias más comprometidas en razón de sus ingresos corrientes internos en pesos son Buenos Aires con 45,6%, Córdoba con 12,7%, Chubut con 3,9%, Jujuy con 2,4% y La Rioja con 1,6%, ya que, teniendo en cuenta los altos índices inflacionarios, ante cualquier variación del tipo de cambio, los números finales de la deuda aumentan, provocando complicaciones en el cumplimiento de los pagos por parte de estas jurisdicciones.

378 FRUGOLI, Ernesto A. y LORENTI, Nicolás. op. Cit. CECE. Los autores aclaran que los valores para el PBI son tomados a precios de 2004, de acuerdo con INDEC.

Federalismo y descentralización

CUADRO 4. STOCK DE DEUDA AL TERCER TRIMESTRE 2019. EN MILLONES DE PESOS³⁷⁹



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por las jurisdicciones, excepto San Luis dato estimado. Proyectado (P).

379 FRUGOLI, Ernesto A. y LORENTI, Nicolás. op.cit.

Cuadro 5. Endeudamiento/Ingresos corrientes a diciembre 2019 (proyectado)³⁸⁰

Jurisdicción	Gobierno Nacional y entidades bancarias y/o financieras.	Títulos públicos, letras del tesoro, bancos y/o ent. financ. No regidas por el BCRA y Organismos Internacionales de Crédito.	Otras deudas provinciales	Total
Buenos Aires	26.114	602.532	0	628.646
Caba	8.655	150.489	86	159.231
Catamarca	5.176	561	4	5.741
Chaco	14.406	22.020	0	36.426
Chubut	3.861	45.605	4.119	53.585
Córdoba	9.172	147.803	1	156.976
Corrientes	9.303	1.374	20	10.697
Entre Ríos	7.694	42.129	82	49.904
Formosa	4.551	883	0	5.434
Jujuy	17.804	27.934	70	45.809
La Pampa	2.188	217	0	2.405
La Rioja	2.746	19.120	184	22.050
Mendoza	21.559	47.549	0	69.108
Misiones	7.388	3.253	31	10.672
Neuquén	5.527	64.333	0	69.860
Río Negro	4.382	27.563	0	31.944
Salta	8.813	27.185	1	35.999
San Juan	6.700	9.746	0	16.445
San Luis	270	0	0	270
Santa Cruz	9.572	92	0	9.664
Santa Fe	82	36.762	543	37.387
Santiago Del Estero	4.783	1.116	0	5.899
Tierra Del Fuego	4.543	10.974	0	15.517
Tucumán	14.414	874	0	15.288
Consolidado	199.704	1.290.113	5.140	1.494.957

Fuente: datos provisionarios en base a información publicada por las Jurisdicciones al 30/09 en cumplimiento de la LRF, excepto para la provincia de San Luis, que corresponde a estimaciones propias. No incluye Garantías y/o avales.

En este contexto, y en cuanto a la capacidad de pagode las deudas tomadas por parte de las distintas jurisdicciones, hay que tener en

380 Íbid. p. 15.

cuenta los ingresos tributarios con los que cuentan, sin perder de vista los gastos que tienen, evaluando el nivel de rigidez de cada uno. Si las provincias no tienen autonomía tributaria, es decir, no tienen ingresos tributarios que sean de origen exclusivo de la misma jurisdicción, se hace muy difícil cumplir con los pagos previstos correspondientes a los servicios de las deudas³⁸¹.

Es decir, si existe rigidez en los gastos que tiene la provincia, cualquier caída de los ingresos repercutiría directamente sobre los compromisos asumidos por esta. Y aquí es donde se ve claramente el rol que cumpliría la autonomía tributaria, toda vez que, si tuviera mayor capacidad de recaudación propia, tendría más posibilidades de sostener la deuda y afrontar los pagos de manera más holgada.

Por último, y no menos importante, podemos ver que en la Ley de Responsabilidad Fiscal 25.917, en su artículo 12, se prohíbe a las provincias la toma de deuda para financiar el gasto corriente y, a través del artículo 21, se establece que los servicios de deuda a los que se obliguen esos gobiernos no pueden superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias de coparticipación a municipios, en ningún ejercicio fiscal. Del mismo modo, se establece un procedimiento a cargo del gobierno nacional y del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, para controlar el endeudamiento de los mencionados gobiernos subnacionales (conforme artículo 25).

En razón de lo expuesto, podemos resumir todo lo ante dicho en que las provincias tienen poco margen de maniobra en relación al manejo discrecional del gasto público, en particular, en materia de obras de infraestructura dentro de sus territorios, ya que si bien parte de los recursos coparticipados se destina a cubrir esas políticas, en la mayoría de los casos no es suficiente, y por ende, se ven forzadas a emitir títulos públicos en moneda extranjera para poder hacer frente a dichas necesidades, y aun así, debido a la variación del tipo de cambio y la rigidez en el gasto público, sumado a la rigidez en la recaudación tributaria propia de cada jurisdicción, se hace difícil cumplir con aquellas obligaciones.

A ello se suma el hecho de que las deudas públicas tomadas por las jurisdicciones subnacionales se encuentran monitoreadas y controladas por el gobierno central, restándole independencia a esta facultad provincial de rango constitucional, aun cuando mejoren las condiciones pactadas debido al monto, tasa de interés aplicable, plazos, etc.³⁸²

381 FRUGOLI, Ernesto A. y LORENTI, Nicolás. op. Cit. Ver concepto de autonomía tributaria en p. 26.

382 ÁLVAREZ, Claudia, MANES, Mariel, PAREDES, Pablo e IVANI, Gabriela, "El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las provincias

3. Alternativas de cambio. Virtudes y defectos de la reforma propuesta.

Entendiendo que los recursos que los gobiernos subnacionales reciben de acuerdo a la coparticipación, y que se destinan a la obra pública no son suficientes para paliar las necesidades de cada jurisdicción, que debido a eso se ven forzadas a contraer deuda con organismos internacionales y/o mediante el mercado financiero, y que además de todo, el gobierno central controla dicha situación a través del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, estos entran en una especie de círculo vicioso en el que pierden total independencia financiera y tributaria, ya que no cuentan con los recursos financieros propios para llevar adelante otro tipo de políticas.

En particular, deberían poder las jurisdicciones tener más capacidad de recaudación propia, y no delegarles tanto al gobierno central, con lo cual cada provincia tendría mayor margen de maniobra para cubrir gastos esenciales, tales como la obra pública.

Aquí no se trata de crear nuevos impuestos, sino simplemente que ciertos impuestos, tales como, por ejemplo, el referido al adicional a los cigarrillos o los impuestos internos, entre otros, pasen a recaudarse por parte de las provincias. Hay impuestos que pueden ser percibidos directamente por estas sin necesidad de que se coparticipen, debido a que no afectarían la equidad en la redistribución de los fondos en las economías regionales, ya que tampoco representan una gran masa de recursos, en comparación con el resto.

y municipios de la República Argentina". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas – UNC. República Argentina. p. 21 [en línea] <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/municipios/documentos/el_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

Cuadro 6. Recaudación tributaria enero 2020. En millones de pesos³⁸³.

Concepto	Valores Corrientes						Valores Ajustados				
	Ene. '20	Ene. '19	Dif. %		Dif. %	Dif. %	Ene. '19	Dif. %		Dif. %	
			Ene. '20 / Ene. '19	Dic. '19				Ene. '20 / Dic. '19	Ene. '19		Ene. '20 / Ajustado
Impuestos	335.864	229.579	46,3		303.684	10,6	350.925	(4,3)		310.494	8,2
Ganancias	96.142	71.300	34,8		102.459	(6,2)	108.986	(11,8)		104.756	(8,2)
IVA	170.696	111.742	48,8		134.422	27,0	175.390	(2,7)		137.436	24,2
Reintegros (-)	-861	-2.520	-65,8		-5.200	(83,4)	-3.852	(77,6)		-5.317	(83,8)
Internos Coparticipados	9.108	7.431	22,6		10.726	(15,1)	11.358	(19,8)		10.967	(17,0)
Otros coparticipados	1318	900	46,5		1114	18,3	1376	(4,2)		1109	15,7
Combustibles Total (2)	11734	9.883	19,0		21910	(46,4)	5.076	(22,2)		22.402	(47,6)
Bienes Personales	869	400	117,1		5.567	(84,4)	612	42,1		5.691	(84,7)
Créditos y Débitos en Cta. Cte.	35.776	24.345	47,0		35.888	(0,3)	37.213	(3,9)		36.693	(2,5)
Impuesto P.A.I.S.	3.161	-	***		-	-	-	-		-	-
Otros impuestos (3)	7.901	3.116	153,4		-3.202	(346,8)	4.765	65,8		-3.274	(341,3)
Sistema Seguridad Social	151.026	109.101	38,4		109.894	37,4	166.768	(9,4)		112.358	34,4
Aportes Personales	60.943	43.596	39,8		47.639	27,9	66.639	(8,5)		48.708	25,1
Contribuciones Patronales	87.381	63.639	37,3		61.884	41,2	97.276	(10,2)		63.271	38,1
Otros Ingresos Seguridad Social (4)	4.351	3.470	25,4		3.337	30,4	5.304	(18,0)		3.412	27,5
Otros SPA (-)	-1648	-1603	2,8		-2.968	(44,4)	-2.451	(32,7)		-3.033	(45,7)
Comercio Exterior	40.394	25.246	60,0		78.788	(48,7)	38.590	4,7		80.555	(45,9)
Derechos de Exportación	23.979	15.573	54,0		63.099	(62,0)	23.804	0,7		64.514	(62,8)
Derechos de Importación y Tasa Estadística	16.415	9.674	69,7		15.689	4,6	14.787	11,0		16.040	2,3
Total de Recursos tributarios (1)	527.284	363.927	44,9		492.367	7,1	556.283	(5,2)		503.407	4,7

Fuente: Dirección de Investigación y Análisis Fiscal - Ministerio de Hacienda de la Nación

(1) : No se contabilizan, por no ser recaudados por la AFIP, el Fondo Especial del Tabaco, los fondos de energía eléctrica, el impuesto sobre Pasajes Aéreos y las

(2) : Incluye Imp. sobre los Combustibles (Ley N° 23.966) y Recargo al Consumo de Gas (Ley N° 25.565).

(3) : Incluye Internos s/Seguros, Adicional s/Cigarrillos, Radiodifusión, Entr. Cine, Monotributo Impositivo, Facilidades de Pago pendientes de distribución

(4) : Incluye Monotributo Previsional y regímenes de regularización para trabajadores autónomos y monotributistas (Leyes no. 24.476 y 25.865).

(5) : Incluye Derechos de Exportación, Derechos de Importación, Tasa Estadística e IVA, Ganancias, Internos y Combustibles recaudados por DGA.

De acuerdo a la información suministrada por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP)³⁸⁴ respecto de las estadísticas tributarias anuales para el año 2019, en concepto de impuestos adicionales de emergencia sobre cigarrillos, la Nación recaudó la suma de \$ 9.403.552; para los bienes personales, \$ 31.183.769; en concepto de ganancia mínima presunta, \$ 2.715.693; en monotributo \$ 20.634.929; y por último, encontramos un concepto bolsa que engloba una serie de impuestos menores tales como a los servicios de comunicación audiovisual (conforme Ley 26.522), a las transferencias de inmuebles, a los premios de azar, entre otros, por un monto total de \$ 18.026.394.

383 Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, doc. cit. p.12.

384 [en línea] <<https://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/serie%2Danual/>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

Cuadro 7. Recaudación por impuesto, recursos de la seguridad social y Aduanas. Año 2019. En miles de pesos³⁸⁵

CONCEPTO	TOTAL
TOTAL GENERAL	5.473.537.926
IMPUESTOS 1/	3.288.870.260
IVA Bruto 2/	1.578.296.902
Pagos directos y retenciones - Impositivo	1.097.201.136
Pagos directos y retenciones - Aduanero	481.095.767
IVA Neto de Devoluciones	1.532.596.902
Ganancias	1.096.521.233
Pagos directos y retenciones - Impositivo	1.025.827.804
Retenciones - Aduanero	70.693.429
Cuentas Corrientes	349.559.197
Combustibles líquidos y GNC	161.666.293
Combustibles líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene)	95.704.204
GNC y otros combustibles (gas oil, diesel oil y kerosene)	53.997.496
CO2 Fuel Oil / Coque Petróleo / Carbón M DGI	64.388
Impuesto al gas oil	3.885
Fondo hídrico de Infraestructura	-2
Recargo consumo de gas	11.896.321
Internos	95.832.298
Tabacos	69.570.816
Resto	26.261.483
Adicional de emergencia sobre cigarrillos	9.403.552
Bienes personales	31.183.769
Ganancia mínima presunta	2.715.693
Monotributo - Recursos Impositivos	20.634.929
Resto	18.026.394
Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual - Ley 26.527	5.402.569
Impuesto a la transferencia de inmuebles	5.575.364
Fdo. p/ Educación y Prom. Cooperativa	1.199.313
Impuesto a los premios de juegos de azar	1.290.251
Impuesto s/las entradas cinematográficas y s/los videos	686.995
Otros 3/	3.871.901
Devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos (-)	74.970.000
Devoluciones	45.700.000
Reintegros fiscales	29.270.000
SEGURIDAD SOCIAL	1.586.695.260
Contribuciones 4/	705.020.581
Aportes	472.510.966
Obras sociales	249.650.457
Riesgos del trabajo	123.442.081
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	35.011.887
Seguro colectivo de vida	1.059.287
Facilidades de Pago pendientes de distribución 5/	-1.069.423
RECURSOS ADUANEROS 6/	599.041.829
Comercio Exterior	561.389.174
Derechos a la Exportación	398.311.866
Derechos a la Importación	132.405.111
Estadística de Importación	30.670.530
Factor de convergencia neto	1.667
Tasas Aduaneras	30.352
Ingresos brutos	36.369.183
Resto	1.253.120
RECURSOS TRIBUTARIOS 7/	5.023.566.161

385 *Íbid.* Doc. cit. Ver nota 375.

Si sumáramos todos esos conceptos y los dividiéramos entre las 24 jurisdicciones -las 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, nos da un total (promedio anual) de \$ 3.415.180 que le correspondería a cada una, entendiendo que puede tener variaciones dependiendo de la cantidad de habitantes que tenga cada nivel subnacional. Dicho número, tal como se observa, tampoco repercutiría demasiado en las economías internas, pero ayudaría a aliviar, de alguna manera, las arcas propias.

Todos estos impuestos conforman los de menor cuantía dentro de la masa coparticipable, y que no afectarían el principio de equilibrio económico entre las regiones planteado por la norma constitucional, que justifica la coparticipación federal de impuestos.

Entonces, dicha reforma traería como consecuencia mayor autonomía fiscal y tributaria para las jurisdicciones subnacionales, logrando variaciones significativas de orden interno, debido a que cada provincia recaudaría los recursos necesarios para generar nuevas condiciones técnicas estructurales en el sistema fiscal argentino, intentando flexibilizar un poco la rigidez en el gasto y el ingreso, y rompiendo el proceso de concentración en el gobierno central. Ello se traduciría en volver a tener el control fiscal, encontrándose los individuos con una relación más directa entre impuestos y prestaciones recibidas³⁸⁶.

Es decir, que, si la provincia logra programar su propio presupuesto sin depender de la Nación, podría flexibilizar la rigidez en la programación del gasto, corrigiendo la situación fiscal deficitaria que actualmente tienen la casi totalidad de los gobiernos subnacionales.

Y, por otro lado, si bien al tomar crédito externo, se tiene mayor comodidad en el gasto público ya que se cuenta con más recursos, estos empréstitos actúan directamente sobre la disponibilidad real de esos fondos, contrayendo el gasto interno y, por ende, el crecimiento económico de las provincias se ve limitado³⁸⁷.

Sin embargo, si las provincias no se ven obligadas a tomar crédito en el extranjero en exceso a fin de cumplir con las obligaciones propias y resuelven tener más recursos propios, aquello se deriva pues, en mayor flexibilidad en el gasto público, generando una política fiscal contracíclica³⁸⁸.

4. Impactos esperados en términos de eficacia y equidad.

Tal como lo han afirmado Premchar y Antanova, los resultados fiscales esperados no solamente dependen del factor estructural institucional,

386 PREMCHAR, A. y ANTANOVA, A.L. (Eds.), "Aspectos del presupuesto público". Fondo Monetario Internacional, Washington 1988. p. 27.

387 *Íbid.* pp. 229 y 230.

388 REZZOAGLI, Luciano Carlos y CAMMARATA, Martín, op. Cit. Ver nota 3. p. 107.

sino que también hay que tener en cuenta otros factores, tales como las políticas públicas fijadas, la magnitud de las actividades -como en el caso planteado en este informe, de obra pública-, la planificación de todo ello, su control, etc³⁸⁹.

Si bien con estas propuestas no se llegaría ni por lejos a cubrir la eficacia en el uso de los recursos tal como lo plantea Pareto, lo que sí se lograría sería una mejor efectividad recaudatoria, devolviéndole a las provincias la independencia fiscal que necesitan, asegurándose que cada provincia pueda ampliar su capacidad tributaria, sin depender de los fondos que derive la Nación.

El sistema actual no cumple con los objetivos de equidad horizontal entre los gobiernos federales, ya que existen regiones efectivamente más pobres que otras en el país, situación que se ha perpetuado a lo largo de los años, tal como es el caso del noreste argentino. La concentración de los recursos recae sobre el gobierno central, y es éste quien administra el reparto de aquellos fondos a través de transferencias monetarias a las provincias, quienes también derivan recursos hacia los municipios, perturbando y desbalanceando todo el sistema³⁹⁰.

Lo aquí planteado intenta devolver, entonces, esa independencia a las jurisdicciones subnacionales, a fin de que cuenten con mayor equidad en la recaudación de ingresos propios, y mayor eficacia y eficiencia en el ciclo económico provincial, toda vez que ellas mismas las que administrarían sus propios presupuestos, independizándose de la Nación, y maximizando los beneficios al tiempo que se minimizan los costos de las transferencias monetarias.

5. Conclusiones.

Es sabido que los niveles subnacionales argentinos han creado una dependencia tan grande con el gobierno central, en términos fiscales, que será muy difícil liberarles de esa costumbre, aun cuando los resultados puedan ser atractivos.

Asimismo, cuando miramos los números, vemos cómo la Nación se ha quedado, a lo largo de los años, con la recaudación de los impuestos más grandes del país, reteniendo en muchos casos los servicios de la AFIP o ANSES y coparticipando valores menores a lo recaudado.

En otras palabras, se ha dejado a discreción del Poder Ejecutivo Nacional la decisión de la distribución fiscal federal, aun normativamente,

389 PREMCHAR, A. y ANTANOVA, A.L., op. Cit. Ver nota 16. p. 64.

390 CENTRÁNGOLO, Oscar, GOMEZ SABAÍNI, Juan Carlos y MORÁN, Dalmiro. "Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)" CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 165. Naciones Unidas, julio de 2015. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. p. 41.

toda vez que siempre que se ha tratado este tema en el Congreso, el gobierno central ha contado con las mayorías necesarias en ambas Cámaras para lograr sancionar los proyectos enviados.

Es por ello importante que los niveles subnacionales vuelvan a tener una vinculación horizontal y no vertical para con el gobierno nacional, como sucede hasta ahora³⁹¹.

Por otro lado, se ha limitado en parte, la libertad de tomar deuda en moneda extranjera, a fin de resguardar los números nacionales. Pero cada una de las provincias y CABA tienen la potestad de hacerlo y, por tanto, es imprescindible la defensa de ese instituto. Y en este punto no debe dejarse de lado la problemática actual de pandemia que estamos sufriendo a nivel mundial, en el que la mayoría de los países y/o cualquier sujeto internacional de derecho se ven limitados para acceder a financiamiento externo, ya sea para hacer frente a sus obligaciones como creador de políticas públicas, ya sea para reestructurar las deudas ya existentes.

En síntesis, es importante destacar que lo que se busca es el crecimiento económico del país, haciendo cumplir el mandato constitucional en busca de mayor justicia distributiva en la asignación de los recursos dentro de la sociedad. Tal como lo explican Musgrave y Buchanan, sin un sentido de justicia social, el bien social no podrá ser definido, y sin ello, no se podrá conseguir una sociedad democrática³⁹².

391 REZZOAGLI, Luciano Carlos y CAMMARATA, Martín, op. Cit. Ver nota 3. P. 105.

392 MUSGRAVE, Richard A. and BUCHANAN, James M., "The nature of the fiscal state" en *"Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State"*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England. p. 32.

“LA PROVINCIA DE SALTA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL”: REPRESENTACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE SALTA

Por Lic. Julia López y Lic. María de la Paz Ibáñez

Abstract

Salta a través de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia ha sabido desarrollar y llevar adelante una estrategia de internacionalización fruto de sus políticas públicas, alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tendientes a la inserción de la Provincia en el escenario internacional.

Palabras clave

Gestión internacional- Estrategia de Internacionalización - Integración regional- Cooperación internacional.

1. Introducción

La Provincia de Salta ha mostrado tener un temprano interés en llevar a cabo gestión internacional, debido al fomento de sus relaciones comerciales con el exterior y a la creación de infraestructura para la integración en cooperación con otras unidades de países vecinos. Asimismo, el Gobierno de Salta fue precursor junto con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en sistematizar todos los convenios internacionales firmados por la provincia entre 1994 y 2005. Además, ha contraído créditos con Organismos Financieros Internacionales, tanto directos como indirectos con la intención de favorecer el crecimiento y desarrollo de la Provincia.

Como consecuencia de estos antecedentes, entre otros, la Gestión Internacional de la Provincia de Salta se ha desarrollado hasta la fecha como una Política de Gobierno destinada a insertar a la Provincia en el escenario internacional. Entendemos que se avanza hacia una Política de Estado en gestión internacional, dado que el interés en el sector externo y las acciones correspondientes llevan más de 30 años de práctica ininterrumpidas a pesar del cambio de administraciones provinciales.

En esta reseña buscaremos evidenciar las actividades en el escenario internacional llevadas adelante en los últimos años con el objetivo de sistematizar las mismas, profundizar su análisis, promover y visibilizar la labor que se viene llevando adelante desde la Representación de Relaciones Internacionales en sus esfuerzos por posicionar a la Provincia de Salta como

un actor internacional.

2. Algunas características particulares de Salta que facilitan su internacionalización

La Provincia de Salta tiene una identidad fuerte debido a su historia, cultura, economía y características geopolíticas. Sus fronteras internacionales con Chile, Bolivia y Paraguay colocan a la región en una posición estratégica. Además, está ubicado en el centro del corredor Bioceánico, y forma parte de la Zona Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR). Por tales razones, Salta se ha convertido en el centro en términos de comercio, cultura y comunicación en esta región del continente.

La Provincia posee una población de 1.214.441 habitantes (Censo 2010), una superficie de 155.488 km² de y en 2012 generó un PBG de 4.418,60 (millones de pesos a precios de 1993). Limita con 6 provincias argentinas, y con 3 países, Chile, Bolivia y Paraguay.

Una de estas características es su diversidad geográfica y climática, generando una rica diversidad productiva. A estos recursos se le debe sumar el capital humano, la seguridad jurídica y la voluntad política que en su conjunto permiten forjar el desarrollo integral y sostenible de la Provincia fijado en el Plan Estratégico 2030 elaborado de manera participativa por actores de los sectores públicos, privados y académicos.

Debido a la amplia variedad de suelos encontramos que el oeste de la Provincia se caracteriza por ser una zona rica en recursos minerales. Al sudoeste los Valles Calchaquíes son ricos en recursos e industrias vitivinícolas. En la zona centro se ubica la Capital, con una población de medio millón de habitantes, donde actualmente se está desarrollando un nuevo parque industrial y la zona franca. Aquí también se encuentra el rico Valle de Lerma, que es una zona productora principalmente de tabaco. La zona norte se caracteriza por los yacimientos de hidrocarburos, y la gran producción de frutas y hortalizas, como así también de recursos forestales. En la zona sur y sudeste encontramos grandes producciones de legumbres, principalmente poroto como así también soja (oleaginosas).

Todas y cada una de las zonas cuentan con grandes atractivos turísticos actualmente desarrollados y explotados, con todos los servicios necesarios para disfrutar de la belleza de Salta.

Habiendo presentado las regiones productivas es oportuno adentrarse en los principales sectores económicos.

En cuanto a la agricultura, su base está dada por cultivos industriales como el tabaco, caña de azúcar, cítricos (pomelo y limón), soja, porotos, vid, ajíes, papas y algodón. Este sector tiene como principal destino la exportación y es una entrada importante de divisas para la Provincia. En el

ciclo 2014/2015 se sembraron unas 1.097.393 has de granos, incluyendo la soja, el poroto, el maíz y el trigo entre sus principales cultivos. Destacándose dentro de los productos agro manufacturados la manufacturación y agregado de valor de los cítricos (productos derivados del limón), azúcar y vinos. Vale aclarar que los vinos se destacan por su personalidad al ser cultivados a más de 1.500 metros y cuenta con 37 bodegas.

Respecto a la ganadería se encuentra representada por la cría de ganado vacuno en la región del Valle de Lerma y las zonas despejadas de la región chaqueña. Por otra parte, es frecuente la presencia de caprinos en las zonas montañosas y se mantiene como un valioso recurso la cría de la vicuña en las zonas de mayor altitud y aridez. En 2016 el rodeo era de 1.064.362 cabezas (entre los años 2007 y 2016 se presentó una variación de 33,3%), este aumento se debe a las buenas condiciones de la ganadería comparada con la agricultura en cuanto a rentabilidad en los últimos años. Los productores bovinos (2014) están agrupados en 13.838 unidades productivas. En relación con el stock porcino en el 2008 era de 74.701 cabezas y en 2015 llegó a 230.722 cabezas según datos del SENASA. Salta ocupa el sexto lugar en producción de porcinos a nivel país, con un 4.87% de aporte de la producción nacional.

Asimismo, se desataca la minería y los hidrocarburos, siendo los principales el petróleo y el butano que se localizan en el norte salteño, mientras que los yacimientos de oro, cobre, plomo, plata, estaño, litio, bórax, salitre, potasio etc. se encuentran en la región de la Puna (actualmente están siendo aprovechadas para producir derivados de litio, en especial carbonato de litio, debido a la alta demanda de mercado). Para la Provincia es un gran orgullo haber sido reconocido por el Instituto Fraser de Canadá como uno de los destinos más seguros para realizar inversiones mineras.

Por otra parte, Salta se caracteriza por un elevado potencial turístico, ligado a una gran riqueza y diversidad paisajística y natural, que varía desde el altiplano andino o puna, y el monte chaqueño, hasta la selva subtropical de las yungas -Reserva de la Biosfera UNESCO (RB)-, con predominio de cerros de colores, los viñedos de mayor altura mundial, quebradas, altas cumbres, volcanes y salares, muchos resguardados en 28 áreas protegidas (AP), las cuales suman el 18% del territorio provincial. La Provincia cuenta con 504 establecimientos que a lo largo del año 2015 hospedaron a 1.770.485 turistas.

2.1. Aspectos normativos de la gestión internacional

Acorde al derecho internacional, corresponde al Estado determinar las competencias internacionales de sus miembros integrantes. Así, la Nación Argentina estableció constitucionalmente, tras la reforma constitucional de 1994, el alcance de la capacidad de gestión internacional de las

provincias. Quedando, en este sentido, circunscripto al Estado nacional la conducción de la Política Exterior, que se ve reflejado en el artículo 99 inciso 11. Tras la última reforma constitucional se incorporó una práctica que ya venían realizando algunas provincias, actualizándose el marco jurídico y delimitándose la capacidad de gestión internacional. Ello quedó plasmado en las posibilidades de acción emanadas del artículo 124: "*Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. 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.*" Mientras que los límites quedaron establecidos en el artículo 126.

En ese camino, algunas Provincias han plasmado su vocación internacional en las propias constituciones provinciales, como explicita Zubelzú "*la mayor parte de las provincias argentinas que han reformado su constitución han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación. Algunas de ellas han cumplido este proceso antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994*"³⁹³. Tal es el caso de la Provincia de Salta, ya que en la Constitución Provincial de 1986 -como se ha adelantado en otro artículo de esta obra- se hace referencia a la vocación internacional de la Provincia, expresada en diversos artículos:

En el preámbulo³⁹⁴ se menciona la vocación de la Provincia por promover la integración regional y latinoamericana; lo llamativo es que este artículo fue escrito previamente a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, es decir que de alguna manera la Provincia con anterioridad a la misma ya había tomado la iniciativa de salir al mundo exterior y fomentar la integración con la región. No es extraño esto, teniendo en cuenta que Salta es una provincia fronteriza y que ineludiblemente se generan lazos con los países vecinos.

393 ZUBELZÚ, Graciela, coordinadora "*Provincias y Relaciones Internacionales - Programa De Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Argentina y Comité de provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*"; Primer informe, agosto de 2004, p. 12. [en línea] <<http://www.cari.org.ar/pdf/informe1.pdf>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

394 Preámbulo de la Constitución Provincial de 1986.

"Art. 8. División Territorial e Integración Regional.

*...El Estado Provincial promueve la integración social, económica y cultural de las regiones con características e intereses comunes, mediante la creación de instituciones que tengan a su cargo la planificación y ejecución del desarrollo regional, con participación en los organismos del Gobierno"*³⁹⁵.

El apartado citado concuerda con el preámbulo en la intención de promover la integración de las regiones, pero va más allá al proponer la creación de instituciones para tales fines. Y es curioso observar, concordando con lo postulado por el artículo, que los Comités de Fronteras (ahora denominados Comités de Integración) fueron acordados e iniciado en sus actividades por estos años. Así también se suscribió en 1986 en Salta la "Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino", diluyéndose en el tiempo esta iniciativa debido al posterior desinterés, por un lado, porque las sucesivas administraciones provinciales posteriores le prestaron una menor atención a la temática, y por otro debido a la necesidad de solución a problemáticas inmediatas y más acuciantes que presentaban las provincias de la región por esos tiempos. Sin embargo, el impulso fue retomado en el año 1999 cuando se crea la Región Norte Grande.

Asimismo, en el artículo 141 respecto a las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo postula que el mismo *"... Impulsa negociaciones o entendimientos con otras naciones y organismos internacionales para la gestión de intereses de la Provincia, sin afectar la política exterior, cuya conducción es competencia del Gobierno Federal"*³⁹⁶.

En el año 1998, se va a promulgar la nueva Constitución Provincial, siendo el resultado de una reforma parcial de la Constitución del año 1986. Sin embargo, los temas relevantes para tal reforma no han sido los internacionales, ya que en general se conservan las mismas disposiciones al respecto. Por tanto, se repiten sin ningún tipo de modificación artículos ya mencionados, siendo el caso del preámbulo; del artículo 8 sobre División Territorial e Integración Regional; y el artículo 144 (equivalente al artículo 141 de la Constitución del año 1986) sobre las "Atribuciones y Deberes del Poder Ejecutivo".

Sin embargo, se han agregado a esta nueva Constitución dos apartados que hacen a la gestión internacional, el **artículo 127** relativo a las atribuciones y deberes del Poder Legislativo y sus competencias, en donde se detalla que tiene la capacidad de *"Aprobar o desechar los tratados suscriptos por la Provincia con otras Provincias, la Nación, Municipios de otros Estados, Organismos Internacionales o Estados Extranjeros,*

395 Constitución provincial 1986.

396 *Ibíd.*

como también los que tengan por finalidad constituir regiones sustentadas en afinidades e intereses comunes y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución Nacional y disposiciones de esta Constitución. Asimismo, podrá autorizar a que el Poder Ejecutivo realice aquellos convenios que no impongan obligaciones significativas a la Provincia³⁹⁷. Este artículo es novedoso, ya que en Constituciones como la de 1986 y anteriores no se mencionan las atribuciones específicas del Poder Legislativo en su capacidad de concordar o desechar acuerdos a nivel internacional, si bien sí existía esta capacidad desde el Poder Ejecutivo de la Provincia. La amplitud de actores que menciona va desde el ámbito nacional al internacional, e incluso el establecimiento de organismos para el desarrollo regional, todo ello respetando siempre la Constitución Nacional, como así también la Provincial. En esta Constitución, además de las capacidades de celebrar acuerdos internacionales por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo, se le atribuye también a los municipios la posibilidad de suscribir convenios con organismos internacionales, viéndose reflejado el artículo 176 sobre las competencias municipales, donde se lo autoriza a *“Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales e internacionales, en la esfera de su competencia*³⁹⁸. La posibilidad de que todos los órganos provinciales se encuentren habilitados a realizar acuerdos a nivel internacional nos muestra la relevancia que adquiere para la Provincia el escenario internacional, así como la idea de federalizar las acciones en el mismo.

Además de la voluntad internacionalista expresada en las constituciones provinciales, un indicador de la relevancia que adquiere la gestión internacional para una provincia es la institucionalización de las cuestiones de interés, la creación de un organismo en la estructura gubernamental destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial, es decir que su función específica sea el manejo y atención de la gestión internacional. Podemos observar, en los siguientes decretos, cómo de manera ininterrumpida desde el año 1996 hasta la fecha en Salta ha existido un figura específica encargada de llevar adelante las relaciones internacionales del gobierno de la Provincia.

Con el Decreto 2439/96 del año 1996 se crea la figura del Coordinador Provincial ante el Ministerio de Relaciones exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Luego en 1998 mediante Decretos 391/98 y 898/99 la figura pasa a ser la de Representante del Gobierno de la Provincia de Salta ante el Minis-

397 Constitución provincial 1998.

398 *Ibíd.*

terio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Y en el año 1999 por el Decreto 193/99 se vuelve a transformar la figura en el Coordinador de Relaciones Internacionales en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación.

En el año 2003 mediante el Decreto 153/03 se transfiere la figura del Coordinador de Relaciones Internacionales del ámbito de la Secretaría General de la Gobernación al Ministerio de la Producción y el Empleo.

En el año 2006 por Decreto N° 2739/06 se crea la figura del Comisionado del Gobernador de la Provincia de Salta ante ZICOSUR y Organismos Internacionales en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación, suplantando a la figura anterior de coordinador.

En el año 2008 por Decreto 487/08 se creó la figura del Representante del Poder Ejecutivo ante ZICOSUR y Organismos Internacionales.

El último decreto relativo a la materia es el correspondiente a diciembre de 2019 como consecuencia del cambio de administración provincial, donde por Decreto 68/2019 se designa al Dr. Julio Argentino San Millán, en el Cargo de Representante de Relaciones Internacionales de la Provincia de Salta, con rango de ministro e idéntico trato protocolar, disponiéndose en el artículo 2 del mismo, que dicho Organismo funcionara en el ámbito de la Gobernación. Es decir, que conforme pasan los años la jerarquía de la figura que lleva adelante la gestión internacional de la Provincia va en aumento en la misma proporción que aumentan las necesidades de desarrollo de esta área de gobierno y las actividades de la Provincia en el escenario internacional.

2.2. Aspectos institucionales de la gestión internacional

Como mencionamos con anterioridad, un indicador de la relevancia de que un Estado subnacional le otorga a la gestión internacional es la institucionalidad de esta. Hemos mencionado que, a través de los años, desde 1996 en adelante se fueron sucediendo decretos provinciales que tenían por finalidad crear la figura del Representante de Relaciones Internacionales del Gobierno de Salta, es decir que el aspecto normativo para su creación y funcionamiento estaría saldado.

Sin embargo, una cuestión trascendental es la estructura gubernamental que los sustenta y el equipo técnico que lo apoya, por ello detallar la misión de la institución, así como su función específica es en este punto esclarecedor.

Así la *visión* de la Representación de Relaciones Internacionales reside en generar y articular acciones públicas en materia de asuntos internacionales, liderando espacios de inserción internacional que aporten al desarrollo sustentable de la Provincia de Salta. Mientras que su *misión* consiste en asistir al Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta en la for-

mulación y coordinación de las acciones de gobierno vinculadas con los asuntos internacionales.

Siguiendo este camino, las *funciones* de la organización son las siguientes:

- En materia de gestión internacional, representar al Poder Ejecutivo Provincial ante los diferentes países, organismos internacionales, foros de integración regional, gobiernos subnacionales y demás organismos de carácter nacional, provincial y/o municipal con los que la Provincia tuviere relación, para el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Actuar como punto focal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, representando los intereses del Gobierno de la Provincia en materia de proyección exterior. Vale destacar que en otro capítulo de esta obra se ha analizado la interacción del Ministerio con las entidades subestatales a nivel subnacional y local.
- Coordinar la implementación de las políticas, planes y programas internacionales en apoyo a la estrategia de desarrollo definida por el Gobierno de la Provincia.
- Propiciar la articulación entre los organismos del Estado provincial y municipal, así como con organizaciones de la sociedad civil y sector privado, en aspectos referidos a la integración y las relaciones exteriores de la Provincia, con el propósito de imprimir mayor uniformidad a las acciones y para un mejor logro de sus objetivos.
- Consolidar a la Provincia de Salta como un referente dentro de la región NOA y a nivel internacional, promoviendo el proceso integrador, especialmente a través de la ZICOSUR y el MERCOSUR.
- En el marco de los procesos de integración regional, generar alianzas estratégicas con las regiones vecinas de Chile, Bolivia, Paraguay y otros, a fin de mejorar las condiciones de desarrollo económico local.
- Gestionar programas, proyectos y actividades de cooperación internacional de la Provincia, garantizando el enlace institucional entre las entidades cooperantes y los beneficiarios.
- Difundir la información referida a la cooperación internacional, así como también brindar asistencia a los organismos interesados en la elaboración de proyectos.
- Reunir y estructurar la información relativa a la gestión exterior de la Provincia encarada por las diversas áreas de gobierno a partir de una Unidad de Registros y Acuerdos Regionales e Internacionales (en adelante, URARI).
- Dar seguimiento a los acuerdos y a las acciones adoptadas por la Provincia en el ámbito internacional.

- Asesorar a los organismos del gobierno provincial, en los temas atinentes a la firma de acuerdos y/o convenios internacionales.
- Brindar información a la comunidad sobre las posibilidades de estudios, becas e intercambios internacionales.
- Requerir la asistencia de cualquier organismo o jurisdicción dependiente del Poder Ejecutivo de la Provincia para la remoción de los obstáculos que, en la materia de su competencia, afecten la realización concreta de las misiones asignadas.
- Ejercer aquellas funciones que, en el ámbito de su competencia, le sean expresamente delegadas³⁹⁹.

Lo expuesto aquí es producto del "Manual de Misiones y funciones de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta", sin embargo, la institucionalidad no se agota en la estructura de funcionamiento, sino más bien se sostiene en ella y en la normas -legalidad- y trasciende alcanzando la legitimidad de la institución justamente a través del reconocimiento interno y externo de su accionar.

En ese sentido, la Provincia, en línea con el Estado nacional, se encuentra en proceso de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2030 en el marco de la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas. Es decir, que es una de las provincias que participa activamente de la localización territorial de los ODS, especialmente a través de la Secretaria de Planificación y Banco de Proyectos, pero acompañada por todos los organismos públicos, así como privados y sector académico de la Provincia. Esto genera una sinergia y articulación de las "Metas 2030" a nivel internacional, nacional y provincial, reconociéndose y reconociéndola a Salta parte del proceso.

Por otra parte, no es menor el reconocimiento de la Representación de Relaciones Internacionales como punto focal ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, es decir que dentro de la esfera gubernamental esta Representación constituye el interlocutor válido, el nexo y el articulador de la Provincia con Cancillería argentina. Vale aclarar, que dicho reconocimiento supera las cuestiones de forma, siendo que años ininterrumpidos de trabajo conjunto legitiman el mismo.

3. La estrategia de internacionalización

Siendo la misión de la Representación de Relaciones Internacionales gestionar los asuntos internacionales de la Provincia, coordinando a estos efectos la red institucional; organizando y desarrollando las líneas de ac-

399 Manual de Misiones y funciones de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta.

ción específicas en relación con las políticas de inserción, se buscó establecer lineamientos claros ordenados para ello en tres áreas de trabajo a saber: integración regional, cooperación internacional y gestión internacional.

3.1. Integración regional

A la Provincia de Salta su posición geográfica y la condición de poseer frontera con diversas provincias y varios países, le proporciona ineludiblemente un mayor contacto con el exterior principalmente debido a los vínculos fronterizos, los cuales promueve activamente.

La integración regional constituye una necesidad para los Estados subnacionales a los efectos de consensuar temáticas comunes para poner en la agenda mundial el interés regional. Por ello, el Gobierno de la Provincia de Salta es propulsor de contactos permanentes con los países de la región, constituyendo la integración regional, una alternativa concreta y efectiva para la adopción de estrategias de acción conjunta tendientes a mejorar las condiciones de desarrollo económico, político, social, cultural y ambiental.

3.1.1. Relaciones con países limítrofes y los comités de integración

En materia de relaciones bilaterales con los países vecinos Chile, Bolivia y Paraguay se llevan adelante acciones conjuntas relativas a las zonas de frontera Salvador Mazza-Yacuiba/ Aguas Blancas-Bermejo con Bolivia, Sico/Socompa con Chile y Misión la Paz-Pozo Hondo con Paraguay. Para lo que se coordina, participa y da seguimiento a los foros de integración bilateral denominados Comités de Integración, Grupos Técnicos Mixtos, Grupo Técnico Invernal, Grupo Bilateral, etc.

Asimismo, se trabaja en pos del fortalecimiento de la cooperación transfronteriza con las regiones vecinas, ya que esto permite generar una instancia de colaboración inmediata en todos los aspectos de la vida cotidiana entre regiones y localidades pertenecientes a países vecinos, centrándose en problemas y oportunidades comunes, sobre todo en lo que respecta a desarrollo económico, promoción, infraestructura, comunicaciones, medio ambiente, turismo, cultura, etc.

3.1.2. Integración multilateral

En lo referido a Integración Multilateral la oficina de Relaciones Internacionales representa a la Provincia de Salta dentro del ámbito del MERCOSUR, como punto focal ante el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR) del cual se ha profundizado en otro trabajo de esta obra, y ante otros organismos de integración.

Cabe destacar que también constituye el punto focal y centro de información permanente de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur ZICOSUR, coordinando con los diferentes gobiernos subnacionales la realización de plenarios, reuniones y actividades vinculadas a la consolidación del proceso de integración regional.

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur –ZICOSUR- es el resultado concreto de la realidad y necesidad de la interacción en el plano internacional de los actores subnacionales y tiene la particularidad de constituir la primera experiencia con estas características en América Latina.

El proceso de integración regional del Centro Oeste Sudamericano tiene su origen básicamente en las iniciativas e inquietudes del sector privado empresarial coordinado con el sector público, logrando su mayor impulso en la década de los años '90. Este, como la gran mayoría de los fenómenos de integración que se suceden a nivel mundial, se gesta a partir de cuestiones de tipo comercial, ya que parece ser este el sector más sensible al fenómeno de la globalización y el que suscita mayor interés por las perspectivas de generación de riqueza económica que trae como resultado el intercambio comercial y la conquista de nuevos mercados.

Su existencia responde a la necesidad de descentralización; de búsqueda de alternativas que traigan desarrollo a zonas que, pese a su enorme potencial, resultan periféricas; a la falta de respuestas de los propios gobiernos nacionales de los países en los que se encuentran insertos estos actores subnacionales; a la percepción de una identidad común, similar, aunque no idéntica; a la problemática y necesidades comunes que se descubre más allá de las fronteras.

En este sentido, desde la Provincia se entiende que actuando en forma asociada y definiendo necesidades conjuntas es posible obtener mayor poder de negociación ante los gobiernos nacionales y/o regionales, tal y como ocurre con los países a nivel internacional. Asimismo, Salta aspira a recuperar el protagonismo exportador que una vez tuvo históricamente en la región, a través de un mayor comercio e integración, siendo un paso obligatorio, seguro y confiable a la salida al Pacífico por los puertos Chile.

La última acción concreta dentro de este foro de integración fue en septiembre de 2019 donde Salta participó en la reunión plenaria de la ZICOSUR, en cuyo marco se firmó una declaración de intenciones en materia de integración y cooperación subnacional con la Organización de Estados Americanos (OEA). A través de la Declaración se buscó marcar un punto de inflexión que fortaleciera la institucionalidad de la ZICOSUR, para ello se propuso trabajar de manera conjunta analizando

las capacidades técnicas y financieras de cada región, a fin de generar mayor capacidad de acción como bloque de integración subregional.

3.2.1. Cooperación internacional

La Provincia de Salta, como gobierno subnacional busca generar espacios de cooperación bilateral y regional y aportar en la construcción de la nueva arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, CID), entendiéndola como una herramienta fundamental de la gestión internacional de las regiones, no sólo porque complementa los esfuerzos locales para el desarrollo sostenible, sino que además posiciona a las mismas como un actor internacional en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.

La Representación de Relaciones Internacionales funciona como un organismo de enlace y coordinación de las actividades de cooperación internacional en el espacio provincial, articulando oferta y demanda, ordenando y acompañando en términos de cooperación descentralizada espacios vacíos técnicamente a efecto de hacerlos más productivos y sustentables y garantizando el enlace institucional entre las entidades cooperantes y los beneficiarios.

Es necesario destacar en ese sentido el reconocimiento institucional brindado por Cancillería argentina a esta Oficina, como punto focal para trabajar en el área de cooperación internacional. Para ello, desde la Representación de Relaciones Internacionales se planteó una "Estrategia Provincial de Cooperación" constituyéndose la misma en una herramienta de política pública a favor de la inserción internacional de Salta cuya finalidad es reflejar los objetivos provinciales en el *pivot* de la cooperación internacional, estableciendo las prioridades para la definición de dicha cooperación y consolidando las capacidades que se encuentran a disposición de otros países, para intercambiar experiencias que contribuyan a los procesos de desarrollo.

Contar con una estrategia para la cooperación internacional, le permitió a Salta ser una entidad capaz de liderar verdaderas alianzas para el desarrollo de cooperación, aportando con la capacidad y experiencia al diálogo horizontal en la comunidad internacional.

La estrategia de cooperación se lleva adelante considerando tres aspectos principales, el primero a saber tiene que ver con el relevamiento de capacidades y necesidades del Gobierno de la Provincia de Salta, el segundo con la elaboración de un mapa social de la Provincia de Salta para la cooperación internacional, y, por último, con la identificación de convocatorias y becas.

Respecto al relevamiento de capacidades y necesidades del Gobierno de la Provincia de Salta, surgió como un instrumento necesario para

poder afinar la búsqueda y abordar las convocatorias de cooperación internacional cotidianas, considerando las competencias, experiencias, necesidades y capacidades de los diferentes ministerios dentro de la cartera de gobierno, así como también de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, todos los años se realiza este relevamiento con la finalidad de tener en conocimiento las necesidades y capacidades provinciales para poder luego articular, coordinar y ejecutar acciones con la cooperación internacional.

Por otra parte, y como parte de la estrategia de cooperación internacional, en el año 2015 visualizamos desde la Representación de Relaciones Internacionales que resultaba imprescindible contar con una "carta de presentación" de la Provincia y coordinamos para ello la elaboración de un "Mapa Social de Salta para la cooperación internacional".

Argentina, al igual que varios de los países de América Latina, ha sido categorizada por el Banco Mundial, como un país de ingreso alto, a la vez que el "Informe Mundial de Desarrollo Humano 2015" elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nos ubica como un país de desarrollo humano muy alto. Sin embargo, estas categorizaciones no reflejan las distintas realidades de nuestro país, particularmente la de zonas menos desarrolladas como lo son las regiones del NOA (Noroeste Argentino) y del NEA (Noreste Argentino). Si bien Salta forma parte del grupo de provincias que poseen un menor grado de desarrollo de origen estructural, cuenta también con características singulares que son fruto de una interculturalidad y coexistencia de diferentes culturas -producto de la posición geoestratégica de la Provincia- que, al poseer límites con tres países: Bolivia, Chile y Paraguay, genera una relación de cercanía entre los pueblos y de gran potencial en el ámbito internacional para la búsqueda de cooperación.

Por lo dicho, buscamos con la elaboración del "Mapa Social" reflejar de la manera más fidedigna posible, la realidad y particularidades de los salteños, constituyéndose en una herramienta de planificación y evaluación de políticas públicas y en una "carta de presentación" para el acceso a los fondos y para posicionar a Salta en el ámbito de la cooperación internacional. Contamos para su impresión con la financiación del Consejo Federal de Inversiones (en adelante, CFI), lo que permitió realizar una convocatoria pública de consultores locales para que elaboraran los cinco capítulos que conformaron el mapa: Educación, Género, Infraestructura Social Básica, Pueblos Originarios y Salud. Los mismos los definimos en función de las características y necesidades de la Provincia, pero también y principalmente siguiendo los sustentos teóricos de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, Capacidades y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), devenidos en los Objetivos

de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido, las cinco áreas temáticas propuestas en el mapa se orientan a la dimensión social de los ODS, sin embargo, pueden ser analizadas transversalmente y de manera complementaria desde los 17 objetivos planteados por el PNUD⁴⁰⁰.

Como tercer punto necesario para la estrategia de cooperación realizamos un registro de convocatorias de cooperación anual, sumando las que se van presentando cotidianamente con la tarea fundamental de cubrir las expectativas planteadas en el relevamiento de necesidades y capacidades provinciales. Asimismo se elaboró una base de datos con información detallada de los distintos programas de becas y cooperación en educación superior, ciencia y tecnología con el propósito de difundir las oportunidades de formación existente en materia de estudios, pasantías laborales y becas en el exterior para fortalecer el intercambio cultural, científico y tecnológico, con el fin de formar recursos humanos en la Provincia de Salta, especialmente de los agentes de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil que promueven el bien común y a la comunidad en su conjunto.

Hemos mencionado como se desarrolló la estrategia de cooperación internacional y ahora visualizaremos algunos ejemplos fruto de esta, agrupados en función del tipo de cooperación.

3.2.2. Fondo Argentino de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Dado que el Fondo Argentino de Cooperación Internacional (en adelante, FO.AR) tiene el objetivo de fortalecer capacidades mediante el intercambio de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas, así como dinamizar los procesos de desarrollo mediante asistencias técnicas que se llevan a cabo en el marco de proyectos de cooperación internacional; en la Provincia se han llevado adelante varios proyectos en este marco, mencionado a continuación los más recientes.

a- FO.AR. Eficiencia Energética (Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular dependiente de la Cancillería argentina) entre la Región de Antofagasta, Chile y la Provincia de Salta.

En el año 2018 se inició la ejecución del Proyecto denominado “Concientización sobre el uso responsable, eficiencia energética y gestión de la energía, para un cambio cultural y de hábitos de consumo permanente y sostenible”, el que se implementó conjuntamente con la Secretaría de Energía de la Provincia y la Región de Antofagasta, Chile, y que concluyó en junio de 2019, mediante el cual se capacitó a los actores del sector energético de la Provincia, a estudiantes y docentes de escue-

400 Mapa Social de la Provincia de Salta para la Cooperación Internacional 2015. Gobierno de la Provincia de Salta. Consejo Federal de Inversiones.

las técnicas y de ambas universidades y se elaboró un “mapa de ruta sobre uso responsable, eficiencia y gestión de la energía” para Salta, y se coordinó con la contraparte chilena, el armado y elaboración de un folleto de difusión que sistematice la experiencia.

b- FO.AR. Patrimonio: “La Valorización del Territorio Local a través de las Estrategias de Gestión del Patrimonio Cultural y la Planificación Urbana como Instrumentos de Preservación y Desarrollo” entre la Región de Valparaíso, Chile y la Provincia de Salta. El mismo, fue presentado en Convocatoria Binacional de las Cancillerías argentina y chilena en abril de 2019, y aprobado meses después; habiéndose realizado en noviembre del presente año, la 1ª Misión de intercambio y transferencia de conocimientos desde la Provincia de Salta a la Región de Valparaíso. El objetivo de este es compartir y reforzar las estrategias de revalorización y renovación de los ámbitos patrimoniales involucrados en este proyecto, reflexionando sobre la relación de estos con el resto del territorio. También se persigue con este proyecto, promover la vitalidad del centro histórico en concordancia con el desafío de priorizar la descentralización de las ciudades, compartiendo de esta forma aspectos teóricos y prácticos implementados por las políticas de gestión públicas desarrolladas para ambos territorios, partiendo fundamentalmente del reconocimiento de la complejidad latente que presentan cada uno de ellos.

c- FO.AR. Adobe: “La revalorización del adobe como cultura constructiva local incorporando sistemas sismorresistentes” proyecto desarrollado entre Lima, Perú y la Provincia de Salta. El mismo, fue presentado en la Convocatoria Binacional de las Cancillerías argentina y peruana en agosto de 2019, habiendo sido aprobado en noviembre de ese año, por lo que su ejecución se programó para dar inicio en abril de 2020.

d- FOAR Minería: “Transferencias de Conocimientos en Procesos de Control y Fiscalización Minera de Yacimientos Metalíferos”, proyecto entre la Región de Antofagasta, Chile y la Provincia de Salta para ser aplicados en la Región de la Puna de la Provincia de Salta, Argentina. El mismo, fue presentado en la Convocatoria Binacional de las Cancillerías argentina y chilena en abril del 2019 y aprobado meses después, estando previsto su inicio en el transcurso del año 2020.

e- FO.AR. “Trata de Personas” entre la Región de Antofagasta, Chile y el Municipio de San Antonio de los Cobres de la Provincia de Salta. El propósito del proyecto es establecer una red de articulación para la detección, rescate y asistencia integral de personas damnificadas por el delito de trata de personas en zonas de frontera. Dicho Proyecto fue elaborado junto con la Oficina de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por Delito de Trata, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, y presentado en la Convoca-

toria Binacional de las Cancillerías argentina y chilena en abril del 2019.

3.2.3. Cooperación con la Unión Europea

a. Cooperación para gobiernos locales y la Sociedad civil. (en adelante, Agua). El proyecto finalizado en el año 2019 apoyado por la UE buscó promover un desarrollo territorial sustentable mediante alianzas público-privadas en los municipios de Cachi y Guachipas en la Provincia de Salta.

Concretamente este proyecto persigue el diseño y aprobación de un Plan Plurianual de Agua y Saneamiento (en adelante, PAPYS) en las localidades involucradas. Para llevar adelante el proyecto se establecieron dos mesas de trabajo participativas en el ámbito de las municipalidades involucradas, conformadas por los intendentes, así como la sociedad civil convocadas a través de las organizaciones locales Fundación RUNAS en Cachi y CAPPEAS en Guachipas, todo ello coordinado desde la Fundación PRONORTE, la Representación de Relaciones Internacionales y la Secretaria de Ambiente del Gobierno Provincial de Salta.

b. Programa de Cooperación Urbana Internacional con América Latina (IUC-LAC por sus siglas en inglés). El proyecto finalizado en el año 2019 buscó fortalecer capacidades para el logro del ODS 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, basado en el modelo de estrategia a largo plazo que promueve la Unión Europea a fin de conectar a distintas ciudades de la Unión Europea con ciudades latinoamericanas para el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas que estimulen la elaboración de proyectos piloto que logren resultados y generen oportunidades de negocios.

Este Programa, de tres años de duración, está centrado en el RIS3 que significa Research, Innovation, Strategy of Smart Specialization (Investigación, Innovación, Estrategia de Especialización Inteligente). Y para ello, a fines del año 2018 se llevó a cabo la primera misión del Programa, la cual consistió en un viaje de la delegación de Salta a Alentejo-Portugal, con el propósito de visitar las distintas instituciones identificadas en el proceso de emparejamiento para la búsqueda de intereses comunes en tres áreas temáticas: agrobussines, turismo y energías renovables y eficiencia energética.

Durante el año 2019, se realizó la segunda misión en la que la delegación de Alentejo visitó la Provincia de Salta. Se profundizaron los proyectos identificados en las áreas mencionadas, teniendo como resultado alrededor de 5 proyectos piloto en cada área. Esta misión finalizó con la intención de firmar un convenio marco general entre ambas regiones que pudiera dar respaldo a la posterior ejecución de los proyectos seleccionados.

c. Cooperación Descentralizada con Francia

Con el objetivo de lograr distintas alternativas de cooperación con este país, se presentaron -en la Embajada en Buenos Aires- ideas proyectos (fichas de perfil) sobre diversas temáticas, las que se encuentran a la espera de aprobación:

- Pimentón: se busca el intercambio de estrategias de revalorización, asociativismo local, promoción y posicionamiento del pimiento para pimentón como cultivo tradicional de las regiones de Espellette, Francia y Cachi, Salta, Argentina.
- Circuitos cortos de alimentación: se pretende alcanzar el desarrollo de estrategias de abastecimiento local de alimentos a partir de la producción familiar y agroecológica en Seclantás, Valles Calchaquíes, Salta.
- Hilado y tejido de lana natural: revalorización del oficio ancestral del hilado y tejido de la lana natural y de altura en el Gólgota, Salta.
- Polos turísticos y paisajes bioculturales: desarrollo de los polos turísticos de la Provincia de Salta definidos como paisajes bioculturales y en relación con los parques naturales regionales en Francia.
- Residuos sólidos urbanos: fortalecimiento del modelo de gestión de los residuos sólidos urbanos del área metropolitana del Valle de Lerma- Salta, enfocándose en la separación en origen, recolección diferenciada e implementación de plantas locales de clasificación.
- Museo Antropológico Pablo Díaz: Acciones de intercambio para el fortalecimiento institucional, educativo y de promoción del patrimonio cultural antropológico de los Valles Calchaquíes.

3.2.4. Cooperación con organismos multilaterales

a. Fondos TRAC - Organismo Multilateral Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Situación del Proyecto: el proyecto finalizado en el año 2019 fue presentado por la Subsecretaría de Políticas de Género junto a esta Representación para trabajar con microempresas para mujeres jefas de hogar de municipios de la Provincia de Salta, llevándose a cabo las capacitaciones en los municipios de Los Toldos, Pichanal y Aguaray.

b. Fondos TRAC Organismo Multilateral Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Situación del Proyecto: el proyecto finalizado en el año 2019 buscó fortalecer capacidades para el logro del ODS N°4 sobre Educación de Calidad. El mismo fue presentado por la Secretaria de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación de Salta con el apoyo de la Representación de Relaciones Internacionales ver-

sando la temática sobre “Robótica y Tecnología para Educar”.

3.2.5. Cooperación con Japón. Programa OVOP -JICA

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), firmó en el año 2019 con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación un acuerdo de cooperación para llevar adelante el Programa OVOP “One Village, One Product”, específicamente en 5 provincias del NOA y NEA, entre ellas Salta. El mismo busca brindar asistencia técnica durante 5 años para promover el fortalecimiento de los grupos de la economía social y de las organizaciones que les brindan apoyo. El OVOP surge como una estrategia de desarrollo local en la década de los '70 en Japón, fundamentándose en el trabajo de las comunidades locales, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios o únicos, se convierten en autogestores de su desarrollo. De esta manera aspira a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades, propiciando el desarrollo de las capacidades que posibiliten dar mayor valor agregado a sus recursos, a fin de promover la identidad, el respeto por la cultura local, el sentido de pertenencia y el sentimiento de orgullo. La oficina de Relaciones internacionales forma parte de la Mesa de Trabajo provincial como coordinador de las actividades.

3.3. Gestión internacional

Otra área fundamental de la Representación es la relacionada es la gestión internacional en donde se trabaja en lo relativo a la recepción y asistencia de misiones diplomáticas y empresariales extranjeras, así como también actuar como punto focal ante los distintos consulados y representaciones exteriores con sede en Salta. Además, como punto focal ante Cancillería argentina, es nuestro trabajo coordinar la agenda anual de los temas de interés provincial.

Por otra parte, en esta área se busca promocionar Salta en el exterior, ya sea organizando y participando en ferias internacionales y de promoción de la Provincia en el exterior, como en conferencias y seminarios sobre asuntos internacionales realizados en la Provincia, en la región y en el exterior.

Y por último y no menos relevante, aspiramos a reunir y estructurar la información relativa a la gestión exterior de la Provincia encarada por las diversas áreas de gobierno, a partir de una Unidad de Registros de Acuerdos Regionales e Internacionales y darle el correspondiente seguimiento a los acuerdos y a las acciones adoptadas por la Provincia en el ámbito internacional.

Algunas de las tareas desempeñadas y acciones de gestión internacional son mencionadas más abajo a modo de ejemplificación.

3.3.1. Vinculación con Embajadas y visitas protocolares

Recepción de la visita del embajador de Suiza, Sr. Heinrich Schellenberg durante el mes de octubre de 2019. Para ello, en la Representación de Relaciones Internacionales se llevaron a cabo reuniones con funcionarios provinciales y referentes del sector privado. Durante la visita se abordaron temas de interés para cada sector con el propósito de estrechar lazos de cooperación y amistad entre la Provincia y el país europeo, así como también establecer acciones para identificar nuevas oportunidades de trabajo conjunto. Participaron de dichos encuentros el secretario de comercio e industria, Jorge Falcón, la directora de capacitación de la Secretaría de Turismo, Alicia Iburguren, el vicepresidente de la Cámara de Turismo, Mariano García Caínzo, el presidente de la Cámara de la Construcción, Jorge Banchik, la presidente de ProSalta, Flavia Royón, la secretaria legal y técnica del Consejo Económico Social, Patricia Saravia Patrón y el presidente de la Fundación "Federalismo y Libertad" José Godoy.

3.3.2. Unidad de Registros de Acuerdos Regionales e Internacionales URARI

Con el Decreto 1589/2009 del 06 de abril de 2009 se creó un "Registro Único de Acuerdos y Convenios Regionales e Internacionales" con el fin de catalogar, concentrar y sistematizar los distintos instrumentos que en el plano internacional y regional vinculan a la Provincia, continuando con el antecedente iniciando por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (en adelante, CARI) que sistematizó los convenios internacionales firmados por la provincia entre 1994 y 2005. Dicho registro está a cargo del Representante del Poder Ejecutivo ante Organismos Internacionales, figura creada por Decreto del ejecutivo provincial Nro. 487/08.

El objetivo de crear la URARI fue dar visibilidad a la política de inserción internacional que lleva adelante la Provincia y lograr una base de datos que sea accesible al Gobierno Provincial en particular y a la comunidad en general, sistematizando para ello los convenios firmados hasta el año 2019. Para ello, se llevó adelante un trabajo exhaustivo donde se visitó cada una de las reparticiones del gobierno provincial, y elaboró una ficha de catalogación para cada documento para cargarla en la base de datos, realizando luego un resumen analítico de la información obtenida. Y, por último, se digitalizaron en formato PDF los documentos obtenidos para su accesibilidad.

3.4. Vinculación con el sector académico

El vínculo continuo con la academia permite al sector gubernamental conceptualizar las prácticas políticas de inserción internacional, la sensibilización y sociabilización a futuros profesionales del contexto y acción política y una retroalimentación necesaria de intercambio de saberes entre la teoría y la práctica de las relaciones internacionales. Para ello, se abrieron diferentes espacios sinérgicos entre la Representación de Relaciones Internacionales y el sector académico, como mencionaremos más abajo por ejemplo el dictado de talleres universitarios y la publicaciones académicas.

3.4.1. Intercambios académicos y talleres

En este ámbito, en general, se trabaja juntamente con las distintas facultades en función de las temáticas de cooperación. Asimismo, existe una vinculación con la Facultad de Ciencias Jurídicas y la Jefatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Salta (en adelante, UCA-SAL) por ser específica del área, pero también porque desde ambos espacios se tiene la convicción de la importancia de articular los ámbitos gubernamentales y académicos. En este marco, en noviembre de 2019 se participó del Seminario “La Política Exterior vista desde las unidades subnacionales”, organizado por el Instituto de Derecho Internacional de dicha Universidad, donde se presentó la experiencia de gestión internacional llevada adelante por la Representación de Relaciones Internacionales y presentamos en esta oportunidad, entre otras cosas, la herramienta de la URARI.

3.4.2. Publicaciones y revistas internacionales

a. Por medio de un Convenio de Cooperación Técnica entre CEPAL, el Gobierno de la Provincia de Salta y el Consejo Federal de Inversiones se realizó un estudio sobre el “Diagnostico y Análisis de Brechas Estructurales y Desarrollo de la Provincia de Salta”. La finalidad ha sido la de realizar la publicación de un estudio a partir de la perspectiva de las brechas estructurales, con miras a contribuir con los gobiernos subnacionales en la determinación de las áreas de intervención pública estratégicas para el cierre de las brechas existentes y aportar un diagnóstico que sirva de respaldo para las estrategias de captación de financiamiento en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El estudio fue realizado en el transcurso del año 2019.

b. Otra publicación ligada al accionar de la oficina y del cual participaron técnicos de esta, ha sido la elaboración del libro sobre “ZICOSUR Oportunidad para el Norte Argentino. Análisis y proyección de la zona de

integración del centro oeste suramericano⁴⁰¹. El mismo surgió fruto de la convicción de que la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano (ZICOSUR) constituye una gran oportunidad para las provincias del NOA y NEA argentinos, dado que las unidades subnacionales que la integran comparten una misma condición, se trata de áreas postergadas y de menos desarrollo con respecto a otras zonas de sus respectivos países, pese a su enorme potencialidad en recursos humanos y naturales. El libro pretende ser un aporte para el análisis y la toma de decisiones necesarias que aseguren su continuidad, exponiendo la génesis de los procesos de integración, sus distintas modalidades, el tratamiento que cada país brinda a las relaciones externas de sus unidades subnacionales, el nacimiento y evolución de la zona.

Asimismo, desde la Representación se participó del libro "Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales"⁴⁰². El presente libro es una obra colectiva que reúne trabajos sobre gestión internacional de provincias argentinas y constituye el resultado de la práctica profesional de los autores. Es un trabajo que se enmarca en la disciplina de las Relaciones Internacionales y se organiza en torno a siete capítulos que recorren diversas aristas de la gestión internacional de las provincias argentinas a través del análisis de casos. Allí se analizó "El caso de Salta en ZICOSUR"

c. De la misma forma, se escribió y/o brindó información de primera mano para diversas revistas internacionales como por ejemplo en el artículo "El Rol Estratégico de los Gobiernos Locales y Regionales en la Implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la Cooperación Sur-Sur y Triangular"⁴⁰³ en el cual se hace referencia al accionar de los gobiernos locales y regionales, en este estudio de caso la Provincia de Salta, ya que los mismos tienen un rol estratégico en la implementación de la Agenda 2030 y la localización de los ODS.

401 Barbarán, Gustavo (director y coordinador) "ZICOSUR Oportunidad para el Norte Argentino. Análisis y proyección de la zona de integración del centro oeste suramericano". Ediciones Universidad Católica de Salta Eucasa. Año 2019. 250 p

402 Barreto, Luis Maximiliano (Comp.) "Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales". Universidad Nacional de Rosario Editora. Año 2017.

403 Ojeda Medina, Tahina "El Rol Estratégico de los Gobiernos Locales y Regionales en la Implementación de la Agenda 2030: Experiencias desde la Cooperación Sur-Sur y Triangular". Año 2019. [en línea] <<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6224>> [Consulta: 29 de diciembre de 2019].

4. Conclusiones

Salta ha mostrado tener un temprano interés en su internacionalización y proyección internacional, quedando plasmado a partir de su Constitución de 1984 y sucesivas reformas, pero también visualizado en la jerarquía asignada a la temática mediante la institucionalización producto de la creación de una estructura que la sustenta. Al mismo tiempo, hemos podido observar a lo largo de este trabajo que la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia tuvo y tiene cada vez más un gran abanico de acciones, actividades y ámbitos de inserción, desde donde se buscó posicionar a la Provincia de Salta como un actor en el escenario internacional.

En ese marco, diversas fueron las áreas de desarrollo en pro de la estrategia de Internacionalización, donde una de las aristas priorizadas ha sido la integración regional ya que desde la Provincia históricamente se ha mostrado la constante necesidad de salir al pacífico con el propósito de insertarse en las grandes corrientes de comercio mundial, buscando nuevos nichos y profundizando los vínculos existentes para lo que sigue resultando fundamental potenciar los procesos de integración como ZI-COSUR, además de la búsqueda del fortalecimiento de las relaciones bilaterales con nuestros Estados vecinos Bolivia, Chile y Paraguay.

Otro aspecto destacado de la labor de Representación es la fuerte apuesta que se ha hecho a la cooperación internacional, elaborando para ello una estrategia de cooperación con la finalidad de poder acceder a la misma de manera concreta y precisa con herramientas tales como el "Mapa Social de Salta" que refleja nuestra realidad, así como con una proyección de necesidades y capacidades instaladas con el propósito no solo de recibir cooperación sino también de brindarla y de buscar socios, alianzas y compañeros en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por otra parte, las acciones de gestión propiamente dichas que abarcan desde visitas protocolares hasta la creación de la URARI y la vinculación con el sector académico resultan fundamental para visibilizar a la Provincia en el exterior y también para mostrar y complementar el trabajo interno que se realiza día a día.

Por lo expuesto, estamos convencidos de que se avanza hacia una Política de Estado en materia de gestión internacional e Internacionalización de la Provincia, dado que el interés y las acciones en busca de su inserción llevan más de 30 años de práctica ininterrumpidas a pesar del cambio de administraciones provinciales.

La estrategia de internacionalización llevada adelante por la Oficina de Relaciones Internacionales en nombre del Gobierno Provincial es pensada desde la perspectiva del desarrollo y siguiendo los lineamientos

de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y las “Metas 2030”. Considerando como destinatario final de las políticas públicas implementadas, el ser humano en su integridad y haciendo hincapié en la ciudadanía que se encuentra en contextos de pobreza estructural, marginación, jóvenes de poblaciones rurales, etc., es decir aquellos que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, buscando desde nuestro rol de articulador ser capaces de conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de distintos niveles de gobierno, de la cooperación internacional y de las alianzas con otros países y regiones para el desarrollo de nuestros territorios y poblaciones.

Federalismo y descentralización

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE USHUAIA: SU ROL COMO PUERTA DE ENTRADA AL CONTINENTE ANTÁRTICO Y SU ESTRECHA VINCULACIÓN CON LA CUESTIÓN MALVINAS.

Por Andrea Pietrafesa

Abstract

A raíz del análisis de legislación nacional, provincial y local, y de fuentes periodísticas actuales sobre el funcionamiento y organización de las gestiones gubernamentales en esos tres niveles, este art. aborda la importancia y el rol fundamental que cumple la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y en particular el de la ciudad de Ushuaia, en las acciones que se emprenden a nivel nacional e internacional relacionadas con la "cuestión Malvinas" y con la Antártida, demostrando una profunda y sostenida internacionalización de sus políticas.

Palabras claves: Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur – Ushuaia - Cuestión Malvinas – Antártida – Internacionalización - Cancillería argentina.

1. Introducción

La ciudad de Ushuaia ubicada en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (en adelante, "Tierra del Fuego" o la Provincia, indistintamente) se presenta como una de las ciudades cercanas a Antártida, dado que sólo se encuentran separadas por aproximadamente 1.000 kilómetros de distancia. A esta particularidad se le suma la ubicación de obras de infraestructura como el puerto y el aeropuerto, lo cual facilita su rol como una de las "puertas de entrada" al Continente Antártico.

El objetivo general de este trabajo es analizar cuál es la relación entre la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur –entidad subnacional– con la ciudad de Ushuaia -entidad local- en su estrategia de internacionalización. En ese marco nos proponemos indagar acerca de los aspectos institucionales a los efectos de determinar la existencia de áreas encargadas de las relaciones internacionales tanto en la Provincia como en el Municipio y cómo funcionan las mismas.

Los objetivos particulares dirigen la investigación al análisis de los siguientes aspectos: Determinar los ejes de internacionalización de la ciudad de Ushuaia, para lo cual se analizarán convenios internacionales

celebrados, participación en ferias, misiones internacionales y redes de ciudades que permitirá definir el “perfil internacional” de la ciudad, identificar los ejes de internacionalización de la provincia, indagar acerca de la relación de la Ciudad y de la Provincia con la Cancillería en orden a la internacionalización, individualizar el marco jurídico que permite tal internacionalización a la Ciudad y a la Provincia (para lo cual nos remitiremos al análisis de la Constitución provincial) y analizar la división política y administrativa de la Provincia.

En base a todo ello consideramos la necesidad de fortalecer la conexión entre la Provincia y el Municipio para ser fuertes en el ámbito internacional, defendiendo la soberanía argentina en la “causa Malvinas” y a la Ciudad de Ushuaia como una de las “puertas de entrada” al Continente antártico.

2. Áreas encargadas de llevar a cabo las relaciones internacionales tanto en la Provincia de Tierra del Fuego como en el Municipio de Ushuaia

La Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se encuentra estructurada institucionalmente de la siguiente manera: nueve ministerios y tres secretarías⁴⁰⁴. Dentro de estas instituciones, hay una que se destaca por sus labores en el ámbito internacional, la “Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales”, la cual comenzó a funcionar por Resolución Ministerial el 10 de diciembre de 2015⁴⁰⁵, y continúa su existencia y mandato actualmente a cargo del Licenciado Andrés Manuel Dachary⁴⁰⁶.

La mencionada Secretaría fue creada a iniciativa de la anterior gobernadora de la Provincia Rosana Bertone quién desde el inicio de su gestión identificó a Tierra del Fuego como sitio clave desde el punto de vista de la geopolítica, poniendo énfasis particular en que la misma incluye Antártida e Islas Malvinas⁴⁰⁷, dejando entrever que este sería un tema clave a lo largo de su mandato para desarrollar las debidas políticas

404 Ley 1.301 De Ministerios de fecha 17/12/2019. Boletín Oficial 17/12/2019. Cabe mencionar que hubo un cambio respecto de la gestión anterior en la cual se estructuraba el gobierno provincial en una jefatura de gabinete, nueve ministerios y tres secretarías.

405 En la gestión anterior llevaba el nombre de “Secretaría de Asuntos Relativos a Antártida, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”.

406 Decreto Provincial 95 de fecha 17/01/2020. Boletín Oficial nro. 4526.

407 En clara referencia a la “Cuestión Malvinas”. Cf: Télam Agencia Nacional de Noticias, *Balotaje* [en línea] <<http://www.telam.com.ar/notas/201511/127919-ber-tone-tierra-del-fuego-balotaje-elecciones.html>> [Consulta: 01 de marzo de 2020]

públicas y demás tareas propias de una gubernatura. En igual sentido señaló a la “Causa Malvinas” como uno de los tópicos principales en la agenda de trabajo de su gestión, siendo manifiesto que su objetivo es continuar con una política activa a nivel internacional sobre el reclamo legítimo de soberanía⁴⁰⁸. (Diario del fin del Mundo, 2015).

En el actual gobierno provincial, a cargo del gobernador Gustavo Adrián Melella y la vice gobernadora Mónica Urquiza se ha reiterado la importancia del tema manteniendo la Secretaría en su estructura de gobierno central, con un mandato específico en asuntos internacionales. Así, en el acto de conmemoración del Día de la Antártida, la vice gobernadora remarcó la particularidad de Tierra del Fuego al ser la única Provincia del país que es bicontinental, reafirmando el compromiso con la defensa de la soberanía nacional e integridad territorial sobre todos los territorios provinciales⁴⁰⁹. En igual sentido, Urquiza remarcó la importancia “del desarrollo y puesta en práctica de programas de cooperación internacional (...), articulados con el gobierno nacional, en función de nuestra política de Estado provincial en materia Antártica y de las políticas orientadas a la consecución de los objetivos del tratado antártico”⁴¹⁰.

También se refirió a la importancia de la Ciudad de Ushuaia como “una plataforma altamente competitiva frente a otras naciones siendo que es un desafío que debemos asumir en pos de la defensa del interés nacional y provincial sobre el sector antártico argentino”. El secretario de Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales, Andrés Dachary, también remarcó la importancia de integrar a la Antártida con el resto de la provincia⁴¹¹.

La Ley de Ministerios fue sancionada el día 17 de diciembre de 2019 y publicada ese mismo día en el Boletín oficial⁴¹². En su artículo 3º señala que habrá Secretarías de Estado que tendrán como tarea colaborar con el Poder Ejecutivo “con igualdad de rango y jerarquía que los ministerios”⁴¹³. Una de ellas es la Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales. Más adelante esa misma ley, numerada 1301, establece que las tres Secretarías son responsables solidariamente con el gobernador por los actos que refrenden, es decir,

408 Diario del Fin del Mundo, *Bertone: “la causa Malvinas nos une a todos”* [en línea] <<http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2015/12/02/60242-ber-tone-la-causa-malvinas-nos-une-a-todos>>.

409 *Ibíd.*

410 *Ibíd.*

411 *Ibíd.*

412 doc. cit.

413 *Ibíd.*, art. 3.

son responsables juntamente con sus pares por los actos que suscriban en acuerdo y no podrán eximirse de responsabilidad aduciendo en su descargo orden emanada de la gobernadora⁴¹⁴.

Siguiendo con ello, el artículo 7º estipula que el Poder Ejecutivo reglamentará en el ámbito de los Ministerios y Secretarías de Estado el funcionamiento de las Secretarías y Subsecretarías que se estimen necesarias para el adecuado cumplimiento de las competencias fijadas en la ley⁴¹⁵. Asimismo, el Poder Ejecutivo puede delegar en los ministros, secretarios y subsecretarios funciones relacionadas con las materias que le competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente cada decreto⁴¹⁶.

Sin embargo, el artículo que más nos interesa nombrar de esta Ley de Ministerios 1301 es el artículo 23, en el cual se detallan las atribuciones y competencias de la Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales.

En primer lugar, señala el deber de asistir al gobernador de la Provincia, "en orden a sus competencias, en todo lo inherente a acciones que propicien el ejercicio soberano sobre la jurisdicción provincial"⁴¹⁷.

Luego, la ley detalla las atribuciones y competencias en particular que le corresponden a la Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales. A continuación, nos detendremos a analizar cada una de ellas ya que resultan de fundamental importancia para el objeto de estudio del presente trabajo.

Comienza este artículo señalando que una de las atribuciones y competencias en particular es "procurar el cumplimiento efectivo de la Resolución 2065/65 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas"⁴¹⁸. Esta Resolución fue sancionada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas reunidos en la Asamblea General el día 16 de diciembre de 1965, y establece que:

(...) Tomando nota de la existencia de una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre dichas Islas,

1. Invita a los Gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a proseguir sin demora las negociaciones recomendadas por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales a fin de encontrar

414 *Ibíd.*, art. 10, inc. 2.a.

415 *Ibíd.*, art. 7.

416 *Ibíd.*, art. 7.

417 *Ibíd.*, art. 23.

418 *Ibíd.*, art. 23 inc. 1.

una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Islas Malvinas (Falkland Islands) (...)»⁴¹⁹.

De esta primera competencia específica de la Secretaría se puede deducir la importancia que tiene la Cuestión Malvinas en la Provincia y la necesidad de continuar las acciones encaminadas a la solución de la controversia de soberanía sobre los territorios nacionales. Para ello, será necesario que la Secretaría entienda en la planificación, diseño, coordinación y ejecución de políticas estratégicas para la Provincia, siempre con la mira puesta en los temas anteriormente detallados y en el marco de normativas y políticas vigentes. Se destaca una vez más el compromiso en la unificación a nivel jurisdiccional de la Provincia en temas antárticos y otros que involucren a las Islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur.

Junto con ello, la Secretaría debe asistir al Poder Ejecutivo Provincial en el área de su competencia, coordinando y articulando su accionar con las áreas del Gobierno Nacional y otros actores del sistema internacional, en específico con la Cancillería argentina, que posean jurisdicción en asuntos afines⁴²⁰. Esto significa coordinar y articular acciones con la Cancillería argentina tendientes a la defensa de los derechos e intereses argentinos sobre las Islas del Atlántico Sur y sus espacios marítimos circundantes. Se menciona específicamente el rol que debe cumplir la Secretaría en “coordinar y articular acciones con Cancillería argentina tendientes al cumplimiento efectivo de la Resolución A/RES/41/11 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas” que es la que exhorta a todos los Estados de la zona del Atlántico Sur a promover la cooperación regional, a respetar la paz, la unidad nacional, la soberanía, independencia política e integridad territorial⁴²¹.

Es menester mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino tiene también un área específica encargada de tratar esta temática llamada “Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur”⁴²², la cual posee sus atribuciones y competencias específicas que trataremos más adelante. En conclusión, ambas Secretarías, la de Nación y la de Provincia deben continuar coordinando y articulando acciones tanto en lo relativo a la Cuestión Malvinas, como

419 ONU. Asamblea General de las Naciones Unidas, RES/AGNU/2065/65 de fecha 16/12/1965.

420 doc. cit.

421 ONU. Asamblea General de las Naciones Unidas, RES/AGNU/41/11 de fecha 24/10/1986.

422 Decreto 50/2019, sancionado el 19/12/2019, anexo I.

así también en lo que respecta a la defensa de los derechos e intereses argentinos sobre la Antártida y el sistema del Tratado Antártico, tal como lo establece la ley.

Siguiendo con la misma temática, entre otras de las tareas que se le atribuyen a la Secretaría, se encuentra la de "desarrollar una postura global unívoca respecto a la ejecución de prácticas colonialistas por parte de una potencia extrarregional en el subcontinente, persiguiendo el agotamiento de dicha práctica en todo el planeta"⁴²³. Esta competencia no se encontraba taxativamente en el articulado de la anterior Ley de Ministerios, y, por ende, demuestra que aún con mayor énfasis se trabajará desde la Provincia de Tierra del Fuego en una postura que se asumirá a nivel internacional sobre los temas relacionados al colonialismo y soberanía nacional.

Por otro lado, la Secretaría también tiene como mandato la coordinación con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para incorporar y perfeccionar en todos los niveles de enseñanza, los legítimos derechos e intereses argentinos sobre Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, así como también respecto a los derechos e intereses argentinos en la Antártida y su actividad antártica, tanto en la incorporación en los programas de estudios respectivos como en la difusión de los medios de comunicación⁴²⁴.

Respecto al rol de la Secretaría en el Consejo Asesor Observatorio Cuestión Malvinas, se mantiene la postura de la anterior gestión de gobierno de que continúe ejerciendo su presidencia⁴²⁵. Cabe mencionar que quien fue nombrado secretario, Andrés Dachary, fue anteriormente quien dirigía este Consejo⁴²⁶. Al respecto, el Observatorio Cuestión Malvinas forma parte de uno de los ejes principales de internacionalización de la Provincia. Según el artículo 2º de la ley fueguina nro. 836 del año 2010, el Consejo Asesor del Observatorio Cuestión Malvinas tiene por objeto estudiar, promover, analizar, desarrollar e impulsar acciones atinentes a la Cuestión Malvinas, en un ámbito de planeamiento y desarrollo de programas de coordinación de políticas mancomunadas a tal efecto⁴²⁷.

Asimismo, y quizás uno de los artículos más interesantes respecto

423 doc. cit., artículo 23.5.

424 doc. cit., artículo 23.6. y 23.17.

425 doc. cit., artículo 23.9.

426 Crítica Sur, *El Consejo Asesor Observatorio Cuestión Malvinas le pedirá una reunión a Jorge Argüello* [en línea] <https://criticasur.com.ar/nota/11479/el_consejo_asesor_observatorio_cuestion_malvinas_le_pedira_una_reunion_a_jorge_arguello> [Consulta: 01 de marzo de 2020]

427 Ley 836 Consejo Asesor Observatorio Cuestión Malvinas: Creación, sancionada el 21 de diciembre de 2010, Boletín Oficial 12/01/2011, art. 2.

a este trabajo, es el que determina que la Secretaría debe “propiciar políticas estratégicas para la Provincia, haciendo foco en los procesos de internacionalización y proyección exterior”⁴²⁸.

En base a lo que mencionamos unos párrafos atrás, esta institución es la encargada de articular acciones con la Cancillería argentina para instalar la problemática del Atlántico Sur en el MERCOSUR, y en todo otro ámbito internacional que corresponda, así como adherir y articular con la misma en fomento de las negociaciones bilaterales con el Reino Unido, y a la conservación de un foro abierto de discusión permanente con eje central en el dialogo sobre soberanía.

Como muestra de que ello se lleva a la práctica y en base a lo investigado, se puede deducir que el nivel de internacionalización de la Provincia es profundo y constante, que se mantiene pese al cambio de gestión gubernamental. Tal es así que cumpliendo con lo que manda la ley, llega a tener vínculos directos con Organizaciones Internacionales, y se espera que lo siga haciendo tal como autoriza su legislación. Un ejemplo de ello, aunque de la anterior gestión, es la firma de adhesión que realizó la ex gobernadora Bertone al Pacto Global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual representa una “iniciativa de responsabilidad social corporativa sobre Derechos Humanos, Estándares Laborales, Medio Ambiente y Anticorrupción”⁴²⁹. Asimismo, la ex gobernadora Bertone asistió a la reunión del Comité Especial de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), llevada a cabo hasta el 27 de junio del 2016 en Nueva York, Estados Unidos.

Sobre la actual gestión aún no pueden hacerse muchas conclusiones, aunque sí se espera un diálogo fluido y propicio con la Cancillería. Tal es así, que en la primera reunión del año del ya mencionado Consejo Asesor del Observatorio Malvinas se contó con la presencia de Daniel Filmus, actual secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Nación, reunión en la cual se trató cuáles son los mejores caminos para seguir avanzando en la reafirmación sobre la soberanía de las Islas Malvinas⁴³⁰. Esta participación del Gobierno nacional fue considerada por el secretario provincial Dachary como un hecho y oportunidad inédita. Además, resaltó la importancia del compromiso en trabajar conjunta-

428 doc. cit., art. 23 inc. 10.

429 Diario electrónico de Tierra del Fuego, *Malvinas: La Gobernadora Bertone participará del Comité de Descolonización de la ONU* [en línea] <<http://actualidadtdf.com.ar/2016/06/22/malvinas-la-gobernadora-bertone-participa-del-comite-de-descolonizacion-de-la-onu/>> [Consulta: 01 de marzo de 2020]

430 Infofueguina.com, *Filmus participó de reunión del Consejo Asesor Observatorio Malvinas* [en línea] <<https://www.infofueguina.com/tu-ciudad/ushuaia/2020/2/28/filmus-participo-de-reunion-del-consejo-asesor-observatorio-malvinas-44938.html>> [Consulta: 01 de marzo de 2020]

mente a nivel nacional, provincial y municipal para la construcción de una política en torno a la Cuestión Malvinas⁴³¹.

Esto último es un indicio del alto grado de comunicación e interacción que existe entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, y su constante diálogo, en la temática relacionada con la Cuestión Malvinas y con la Antártida.

Otro punto importantísimo que incorpora la ley es el deber que tiene la Secretaría de posicionar internacionalmente a la Provincia como puerta global de acceso a la Antártida⁴³². En similar sentido, debe propiciar el desarrollo de un polo científico-tecnológico "que promueva el posicionamiento de la Provincia como referencia global en materia de investigación de la Antártida y sus océanos circumpolares"⁴³³. Cabe destacar que, durante la anterior gestión de gobierno, se mencionaba a la Ciudad de Ushuaia como un enclave logístico-científico-académico de alta especialización para operaciones antárticas nacionales e internacionales. Esta vez, se optó por dirigirlo a nivel provincial en vez de local.

2.1. Ejes de internacionalización de la ciudad de Ushuaia.

Antes de mencionar los ejes actuales de internacionalización de la ciudad de Ushuaia nos parece oportuno hacer una breve mención a lo que actualmente se está desarrollando como una rama del derecho constitucional, el llamado derecho municipal.

Como bien menciona Horacio Rosatti al comenzar su obra, "escribir sobre lo municipal supone discurrir la realidad local sin desentenderse a las realidades provincial, regional, nacional e internacional". Se asume a lo local con una perspectiva abierta, a la vez referida y receptora (desde el municipio hacia el mundo y desde el mundo hacia el municipio), pues –como se ha dicho tantas veces– la escala municipal no tarda en convertirse –por acción o por repercusión– en un escenario representativo de todo cuanto acontece en otros niveles de convivencia⁴³⁴.

Siguiendo al mismo autor, el momento histórico más significativo para el desarrollo del Derecho Municipal fue la reforma constitucional de 1994 dentro de la cual se definió la vieja disputa entre autonomía o autarquía municipal al establecer en el artículo 123 de la Constitución Nacional que "Cada provincia dicta su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político,

431 *Ibíd.*

432 doc. cit., art. 23 inc. 14.

433 *Ibíd.*, artículo 23.13.

434 ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2012, pp. 22 y ss.

económico y financiero"⁴³⁵. Asimismo, "la cláusula define la intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la vida política del país. En tal sentido "dice" mucho más que la cláusula originaria del artículo 5º (que refiere al régimen municipal a secas)"⁴³⁶. Dicho esto, es menester mencionar una de las expresiones y a su vez consecuencia clara de la mencionada reforma, esto es la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia, haciendo hincapié en los artículos que mencionan o dejan entrever los ejes de internacionalización del municipio.

Según la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia, sancionada el 28 de marzo del 2002, el Municipio afirma su autonomía municipal manifestando en su artículo 2º que es "independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus competencias institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras para el cumplimiento de los fines que esta Carta Orgánica determina y aquellos que le fueran propios, siendo deber indelegable de las autoridades la defensa de la autonomía municipal"⁴³⁷.

El artículo 21 de esta Carta dice "El Municipio reconoce al turismo como un recurso genuino, de vital importancia para el desarrollo socio económico de nuestra Comunidad. Fomenta su desarrollo a través de políticas y estrategias que consoliden a Ushuaia como 'Ciudad más Austral del Mundo' y 'Puerto y Puerta de Entrada a la Antártida', denominaciones que son consideradas parte del patrimonio de la ciudad de Ushuaia"⁴³⁸. En este artículo vuelve aparecer el concepto de "Puerta de Entrada al continente antártico", esta vez a nivel local en vez de provincial como aparece en la Ley de Ministerios anteriormente analizada. Esto demuestra que tanto a nivel provincial como a nivel regional existe un especial interés por reafirmar este carácter de la ciudad y desarrollarlo desde diversas aristas, tales como el turismo, la educación y demás.

Asimismo, su artículo 22 dice "El Municipio de Ushuaia reafirma su condición de capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y en consecuencia, ratifica la legítima e imprescriptible soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes"⁴³⁹. Nuevamente se reafirma la postura tendiente a sostener y defender la soberanía argentina en la Cuestión Malvinas en el plano municipal

435 Constitución Nacional, art. 123.

436 *op. cit.*

437 Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia, sancionada el 28/03/2002, art. 2.

438 *Ibíd.*, art. 21.

439 *Ibíd.*, art. 22.

En el artículo 37 de la Carta Orgánica se mencionan las competencias de propio y exclusivo ejercicio del Municipio, la cual incluyen su inc. 21 "concertar con la Nación, provincias, municipios y comunas argentinas o extranjeras todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan como fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local, pudiendo para ello formar parte de organismos de carácter regional o interprovincial, nacionales e internacionales a cuya integración sea llamado"⁴⁴⁰. En este caso no se descarta la posibilidad de que la Ciudad pueda llegar a formar parte de organizaciones intergubernamentales, lo que reafirma el alto grado de internacionalización que posee el Municipio y su gran apertura a poder llegar a formar parte en un futuro de discusiones que se lleven a cabo a nivel global.

Siguiendo con la misma línea que apunta a la internacionalización de la Ciudad, haciendo uso de la facultad de concertar tratados que contengan elementos extranjeros (subjetivos u objetivos), el artículo 60 de la Carta Orgánica hace mención al pleno ejercicio y goce de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Constitución provincial y la mismísima Carta Orgánica, todo ello en relación con la promoción y planificación de acciones para la atención de la familia como célula básica, en especial respecto de la niñez, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad⁴⁴¹. En el artículo 61 también se siguen incluyendo los tratados internacionales mediante la incorporación explícita de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño como uno de los instrumentos a los cuales hay que tener en cuenta a la hora de evaluar los principios con los cuales el Municipio va a garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia, entre otras cosas⁴⁴².

Por último y no menos importante, no queremos dejar de hacer mención del hecho de que en Ushuaia se encuentra el Observatorio Provincial Cuestión Malvinas, el cual funciona como eje para difundir y promover la causa Malvinas a nivel nacional e internacional, y es una institución fundamental como eje de Internacionalización.

2.2. Ushuaia como puerta de entrada al continente antártico

Del régimen jurídico que rige hoy el territorio antártico también se da cuenta de la importancia de la Ciudad de Ushuaia como una de las cuatro "puertas" al continente blanco.

La Antártida se rige hoy por normas convencionales establecidas en el Sistema del Tratado Antártico. Antes de la existencia de este instrumen-

440 *Ibíd.*, art. 22 inc. 21.

441 *Ibíd.*, art. 60.

442 *Ibíd.*, artículo 62.

to, aproximadamente en el siglo XIX, ocurrieron una serie de expediciones cuyos objetivos principales eran el descubrimiento, la exploración geográfica y la explotación económica. Este último factor fue el que hizo despertar el interés mundial en la región. Las expediciones fueron cada vez más profundas y firmes de parte de ciertos gobiernos, los cuales intervenían de manera creciente en el territorio antártico. En este sentido, comenzaron a materializar reivindicaciones de soberanía a través de diversos medios. Argentina venía haciendo una serie de declaraciones sobre sus derechos antárticos, hasta que finalmente en 1940 publicó un mapa oficial que incluía dicha región, el cual fue confirmado posteriormente mediante diversas disposiciones legales⁴⁴³.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, algunas reivindicaciones se superponían en territorio y empezó a surgir en la comunidad internacional un temor a que los conflictos armados se trasladen a regiones polares. Es por ello por lo que comenzaron las propuestas de celebración de conferencias internacionales para determinar el *status* jurídico y político del territorio antártico, como la que le hizo Argentina a Gran Bretaña en el año 1940 entre otras.

Los intentos de regulación fueron varios, hasta que finalmente en 1957 se celebró el Año Geofísico Internacional (AGI), el cual se extendió hasta finales del año 1958 y contó con la participación de doce Estados. Gracias a este importante acontecimiento es que se logró sancionar el Tratado Antártico el 1º de diciembre de 1959⁴⁴⁴.

Ahora bien, todos los puertos con proximidad a la Antártida son considerados puertas a ese continente, cuestión definida internacionalmente. Particularmente Ushuaia se encuentra estratégicamente ubicado, ya que solo mil kilómetros separan a esta Ciudad del territorio antártico. Asimismo, cuenta con infraestructura y servicios dedicados al turismo que llegan a cubrir satisfactoriamente las necesidades de requerimiento de las embarcaciones y sus pasajeros. Por todo ello es que hoy en día Ushuaia se constituye como la Puerta de Entrada a la Antártida.

También gracias a la cercanía mencionada es que Ushuaia adquiere mucha relevancia porque se encuentran en sus aguas adyacentes la mayor diversidad de especies. Otra ventaja es que dentro de los diferentes sitios que rodean la Península, este es uno de los más accesibles⁴⁴⁵.

Por lo tanto, se puede concluir que la Ciudad posee alto grado de

443 CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES, "Antártida y el Sistema del Tratado Antártico. Evolución histórica y política. Intereses argentinos. Protocolo sobre el medio ambiente", Buenos Aires, Manantial, 1996, pp. 8 y ss.

444 *Ibíd.*

445 Sitio oficial de turismo de Tierra del Fuego [en línea] <<http://www.tierradel-fuego.org.ar/antartida>> [Consulta: 2 de marzo de 2020].

internacionalización, sobre todo por su ubicación estratégica en el mapa, ya que esto le permite ser la base para que se asienten gran cantidad de políticas públicas en dos temas fundamentales cuando hablamos de las relaciones exteriores del gobierno argentino, estos son claramente la Cuestión Malvinas y todo lo relativo al territorio antártico.

2.3. Relación de la Provincia de Tierra del Fuego y de la ciudad de Ushuaia con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Ya mencionamos anteriormente las atribuciones y competencias en común que poseen el gobierno nacional junto con el provincial en las temáticas referidas a las Islas Malvinas y a la Antártida, como así también algunas acciones que se llevaron a cabo en conjunto en este último período de tiempo y también en otro capítulo de esta obra, se analizó en particular el modo en que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se vincula con las entidades subestatales. A esta altura nos parece oportuno mencionar las atribuciones que posee la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur que funciona en el marco del gobierno nacional, específicamente en la Cancillería.

Primero, debe entender en los temas vinculados a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Los Espacios Marítimos Circundantes en el Atlántico Sur y, en base a ellos, ejecutar las acciones de carácter bilateral y asistir al ministro en las negociaciones bilaterales en el área de su competencia, coordinando su acción con las demás unidades competentes de la jurisdicción ministerial o fuera de ella⁴⁴⁶.

Asimismo, debe diseñar estrategias y coordinar acciones desde el punto de vista de la política exterior en las relaciones con todos los países para la mejor defensa de los derechos e intereses argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes en el Atlántico Sur y coordinar con las otras Secretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, los diversos aspectos de la política exterior, coordinar con la Secretaria de Relaciones Exteriores la defensa de los derechos e intereses argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich Del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes en el Atlántico Sur en el ámbito multilateral, entender en la difusión de los derechos argentinos sobre dicho territorio como así también en el desarrollo de las políticas

446 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur* [en línea] <<https://cancilleria.gob.ar/es/ministerio-de-relaciones-exteriores-comercio-internacional-y-culto/secretaria-de-malvinas-antartida-y-atlantico-sur>>.

y acciones que realiza el Consejo Consultivo sobre temas vinculados al Atlántico Sur (CASUR)⁴⁴⁷.

3. Conclusión.

Como se pudo desarrollar en el presente trabajo, a raíz de la íntima y estratégica relación con el Continente antártico y con las Islas Malvinas, consideramos que la Provincia y la ciudad de Ushuaia tienen la posibilidad, y también la responsabilidad, de elaborar y desarrollar acciones capaces de contribuir con el prestigio, influencia y liderazgo de la República Argentina tanto en el escenario antártico internacional como en la causa Malvinas a nivel nacional e internacional. Es decir, la Provincia se posiciona como una plataforma operativa, logística, académica, científica y educativa en el marco de lo dispuesto por la Constitución provincial y por las leyes provinciales, siempre actuando en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por un lado y con el municipio de Ushuaia por el otro.

En ese sentido, consideramos que, gracias a este trabajo en conjunto, y a la división institucional existente tanto a nivel nacional, provincial como municipal, es posible lograr el fortalecimiento en el ámbito internacional, defendiendo la soberanía argentina en la causa Malvinas y a la ciudad de Ushuaia como puerta de entrada al continente antártico.

447 *Ibíd.*



SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS COMPARADAS

Federalismo y descentralización

“LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA UN MODELO FEDERAL PARA ARGENTINA”. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LAS UNIDADES SUBNACIONALES EN LA GESTIÓN INTERNACIONAL.

Por Sandra Lorena Steinke.

Abstract.

Suiza, puede ser un modelo posible para la federación Argentina, porque ha utilizado el federalismo como herramienta para conciliar la diversidad existente entre las unidades constituyentes; aplicar una distribución equitativa del poder entre las tres entidades políticas administrativas; generar mayor autonomía y autogobierno; alcanzar un alto nivel de descentralización de abajo hacia arriba; superar a través de la cooperación descentralizada, la separación formal de competencias; y todo ello con un marco jurídico, político, administrativo e institucional, que sirve de base al desarrollo del accionar de las entidades supranacionales y de los gobiernos locales en la gestión internacional.

Palabras claves: Diversidad – Autonomía – Subsidiaridad – Federalismo - Estado federal - Sistema federal político – Confederación – Federación – Cantones – Semicantones – Comunas - Entes subnacionales - Gobiernos locales – Descentralización - Cooperación descentralizada - Cooperación transfronteriza – Internacionalización - Ciudad global.

CAPITULO 1. Introducción.

0.1. Planteamiento y formulación del problema.

Los gobiernos locales y las unidades subnacionales vienen ganando espacio en las relaciones internacionales, gracias a los procesos de globalización, descentralización, cooperación descentralizada, internacionalización, democratización e integración. Ante este avance y con la entrada en vigor de la nueva Constitución Suiza de 1999, fruto del proceso constituyente finalizado ese mismo año, se ha contribuido a aumentar la participación de los cantones en la celebración de convenios internacionales, a nivel individual y en instancias de cooperación, realizada bajo el marco jurídico de la Constitución federal y en otros casos sobre la misma práctica sin norma formal que regule los pormenores. De igual modo, este accionar internacional de las entidades subnacionales, también se encuentra regulado jurídicamente en Argentina, ya que “la reforma constitucional de 1994 instituyó en el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires, y de los municipios como autores subnacionales facultados para realizar gestión internacional". (Natalizio, 2007)

1.2 Importancia del problema.

En este sentido, y de acuerdo con lo descripto, la importancia del tema en el presente trabajo radica en el desafío que plantea esta realidad, tanto para las unidades subnacionales como para los gobiernos locales de la Confederación Suiza como para la República Argentina.

1.3 Hipótesis de investigación.

1.3.1 Hipótesis de investigación principal.

En Suiza, las unidades subnacionales y los gobiernos locales tienen un mayor desarrollo en la gestión internacional gracias al federalismo que concilia la diversidad de las unidades constituyentes de su territorio, repartiendo poder equitativamente y generando gran autonomía y autogobierno. A raíz de esta afirmación, entonces podríamos efectuarnos algunas preguntas sobre la Federación suiza respecto a la Federación argentina.

1.3.2 Interrogantes derivados de la hipótesis de investigación principal.

Tales como:

- ✓ ¿Cuál es el modelo de federación concretamente más adecuado para cada Estado?
- ✓ Siendo considerado el Federalismo suizo, uno de los más antiguos, ¿Podría aplicarse en todo o en parte sus ventajas, a otras federaciones, como por ejemplo a la Federación argentina?
- ✓ ¿De qué tipo de federalismo está dotado su sistema político?
- ✓ ¿La historia de la Confederación Helvética determinó el tipo de construcción política constitucional y el nivel de descentralización? ¿Cómo se dio el paso de una Confederación a una Federación?
- ✓ En un análisis comparativo, ¿Cómo influyen las características estructurales de las federaciones en Suiza y Argentina principalmente en el área internacional?
- ✓ ¿Si una federación es territorialmente de menor tamaño, la influencia y el poder político sobre las unidades constituyentes que la integran será mayor?
- ✓ ¿La autonomía financiera es más amplia en la Argentina que en Suiza?

- ✓ ¿A qué se debe sus limitaciones?
- ✓ ¿Cuál es la diferencia entre el Sistema de Coparticipación Federal de recursos entre la Confederación Helvética y la Argentina?

1.4 Objetivo general y particular.

1.4.1 Objetivo general.

Este proyecto persigue como objetivo general, extender el conocimiento del Sistema Federal Suizo, en el marco de la organización y funcionamiento jurídico-político-institucional que sirven de base al desarrollo de tales entidades.

1.4.2 Objetivo particular.

Y como objetivo particular, se analiza la gestión internacional de los gobiernos locales y unidades subnacionales de la Confederación Suiza a la luz del régimen jurídico que permite tal accionar.

1.5 El alcance.

De esta manera, se busca generar un aporte, desde el punto de vista del derecho comparado para la Argentina.

Para cumplir con estos objetivos, siguiendo los lineamientos de Watts⁴⁴⁸, serán analizadas las características estructurales comunes a todas las federaciones en general aplicadas al caso suizo en particular para extraer lecciones útiles a los entes subnacionales y gobiernos locales en el área internacional para la Federación Argentina.

1.6 Diseño metodológico. Federalismo y gestión internacional. Una visión comparada.

1.6.1 Variables de investigación.

Número de unidades constituyentes.

1. Naturaleza de las unidades constituyentes.
2. Número de unidades constituyentes. Población de las unidades constituyentes.
3. La riqueza de las unidades constituyentes.
4. Autonomía financiera.
5. Redistribución equitativa del ingreso.
6. Distribución de poderes. Consejo Federal. Asamblea Federal. Tribunal Federal. Simetría y asimetría. Instituciones federa-

448 WATTS, L. 1999a. Comparing Federal Systems, 2ª ed. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press

les comunes. Relaciones intergubernamentales.

7. Autonomía.

8. Constitución federal. Relaciones exteriores en la Constitución Suiza 1999. Supremacía federal. Conflicto entre ordenamientos. Asuntos internacionales. Derechos y deberes fundamentales respecto a la federación.

9. Descentralización. Proceso de descentralización. Hermanamiento entre ciudades.

10. Política exterior. Colaboración fronteriza.

11. Federalismo cooperativo. Cooperación descentralizada. Nueva lógica de cooperación suiza.

12. Internacionalización de las ciudades. Zúrich ciudad global. Acción exterior de las ciudades como políticas públicas.

1.7 Introducción aclaratoria del trabajo de investigación.

4.1 Tipo y niveles de investigación

Investigación exploratoria:

Consiste en estudiar un tema poco estudiado.

Investigación descriptiva:

Busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de los fenómenos que se analicen. Describe tendencia de una población. Sirve para analizar como es y como se manifiesta un fenómeno y sus componentes

Investigación correlacional:

Asocia variables mediante un patrón predice para una población. Pretenden determinar como se relacionan o vinculan diversos conceptos o características entre sí.

Investigación explicativa:

Pretende establecer las causas de los eventos sucesos o fenómenos que se estudian. Busca encontrar las razones que provocan ciertos fenómenos.

4.2 Diseño de la investigación.

La construcción de esta matriz constituye una herramienta básica para concretar las variables e indicadores del plan operativo de la investigación; así como para definir los contenidos fundamentales del marco teórico y de los instrumentos de investigación.

TABLA 8. Proyecto de investigación. Diseño. Técnicas e instrumentos de recolección de información. Procedimiento de recolección de datos.

TÍTULO	<p>Proyecto de investigación.</p> <p>La Confederación Helvética un modelo federal para Argentina.</p> <p>Los Gobiernos Locales y las Unidades Subnacionales en la gestión internacional.</p>
TEMA QUE SE ABORDA (INTRODUCCIÓN)	<p>Proyecto de investigación.</p> <p>Los gobiernos locales y las unidades subnacionales vienen ganando espacio en las relaciones internacionales, gracias a los procesos de globalización, descentralización, cooperación descentralizada, internacionalización, democratización e integración.</p> <p>Aumenta la participación de los cantones en la celebración de convenios internacionales, a nivel individual y en instancias de cooperación, realizada bajo el marco jurídico de la Constitución federal y en otros casos sobre la misma práctica sin norma formal que regule los pormenores.</p>
IMPORTANCIA DEL TEMA	<p>Desafío que plantea esta realidad, tanto para las unidades subnacionales como para los gobiernos locales de la Confederación Suiza como para la República Argentina.</p>
HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	<p>Tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el modelo de federación concretamente más adecuado para cada Estado? - Siendo considerado el federalismo suizo, uno de los más antiguos, ¿Podría aplicarse en todo o en parte sus ventajas, a otras federaciones, como por ejemplo a la federación argentina? - ¿De qué tipo de federalismo está dotado su sistema político? - En la historia de la Confederación Helvética, ¿Determinó el tipo de construcción política constitucional y el nivel de descentralización? ¿Cómo se dio el paso de una Confederación a una Federación? - En un análisis comparativo, ¿Cómo influyen las características estructurales de las federaciones en suiza y Argentina principalmente en el área internacional? - ¿Si una federación es territorialmente de menor tamaño la influencia y el poder político sobre las unidades constituyentes que la integran será mayor? - ¿La autonomía financiera es más amplia en la Argentina que en Suiza? - ¿A qué se debe sus limitaciones? ¿Cuál es la diferencia entre el sistema de participación federal de recursos entre la Confederación Helvética y la Argentina?

Federalismo y descentralización

OBJETIVOS.	<p>Objetivo general, extender el conocimiento del Sistema Federal Suizo, en el marco de la organización y funcionamiento jurídico-político-institucional que sirven de base al desarrollo de tales entidades.</p>
	<p>Objetivo particular, se analiza la gestión internacional de los gobiernos locales y unidades subnacionales de la Confederación Suiza a la luz del régimen jurídico que permite tal accionar.</p>
EL ALCANCE.	<p>Se busca generar un aporte, desde el punto de vista del derecho comparado para la Argentina.</p> <p>Para cumplir con estos objetivos, siguiendo los lineamientos de Watts, serán analizadas las características estructurales comunes a todas las federaciones en general aplicadas al caso suizo en particular para extraer lecciones útiles a los entes subnacionales y gobiernos locales en el área internacional de la Argentina.</p>
DISEÑO METODOLÓGICO.	<p>Federalismo. Variables de análisis.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Número de unidades constituyentes. 2) Naturaleza de las unidades constituyentes. 3) Número de unidades constituyentes. Población de las Unidades Constituyentes. 4) La riqueza de las unidades constituyentes. 5) Autonomía financiera. 6) Redistribución equitativa del ingreso. 7) Distribución de poderes. Consejo Federal. Asamblea Federal. Tribunal federal Simetría y asimetría. Instituciones federales comunes. Relaciones intergubernamentales. 8) Autonomía. 9) Constitución federal. Relaciones exteriores en la Constitución Suiza de 1999. Supremacía federal. Conflicto entre ordenamientos. Asuntos internacionales. Derechos y deberes fundamentales respecto a la federación. Descentralización. Proceso de descentralización. Hermanamiento entre ciudades. <p>Política exterior. Colaboración fronteriza.</p> <p>Federalismo Cooperativo. Cooperación descentralizada. Nueva lógica de Cooperación Suiza.</p> <p>Internacionalización de las ciudades. Zúrich ciudad global.</p> <p>Acción exterior de las ciudades como políticas públicas.</p>

<p>INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.</p>	<p>Tipo y niveles de investigación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exploratoria. 2. Descriptiva. 3. Correlacional. 4. Explicativa. <ul style="list-style-type: none"> - Nivel de investigación. - Diseño de la investigación. - Población. Investigación Documental. - Técnicas e instrumentos de recolección de información - Procedimiento de recolección de información. <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración o selección de instrumento de investigación. 2. Codificador de la información según los indicadores de análisis. 3. Tabulación de los datos de información. 4. Elaboración de tablas y organigramas
-----------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CAPÍTULO 2 Marco teórico.

2.1 Marco teórico.

2.2 Definición de conceptos básicos. Federalismo. Estados federales. Sistemas políticos. Federaciones y confederaciones. Sistema federal. Gobierno central y subnacional.

El Federalismo es un proceso que supone una entidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad.⁴⁴⁹ Como fórmula general de unión entre entes distintos, territorialmente identificables, tiene por objeto la conformación del poder central común, y la subsistencia de esferas competenciales exclusivas de las partes, a diferencia de los sistemas unitarios donde hay una autoridad central única.

El Federalismo base de la creación de Estados federales, data del siglo XVIII. Constitucionalmente, fue adoptado desde 1787 en los Estados Unidos, y sobre todos en el siglo XIX por otros países, entre ellos Suiza, para erigir variadas formas de organización política territorial con una estructura estatal configurada por dos grandes ámbitos de gobierno (central- subnacional⁴⁵⁰), Esta diversidad de los sujetos que la integran, es tan característica del sistema federal, expresión descriptiva de una

449 GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho constitucional comparado. Editorial Alianza S.A., Madrid, 1984. Capítulo 11, p. 521 a 571.

450 EMMERICH, Gustavo y ALARCON OLGUIN, Víctor, Tratado de ciencia política. Editorial Anthropos, Barcelona. 2007. p.153. Principio del formulario Final del formulario

categoría más amplia, la de sistemas políticos, que abarca todo un espectro de formas no unitarias entre las que se encuentran las federaciones y las confederaciones⁴⁵¹ que no existe un modelo único puro o ideal de federación⁴⁵².

2.3 Doctrina. Antecedentes de estudio.

2.3.1 La Confederación Helvética, ¿Podría ser un modelo federal para el Estado argentino?

Responder esta pregunta, nos lleva a plantearnos ¿Cuál es el modelo de federación más adecuado para cada Estado?⁴⁵³ Siendo considerado el Federalismo suizo, uno de los más antiguos y exitosos, ¿Podrían ser aplicadas sus ventajas en todo o en parte, a otras federaciones, como por ejemplo a la Federación Argentina?

Tal vez, para un sector de la doctrina, la respuesta a esta pregunta puede resultar incomparable porque entienden que el Sistema Federal Helvético es un modelo imposible de imitar, es el resultado de una historia, de una cultura política y de unos singulares condicionantes económicos-sociales⁴⁵⁴. No obstante, otros consideran, que existen aspectos de la teoría constitucional suiza que nos ofrece, en el federalismo —además del desarrollo cultural de los derechos fundamentales y los elementos de democracia refrendaria— un modelo a seguir⁴⁵⁵. En este proyecto seguiremos esta última postura e intentaremos encontrar sus ventajas. Y para comenzar con nuestra investigación, nos preguntamos ¿Suiza es un caso particular de construcción federal⁴⁵⁶? La respuesta nos lleva a

451 WATTS. RONALD revista internacional de ciencias sociales marzo 2001 n° 167 "El federalismo". Modelo de reparto federal de poderes. [en línea] <www.unesco.org> [Consulta: 19 de enero de 2020].

452 FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, INAP:1988, p.19

453 WATTS, R., op. Cit., p.1 a 194

454 SCHMITT, Nicolás. Les structures institutionnelles de la Suisse : une tradition d'authenticité, en fédéralisme : état et perspectives, Assemblée des Régions d'Europe, Bratislava, 16-18 de Juni de 1992.

455 SANCHEZ FERRIS, GARCIA SORIANO, Remedio, María Vicenta, Suiza Sistema político y constitución. Madrid. Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002, p. 542 a 546.

456 SAINT-OUEN, François "Un ejemplo federalista de descentralización territorial". Fundación Manuel Abad de estudios parlamentarios y del Estado autonómico. Ponencia impartida por François Saint-Ouen con motivo del Seminario sobre "El modelo federal suizo" celebrado el día 24 de enero de 2005, en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza, sede de las Cortes de Aragón.

afirmar que Suiza tiene un:

a) Federalismo político.
b) Federalismo arraigado. (Un proceso histórico original).

a) Es un Federalismo político. Pues entonces, ¿de qué tipo de federalismo está dotado el sistema político federal suizo?

1ª ventaja: La Confederación Helvética, es un sistema político dotado de un federalismo muy arraigado⁴⁵⁷. Este modelo federal, ha servido para garantizar y consolidar la unidad política en la diversidad⁴⁵⁸ existente en las unidades constituyentes (cantones y comunas) que integran su territorio.

TABLA 1. La distribución territorial de las unidades subnacionales.

Argentina total: 23 provincias, la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y 2.164 municipios (2019).⁴⁵⁹

457 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad "Federalismo regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña". Revista de libros. Cuadernos de pensamientos políticos nº 8. Edición Fundación FAES. octubre / diciembre 2005 p. 157 a 167

458 PLA BOIX A, p2. Este artículo se inscribe en el marco del Proyecto de investigación la función del tribunal supremo en el Estado, autonómico SEJ2005-07644, DIRIGIDO POR EL Dr., Manuel Gerpe Landin catedrático de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona. La investigación se llevó a cabo junio a septiembre de 2006 en el Instituto del federalismo de la Universidad de Friburgo, ha obtenido una beca de AGNUR, por Resolución del 11 de Julio de 2005. revista catalana de derecho público, num.36, 2008.

[en línea] <<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik/uebersicht/kantone.html>> [Consulta: 15 de enero de 2020].

459 [en línea]<https://datos.gob.ar/dataset/modernizacion-servicio-normalizacion-datos-geograficos/archivo/modernizacion_7.2> [Consulta: 15 de enero de 2020].

Federalismo y descentralización

ARGENTINA			
PROVINCIA	MUNICIPIO	PROVINCIA	MUNICIPIO
Buenos Aires	134	Catamarca	34
Chaco	68	Chubut	45
Córdoba	428	Corrientes	66
Entre Ríos	259	Formosa	37
Jujuy	60	La Pampa	79
La Rioja	18	Mendoza	18
Misiones	75	Neuquén	57
Río Negro	75	Salta	75
San Juan	19	San Luis	19
Santa Cruz	20	Santa Fe	20
Stgo. del Estero	71	Tierra del Fuego	71

Suiza Total: 20 cantones 6 Semicantones y 2.212 comunas (2019)⁴⁶⁰.

SUIZA			
CANTÓN	COMUNA	CANTÓN	COMUNA
Aargau	213	*Appenzell Rodas Interiores	6
*Appenzell Rodas Exteriores	20	*Basilea-Ciudad	3
*Basilea-Campaña	86	Berna	356
Friburgo	163	Ginebra	45
Glarus		Grisones	125
Jura	57	Lucerna	83
Neuchâtel	37	*Nidwalden	11
*Obwalden	7	Schaffhausen	26
Schwyz)	30	Solothurn	109
St. Gallen	77	Tessin	135
Thurgau	80	Uri	20
Valais	134	Vaud	318
Zug	11	Zúrich	169

460 [en línea] <<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik/uebersicht/kantone.html>>[Consulta: 15 de enero de 2020].

b) Es un Federalismo arraigado (un proceso histórico original).

La historia Helvética ¿determinó el tipo de construcción política Constitucional y el nivel de descentralización? para comprender esta afirmación, será útil remitirnos a una larga historia que lo explica, que comenzó a fines del siglo XIII y en la que los cantones y ciudades, fueron los que decidieron unirse en una federación superior. Debido al desarrollo histórico de la Confederación, estos retuvieron importantes poderes propios y lograron mantener una distribución no centralizada de las responsabilidades. Esta distribución y el intento de resolver los asuntos al nivel más bajo posible –conocido como el principio de subsidiariedad– son los pilares del federalismo suizo. Esta construcción política y constitucional realizada de abajo (cantones y ciudades) hacia arriba (la Federación, llamada Confederación por razones históricas), permite comprender una 2^o *Ventaja* el alto nivel de descentralización⁴⁶¹, que admite, además, la configuración de un nuevo federalismo –Federalismo Cooperativo– y la propia extensión de la democracia⁴⁶².

A pesar de su pequeño tamaño, Suiza estaba constituida por comunidades bastantes diversas en cuanto idioma, religión y formas de vida, para ella un régimen unitario era inadecuado. Posteriormente, con la Constitución de 1848, se consagra el advenimiento del Estado federal⁴⁶³ que estuvo vigente hasta 1874, año en que tuvo lugar una revisión constitucional⁴⁶⁴. En 1987 comenzó formalmente un proceso de reforma integral de la Constitución, la cual fue aprobada por el pueblo y los cantones de la confederación suiza a través del referéndum que se celebró el 18 de abril de 1999, y que entró en vigor el 1 de enero del 2000⁴⁶⁵. Fue adoptada por el 59,2% de los votantes a nivel federal y no introdujo cambios fundamentales del sistema federal, pero formulo más detalladamente las relaciones entre la Federación,

461 FRIEDRICH 1968 "Unir una cierta unidad con una cierta diversidad" El federalismo en suiza. Traducción al original al francés por Leonel Pérez Breznieto Castro. p.255 a 311.[en línea]<<http://biblio.juridicas.unam.mx>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

462 [en línea] <https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol_es.pdf> [Consulta: 17 de enero de 2020].

463 FRIEDRICH, op. cit., p.255 a 311

464 GARCIA PELAYO, op. cit., p.521 a 571

465 KOLLER, Heinrich y BIAGNI, Giovanni. "La nueva Constitución Federal de la Confederación Suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados."

los cantones y las comunas⁴⁶⁶.

¿Cómo se dio el paso de una Confederación a una Federación?

3º *ventaja*: Suiza ha utilizado el federalismo como un mecanismo para dotar de unidad la diversidad existente entre las comunidades que la conforman⁴⁶⁷, pasando de ser una Confederación a una Federación (Estado federal)⁴⁶⁸, aunque oficialmente se la sigue denominando Confederación Helvética por sus raíces históricas⁴⁶⁹.

En la federación -a diferencia de la confederación, Estados soberanos que se unen bajo un pacto denominado tratado internacional para asegurarse la defensa común y el otorgamiento de ciertas ventajas y beneficios- hay un solo Estado soberano, aunque dentro del mismo existan varios Estados autónomos facultados para darse sus propias normas. El origen del poder constituyente está en el pueblo de los Estados miembros que delegan facultades en el gobierno federal. El acuerdo originario, se denomina Constitución, se basa en el compromiso a cumplirlo y a someterse a la voluntad general por parte de los miembros. No hay derecho a secesión ni a nulificación⁴⁷⁰.

CAPÍTULO 3 Proyecto de investigación.

3. Suiza y Argentina. Análisis comparativo. ¿Cómo influyen las características estructurales de las federaciones en Suiza y Argentina principalmente en el área internacional?

Suiza -como las federaciones en general- presenta características estructurales que influyen en las unidades constituyentes, en relación unas con otras, dentro de la misma federación y que son aspectos de

466 AREGULLOL MURGADAS, Eric. CELASCO RICO, Clara Isabel, Instituciones y competencias en los estados descentralizados. Instituto de estudios económicos. Febrero, 2011. Cataluña, Barcelona. P. 99.

467 PLA BOIX, op.cit., p.2

468 ELAZAR, 1985 Confederación: Forma de gobierno compuesta por fuertes entidades constituyentes y un fuerte gobierno general. En ambos casos, poseen poderes delegados por el pueblo y la facultad de tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de dichos poderes. Federación: un gobierno más grande y uno más pequeño se relacionan de manera asimétrica en una relación federal en la que este último goza de una autonomía considerable y, a cambio, desempeña un papel mínimo en el gobierno del más grande.

469 FRIEDRICH, op.cit., p.255 a 311

470 SPOTA, Alberto Antonio, "Confederación y Estado federal", Buenos Aires cooperadora de derecho y ciencias sociales de la UBA. 1976. En Dalla vía, Alberto Ricardo, "actualidad del federalismo argentino". pp 193 a 195.

importancia para su funcionamiento⁴⁷¹.

A continuación, se analizarán comparativamente estas cuestiones, haciendo hincapié en los entes subnacionales y Gobiernos locales -cantones y comunas- respecto a la gestión internacional.

3.1 Número de las unidades constituyentes ¿si una Federación es territorialmente pequeña la influencia y el poder político sobre las unidades constituyentes que la integran será mayor?

Suiza, se compone de tres entidades político-administrativas: la Confederación -primer nivel-, los cantones/semicantones -segundo nivel- y las comunas -tercer nivel-⁴⁷². Cuando el número de las unidades constituyentes -cantones y comunas- es relativamente pequeño, por ejemplo, 26 cantones en Suiza -con 3000 comunas aproximadamente- o 23 provincias en Argentina -dentro de estas los municipios- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁷³ por ejemplo, el poder político y la influencia de las unidades constituyentes es probablemente mayor que en las federaciones con gran cantidad de unidades como 89 en la Federación Rusa o 50 en los Estados Unidos⁴⁷⁴.

4º Ventaja: la Confederación Helvética es territorialmente pequeña, en consecuencia, el nivel de influencia del poder político en las unidades constituyentes (cantones y comunas) será mayor comparativamente que en la Federación argentina con un territorio aún más extenso.

3.1 Naturaleza de las unidades constituyentes, ¿la diferencia en la naturaleza de las unidades constituyentes genera desigualdad jurídica, política y administrativa dentro de la Confederación?

Las diferencias en cuanto a la naturaleza de las unidades constituyentes de un Estado podrían generar desigualdad en el estatus dentro la federación. En Suiza, estas desigualdades, al igual que ocurre entre las provincias y municipios de la Federación argentina⁴⁷⁵, son muy diversas, culturales, políticas y socio económicas. Para ilustrar este hecho, ver la tabla sobre diversidad que se presenta a continuación.

471 WATTS, R., op. cit., p. 1 a 194

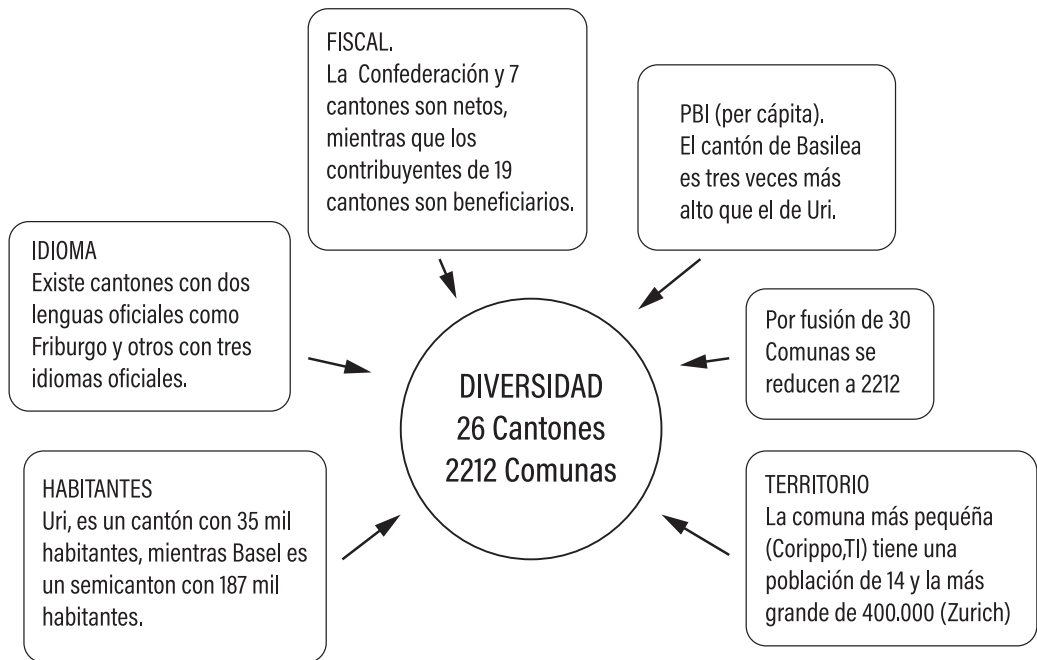
472 [en línea] <http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUIZA_FICHA%20PAIS.pdf> [Consulta: 16 de febrero de 2020].

473 BAZAN, Víctor, Estudios constitucionales vol.11 n° 1 Santiago 2013, año 11 p ,37-88 El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas.

474 WATTS, R.L. op. cit., p.1999

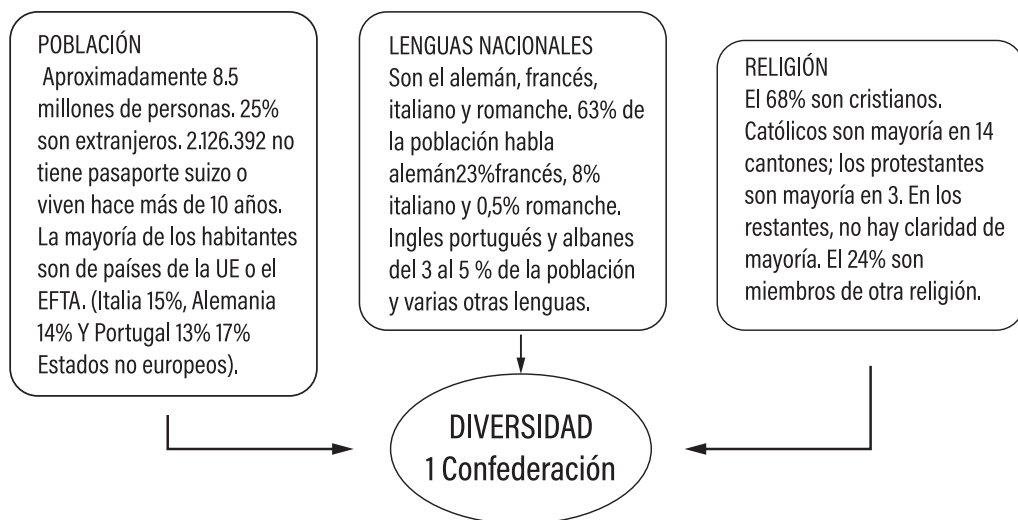
475 [en línea] <<http://www.gob.ar>> [Consulta: 16 de febrero de 2020].

Tabla 2. Diversidad de las Confederación y las unidades subnacionales.⁴⁷⁶



476 THALMAN [en línea] <https://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ch_es_Experto> [Consulta: 24 de enero de 2020]. Sr. Urs Thalmann. Estudio comparado sobre los techos competenciales confederación suiza. p 1-27

TABLA 2. REF: [en línea] <<https://www.eda.admin.ch> 2019> [Consulta: 16 de febrero de 2020].



Luego de ver los datos expresados en la tabla precedente, podemos afirmar una *5ª Ventaja*: las diferencias en los cantones y comunas no tienen ninguna influencia sobre el estatus del de los mismos dentro de la Confederación, porque Suiza utiliza el federalismo como un mecanismo para lograr la igualdad entre las unidades subnacionales que la conforman.

3.3 Territorio de las unidades constituyentes ¿el tamaño y la población de las unidades constituyentes determina la influencia política federal?

Cuando existen desigualdades sustanciales entre las unidades constituyentes en el territorio o en la población, pueden provocar disensiones sobre la influencia relativa de determinadas regiones en la política federal. Es decir que, las unidades constituyentes no influirán de igual modo en la política federal del territorio suizo, relativamente pequeño, con una superficie 41.285 km² y una población 8.236.600 habitantes⁴⁷⁷ que, por ejemplo, en la Argentina, que posee una gran extensión territorial, ocupa el cuarto lugar entre los países americanos y el cuarto en el orden mundial⁴⁷⁸.

477 OFICINA DE INFORMACION DIPLOMATICA. Ficha país. Suiza. 2014 Confederación Suiza. [en línea] <http://www.exteriores.gob.es/documents/ficha-spais/suiza_ficha%20pais.pdf> [Consulta: 22 de noviembre de 2020].

478 [en línea] <<http://www.Argentina.gob.ar>> [Consulta: 04 de octubre de 2020].

TABLA 3. Superficie y población de Argentina⁴⁷⁹ y Suiza⁴⁸⁰.

ESTADO	ARGENTINA ⁴⁸¹	SUIZA
SUPERFICIE	Los nuevos límites significan un aumento de más de 1.782.500 km ² de territorio soberano en la plataforma continental, equivalente al 48% del territorio emergido, que se suman a los aproximadamente 4 799 000 km ² comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas marinas. De este modo, en total la plataforma continental que integra el territorio argentino suma 6 581 500 km ² .	41.285 km ² (1,5% de la superficie terrestre)
POBLACIÓN	44.938.712	8.555.540

3.4 Autonomía financiera, ¿la autonomía financiera de las unidades constituyentes es de Suiza es más amplia que en la Federación Argentina? ¿A qué se debe esas diferencias o limitaciones?

En el marco de la Constitución federal (CF)⁴⁸², el federalismo financiero

479 [en línea] <<https://surdelsur.com/es/dimensiones-argentina/>>[Consulta: 01 de abril de 2019].

Datos extraídos: 3.761.274 km². Instituto Geográfico Nacional (ING). 2019 - 44.938.712 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). 2019- 41.285 km² Oficina de Información Diplomática, septiembre 2019 8.555.540.

480 [en línea] <<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/umwelt/geografie/geografie---fakten-und-zahlen.html>> [Consulta: 01 de abril de 2019].

481 [en línea] <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-argentina-asegura-sus-derechos-sobre-los-recursos-del-mar>> [Consulta: 19 de octubre de 2020].

482 Datos extraídos de La Habana, 25 de enero de 2017 Diálogo bilateral Cuba-Suiza Thomas Mingerjefe del Servicio de *Asuntos* Interiores, Conferencia de los gobiernos cantonales.

suizo, presenta las siguientes características:

Subsidiaridad (artículo 5 de la CF). En la atribución y el ejercicio de las tareas estatales, se ha de respetar el principio de subsidiariedad. Este principio, es la guía para el reparto de tareas entre el sector público y privado, y entre los tres niveles de Estado (Confederación, cantones y comunas). Por otra parte, los problemas regionales y locales han de resolverse a nivel cantonal o comunal. Los asuntos nacionales requieren soluciones a nivel de la Confederación.

Equivalencia fiscal (artículo 43 de la CF). Toda colectividad de una prestación colectiva del Estado asume sus costos. Y toda colectividad que asume los costos de una prestación estatal, puede decidir sobre su prestación. Pero, tales prestaciones deben realizarse de manera racional y conforme a las necesidades. Así se obtiene un equilibrio fiscal que relaciona costos beneficios, y conduce a una congruencia entre gastos y su financiación.

Autonomía financiera de los cantones (artículo 47 de la CF): La Confederación deja a los cantones fuente de financiación suficiente y contribuye a que dispongan de los medios financieros para llevar a cabo sus tareas.

Democracia directa y gastos públicos: A nivel federal, la fuente de ingresos para los impuestos está definidos expresamente por la Constitución federal. A nivel cantonal, diversas formas de referendos en materia de presupuesto o de finanzas y a nivel comunal, hay fijación de las tasas de impuestos y referéndum obligatorio en materia de presupuesto en la mayoría de las comunas.

De acuerdo con el relevamiento realizado por el Instituto Argentino de análisis fiscal (IARAF), los municipios ocupan el primero lugar en relación con la cantidad de tributos recaudador. Estos acaparan un total de 82 de los 163 que impuestos, tasas y contribuciones registrados, siendo el resto divididos entre Provincias y Nación (41 y 40 respectivamente). Las provincias, que se ubican en la segunda posición en cantidad de tributos recaudados, tienen propia constitución con su respectivo régimen municipal y grado de autonomía⁴⁸³.

7º Ventaja: los cantones y de las comunas de la confederación Helvética posee gran autonomía constitucionalmente como en Argentina, sin embargo, esta última se encuentra limitada por otros factores como por ejemplo las leyes de coparticipación. La mitad de los recursos municipales provienen de lo que se recibe de la coparticipación y de otras transferencias corrientes, nacionales y provinciales. Los recursos genuinamente propios (impuestos, regalías e ingresos no tributarios que incluyen tasas, derechos, contribuciones y otros) alcanzan solamente el 40%. Esto implica que los municipios argentinos poseen una gran de-

483 Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), ver[en línea] <<https://www.iaraf.org/>> [Consulta: 11 de abril de 2019]

pendencia de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno, ya que con los recursos propios obtienen solamente dos de cada cinco pesos de su presupuesto.

Como ya se describió, en este y en otro capítulo de la presente obra, la Constitución Nacional brinda la primera aproximación a la discusión acerca de la autonomía financiera de los municipios. Asegura la autonomía, pero sujeta a los lineamientos particulares de cada provincia⁴⁸⁴.

Respecto a la redistribución equitativa del ingreso, ¿cuál es la diferencia entre el sistema de coparticipación federal de recursos entre la Confederación Helvética y la Argentina?

La Confederación Helvética tiene un sistema de participación federal de recursos equitativo, diferente de la Federación Argentina (artículo 94 y artículos 75, inc. 2 e inc. 3 de la Constitución Nacional⁴⁸⁵). Los ingresos cantonales se componen de un promedio de aproximadamente un 77% de ingresos propios y un 23% de la compensación financiera vertical. Tal compensación depende de la propia capacidad financiera del cantón. Los cantones reciben una participación de los tributos federales de aproximadamente 30%. De ese porcentaje, el 17% se reparte según la recaudación de impuestos en los cantones, y 13% se reparte a los cantones con escasos recursos financieros con el objetivo de garantizar una cierta igualdad al interior de la confederación. También existen transferencias de los cantones con fuertes recursos económicos hacia cantones con débiles recursos económicos (compensación financiera horizontal). La recaudación es del 38% Confederación, 33% los cantones y 29% las comunas. Después de las transferencias de la compensación financiera, el gasto público es 26% confederación, 44% los cantones y 30% las comunas⁴⁸⁶. En cuanto, al crédito, los cantones pueden acceder a él, no obstante, si la deuda de los cantones tomara un peso que tuviera influencia en la política exterior de Suiza, la Confederación podría limitar esta práctica por una legislación federal basada en su competencia en asuntos exteriores⁴⁸⁷.

8° Ventaja: la Confederación subsana las diferencias de recursos entre sus unidades constituyentes a través de la Compensación financiera horizontal.

Se considera necesario para el Estado argentino, lograr un mayor grado de correspondencia fiscal con mayores potestades tributarias para

484 MINISTERIO INTERIOR, ARG GOB.AR

485 BERENSZSTEIN, S, 2014. Los beneficios de la libertad, Propuesta para una Argentina moderna de Marcos Buscaglia y Sergio Berensztein. Editorial el Ateneo. Argentina.

486 Departamento Federal de Finanzas EFD, [en línea] <<https://www.efd.admin.ch/efd/en/home.html>> [Consulta: 11 de abril de 2019]

487 *Ibid.*, EFD.

los gobiernos provinciales, y una reforma gradual e integral del régimen de coparticipación, vinculado a las capacidades, competencias y funciones de los actores involucrados⁴⁸⁸.

3.5 Distribución de poderes. Consejo Federal. Asamblea Federal. Tribunal federal. Asimetría y simetría. Instituciones federales comunes. Relaciones intergubernamentales.

En Suiza, el principio de la organización federal busca que los cantones dispongan de un cierto grado de autonomía, de tal manera que las autoridades cantonales no se encuentren, como en los Estados unitarios, en situación de subordinación jerárquica frente a las autoridades federales, en las relaciones entre el poder central y las autoridades concentradas y descentralizadas⁴⁸⁹.

3.5.1 Cantones.

Suiza cuenta con 26 cantones o poderes estatales descentralizados -provincias, en la Federación Argentina- de los cuales 6 son semicantones, que en lo que concierne a autonomía, no se distinguen de los otros cantones. En cuanto a la participación en formación de voluntad de la Confederación, los semicantones tienen solamente la mitad del peso contando los votos, tal desigualdad es solo por razones históricas⁴⁹⁰. Cada cantón tiene su propia Constitución y legislación. El Poder Legislativo, es ejercido por un Parlamento elegido en la mayoría de los casos, según el sistema de representación proporcional. El Poder Ejecutivo y administrativo lo detenta un Consejo de Estado -o Consejo Ejecutivo- elegido por el pueblo por un periodo determinado y organizado según los mismos principios que el Consejo Federal. Su sistema judicial está encabezado por el Tribunal Supremo -Tribunal Cantonal- que hace las veces de instancia de apelación en lo civil y en lo penal y, en caso necesario, de Tribunal de Casación. Según el apartado a) del artículo 98 de la Ley federal de 1943, cada cantón tiene la obligación de establecer un Tribunal Administrativo para la aplicación del derecho público de la Confederación. Además, toda persona cuya causa deba ser juzgada en un procedimiento judicial tiene derecho a que su causa sea llevada ante un tribunal competente, establecido por la ley independiente e imparcial

488 [en línea] <<https://www.cippecc.org/publicaciones/CIPPEC,2017>> [Consulta: 21 de junio de 2019].

489 OFICINA DE INFORMACION DIPLOMATICA. Ficha país. Suiza. 2016 Confederación Suiza. [en línea] <http://www.exteriores.gob.es/documents/ficha-spais/suiza_ficha%20pais.pdf> [Consulta: 15 de diciembre de 2020].

490 *Ibid.*, EFD.

-artículo 30 de la Constitución Federal⁴⁹¹.

3.5.2 Comunas.

Existen en Suiza, según datos de la oficina de información diplomática Suiza, unas 3000⁴⁹² comunas, de tamaños muy variables-denominados municipios en la federación argentina- que constituyen la entidad política más pequeña del Estado federal. Su autonomía está garantizada dentro de los límites fijados por el derecho cantonal -artículo 50 de la Constitución- al igual que las provincias respecto a los municipios en la Argentina deben asegurar y regular su alcance y contenido en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero -artículo 123 en relación con artículo 5 de la CN⁴⁹³.-La organización de las comunas no es uniforme. Mientras que en su mayoría el poder es ejercido por una Asamblea Comunal en la que pueden participar todos los habitantes con derecho a voto, las comunas más importantes esta dotadas de un Parlamento. Las autoridades ejecutivas -el Consejo Comunal- es un órgano elegido en general por votación popular directa⁴⁹⁴.

3.5.3 Repartición de poderes entre la Confederación y los cantones.

La repartición de los poderes entre la confederación y los cantones responde al principio de subsidiaridad: solo corresponden a la confederación las competencias que le atribuye la Constitución. De este modo, ciertas esferas son exclusivas de competencia de la confederación -como por ejemplo las relaciones exteriores- al igual que los derechos de aduana, la política monetaria, los servicios de correo y telecomunicaciones y el ejército, así como la legislación en materia de energía nuclear, protección de los animales, transportes y metrología. Otros sectores, como el culto, la política o asistencia policial, corresponde a la competencia exclusiva de los cantones. En otras esferas -derecho civil, penal, seguros sociales y la circulación vial- la repartición de competencia es menos clara, y coexisten normas jurídicas federales cantonales a menudo el poder de legislar corresponde a la Confederación y la aplica-

491 NACIONES UNIDAS, 2001). HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1 22 de febrero de 2001. Documento básico que forma parte integrante de los informes presentados por los Estados parte. Suiza. 18 de enero 2001. pp. 3 a 10.

492 La gran variedad de información puede ser consultada en internet. [en línea] <www.admin.ch> [Consulta: 15 de diciembre de 2020].

493 BAZAN Víctor istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, ISSN 1126-7917, N°1, 2014, PAGES.131-182 El modelo federal argentino: luces y sombras, pp.137[en línea] <<https://dialnet.uniroja.es>> [Consulta: 15 de diciembre de 2020].

494 NACIONES UNIDAS, op. cit., pp. 3 a 10

ción de las normas a los cantones. En otros sectores es la propia competencia legislativa la que se comparte, por ejemplo, en materia fiscal, seguro de enfermedad y formación. A la confederación le corresponde la tarea de legislar en materia de formación profesional, mientras que la enseñanza pública es de responsabilidad exclusiva de los cantones⁴⁹⁵.

3.6 La supremacía constitucional.

La Constitución federal de 1999, reconoce de forma expresa el Federalismo Helvético, como un principio o valor constitucional, principio también reconocido por la Constitución Nacional Argentina⁴⁹⁶. En primer lugar, se denomina Estado federal, en el título de la Constitución. Luego, en el artículo 1, los cantones son mencionados como poderes constituyentes y en el artículo 3, establece que "Los cantones son soberanos, por tanto, que su soberanía no es limitada por su constitución federal, y ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal". El carácter de la Constitución se basa en la existencia de los cantones⁴⁹⁷. A diferencia de las provincias argentinas, no son soberanas según los artículos 5 y 31 de la CN, y son autónomas según artículos 5,122 y123 de la CN, pueden sancionar sus propias constituciones y son preexistentes al Estado federal.

3.7 Distribución de poder descentralizado.

Varios estudios, señalan a Suiza como uno de los Estados más descentralizados del mundo. Según una teoría convincente, lo que mantiene tal grado de descentralización es la diversidad cultural entre las diferentes regiones, caracterizada por las diferencias religiosas, lingüísticas, económicas, sociales y políticas. La organización política, dividida en pequeñas unidades se debe a que antes de la fundación del Estado federal, muchas partes del territorio no fueron ocupadas por las dinastías europeas⁴⁹⁸. Lo cierto es que, el poder se distribuye entre los tres niveles -comunal, cantonal y la Confederación- y esta distribución junto al intento de resolver los asuntos al nivel de subsidiaridad, son los pilares del Federalismo suizo. A nivel cantonal, debido al desarrollo histórico de la Confederación, los cantones retuvieron importantes poderes propios y se mantiene una distribución descentralizada de responsabilidades, de abajo hacia arriba. A nivel comunal, tales entidades tienen compe-

495 NACIONES UNIDAS, *Ibid.*, 2001

496 FERNANDEZ MARTINET Países interculturales: análisis constitucional comparado. cap. V pp. 169 a 200. Bélgica, Canadá, India, Sudáfrica y Suiza.

497 THALMANN, *op. cit.*, p 1-27

498 AREGULLOL MURGADAS, E. C. Rico, C. I. p. 99

tencias, que dependen de la legislación cantonal, y competencias exclusivas relativas a la prestación de servicios locales y a nivel federal, las competencias federales, se basan en la Constitución federal suiza⁴⁹⁹. Si la Federación argentina, visualizara la descentralización como una tendencia instrumental que favorece la autosugestión y el autogobierno de las unidades constituyentes que la integran, podría alcanzar una consolidación de un federalismo solidario o cooperativo⁵⁰⁰, tal como sucede en el Federalismo suizo.

El Federalismo suizo, como forma de organización política territorial, probablemente es más viable porque las diversidades de sus unidades constituyentes están concentradas en su territorio, de forma tal que los distintos grupos pueden ejercer su autonomía a través de las unidades regionales de autogobierno⁵⁰¹.

9º Ventaja: a través del Federalismo Cooperativo, Suiza, trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias resaltando la interdependencia y la mutua influencia⁵⁰².

499 FICHA PAIS, op. Cit., 2016

500 DALLA VIA, ALBERTO R., "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina", en la obra colectiva Integración & Desarrollo, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio diciembre 2004, n° 21, año 8, p. 22.

501 WATTS, R. op cit, 1 a 194

502 TEJADURA TEJADA, Javier ,2000 profesor titular de derecho constitucional Universidad del País Vasco. [en línea] <[HTTPS://dialnet.uniroja.es/articulo. el principio de cooperación en el estado autonómico](https://dialnet.uniroja.es/articulo/el-principio-de-cooperacion-en-el-estado-autonomico)> [Consulta: 15 de diciembre de 2020]. Concepto presupuestos y fines. P 73 a 92

TABLA 4. [en línea] <<https://www.eda.admin.ch>> [Consulta: 15 de diciembre de 2020].

TABLA 4: Distribución de competencias a nivel comunal y cantonal.

a) **Competencia comunal.**



b) **Competencia Cantonal.**



3.8 Política exterior competencial federal. Convenios bilaterales Suiza- Argentina.

En la política exterior, materia de competencia federal, la Confederación Suiza ha informado, consultado y, en su caso, ha permitido que los cantones participen en las negociaciones internacionales. También ha reconocido que tal participación, contribuye a la implementación de los acuerdos internacionales. Por ejemplo, los cantones que tienen fronteras con países extranjeros han participado en asuntos de relaciones exteriores en áreas de cultura, energía y turismo⁵⁰³.

503 SCHIAVON Jorge. A. La política exterior de las entidades federativas. Un

3.9 Las relaciones exteriores en la Constitución Suiza 1999.

El manejo de las relaciones exteriores de los cantones y su participación, se fue regulando a través de una serie de artículos (54, 55 y 56,50) de la Constitución suiza de 1999 -artículo 124 Constitución Argentina⁵⁰⁴-si bien, no se les ha otorgado nuevas competencias en estos asuntos, se les ha garantizado su participación en política exterior: asegurar la información a los gobiernos cantonales sobre asuntos de política exterior; integrar los intereses cantonales en el proceso de preparación y realización de decisiones de política exterior; salvaguardar las competencias cantonales afectadas por tratados bilaterales y multilaterales; y aumentar la aceptación de la política exterior en los cantones⁵⁰⁵.

3.10 Colaboración fronteriza. Política exterior.

Aunque la responsabilidad y el liderazgo de la política exterior, sigue estando en manos del Gobierno central, los cantones poseen en ciertas áreas competencias independientes en esta materia o son portadores primarios de esta competencia. Esto último está relacionado, sobre todo, con la colaboración fronteriza⁵⁰⁶, por ejemplo, respecto al intercambio sobre la temática de fronteras y la conformación de circuitos internacionales donde se complementen países fronterizos⁵⁰⁷, lo cual conforma una suerte de pequeña política exterior Suiza. En efecto, con sus 15 cantones limítrofes, la colaboración fronteriza siempre ha sido importante para Suiza; y los cantones colaboran con los países vecinos en los sectores de la cultura, el turismo, el transporte, la energía, protec-

estudio comparado p.28 y 29. N° 109. agosto 2004. [en línea] <www.cide.edu 2004 ver en www.cianoet.org> [Consulta: 15 de diciembre de 2020].

504 Ver Constitución Nacional Argentina en INFOLEG [en línea] <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

Constitución Federal Suiza 1999 en [en línea] <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

505 SCHIAVON, op cit., pp.28 a 29.

506 Sobre la que también trabaja la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en Argentina para impulsar la cooperación descentralizada en apoyo a los gobiernos locales, facilitando los vínculos entre los actores de los gobiernos provinciales y municipales argentinos y sus pares de gobiernos locales de Europa y América Latina, coordinado el trabajo con representaciones en el exterior, lo cual coloca en evidencia las relaciones entre el Ministerio y los actores subestatales, a cuyo análisis se ha dedicado un capítulo de esta obra.

507 Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional ver [en línea] <<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/cooperacion>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

ción de la población, entre otros aspectos⁵⁰⁸.

Distribución de competencias de las unidades subnacionales.

TABLA 5: Cooperación transfronteriza.

MISIONES

- COOPERACIÓN FRONTERIZA
- Pionera en materia de cooperación transfronteriza
- Herramienta utilizada para las relaciones subnacionales con los Estados de Paraguay y Brasil. Transferencias de recursos técnicos, políticos y financieros.
- Las relaciones fronterizas existían antes del MERCOSUR. En el 2003 se relanza el MERCOSUR con un grupo ad hoc sobre cooperación fronteriza.
- Tema fundamental: apretura institucional migratoria y comercial ej. control aduanero integrado.
- Acciones complementarias Estimular el buen funcionamiento transfronterizo.
- Posicionada en un área de importancia geopolítica y desarrollo fronterizo. Marco legal adecuado para las prácticas cotidianas.

BASEL

- Se construyó la Glomeración Internacional de Basilea que luego se transformó en agrupación local para la cooperación transfronteriza.
- Gestión internacionalizada: Fortalecer a los municipios para que estén en mejores condiciones para gestionar su territorio, promover iniciativas locales y brindar servicios. Desarrollar y promover herramientas participativas que incrementen la participación de la población en la gestión del desarrollo local. Impulsar una mayor articulación y complementariedad entre los gobiernos locales y los actores no estatales.

508 RUEDI BORTIS, Hans. Resumen de las ponencias-Consejo Argentino para las relaciones. Presentación de la Confederación Suiza, por parte del Encargado de Negocios Sr. Hans Ruedi Bortis. P4. [en línea]<www.cari.org.ar>[Consulta: 20 de enero de 2020].

3.11 Supremacía federal.

Se puede afirmar que los cantones no presentan oposición a la supremacía federal en materia de política exterior de buena vecindad y cooperación, porque tanto estos, como la Confederación ven a la actividad internacional como positiva, más que desafío, y como un complemento necesario de la política exterior federal⁵⁰⁹.

El Consejo Federal debe tomar en cuenta la opinión de los cantones en aquellas áreas que le sean de mayor interés. Si los poderes de los cantones son afectados, la Confederación debe involucrar directamente a los representantes de los cantones en la preparación de las posiciones negociadoras. Para ello, los cantones deben proponer sus representantes, quienes son generalmente aceptados y nombrados por la Confederación⁵¹⁰.

Asimismo, el poder cantonal, en Suiza, se encuentra sujeto a una doble restricción. Primero, los tratados concluidos por el cantón no deben contener ninguna disposición contraria a la Constitución federal o a los derechos de los otros cantones. En segundo lugar, es preciso, que los acuerdos sean negociados por intermedio del Consejo Federal, el que puede al mismo tiempo, verificar que la primera condición sea respetada. Esta restricción, también surge en el artículo 124 de la Constitución Nacional en Argentina, según lo hemos visto en otros capítulos de esta obra, respecto al poder provincial de la federación argentina, que establece expresamente: "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..."⁵¹¹.

3.11.1 Conflicto entre ordenamientos.

En caso de conflicto entre ordenamientos, existe una regla federal, el principio de primacía del derecho federal. Este principio, significa que los cantones no pueden realizar acto alguno que sea contrario a las reglas del derecho federal. En materia legislativa, una ley cantonal contraria a una disposición de la Constitución federal resulta nula y deberá ser declarada como tal por los tribunales, cualquiera que éstos

509 WILDHABER, Luzius, "Switzerland", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990. pp 269 a 270.

510 LEJEUNE, Yves. "Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (Eds), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, p. 97-114. Montreal y Kingston: McGill y Queen's University Press. 2003

511 BAZAN Víctor *istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, ISSN 1126-7917, N°1, 2014, PAGES:131-182 El modelo federal argentino: luces y sombras., p.137 [en línea] <<https://dialnet.uniroja.es>>[Consulta: 20 de enero de 2020].

sean. Este principio es decisivo en dos casos: primero, en el caso de competencias federales concurrentes, es decir, aquellas materias que pueden entrar dentro de la actividad de la Federación en el caso de que ella lo decida; aquellas cuya regulación comparte con los cantones, y aquellas sobre las que ejerce vigilancia o inspección. Segundo, en el caso de una competencia federal exclusiva, no dejan espacio para ninguna legislación cantonal, aparte de los casos de delegación de competencia por la ley federal. La repartición de competencias hace parte del derecho federal y, por lo tanto, una regla cantonal que interviene en un campo donde hay una competencia federal exclusiva contradice al derecho federal. Los tribunales cantonales y el Tribunal Federal deben interpretar la regla de competencia para deducir si se trata de una competencia federal con carácter exclusivo⁵¹².

3.11.2 Asuntos internacionales.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la estructura interna del Estado federal se encuentra fundada sobre una pluralidad de entidades políticas, como un todo. El poder central tiene competencia para conducir la política exterior y celebrar tratados y acuerdos con los Estados extranjeros. No obstante, se reconoce a los cantones, una competencia menor y residual, con un grado limitado de personalidad internacional.

La Confederación es la encargada del reconocimiento de los Estados y de los Gobiernos extranjeros, de la creación y mantenimiento de las misiones diplomáticas y de la recepción de otros Estados. En lo relativo a los tratados internacionales -artículos 8, 9 y 10 de la Constitución federal- se encuentra facultada para concluir los tratados de paz o bien para celebrar acuerdos relativos en otras materias (artículo 8). Tiene la libertad plena para celebrar tratados sobre cualquier materia. Sin embargo, las autoridades federales, han demostrado su deseo de no afectar las prerrogativas cantonales mediante tales acuerdos.

Paralelamente a esa competencia general de la Confederación, los cantones conservan el derecho de concluir tratados relativos a la economía pública, a las relaciones de vecindad y de policía (artículo 9). Se admite, igualmente, aunque el texto no lo exprese, que los cantones puedan celebrar cualquier convención respecto a algún asunto que entre a su campo legislativo, siempre y cuando la Confederación no haya legislado al respecto.

El poder cantonal se encuentra sujeto a una doble restricción, primeramente, los tratados concluidos por el cantón no deben contener nada contrario a la confederación o los derechos de los otros cantones (artículo 9). Es preciso que los acuerdos sean negociados por intermedio del

512 FICHA PAIS, op. cit., 2016

Consejo Federal -artículo 10- el que puede al mismo tiempo verificar que la primera condición sea respetada.

La ratificación de los tratados no es posible si no se obtiene con anterioridad a la aprobación del Parlamento. Es decir, dentro de la fase parlamentaria, los tratados son sometidos a consulta de los cantones, en la medida que presenten un interés para ellos. Contrariamente, los cantones no intervienen a nivel de decisión, salvo en la medida que están representado en el Consejo de Estados. Sin embargo, hay casos particulares, en la que la aprobación de los tratados internacionales requiere la intervención no sólo del parlamento, sino también del Cuerpo Electoral, adoptado en 1921 artículo 89 párrafo IV de la Constitución federal referéndum facultativo. Se trata principalmente de cuestiones referidas a cuestiones territoriales⁵¹³.

3.12 Los entes subnacionales en el escenario internacional.

La intensificación de los vínculos internacionales y transnacionales, así como también cambios domésticos, han alentado a que los actores gubernamentales -componentes de unidades políticas estatales- desarrollen una variedad de acciones en diferentes materias en el escenario internacional, abarcando distintos niveles subnacionales, regiones, provincias, cantones, Landers, regiones, Estados, autonomías y municipios o comunas⁵¹⁴. Con las limitaciones que les significa a estos entes no ser sujetos internacionales plenos, como los Estados, construyen lazos jurídicos y de amistad con otras entidades similares del exterior, forman parte de regímenes y organismos internacionales que regulan actividades de los Estados y establecen lineamientos para conducirse en este ámbito, sin recurrir a los Ministerios de relaciones exteriores de sus respectivos países. Éste fenómeno, que parece generalizarse en el mundo, tanto en Estados federales, -Argentina y Suiza- como unitarios -España⁵¹⁵- le debe su evolución, principalmente a los procesos de descentralización y la cooperación descentralizada⁵¹⁶, sobre la gestión internacional de las Comunidades Autónomas españolas, se cuenta en esta obra con un capítulo específico. En ese sentido, a continuación, veremos un ejemplo de estos

513 FRIEDRICH, op.cit., p.255 a 311

514 IGLESIAS, V. & ZUBELZU, G. (2008). Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

515 Cuyo sistema será estudiado en otro capítulo de esta obra.

516 CUSIPUMA, Frisancho, John Ramiro. Paradiplomacia: el posicionamiento de las entidades subnacionales en el escenario internacional. Jornada de relaciones internacionales. Poderes emergentes. Hacia muchas formas de concertación internacional. Área de relaciones internacionales - FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2010. 20 y 21 de septiembre.

lazos de amistad contruidos entre ciudades de Suiza y Argentina:

Los procesos descentralizadores, que surgieron como una alternativa para que determinadas localidades puedan administrar sus recursos en pos de su desarrollo, han hecho que los gobiernos centrales deleguen en ellos facultades, que les permiten cumplir con ese objetivo⁵¹⁷. Como, por ejemplo, en Argentina, la descentralización se orientó primordialmente hacia las provincias. Estos avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias de los gobiernos subnacionales y en reformas fiscales⁵¹⁸. Tales procesos, les permiten a los Estados ser más competitivos, toda vez que haya una administración más adecuada y directa de los recursos, que brinde mejores servicios públicos en todos los rincones del territorio.

La forma como las ciudades han materializado sus relaciones ha sido principalmente a través de la formación de redes, asociaciones de municipalidades, suscripción de acuerdos bilaterales y sobre todo acuerdos de cooperación, de lo cual se da cuenta en otros capítulos de esta obra. Entre los acuerdos bilaterales, son muy utilizados los hermanamientos entre ciudades, como los que se llevaron a cabo entre ciudades suizas y argentinas, detalladas a continuación:

TABLA 6. Hermanamientos entre ciudades de Suiza y Argentina⁵¹⁹.

HERMANAMIENTOS ENTRE CIUDADES SUIZA - ARGENTINA.
SIGRISWIL, BE - VILLA GENERAL BELGRANO, CÓRDOBA.
BIRMENSTORF, AG - HUMBOLDT, SANTA FE.
CHATEL ST. DENIS, FR - BARADERO, BUENOS AIRES.
FRIBOURG - MAR DEL PLATA, BUENOS AIRES.
SION, VS - COLON, ENTRE RÍOS
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA CIUDAD DE LUGANO.
LA PROVINCIA DE SANTA FE Y EL CANTON DE VALAIS

517 *Ibid* 1 a 30

518 *Ibid*, 1 a 30

519 [en línea]<<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/1f9fe51c-c2fe5b6bd4c1a3fd8e2bd109cusipuma-paradiplomacia-el-posicionamiento-de-las-entidades.pdf>>[Consulta: 10 de febrero de 2020].

[en línea]<<https://esuiz.cancilleria.gob.ar/>>[Consulta: 20 de enero de 2020].

La cooperación oficial suiza se canaliza por medio de dos agencias especializadas, una enfocada en la cooperación al desarrollo (en adelante, COSUDE) y la otra en el desarrollo económico y medidas comerciales (en adelante, SECO). Además, cuenta con la presencia de varias asociaciones de este Estado que articulan tanto recursos suizos como de organismos internacionales. La Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE) es la entidad encargada de la cooperación internacional dentro del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (en adelante, DFAE) de la Confederación Suiza. Junto con otras oficinas de la Confederación, la COSUDE es responsable de la coordinación general de la cooperación para el desarrollo y de los programas de ayuda humanitaria Suiza.

Organigrama COSUDE.

En este proyecto, creemos conveniente que la Federación argentina, debería aumentar la democratización, la descentralización y la gobernanza local, tal como propone la Federación Suiza a través de la COSUDE. A tal fin, veremos algunas prioridades temáticas y enfoques estratégicos que ésta lleva adelante y sobre las cuales se podría trabajar⁵²⁰.

Democratización.

Descentralización política. Transferencias de poder político y competencias en la toma de decisiones a nivel subnacional, por ejemplo, a los consejos locales, municipales o provinciales elegidos por los ciudadanos. Permite la existencia de estructuras democráticas a nivel subnacional.

Descentralización fiscal. Transferencias fiscales intergubernamentales que permiten a los Gobiernos subnacionales funcionar debidamente. La política de descentralización fiscal también aborda cuestiones tales como la asignación de ingresos, los préstamos y deudas de los gobiernos, y la atribución de responsabilidades en materia de gastos.

Descentralización administrativa. Transferencia de competencias en la toma de decisiones, recursos y responsabilidades por parte del gobierno central a otros niveles inferiores de gobierno por lo que respecta a la prestación de determinados servicios.

Gobernanza local. Hace referencia a un conjunto de instituciones, actores, mecanismos y procesos mediante los cuales las instituciones estatales locales (incluidas las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales) desempeñan sus funciones, y los ciudadanos y el sector privado pueden formular sus intereses y necesidades, mediar para resolver las diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones.

520 COSUDE. [en línea]<<https://www.eda.admin.ch/deza/es/home/cosude.html>>[Consulta: 20 de enero de 2020].

- Descentralizar en algunos niveles y desconcentrar –o incluso fuerte centralización– en otros, como sucede en algunos países. Ej. Bolivia.
- Desarrollar áreas funcionales o económicas a nivel subnacional (también denominado, desarrollo regional) para promover una mejor articulación entre formas coexistentes de gobierno.
- Establecer vínculos entre la descentralización y otras políticas sectoriales.
- Analizar enfoques secuenciales con una visión a largo plazo, identificar nuevas oportunidades y lograr un buen conocimiento de las dinámicas de poder.
- Alcanzar una concordancia entre las funciones asignadas a nivel subnacional, las finanzas, los recursos humanos y el poder en la toma de decisiones. Ello requiere una visión clara de los sistemas de gobernanza a varios niveles con tareas compartidas entre ellos, de acuerdo con diferentes subfunciones.
- Cooperación horizontal entre las unidades subnacionales, por ejemplo, en la gestión de los recursos naturales o el desarrollo de las infraestructuras.
- Capacitación nacional e iniciativa para diseñar y aplicar reformas de descentralización. La COSUDE proporciona acceso a la información, asistencia técnica, formación y asesoramiento a los representantes del gobierno central para elaborar y supervisar políticas, reglamentaciones y normas mínimas de aplicación. Además, contribuye a fortalecer los sistemas nacionales de formación con el objetivo de mejorar las capacidades de ejecución de los gobiernos subnacionales.
- Transferencias fiscales adecuadas, previsibles y transparentes: las asignaciones presupuestarias del gobierno central son la principal fuente de ingresos para muchos gobiernos subnacionales, sobre todo en las zonas pobres y remotas. Para ellas, es importante cubrir el déficit fiscal, asegurar la equidad en la distribución de los recursos o subsidiar la prestación de servicios a nivel subnacional como compensación por los efectos secundarios y transfronterizos.
- Realizar un diseño de sistema de transferencias adaptado al contexto y a la finalidad. La decisión sobre las fórmulas siempre revestirá un carácter político. No obstante, debe basarse en un sólido análisis técnico.
- Fortalecer la buena gobernanza y las prácticas democráticas a nivel subnacional. La COSUDE suele prestar apoyo a los gobiernos subnacionales para que asuman mejor sus tareas y promueve condiciones propicias para la participación ciudadana.
- Desarrollar “áreas funcionales” y “regiones económicas” en concertación con el sector privado podría resultar un planteamiento productivo, ya que a menudo en los niveles estatales inferiores son limitadas o

se desaprovechan, lo que impide la creación de ingresos propios.

- Lograr interacciones constructivas entre los actores estatales y la sociedad civil, como así también, fortalecer la rendición de cuentas, luchar contra la corrupción y promover sociedades inclusivas
- Gestionar los recursos públicos de la forma más eficaz a fin de poder prestar servicios públicos de calidad para todos y estimular el desarrollo económico local.
- Lograr una articulación entre niveles y la colaboración horizontal entre las unidades subnacionales
- Fuentes de ingresos propios para los gobiernos subnacionales: en varios países, la COSUDE ayuda a los gobiernos subnacionales a recaudar diferentes tipos de impuestos o tasas de usuario mediante tres modalidades de intervención: i) aumentando las capacidades de los gobiernos en cuanto a la administración y la recaudación tributaria, ii) fortaleciendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos y el sector privado y iii) promoviendo y apoyando las reformas de políticas y la legislación. Los impuestos son fundamentales para asegurar la base de ingresos de los gobiernos subnacionales y aumentar su independencia.
- Lograr "asistencia presupuestaria" a los gobiernos subnacionales (utilizando los sistemas domésticos) con apoyo de la COSUDE.
- Participación ciudadana efectiva y responsabilidad democrática y supervisión. La COSUDE ha adquirido una gran experiencia en la promoción de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales a los ciudadanos (responsabilidad social) mediante, por ejemplo, auditorías sociales y tarjetas de puntuación de los ciudadanos.

3.13 Federalismo cooperativo. Cooperación descentralizada. Nueva lógica de cooperación suiza.

La Cooperación Suiza contempla retirarse de América Latina y el Caribe, progresivamente, a partir de 2021, según el documento presentado recientemente por el Ministerio de Exteriores Departamento Federal de Asuntos Extranjeros (en adelante, DFAE).

En el marco de los objetivos de desarrollo del milenio de Naciones Unidas, la lucha contra la pobreza, que constituía siendo un eje esencial de la filosofía internacional cede su primacía a la prevención de los flujos migratorios.

Además de la relación cooperación-prevención migratoria, el Gobierno suizo avanza en otros tres objetivos esenciales: la creación de puestos de trabajo en los países del Sur; la promoción de la paz y el Estado de derecho; así como el combate contra los cambios climáticos.

Según el documento oficial, el presupuesto total para la cooperación

para cuatro años se ubicará en los 11.000 millones de francos, lo que implica un aumento de 260 millones⁵²¹.

3.14 Internacionalización de las ciudades. Zúrich ciudad global⁵²². Ventajas

- Sede para instituciones bancarias y de seguros, que sostiene la economía metropolitana.
- Contactos internacionales, entorno empresarial abierto y fomento activo de diversidad cultural.
- Niveles de sanidad, educación seguridad y calidad medioambiental.
- Salarios generalmente elevados.
- Sistema coordinado de redes ferroviarias, buses y tranvías que llegan hasta barrios residenciales.
- Su ubicación geográfica es decisiva para su dimensión internacional. En el corazón de Europa.
- Comunicaciones internacionales numerosas, eficientes y fiables.
- Alto nivel de descentralización del gobierno suizo con la consecuente independencia y autonomía del cantón para forjar su propia reputación y competir empresarialmente a nivel internacional. Una de las ciudades de menor tamaño en pugna por el estatus de ciudad global. Principal centro empresarial y mayor generador de riqueza de Suiza.
- Economía basada fundamentalmente en su sector financiero.
- Surge con un polo de alta tecnología. (empresas TIC, biotecnología y sistema de información de avanzada).
- Acoge una de las principales instituciones educativas de Europa, dónde se forman los futuros trabajadores de industria.
- Posee una sólida oferta recreativa y cultural.
- Considerada la región alpina, como una de las más limpias y con más vegetación del mundo.
- Liderazgo urbano con visión de futuro centrado en la renovación e innovación.
- Ofrece un atractivo impuesto a las sociedades. Dependiendo de la

521 [en línea]<<https://cooperación-suiza.admin.ch>>[Consulta: 20 de enero de 2020].

522 CLARK, Greg, "Internationalization open cities". Primera edición: 2010. British Council. Pº Gneral Martiney Campos 31,28010 Madrid. Editor Tony Buck by, Traductora: Cecilia Real, Editora Español: Carolina Jimenez.p1-90

TABLA 7. [en línea]<<https://www.santafe.gov.ar/index->> [Consulta: 20 de enero de 2020]. Plan estratégico provincial Santa Fe 2020 y plan estratégico provincial, visión 2030. [en línea] <www.santafe.gov.ar> [Consulta: 20 de enero de 2020],[en línea] <<https://www.cordoba.gov.ar/etiqueta/planestrategico2020>> [Consulta: 20 de enero de 2020]. Plan estratégico 2020 ciudad en el mundo.

estructura empresarial, los impuestos a las firmas pueden ser muy bajos.

- La ciudad goza de una legislación liberal menos regulada que la Unión Europea.
- La ciudad ofrece universidades de prestigio internacional.
- Cuenta con calidad y cantidad de recursos humanos. Forma y atrae a profesional altamente cualificados.
- La carga impositiva sobre cualquier individuo no supondrá más del 35% de sus ingresos.
- El proceso de declaración tributaria es uno de los más sencillos de Europa.

Breve síntesis de la inmigración suiza en Argentina según datos de la Cancillería argentina⁵²³.

El cierre de fronteras provocado por los conflictos de la guerra napoleónica redujo las fuentes esenciales de recursos para las regiones más pobres de la Confederación Suiza. El período 1845-55 se caracterizó por una serie de crisis en todos los órdenes. Por estos acontecimientos, en 1856 llegó a la Provincia de Santa Fe el primer contingente de 421 europeos y meses más tarde ya se habían establecido alrededor de 200 familias, unas 1.400 personas, de las cuales más del 50% eran suizos de habla francesa y alemana. Diez labradores con sus respectivas familias llegaron a Baradero y fundaron la Colonia Suiza o Colonia Agrícola de Baradero.

A partir de 1857, surgieron las colonias San José en Entre Ríos y San Jerónimo Norte y San Carlos en Santa Fe. Con Esperanza y Baradero conformaron las cinco colonias más antiguas con las que se cierra la primera etapa de la colonización suiza en la Argentina.

En 1869 se fundó Grütly y posteriormente Santa María, Colonia Nueva y Rivadavia, con inmigrantes suizos e italianos.

Guillermo Lehmann, oriundo de Winterthur, Cantón de Zürich, fundó numerosos pueblos entre 1870 y 1880, siendo Rafaela uno de los más importantes.

En 1872 se registraron 16.678 habitantes extranjeros distribuidos en 34 colonias en las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba. Por su parte, un informe del Consulado suizo de la misma fecha indica un total de 10.000 suizos residentes en la Argentina; aproximadamente 2.000 vivían en Buenos Aires.

El trazado del Ferrocarril Central Argentino, de Rosario a Córdoba, favoreció la instalación de colonias. A partir de 1870, los suizos fueron elegidos para iniciar ese poblamiento en gran escala. Así surgieron las

523 [en línea]<<https://esuiz.cancilleria.gob.ar/es/node/1095>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

colonias agrícolas de Bernstadt, Carcarañá, Cañada de Gómez, Tortugas, Armstrong y otras.

A la gran mayoría de tesineses que caracterizó la inmigración individual y urbana hasta 1880 -fundamentalmente obreros de la construcción y artesanos- siguieron nuevos inmigrantes de habla alemana y francesa. Así, pequeños contingentes de suizos se dirigieron a Rosario, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Mar del Plata y Bahía Blanca.

En 1882 existían más de 30 colonias. De 1883 a 1889 se registró la máxima afluencia suiza a la Argentina, para decaer bruscamente en 1890 por causa de la crisis financiera que atravesó la Nación. En 1890 se contabilizaron unos 30.000 suizos en la Argentina, incluyendo a aquéllos que gozaban del beneficio de la doble nacionalidad. En este año, la legislación argentina en materia de colonización cambió para favorecer la inmigración individual en detrimento de la colectiva, permitiendo con ello una mayor integración al Estado nacional.

Pasada la crisis de 1890 una nueva corriente migratoria de suizos se asentó en la Argentina estableciéndose preferentemente en las colonias suizas, alemanas, italianas o mixtas ya existentes en la Provincia de Santa Fe. Sin embargo, la valorización alcanzada por esas tierras influyó para desviar a los recién llegados a otras zonas, a más de 1.000 kilómetros de Buenos Aires. Los nuevos suizos que llegaron, especialmente después de la Primera Guerra Mundial, se instalaron en la zona del lago Nahuel Huapi, así como en las Provincias de Mendoza, Misiones, y Chaco, centros alejados pero que ya habían tenido precursores suizos.

La crisis de los años '30, que provocó graves dificultades económicas a la Confederación, hizo que su gobierno organizara y financiara una emigración en gran escala a las riberas del Alto Paraná, estableciéndose en Monte Carlo y Puerto Rico.

En 1937 el Gobierno argentino y la Confederación firmaron un convenio de inmigración y colonización y el Consulado suizo en Buenos Aires pudo ubicar a 400 suizos en Misiones.

TABLA 7 Ciudad de Santa fe y Ciudad de Córdoba.

En la actualidad, la comunidad de ciudadanos suizos en Argentina - más de 15.000- es la más importante de América Latina.

Con la intención de promover acuerdos de gestión y trabajo, a continuación, seleccionaremos algunas de las Ciudades argentinas con mayor inmigración suiza, comparando los planes de internacionalización, con la ciudad de Zúrich (Suiza).

Ciudad Global.	Internacionalización.	Ejes de gestión y trabajo.
Santa fe ⁵²⁴	<p>La Agencia Santafecina de Inversiones y Comercio Internacional tiene por objetivos:</p> <p>Contribuir al posicionamiento local e internacional de la Provincia de Santa Fe a través de la promoción de la internacionalización</p> <p>La atracción de inversiones privadas locales y extranjeras en territorio santafesino El fomento de la cooperación internacional para el desarrollo económico productivo y la innovación.</p>	<p>Asesorar y asistir estratégicamente a las empresas de la Provincia.</p> <p>Lugar de oportunidades para la inversión local y extranjera, aprovechando el potencial exportador de la región.</p> <p>Cooperación económica, técnica y de innovación en organismos, fundaciones o entes subnacionales, búsqueda de fuente de financiamiento y el involucramiento de sector privado para el desarrollo de las Pymes santafesinas.</p>
Córdoba ⁵²⁵	<p>Córdoba, como segunda ciudad de país y siendo una de las más reconocida a nivel región han decidido:</p> <p>Participar a nivel internacional y vincularse con otras ciudades del mundo a través de la institucionalización de un equipo dedicado a la proyección de Córdoba para captar oportunidades de cooperación coordinar misiones internacionales y posicionar al desarrollo de vínculos con los diferentes cultos y las colectividades de la ciudad.</p>	<p>Reposicionamiento institucional</p> <p>Reactivación internacional</p>

CAPÍTULO 5 Conclusión.

En el presente trabajo, hemos intentado demostrar que, en la Confederación Suiza, las unidades subnacionales y los gobiernos locales, tienen un mayor desarrollo en la gestión internacional gracias al federalismo que se utilizó como mecanismo para conciliar la diversidad de las Unidades constituyentes en su territorio, repartiendo poder equitativamente y generando más autonomía y autogobierno. A raíz de esta afirmación,

524 [en línea]<<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/206932>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

525 [en línea]<<https://www.cordoba.gov.ar/etiqueta/cordoba-al-mundo/>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

surgieron algunos interrogantes en comparación con el Estado federal argentino, ante los cuales podemos concluir que:

- ✓ Debido al desarrollo histórico y a la diversidad de los cantones y comunas de Suiza que permitieron la construcción de un Estado federal, el tipo de federalismo adoptado fue el más adecuado para este caso.

- ✓ Siendo el Federalismo suizo considerado uno de los más antiguos y exitosos, podría aplicarse como modelo, a otras federaciones, como la Federación argentina.

- ✓ El sistema político es dotado de un federalismo muy arraigado, producto no sólo de un largo proceso histórico, sino de una fuerte descentralización.

- ✓ La historia de la Confederación determinó una construcción política desde los niveles más bajos de gobierno, cantones y comunas, hacia un nivel superior, la Federación, conservando importantes poderes y una gran autonomía.

- ✓ La Confederación Suiza cuenta con 26 cantones y 2.164 comunas, cifras que comparativamente no presenta gran diferencia con las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 2.164 municipios del Estado argentino. Sin embargo, al ser Suiza relativamente más pequeña y menos compleja, posiblemente esta ejerza mayor influencia política sobre los cantones y comunas que constituyen su territorio.

- ✓ La Confederación Helvética posee mayor autonomía financiera que en Argentina, porque en esta última hay varios factores que la limitan, como la coparticipación federal, el equilibrio fiscal, y el endeudamiento, entre otros.

- ✓ La Confederación Suiza posee las características generales aplicables a cualquier federación, y por el otro, condiciones particulares, producto de una historia original y un sistema político-socioeconómico-cultural singular.

En suma, lo que se ha intentado demostrar, es que todas estas características que se han expuesto en este trabajo, han influido en el éxito de la Confederación y específicamente, en el funcionamiento de las unidades subnacionales y gobiernos locales. Aspecto que claramente se puede apreciar en la práctica internacional, porque al adquirir mayor descentralización y autonomía, se vieron favorecidas al autogobierno y la autogestión. Esto, les permitió un mayor desarrollo en la gestión internacional, tanto a nivel individual como de cooperación.

Como ya se ha visto precedentemente, este accionar se encuentra reconocido por la Constitución federal de 1999, que expresamente considera el Federalismo Helvético, como un principio o valor constitucional que regula el manejo de las relaciones exteriores de los cantones y de su participación a través de una serie de artículos. Si bien, la Constitu-

ción no les ha otorgado nuevas competencias en estos asuntos, se les ha garantizado su participación en política exterior.

Finalmente, es notable señalar, las ventajas de adoptar un federalismo más cooperativo, dado que permite a los entes subnacionales y gobiernos locales, a través de la interdependencia y la mutua influencia, superar la separación formal y absoluta de competencias. Dicho de otra manera, si bien la política exterior es materia de competencia federal, no obstante, la Confederación se informa, consulta y permite, la participación de los cantones y comunas y de sus gobiernos locales, en las negociaciones internacionales. Esto es así, porque ella reconoce que con tal participación permite lograr mayores y mejores acuerdos. Un claro ejemplo de esta participación es en la "cooperación transfronteriza" y un caso emblemático es el de la ciudad de Basel. Es un posible modelo para seguir por provincias argentinas, dado que, por tener ciudades transfronterizas, los gobiernos locales pueden desarrollar problemáticas o estrategias similares. Otro claro ejemplo de este accionar internacional, es la actitud del poder central respecto a tales entidades. Se ha demostrado que a menudo el deseo de la Confederación de no afectar las prerrogativas cantonales mediante acuerdos internacionales, fomentando por ejemplo hermanamientos o tratados de amistad entre comunas de Suiza y municipios de Argentina.

Tal como se ha explicado, la cooperación de la Confederación se centraliza a través de dos agencias especializadas. COSUDE (especializada en cooperación) y el SECO (especializado en desarrollo económico y comercial). También, se ha citado las prioridades temáticas y enfoques estratégicos para los próximos diez años. Datos relevantes para la Federación argentina, para trabajar en acuerdos comunes, tales como la creación de puestos de trabajo y la promoción del Estado del derecho.

Por último, se ha hecho referencia al tema de la internacionalización de ciudades o paradiplomacia, puntualmente el de la "ciudad global" de Zúrich. Un caso indudablemente importante para ser conocido por nuestras provincias, especialmente por aquella con mayor inmigración suiza, como Córdoba o Santa fe, para lograr por un lado fomentar lazos migratorios y como guía para obtener posicionamiento local, inversiones, desarrollo productivo y cooperación en tecnología o innovación.

Federalismo y descentralización

EL ESTADO REGIONAL ITALIANO: DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DESDE EL ESTADO "GRANDE" HACIA LAS REGIONES, CIUDADES METROPOLITANAS Y COMUNAS.

Por Alessandro Brignardello

Abstract:

La investigación se propone analizar la forma de Estado adoptada por la República Italiana identificando de qué modo el Estado regional italiano divide sus potestades en los distintos subniveles estatales. En particular, me enfocaré en los casos particulares de la región LIGURIA, ciudad metropolitana de GÉNOVA, comuna de CHIAVARI. Ello, con el objetivo de colocar en evidencia cómo se va descentralizando la capacidad de desarrollar gestión internacional desde el Estado "grande" -Italia-, hasta el Estado "chico" -comuna, similar a los municipios en Argentina-, pasando por los Estados intermedios.

Palabras claves:

Estado regional - subnacional -gobiernos locales - convenios internacionales - artículo 117 en la Constitución italiana - Comité de las Regiones - Consejo de Autoridades Locales - Región LIGURIA - Ciudad metropolitana de GENOVA - Comuna de CHIAVARI.

1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar un estudio comparativo entre la autonomía de los gobiernos subestatales, de la República Argentina, en orden a la celebración de convenios internacionales, a partir de la incorporación del artículo 124 en la Constitución Nacional -a nivel subnacional- y en el ámbito local; con el Derecho italiano, en el cual por el artículo 117 de su Constitución se promueve la participación de gobiernos subestatales en las relaciones internacionales.

Para ello, la investigación se propone analizar la forma de Estado adoptada por la República Italiana identificando de qué modo el Estado regional italiano divide sus potestades en los distintos subniveles estatales. Esto, con el objetivo de colocar en evidencia cómo se va descentralizando la capacidad de desarrollar gestión internacional desde el Estado "grande" -Italia-, hasta el Estado "chico" -comuna, similar a los municipios en Argentina-, incorporando también a la investigación, la situación en los Estados intermedios.

A priori vemos que la República italiana presenta una distribución territo-

rial multinivel variada: municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones acompañan al propio Estado, en donde, es la propia Constitución Nacional la que promueve la participación de gobiernos subestatales en las relaciones internacionales y en el marco comunitario. Pero se torna necesario indagar acerca del marco jurídico del accionar internacional subestatal -subnacional y local- así como del funcionamiento del Comité de las Regiones de la Unión Europea como instancia regional de actuación subestatal.

Para lo cual, resulta necesario analizar la conformación del Estado italiano y su distribución territorial; el marco jurídico que les permite a los gobiernos locales italianos "salir al exterior"; el sistema constitucional italiano a la luz de la modificación de la Constitución italiana de 2001, el sistema de Estado regional, y su evolución histórica; evaluar la realidad de las unidades subnacionales que componen la Península Itálica a nivel europeo, y la propia República como Estado regional en el contexto de la UE; identificar semejanzas y diferencias entre el sistema federal argentino y el sistema regional italiano.

Una vez ello, aplicaremos lo indagado, al análisis de la internacionalización de la región LIGURIA, ciudad metropolitana de GÉNOVA, comuna de CHIAVARI, y la posible existencia de un marco jurídico que la regule.

Para lograr lo antes dicho, el trabajo se divide en dos bloques. El primero, que en rasgos generales se abocará a poder entender -como marco teórico- la situación jurídica en la que se encuentra Italia, comparándola con Argentina. Y el segundo, que se ocupará como parte práctica en desarrollar los gobiernos subnacionales elegidos.

2. Organización territorial de Italia: el Estado Regional⁵²⁶.

2.1. Definición.

El Estado regional, llamado en ocasiones Estado unitario con autogobierno o Estado autonómico, es una forma de Estado intermedia entre el Estado federal y el Estado unitario que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía. Este tipo de Estado, habitualmente, posee divisiones territoriales denominadas regiones.

La diferencia más notable entre el Estado regional y el federal sería el origen de las atribuciones: mientras en el Estado federal son los Estados Federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la Federación, *en el regional es el Estado central el que cede determinadas competencias a las entidades subnacionales que lo componen.*

Sin embargo, en general, se considera que un Estado regional es más

526 Ribas Maura, Andrés, notas sobre el Estado Regional de la constitución italiana de 1947, <file:///C:/Users/Sergio/Downloads/175501-Text%20de%20l'article-244053-1-10-20100513.pdf> (Consulta: 17 de agosto de 2020).

centralizado que uno federal y menos centralizado que un Estado unitario.

2.2. Antecedente.

En la doctrina internacional se sostiene que, así como el Estado unitario y el federal se sustentarán en el concepto de Nación, el Estado regional se articularía sobre un hecho mucho más cercano a la realidad humana, conocido con el nombre de región.

El concepto regional habría estado siempre presente en el imaginario de las estructuras estatales, puesto que parte de una realidad social, histórica, cultural y geográfica que determinan el reconocimiento de una comunidad como tal y que genera la demanda de autonomía, en la consecución de un gobierno propio, capaz de representar sus intereses.

Sin embargo, sólo después de la II Guerra Mundial, en medio de la reconstrucción de la nación italiana que buscaba superar el fascismo, se institucionaliza el Estado regional en 1947, como reconocimiento a una larga historia de autonomías en ciudades y regiones en la península Itálica, constituyéndose como un modelo, donde *la autonomía de la región frente al gobierno central es una condición necesaria para predicar la existencia de este último nivel*.⁵²⁷

2.3. Características

2.3.1. La autonomía política

Las regiones no poseen el carácter de soberanas —como los Estados Federados—, pero disponen de una importante autonomía política. En otras palabras, se mantiene en cierto modo el carácter unitario del Estado, concediendo a la vez crecientes grados de autonomía a las entidades territoriales, más allá de las meramente administrativas, produciéndose una *descentralización de carácter político*.

527 Los orígenes del regionalismo italiano se remontan a los ideales del “Risorgimento” y al problema de la unión de Italia (siglo XIX). En aquellos momentos, se manifestaron tanto las tendencias federalistas como las unitarias; sin embargo, fueron estas últimas las que prevalecieron al producirse la unificación italiana. A partir de entonces, se aplicó al Estado recién surgido un centralismo administrativo (Ley Ratazzi, de 23 de octubre de 1859) inspirado en el francés, eliminando las diversidades socio-culturales de los antes Estados independientes, sin que llegaran ni siquiera a ser discutidos los intentos y proyectos descentralizadores (por ej., proyecto Minghetti, 18 de marzo de 1861). En el periodo entreguerras hubo un relanzamiento del regionalismo que fue después sofocado por el Fascismo, hostil a toda tendencia descentralizadora. En la postguerra, con la caída del Fascismo, las exigencias regionalistas devinieron mayoritarias, fuera como reacción ante el centralismo actuado por el fascismo, o como defensa ante las tendencias separatistas manifestadas en algunas regiones -Sicilia, Valle de Aosta-.

2.3.2. Gobierno y órganos administrativos y legislativos propios

Tienen un gobierno propio, con capacidad de dirigir y administrar la entidad territorial, de acuerdo con sus propias políticas. La autonomía política también implica la posibilidad de disponer de organismos administrativos y legislativos regionales. Así, para algunos el Estado regional se encuentra en medio de los extremos del Estado unitario y del federal, puesto que *la región goza de libertad y autonomía frente a sus problemas, pero no de soberanía para seccionar al Estado y a la Nación.*

2.3.3. Atribuciones exclusivas

En la misma medida, la regionalización política o el estado regional se caracteriza por la creación de colectividades territoriales dotadas de competencias exclusivas. Dicho de otro modo, el modelo del Estado regional se sitúa en una posición intermedia en la cual la estructura del Estado unitario es mantenida, pero *las colectividades regionales que lo componen disponen de una real autonomía normativa, garantizada por la misma Constitución.*

2.3.4. Organización territorial italiana

La Constitución de la República Italiana organiza el territorio desde 1948 en *tres niveles de gobierno local*, y declara a Roma cómo la capital de la República.⁵²⁸

✓ **Regiones:** Italia tradicionalmente se divide en *cinco grandes áreas geopolíticas y en 20 regiones administrativas*⁵²⁹, de las cuales 5 gozan — por motivos históricos, geográficos y étnicos— autonomía y un estatuto especial.

De las regiones destacadas, Sicilia adquirió su derecho a un estatuto especial autonómico en 1946 debido a su condición geográfica, étnica y política, preponderancia de un fuerte sentido independen-

528 SEGUNDA PARTE: Ordenamiento de la República – TÍTULO V: de las Regiones, Provincias y Municipios - Art. 114: La República se compone de los Municipios, de las Provincias, de las Ciudades metropolitanas, de las Regiones y del Estado. Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución. Roma es la capital de la República, con un régimen propio que se regulará por la legislación del Estado. Este art. fue reformado, pero ya en 1948 decía que el territorio estaba dividido en regiones, provincias y municipios.

529 Noroccidental: Liguria, Lombardía, Piemonte y Valle de Aosta.
Noroeste: Emilia-Romaña, Friuli-Venecia Julia, Trentino-Alto Adigio y Véneto.
Central: Abruzzos, Lacio, Marcas, Toscana, Umbría.
Meridional: Apulia, Basilicata, Calabria, Campania y Molise.
Insular: Cerdeña y Sicilia.

tista. En cambio, las otras cuatro regiones adquirieron propio estatuto en los años siguientes: Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige en 1948 por motivos étnicos y lingüísticos; en seguida Friuli-Venecia Giulia en 1963.

✓ **Ciudades Metropolitanas:** Es un ente *administrativo de nivel intermedio entre el municipio o comuna -comune- y la región -regione-* previsto por el artículo 114 de la Constitución de la República Italiana. Está en funcionamiento desde el 1 de enero de 2015.

El artículo 18, párrafo 7 del 6 de julio de 2012, n. 95 atribuye a la ciudad metropolitana entre otras funciones, las de las provincias suprimidas, con esto quiero decir que, a grandes rasgos las provincias de antes son las ciudades metropolitanas de ahora.

✓ **Comunas:** El comune -municipio o comuna- es un ente autónomo y constituye la unidad administrativa básica de las provincias y las regiones, a cargo de gran parte de las tareas civiles. Estos se dividen a su vez en circunscripciones y están a cargo de un alcalde -sindaco- electo popularmente.

En Italia hay 8101⁵³⁰ *municipios o comunas*, muy variadas en población y superficie.

3. La evolución del Estado Regional⁵³¹

En Italia la vida institucional de las regiones ha resultado bastante complicada. Por ello, debe recordarse, por un lado, que han luchado por ocupar un lugar más claro dentro de la organización constitucional de la República. Y por otro, que su proceso de consolidación se ha desarrollado lentamente, procediendo por etapas. En este orden de consideraciones, se pueden identificar retrospectivamente al menos tres etapas esenciales:

✓ *1ª etapa —1945-1970— se caracteriza por una regionalización parcial, que viene representada por la activación únicamente de las regiones de autonomía especial.*

Este tipo de regionalismo representa la experiencia más avanzada en Italia de regionalismo asimétrico: con algunas soluciones decididamente innovativas y de gran interés desde el punto de vista del derecho comparado. Los principales caracteres del regionalismo especial pue-

530 Blog-Italia.com [en línea] <<https://blog-italia.com/historia-y-geografia-de-italia/organizacion-territorial-de-italia/poblacion-superficie-y-densidad-de-poblacion-de-italia>> [Consulta: 17 de agosto de 2020].

531 Rolla, Giancarlo, Recente evoluzione dello stato regionale in Italia, en Centro di ricerca sui sistema costituzionali comparativi, Università degli studi di Genova, Genova (Italia). [en línea] <http://www.crdc.unige.it/doc/RECENTE_EVOLUZIONE_STATO_REGIONALE_IN_ITALIA> [Consulta: 17 de enero de 2020].

den ser sintetizados en los siguientes aspectos:

- a) atribución de una amplia potestad legislativa y reglamentaria en numerosas materias;
- b) previsión de procedimientos de naturaleza bilateral en las relaciones con el Estado;
- c) especificidad del sistema financiero;
- d) individualización de formas de participación más incisivas de la Región en la actividad del Estado central;
- e) atribución de una gama relevante de poderes especiales a los órganos de gobierno en tema de orden público y regulación de los entes locales;
- f) tutela de derechos históricos y lingüísticos de algunas minorías.

En este período, asume un papel determinante la Corte Constitucional a través de la elaboración de una jurisprudencia constante, dirigida, sobre todo, a asegurar el carácter unitario del ordenamiento jurídico. De particular relevancia son las decisiones encaminadas a definir los criterios para individualizar las materias de competencia legislativa regional, las relaciones entre legislación nacional y regional, los límites a la potestad legislativa exclusiva y la naturaleza del carácter unitario del Estado.

✓ *2° etapa del regionalismo -1970-2000- empieza con la actuación del regionalismo ordinario⁵³², regulado por el título V de la Constitución y acaba con la reforma constitucional del 1999 -2001.*

Las características del modelo italiano de Estado regional están rígidamente codificadas en la Constitución. Y tres son los aspectos que definen la particularidad del regionalismo delineado por los constituyentes:

1- Por un lado, la atribución al legislador estatal de un importante papel en conformar los rasgos de la autonomía, la cual en el caso de las regio-

532 Respecto a las regiones de Estatuto ordinario su realización se vio retrasada por la falta de una serie de leyes ordinarias y actos estatales necesarios para su efectiva formación. Ello estaba motivado por la ausencia de una auténtica voluntad política para poner en funcionamiento, para cumplir, en suma, el ordenamiento regional establecido por la Constitución. En efecto, está señalado en su disposición transitoria VIII que las elecciones para los Consejos Regionales (como veremos, órgano legislativo de la región cuya primera función era la de elaborar el Estatuto) debían celebrarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, las primeras elecciones no se celebraron hasta en el año 1970 (junio), en virtud de la ley electoral promulgada el 17 de febrero de 1969 (núm. 108). La constitución y funcionamiento de los órganos regionales elegidos se rigió por la llamada ley "Scelba", dictada ya el 10 de febrero de 1953 (núm. 62), e inaplicada hasta entonces. En cuanto a las competencias, las transferencias se iniciaron en 1972 -año en el cual entran propiamente en funcionamiento las regiones al haberse elaborado y aprobado sus Estatutos- y finalizaron el año 1977 con el Decreto legislativo de 24 de julio (núm. 616); mientras que los recursos financieros regionales se regularon por leyes de 16 de mayo y 23 de diciembre de 1970 (núms. 281 y 1804).

nes no deriva del principio dispositivo, más es un resultado de la acción del legislador nacional: correctamente la Constitución afirma que *el Estado alienta las autonomías territoriales*.

2- En segundo lugar, la Constitución se caracteriza por una específica intención de garantizar la *naturaleza unitaria del ordenamiento* y por la previsión de esenciales competencias estatales de coordinación y de control.

Las regiones nacen como proyecto por la descentralización del poder, más que como apreciación de la identidad de los territorios; prevalece la visión de las regiones como factor de innovación, de participación democrática y de planificación territorial.

3- Y por último, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel fundamental para delinear las características del sistema, concretamente al solventar las principales cuestiones ligadas al necesario proceso de relación y coordinación entre los diversos niveles institucionales: basta considerar que *algunos institutos han sido antes delineados por el juez constitucional y después regulados por el legislador (por ejemplo, las actividades de dirección y coordinación o las actividades de relieve internacional de las regiones)*.

✓ *3° etapa, la reforma constitucional desde 1999.*

Como culminación de dicho proceso evolutivo, el Parlamento ha aprobado una amplia revisión constitucional de las disposiciones en materia de ordenamiento regional -leyes constitucionales n. 1 de 1999 y n. 3 de 2001- que destaca esencialmente por la novedad de la *ampliación a las regiones de la potestad de disponer de los Estatutos, la modificación de su forma de gobierno y la delimitación de nuevos criterios para distribuir las competencias legislativas y administrativas*.

Otra novedad -introducida por la ley constitucional 3/2003- se refiere al nuevo sistema de distribución de las competencias legislativa entre el Estado y las regiones, que enumera las materias de competencia estatal y las de competencia concurrente, mientras las restantes quedan reservadas de forma residual a la competencia legislativa de las regiones ordinarias.

La primera impresión superficial que se retiene tras la lectura de la *nueva formulación del artículo 117 es la de la ampliación cualitativa y cuantitativa de la competencia legislativa de las Regiones*

4. La reforma constitucional del regionalismo italiano⁵³³.

4.1. La reforma del Título V de la Constitución.

La reforma constitucional del regionalismo italiano fue realizada en

533 D'Atena, Antonio, La reforma constitucional del regionalismo italiano [en línea] < file:///C:/Users/Sergio/Downloads/Dialnet-LaReformaConstitucionalDelRegionalismoltaliano-2284208.pdf >[Consulta: 17 de agosto de 2020].

el transcurso de la XIII legislatura -1996-2001- mediante tres leyes constitucionales:

- la Ley constitucional n. 1/1999 referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria;
- la Ley constitucional n. 2/2001 que ha aplicado una disciplina análoga a las cinco regiones con autonomía especial: Sicilia, Sardeña, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia;
- la Ley constitucional n. 3/2001 que ha completado la reforma del título V de la Constitución (dedicado a las autonomías territoriales) concluyendo el recorrido iniciado por la Ley constitucional n. 1/1999, y así, por terminar las reformas del Título V -que va del art. 114 al art. 133- es conocida como la ley del federalismo.

En lo que respecta específicamente a la reforma del Título V -art. 114 al 133- merece ser destacado de modo previo que la finalidad de la revisión -tal como fuera proclamado por la mayor parte de las fuerzas políticas- fue la de *sustituir el regionalismo diseñado en 1947⁵³⁴ por la Asamblea constituyente por un sistema de tipo federal, debido a la creciente demanda de autonomía*, sobre todo de los sectores más ricos. Si bien esta autonomía, ya se buscaba con el original -y actual- artículo 5⁵³⁵ de la Constitución, en la práctica esto nunca se había logrado. Provocando así, el peligro de no poder conservar la unidad nacional que tanto le costó a Garibaldi, y según mi opinión, esta fue y es muy débil.

4.2. La nueva articulación de las competencias legislativas.

Una primera innovación de tipo radical se refiere al uso de la técnica de la enumeración en materia de competencias legislativas. En efecto, la nueva regulación -a diferencia de la precedente, y de lo que habitualmente sucede en los Estados regionales- reconoce al Estado competencias "enumeradas" y a las regiones la competencia general.

En particular, el nuevo art. 117 atribuye:

- al Estado, la competencia *exclusiva* en las materias mencionadas

García Ruiz, J. Luis, Girón Reguera, Emilia (coords.), Estudios sobre la descentralización territorial: el caso particular de Colombia, "Los modelos europeos de descentralización territorial", Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, España, 2006, pp. 67-79.

534 La Constitución de la República Italiana fue aprobada el 21 de diciembre de 1947 con la firma de Enrico de Nicola, y entró en vigor el día 1 de enero de 1948.

535 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES - Artículo 5: "La República, una e indivisible, reconoce y promueve las *autonomías locales*; efectúa la más amplia descentralización administrativa en los servicios que dependen del Estado; adopta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización."

en el párrafo 1;

- al Estado y a las regiones, la competencia denominada por la Constitución “*concurrente*”, fundada en un reparto de tipo vertical, gracias al cual al Estado le corresponde la fijación de los principios fundamentales, y a las regiones establecer las normas particulares, párrafo 3⁵³⁶
- y, por último, el nuevo art. 117 atribuye a las regiones la competencia *residual*, referida a “toda materia no reservada expresamente a la legislación del Estado”, párrafo 4.

4.3. La eliminación del control estatal de los actos regionales.

Otro elemento fuertemente innovador de la reforma del año 2001 se da en materia de control estatal de los actos regionales. Debe recordarse previamente, que la previsión del control estatal sobre las regiones ha constituido históricamente uno de los elementos más característicos del regionalismo italiano.

Para darnos cuenta de lo que ello significa es suficiente observar las innovaciones introducidas en esta materia por las leyes constitucionales n. 1/1997 y 3/2001.

- mientras la primera ha eliminado la aprobación estatal de los *estatutos regionales* sustituyéndola por una -eventual- aprobación a través de un referéndum por parte de la población de la región,
- la segunda ha cancelado el control gubernamental sobre las *leyes regionales*, previendo que su control haya de hacerse exclusivamente por vía jurisdiccional, mediante impugnación posterior por parte del Estado ante la Corte Constitucional, en línea con la disciplina común-

536 SEGUNDA PARTE: Ordenamiento de la República – TÍTULO V: de las Regiones, Provincias y Municipios - Artículo 117: “...Serán materias de legislación concurrente las relativas a: relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones, comercio exterior, la protección y seguridad del trabajo, la enseñanza, salvo la autonomía de los establecimientos docentes y con excepción de la instrucción y formación profesional, las profesiones, la investigación científica y tecnológica y el apoyo a la innovación para los sectores productivos; la protección de la salud, la alimentación, el régimen jurídico de los deportes, la protección civil, el gobierno del territorio, los puertos y aeropuertos civiles, las grandes redes de transporte y navegación; ordenación de las comunicaciones; producción, transporte y distribución nacional de energía, seguridad social complementaria y adicional, armonización de los presupuestos de entes públicos y coordinación de las Finanzas Públicas y del ordenamiento tributario; aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales y promoción y organización de actividades culturales; cajas de ahorros, cajas rurales, empresas de crédito de carácter regional y entidades de crédito inmobiliario y agrario de carácter regional. En las materias de legislación concurrente corresponde a las Regiones la potestad de legislar, excepto para la determinación de los principios fundamentales, que se reserva a la legislación del Estado”

mente presente en las Constituciones federales. Además, la misma Ley constitucional n. 3/2001 ha derogado el juicio sobre la oportunidad de las leyes, originariamente confiado al Parlamento -aun cuando jamás haya sido puesto en práctica- y ha derogado expresamente las normas sobre control de los actos administrativos de las regiones, así como también sobre los emanados de los entes locales.

Esta merma en la intromisión del Estado central en los niveles subnacionales se ve plasmado en los últimos párrafos del artículo 117:

- En las materias de su competencia las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento.

- La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo que la delegue a las Regiones, y corresponderá a las Regiones en cualquiera otra materia. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas tendrán asimismo potestad reglamentaria para regular la organización y el desarrollo de las funciones que les estén encomendadas.

- Se ratificará por ley regional todo acuerdo de la Región con otras Regiones para el mejor ejercicio de las funciones propias, incluso con designación, en su caso, de órganos comunes.

- *Podrán las Regiones, en materias de su competencia, concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado.*⁵³⁷

5. Gobiernos subnacionales: su contribución a la organización de Europa.

De arranque se debe tener en cuenta que, los actores claves pueden estar ubicados tanto en la arena nacional -o subnacional y local- como en el contexto internacional o supranacional, para lo que la Unión Europea y su Comisión Europea son ejemplares.

Italia, con 60 de millones habitantes, se ha alejado de la tradición napoleónica -unitarismo- en el transcurso de los años 90 del pasado siglo, cuando significativas competencias legislativas y de gestión fueron transferidas del Estado central a las 20 regiones. Se habla así, de una

537 Este es el tema sobre el que se abocara más adelante el trabajo, ya que el fundamento que lo promueve es la participación de gobiernos subestatales en las relaciones internacionales.

forma de cuasi-federalismo.

La mayor parte de los análisis sobre los pros y los contras de la descentralización ponen de manifiesto que, hasta ahora, sus ventajas han sido mayores que sus inconvenientes. A la luz de lo que se termina de decir y habida cuenta de presiones contextuales, entre las que hay que incluir la creciente competencia entre regiones y ciudades, los *Estados europeos han experimentado procesos de centrifugación del poder que se ponen en evidencia con el refuerzo de los niveles subnacionales, fortaleciendo las regiones, incluso, transformando el Estado unitario o regional en estructuras federales o cuasi-federales con un elevado grado de autonomía y, por tanto, capacidad de negociación con las instancias centrales.*⁵³⁸

5.1. La participación de los gobiernos locales en las regiones.

El principio de autonomía local, como es sabido, tiene sus orígenes en Francia, como garantía y protección de la *liberté locale*, configurándose, por lo tanto, como un mecanismo para la defensa de los intereses locales -y de los niveles que los representan- frente a las intrusiones exteriores, empezando por las que provienen del Estado; una defensa que se convierte a lo largo de su evolución, y cada vez de forma más destacable, en una búsqueda de garantías positivas, de instrumentos y formas de influir en las decisiones que los niveles superiores de gobierno adoptan en los asuntos que, de alguna manera, afectan al ámbito local.

El problema de la participación de las autonomías territoriales en los procedimientos decisorios de los entes públicos de nivel territorial superior ha tenido, en Italia, un relieve especial. *Sobre todo, a partir del año 1997, cuando -en el marco del proceso de descentralización abierto por las reformas llamadas "federalismo administrativo"- el Decreto 281/1997 instituyó un sistema de conferencias —Estado-regiones; Estado-autonomías locales; unificada Estado-regiones-autonomías locales—, como sedes de consulta y debate entre los distintos niveles de gobierno.*

Por un lado, unificando los tres niveles de poder público en un único centro, donde se debaten las cuestiones de interés común; por el otro, por una característica y una tendencia a una cierto rasgo "administrativo", es decir, a una pormenorizada atención no solo a las cuestiones de alcance estratégico para el conjunto de la nación, sino más bien a todas las cuestiones de competencia estatal —incluso sectoriales— que puedan tener alguna incidencia o algún interés en el ejercicio de competencias regionales o locales; cuestiones que, de este modo, normalmente

538 Hellmut Wollmann, Ángel Iglesias, "TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO DEL GOBIERNO LOCAL EN EUROPA: UN ESTUDIO COMPARATIVO", en BARATARIA Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales Nº 12, (España), 2011, pp. 81-100.

tienen una valoración más administrativa que política. O dicho de otro modo, se dirigen principalmente a la solución de problemas concretos, utilizando para ello procedimientos muy precisos que suponen una actuación concertada que, a pesar del innegable alcance político, se desarrolla según circuitos muy técnicos.⁵³⁹

De este modo, mostrando la autonomía que tienen los municipios y su injerencia en las decisiones regionales, vemos que si bien la competencia de celebrar tratados fue dada por la constitución a las regiones; esta llega a los gobiernos locales más pequeños.⁵⁴⁰

5.2. Comité de las Regiones (CDR).

El Comité de las Regiones pretende ser la respuesta a la evolución histórica sufrida en los Estados europeos y a la integración de esas nuevas estructuras descentralizadas en la Unión Europea, es decir, es el fruto de la regionalización de los Estados europeos y de la constante labor realizada por las regiones para responder y contribuir en la búsqueda de un nuevo sistema de organización institucional de la Unión más democrático. Por ello, la creación y la actividad del Comité ha de analizarse juntamente con el proceso de descentralización y el desarrollo institucional regional⁵⁴¹.

El Comité de las Regiones es un organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos, locales y regionales, procedentes de los veintiocho Estados miembros. A través del CDR, los

539 Vandelli, Luciano, "La experiencia italiana de la participación de los gobiernos locales en las regiones", en Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local ISSN: 2013-4924, Institut de Dret Público, 2008, pp. 167-180.

540 La reforma del título V de la Constitución italiana (relativo a las autonomías) en el año 2001 ha marcado una nueva etapa en la evolución de los organismos representativos de entidades locales. En esta reforma, entre otros muchos aspectos, se incluye en el artículo 123 un nuevo apartado que señala: "En cada región el estatuto regula el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la región y los entes locales." En estos términos, la previsión de un órgano de este tipo se presenta como un contenido obligatorio de los estatutos regionales, que tendrán, de este modo, la función de establecer la estructura y el funcionamiento de estos consejos o, cuanto menos, de establecer los principios para que, en el marco de las disposiciones estatutarias, la ley regional pueda fijar la respectiva normativa de desarrollo.

541 Muñoa, José María, Letamendia, Francisco (coord.), "el Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa", Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea, ed. Fundamentos, España, 1999, pp. 51-67.

Web oficial de la Unión Europea, Funcionamiento de la Unión Europea [en línea]<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/209/funcionamiento-de-la-union-europea>>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. Es decir, participan formalmente en la elaboración de la legislación de la UE, garantizando el respeto de la posición y las necesidades de los entes regionales y locales⁵⁴². Así, las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible⁵⁴³.

Cuando el CDR recibe una propuesta legislativa, redacta y adopta un dictamen y lo envía a las instituciones pertinentes de la UE. El CDR también emite dictámenes por iniciativa propia.

6. La autonomía de los gobiernos subestatal en la Argentina artículo 124 y los gobiernos regionales en Italia artículo 117, un mismo camino.

6.1. Los Estados entre las “supranaciones” y las “subnaciones”, cada vez con menos “soberanía”⁵⁴⁴.

Por un lado, la Constitución italiana en su artículo 11, prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional, diciendo que Italia limita su soberanía ante un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones. La principal cesión de soberanía se ha realizado en favor de la Unión Europea. Esto tiene repercusiones sobre el sistema de relaciones con la UE. El Estado tiene competencia exclusiva en sus relaciones con la UE, que hacen referencia a todas las materias de competencia propia, incluida la política exterior y las relaciones internacionales.

Y por otro, está expresamente previsto que las regiones, en materias de competencia propia, puedan “concluir acuerdos con Estados y pactos con entes territoriales internos de otros Estados, en los casos y con las formas establecidas en las leyes del Estado”, artículo 117.9. Esto último, para evitar una eventual responsabilidad internacional de la

542 La Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben consultar al CDR al elaborar legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional, como la sanidad, la educación, el empleo, la política social, la cohesión económica y social, el transporte, la energía y el cambio climático. De lo contrario, el CDR puede llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia.

543 Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht - Art 1.2: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

544 Merloni, Francesco, Estudio comparado sobre los techos competenciales, [en línea] <<https://studylib.es/doc/5023880/rep%C3%BAblica-de-italia>>, p. 11, [Consulta: 17 de agosto de 2020].

República en su conjunto, tema que se analizó detenidamente en otro apartado de esta obra.

En cuanto a la Argentina: a) el Estado-nación ha minado su soberanía a través de los procesos de regionalismo abierto desarrollando instituciones supranacionales -MERCOSUR, por ejemplo- que más que expresar la presencia de un gobierno global han expresado la generación de un súper Estado-nación con el desafío titánico de conciliar los múltiples intereses de sus miembros constituyentes y b) ha descentralizado su legitimidad a través de procesos de descentralización de ciertas de sus funciones -“relocalización del gobierno”- que han reforzado la proximidad entre la sociedad civil y los gobiernos locales, redimensionando la significación de las instancias locales/regionales y “relegitimando la política”. Esta descentralización se produjo desde el gobierno federal -Nación- hacia los gobiernos subnacionales -provincias- y de éstas a los gobiernos locales⁵⁴⁵-municipales y/o comunales⁵⁴⁶.

6.2. Capacidad para celebrar Tratados Internacionales

En Italia la Ley Orgánica del 18 de octubre 2001, n. 3 modificó el Título V, Parte II, de la Constitución italiana. Este cambio llevó a una nueva división de responsabilidades entre el Estado, las regiones y las autoridades locales. El artículo 117 define la política exterior nacional como una cuestión de competencia legislativa exclusiva del Estado, y de las relaciones internacionales de las regiones como concurrente.

En cuanto a la Argentina: la reforma constitucional de 1994, inspirada en un contexto político internacional liberal y globalizador, reconoció distintas atribuciones a las provincias, entre ellas, la capacidad de concluir convenios internacionales que coincidan con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el

545 Merlo Rodríguez, Ivana, “Los modelos de organización pública local y la calidad de sus políticas: gobiernos locales con amplia autonomía y capacidades limitadas vs. gobiernos locales con limitada autonomía y capacidades amplias. El caso de Argentina”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012, [en línea] <<http://www.academia.edu/>>[Consulta: 17 de enero de 2020].

546 A partir de la información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y por cada una de las veintitrés Provincias, Argentina posee un total de 2.250 gobiernos locales, compuesto por 1.150 municipios y por 1.100 gobiernos sin jerarquía de municipalidad. Dependiendo de la denominación que cada Provincia le asigne puede tratarse de comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales, comunas rurales y/o juntas de gobierno.

crédito público de la misma⁵⁴⁷.

6.3. Formalidades para la validez de los Convenios Internacionales.

En Italia desde el 11 de junio 2003 está en vigor la Ley del 5 de junio de 2003, n. 131, sobre "Disposiciones de adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Orgánica 18 de octubre 2001, n. 3 ", que introduce la posibilidad para las regiones y provincias autónomas de concluir, en asuntos de su competencia, acuerdos con terceros Estados. De acuerdo las indicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, los acuerdos celebrados por las regiones tendrán una forma simplificada y por lo tanto no se requiere la ratificación parlamentaria.

Estos acuerdos deben ser destinados a fomentar el desarrollo económico, social y cultural de las regiones. Comprometen la responsabilidad directa internacional del Estado Italiano. El Ministerio de Asuntos Exteriores otorga plenos poderes de firmar acuerdos al presidente de la Región, luego de un proceso de consulta amplio y de negociaciones sobre el proyecto de acuerdo.

Por otra parte, en la Argentina, y de acuerdo con lo analizado en otro apartado de esta obra, la norma actual dispone, literalmente, que *estos convenios deben tener conocimiento del Congreso de la Nación*. Ello nos obliga a preguntarnos si se trata de un acto previo, simultáneo o posterior a la conclusión del Convenio.

Al respecto, autores como Ekmekdjian afirman que el actual artículo 124 *"Los requisitos para la validez son: el conocimiento -no la conformidad- del Congreso Nacional, que tales convenios no afecten la política exterior del país o las facultades delegadas al gobierno central y no comprometan el crédito público de la Nación*. Teniendo en cuenta que con estos convenios las provincias suelen buscar financiación externa, obviamente es muy poco lo que pueden hacer con tales limitaciones, aunque son coherentes con el sistema federal⁵⁴⁸".

Por lo anterior, reviste cabal importancia el control *ex ante* a fin de verificar, por parte del Gobierno Federal, el actuar de las provincias en relación con las facultades del artículo 124 y poder prevenir posibles controversias internacionales. Por supuesto, un incumplimiento de las

547 Su fundamento se encuentra, puntualmente, el artículo 3.A.d de la Ley 24309 (que recogió el "núcleo de coincidencias básicas", plasmado en el Pacto de Olivos), que expresa: Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados de aquel carácter".

548 EKMEKDJIAN, M. A., (2002), Manual de la Constitución Argentina, 5ª Ed., Buenos Aires, De Palma, 2002, p. 349.

provincias al respecto no invalidaría el convenio celebrado por estas, pero si comprometiese al Estado Nacional y sus finanzas de modo indirecto. En otras palabras, resulta necesaria su intervención para conocer la labor de las provincias, si se quiere en una etapa posterior a la gestión, pero previo a su consentimiento en obligarse de manera que asegure su conformidad con la política exterior de la Nación y, llegado el caso, realizar las observaciones pertinentes.

7. El caso de la región LIGURIA, ciudad metropolitana de GÉNOVA, comuna de CHIAVARI

Liguria: Región.

De acuerdo con el artículo 5 del Estatuto de la Región Liguria⁵⁴⁹, aprobado en 2005, el presidente del Consejo promueve y celebra acuerdos con Estados extranjeros y con las autoridades locales de otros Estados. El Consejo Regional autoriza la ley con la firma de los acuerdos y convenios que involucran a los gastos financieros, los cambios en las leyes o actos de planificación.

Dentro de la región Liguria, el sector de los Asuntos Comunitarios y Relaciones Internacionales es responsable de coordinar las actividades del Ente a nivel internacional.

Las actividades internacionales de la Región Liguria normalmente se llevan a cabo a través de los siguientes canales:

- Los contactos formales
 - Estructuras Regionales
 - Pública y privada
 - Instituciones del Estado
 - Liguria Internacional
 - Instituciones extranjeras
 - Los ciudadanos, asociaciones de diversa índole
- Acción del presidente
- Actividades del Asesor Diplomático
- Planificación Regional -Plan General de Liguria Internacional-

549 El Estatuto fue aprobado por la Ley Orgánica 03 de mayo 2005 n. 1 (Estatuto de la Región Liguria); más tarde fue modificado por la ley estatutaria, el 5 de octubre de 2007, n. 1, por la ley estatutaria 13 mayo 2013, n. 1 y la ley estatutaria 18 de mayo 2015, n. 1.

Las actividades internacionales de la Región Liguria incluyen:

- Ceremonial
- Misiones del presidente
- Misiones técnica, comercial y mixto
- Acuerdos y Convenios
- Hermanamiento

Sobre los artículos del Estatuto que regulan las competencias internacionales:

Artículo 4 - Relaciones con la Unión Europea:

1. La Región participa en la construcción y el fortalecimiento de la Unión Europea como institución necesaria para la mejora y el desarrollo de sus territorios con el fin de alcanzar los objetivos comunes.

2. La Región, en asuntos de su competencia, participa de las decisiones en la formación de la legislación comunitaria y garantiza la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos internacionales y los actos de la Unión Europea, de acuerdo con el reglamento establecido por la ley estatal que regula la forma de ejercicio de poder en caso de sustitución de incumplimiento.

3. La región produce formas de relacionarse con los órganos de la Unión Europea.

Artículo 5 Relaciones Internacionales:

1. El presidente de la Junta promueve, y previa comunicación a la Asamblea Legislativa, concluye acuerdos con Estados o con entes territoriales de otros Estados, en las formas establecidas en las leyes estatales.

2. La Asamblea Legislativa autoriza la ley con la firma de los acuerdos y convenios que involucran a los gastos del presupuesto, los cambios en las leyes o actos de planificación.

Art. 13 Organismos regionales:

1. Los órganos de la Región son: la Asamblea Legislativa Regional del Consejo de Liguria, la presidente de la Junta y la Junta.

2. El Consejo de las Autonomías Locales es un órgano de consulta y discusión entre la Región y entes locales.

Génova: Ciudad Metropolitana.

En el artículo 7 de su Estatuto⁵⁵⁰ se trata el tema de las relaciones europeas e internacionales, considerando tarea esencial para contribuir al proceso de la integración europea:

- a) promover y asegurar la colaboración y la cooperación con otras ciudades europeas metropolitanas;
- b) promover todas las formas de cooperación apropiadas para asegurar el desarrollo de las relaciones con otros entes territoriales de los Estados de la UE;
- c) participar y promover formas de coordinación entre la Ciudad y ciudades metropolitanas de la Unión.

2. La Ciudad metropolitana construirá redes de relaciones con otras ciudades y ciudades metropolitanas del mundo, incluyendo a través de la participación a las formas de coordinación.

Chiavari: Comune

Artículo 1. 1: El municipio de Chiavari es una institución autónoma con sus propias normas, competencias y funciones según principios establecidos por la Constitución⁵⁵¹.

Es aquí donde aparece el Consejo de Autoridades Locales (en adelante, CAL) es un órgano regional de relevancia constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 123. 4 de la Constitución, que establece que "en todas las regiones el Estatuto regulará el Consejo de las entidades locales como órgano de consulta entre la región y las autoridades locales".

El artículo 1 del Estatuto de la región de Liguria, establece que "la región está constituida por la comunidad residente y se articula en el sistema autónomo local".

El Consejo de Autoridades Locales, establecido por primera vez el 23 de octubre del 2006, se rige por la ley regional n. 1 de 1 de febrero de 2011, que deroga la Ley regional n. 13 de 2006, en el cual su artículo 1 dice que es función de ese Consejo, fomentar la participación de los entes locales en la toma de decisiones de la región.

Vale aclarar que cuando se habla de entes locales, no solo se hace re-

550 Ver: Statuto della Città Metropolitana di Genova, Allegato B - Testo come emendato dalla Conferenza metropolitana con la deliberazione n. 9 del 24 luglio 2015 di cui ne è parte integrante e sostanziale. Approvato con la Deliberazione della Conferenza metropolitana di Genova n. 1 del 19 dicembre 2014. Modificato con le Deliberazioni della Conferenza metropolitana di Genova: n. 1 del 18 marzo 2015 - n. 9 del 24 luglio 2015.

551 Ver: Statuto di Chiavari, DELIBERAZIONE CONSILIARE n.57 del 23 ottobre 2007, entrato in vigore il 6 dicembre 2007.

ferencia a los municipios, sino también de las ciudades metropolitanas, ya que como se ve en el artículo 2 son integrantes de este Consejo a través de su presidente⁵⁵².

8. Entrevista a la Dra. Sandra Negro⁵⁵³ -Con fecha: 31 de mayo de 2016-

Luego de haber investigado todo lo anterior, quedan algunas dudas que se han podido superar gracias a esta entrevista:

Con la reforma de la constitución italiana en el 2001, se permitió la celebración de tratados por parte de los entes subnacionales, ¿existió una práctica anterior o fue a partir de esta reforma que comenzaron a celebrarlos?

Desde mucho antes a la reforma ya se usaban acuerdos entre entes subnacionales, más bien en el año 2001 se le dio un marco legal a lo que ya existía. Esto se ve con las etapas de evolución del Estado regional: donde primero fueron las regiones con autonomía especial las que se le dieron más potestades, luego pasando por una generalización en un regionalismo ordinario, para finalmente llegar a la reforma constitucional.

¿Cuáles fueron/son las entidades con mayor presencia en el ámbito internacional?

Las regiones que son más activas en las relaciones internacionales son las que gozan de un grado de autonomía especiales, tales como Trentino Alto Adige y Friuli Venezia Giulia, ya que tienen más vinculación desde el punto de vista de los convenios de turismo con ciudades austríacas o alemanas.

Los gobiernos subnacionales al celebrar tratados, ¿pueden afectar la responsabilidad del Estado Nacional?

El art. 117 de la Constitución italiana dice que las regiones podrán, en materias de su competencia, concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado.

En cuanto a “la forma que se establezca por ley del Estado”, se lo introdujo como mecanismo para repeler futura responsabilidad del Estado italiano, ya que como se ve por indicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, los acuerdos celebrados por las regiones tendrán una forma simplificada y por lo tanto no se requiere la ratificación parlamentaria. Pero a pesar de este esfuerzo, todo Estado nacional va a ser responsa-

552 Ver: Costituzione italiana, articolo 123. / STATUTO DELLA REGIONE LIGURIA, CAPO VII (LE AUTONOMIE LOCALI), Art. 62 – Art. 68. / Legge regionale 1 febbraio 2011, n. 1 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali).

553 Ver Curriculum Vitale en [en línea] <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/cv_sandra_negro.pdf>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

ble de un incumplimiento por parte de un subgobierno –integrante de la Nación- por la diferencia que existe entre ser sujeto de derecho internacional -Estado- y la de ser actor internacional, provincias o municipios.

¿Con esto me está diciendo que tanto en Italia, donde no se requiere la ratificación parlamentaria; como en Argentina, en la cual estos convenios deben tener conocimiento del Congreso de la Nación, ¿el resultado de un incumplimiento será la responsabilidad internacional del Estado?

Sí, es más, no estoy segura de que todos los tratados internacionales celebrados por provincias o municipios/departamentos hayan pasado por el Congreso. De hecho, un incumplimiento de las provincias al respecto no invalidaría el convenio celebrado por estas, pero si comprometería al Estado nacional y sus finanzas.

La capacidad de celebrar tratados fue dada por la Constitución italiana a las regiones, ¿Cómo esta llega a las ciudades metropolitanas y a las comunas?

A través del Consejo de Autoridades Locales -CAL- órgano regional de relevancia constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 123. 4 de la Constitución, que establece que “en todas las regiones el Estatuto regulará el Consejo de las entidades locales como órgano de consulta entre la región y las autoridades locales”. El artículo 1 del Estatuto de la región de Liguria, establece que la región está constituida por la comunidad residente y se articula en el sistema autónomo local.

Además,-en el marco del proceso de descentralización abierto por las reformas llamadas “federalismo administrativo”- el Decreto 281/1997 instituyó un sistema de conferencias —Estado-regiones; Estado-autonomías locales; unificada Estado-regiones-autonomías locales—, como sedes de consulta y debate entre los distintos niveles de gobierno, mostrando así la autonomía que tienen los municipios y su injerencia en las decisiones regionales, y de esta manera si bien la competencia de celebrar tratados fue dada por la Constitución a las regiones; esta llega a los gobiernos locales más pequeños.

Pero también en la práctica -no tomando puntualmente los casos de Génova y Chiavari- existe una delegación de esta competencia en las ciudades metropolitanas y en las comunas, ya que estas celebran tratados de manera directa, sin intervención de la región.

9. Casos Prácticos

Declaración de intención para la cooperación en materia de tutela de los derechos entre el defensor cívico de la región Liguria y la defensoría del pueblo de Ecuador, 27 de mayo de 2009.

Considerando que la comunidad ecuatoriana es la más numerosa en Liguria, es necesario un acuerdo de colaboración entre las dos instituciones en beneficio de los ciudadanos ecuatorianos establecidos en la región.

Para ello, se comprometen a iniciar un programa de colaboración e intercambio de información, con el fin de celebrar un acuerdo de cooperación dirigido a asegurar el respeto de las normas nacionales y regionales para así mediante la acción del defensor cívico se asegure la mejor tutela de los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en la región⁵⁵⁴.

Acuerdo de colaboración entre Liguria y el gobierno de Jendouba

Tuvo lugar a finales de abril de 2007 en Túnez, con la firma de un Memorando de Entendimiento entre la Región y el gobierno de Jendouba. La disposición proporciona la base para la conclusión de la alianza estratégica y para la capacitación en áreas específicas como la navegación y la pesca y el proceso sobre los alimentos. Además, proporciona colaboraciones culturales en materias tales como la restauración, el intercambio de profesores y estudiantes, etc. También es una excelente base para el diseño común, en particular para la obtención de financiación europea en virtud el desarrollo sostenible y la ayuda a la restauración⁵⁵⁵.

Chiavari se adhiere a la “Carta del Santuario de los Cetáceos Pelagos”⁵⁵⁶, 24 de enero de 2014.

El Ministerio de Medio Ambiente ha emitido un dictamen favorable sobre la adhesión del Comune di Chiavari a la “Carta del Santuario de los Cetáceos Pelagos” mediante la Resolución del Consejo de la Ciudad n. 141 del 16/12/2013. Comprende el área marina protegida de 90.000 km²⁵⁵⁷ del Alto Tirreno -que se inicia desde la Riviera francesa y llega a las islas de la Toscana y Córcega- elegido para la protección de los cetáceos y sus hábitats, por una acuerdo internacional firmado en 1999

554 Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Aportes defensoriales, movilidad humana y derechos humanos I”, Quito - Ecuador, pp. 100-101.

555 [en línea] <<http://www.ligurianotizie.it/la-bandiera-genovese-torna-sul-laisola-di-tabarca/2007/04/28/38240/>>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

556 [en línea] <<http://www.sanctuaire-pelagos.org/lt/>>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

557 Según la fuente varía entre los 87.500 km² y 96.000 km².

entre Italia, Francia, y Mónaco, dentro del cual está la zona marítima de la Ciudad de Chiavari.

La adhesión de Chiavari es la trigésima en Italia y la sexta en Liguria, la primera en la Provincia de Génova. El gobierno dice que el Ministerio así lo ha honrado por la sensibilidad que manifiesta la ciudad vinculados a la protección del mar y mamíferos marinos.⁵⁵⁸

La originalidad del Santuario Pelagos para mamíferos marinos en el Mediterráneo es inherente al hecho de que es un área gestionada por los tres países en una zona costera y de alta mar y un "gran ecosistema", que presenta un gran interés científico, socioeconómico, cultural y educativo.

En la reunión del grupo de "sensibilización" de trabajo de la parte francesa del santuario Pelagos, celebrada en 2007, los socios han confirmado la necesidad de una mayor participación de las autoridades y los actores locales sobre los principios promovidos por Pelagos. La misma petición fue hecha directamente, en 2008, por varios municipios costeros, que deseaban convertirse en un socio del Santuario Pelagos. De estas reuniones surgió la idea de establecer un estatuto de asociación entre los municipios costeros del santuario, adoptada en la cuarta Conferencia de las Partes en el Acuerdo⁵⁵⁹.

Los objetivos de este trabajo se exponen a continuación:

- Busca la adhesión de todos los municipios costeros del santuario;
- Para hacer más tangible el santuario en el ojo público;
- Crear nuevas tendencias de diseño y colaboración en cuanto a los mamíferos marinos;
- Participar plenamente a los socios territoriales para promover las ideas del santuario y para realizar acciones concretas en favor de los mamíferos marinos;
- Promover el santuario como un verdadero motor de desarrollo y animación para los municipios;
- Participar en la misión de investigación conjunta y el conocimiento del santuario.

A los municipios que se adhieran se les permite exhibir la bandera del santuario en cualquier punto en el término municipal.

La firma de la Carta de Asociación se lleva a cabo a raíz de una resolución municipal, cuyo territorio se encuentra en las aguas marítimas del Santuario Pelagos.

Los municipios costeros italianos del Santuario Pelagos deben comprometerse de respetar la prohibición de llevar carreras de lanchas rápidas en su territorio marítimo, ya que está expresamente prohibido por la

558 [en línea] <<http://www.levantenews.it/index.php/2014/01/24/chiavari-si-alladesione-al-santuario-dei-catacei/>>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

559 Ver Carta di Partenariato del Santuario Pelagos.

ley italiana -artículo 5 de la Ley italiana 391 de 11 de octubre, de 2001- en la cual el presidente de la República ratifica el Acuerdo del Santuario⁵⁶⁰.

El Ayuntamiento remitirá a su autoridad nacional competente -en el caso de Italia: Ministerio del Ambiente y de la tutela del Territorio y del Mar- quién la evaluará de acuerdo con la tabla de evaluación que figura en la resolución 4.9 aprobada por la Cuarta Conferencia de las Partes en el Acuerdo⁵⁶¹.

La adhesión a la Carta tiene una validez de dos años a partir de su firma y podrá ser renovada, a petición expresa de la Comuna, sujeta a verificación por la Autoridad Nacional del Santuario Pelagos.

10. Conclusión

Italia promueve la participación de gobiernos subestatales en las relaciones internacionales a través del artículo 117 de su Constitución, descentralizando la capacidad de desarrollar gestión internacional desde el Estado "grande" -Italia- hasta el Estado "chico" comuna, similar a los municipios en Argentina, pasando por los Estados Intermedios, regiones y ciudades metropolitanas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se institucionaliza el Estado regional en 1947, como reconocimiento a una larga historia de autonomías en ciudades y regiones en la península Itálica, constituyéndose como un modelo, donde la autonomía de la región frente al gobierno central es una condición necesaria para predicar la existencia de este último nivel.

El Estado regional, llamado en ocasiones Estado unitario con autogobierno o Estado autonómico, es una forma de estado intermedia entre el Estado federal y el Estado unitario que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía. La diferencia más notable entre el Estado regional y el federal sería el origen de las atribuciones: mientras en el Estado federal son los Estados Federados los que deciden ceder parte de sus atribuciones a la Federación, en el regional es el Estado central el que cede determinadas competencias a las entidades subnacionales que lo componen.

La evolución del Estado Regional se dio a través de 3 etapas: la pri-

560 LEGGE 11 ottobre 2001, n. 391 - Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, fatto a Roma il 25 novembre 1999. (publicata nella Gazzetta Ufficiale italiana n. 253 del 30 ottobre 2001).

561 Para más información sobre el proceso de adhesión a la Carta de la Asociación Pelagos en Italia ver: [en línea] <<http://www.minambiente.it/pagina/carta-di-partenariato-tra-comuni-rivieraschi-del-santuario-ed-autorita-nazionale-la-parte>>[Consulta: 17 de agosto de 2020].

mera -1945 -1970- activación únicamente de las regiones de autonomía especial; la segunda -1970 - 2000- con la actuación del regionalismo ordinario, alentando las autonomías territoriales y a su vez garantizando la naturaleza unitaria del ordenamiento; la tercera -desde 1999- reforma constitucional como culminación de dicho proceso evolutivo, el Parlamento ha aprobado una amplia revisión constitucional de las disposiciones en materia de ordenamiento regional -leyes constitucionales n. 1 de 1999 y n. 3 de 2001- ampliándoles potestades a las regiones.

Por todo lo anterior se logró la eliminación del control estatal de los actos regionales, tales como: la aprobación estatal de los estatutos regionales, el control gubernamental sobre las leyes regionales, control de los actos administrativos de las regiones —así como también sobre los emanados de los entes locales—. Esta merma en la intromisión del Estado central en los niveles subnacionales se ve plasmado con la reforma del Título V de la Constitución en los últimos párrafos del artículo 117: “Podrán las Regiones, en materias de su competencia, concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado”.

En cuanto a la organización territorial, la Constitución de la República Italiana desde 1948 lo hace en *tres niveles de gobierno local*: 20 regiones administrativas, de las cuales 5 gozan -por motivos históricos, geográficos y étnicos- de autonomía y un estatuto especial; le siguen las Ciudades Metropolitanas como ente administrativo de nivel intermedio entre el municipio o comuna -comune- y la región -regione- previsto por el artículo 114 de la Constitución y en funcionamiento desde el 1 de enero de 2015-en reemplazo de las provincias- y finalmente el comune -municipio o comuna- que es un ente autónomo y constituye la unidad administrativa básica, en Italia hay 8101 comunas, muy variadas en población y superficie.

Se ve en el trabajo que la influencia de estos 3 gobiernos subnacionales se da tanto en la arena nacional, como en la internacional. Siendo por un lado la participación de los gobiernos locales en las regiones, como un mecanismo para la defensa de los intereses locales frente a las intrusiones exteriores, son formas de influir en las decisiones que los niveles superiores de gobierno adoptan en los asuntos que, de alguna manera, afectan al ámbito local. El Decreto 281/1997 instituyó un sistema de conferencias -Estado-regiones; Estado-autonomías locales; unificada Estado-regiones-autonomías locales- como sedes de consulta y debate entre los distintos niveles de gobierno. De este modo, mostrando la autonomía que tienen los municipios y su injerencia en las decisiones regionales, vemos que si bien la competencia de celebrar tratados fue

dada por la Constitución a las regiones; esta llega a los gobiernos locales más pequeños.

Por la arena internacional, a través del *Comité de las Regiones* se pretende dar respuesta a la evolución histórica sufrida en los Estados europeos y a la integración de esas nuevas estructuras descentralizadas en la Unión Europea, como fruto de la regionalización de los Estados europeos y de la constante labor realizada por las regiones para responder y contribuir en la búsqueda de un nuevo sistema de organización institucional de la Unión más democrático. A través del CDR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. Así, las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible.

El caso analizado es la región LIGURIA, ciudad metropolitana de GÉNOVA, comuna de CHIAVARI, y en estos distintos subniveles estatales se ve como se pone en práctica toda la teoría anterior:

De acuerdo con el artículo 5 del Estatuto de la Región Liguria, aprobado en 2005, el presidente del Consejo promueve y celebra acuerdos con Estados extranjeros y con las autoridades locales de otros Estados. El Consejo Regional autoriza la ley con la firma de los acuerdos y convenios.

El Consejo de Autoridades Locales -CAL- es un órgano regional de relevancia constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 123. 4 de la Constitución, que establece que "en todas las regiones el Estatuto regulará el Consejo de las entidades locales como órgano de consulta entre la Región y las autoridades locales". Y esto es así en el caso de Liguria a través del artículo 13.2 del Estatuto, y la Ley regional n. 1 de 1 de febrero de 2011, en su artículo 1 dice que es función de este Consejo, fomentar la participación de los entes locales en la toma de decisiones de la región.

Vale aclarar que cuando se habla de entes locales, no solo se hace referencia de los municipios, sino también de las ciudades metropolitanas, ya que como se ve en el artículo 2 son integrantes de este consejo a través de su presidente.

De esta manera se demuestra que, si bien la competencia de celebrar tratados fue dada por la Constitución a las regiones, esta llega a los gobiernos locales más pequeños. No solo por su injerencia en las decisiones regionales -a través del Consejo de Autoridades Locales- sino también por la autonomía que tienen en la práctica, las ciudades metropolitanas y en las comunas, por medio de celebraciones de convenios en manera directa.

Para concluir, me gustaría cerrar con una frase que resume todo lo anteriormente expuesto: ***Italia entre las "supranaciones" y las "subnaciones"; cada vez con menos "soberanía".***

Federalismo y descentralización

EL SISTEMA TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. ENTRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR. ¿UN MODELO DE ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO?

Por Claudia Gabriela Gasol Varela

Abstract.

El concepto “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3 de la Constitución española, debe entenderse en un sentido jurídico y no sociológico o como sinónimo de “política exterior” propio del artículo 97 de dicha Carta Magna. La distribución territorial en España conforme su texto constitucional, dio nacimiento a las Comunidades Autónomas dotándolas de ciertas atribuciones que –en ciertos casos- implican una acción exterior subestatal. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de delimitar estos conceptos y, en consecuencia, elaborar los requisitos y condiciones para tal proyección internacional, de la cual, es también relevante la fuente autonómica de esas normas.

Palabras clave: Estado unitario – Descentralización – Internacionalización – Comunidades Autónomas – Convenios internacionales – Estatutos de autonomía – Cooperación descentralizada.

1. Introducción. Constitución Española y sistema de gobierno. Consideraciones Generales.

La Constitución española (en adelante, CE) consagra como forma de gobierno la de un Estado social y democrático de derecho, señalando que la soberanía reside en el pueblo⁵⁶² y estableciendo el principio de la unidad de la nación española. A renglón siguiente, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran⁵⁶³. Con lo cual se establece una distribución territorial del poder y un pluralismo en las administraciones de gobierno que conducirá a trazar un mecanismo de distribución de competencias en donde algunas de ellas sean compartidas entre las administraciones autonómicas y el

562 Artículo 1. 1. 2. Por una cuestión de espacio, no reproduciremos los arts. constitucionales -a excepción que sea necesario para comprender la idea- pero todo el texto de la Constitución española puede consultarse en el siguiente sitio web oficial español: [en línea] < <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> > [Consulta: 19 de enero de 2020].

563 Artículo 2 CE, doc. cit.,

Estado central, mientras que otras serán exclusivas de uno u otro⁵⁶⁴.

La política española de cooperación al desarrollo surge básicamente del preámbulo de la Constitución de 1978 en donde se proclama la voluntad del Estado de "...colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra..."⁵⁶⁵.

De todo lo expuesto, podemos deducir *a priori*, que el texto fundamental del Reino de España consagra los principios de "Unidad" y "Autonomía" al momento de diseñar la construcción y organización del Estado. Asimismo, podemos inferir que en lo que respecta a la distribución territorial⁵⁶⁶, España se constituye en un Estado de autonomías, basado en la distribución territorial del poder político y estableciendo 17 Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y dos ciudades autónomas.

Por su parte, López Guerra, afirma que la singularidad que nos presenta el caso español frente a otros de derecho comparado consiste en no realizar una definición del modelo territorial adoptado. En ese sentido, la CE en ningún art. se refiere a la adopción de alguno de los modelos tradicionales de distribución territorial -Estado unitario, federal o regional- sino que el legislador español optó por no expedirse acerca de la forma de organización estatal adoptada⁵⁶⁷.

No obstante, el autor pretende destacar como idea que "...El modelo español utiliza técnicas tanto del federalismo tradicional como del Estado regional, y si hubiera que intentar concretar el tipo de autonomía territorial, podría afirmarse que España, constituida en lo que se ha dado en denominar el "Estado de las autonomías", es hoy un Estado descentralizado que se aproxima en su estructura a los Estados federales..."⁵⁶⁸.

Ahora bien, respecto a los principios mencionados, la "Unidad" implica la consagración de forma solemne del carácter indisoluble de la nación española con consecuencias directas en los derechos y deberes del ciudadano conforme la igualdad y la libertad de circulación de personas y bienes establecida en el artículo 139 de la CE. No obstante, ello, creemos como opinión que la "Unidad" debemos entenderla en términos de "una igualdad relativa" ello por cuanto, en primer lugar, es difícil lograr una igualdad de derechos y deberes en un Estado de conforma-

564 artículos 148, 149 en especial su párrafo 3 y 150 CE, doc. cit.,

565 Preámbulo de la CE, párrafo séptimo, doc. cit.,

566 Ya que, en otro orden, el artículo 1 de la CE establece que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho adoptando como forma política la Monarquía parlamentaria, doc. cit.,

567 LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional*. Volumen II: "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado". Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007. pp. 299.

568 *Ibíd*, pp. 300.

ción descentralizada con distintos órganos que poseen la función legislativa en algún u otro aspecto. Asimismo, y remitiéndonos a un tema debatido en España⁵⁶⁹, creemos que la "Unidad" debemos entenderla no solo desde un aspecto puramente político y/o jurídico de unidad del Estado en una única persona jurídica que consagra una igualdad de derechos a sus ciudadanos, sino también en una concepción sociológica westfaliana más amplia que nos remonta a la idea misma de Estado-Nación, ante lo cual entendemos que en Estados como los pertenecientes a Iberoamérica, como la República Argentina, confluyen el concepto de Estado con el de Nación, entendido esto último como una unidad no solo en lo político- jurídico, sino también en un sentir general desde las tradiciones y la historia, hasta el propio idioma. Inversamente a ello, en casos como España, Bélgica o Alemania, luego de variadas reunificaciones y sucesiones monárquicas en uno y otro caso, cada cual, con sus particularidades, existe una diversidad de naciones⁵⁷⁰ con culturas, tradiciones e idiomas y dialectos que hacen que el concepto de "Estado" difiera del de "Nación", dando lugar a la formación de una pluralidad de nacionalidades.

Por último, respecto a la autonomía consagrada por la CE, podemos entenderla como la base esencial del sistema de gobierno siendo su artículo 2 el basamento. Esa autonomía, siguiendo a López Guerra, es reconocida respecto a nacionalidades y regiones, aunque también, una cierta capacidad de autogobierno se reconoce también a otras unidades subestatales dentro del territorio del Reino de España, refiriéndose claramente a las provincias y municipios (y comarcas) indicados en el artículo 137 de la CE.

Sintetizando la idea de ambos principios, incorporamos el criterio que, al respecto, mantiene la jurisprudencia al señalar que "...la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía..., y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución"⁵⁷¹. En el próximo título estudiaremos la distribución territorial diseñada por

569 LÓPEZ GUERRA, Luis, y otros; ob. cit. pp. 308.

570 Entendido ello como regiones que tienen algún tipo de elemento histórico, cultural o sociológico que crea un especial vínculo de pertenencia entre sus miembros por sus características peculiares y que la diferencia del resto del Estado. En España, son ejemplo de ello: Los catalanes, vascos y valencianos, por citar solo algunos ejemplos.

571 STC 4/81, citado por LÓPEZ GUERRA y otros, ob. cit. pp. 299 *ab initio*.

la CE y sus distintos actores subestatales.

2. La distribución territorial en el Reino de España: Las Comunidades autónomas.

La organización territorial en España está consagrada en el Título VIII de la CE, ordenado en tres capítulos. Comienza estableciendo que el Estado está organizado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, reconociéndoles -en sintonía con lo establecido en el artículo 2- la autonomía necesaria para la gestión de sus intereses propios⁵⁷².

Del texto constitucional podemos extraer una definición de "Comunidad Autónoma" que nos resultará útil, como guía, a los efectos del presente trabajo. En ese sentido, dice la CE que:

las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos⁵⁷³.

La CE se encarga de regular todo lo atinente a las CCAA⁵⁷⁴ estableciendo que la iniciativa autonómica corresponde a sus propios miembros -ya sean estos Diputación u órgano interinsular interesado- siendo necesario contar -en un plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto- con las dos terceras partes de los municipios con cantidad de población más representativa conforme el censo electoral de la Entidad promotora (provincia o isla). Son ejemplos de creación por esta vía ordinaria, las CCAA de Asturias, Cantabria, Murcia y La Rioja⁵⁷⁵.

572 Artículos. 137 a 158 de la CE, doc. cit.,

573 Artículo. 143.1 de la CE, doc. cit.,

574 Artículos. 143 a 158 de la CE, doc. cit.,

575 Por su parte y, como excepción a lo dicho, el artículo 144 de la CE señala que tres supuestos identificados con las letras a), b) y c), estableciendo que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del art. 143 [*un ejemplo de ello es la creación de la Comunidad Autónoma de Madrid*]. b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial [*siendo ejemplo de esta modalidad, la creación del régimen jurídico de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por leyes 1 y 2/1995*]; cf: BOE-A-1995-6358; [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6358&p=19950314&tn=1> > [Consulta: 23 de enero de 2020] y BOE-A-1995-6359; [en línea] < <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/03/13/2/con> > [Consulta: 23 de enero de 2020] y el último supuesto contemplado en el indicado art. 144 de la CE establece: c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del art. 143 [*un ejemplo es la*

En caso de no prosperar esa iniciativa autonómica, no podrá volver a interponerse antes de los cinco años de haber sido presentado⁵⁷⁶. Por su parte, la disposición transitoria primera⁵⁷⁷ ha sido el marco jurídico de creación de la Comunidad Autónoma de Navarra, acompañada por Ley Orgánica 13/82⁵⁷⁸. Asimismo, la disposición transitoria segunda⁵⁷⁹ de la Constitución Española permitió la creación de CCAA como Cataluña, País Vasco y Galicia.

Por otro lado, la Constitución determina que las CCAA contarán con autogobierno y la organización de sus instituciones. Asimismo, se regirán por su Estatuto Constitutivo el cual se entenderá, como la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y será reconocido por el Estado español y amparado como parte integrante de su ordenamiento jurídico⁵⁸⁰. También se encarga de regular sus

creación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León], doc. cit.,

576 Artículo 143.2.3 de la CE. También corresponde a la Diputación u órgano insular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos por ellos, la elaboración del proyecto de Estatuto para su elevación a las Cortes Generales, cf. artículo 146 CE, doc. cit.,

577 Establece que: *En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

578 BOE-A-1982-20824: [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20824&p=20101028&tn=1> > [Consulta: 23 de enero de 2020].

579 Indica que: *Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*

580 Artículo 147 de la CE, doc. cit., asimismo, se encarga en esa misma norma de los datos que necesariamente debe contener cada Estatuto tales como: denominación, delimitación del territorio, identificación concreta de sus instituciones y las competencias asumidas conforme la CE. Luego también se refiere a la legitimación para elaborar el proyecto de Estatuto, que reside en una asamblea compuesta por representantes legislativos de las Entidades interesadas estableciendo la posterior obligación de elevar el mismo a las Cortes Generales para su tramitación. Por último, también regula lo referido a la reforma de estos el cual se ajustará al procedimiento establecido en el propio Estatuto a reformar con idéntica obligación de elevación a las Cortes Generales pero esta vez, para su aprobación por Ley Orgánica.

competencias estableciendo una clara diferencia con aquellas pertenecientes al Estado español⁵⁸¹.

En lo que respecta a nuestro objeto de investigación consideramos necesario señalar que la CE prohíbe en todos los casos la formación de una federación de CCAA, permitiendo solamente la celebración de convenios entre sí para la gestación y prestación de servicios propios así como también el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, agregando que en los demás casos, los acuerdos de cooperación entre las CCAA necesitarán la autorización de las Cortes Generales⁵⁸².

Por último, de la lectura de las competencias de las CCAA consagradas en la CE⁵⁸³ no se observa mención alguna a la posibilidad de una Comunidad Autónoma de celebrar "acuerdos internacionales" con otros Estados subestatales, destacándose una única mención a las relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado español. A continuación, nos referiremos a ello con mayor profundidad.

2.1) El rol de las Comunidades Autónomas. Sus facultades de gestión externa.

Para el desarrollo del presente apartado, seguiremos la metodología adoptada por Beltrán García⁵⁸⁴ como esquema conceptual, más allá de incorporar las opiniones que consideremos conducentes a nuestro objetivo de trabajo. En ese contexto en primer lugar determinaremos el marco jurídico aplicable a los acuerdos exteriores celebrados por las CCAA, para luego, incorporar al análisis aquellos mecanismos de control sobre dichos acuerdos para concluir el presente título, extrayendo las características comunes a ellos.

581 Artículo 148 y artículo 149, ambos de la CE, doc. cit.,

582 Artículo 145 de la CE, doc. cit.,

583 Artículo 148 y su análisis comparativo con el Art. 149 consagrado a reconocer las áreas de competencia exclusiva del Estado, ambos de la CE, doc. cit.,

584 BELTRÁN GARCÍA, Susana, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas futuras*, Barcelona, Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autònoms - Universitat Autònoma de Barcelona - Servei de Publicacions, Bellaterra, 2001. p. 110.

2.2) Marco jurídico aplicable a los acuerdos celebrados por las CCAA con entidades de otro Estado extranjero.

De la lectura del texto constitucional y de la doctrina consultada⁵⁸⁵ surge que el marco jurídico de estos acuerdos está dado por el artículo 149.1.3 de la CE que expresamente determina: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 3. Relaciones Internacionales...". Asimismo, Beltrán García afirma que ese marco ha sido ampliado con una serie de documentos normativos que comenzaron a gozar de un carácter vinculante a partir de 1980. Ellos son: I) *Convención Marco sobre Cooperación Transfronteriza de 1980*⁵⁸⁶, II) *Real Decreto Nro. 1317/1997 sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras*, III) *Ley 23/1998 sobre cooperación al desarrollo* y IV) *Convenio marco entre España y Portugal sobre mejora de acceso entre los dos Estados de 1998*. Pasemos a referirnos brevemente a cada uno de ellos.

El primero de estos documentos normativos citados como ampliatorios del texto constitucional -*Convención Marco sobre Cooperación Transfronteriza de 1980*⁵⁸⁷- es una convención europeada la cual España es parte, encargada de regular la cooperación transfronteriza entre colectividades regionales. La convención proporciona un concepto de "cooperación transfronteriza" al indicar que se la identifica como toda acción concertada tendiente a reforzar y desarrollar relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales que pertenezcan a dos o más Estados parte del referido tratado y a su vez, nos proporciona una noción muy clara de qué es lo que debe entenderse por "comunidad o autoridad territorial" al señalar que el término refiere a las comunidades, autoridad u organismo que ejercen funciones locales o regionales y que, a la vez, son consideradas como tales por el derecho interno de cada Estado parte⁵⁸⁸. Una vez así definidas, las habilita para celebrar acuerdos interestatales en materia de cooperación transfronteriza y sin limitar las facultades de los Estados parte en la materia (limitación que también surge del anexo del tratado por cuanto contiene modelos de

585 A) BELTRÁN GARCÍA, Susana, *ibíd* y B) PARDO CUERDO, José Luis: "La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica", en *Colección Escuela Diplomática*, Nro. 1, 1995.

586 Celebrado en Madrid el 21 de mayo de 1980. Firmado por España el 01 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990. En vigor para España desde el 25 de noviembre de 1990.

587 BOE-A-1990-24961; [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24961> > [Consulta: 20 de enero de 2020].

588 Artículo 2. incs. 1 y 2 del indicado convenio, *ibíd*.

“acuerdos interestatales”⁵⁸⁹). En el anexo, diferencia muy claramente los “acuerdos interestatales” que pueden celebrar las autoridades o entidades territoriales habilitadas, de aquellos “acuerdos internacionales” celebrados entre los Estados parte.

Como consecuencia del indicado Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza, se estableció un marco jurídico general, a punto tal que España comenzó a celebrar acuerdos interestatales con Francia y Portugal⁵⁹⁰. Uno de ellos es el celebrado entre el Reino de España y Francia en Bayona, el 10 de marzo de 1995⁵⁹¹ y su canje de notas del 21 de octubre de 1994 por el que se introduce la necesidad de establecer un procedimiento alternativo a la declaración de conformidad expresa por parte del Gobierno de la Nación requerida por el Convenio Marco Europeo de 1980. Asimismo, encontramos otro tratado de similares características esta vez, con contraparte portuguesa cuya celebración tuvo lugar en Madrid el 18 de enero de 1996, (en dicha oportunidad también se elaboraron dos acuerdos y un tercero adoptado también en Madrid el 24 de junio de 1997).

Ahora bien, en el primero de ellos (el acuerdo hispano-francés de 1995 con su canje de notas del año anterior) el objeto radica en suministrar los fundamentos jurídicos necesarios para atribuir validez (tanto en el plano interno como en el internacional) a un acuerdo previo de cooperación entre Cataluña - y el Departamento de los pirineos orientales; mientras que el segundo de ellos (el celebrado entre los países ibéricos entre 1996-1997) consistente en tres documentos por los cuales se acuerdan la construcción de tres puentes internacionales entre los Estados parte del convenio en examen, el mecanismo funcionó de manera diferente. Ello por cuanto el objeto perseguido en esta ocasión no era otorgar validez a un acuerdo celebrado previamente entre estas unidades territoriales, sino contribuir al desarrollo de las colectividades involucradas, las cuales eran: Región de Alentejo y Comunidad Autónoma de Extremadura; región del norte de Portugal con la Comunidad Autónoma de Castilla y León y región norte de Portugal con la Comunidad Autónoma de Galicia; todos estos acuerdos celebrados en el marco de la Convención internacional de 1980 citada en primer lugar.

Respecto al *Real Decreto 1317/1997*⁵⁹² del 01 de agosto de 1997. El objeto

589 Artículo 3. incs. 2 y 3 del indicado convenio, doc. cit.

590 Real Decreto N° 1317/1997 publicado en: BOE-A-1997-19081: [en línea] <<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/08/01/1317/con>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

591 Entró en vigor el 24 de febrero de 1997.

592 BOE-A-1997-19081, doc. cit.

de la norma que analizamos es regular los convenios bilaterales celebrados en el marco de la Convención de 1980 actuando a manera de reglamentación ya que, como dijéramos oportunamente, los principios plasmados en el documento internacional son amplios y requieren de una efectiva reglamentación. El Decreto en trato incorpora elementos novedosos en el procedimiento de aprobación que surge del Convenio Marco de 1980. Por un lado, regula el alcance y efectos de la previa comunicación que las CCAA y Entidades Locales deben transmitir a la Administración General del Estado y las posibles objeciones que el acuerdo pueda merecer por parte de esta, implementando al efecto la llamada "aprobación ficta" al transcurrir un determinado tiempo sin respuesta expresa del órgano estatal requerido. La obligación de comunicación previa se sustenta en el ejercicio de un control -por parte del Estado central- del cumplimiento de los requisitos y alcance por el cual se regula la facultad de las CCAA de celebrar estos convenios y, desde luego, en la competencia constitucional del Estado Central en materia de relaciones internacionales, cuidando que estos convenios no condiciones o perjudiquen la política exterior del Estado Central del cual es competente de modo exclusivo este último⁵⁹³. En caso de firmarse un convenio que no haya sido previamente comunicado o que, de dicha gestión hayan surgido observaciones no cumplimentadas por la entidad subestatal, entonces el Estado español se reserva las vías jurídicas existentes para hacer valer su oposición y/o su rol de "veedor" previo de ese acuerdo. Por otro lado, el Real Decreto en análisis, incorpora la obligación de que el convenio de cooperación transfronteriza que sea celebrado mediante el procedimiento en trato, debe ser publicado necesariamente en el Boletín Oficial del Estado Español -con independencia de que también se publique en otros diarios oficiales- a los efectos de dotarlos de eficacia en España frente a sujetos diferentes de las entidades territoriales españolas firmantes y a modo de dar cumplimiento a las normas que constituyen el Régimen Jurídico de las Administraciones públicas españolas⁵⁹⁴.

Consideramos que esta norma, es la prueba de que el Estado central acepta estos acuerdos, pero, a la vez, pretende limitarlos, marcando de modo muy elocuente, las diferencias con un verdadero tratado internacional celebrado por el Estado español.

La tercera de las normas en análisis es la *ley 23/1998* del 07 de julio de ese año⁵⁹⁵, de especial relevancia por cuanto reconoce claramente

593 Artículo 149 inc. 3 CE, doc. cit.

594 texto consolidado del Real Decreto N° 1317/1997, *Ibíd.*

595 BOE-A-1998-16303: [en línea] < <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/07/07/23> > [Consulta: 20 de enero de 2020].

la participación de las CCAA en materia de relaciones internacionales; lo cual ha sido autorizado por el órgano central (art. 149.1.3 de la CE) reservándose solamente la potestad de velar por la unidad del Estado en el plano internacional, permitiendo con ello que las CCAA gestionen su propio accionar externo en materia de cooperación al desarrollo. En la sección 2º del capítulo III referido a los órganos competentes para la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, refiere a las CCAA y Entidades locales estableciendo que las medidas de cooperación al desarrollo que se realicen desde estas entidades, se sustenta en los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional para el desarrollo basados en la promoción y defensa de los Derechos humanos y libertades fundamentales así como en las reglas de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución⁵⁹⁶.

Por último, el *Convenio marco entre España y Portugal sobre mejora de acceso entre los dos Estados de 1998*⁵⁹⁷ por el cual ambos Estados promueven el desarrollo de regiones fronterizas -sobre la base de lo acordado en el Tratado de Amistad y Cooperación celebrado en 1977- y con el objetivo de mejorar vías de comunicación ferroviaria, peatonal entre ambos Estados y terrestre.

Para finalizar con el marco jurídico solo nos resta destacar que, más allá de las distintas opiniones que el tema despierte por la difusa redacción del artículo 149.1.3 de la CE, no debemos omitir recordar que el artículo 137 de la CE consagra la autonomía de las CCAA para la consagración de sus respectivos intereses por lo cual, es ello lo que, en nuestra opinión personal, constituiría una "puerta entreabierta" para que, si no es a través de una intervención directa - el Estado deba tener en cuenta los intereses de las CCAA tanto en el ámbito interno como en el externo al momento de contraer compromisos.

596 Ibíd.,

597 BOE-A-1999-12082: [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-12082>> [Consulta: 20 de enero de 2020]. También se puede consultar el dictamen elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España: Consejo de Estado: Dictámenes. Número de expediente: 359/1999 (ASUNTOS EXTERIORES): [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1999-359>> [Consulta: 20 de enero de 2020].

2.3) Mecanismos de control sobre dichos acuerdos.

En un primer momento la tendencia desde el Estado fue restringir la actuación exterior de las CCAA, pero a partir de 1980 desde la administración central se iniciaron gestiones oficiosas que generaron una mayor apertura⁵⁹⁸. Ello complementado con la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), según veremos más adelante.

Los mecanismos de control del *ius contrahendi* de las CCAA se efectúa básicamente por vías diferentes: 1) Por la jurisprudencia del TC, tomando como punto de referencia el año 1994, creemos que no por nada es coincidente justo con el año en que se llevó adelante el canje de notas entre España y Francia, antes aludido, lo cual nos indica una postura de progresiva amplitud favorable a las CCAA que también se vio reflejado en la labor del TC, 2) asimismo se realiza un control por la administración, que encuentra como punto de referencia el Real Decreto 1317/97⁵⁹⁹ ya comentado y en el mecanismo previsto por la ley 23/1998⁶⁰⁰, también ya comentada, y que fuera modificada por la ley 24/2001⁶⁰¹ en materia de cooperación al desarrollo, a través de una política unilateral autonómica conforme el Plan Maestro para la cooperación al desarrollo elaborado por el Gobierno, y 3) finalmente corresponde incluir en la mención la Ley 2/1997⁶⁰² del 13 de marzo de ese año que regula las funciones de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas concebido este, como órgano de dialogo horizontal entre CCAA y vertical entre estas y el Gobierno central.

2.4) Características comunes de los Convenios. Su naturaleza jurídica:

El estatus jurídico de estos actos normativos celebrados por las CCAA es sumamente difícil de precisar y hasta el momento no hay consenso sobre el mismo los cuales, según la intención de las partes, se suelen denominar: memorando, protocolo, declaración de amistad, convención, acuerdo, etc. Asimismo, a la realidad material, se le debe agregar la jurídica que radica en una falta de regulación normativa acerca de la naturaleza jurídica, alcances y efectos de dichos documentos y las

598 BELTRÁN GARCÍA, op. cit. pp. 57.

599 BOE-A-1997-19081, *doc. cit.*

600 BOE-A-1998-16303, *doc. cit.*

601 BOE-A-2001-24965: [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24965> > [Consulta: 20 de enero de 2020].

602 BOE-A-1997-5630: [en línea] < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-5630> > [Consulta: 20 de enero de 2020].

diversas interpretaciones que, en su consecuencia, también genera el art. 149.1.3. de la CE.

Entonces, aquí extraemos la primera característica común a todos ellos: la diversa denominación que cada uno de ellos reviste, sumado a la carencia de un régimen jurídico expreso aplicable a ellos. Otra característica usual y que encierra un criterio que parecería firme en la doctrina española es que no son tratados internacionales, ello entendemos que se debe a lo establecido por la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, de la cual España es parte, y al derecho internacional consuetudinario en materia de tratados.

Asimismo, abona la tesis que venimos sosteniendo, la carencia de *ius ad tractum* de las CCAA y una ausencia de voluntad de regirse por el derecho internacional público⁶⁰³, lo cual no obsta su fuerza jurídica vinculante otorgada por el derecho interno por el cual se rija.

Por otra parte, la mayoría de estos acuerdos se refieren a las áreas de cooperación y colaboración entre alguna CCAA con otro ente extranjero en materias diversas dentro de su ámbito de competencias tales como los usos compartidos de una frontera, promoción de regionalismo a través de relaciones de cooperación, colaboración en ámbitos de infraestructura y medio ambiente, entre otros⁶⁰⁴.

3) La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la cuestión⁶⁰⁵.

La cuestión objeto de análisis en esta oportunidad radica en conocer la evolución jurisprudencial del TC en relación con el concepto "relaciones internacionales" que surge del artículo 149.1.3 de la CE⁶⁰⁶ y –en un contexto más amplio– se pretende reflexionar acerca de los criterios en fundamento a los cuáles el TC ha ido resolviendo los conflictos de com-

603 Cf. BELTRÁN GARCÍA, op. cit. pp. 111.

604 *Ibíd.*

605 Para la elaboración del presente apartado, nos valemos de las siguientes fuentes: a) Sitio web institucional del Tribunal Constitucional español: [en línea] < <https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx> > [Consulta: 22 de enero de 2020] y b) NIETO FERNANDEZ, María Isabel: *Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Tesis Doctoral dirigida por Gómez y Martínez de Carvajal, José, Universidad de Extremadura – Departamento de Publicaciones, 2000, pp. 147-174: [en línea] <<https://biblioteca.unex.es/tesis/8477235147.PDF>> [Consulta: 15 de enero de 2020].

606 Para la mejor comprensión de este apartado, incorporamos nuevamente la cita digital de la CE para que pueda ser de consulta: [en línea] < <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> > [Consulta: 19 de enero de 2020], doc. cit.

petencia entre el Estado central y las CCAA. A tales efectos partiremos de los inicios de la actividad del TC⁶⁰⁷ hasta la actualidad.

En el año 1985 el TC dictó la *Sentencia N° 154 del 12 de noviembre* en donde se colocó en análisis el Decreto 120/1982 del 05 de noviembre dictado por la Junta de Galicia por el que el órgano autonómico creó el Instituto Gallego de Bachillerato a distancia. Ello generó que el Estado central acuda a la justicia alegando la incompetencia de la Comunidad de Galicia para dictar tal medida en fundamento del artículo 149 (1.2, 1.3 y 1.30) de la CE relativos a emigración, relaciones internacionales y a regulación de títulos académicos. En dicha ocasión, el TC dijo en relación con el término "relaciones internacionales" del artículo 149.1.3, que "... las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio... [y por otro lado]...la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales..."; corresponde -en consecuencia- a este último, la titularidad exclusiva para la creación y habilitación en el extranjero de centros colaboradores de instituciones públicas de educación a distancia. Ello por cuanto resulta evidente que la creación de estos centros requiere una relación entre la Comunidad Autónoma gallega y un poder público extranjero. No obstante, agregó el TC que ello no excluye la posibilidad de celebrar acuerdos entre el Estado y las CCAA, competencia esta que se encuentra incluida en el Estatuto gallego al indicar que le corresponde a la Comunidad Autónoma promover los valores de la cultura gallega⁶⁰⁸.

En otro asunto, esta vez resuelto por el TC el *10 de enero de 1986*, en la *Sentencia N°1/86* que cerró una controversia entre el Estado central y la Generalidad de Cataluña promovida por el Consejo Ejecutivo autonómico, el TC falló a favor del Estado esta vez, en conformidad con el artículo 137 de la CE que indica que las entidades subestatales tienen autonomía para gestionar [solo asuntos de]⁶⁰⁹ sus intereses. En este caso se planteó la promovida acción en contra de ciertos artículos del Real Decreto 2075/1982 por el cual se estableció que las competencias internacionales alcanzadas por esa norma que sean con selecciones nacionales de otros países no serán autorizarán si la representación española no se establece igualmente con categoría de selección nacional. La Genera-

607 Creado por Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, cf: [en línea] < <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/historia/Paginas/default.aspx> > [Consulta: 22 de enero de 2020]

608 NIETO FERNANDEZ, María Isabel: *Las relaciones trasnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, op. cit, pp. 155-156.

609 El agregado entre corchetes nos pertenece.

lidad -- sostenía que esa norma vaciaba de contenido su atribución en materia deportiva⁶¹⁰ y, por su parte, el Estado sostenía que esta cuestión refiere a su "imagen exterior" y a los intereses nacionales, por lo tanto, subsumible dentro de las disposiciones del artículo 149.1.3 de la CE⁶¹¹.

Casi dos años después, el 04 de febrero de 1988, el TC dictó la *Sentencia N° 13/1988* en el asunto entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Valencia que iniciaron una acción contra ciertas disposiciones del Real Decreto 2621/1983 del 29 de setiembre que regulaba ciertas cuestiones de las Ferias Comerciales Internacionales. Una de las disposiciones de esa norma dictada por el Estado central (el artículo 4) establecía –como una competencia del Estado español, a través de su Ministerio de Economía y Hacienda- la atribución del carácter internacional a una Feria, así como la autorización de uso de la denominación "Ferias Internacionales de Muestras" y su regulación. Los gobiernos autonómicos entendían que ello vulneraba sus respectivos estatutos en esa materia. El TC resolvió a favor del Estado indicando que el Real Decreto en trato, no invade competencias autonómicas. Para así decidir, el TC recordó que las Ferias internacionales persiguen como objetivo "la promoción comercial de la promoción nacional"; por lo tanto, forman parte de una "política ferial" internacional que se integra dentro de la promoción del comercio exterior y, para diferenciar la competencia de uno y otro gobierno en la materia, distinguió dos etapas de la actividad ferial: 1) determinación coordinada de las ferias a celebrar –competencia exclusiva del Estado en razón a su atribución en materia de comercio exterior por el artículo 149.1.10 y sobre la actividad económica en general en el marco del artículo 149.1.13, ambos de la CE y 2) organización y desarrollo de las ferias en coordinación entre competencias centrales y autonómicas⁶¹². Nos resultó muy interesante esta jurisprudencia pues, la política de organización de ferias y misiones comerciales para promover la oferta exportable del país -tanto a nivel nacional, como subestatal- es muy común.

Mediante la *Sentencia N° 252/1988* dictada por el TC el 20 de diciembre⁶¹³, se planteó otra controversia en materia competencial entre la Generalidad de Cataluña y el Estado central con motivo del dictado por

610 Artículo 9.29 de su Estatuto.

611 NIETO FERNANDEZ, María Isabel: *Las relaciones trasnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, op. cit, p. 156.

612 *Ibíd.*, 157-158.

613 NIETO FERNANDEZ, María Isabel: *Las relaciones trasnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, op. cit, p. 160.

parte de este último de una serie de Reales Decretos -1754/86, 1755/86 y 1728/87- en materia de normas técnico-sanitarias que regulan el intercambio de carnes frescas de conformidad con diversas Directivas de la UE. En este caso, se trataba la cuestión acerca de la ejecución del Derecho Comunitario y el Estado central alegaba su competencia por imperio de varios artículos de la CE, entre ellos, el artículo 149.1.3, mientras que el Estado autonómico señalaba su competencia -entre otros argumentos que no los analizaremos por no corresponder con nuestro objeto- en base al artículo 27.3 de su Estatuto que indica la competencia local para la adopción de medidas tendientes a la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia. El TC -en lo que particularmente nos interesa- señaló que ni el Estado central ni las CCAA pueden ampliar sus competencias en virtud de una "conexión internacional"; indicando que el mencionado artículo 27.3 del Estatuto catalán no es una norma atributiva de una competencia nueva, distinta de la que ya ostenta la Generalidad -- y que en esta controversia se colocaba en análisis una cuestión de competencia en materias tales como "comercio" y "sanidad exterior" y que ellas pertenecen al Estado central con exclusividad.

En el asunto que envolvió a la Generalidad de Cataluña y al Estado, esta vez, en materia de realización de películas cinematográficas en coproducción, el TC se expidió por *Sentencia N° 153/1989 del 05 de octubre* y analizó directamente el artículo 149.1.3 indicando que "...no hay nada en la Orden cuestionada [que regula la realización de películas cinematográficas en coproducción, dictada por el Estado central]⁶¹⁴ que permita...considerar que su contenido tenga relación -ni siquiera lejana- con lo que comúnmente se integra en aquél concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.) ni tampoco, por otra parte, podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países, o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales". El hecho de que pueda haber tratados es irrelevante en principio como criterio competencial en uno u otro sentido, ni atrae la competencia hacia el Estado en virtud de la regla del artículo 149.1.3 de la CE ni el artículo 27.3 del Estatuto catalán [el gobierno autonómico alegó dicha norma indicando que la ejecución en el ámbito interno, de lo acordado internacionalmente corresponde a la entidad que sea titular de la competencia sobre la materia a la que refiera la norma internacional que sirva de

614 Lo indicado entre corchetes, nos pertenece.

fuentes de ese derecho u obligación⁶¹⁵].

El asunto que acabamos de comentar nos resulta sumamente interesante pues, allí el TC parece “preservar” las competencias autonómicas indicando que la atribución estatal de “relaciones internacionales” no abarca todas aquellas cuestiones vinculadas directa o indirectamente con normas de fuente internacional, sino que la cuestión requiere un análisis de fondo de las normas de competencia que emanan de la Constitución, así como del Estatuto autonómico de que se trate (en el presente, el catalán). En la controversia en examen, el ámbito material de análisis era la cultura pues, el cine lo es y dado que ambos gobiernos –el central y el autonómico- tienen competencia en la materia, el TC entendió necesario ir más allá del sentido del término “cultura” e indagar acerca del sentido y la finalidad de las diferentes normas en conflicto y su aplicación al caso concreto.

Otro de los pronunciamientos del TC que hemos seleccionado porque nos resulta esclarecedor es el que se resolvió mediante el dictado de la *Sentencia N° 137/89 del 20 de julio* y que se planteó entre la Xunta de Galicia y el Gobierno central en relación con un “Comunicado de Colaboración” celebrado el 02 de noviembre de 1984 por el referido gobierno autonómico y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Aquí lo que se pretendía dilucidar era la capacidad que tenía la Xunta de Galicia para celebrar ese acuerdo que tenía como objetivo el abastecimiento y saneamiento de cinco rías gallegas –es decir, su “*treaty making power*” o “*ius contrahendi*”- no solo de este gobierno subestatal, sino que sería un caso que sirva como precedente para sentar criterio acerca de las competencias autonómicas para celebrar convenios internacionales.

La sentencia en análisis favoreció al Estado central por cuanto indicó que el convenio suscrito demostró el ejercicio de una competencia que el gobierno subestatal no poseía, ni constitucional ni estatutariamente afirmando que en el derecho español existe un único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales. No obstante, incluyó un voto particular⁶¹⁶ indicando que no es posible un juicio demasiado rígido del artículo 149.1.3 de la CE dado que ello supondría negar toda proyección internacional autonómica, aún en el ejercicio de sus competencias. Añadió el voto en análisis, que –en el caso que nos

615 Lo indicado entre corchetes, nos pertenece.

616 A cargo del Magistrado Eugenio Díaz Eimil, al que se adhirieron sus pares, Carlos de la Vega Benayas y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, cf: NIE-TO FERNANDEZ, María Isabel: *Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, op. cit, p. 161.

ocupa- esa clase de actividades –aun teniendo dimensión internacional- no originan obligaciones inmediatas. Los magistrados indicaron que el ejercicio de esa competencia no incide en la política exterior del Estado, no supone ejercicios de soberanía, ni genera responsabilidad internacional al Estado central. De dicho voto se refleja una posición conciliadora entre competencias autonómicas y centrales.

La sentencia en trato es sumamente precisa en los alcances del “*ius contrahendi*”: a) no afectar la política exterior, b) no ejercer actos de soberanía, c) no generar responsabilidad internacional al Estado central, o lo que es lo mismo, no violar normas de derecho internacional y d) toda actuación autonómica en el plano internacional, pero en el marco de sus propias competencias, estarían dentro del ámbito del llamado “*treaty making power*” de las entidades subestatales. Este criterio particular, más tarde se transformaría en la doctrina del TC, actualmente vigente⁶¹⁷.

En la *Sentencia N° 17/1991 del 31 de enero*, el TC tuvo que expedirse acerca de una controversia planteada entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia contra el Gobierno central por la sanción –por esta última- de la Ley 16/1985 del 25 de junio de ese año, reguladora del patrimonio histórico español puesto que dicha normativa atribuye –con exclusividad- la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico y su intercambio con contrapartes internacionales –Estados y Organismos Intergubernamentales- en detrimento de las competencias autonómicas de fuente estatutaria. Contrariamente, el Estado central alegó su competencia en fundamento del artículo 149.1.3 de la CE entre otros. El TC orienta su fallo en favor del Estado central reiterando su criterio ya sustentado de que la competencia en materia de cultura es concurrente. No obstante esa fue su decisión final, rechazó el argumento del Estado en lo que refiere a la invocación de la indicada norma del artículo 149.1.3 de la CE señalando que “...no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frene a terceros...”. Vemos que el TC mantiene una postura uniforme al respecto. En consecuencia, el TC decide que ambos pueden ejercer esa

617 Al mes de marzo de 2019, cf: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL – SECRETARÍA GENERAL, *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 de la CE (prontuario)*, pp. 43-60, 2019. [en línea] <<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf>> [Consulta: 23 de enero de 2020].

atribución –en el caso de las CCAA- siempre que la tengan reconocida estatutariamente y no generen responsabilidad internacional⁶¹⁸.

En la *Sentencia N° 80/1993* del 08 de marzo planteada por la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, contra el Real Decreto 1063/1986 del 09 de mayo y el Real Decreto 2225/1986 del 03 de octubre ambos del mismo año –este último modificatorio del anterior- por cuanto dichas normas regulan la expedición de documentos y certificados referentes al sector de actividades comerciales y que fueran establecidos por normas comunitarias. En este caso, se vuelve a cuestionar la competencia acerca de la ejecución de ciertas normas del Derecho Comunitario europeo. El Estado central argumenta su posición en que la tarea de desarrollo y ejecución de normas comunitarias se enmarca en el ámbito de las relaciones internacionales puesto que conlleva principios básicos –cuando menos- de interpretación de tratados y, en consecuencia, es inexcusable la intervención estatal, citando para ello los artículos 93, 97 y 149.1.3. Vale señalar que estos artículos de la CE plantean un análisis conceptual importante pues en ellos confluyen los términos: tratados internacionales⁶¹⁹, política exterior⁶²⁰ y relaciones internacionales⁶²¹, dentro de las competencias del Estado central y, dado el sistema de autonomías imperante en la CE ello merece algunas reflexiones que las incorporaremos con el análisis de este pronunciamiento y el siguiente. En el caso que nos ocupa referido a la STC 80/1993, ambos gobiernos autonómicos entienden que se vulnera doblemente sus respectivos estatutos por cuanto no se reconocen sus competencias en materia de comercio interior ni tampoco sus atribuciones en materia de ejecución de Tratados y Convenios en todo lo referido a materias propias de su competencia⁶²². El TC falló a favor de las CCAA declarando que los Reales Decretos cuestionados, no se aplicaban en sus territorios. Basó su decisión en que "*...la dimensión exterior de un asunto no puede significar*

618 *Ibíd.*, p. 164.

619 Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión, artículo 93 de la CE, doc. cit.

620 "El Gobierno dirige la política interior y exterior..."; artículo 97 de la CE, doc. cit.,

621 "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...3 Relaciones internacionales. ..."; artículo 149.1.3 de la CE, doc. cit.,

622 Artículos. 12.1.5 y 27.3 –este último ya mencionado- del Estatuto catalán y artículos. 10.27 y 20.3 del Estatuto vasco.

una interpretación expansiva..."⁶²³. Incorpora lo dicho anteriormente, en la Sentencia N° 153/1989⁶²⁴ señalando que "...sin llegar a una descripción agotadora de la misma, en la STC [Sentencia Tribunal Constitucional]⁶²⁵153/89 se caracterizó en su núcleo fundamental como comprensiva del treaty making power, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional...". Por otro lado, reitera su criterio en orden a la aplicación del principio de autonomía institucional –o la distribución interna de competencias– lo que determinará las reglas competenciales en orden a la ejecución de normas del Derecho Comunitario⁶²⁶.

La Sentencia Nro. 165/1994 del 26 de mayo del TC es la que abrió formalmente la puerta al reconocimiento de la gestión externa de las CCAA en determinadas materias, estableciendo su compatibilidad con la CE. Los motivos que generaron el planteo promovido por el Gobierno central contra el Gobierno vasco se centraron en la sanción del Decreto Autonómico 89/1988 del 19 de abril por el que se previó una oficina de la Comunidad Autónoma en Bruselas como vínculo entre la autoridad autonómica y las instituciones europeas.

En dicha ocasión los argumentos del Estado central se fundamentaron en la vulneración del artículo 149.1.3 de la CE por parte del Gobierno autonómico mediante la sanción del Decreto antes señalado, alegando que se estaría irrogando poderes públicos fuera del territorio autonómico en clara violación de la distribución de competencias establecida en la CE. Además, el Estado invocaba en dicha ocasión, la violación de normas internas que regulan la representación permanente de España ante *por entonces*, las Comunidades Europeas, así como la competencia de la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria.

Por su parte la Comunidad Autónoma sostenía que el artículo 149.1.3 de la CE se limitaba a un conjunto de materias entre las cuales no se incluía la proyección exterior en aquellas áreas atribuidas exclusivamente a la competencia autonómica. El gobierno vasco entendió que estas actividades importaban actos de competencia interna sin proyección concreta en Bruselas. En su alegación indicó que corresponde diferenciar entre los conceptos "relaciones internacionales" y "relaciones con relevancia

623 Este criterio, ha sido reiterado en la Sentencia 14/1994 de fecha 20 de enero. cf: NIETO FERNANDEZ, María Isabel: Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, op. cit, p. 168 y 169/70.

624 Enunciada y comentada por nosotros precedentemente.

625 Lo indicado entre corchetes, nos pertenece.

626 cf: NIETO FERNANDEZ, María Isabel: Las relaciones transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, op. cit, p. 168.

internacional" correspondiendo el primer concepto a ese "ámbito propiamente del Estado central" que se vería respetado por ese "núcleo duro" de las relaciones internacionales interestatales y, el segundo de ellos, en clara alusión a ese sector "más flexible" donde cabe ubicar la gestión internacional autonómica sin consecuencias o condicionamientos para las atribuciones de política exterior del Estado central.

El TC dio la razón a la Comunidad Autónoma señalando que no corresponde identificar la competencia central conferida a las relaciones internacionales, abarcativa de todo tipo de actividad con proyección externa. Específicamente en el tema que nos ocupa, la sentencia dijo:

"...relaciones internacionales en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la política exterior en cuanto acción política del gobierno. No puede en forma alguna excluirse que, que para llevar a cabo correctamente las funciones atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no solo ya fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España....las Comunidades Autónomas en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus intereses (STC 4/1981 y STC 25/1981) se hallan interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas aun cuando es el Estado quién participa directamente..."⁶²⁷.

En cuanto al límite de las atribuciones exteriores de las CCAA, el TC ha sido claro al manifestar que su alcance es el previsto en el artículo 149.1.3 de la CE y entonces afirmó que cuando dicha norma menciona el criterio de "relaciones internacionales" y tal como ya lo indicó en su jurisprudencia, no cabe incluir dentro de ese concepto, toda acción de proyección exterior, sino solo el "núcleo duro", ese ámbito propio de la competencia estatal, temas tales como: el *ius contrahendi*, *ius legationis*, la formación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional. La sentencia también estableció un principio relevante en el tema al decir que las CCAA no son sujetos del derecho internacional público afirmando que:

"...las relaciones objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3. CE⁶²⁸ son relaciones entre sujetos internacionales y

627 BELTRÁN GARCÍA, ob. cit. pp. 63 en su nota 20. También *ibíd.*, p. 172.

628 No obstante, fuera de esa zona de reserva del Estado central, este puede establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las CCAA para evitar eventuales perjuicios en la dirección y puesta en ejecución de la política exterior española que, claramente, corresponde al Estado central por imperio del artículo 97 de la CE. Cf: NIETO FERNANDEZ, op. cit, p. 173.

reguladas por el derecho internacional excluyendo necesariamente a los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales y, en tal sentido, no tener la capacidad para participar en las "relaciones internacionales" ni celebrar tratados internacionales con Estados Soberanos y Organizaciones internacionales intergubernamentales..."⁶²⁹.

Por todo ello podemos concluir que jurisprudencialmente, y a la luz del criterio que sentó la jurisprudencia, las CCAA pueden celebrar acuerdos en el interior, pero de bajo nivel, es decir, los que atañen a temas propios de su competencia, puesto que ellas no son sujetos internacionales, únicas entidades para las cuales está destinado el concepto de *ius contrahendi*, incluido en el concepto más amplio de relaciones internacionales del aludido artículo 149.1.3. de la CE.

Al respecto hay que destacar que, el artículo 148 de la CE no establece la posibilidad de las CCAA de participar en la acción exterior del Estado y entonces, para ello, la práctica se remite al artículo 149.1.3 de la referida Carta Magna y que aquí nos encontramos analizando. Por lo que, ese artículo debe ser entendido de modo equilibrado entre la acción exterior del Estado central -que es única y exclusiva- y la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA que la Constitución española reconoce y garantiza en el artículo 2⁶³⁰.

La jurisprudencia del TC -tal como hemos visto- no ha sido pacífica ni uniforme pues, en sus primeros pronunciamientos ha exhibido una tesis más bien cerrada a reconocer cualquier tipo de proyección internacional de las CCAA -ya sea en áreas de gestión o propiamente mediante un *ius contrahendien* el marco de sus competencias- no obstante lo cual, ya entrados los años noventa, sus decisiones parecerían mostrar una cierta flexibilidad reconociendo el genuino interés autonómico en ejercer una proyección internacional en ámbitos estatutariamente reconocidos a los gobiernos autónomos y estableciendo claros límites: no afectación de la soberanía nacional y la no generación de responsabilidad internacional. Específicamente sobre la última de las sentencias analizadas, el

629 BELTRÁN GARCÍA, ob. cit. También *ibíd.*, *in fine*. Asimismo dijo el TC que las posibilidades de acción exterior de las CCAA están condicionadas por las normas del derecho internacional que determinan el contenido de las relaciones y sus sujetos, citando su jurisprudencia: STC 165/1994 del 26 de mayo, STC 80/2012 del 18 de abril, aclarando que cuando se trata de las relaciones con una organización internacional, la gestión internacional autonómica estará alcanzada / regulada por las normas de dicha organización, citando allí sus precedentes en los siguientes autos: STC 31/10 del 28 de junio y STC 80/2012 del 18 de abril. cf. SECRETARÍA GENERAL, op. cit. p. 46.

630 MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 487.

TC reafirmó su criterio, expuesto previamente en otras decisiones, que indica que la reserva del señalado artículo 149.1.3 de la CE implica la existencia de un ámbito determinado de acciones con injerencia externa propias del Estado central, que no refiere la proyección exterior que pueda representar la actividad de competencia exclusiva de las CCAA en el ámbito de sus propias competencias estatutarias⁶³¹.

3.2) Diversas interpretaciones del artículo 149.1.3 de la CE.

La redacción del artículo 149.1.3 de la CE ha generado un intenso debate en cuanto a determinar su verdadero alcance al momento de analizar los fundamentos de la gestión externa de las CCAA. Igual situación se presenta en la República Argentina acerca de la interpretación del artículo 124 de la Constitución Nacional que les atribuye directamente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una capacidad de gestión externa, según vimos en otros capítulos de esta obra. La diferencia entre uno y otro caso, más allá de que se puede comprender leyendo ambos capítulos, radica en que, en el caso español, se han judicializado más controversias en materia de competencia y, en consecuencia, la jurisprudencia del TC ha ido delimitando los alcances y estableciendo las precisiones que regulan el accionar externo de las entidades subestatales.

Los debates que la norma española genera -según creemos- han encontrado “un antes y un después” al dictarse la señalada sentencia del TC Nro. 165/1994 del 26 de mayo de ese año. No obstante, ello, la cuestión atinente a la naturaleza jurídica de dichos acuerdos, sus fundamentos y alcances están aún indefinidos y despiertan opiniones diversas. Ello ya que, si bien, la jurisprudencia del TC ha expresado claramente que dichos convenios internacionales no son tratados internacionales -entre otros argumentos, porque las CCAA no son sujetos de derecho internacional- no hemos encontrado en la jurisprudencia analizada, referencia al posible estatus de esos acuerdos celebrados por las CCAA, suponiendo que podemos identificarlos como documentos de derecho

631 En igual sentido, el propio TC mediante su Secretaría General, en su recopilación de jurisprudencia sobre el tema consideró que “...la reserva estatal en materia de “relaciones internacionales” ha evolucionado desde una concepción maximalista citando los precedentes STC 154/1985 del 12 de noviembre hasta la doctrina más reciente, en la que se afirma que dicha competencia debe interpretarse de modo más estricto (STC 165/1994 del 26 de mayo - STC 31/10 del 28 de junio). Del mismo modo entendió el TC que la reserva acerca del concepto “relaciones internacionales” debe entenderse en un plano jurídico y no en un sentido sociológico o como sinónimo de “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno (STC 31/2010 del 28 de junio, STC 46/2015 del 5 de marzo). cf. SECRETARÍA GENERAL, op. cit. p. 45 *in fine*.

público interno (autonómico). En ese sentido, como opinión personal, creemos que la doctrina del TC elaborada a partir de la evolución jurisprudencial analizada *supra*, deja cuestiones sin resolver a saber: ¿cómo podríamos considerar aquellas actividades de gestión externa desarrolladas por entidades que, como las CCAA, no son sujetos del derecho internacional? Si no son tratados internacionales ¿qué naturaleza jurídica correspondería otorgarles?

Mangas y Liñan Nogueras suman a ese debate al señalar que la reserva estatal solo comprende las competencias de proyección exterior a saber: a) adoptar las posiciones de la política exterior conforme el artículo 97 de la CE, b) la representación exterior del Estado de acuerdo a los arts. 56.1 y 63.1, ambos de la CE, c) el "*ius ad tractum*" emanado de los artículos 93 y 94 de la CE, d) temas varios como: nacionalidad, sanidad exterior, aduanas, emigración; todos ellos emanados de los diferentes incisos del artículo 149 de la CE y e) la responsabilidad internacional del Estado⁶³². De ello se deduce con magistral claridad la diferencia –en términos competenciales– de los conceptos que venimos analizando: relaciones internacionales – política exterior, delimitándose con precisión ese ámbito de exclusividad del Estado central.

Por su parte, Beltrán García entiende que la cuestión está centrada en determinar el verdadero alcance del término "*relaciones internacionales*" identificándolo con el "ámbito externo del Estado" o diferenciando ambos. Por el primero de esos criterios, relaciones internacionales será el ámbito externo reservado al Estado con exclusividad e incluye todas las materias que requiera una gestión externa; por ende, ello negado a las CCAA. Mientras que, si optamos por la segunda postura, estaríamos sosteniendo que la diferencia entre estos dos ámbitos radicaría en aquellas áreas de competencia exclusiva de cada una de ellas, pudiendo las CCAA gestionar sus propios intereses. Esta sería la solución más cercana a la proporcionada por el TC, y a la cual adherimos⁶³³. En ese sentido, si entendemos a la política exterior de un Estado como constitutiva de todos aquellos grandes temas medulares de su vinculación externa, podríamos inferir entonces que el término "*relaciones internacionales*" no refiere a temas centrales, pilares de la vinculación externa del Estado o de alto nivel, sino a actuaciones inferiores, cotidianas, vinculadas a "*actividades*" más que a "*actos*"; con lo cual se podría consolidar firmemente la te-

632 Cf. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego, *Instituciones...*, op. cit; pp. 487-488.

633 STC 165/1994 del 26 de mayo, STC 31/2010 del 28 de junio, STC80/2012 del 18 de abril y STC 46/2015 del 05 de marzo. Cf: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL – SECRETARÍA GENERAL, Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 de la CE (prontuario), op cit, pp. 48-49.

sis favorable a la posición autonómica, en cuanto a la interpretación del artículo 149.1.3. de la CE.

4) La cuestión a nivel Estatutos Autonómicos (EEAA): De la lectura y análisis de cada uno de ellos, surgen referencias comunes en la materia que nos ocupa. Así es que:

Algunos de ellos contienen una cláusula por la cual se solicita al gobierno que inicie gestiones para la celebración de un tratado internacional en ámbitos de su competencia. Ejemplo de ello son los Estatutos de autonomía (en adelante, EEAA) de: País Vasco, Galicia, Andalucía, Cantabria, Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Castilla León, Asturias, Canarias y Madrid; todos ellos referidos a diversas materias.

Otros EEAA regulan cláusulas tendientes a recibir información de los convenios y tratados internacionales celebrados por el Estado central respecto a materias de su competencia. Ejemplo de ellos son los EEAA de: Asturias, País Vasco, Andalucía, Murcia, Aragón, Canarias, Madrid y Navarra; mientras que otros EEAA no lo contemplan, tales como el de La Rioja, Valencia y Extremadura, entre otros.

De todo ello, y de la práctica reflejada hasta el momento, podemos deducir una capacidad de hecho de las CCAA para celebrar y concluir acuerdos con injerencia exterior; lo cual encontraría su reconocimiento jurídico en el ya indicado artículo 137 de la CE que les consagra autonomía, llave que abre la puerta a las CCAA para gestionar sus intereses en el ámbito externo, por fuera del territorio autonómico y aún del Estado, siempre y cuando surja tal atribución de fuente estatutaria.

4.1) Los Estatutos de Autonomía: Como indicamos *ab initio*, la Constitución Española ha creado 17 Comunidades Autónomas y –sobre la base de sus disposiciones– también se ha procedido a la formación de dos ciudades autónomas que –en su conjunto– constituyen el grado de descentralización más cercano al Estado central⁶³⁴. A continuación, haremos una breve y no exhaustiva lectura de los Estatutos de Autonomía, para destacar sus rasgos fundamentales en materia exterior⁶³⁵. Vale aclarar que la mayoría –si no todos– los Estatutos Autonómicos, contienen un decálogo de derechos y garantías provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, así como del constitucionalismo

634 Artículos 137, 141, y 143 de la CE, doc. cit.,

635 En la siguiente página web, se podrán encontrar todos los EEAA actualizados con sus respectivos datos de sanción y publicación en el Boletín Oficial del Estado: [en línea] <<http://www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentacion/C3%B3n/documentacion/constituciones-esp/estatutos-de-autonom%C3%ADa>>[Consulta: 23 de enero de 2020].

social, lo que incluye también normas sobre educación, desarrollo científico y tecnológico, desarrollo económico, acceso a la vivienda, políticas dirigidas hacia ciertos sectores: de género y/o juventud, cuidado del ambiente, recursos naturales y régimen particular de algunos de ellos. Por otro lado, varios contemplan la posibilidad de celebrar convenios con otras CCAA en el marco del artículo 145.2 de la CE. Sobre las indicadas normas, no haremos referencia en nuestra sucinta descripción de estos, colocando solo el acento en aquellas disposiciones que permitan conocer atribuciones internacionales de las instituciones autonómicas, buscando justamente la fuente estatutaria que permita -bajo la doctrina judicial antes vista- la acción exterior de las CCAA.

Comunidad Autónoma de Andalucía. Su Estatuto⁶³⁶ insta al Estado español a celebrar acuerdos internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades andaluzas que se encuentren en el exterior. Establece también la posibilidad de que las normas que emanan de dicho Estatuto tengan eficacia extraterritorial en la medida de que sea necesario y de acuerdo con los límites constitucionales. Describe como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (en adelante, CA) la cooperación internacional para el desarrollo. Acorde a la jurisprudencia analizada, establece dentro de sus competencias, la ejecución de la normativa de la UE que refiera a sus competencias. El Estatuto también contempla las relaciones de la CA con la Unión Europea (en adelante, UE), lo que incluye vinculaciones con regiones y acceso al Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE); todo ello supeditado a las normas del Estado, así como a la acción exterior de la Comunidad, lo que incluye la participación en foros y organismos internacionales, así como estrechando lazos de cooperación en materia cultural con otros Estados. Al respecto, en aquellos tratados internacionales que celebre el Estado y estén vinculados con temas autonómicos, la CA deberá ser consultada. Asimismo, también podrá instar al Estado la celebración de acuerdos internacionales que sean de interés propio. Por último, también incorpora normas que refieren a la cooperación al desarrollo, transfronteriza e interregional.

Adicionalmente al Estatuto, es pertinente para nuestra investigación añadir que en Andalucía funciona el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional⁶³⁷ conformado por las distintas autoridades de los ayuntamientos y provincias andaluzas. Ha sido creado en el año 2000 y se lo debe definir como una red de municipios y otras entidades

636 Artículos 6.2, 7 (y 43), 10 inc. 23, 42 inc. 4, 226 a 239 y 240 a 247.

637 [en línea] <<http://www.andaluciasolidaria.org/quienes-somos/andalucia-solidaria>> [Consulta: 17 de enero de 2020].

que trabaja en aras a desarrollar políticas de cooperación internacional local. Su agenda actual está -en gran parte- diseñada en pos de la Agenda ONU 2030 y del trabajo promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sustentable (en adelante, ODS) en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales. Uno de los temas prioritarios en la agenda andaluza es la inmigración ilegal y -en ese marco- el diseño de políticas migratorias dentro del esquema competencial, tales como los Foros provinciales de inmigración creados por Decreto 382/2000⁶³⁸.

Comunidad Autónoma de Aragón. Al igual que en otros casos, en Aragón, el Estatuto autonómico (en adelante, EA)⁶³⁹ se encarga de las comunidades de aragoneses residentes en el exterior estipulando que la CA -por sí o instando al Estado español- podrá establecer acuerdos de cooperación con aquellos territorios donde existan dichas comunidades. Establece también la posibilidad de que las normas que emanan de dicho Estatuto tengan eficacia extraterritorial. El EA establece, no solo los vínculos con el Estado español y con las demás CCAA, sino también en el marco de la acción exterior de la CA: con la UE. Acorde a la jurisprudencia analizada, establece dentro de sus competencias, la ejecución de la normativa de la UE que refiera a sus competencias. El Estatuto también contempla las relaciones de la CA con la UE, todo ello supeditado a las normas del Estado, así como a las normas que rigen la acción exterior de la Comunidad, lo que incluye la cooperación con regiones europeas e interregional con territorios con los que comparta elementos e interés en común. Aragón, vale destacar que ha iniciado los cimientos de su política de cooperación al desarrollo en el año 1994 a través de una ley pionera relativa al tema (Ley 10/2000 del 27 de diciembre)⁶⁴⁰.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Su Estatuto⁶⁴¹ contempla la atribución de dictar legislación en materia de "ferias interna-

638 RUBIO EIRE, José Vicente: "Gobiernos regionales y el desafío de la inmigración ilegal: El ejemplo de Andalucía", en: KOLLING, Mario; STRAVRIDIS, Stelios y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones. Actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Zaragoza, Servicio de publicaciones de la Universidad de Zaragoza - Palacio de Aljafería, 2007, pp. 155-184.

639 Artículos. 8, 9 (70 incs. 2 y 3), 92 a 98.

640 MARTIN MALLÉN, Juan Carlos: "Aragón y la cooperación al desarrollo", en: KOLLING, Mario; STRAVRIDIS, Stelios y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones. Actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, op. cit, pp. 287-292.

641 Artículos 8, 12 inc. 3 (última actualización) y 33.

Al día de consulta, [Consulta: 23 de enero de 2020] figura *on line* una versión que parecería ser la original sin actualización.

cionales". La norma autonómica del Principado se encarga de las comunidades asturianas residentes en el exterior señalando que la CA podrá solicitar al Estado la celebración de tratados o Convenios Internacionales con los Estados donde existan dichas comunidades. Por último, también surge a nivel estatutario, la obligación de informar al Consejo de Gobierno de la CA de la celebración de convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears. El Estatuto⁶⁴² insta al Estado español a celebrar tratados internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades baleares que se encuentren en el exterior. Coloca en primer lugar las relaciones exteriores de la CA y luego sus vínculos con el Estado. Dentro de las primeras –y respetando las competencias estatales en materia de relaciones internacionales- contempla la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales en el marco de sus competencias, así como tener participación en aquellos tratados internacionales celebrados por el Estado en áreas de su competencia e interés y regula también las relaciones con la UE –interviniendo de ser necesario en acciones ante el TJUE en asuntos de interés propio- y participando en la delegación española de la UE, entre otras.

Comunidad Autónoma de Canarias. El Estatuto⁶⁴³ contempla la posibilidad de trabajar en conjunto con el Estado en el diseño de programas de ferias internacionales, así como actividades de promoción de la cultura canaria, del turismo y comercio exterior autonómico. Por último, también establece expresamente las relaciones instituciones y exteriores de la CA.

Comunidad Autónoma de Cantabria. El Estatuto, en igual sintonía a los que venimos analizando, establece que⁶⁴⁴ podrá solicitar al Estado español la celebración de tratados internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades montañesas o cántabras que se encuentren en el exterior. El Estatuto dispone que compete al Estado autonómico la gestión ejecutiva en ferias internacionales –sin aclarar la injerencia exacta, es decir, si en la participación, armado, diseño de esas ferias- ello considerando la jurisprudencia analizada en apartados anteriores de este trabajo. Por último, contempla la atribución de recibir la información que proporcione el Gobierno del Estado español en orden

642 Artículos 11, 101 a 113.

643 Artículos 127, 129, 136 y 191 a 199.

644 Artículos 6, 9 inc. 13 y 26.

a tratados internacionales y otros proyectos que afecten al interés de la Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. El Estatuto⁶⁴⁵ examina -en línea con lo que venimos analizando- la situación de las comunidades originarias de Castilla-La Mancha asentadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, contemplando la posibilidad de que la Comunidad-Autónoma pueda solicitar del Estado que, para facilitar la inserción y reconocimiento como tales de dichas comunidades, celebre los oportunos tratados o convenios internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades. También estipula entre las funciones de la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias estatales, la función ejecutiva en la materia referida a las ferias internacionales (sin ahondar en qué significa esa función ejecutiva). La CA tiene reconocida la atribución de ejecutar -dentro de su ámbito territorial- los tratados internacionales, en lo que afecten a las materias propias de su competencia

Comunidad Autónoma de Castilla y León. Su preámbulo⁶⁴⁶ refiere a las raíces castillas que se remonta al Tratado de Tordesillas, que trazó la línea de demarcación clara y precisa para la presencia de la Corona de Castilla y León, primero, y de España, después, en el Nuevo Mundo, además de impulsar el modelo de organización municipal como fundamento de la vida ciudadana y la Audiencia como órgano judicial y de gobierno, implantada por primera vez en Santo Domingo (1510). El Estatuto no escapa a la lógica de lo que venimos analizando al establecer que podrá solicitar al Estado español la celebración de tratados internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades que se encuentren en el exterior. El presidente de la Junta podrá adoptar los convenios y acuerdos de cooperación y colaboración que suscriba la Comunidad Autónoma en los casos en los que proceda. Además de establecer la posibilidad de celebración de acuerdos con otras CCAA, establece las bases del relacionamiento con la UE y la acción exterior de la CA.

Comunidad Autónoma de Cataluña -. El Preámbulo de su Estatuto⁶⁴⁷ autonómico señala que "...Cataluña - es un país rico en territorios y gentes...". El Estatuto señala que "...tiene en el Estado español y en la Unión

645 Artículos 7, 33 inc. 3, 34.

646 Preámbulo, artículos 9, 27 inc. d, artículos 61 a 68.

647 Preámbulo, artículos 3, 12 a 14 (115, y 128), 113, 121 inc. 2 127, artículos 184 a 200.

Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de estos...". Insta al Estado español a celebrar acuerdos internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades catalanas que se encuentren en el exterior. Establece también la posibilidad de que las normas que emanan de dicho Estatuto tengan eficacia extraterritorial en la medida de que sea necesario y de acuerdo con los límites constitucionales. Conforme la jurisprudencia analizada *a priori*, Cataluña - establece estatutariamente su atribución de desarrollar, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de sus competencias, así como la proyección internacional de la cultura catalana. También acorde a la jurisprudencia del TC, diferencia entre ferias no internacionales y ferias internacionales, estableciendo para la segunda solo atribuciones en materia de competencia ejecutiva, así como la colaboración con el Estado en el establecimiento del calendario de ferias internacionales. Su Estatuto establece de modo ampliado, las relaciones de la Comunidad con la UE y con el exterior.

Comunidad Autónoma de Extremadura. El Estatuto⁶⁴⁸ establece que se podrá solicitar al Estado español a celebrar acuerdos internacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades extremeñas que se encuentren en el exterior. Reconoce la atribución de ejecución de las ferias internacionales que se celebren en Extremadura. En sintonía con la jurisprudencia del TC, tiene atribuciones en la ejecución de la normativa de la UE. El Estatuto también contempla las relaciones de la CA con otras CCAA y con la Unión Europea (en adelante, UE), lo que incluye vinculaciones con regiones y acceso al Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE); todo ello supeditado a las normas del Estado, así como la acción exterior de la Comunidad, lo que implica la participación en foros y organismos internacionales. Al respecto, en aquellos tratados internacionales que celebre el Estado y estén vinculados con temas autonómicos, la CA deberá ser consultada. Asimismo, también podrá instar al Estado la celebración de acuerdos internacionales que sean de interés propio. Por último, también incorpora normas que refieren a la cooperación al desarrollo, transfronteriza e interregional. También tiene una referencia especial a la política de cooperación al desarrollo, así como el relacionamiento bilateral con Portugal.

Comunidad Autónoma de Galicia. Su Estatuto⁶⁴⁹ también dispone la atribución de la CA de instar al Estado español a celebrar acuerdos in-

648 Artículos 3, 11 inc. 5, 12, 68 a 72.

649 Artículo 7.

ternacionales a los efectos de fortalecer los vínculos con las comunidades gallegas que se encuentren en el exterior.

Comunidad Autónoma de La Rioja. De su Estatuto⁶⁵⁰ surge –en sintonía con los EEAA analizados previamente– la relación de la CA con las comunidades riojanas asentadas fuera del territorio de la autonómico, contemplando la posibilidad de que la CA solicite del Estado que, para facilitar la inserción y reconocimiento como tales de dichas comunidades, celebre los oportunos tratados o convenios internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades. Establece entre las funciones de la CA, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias estatales, la función ejecutiva en la materia referida a las ferias internacionales (sin ahondar en qué significa esa función ejecutiva).

Comunidad Autónoma de Madrid. El Estatuto de autonomía dispone⁶⁵¹ como atribución, la referida a la ejecución de las leyes en materia de Ferias internacionales que se celebren en la Comunidad de Madrid. Establece como atribución de la Asamblea de Madrid la recepción de la información que facilitará el Gobierno estatal sobre tratados y convenios internacionales, así como proyectos de normativa aduanera en cuanto se refirieran a materias de específico interés para la Comunidad de Madrid. Por otro lado, la CA también: *i*, podrá solicitar al Gobierno estatal la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Madrid, *ii*, deberá ser informada de la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés, teniendo atribución para exponer su parecer y *iii*, podrá adoptar las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid.

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Su Estatuto establece⁶⁵² que le corresponde la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecte a materia de su competencia, así como la necesidad de ser informado por el Gobierno del Estado de los trata-

650 Artículos 7, 11 inc. 7.

651 Artículos 16 inc. I, 28 inc. 1.5, 32

652 Artículo 12.

dos internacionales que interesen a esas mismas materias.

Comunidad Autónoma de Navarra. El Estatuto⁶⁵³ contempla la atribución relacionada con la organización de ferias internacionales que se celebren en Navarra, también aquí sin ahondar en detalles acerca del tipo de actividad que le corresponde al gobierno autonómico, dado los criterios jurisprudenciales antes analizados. También le corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución dentro de su territorio de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias propias de la competencia de Navarra. El gobierno autonómico debe ser informado por el Estado español acerca de: i. iniciativas y propuestas presentadas ante la Unión Europea y ii. iniciativas tendientes a la revisión de tratados de la Unión Europea, así como de los procesos de celebración. Asimismo, deberá ser informado de forma completa y actualizada por el Gobierno de España. En ambos casos, el Gobierno autonómico podrá enviar a las Autoridades españolas las observaciones que estime pertinentes al efecto. Por otro lado, la Comunidad Foral tiene reconocida la atribución de ser informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su competencia y específico interés, así como solicitar al Estado español integrar las delegaciones negociadoras. También podrá solicitar del Gobierno español la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para la Comunidad Foral, así como la integración en las consiguientes delegaciones negociadoras de representantes de la Comunidad y por último, la Autoridad autonómica adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a las materias propias de las competencias autonómica.

Comunidad Autónoma de País Vasco. El Estatuto⁶⁵⁴ vasco contempla la atribución de la CA de legislar en materia de ferias internacionales, teniendo a su cargo la ejecución de esa legislación.

Comunidad Autónoma Valenciana. El Estatuto⁶⁵⁵ de la Comunidad valenciana establece que las autoridades autonómicas deben ser informadas, a través del Consell, para proceder a debatir y emitir opinión respecto de los tratados internacionales y legislación de la Unión Europea en cuanto se refieran a materias de particular interés de la *Comunitat*

653 Artículos 58, 68 y 68 bis.

654 Artículos 12.

655 Artículos 22 inc. k, 51 inc. 4, 62

Valenciana, de acuerdo con la legislación del Estado. Dispone la atribución de la CA de legislar en materia de ferias internacionales, teniendo a su cargo la ejecución de esa legislación. Por otro lado, establece que la Generalitat, a través del *Consell*, podrá participar en la acción exterior del Estado cuanto ésta incida en el ámbito de sus competencias, brindando una serie de alternativas y/o variantes en que puede llevarse adelante esa participación. Por último, también señala que la Generalitat en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a *Les Corts*.

Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: Los Estatutos de autonomía no contemplan disposiciones que otorgue atribuciones internacionales expresas a las autoridades autonómicas.

Del análisis de los EEAA surge como reflexión que de su redacción no constan atribuciones internacionales expresas: celebrar / aprobar / convenios internacionales –como sí pueden surgir en otros documentos normativos que rigen la actuación de entidades subestatales- sino que se observan más bien, parámetros para –dentro de ellos- desarrollar la gestión internacional. En efecto, la mayoría de ellos mencionan la atribución de solicitar al Estado español la celebración de convenios internacionales (para vincular comunidades de nacionales residentes en el exterior y/o para temas varios de interés autonómico) con lo cual, están reconociendo que los acuerdos que –nivel autonómico se celebren- con otra entidad subestatal, no son tratados internacionales.

En especial, la mayoría de ellos contempla expresamente la participación de las CCAA en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la UE, integrando también las delegaciones nacionales no solo para negociar acuerdos en el ámbito de sus competencias, sino también ante el Consejo de Ministros. La indicada proyección regional incluye también el derecho a desarrollar y ejecutar el Derecho de la UE, así como dirigir propuestas, proyectos de normas y el derecho a ser informados de tales proyectos⁶⁵⁶.

La señalada participación de las CCAA en la UE –rasgo común a la mayoría de los EEAA- tal vez obedezca a que la mayoría de las competencias que las CCAA tenían reconocidas en sus Estatutos por fuente constitucional, han sido atribuidas a la instancia regional al momento de la adhesión española al sistema de integración, siendo ello elocuente al analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuando indicó

656 Cf. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego, *Instituciones...*, op. cit; pp. 488.

que "...cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una Directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades locales o regionales", "... afectando únicamente el sistema constitucional de cada Estado..."⁶⁵⁷. Esa organización interna implica la obligación constitucional -cuando España celebre un tratado internacional en el marco de la UE- de consultar a la CA cuyo interés -o competencia de fuente constitucional- esté en juego, dado que el sistema de autonomías es piedra angular de la Constitución española⁶⁵⁸.

5. Conclusiones. Reflexión final.

En el caso español, la CE no se expide específicamente por un modelo de distribución territorial del poder político. Al respecto presenta a España como un Estado social y democrático de Derecho, señalando su fundamento en la unión de la nación española y reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Es en ese marco donde imperan los principios de "Unidad" y "Autonomía" y de donde emerge la creación de 2 ciudades y 17 comunidades, todas ellas autónomas a partir de la existencia de provincias limítrofes con características históricas, económicas y culturales en común, así como de territorios insulares y provincias con entidad regional histórica. Lo expuesto nos lleva a reflexionar en primer lugar, acerca de que la descentralización política territorial, no solo se encuentra en Estados federales, sino también en aquellos que -si bien no declarado expresamente- se conforman bajo las reglas unitarias, como es el caso de España. Ahora bien, y en plena coincidencia con López Guerra, claramente hoy España es un Estado descentralizado que se aproxima en su estructura a los Estados federales. Con ello ya respondimos al interrogante planteado en del título del trabajo.

A lo largo del presente artículo hemos dicho que las CCAA desarrollan una gestión exterior sobre la base de un marco jurídico dado, por un lado, por el artículo 149.1.3 de la CE y, por otro lado, por dos convenciones internacionales, una ley estatal y un Real Decreto, también de orden estatal, todo lo cual ha sido analizado en el título 2.1 y 2.2. Del análisis de este, podemos deducir que si bien no existe una norma expresa que señale tal atribución autonómica de gestión externa, normas como el Real

657 *Ibíd*; pp. 487-488. Allí los autores citan la siguiente jurisprudencia: TJCE, Sentencia del 25 de mayo de 1982, Comisión c/ Países Bajos, 97/81 y TJCE, Sentencia del 15 de diciembre de 1971, International Fruit Company, 51 a 61/71.

658 *Ibíd.*, p. 488. Para un estudio más profundo de la participación de las CCAA en la UE, se recomienda consultar la obra de MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego, *Instituciones...*, op. cit; en su capítulo 22, pp. 487-505.

Decreto 1317/1997 son ejemplos de que el Estado central acepta este modo autonómico de gestión de ciertos intereses, pero dada la práctica reflejada al respecto, intenta limitarlos encorsetándolos bajo ciertas limitaciones – condiciones que deben cumplirse para que tal práctica subestatal sea incorporada sin inconvenientes.

La gestión externa autonómica (subnacional), finaliza -por lo general- en convenios internacionales que guardan ciertas características en común: distintas denominaciones, carencia de un régimen jurídico expreso aplicable a ellos, falta de un estatus jurídico-constitucional claro, solo existiendo una posición comúnmente aceptada -por parte del Estado y de las CCAA- de que no son tratados internacionales y, por ende, no se rigen por el derecho internacional público. Ello emana de la doctrina del Tribunal Constitucional que hoy día, ningún sector de la doctrina se posiciona contrario a este criterio, no obstante, lo cual, subyacen interrogantes tales como ¿qué estatus poseen en el derecho español? ¿qué jerarquía tienen en el derecho autonómico? ¿qué clase de normas son dentro de esos ordenamientos jurídicos?

La Constitución a través del artículo 148 que determina las competencias que “podrán” asumir las CCAA, no establece la posibilidad de gestión externa, y a renglón seguido, en el siguiente artículo, se encarga de afirmar categóricamente que el Estado “tiene” competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Por otro lado, en el artículo 97 reserva para el Gobierno la función de dirigir la “Política exterior” del Estado.

El término “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3 de la CE opera como una “zona de reserva” del Estado central que no se identifica con la proyección exterior que puedan desarrollar las CCAA en el marco de competencias consagradas en su Estatuto de autonomía, ahora bien, el TC se encargó de aclarar ello indicando que “...la reserva estatal en materia de “relaciones internacionales” ha evolucionado desde una concepción maximalista citando los precedentes STC 154/1985 del 12 de noviembre donde toda acción con vinculación directa o indirecta a nivel internacional quedaba bajo esa “zona de reserva”, hasta la doctrina más reciente, en la que se afirma que dicha competencia debe interpretarse de modo más estricto (STC 165/1994 del 26 de mayo - STC 31/10 del 28 de junio), afirmando expresamente el TC que no corresponde identificar la competencia central conferida en relación con “relaciones internacionales”, abarcativa de todo tipo de actividad con proyección externa, sino que por el contrario las áreas incluidas en esa reserva constituyen el *ius contrahendi*, *ius legationis*, la formación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional. A mayor abundamiento el TC también estableció que las CCAA no son

sujetos del derecho internacional público y que las relaciones objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3. CE son relaciones entre sujetos internacionales y, por tanto, reguladas por el derecho internacional excluyendo necesariamente a los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales y, en tal sentido, no tener la capacidad para participar en las “relaciones internacionales” ni celebrar tratados internacionales con Estados Soberanos y Organizaciones internacionales intergubernamentales...”

Asimismo, dijo también el TC que la competencia por la cual se pretenda desarrollar una gestión externa debe estar contemplada en el Estatuto de Autonomía y no debe generar la responsabilidad internacional del Estado, ni interferir en sus competencias, entre ellas la política exterior. De suceder ello, el Estado central posee herramientas jurídicas para rechazar tal accionar.

Desde luego que, con ese criterio, el TC también debió aclarar en otras de sus sentencias, que la reserva acerca del concepto “relaciones internacionales” debe entenderse en un plano jurídico y no en un sentido sociológico o como sinónimo de “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno (STC 31/2010 del 28 de junio, STC 46/2015 del 5 de marzo).

Por lo expuesto, y en relación con esta cuestión, concluimos indicando que en relación con la identificación entre los términos: “Política exterior” del artículo 97 de la CE y “Relaciones Internacionales” del artículo 149.1.3 de la misma Carta fundamental, tanto uno como el otro, son ámbitos de competencia exclusiva del Estado central, el cual se encuentra a cargo de su conducción. Ahora bien, claramente corresponde ubicar la gestión internacional subestatal dentro del segundo de esos conceptos, pero no abarcativa de su totalidad, sino solo de un área ajena a la zona de reserva (o de exclusividad) del Estado central.

Consideramos que tener claros y definidos estos conceptos, si bien no garantiza que en los hechos las competencias se ejerzan de modo pacífico por parte de las autoridades centrales y autonómicas, pero sí es un avance en ese sentido. No todos los sistemas descentralizados alcanzan ese nivel de “consenso o acuerdo o reglas básicas” que constituyen las condiciones básicas de un ejercicio competencial si mayores tensiones. Creemos que en España existe un factor de particular importancia que no está presente en otros casos, es el de las nacionalidades y regiones que lo componen que, por momentos, puede agregar al tema un matiz que no estaría presente en un Estado - Nación donde hay un vínculo indisoluble del Estado con la nación, con las raíces, las costumbres, el idioma y las tradiciones en común.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía contemplan ciertos temas

en común tales como: las relaciones de la CA con las comunidades de ciudadanos autonómicos que residen en el exterior, previendo la posibilidad de solicitar al Estado central de celebrar acuerdos con esos Estados para la inclusión de esos grupos humanos, así como la posibilidad de solicitar al Estado español la celebración de tratados internacionales en los temas de su interés (ello incluye disposiciones dirigidas a que la CA intervenga en las negociaciones de esos tratados, integre las delegaciones españolas, y/o presente observaciones). También reflejan la actividad coordinada entre la jurisdicción autónoma y la central para organizar ferias internacionales en el territorio autonómico para promocionar productos. En relación con el vínculo de las CCAA con la UE también es materia en común en los EEAA la participación autonómica en temas de la UE referidos a sus propios intereses, interviniendo de ser necesario en acciones ante el TJUE y de ejecutar el derecho de la Unión Europea dentro de su territorio. Todas estas disposiciones -de algún modo u otro- han ido surgiendo a partir de la jurisprudencia.

El tema es por demás, interesante; no solo desde un aspecto académico sino desde lo práctico, a los efectos de propender al desarrollo económico, político y social de un Estado; por ello consideramos que se debe continuar trabajando en orden a ir "limando las asperezas" que el tema pueda despertar porque, no podemos negar que también hay una relación de poder entre las administraciones locales que pretenden un mayor dinamismo a sus relaciones y vinculaciones con pares externos y el Estado central que, en orden a la unidad política en el ámbito internacional intenta reglamentar y/o definir con mayor precisión la cuestión.

Claudia Gabriela Gasol Varela



Federalismo y descentralización

Este libro se terminó de imprimir en el mes
de Noviembre de 2020, en los talleres de
Aldina Editorial Digital.
Su edición consta de 100 ejemplares.

