



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Análisis de la Paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires.

Estudio de caso de los Convenios Internacionales a partir de la reforma constitucional del año 1994.

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales.

Autora: Luciana Felli

Director: Dr. Alejandro Simonoff.

Año: 2018.

*Abogada. Miembro Investigadora del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI) del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-FCJyS-UNLP). Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. lucianafelli9@gmail.com

A mi familia, por su amor incondicional

A Dana, mi eterna compañera

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	4
----------------------------------	---

CAPITULO I

-ANTECEDENTES HISTORICOS ONSTITUCIONALES.

Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina.....	10
Pacto de Olivos. Ley de Reforma N° 24.309/93.Ley de Reforma Provincial N° 11.488/94.....	18

CAPITULO II

-CONSTITUCION ARGENTINA.

Facultades de la Nación y las Provincias.....	27
Gobiernos de Provincia.....	37

CAPITULO III

-EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA	49
La interpretación doctrinaria del término “Convenios.”.....	61

CAPITULO IV

-LOS SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.

Sujetos de Derecho Internacional y la Responsabilidad Internacional.....	72
Las Constituciones de las Provincias Argentinas- Facultades Internacionales.....	82

CAPITULO V

-LA PARADIPLOMACIA.

Sus antecedentes históricos.- Estado de la cuestión.....	86
Paradiplomacia: Concepto.....	91
Factores que determinan la Paradiplomacia.....	97
Estrategias desarrolladas por los gobiernos subnacionales como herramientas de Paradiplomacia.....	102
La Paradiplomacia en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina.....	107

CAPITULO VI

ESTUDIO DE CASO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES..	110
--	-----

Conclusiones.....	122
Referencias Bibliográficas.....	133
Anexos Documentales.....	140

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación, aborda el estudio de la Provincia de Buenos Aires (P.B.A.) como actor subnacional internacional.

Es dable señalar, que la proyección internacional de los actores subestatales se puede desplegar a través de diferentes estrategias. Así, se entablan relaciones con actores subnacionales de un mismo nivel, con actores regionales, nacionales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, entre otros.

Los vínculos, pueden concretarse a través de diversos instrumentos, como los hermanamientos, acuerdos, convenios, etc. Asimismo, mediante redes y foros, como es el caso, por ejemplo, de las redes de mercociudades.

En ese sentido, la participación en el escenario internacional tiene como objetivos primordiales generar lazos de cooperación, reciprocidad en experiencias similares, de solución de conflictos ante la presencia de cuestiones comunes, viabilizar intercambios culturales y técnicos, entre otros.

Asimismo, a partir de la reforma de la Constitución Nacional Argentina (C.N.) del año 1994, especialmente a través de la incorporación del Artículo 124 (Art.), se otorga a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales en el escenario mundial.

En cuanto al marco normativo, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires (P.B.A.), no se ha incorporado en la reforma de su Constitución la cláusula nacional, esto es las atribuciones del mencionado Art. 124, aunque realiza gestión externa.

Es por ello, que intentaremos analizar desde la práctica, los convenios internacionales celebrados por la P.B.A. como un instrumento de paradiplomacia.

Fundamentamos nuestro estudio, en razón que el análisis de la actividad internacional desplegada en la P.B.A. no ha sido lo suficientemente abordado. Advertimos entonces, luego de una serie de indagaciones, que existe una laguna o un vacío cognitivo respecto al tratamiento de los convenios internacionales celebrados por esa provincia como herramientas de paradiplomacia. En concreto, observamos la ausencia de un marco jurídico a nivel provincial que regule la celebración de dichos convenios, con lo cual, le otorga relevancia práctica y social al estudio del tema, sentando las bases para futuras investigaciones.

En ese sentido, nuestro trabajo se integra por seis capítulos. En principio, se explica desde la variable jurídico-constitucional, tanto en el orden nacional como provincial, la facultad de la Provincia de Buenos Aires de celebrar convenios internacionales.

Es por ello, que la dimensión espacial de nuestro problema de investigación, se aboca al ámbito de dicha provincia, entendida ésta como un actor subestatal con proyección internacional, pero además como una unidad política, de acuerdo al sistema de gobierno representativo, republicano y federal adoptado por la Argentina, lo cual se encuentra plasmado en el Artículo 1° de su Carta Magna.

A su vez, es dable recordar que, al sancionarse la Constitución Nacional Argentina en el año 1853, se establece a través del Artículo 27 de ese cuerpo normativo, que el manejo de las relaciones exteriores y la capacidad de celebrar tratados internacionales, son facultades privativas del Gobierno federal. Dicha redacción, permanece inalterable luego de producirse las reformas constitucionales, inclusive la realizada en el año 1994.

Asimismo, mediante el antiguo Art. 107, se les permite a las provincias celebrar tratados parciales, entre otras cosas, con los respectivos alcances y limitaciones previstos por el Art. 108 de la Ley Suprema.

Si bien cierta parte de la doctrina, ha interpretado que podría entenderse, que el concepto de tratados parciales alcanzaría a los acuerdos celebrados entre una provincia y un Estado extranjero, dichos instrumentos no estaban autorizados por la Ley Fundamental. Se desprende entonces, que no se preveían expresamente facultades internacionales a favor de las provincias argentinas.

Pero, con el transcurso de los años y en el afán de satisfacer las demandas locales, las actividades propiciadas por las autoridades provinciales, llegaron a irrumpir en el escenario internacional, formando parte de esas prácticas la celebración de convenios internacionales.

Es dable destacar, que para esta corriente de opinión, dichos convenios no guardaban contradicción con la Carta Magna, en tanto no se tratara de temas de competencias reservadas al Gobierno federal.

En ese sentido, la reforma constitucional del año 1994, a través de los artículos 124 y 125, vino a dar luz a esas actividades provinciales, actualizando el marco jurídico y asignándoles la facultad de celebrar convenios internacionales, con sus respectivas limitaciones. Es por eso que, en lo que hace a nuestro corte o extensión temporal, trabajamos a partir del año 1994, en el cual se propició la mentada reforma.

Si bien antes de dicha instancia jurídica e histórica, existían todo tipo de discusiones por parte de académicos y constitucionalistas, luego de la citada reforma continuaron los debates sobre el tema. Estos, principalmente, se centraron en el binomio tratados/convenios, en razón de su naturaleza jurídica, como también aquellos que sostienen la necesidad de reglamentar el Artículo 124 de la C.N., por el propio Congreso Nacional, ya sea por las provincias, o quienes descartaban

de plano la necesidad de una reglamentación. También centraron su eje respecto a la responsabilidad internacional de los entes subnacionales.

Otro punto álgido de debate, fue el conocimiento que debía prestar cada una de las provincias al Congreso Nacional, al momento de celebrar un convenio internacional.

Con lo expuesto hasta aquí, consideramos que en nuestro primer capítulo debíamos abordar los antecedentes históricos constitucionales, en razón de nuestro estudio. Es por ello, que no podemos dejar de tomar como norte, la obra de Juan Bautista Alberdi “*Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*”. En dicho apartado, planteamos algunos lineamientos esbozados por Alberdi, en virtud de ser los cimientos, sobre los cuales se sustentaron los constituyentes argentinos en el año 1853, al dictar la Constitución Nacional Argentina, como así también, los miembros de la Convención Reformadora en el año 1994.

Seguidamente, en relación a nuestro marco histórico, estimamos relevante analizar otro antecedente, como es el Acuerdo o Pacto de Olivos, que diera origen a la mentada reforma constitucional.

A continuación, en el apartado asignado como capítulo II y, desde una dimensión netamente jurídica, abordamos el estudio de las facultades del Estado Federal y las provincias, establecidas por la Ley Fundamental y, desde una perspectiva académica, en el sentido de que las atribuciones provinciales pueden ser exclusivas, concurrentes con el gobierno federal, y prohibidas o reservadas a aquel.

A posteriori, nos enfocamos en el análisis del Título Segundo de la Parte Segunda, correspondiente a las Autoridades de la Nación de la Carta Magna, el cual se refiere a las disposiciones concernientes a los Gobiernos de Provincia. Los artículos 121 al 129 integran dicho título. Descartamos el estudio de éste último, en virtud que exclusivamente se refiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y puesto que no guarda relación con el objetivo de nuestra investigación. Respecto al Artículo 124, será analizado en profundidad en un acápite a parte, consignado como capítulo III, al ser la principal unidad de análisis del trabajo que se propicia.

En torno al estudio del mencionado artículo, se aborda la cuestión del conocimiento que dicha manda establece, como así también, se desarrolla el debate en relación a su reglamentación, tal como se señaló con anterioridad. Del mismo modo, nos abocamos a una de las principales discusiones que se presenta en torno a nuestra investigación, respecto al binomio tratados/convenios, de acuerdo a su naturaleza jurídica, esbozando diversas posturas de los exponentes más representativos en la materia.

A su vez, otro de los temas que proponemos en el capítulo IV, es el debate en torno a la calidad de sujetos de derecho internacional que ostentarían las provincias, y que continúa generando

diversos postulados entre los más destacados internacionalistas y constitucionalistas. Vinculado a este punto, desarrollamos la responsabilidad internacional de aquellos estados miembros que forman parte de un gobierno federal, para el caso de incumplimiento de una obligación en el extranjero.

Finalizamos el capítulo referenciado, con una somera mención de los textos constitucionales de las provincias argentinas, para observar el tratamiento que le han otorgado a nuestro tema de estudio a lo largo del país.

Por otro lado, el título de la presente investigación, se refiere al análisis de la paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires y, tal como se mencionó anteriormente, concretamente intentaremos observar desde la práctica, los convenios internacionales celebrados por ese gobierno subnacional como un instrumento de paradiplomacia, es por ello que nuestro siguiente capítulo se enfoca en el desarrollo de dicho fenómeno.

La paradiplomacia es un tema de estudio relativamente nuevo en el ámbito de la Relaciones Internacionales, que vino a cuestionar la concepción clásica de la diplomacia como privilegio exclusivo del Estado nacional en su papel hegemónico, tanto en el desarrollo disciplinario, como en nuestra manera de representarnos el escenario internacional. Éste en la actualidad, da cuenta de una serie de transformaciones en un esquema y un nuevo tablero, donde participan nuevos actores o jugadores, condicionados por nuevos factores que le imprimen y demandan mayor agilidad a una nueva agenda internacional, en un contexto internacional complejo.

Si bien ciertamente es un tema nuevo en ese espacio académico, la noción misma del término aún continúa en debate. Ello es, en virtud de la ausencia misma de una definición unívoca del vocablo en ese ámbito. Esto produce el alejamiento de algunos autores motivados en su ambigüedad e indefinición, como aquellos que la adoptan pues aplauden la versatilidad del concepto.

Más allá de adoptar o crear el término adecuado o exacto para este fenómeno, y amén que el reto teórico es importante, la realidad es de una magnitud tal, que vino a romper con el privilegio del Estado, como actor unitario y monolítico, para formular y ejercer la política exterior. Dejando asimismo, translucir la necesidad de respuestas, ante la falta de capacidad de los gobiernos centrales para resolver los problemas locales, al canalizar los mismos en la arena mundial, transformando de esta manera, la estructura clásica del escenario internacional.

Es por ello, que en el capítulo V, estimamos conveniente proponer en principio, los antecedentes históricos y el estado de la cuestión de la paradiplomacia, a partir de los cuales se fue gestando dicho fenómeno.

A continuación, nos enfocamos en el concepto de paradiplomacia. Tal como se mencionó con anterioridad, la emergencia en su significado, provoca la aparición analítica de otros términos. Con lo cual, también explicamos los mismos, a partir de los exponentes más representativos en la materia.

En esta instancia, consideramos importante desarrollar aquellos factores que, con mayor o menor intensidad, propiciaron la acción internacional de los actores subestatales. Es entonces, que hacemos referencia a ciertos autores, cuyos trabajos nos resultaron interesantes para abordar la presente dimensión.

Del mismo modo, y en consonancia con nuestra investigación, en el siguiente apartado, analizamos las diversas estrategias desplegadas por los actores subnacionales en el escenario internacional como herramientas de paradiplomacia.

A modo de corolario, y desde una dimensión institucional, describiremos brevemente las misiones y funciones que, desde el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se le otorga a nuestro tema de estudio.

En el capítulo VI, tal como se indicó oportunamente en uno de los objetivos específicos de nuestro proyecto, analizamos el caso de los convenios internacionales celebrados por la Provincia de Buenos Aires, a partir de la reforma de la Constitución. Asimismo, describimos el circuito o mecanismo que se adopta en la práctica para suscribir dichos instrumentos.

Para dar sustentabilidad al presente apartado, debemos considerar el abordaje de la metodología a implementar para la investigación que se propicia. Por lo tanto, en el plano técnico instrumental, la estrategia de recolección de información utilizada se la conoce como *investigación no reactiva*. Básicamente, consiste en la observación de archivos documentales y documentos personales. Formando parte de los primeros, datos publicados, como diversos materiales bibliográficos, en el que incluimos libros, artículos, tesis, entre otros. Asimismo, toda información que se pueda obtener a partir de los sitios web o portales oficiales de los distintos organismos y dependencias de la Provincia de Buenos Aires. Otra de las fuentes relevantes, son los ejemplares del Boletín Oficial e Impresiones del Estado de la P.B.A. Entre los segundos, el foco estará puesto en la observación de los convenios internacionales, a partir de los cuales, podamos conocer las partes signatarias y las dependencias gubernamentales que intervienen en la celebración de los mismos, como así también, todo dato de interés que nos permitan reconstruir el circuito de los convenios para su tratamiento y aprobación.

Así pues, la unidad de análisis, como se mencionó con anterioridad, es la Provincia de Buenos Aires, en su rol de actor subnacional en el escenario internacional y, amén de las diversas actividades desplegadas en ese ámbito como herramientas de paradiplomacia y, conforme a los

distintos instrumentos celebrados en relación a dichas acciones, la unidad de observación, sólo se enfoca en aquellos documentos que se denominan o se identifican bajo el nombre de *convenios*. Esto es, con motivo que dicha provincia puede firmar diversos instrumentos bajo el nombre de memorándums, cartas, acuerdos, protocolos, que resultarían ser actos independientes o de carácter preparatorios respecto a la posterior consumación de los convenios propiamente dichos, entendidos éstos como documentos públicos.

Del mismo modo, se tendrán en cuenta las siguientes variables: Intentaremos identificar la dependencia provincial correspondiente, que dentro de sus misiones y funciones tiene a su cargo el registro y custodia de los convenios celebrados y, a partir de allí, indagaremos sobre la existencia de normas de descripción archivística, que facilite la información necesaria para obtener las mencionadas muestras. De no contar con una base de datos, se intentará relevar los convenios considerando, en un principio, los siguientes ejes o parámetros: denominación, dependencias y organismos provinciales participantes, contrapartes, materia, objeto, organismos de control provincial. Otra variable a considerar, es la dispersión de convenios celebrados en las distintas reparticiones provinciales. Esto en virtud, de la probabilidad que dichos convenios no hayan sido comunicados o registrados debidamente, con lo cual alteraría el producto final de la muestra.

Con lo dicho hasta aquí, intentaremos demostrar, que contamos con las posibilidades reales y la factibilidad para abordar nuestra propuesta y resolver el problema de investigación, el cual se constituye en la siguiente hipótesis de trabajo: *La falta de un marco jurídico y político-constitucional que regule la descentralización, junto a la discrecionalidad de las iniciativas de las autoridades de la P.B.A. respecto a la política exterior del Estado nacional, le resta viabilidad y efectividad a estas prácticas paradiplomáticas y las hace difíciles de consolidarse en el tiempo.*

A modo de corolario, se ofrecerán las conclusiones arribadas en el transcurso del presente estudio.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES.

Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina.

En la etapa preliminar de nuestra investigación, al momento de considerar los temas esenciales para abordar este trabajo, estimamos, que indefectiblemente debíamos remontarnos a una parte sustancial de la historia Argentina, como es la obra de Juan Bautista Alberdi¹ “*Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*”. La cual, es tomada como instrumento de estudio por diversos doctrinarios, juristas, constitucionalistas e internacionalistas.

Es menester entonces, traer aquí, algunos de los lineamientos esbozados por Alberdi, en virtud de ser los cimientos, sobre los cuales se sustentaron los constituyentes argentinos en el año 1853, al dictar la Constitución Nacional Argentina, como así también los miembros de la Convención Reformadora de dicha Carta Magna en el año 1994.

Al interiorizarnos en su obra, Alberdi sostenía que la República Argentina, debía establecer un gobierno nacional con su respectiva constitución que le sirviera de regla.

A partir de allí, centra su eje en dos interrogantes a modo de disparadores para la redacción de sus bases. Uno de ellos, en relación a las tendencias, miras u objetivos sobre los cuales debería concebirse la constitución. Y el otro, en función al nuevo orden constitucional y el gobierno que se instalaría, una vez producida la derrota de don Juan Manuel de Rosas.

A través de esos dos vértices, se desarrolla su libro, al decir del autor, fruto del pensamiento de años y redactado con la urgencia que ameritaba en esa instancia la Argentina.²

Es dable señalar que, en el presente estudio, decidimos descartar el análisis pormenorizado de la obra alberdiana, salvo aquellos lineamientos que consideramos relevantes y que resultaron ser

¹ Juan Bautista Alberdi (1810-1894) fue abogado, jurista, escritor, político, diplomático, músico argentino, entre otras actividades. Algunos lo señalan como inspirador intelectual de la Constitución Argentina de 1853. Formó parte de la denominada Generación del '37. Su oposición al gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, lo llevó al exilio. Así residió en Montevideo, París y Valparaíso. Es en ese período donde profundizó sus estudios y realizó una vasta producción bibliográfica. En el año 1937, publicó una de sus obras más importantes, *Fragmento Preliminar al estudio del Derecho*, donde hacía un diagnóstico de la situación nacional y sus posibles soluciones. Luego de la derrota de Rosas, en el año 1852, redactó su principal obra: *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. La segunda edición de este libro, publicada a sólo dos meses de la primera, contuvo como apéndice un proyecto de ley fundamental, algunos de cuyos preceptos han tenido acogida en la constitución vigente. Dicho texto lo escribió en Chile, y fue publicado por la imprenta del periódico El Mercurio de Valparaíso, en mayo de 1852. Influenciado, a su vez, por las ideas Friedrich Carl von Savigny, Montesquieu a través de su “Espíritu de Las Leyes”, y de los modelos constitucionales de Estados Unidos y de naciones americanas.

² ALBERDI, J. B. “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, en *El pensamiento político Hispanoamericano* (1964) Editores: Guillermo A. Lousteau Heguy y Salvador M. Lozada. Ed. Depalma, Bs. As. 569pp.

las bases de la producción doctrinaria, que son fundamento y guardan estrecha vinculación con la investigación que se propicia.

El autor, al preguntarse cuál debería ser el espíritu del derecho constitucional en Sud América, realiza una apreciación respecto a las necesidades del momento, en consonancia con la adecuada constitución. Utiliza una metáfora o comparación, en el sentido que las constituciones no pueden abarcar y expresar las necesidades de todos los tiempos, y menos aún pueden resultar agoreras. Sino que deberían ser como los andamios que utilizan los arquitectos en la construcción de los edificios, para el caso que nos ocupa, la construcción de un edificio político como obra interminable, e ir colocando a lo largo del tiempo, aquellos andamios indispensables de acuerdo a las necesidades imperantes.³

A continuación, abordamos brevemente los capítulos de la obra alberdiana, que guardan rigor con nuestro tema de análisis.

En el capítulo XV de su obra, menciona uno de los temas esenciales de nuestro trabajo, tal el caso de los tratados extranjeros.

En ese apartado, Alberdi alienta a la Argentina a celebrar tratados con distintos países, brindándoles seguridad jurídica. Señala el autor:

“Firmad tratados con el extranjero en que déis garantías de que sus derechos naturales de propiedad, de libertad civil, de seguridad, de adquisición y de tránsito, les serán respetados. Esos tratados serán la más bella parte de la Constitución; la parte exterior, que es llave del progreso de estos países, llamados a recibir su acrecentamiento de fuera. Para que esta rama del derecho público sea inviolable y duradera, firmad tratados por término indefinido o prolongadísimo. No temáis encadenaros al orden y a la cultura.”⁴

Entendiendo que, cuantas más garantías se les dé al extranjero, mayores derechos asegurados se tendrán en el país. Además supone que mantener los tratados internacionales, haría mantener a la Constitución.

A su vez, Alberdi sugiere la estrategia de celebrar tratados con todas las naciones, asignando iguales garantías como una forma de que ninguna pueda subyugar a la Argentina, obstaculizando al mismo tiempo las aspiraciones recíprocas.

Otra cuestión que consideramos relevante en el capítulo XVII, en el cual se señala que las constituciones deben adecuarse al país que las recibe. Esto se traduce, en que los hechos y la realidad son anteriores y se imponen como objetos de estudio y bases con las que cuentan los constituyentes.

En el mismo capítulo, hace referencia a los antecedentes políticos de la Argentina en relación a su forma de gobierno, dividiéndolos en dos clases: los principios unitarios y federativos.

³Ib. 24p.

⁴Ib. 40p.

A partir de allí, enumera los hechos que pertenecen a la vida de la República Argentina, manifestando que ningún Congreso constituyente debería hacerlos desaparecer por ninguna especie de instrumento, como decretos o constituciones. Indica a su vez, que corresponde consultarlos permanentemente. Es interesante este punto en el cual menciona los antecedentes federativos, porque sirven de base y cotejo para la reforma constitucional del año 1994, que se tradujo en los lineamientos tendientes a reforzar el federalismo.⁵

Otro de los acápites importantes, es el analizado por Alberdi en su capítulo XIX, en relación al gobierno y su forma.

Destaca que, constituir la República Argentina “*no significa otra cosa que la idea de crear un gobierno general permanente, dividido en los tres poderes elementales destinados a hacer, a interpretar y a aplicar la ley tanto constitucional como orgánica.*”⁶

En ese sentido, se refiere al poder legislativo, ya que toda Constitución se consuma por medio de leyes orgánicas. Y de resultar éstas susceptibles de dudas, es menester un poder judicial que las interprete.

Por otra parte, cuando hace mención a las formas de gobierno: monárquico, aristocrático y republicano, sostiene que el último es el proclamado por la revolución americana. Considerando que la democracia es la esencia misma del gobierno.

Resalta que la unidad y federación, son grados de centralización del gobierno en general, los considera un accidente y un accesorio subalterno a la forma de gobierno. Esta cuestión es la que ha dominado toda la historia constitucional argentina. En cuanto al grado conveniente para la Argentina, será el resultado arrojado de los antecedentes históricos y las condiciones normales de su ser tanto físico como social.

Concluyendo en este punto, que la observación de los hechos y los antecedentes de la Argentina, resultan ser los puntos de partida del Congreso constituyente.

En el capítulo XXI, Alberdi señala que es imposible una federación pura en la Argentina y da cuenta de los motivos en ese sentido. En consecuencia, propone un término medio, un gobierno mixto, consolidado en la unidad de un gobierno nacional y divisible en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central lo es por la ley federal de la República. Este punto medio representa la paz entre la Nación y las provincias.⁷

A partir de aquí, plantea la idea de organizar un sistema de gobierno mixto, que sentaría las bases para que, posteriormente, se establezcan las facultades del gobierno central, las que detentan las provincias y las concurrentes.

⁵ Íb. 53-58p.

⁶ Íb. 67p.

⁷ Íb. 75-79p.

Este punto es analizado en el capítulo XXIII. En el cual, supone que la renuncia de ciertas facultades de los gobiernos provinciales, permite la creación de un gobierno central. Es decir, ceder una parte del poder local para delegarla al poder federal o central.

Continuando con la línea esbozada por el ideario alberdiano, en el mismo apartado, refiere lo que debiera ser la política exterior de la Argentina.

Señala el autor que en aquel momento, se encontraba en cabeza del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo a la delegación efectuada por las demás provincias.

En ese sentido, propone una organización más completa, en razón que las facultades legislativas y judiciales, no podrían ser ejercidas por el Poder Ejecutivo de una provincia.

Sugiere entonces, que la vida exterior del país sea un objeto que se constituya nacional. Considera a su vez, que la Argentina para el exterior “...*debe ser una e indivisible: multiplíce por dentro y unitaria por afuera...*”, en el entendimiento de su propuesta mixta.⁸

En referencia a los negocios exteriores, ya sean políticos o comerciales, la Argentina debe constituirse como un Estado único, como gobierno nacional o federal.

En relación al gobierno provincial, destaca que el régimen municipal y de administración interna será exclusivo de cada legislatura provincial, salvo en las cuestiones que hubiere delegado al gobierno central.

En el capítulo siguiente, describe y delimita las facultades del gobierno central y de los gobiernos provinciales.

Es dable mencionar, algunos enunciados que realiza Alberdi en el capítulo XXIX. Sugiere que los poderes de los diputados constituyentes, o eventuales congresales, deben ser amplios e ilimitados para reglar el objeto de su mandato. Si este objeto es la Constitución, debe quedar a su criterio la forma y fondo de realizarlos. Esta distinción, según Alberdi, ha complejizado trabajos anteriores, que propician posturas divergentes, siendo nada más que uno el objetivo: la Constitución Nacional.⁹

A mayor abundamiento, propone que dichos poderes deben establecer la renuncia por las provincias de revisar y ratificar la Constitución antes de su sanción. Puesto que resultaría un objetivo de difícil cumplimiento. El afán de las provincias por mantener incólume su poder, generaría excusas para desaprobado una constitución o entorpecer el procedimiento, con lo cual disminuiría la autoridad provincial y, consecuentemente, no se podría constituir un gobierno central, en virtud que, de acuerdo al autor, dicho gobierno se conforma por las porciones de autoridad cedidas por los pueblos.

⁸ Íb. 86p.

⁹ Íb. 117-123p.

Al concluir su análisis, Alberdi recomienda transitar paso a paso el camino constitucional. Destaca que, al reformar la Constitución, “...sería poco juicioso aspirar a satisfacer de una sola vez todas las necesidades de la República. Es necesario andar por grados ese camino. Para las más de ellas no hay medios, y nunca es político acometer lo que es impracticable por prematuro”.¹⁰

Finalmente el Dr. Alberdi, propone un proyecto de Constitución en consonancia con las bases generales desplegadas en su obra.

Dicho proyecto se compone de dos partes. La Primera Parte: Principios, derechos y garantías, la divide a su vez en cuatro capítulos: Disposiciones Generales, Derecho público argentino, Derecho público referido a los extranjeros y Garantías públicas de orden y progreso.

La Segunda Parte, identificada como Autoridades argentinas, se divide en dos secciones: la primera de ellas, Generales, la que a su vez consta de tres capítulos: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. La sección segunda, se denomina Provinciales: Gobierno de provincias o interiores.

Nos permitimos trasladar aquí, y en razón de nuestra unidad de análisis, la sección referida por el autor en relación a los gobiernos provinciales. La misma, se encuentra desarrollada en el capítulo XXXVII de su obra las Bases.

Del mismo modo, y para concluir el presente apartado, completamos el proyecto realizado por Alberdi respecto a los gobiernos provinciales, con la redacción definitiva de la Constitución Nacional sancionada en el año 1853.

Con el objeto de conjugar ambas instancias y para ofrecer mayor facilidad y claridad en su análisis, presentamos el siguiente cuadro:

<u>Proyecto de Juan B. Alberdi</u>	<u>Constitución de la Nación del año 1853</u>
Sección 2.^a Autoridades o Gobiernos de provincia	Título II. Gobiernos de provincia
Art. 99. Las Provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación.	Art. 101. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal.

¹⁰ Íb. 126p.

<p>Art. 100. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.</p> <p>Art. 101. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno general.</p>	<p>Art. 102. 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.</p>
<p>Art. 102. Cada provincia hace su Constitución; pero no puede alterar en ella los principios fundamentales de la Constitución general del Estado.</p> <p>Art. 103. A este fin, el Congreso examina toda Constitución provincial antes de ponerse en ejecución.</p>	<p>Art. 103. Cada provincia dicta su propia Constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso para su examen, conforme a lo dispuesto, en el Artículo 5°.</p>
<p>Art. 104. Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración, de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación del Congreso general.</p>	<p>Art. 104. 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.</p>
<p>Art. 105. Las Provincias no ejercen el poder que delegan a la Confederación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; no pueden expedir leyes sobre comercio o</p>	<p>Art. 105. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Confederación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio o navegación</p>

<p>navegación interior o exterior, que afecten a las otras Provincias; ni establecer aduanas provinciales; ni contraer deudas gravando sus rentas o bienes públicos, sin acuerdo del Congreso federal; ni acuñar moneda; ni legislar sobre peajes, caminos y postas; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra, ni levantar ejércitos; nombrar ni recibir agentes extranjeros.</p>	<p>interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; ni dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno federal, ni nombrar o recibir agentes extranjeros, ni admitir nuevas órdenes religiosas.</p>
<p>Art. 106. Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno general debe sofocar y reprimir, conforme a la ley.</p>	<p>Art. 107. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación.</p>
<p>Art. 107. Los gobernadores de provincia y los funcionarios que dependen de ellos son agentes naturales del Gobierno general, para hacer cumplir la Constitución y las leyes generales de la Confederación.</p>	

Como podemos apreciar, encontramos similitudes en la redacción de los articulados y, de los propuestos por Alberdi, algunos se han unificado en uno sólo respecto de la Constitución sancionada en el año 1853.

Fundamentalmente, es importante detenerse en el Artículo 104, en cuanto a la facultad de las provincias de celebrar tratados parciales. Para el caso del proyecto alberdiano, se propone como requisito para dicha atribución la aprobación por parte del Congreso general y, cuando se sanciona la Constitución en 1853, en el texto final se requiere el conocimiento del Congreso federal.

Es dable destacar este punto, en virtud que será abordado en profundidad en la investigación que se propicia, como así también el apartado correspondiente a Gobiernos de Provincia en relación a la reforma de la Carta Magna del año 1994.

En esta primera aproximación, pretendimos acercar de manera breve algunos capítulos del proyecto alberdiano, que sin dudas resulta ser la fuente que dio origen a la historia constitucional argentina.

En palabras de Piombo, al analizar los antecedentes que gravitaron en la redacción de los artículos de la Carta Magna, menciona al Proyecto de Juan Bautista Alberdi, interpretando de manera muy clara su pensamiento, quien entendía la organización nacional no como el resultado de una creación intelectual, sino como el resultado de la propia historia.¹¹

¹¹ PIOMBO, H. D., *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos. Su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. ISBN. 950-14-0790-X. 119p.

Pacto de Olivos. Ley de Reforma Nacional 24.309/93. Ley de Reforma Provincial N° 11.488/94.

En relación a nuestro marco histórico, debemos destacar, otro antecedente que resulta relevante para la investigación que se propicia.

Es por ello, que traemos aquí, el Acuerdo o Pacto de Olivos, que da origen a la reforma constitucional del año 1994.

Menem y Dromi¹², hacen referencia en uno de sus capítulos, a las distintas tipologías constitucionales y algunos de sus párrafos nos ofrecen elementos importantes para reconstruir aquellos días.

Los autores entienden, en aquel entonces, que el hecho de la reforma no se gestó con motivo de la emergencia coyuntural del país, sino que fue consensuada por las distintas fuerzas políticas imperantes de ese momento, producto de una razonable interpretación de las necesidades argentinas.

Los dos partidos políticos más representativos de la Argentina, a través de sus referentes, el Partido Justicialista con Carlos Saúl Menem y el partido de la Unión Cívica Radical con Raúl Alfonsín, acercaron sus propuestas mediante el diálogo para, según los autores, dar un paso histórico a los efectos de profundizar la democracia. En esa reunión, que se celebró el 14 de noviembre de 1993, se concretó un acuerdo para arribar a la reforma constitucional, con la participación y consenso de todas las facciones políticas y los sectores de la sociedad, dando nacimiento a lo que conocemos como Pacto de Olivos.

En ese acuerdo, prevalecieron las necesidades del pueblo argentino y la democracia por sobre todas las cosas, implicando la renuncia a los dogmas partidarios. Mediante tal compromiso, se delinearon los puntos fundamentales sobre los que debía versar la reforma de la Carta Magna.

El contenido de la modificación constitucional, se plasmó mediante la aprobación legislativa identificada con el número 24.309, Ley Nacional que declara la Necesidad de la Reforma y el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Para dar cumplimiento a lo establecido por la manda constitucional, el acuerdo político forjado a través del Pacto de Olivos y la ratificación legislativa, se respaldó con el voto popular el 10 de abril de 1994.

Es dable reconocer este hecho histórico, en el cual convergen los acuerdos políticos y la voluntad popular en torno a la reforma de la Carta Magna, dentro del contexto democrático.

Podemos trasladar aquí, lo manifestado por Juan Bautista Alberdi en su proyecto, respecto a la comparación que realiza entre la reforma de la Constitución y la construcción de un edificio. En

¹²MENEM, E. y DROMI, R. *“La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada”*. Bs As. 1994.

el sentido que se colocan los andamios conforme a las necesidades imperantes. Ello se traduce en los constituyentes del año 1994, quienes dieron continuidad a la tarea iniciada por sus antecesores en el año 1853, adaptando la nueva carta a las nuevas realidades y necesidades argentinas.

Se puede concluir entonces, que dicha Constitución es continuadora e histórica, porque no abandonó los valores y principios consagrados originalmente en el año 1853. Hay continuidad política, porque confirma los principios rectores de nuestra forma de gobierno, conforme lo estipula el Artículo 1 de la Carta Magna.

El paso siguiente al mencionado Pacto de Olivos, fue su ratificación legislativa. La que se encuadró jurídicamente a través de la Ley N° 24.309, que consagra la Necesidad de la Reforma y establece el Núcleo de Coincidencias Básicas. Fue sancionada el 29 de diciembre de 1993, promulgada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 2700 del 31/12/93 y publicada en el Boletín Oficial el 31/12/93.

En su Art. 3 apartado a), se habilita a la Convención Constituyente a modificar los artículos 63, 67, 106, 107 y 108.

Al respecto, en el punto A, en el marco de los temas que son habilitados por el Congreso Nacional para el debate en la Convención Constituyente, que se refiere al Fortalecimiento del régimen federal, en su inciso d) se señala la: *“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”*.¹³

Es importante destacar, que se efectuó una reforma parcial de la Constitución Nacional, la parte dogmática no ha sido pasible de modificaciones.

Bidart Campos, en su análisis respecto a la reforma de la dicha Carta, la desdobra en dos etapas, preconstituyente: es la que cumple el Congreso de acuerdo al art. 30 de la C.N. que declara la necesidad de la reforma, la cual habilita a la segunda etapa: la constituyente que se encuentra a cargo de la Convención Constituyente.¹⁴

Si bien la etapa preconstituyente se gesta en el Congreso, viene precedida de iniciativas, análisis, negociaciones y sugerencias, inclusive, hasta de anteproyectos.

El autor señala que, entre los años 1983 y 1989, correspondientes a la presidencia del Dr. Raúl R. Alfonsín, no era necesario realizar reforma constitucional alguna. Ello, en virtud que la Argentina había transcurrido varios años de inestabilidad con alternancias de gobiernos de facto y

¹³ Ley Nacional N° 24309/93. Constitución Nacional: Declaración de la Necesidad de su Reforma. Consultada en www.infoleg.mecon.gov.ar y www.hcdn.gov.ar

¹⁴ BIDART CAMPOS, G. J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994*, Bs. As., S. A. Editora Comercial, Industrial y Financiera, 676 pp. ISBN 950-574-101-4.

períodos de iure muy precarios. Esa realidad, permite sostener al autor que, retomado el funcionamiento constitucional, era primordial consolidarlo y afianzarlo. Era necesaria la experiencia en su funcionamiento, para establecer cuáles eran las falencias en los contenidos, y así estar en condiciones de plantear modificaciones en la Constitución.

En el período presidencial siguiente, no le fue fácil al gobierno de turno recabar el quórum necesario en el Congreso para declarar la necesidad de la reforma. Desde la sociedad, se detectaba el propósito de la reelección presidencial en torno al tema, lo cual no despertaba demasiado interés.

Así las cosas, sobrevinieron los pactos entre el presidente Menem y el ex mandatario Alfonsín, como se referenció con anterioridad, denominados como “*la democracia de dos*”, mediante los cuales, las bases de la reforma quedaron esquemáticamente esbozadas.

En virtud de dicho acuerdo, entre el justicialismo y el radicalismo, se estableció un núcleo de coincidencias básicas en el temario de la reforma. Entonces, la ley mentada, obligaba a votarla en forma cerrada en la Convención, es decir que el voto afirmativo implicaba aprobar todo en su conjunto y el negativo también rechazarlo en bloque.

A continuación, como nota de color, traemos aquí algunas consideraciones respecto a nuestro tema de análisis, que se debatieron en el marco de la Convención Constituyente celebrada en la Provincia de Santa Fe.

En relación al núcleo de coincidencias básicas establecidos por la Ley 24.309, la mayor parte del debate giró, principalmente, en torno a la atenuación del sistema presidencialista y todo lo relativo al respecto: decretos de necesidad y urgencia, reelección presidencial; la reforma de la ciudad de Buenos Aires; la educación, entre otros. En cuanto al fortalecimiento del sistema federal, el mayor porcentaje centró su eje en la autonomía municipal, la coparticipación federal, el dominio de los recursos naturales y, en menor medida, en función de la facultad de las provincias de celebrar tratados internacionales.¹⁵

Asimismo, a modo ilustrativo y enriquecedor, nos pareció interesante señalar algunos lineamientos y discursos efectuados por los constituyentes en aquellos días, relativos a nuestro estudio.

Es dable aclarar que, respecto al tema que nos convoca, fue desarrollado por las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, quienes elaboraron un dictamen de mayoría y cuatro dictámenes de minoría y, a su vez, varios despachos de mayoría y minoría en relación a los mencionados dictámenes. Estos documentos, han sido

¹⁵ Para mayor información sugerimos consultar el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Referencia Legislativa de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. www.hcdn.gov.ar

incorporados por lectura en la 24ª Reunión de la 3ª sesión ordinaria del 4 de agosto de 1994, con lo cual no se volcaron oportunamente, en su correspondiente versión taquigráfica.¹⁶

En tal sentido, nos limitaremos sólo a acercar aquí, aquellas palabras de los convencionales, que a nuestro entender, le otorgan un plus al análisis de los antecedentes históricos.

En la 25ª Reunión de la 3ª sesión ordinaria de la Convención Nacional Constituyente, celebrada el 5 de agosto de 1994 y bajo la presidencia del Dr. Ramón Bautista Mestre, respecto al dictamen de la Comisión de Redacción y los despachos originados en las comisiones, se trataron los temas de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

Así pues, el convencional por la provincia de Mendoza, Edgardo Alberto Díaz Araujo, realiza una descripción interesante respecto al origen del federalismo.

Señala que las provincias y la Nación, preexistían a la sanción de la Constitución Nacional de 1853. Aquellas ya contaban con sus autoridades, su estructura productiva, con su personalidad, desde la época colonial. De tal manera, sostiene que el federalismo no nació con dicha sanción, ni tampoco por la copia de otras constituciones, sino que tiene un origen histórico, social, político y económico.

Ante dichas manifestaciones, irrumpe y pide la palabra el convencional Bava, quien le solicita que aclare si la Nación es anterior a las provincias o al revés. En el entendimiento que, incluso en el virreinato se hablaba de las provincias de ultramar.¹⁷

A tales efectos Díaz Araujo relata seguidamente:

*“...históricamente es comprobable en forma absoluta que la estructura que nació en 1810 estaba compuesta por provincias, pero éstas tenían noción clara de pertenecer a una nación. Es decir que las provincias y la Nación Argentina coexistieron y preexistieron al Estado nacional organizado en 1853. Las provincias son preexistentes a la organización jurídica de la nación en forma de Estado que tuvo lugar en 1853. Esto es lo que he señalado, y es históricamente comprobable.”*¹⁸

El convencional, respecto a nuestro tema de investigación, tilda de útil y positiva la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales. Y para no resultar una práctica abusiva, destaca el recaudo de la comunicación por parte de las provincias al Congreso, en virtud de ser el responsable del manejo de la deuda externa del país. Es decir, de acuerdo a Díaz Araujo, si se autoriza a las provincias a contraer empréstitos y créditos, en el caso que fuese contradictorio con la política internacional de la Argentina, la autoridad encargada de observar y controlar dicho procedimiento sería el Parlamento.¹⁹

¹⁶ Íb. 3155p.

¹⁷ Íb.3307 y 3308 pp.

¹⁸ Íb.3308p.

¹⁹ Íb.3312p.

En el marco de la 26ª reunión, celebrada el 8 de agosto, es interesante resaltar lo mencionado por el convencional de Santa Fe, Alberto Adolfo Natale. Destaca que, mediante la modificación del Art. 107, se le permite a las provincias concretar convenios internacionales. Señala a su vez, que aquellas de hecho los han celebrado en materia económica. Además indica, que no podían invadir las facultades del gobierno federal en relación al manejo de las relaciones exteriores.²⁰

Al día siguiente, continuando con el asunto de la competencia y régimen federales, el convencional por la provincia de Misiones, Mario Dei Castelli, destacó que, si bien se les otorga a las provincias nuevas posibilidades de celebrar convenios internacionales, dichas facultades no solucionarán los problemas ni las distorsiones existentes en ellas, pero permitirá otorgar un marco para que en el futuro se logre su desarrollo armónico.²¹

Cuando toma la palabra al convencional por Tierra del Fuego, José Arturo Estabillo, propone una nueva redacción del Art. 107, en virtud que ese artículo es el que se refiere a los poderes concurrentes y, por tal motivo, considera necesario precisar las competencias para poder marcar el equilibrio federal. Así, ofrece una suerte de redacción a modo de cláusula provincial, respaldada por doctrinarios y encabezada por el Dr. Pedro Frías. En esa línea, se incorporan una serie de elementos tendientes a una perspectiva de federalismo de concertación, entre los cuales se reitera el contenido del Artículo 107, y se le agregan diversas materias como la educación, la salud pública, la protección del medio ambiente y la seguridad social. Está de acuerdo con la gestión internacional de las provincias, en tanto no guarden contradicción con las facultades del gobierno federal.²²

En la 28ª reunión constituyente, otro de los representantes por Tierra del Fuego, Carlos Manfredotti, destaca que: “...los estados provinciales están capacitados para realizar convenios internacionales, siempre y cuando no afecten las facultades que al respecto correspondan al gobierno federal y a los intereses de la Nación.”²³ Al mismo tiempo, señala que las provincias cuando realizan gestiones internacionales, deben remitirlas al Congreso Nacional, indicando que se tratan de acuerdos parciales, y que no pueden afectar a otras provincias. Manifiesta su convencimiento respecto a la facultad de las provincias en celebrar dichos convenios y enumera temas en los cuales aquellas los realizaban con anterioridad a la reforma.

²⁰ Íb.3373p.

²¹ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE-27ª Reunión- 3ª Sesión Ordinaria- 9 de agosto de 1994. 3359p.

²² Íb.3418p.

²³ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE-28ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria- 10/11 de agosto de 1994. 3600p.

Además propone un federalismo innovador, de avanzada, ya que apuntar al crecimiento y fortalecimiento de las provincias, conlleva al crecimiento y fortalecimiento del país.²⁴

Por su parte, al tomar la palabra el constituyente por la provincia de Misiones, Ricardo Roberto Biazzi, celebra que se consagre la facultad de las provincias de realizar convenios, con motivo del dinamismo que han tenido aquellas en las zonas de fronteras y en razón del proceso de integración nacional del país. Destaca, que ha sido anticipado en las constituciones de distintas provincias. Está conforme que se les otorgue alcance internacional a todas las provincias, siempre y cuando no colisionen con las facultades otorgadas al gobierno federal. Lo observa en pos de un claro afianzamiento del proceso de integración fundamentalmente latinoamericano.²⁵

Posteriormente, al tomar la palabra el convencional por la provincia de Salta, Fernando Saravia Toledo, propone por su parte un dictamen en minoría, en pos de “...recuperar para nuestros estados provinciales todo el poder que en ninguna parte de la Constitución le habían delegado al gobierno nacional”. Además de considerar que el presentado por la mayoría no satisface los justos reclamos del interior. En el mismo, establece algunos aspectos redactados de manera detallada y explícita en relación a los recursos naturales.²⁶

Hasta aquí, hemos traído algunas de las exposiciones efectuadas por los convencionales que consideramos a nuestro criterio relevantes y teniendo en cuenta las diversas facciones políticas.

A continuación, y de manera sucinta, les presentamos lo acontecido al momento de la votación respecto al tema que nos convoca. Descartamos trasladar de manera detallada los votos de los convencionales, en virtud que es factible consultar los mismos en la correspondiente versión taquigráfica.

En ese sentido, cuando se pone en consideración la votación, respecto a los temas tratados por la convención y que guardan correlato con lo que resultaría ser, con posterioridad el actual Artículo 124 de la Carta Magna, se propone, en primera medida, un despacho sustituto propiciado por la convencional de Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner. El cual tiene mayor similitud con la redacción final, tan sólo en el apartado referido a los recursos naturales, dicha convencional lo desarrolla de manera detallada.

Es dable destacar, que no sólo se establece la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales, sino también la de realizar gestiones, pero no agrega el límite de afectación al crédito público de la Nación, cuestión sugerida por el Ministerio de Economía, Obra y Servicios Públicos de la Nación, y a su vez incluye el conocimiento que debe efectuar al Congreso de la Nación.

²⁴ Íb.3601 y 3602pp.

²⁵ Íb.3715p.

²⁶ Íb.3720p.

En resumen y, tal como señala la convencional por Santa Cruz, el primer párrafo guarda la redacción original propiciada por la Comisión de Competencia Federal y fundamenta su voto:

"Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Podrán también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal. Los convenios se comunicarán al Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Las provincias tienen el dominio y la jurisdicción de su territorio y de los recursos naturales de su suelo, subsuelo, ríos, mar, costas, lecho, plataforma continental y espacio aéreo, con excepción de los que correspondan al dominio privado. La administración y explotación de los recursos existentes en el mar más allá de las primeras doce millas marinas será realizada por las provincias y la Nación en forma conjunta. Las provincias podrán prestar todos los servicios jurisdiccionalmente divisibles y ejercerán sobre ellos su poder de policía. Las provincias pueden legislar sobre creación, organización y mantenimiento de organismos de seguridad social".²⁷

El convencional por Córdoba, Antonio María Hernández, mantiene la redacción realizada por el despacho en Comisión y que resultaría ser en cuanto al primer párrafo, el que prevalecería en el resultado de la votación final:

*"Agrégase como artículo 106 bis, el siguiente: Artículo 106 bis.— 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."*

Son interesantes sus fundamentos, en los que distingue dos clases de tesoros: el nacional y los provinciales, aclarando que cuando la provincia celebre un convenio, no puede comprometer financieramente al gobierno nacional y que debe someterlo al conocimiento del Congreso Federal.²⁸

En consonancia con la propuesta de la convencional Fernández de Kirchner, el convencional por Mendoza, Richard Gustavo Battagion, señala que en la redacción figure también la cuestión de gestiones internacionales y que no quede expresado el tema referido al crédito público de la Nación. Esta tesitura, es contraria a la propuesta propiciada por el convencional Hernández, en virtud que dichas enmiendas son opuestas al espíritu con el cual fue aprobado el dictamen.²⁹

El convencional por Salta, Romero, solicita se le explique el cambio en la redacción de realizar convenios por celebrar convenios, como así también, por qué se suprimió la expresión "gestiones internacionales" ya que, si bien la celebración de convenios supone la realización de gestiones, no toda gestión culmina en la celebración de un convenio, porque se tratan de dos

²⁷ Íb.3860, 3061pp.

²⁸ Íb.3862p.

²⁹ Íb.3864p.

actividades diferentes.³⁰

Toma la palabra el convencional por la provincia de La Pampa, Rubén Hugo Marín, quien le aclara que gestión quedaría comprendida en la facultad de realizar convenios y que, si fueran sólo gestiones, no sería necesario el correspondiente conocimiento al Congreso Nacional.³¹

Debemos resaltar, lo manifestado por la convencional por la provincia de San Juan, Nancy B. Avelin de Ginestar, quien plantea su inquietud respecto al procedimiento que se le otorga al tratado celebrado por las provincias, en el marco del conocimiento del mismo por el Congreso de la Nación. Es dable destacar, que la convencional en su exposición, hace referencia indistintamente a los términos tratados y convenios.³²

Respecto al desarrollo posterior de la Convención Constituyente, se hace referencia a los dictámenes en disidencia y a otras cuestiones en relación al desenvolvimiento de las diferentes posturas de los congresales.

Al momento de poner en consideración el primer párrafo del artículo 10, la votación arroja un resultado de 153 votos por la afirmativa y 57 por la negativa. En cuanto al segundo párrafo del artículo mencionado, se registran 133 votos por la afirmativa y 77 por la negativa, quedando de esa manera aprobados el primer y segundo párrafos de lo que resultaría ser el actual Artículo 124 de la Constitución Nacional.³³

*“Artículo 106 bis.- 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.”*³⁴

Finalizada la Convención, se votó a mano alzada el texto ordenado de la Constitución no registrándose ningún voto negativo. Dando juramento formal de las reformas por los convencionales y las autoridades nacionales, se efectuó sobre la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Asimismo, se aceptó por parte de los convencionales, excluir las reformas de 1949 e incluir las que fueron sancionadas en el año 1957.³⁵

³⁰ Íb.3868p.

³¹ Íb.3868p.

³² Íb.3870p.

³³ Íb.3872 y 3873pp.

³⁴ Íb.3891 y 3892pp.

³⁵ Como nota de color, fueron 305 los congresales que participaron de la Convención reformadora (la cantidad de miembros del congreso: 257 diputados y 48 senadores) los cuales representaban 19 bloques políticos. Señala el autor que se realizó la labor en 90 días, muestra del pluralismo democrático. Se sancionaron un total de 61 normas: 20 nuevas, 24 reformadas y 17 cláusulas transitorias.- Hernández, Antonio M. “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario.” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de Talca, Santiago de Chile. p. 283, pp.281-296

La reforma fue sancionada el 22 de agosto de 1994 y su texto se publicó en el Boletín Oficial el 23, entrando en vigor el día 24 del mismo mes.

Luego de haber realizado un somero relato de lo acontecido en Santa Fe, corresponde adentrarnos a nuestra unidad de análisis, objeto de la investigación que se propicia.

Entonces, debemos traer aquí, a la Ley N° 11.488 de la Provincia de Buenos Aires, la que declara necesaria la reforma parcial de su Constitución. La misma, fue promulgada el 23 de diciembre de 1993, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo provincial N° 4598/93 y publicada en el Boletín Oficial el 17 de Enero de 1994.

Dicha ley, declara la necesidad de modificar artículos, partes y enumera, entre otros, los temas a considerar por la convención reformadora.

Descartamos el estudio pormenorizado del debate que se realizó en torno a la reforma provincial, como lo hemos efectuado respecto de la Convención Constituyente Nacional, puesto que, la facultad de celebrar convenios internacionales, tal cual se incorporó en el orden nacional al momento de la reforma del año 1994, no ha sido agregado como tema a considerar en la labor de Buenos Aires. Esta circunstancia, nos proporciona la piedra de toque, para lo que resulta ser nuestro objetivo e hipótesis de trabajo.

La reforma provincial de 1994, mantuvo la redacción similar del antiguo Artículo 108 inciso 11, en su correlato Artículo 144 inciso 10, respecto a las Atribuciones del Poder Ejecutivo, quien conserva la facultad de celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de la Administración de Justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura y dando conocimiento al Congreso Nacional.

Como corolario, se puede observar, que ya en la propia Convención Nacional se debatió la cuestión de la aprobación que debiera prestar el Congreso Nacional al celebrar las provincias convenios internacionales, como así también, ciertos aspectos en relación al término adecuado, entre otros temas que serán desarrollados en profundidad en los siguientes apartados.

En esta oportunidad, pretendimos recordar ambas reformas constitucionales, a modo de otorgar el marco adecuado para el desarrollo y fundamento del estudio que se propicia.

CAPITULO II

CONSTITUCION ARGENTINA.-

Facultades de la Nación y las Provincias.

En este apartado, abordamos el análisis de las atribuciones de las provincias argentinas otorgadas por su Carta Magna.

Para ello, debemos indicar que, el mismo Preámbulo de dicho cuerpo normativo, es quien hace referencia a la preexistencia de los gobiernos provinciales, cuando señala “*por voluntad y elección de las Provincias que la componen*”.

En líneas generales, es importante destacar que, tal como lo estipula el Artículo 1° de la Constitución Nacional, la Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

La *forma representativa*, significa que el pueblo si bien es soberano, no gobierna por sí, sino a través de sus representantes, es decir que delega el ejercicio de sus funciones en personas elegidas por él, tal como también lo estipula el Artículo 22 de la Carta Magna. Dichas autoridades son elegidas por el pueblo, a través del voto o sufragio, de acuerdo a las prescripciones del mismo cuerpo normativo.

La *forma republicana*, significa que el Estado se encuentra dividido o separado en tres poderes: el Poder Legislativo, es quien formula las leyes, el Poder Ejecutivo, es quien está a cargo de la administración del país y el Poder Judicial, es quien, en caso de conflicto, aplica las leyes dictadas por el Poder Legislativo. Se trata de fraccionar el poder y, a su vez, buscar el equilibrio de los mismos.

La *forma federal*, implica que la República está compuesta por entidades políticas autónomas, denominadas provincias.

Rosatti, en su obra colectiva junto a destacados constitucionalistas, describe el sistema mixto propuesto por Alberdi (en su obra Bases-capítulo XVII) en el entendimiento de conciliar las libertades de las provincias y las prerrogativas de la Nación.³⁶

A colación, el autor señala la discusión del binomio autonomía/soberanía de las provincias, que se despliega en el ámbito de la doctrina constitucional argentina. Creemos interesante aclarar la divergencia de los términos, puesto que resulta importante para ofrecer mayor claridad de los contenidos respecto a las facultades provinciales que se realiza en el presente apartado.

³⁶ROSATTI, H. D. y otros, *La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción con la colaboración del Dr. Jorge MossetIturraspe*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 477p, ISBN 950-727-063-9, 258pp.

En tal sentido, Rosatti sostiene que *soberanía* es "*la capacidad o calidad del poder de algunos Estados de dictar decisiones obligatorias para su población (atributo de dominación) y de no estar subordinados a otro poder temporal superior (atributo de independencia)...y por autonomía, entiende que es la "facultad de un ente de regularse por sus propias normas en el marco de un derecho no originario..."*.³⁷

Respecto a tal distinción, Rosatti señala que la doctrina mayoritaria sostiene que las provincias no son soberanas (Bidegain, Bidart Campos, Zarini, Sagües) y se pronuncian a favor de su autonomía.

Cuando el autor, analiza en profundidad las facultades de las provincias y las del Estado Federal, realiza una breve clasificación de manera enunciativa:³⁸

- a) exclusivas del Estado federal: intervención federal, declaración del estado de sitio, dictado de la legislación de fondo, etc.
- b) exclusivas de las provincias (no delegadas y reservadas): dictar sus Constituciones y normas procesales, etc.
- c) concurrentes: cláusulas de prosperidad.
- d) prohibidas para la Nación: elección de gobernadores, legisladores y funcionarios provinciales.
- e) prohibidas para las provincias: nombrar o recibir agentes extranjeros, celebrar tratados de carácter político.

En este punto es importante detenernos, en función de resaltar que estas facultades internacionales son exclusivas del gobierno central, en consonancia con la investigación que se propicia y como más adelante se explicará acabadamente. Con lo cual queda expresamente prohibido a las provincias realizar las mencionadas atribuciones como herramientas de paradiplomacia.

- f) excepcionales de la Nación: imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional.
- g) excepcionales de las provincias: dictar sus códigos de derecho común hasta tanto los dicte el Congreso y armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de ataque exterior.
- h) compartidas entre el Estado Nacional y las provincias: creación de una provincia en territorio de otra u otra, fusión de dos o más provincias.

Si bien sostenemos, que es una muy concisa expresión de las facultades otorgadas por la Constitución Nacional, el autor nos ofrece un primer panorama en relación al tema, para luego abordar el análisis en profundidad que nos proporcionan referentes en la materia.

³⁷ *Ibídem*, 259p.

³⁸ *Ibídem*, 260p.

Cita textual Rosatti, el eje vector jurisprudencial en el que se centró el tema en cuestión. Se refiere a los fallos 304:1186 y 312:1437, respecto de los cuales señalan que:

*“los poderes provinciales son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al Gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación, en la que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias”.*³⁹

Cabe destacar, la obra de los constitucionalistas Quiroga Lavié- Benedetti-Cenicacelaya, al momento de indicar que el Estado federal *"es el modo que adopta la subestructura orgánica en relación con la forma de Estado. En tal sentido, el federalismo es el género que califica el funcionamiento institucional del Estado."*⁴⁰

Cuando abordan el análisis de las provincias, las describen como unidades políticas, indestructibles e iguales, que conforman la federación y se organizan de manera autónoma y autocéfala, conforme las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional.

A continuación, desagregan cada uno de los conceptos y características mencionadas. Explican que son unidades *iguales*, porque las provincias tienen una representación proporcional y uniforme en la Cámara de Senadores de la Nación.

En cuando a la característica de *indestructibilidad*, se refieren a la condición de parte que conforman en la federación, la cual no puede ser modificada por el gobierno federal, ni siquiera con el propio consentimiento de la provincia. Para que dicha condición prospere, es necesaria la decisión del Poder Constituyente Federal.

Señalan que son *autocéfalas*, porque tienen la facultad de elegir a sus gobernantes sin la intervención del gobierno central.

Otra característica que mencionan de las provincias es su *autonomía*. Aquí se retoma en parte, el análisis del binomio indicado anteriormente. Ello significa que se dan sus propias instituciones, dictan sus propias constituciones, de acuerdo a lo estipulado en los Artículos 5, 122 y 123 de la C.N. A su vez, dicha autonomía, conforme lo establecido en el mencionado Artículo 5 y el 31, se ve condicionada por ciertas cuestiones que deben imperar en las constituciones provinciales. Esto es, que respeten el sistema representativo, republicano, y que estén en consonancia con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, que aseguren su administración de justicia, el régimen municipal, la educación primaria. Con estos parámetros, el

³⁹ *Ibíd*em 261p.

⁴⁰ QUIROGA LAVIE, H., BENEDETTI, M.A., CENICACELAYA, M. de las Nieves (2001) *Derecho Constitucional Argentino*, Ed. RubinzalCulzoni; Bs. As.; Tomo II, p. 894, 1352pp. ISBN- 950-727-336-0. 877p.

Gobierno federal, es el garante del goce y ejercicio de las instituciones de cada provincia, disposición establecida en el Artículo 5 *in fine* que la propia doctrina denomina "garantía federal".⁴¹

Como observamos, los autores se refieren a algunas características o conceptos, que nos serán de utilidad al momento de desarrollar las atribuciones de las provincias y del Estado Nacional.

A su vez, es interesante señalar también, el ámbito de validez jurisdiccional. En este punto, el Estado federal tiene como ámbito de validez *espacial* la totalidad del territorio del país, como ámbito de validez *personal*, a toda la población que habita en su territorio y a los órganos públicos que forman su estructura federal y, respecto al llamado ámbito *material*, la aplicación de los intereses comunes que excedan los intereses locales.

Por su parte, las provincias tienen como ámbito de aplicación *territorial* el propio de cada unidad local, como ámbito *personal*, su propia población y en relación a los órganos públicos que conforman la estructura local de su gobierno. En cuanto al ámbito de validez *material*, los intereses locales propios de cada unidad política.

ATRIBUCIONES DE LA NACION Y DE LAS PROVINCIAS.

El Título Segundo de la Parte Segunda correspondiente a las Autoridades de la Nación de la Carta Magna Argentina, se refiere a las disposiciones concernientes a los Gobiernos de Provincia.

Conforme reza la Constitución, las atribuciones de las provincias pueden ser exclusivas, concurrentes con el gobierno federal, y prohibidas o reservadas al gobierno federal.

A modo de albergar los análisis más relevantes propiciados por la doctrina, y lograr una sistematización adecuada, tomamos como método general el estudio efectuado por Quiroga Lavié, y el realizado con posterioridad en coautoría con Benedetti y Cenicacelaya. Asimismo, añadimos los comentarios de constitucionalistas más relevantes en la materia tal como lo efectuamos en apartados anteriores.

Una parte de los autores, adoptan la metodología establecida en los artículos constitucionales, para describir las facultades de cada gobierno, y otros prefieren desarrollar sus estudios, de modo inverso, partiendo de las atribuciones conferidas a cada uno de ellos.

FACULTADES EXCLUSIVAS

Tal como se indicó respecto a la metodología de análisis, Lavié sostiene que las facultades exclusivas, son aquellas que se refieren a la vida, a la libertad y a la propiedad del pueblo, así como al orden interno, a la prosperidad y al adelanto del Estado, siempre que no hayan sido otorgadas al

⁴¹A trueque de brevedad, para un mayor análisis de cada una de las condiciones mencionadas, sugerimos recurrir a la bibliografía oportunamente referenciada en Íb. 882 a 886pp.

Estado federal, o que de ello no surja perjuicio hacia la unidad o a la supremacía de la Constitución y de las leyes nacionales dictadas en su consecuencia, o que no hayan sido expresamente prohibidas a las provincias por la Carta Magna, o su ejercicio simultáneo con la Nación sea incompatible o contradictorio.⁴²

Asimismo, se realiza una distinción entre las atribuciones comunes y las reservadas. A continuación, las distinguiremos de acuerdo a lo indicado por los constitucionalistas Quiroga Lavié-Benedetti y Cenicacelaya.⁴³

Dichos autores, a partir de lo estipulado en el Artículo 121 de la C.N., señalan que los gobiernos locales, pueden ejercer todas las competencias que no fueron delegadas por esa Carta al gobierno federal, y las que expresamente se hubieran reservado por pactos especiales al momento de su incorporación. Esta distinción significa que:

-las *Atribuciones Reservadas*, como lo señala el mencionado artículo, son aquellas expresamente retenidas por las provincias, a través de pactos especiales, al momento de su incorporación. Esta excepción de igualdad entre dichas entidades políticas, admite que una de ellas goce de ciertas facultades que carecen las demás.

Se refiere al Pacto de San José de Flores, celebrado el 11 de noviembre de 1859, a través del cual se incorpora la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina. En dicho pacto, concretamente en su Artículo 7º, se estableció que todas las propiedades bonaerenses que existieren en esa época continuaban gobernadas y legisladas por las autoridades locales. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declaró en el caso “Banco de la Provincia de Buenos Aires” de 1940, que esa institución bancaria se encuentra exenta del pago de impuestos nacionales por estar comprendida en los beneficios de dicho pacto (F. 186:170). Esta cláusula no se agota en sí misma, sino que puede ser aplicada en cualquier supuesto de incorporación de nuevas provincias.

-En cuanto a las *Atribuciones Comunes* a todas las provincias, que también se refleja en el citado Artículo 121, y se mencionó más arriba, establece la regla general de distribuciones de competencias estipuladas en la Constitución, la cual implica que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal.

Retomando la clasificación inicial, la Constitución también incorpora dentro de las atribuciones exclusivas de las provincias argentinas, lo estipulado en el Art. 122, el cual establece que las provincias son autónomas y tienen la facultad de auto organizarse como postulado básico del federalismo. Así también, le otorga dicha calidad a lo normado en el Artículo 123, que les permite dictar sus propias constituciones, en consonancia con lo estipulado en el Art. 5.

⁴²QUIROGA LAVIE, H., *Constitución de la Nación Argentina Comentada. Segunda Edición actualizada*. Ed. Zavalía, 1997. 754p. ISBN: 950-572-400-4. 715p.

⁴³QUIROGA LAVIE, H., BENEDETTI, M.A., CENICACELAYA, op.cit. 991p.

También se incluye dentro de esta categoría, lo consignado en los Artículos 124 y 125. A partir del primero de ellos, se logró institucionalizar el concepto de "región para el desarrollo económico y social".

Tal como se refirió anteriormente, proponemos un cuadro de las atribuciones en análisis efectuado por Quiroga Lavié, el cual ha sido completado y mejorado en su obra en conjunto con Benedetti y Cenicacelaya. Es dable destacar, en cuanto a su metodología, que los autores abordan el estudio de las facultades exclusivas, a partir del agrupamiento de las atribuciones conferidas, y no desde la órbita de los artículos ordinales de la Carta Magna.⁴⁴

► ATRIBUCIONES DE ORGANIZACIÓN

- Elegir sus autoridades y dictar su derecho interno (art. 122) y régimen electoral para la elección de sus autoridades.
- Dicta su propia Constitución (conforme art. 5 y art. 123).
- Ejercer dominio sobre todo el territorio provincial, que incluye el dominio público y el privado del Estado y de los particulares y el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124).
- Crear regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales (art. 124).
- Celebrar tratados interprovinciales (art. 125).
- Celebrar acuerdos interjurisdiccionales (art. 125). Las provincias desbordaron los meros acuerdos interprovinciales al celebrarlos también con el gobierno federal -convenios interjurisdiccionales internos- a los efectos de la concertación federal, y los acuerdos internacionales -convenios interjurisdiccionales externos- (conforme la clasificación propiciada por los autores de marras).
- Impartir la educación primaria.
- Régimen municipal.

Las mencionadas facultades establecidas por los Artículos 124 y 125, son las que guardan vinculación con la investigación que se propicia.

► ATRIBUCIONES ECONOMICO FINANCIERAS.

- Establecer impuestos.
- Reglar su comercio interno.
- Expropiar el dominio privado.

► ATRIBUCIONES DE PODER DE POLICIA.

- Ejercer el poder de policía.

⁴⁴ La metodología del contenido de cada atribución es nuestra.

► ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS.

- Dictar su derecho interno en materia de organización y administrativa
- Dictar sus códigos de procedimientos, para poder aplicar el derecho común (art.75 inc. 12).
- Regular el ejercicio de la libertad de imprenta (art. 32).
- Dictar en subsidio del Congreso el derecho común (art. 126).
- Recibir delegación legislativa, en razón del art. 76, especialmente respecto a la protección del medioambiente, la educación, desarrollo de los pueblos indígenas.
- Reglamentar los gobernadores las leyes del Congreso que se tengan que aplicar en las respectivas provincias (art. 128).

► ATRIBUCIONES JUDICIALES.

- Aplicar el derecho común dentro de su jurisdicción (art. 75 inc. 12 parte 1ra.) y el derecho ambiental (art. 41 párrafo 3°).
- Conocer en los juicios criminales ordinarios a través de los juicios por jurados (art. 118).
- Exigir la extradición de criminales (art. 8).
- Los gobernadores tienen la facultad de indultar penas por delitos comunes sujetos a la jurisdicción provincial (art. 99 inc. 5).
- Administración de justicia: crear tribunales locales y aquellos encargados de aplicar el régimen respecto a los jurados creados por el Congreso Nacional.

► ATRIBUCIONES FRENTE AL ESTADO FEDERAL

- Exigir que los actos públicos y procedimientos judiciales realizados en una provincia gocen de plena fe en las demás (art. 7).
- Hacer cumplir los gobernadores la Constitución y las leyes nacionales (art. 110).

FACULTADES CONCURRENTES

De acuerdo a la metodología señalada, Quiroga Lavié, al referirse a las facultades concurrentes, explica que son aquellas en virtud de las cuales, las provincias pueden regular las mismas de manera simultánea con la Nación. La intervención de las provincias, no debe interferir con la aplicación de la ley nacional dictada al efecto. Menciona el autor que, como las leyes

nacionales son supremas respecto de las provincias, se fue gestando un federalismo de concertación por vía de la aplicación del nuevo Art. 75 inc 18.⁴⁵

Entre aquellas atribuciones concurrentes se destacan:

- Celebrar tratados parciales (Art. 125). Las provincias poseen iguales atribuciones que ostenta el Congreso a nivel nacional, respecto a las mismas materias pasibles de dichos tratados. De acuerdo a lo estipulado por Quiroga L., quien los denomina *tratados interprovinciales*, su materia es taxativa.
- Seguridad social y progreso económico (Art. 125). En razón de los organismos previsionales y de seguridad social, el autor sostiene que es reiteratorio del Art. 14 bis, lo cual no agrega demasiado desde el orden jurídico.

Posteriormente el autor, en su trabajo en conjunto realizado con Benedetti y Cenicacelaya, explican las facultades concurrentes, en el sentido que verdaderamente no existen propiamente dichas facultades en una federación, sino que existen materias concurrentes o comunes (desde el ámbito material) que pueden ser susceptibles de ser reguladas tanto por el Estado federal, cuanto por las provincias. En sentido estricto, deberían concurrir en sus tres ámbitos de aplicación, personal, material y espacial y no en uno solo.⁴⁶

A mayor abundamiento, Ekmekdjian, al abordar el análisis del Artículo 125 de la Carta Magna, señala que su primer párrafo, es similar a la redacción del Art. 75 inc. 18 de ese cuerpo normativo. Concluye que, de tales artículos, se desprende la concurrencia expresa de los poderes provincial y federal, siendo éstas facultades las que se vinculan al progreso, prosperidad, desarrollo y bienestar. Trae a colación palabras de Joaquín V. González, quien manifiesta que existe una esfera de extensión indeterminada, donde se pueden efectivizar la mentada concurrencia. Esto sucede, cuando el Congreso Nacional no ejercita sus facultades que le fueron delegadas, en una extensión temporal más o menos larga, y las provincias pueden ejercerlas. De acuerdo al autor, serían las atribuciones implícitas, concedidas sin carácter imperativo, y que resultan necesarias para su función permanente.⁴⁷

FACULTADES EXCLUSIVAS DEL ESTADO NACIONAL.

Las atribuciones exclusivas del Gobierno federal, conforme lo describen los autores de marras, son las que se encuentran de manera expresa conferidas en la Carta Magna, y consideran que las más relevantes, son las mencionadas en los Arts. 75, 99 y 116.⁴⁸

⁴⁵ QUIROGA LAVIE, op.cit. 731p.

⁴⁶ QUIROGA LAVIE-BENEDETTI-CENICACELAYA, op.cit. 892p.

⁴⁷ EKMEKDJIAN, M. A. *Tratado de Derecho Constitucional. Constitución de la Nación Argentina, Comentada y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina.* Tomo V, (Arts. 87 a 129), AbeledoPerrot, Ediciones Depalma Bs. As. 1999. P 706. 1° Ed. Bs.As. AbeledoPerrot, 2010. ISBN-978-950-20-2037-2. 750p.

⁴⁸ QUIROGA LAVIE-BENEDETTI-CENICACELAYA, op.cit. 892p.

De este modo, nos detendremos exclusivamente, en resaltar las facultades internacionales propias del Estado federal con sus respectivos artículos, que son indicadas por los autores referenciados y que, a trueque de brevedad para las restantes atribuciones, sugerimos remitirse a la citada obra.

Entonces, en relación al manejo de las relaciones exteriores, ponemos de manifiesto las potestades internacionales del gobierno central que, en función de nuestro tema de estudio, le están vedadas a las provincias argentinas como herramientas de paradiplomacia. Como así también, los tratados y acuerdos que se mencionan a continuación.

En ese sentido, le corresponde al Presidente como Jefe de Estado, de acuerdo a lo estipulado por el Art. 99 inc. 1°, representar al Estado argentino frente a los otros Estados soberanos y la comunidad internacional, con los cuales debe mantener buenas relaciones (Art. 99 inc.11). De esta facultad se desmembran las siguientes: Nombrar y remover a ministros plenipotenciarios y encargados de negocios (Art. 99 inc. 7°, parte 1ª); Recibir y admitir ministros y cónsules extranjeros (Art. 99 inc. 11 *in fine*).

A su vez, participa del procedimiento de celebración de acuerdos internacionales de manera conjunta con el Congreso de la Nación (Arts. 99 incs. 1°,11; 75 incs. 15, 22, 24; 31 *in fine*). Respecto a esta potestad, que hace foco en nuestra investigación, más adelante abordaremos el análisis del binomio tratado/convenio.

Entre otra de las atribuciones, corresponde al Estado central, mantener relaciones con la Iglesia Católica Apostólica y Romana; sostener el culto (Art. 2°); celebrar concordatos con la Santa Sede (Art. 75 inc.22 párr. 1° y Art. 99 inc.11).

En el orden de la defensa exterior, las facultades para adoptar medidas se encuentran previstas en los Arts. 75 incs. 16, 25, 26, 27, 28; Art. 99 incs. 12/16; Art. 61.

Asimismo, los constitucionalistas en análisis, proporcionan otra clasificación de facultades en prohibidas a las provincias y al Estado nacional.

ATRIBUCIONES PROHIBIDAS

Los autores distinguen entre las facultades que se les prohíbe tanto al Estado federal y a las provincias, como a cada uno de ellos en particular.

PROHIBICIONES A LAS PROVINCIAS Y AL ESTADO FEDERAL

-Disponer facultades extraordinarias o la suma del poder público o supremacías (Art. 29 CN).

-Usurpar funciones provinciales en caso de interrupción de la observancia de la Carta Magna (Art. 36 par. 3°).

#FACULTADES PROHIBIDAS SOLO A LAS PROVINCIAS

Integran esta clasificación, aquellas atribuciones que fueron emanadas de los poderes delegados al gobierno federal, ya sean por las facultades conferidas en el Artículo 121 (de acuerdo a los autores prohibiciones implícitas) o por prohibiciones expresas. En este caso se refieren a las facultades estipuladas en los arts. 126 y 127.

#FACULTADES PROHIBIDAS AL ESTADO FEDERAL

-El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal (Art 32).

Es dable destacar, en relación al Art. 126 de la Ley Fundamental, que los congresales del año 1994, intentaron suprimir este artículo, en virtud de que el mismo carecería de todo efecto, ya que sólo dispone las materias reservadas al Estado nacional. Se abstuvieron de hacerlo, porque no se encontraba habilitado conforme lo establecido en la Ley nacional n° 24.309. Es decir, que a contrario imperio, se estipulan las potestades vedadas a las provincias, siendo estas reservadas al poder central.

Por su parte, Gelli, tal como se señaló, indica que son las facultades cuyo ejercicio les está prohibido a los gobiernos provinciales, en virtud de haber sido delegadas al Estado federal. Asimismo, resalta la discrepancia doctrinaria en mantener o no el artículo, con motivo de ser considerado estéril por no agregar nada respecto a la distribución de atribuciones ente las provincias y el gobierno federal.⁴⁹

⁴⁹GELLI, M. A., *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada. Tercera Edición Ampliada y Actualizada*, 2005, 1305pp. Ed. La Ley, ISBN 987-03-0617-9. 1031p.

Gobiernos de Provincia.

El Título Segundo de la Parte Segunda correspondiente a las Autoridades de la Nación de la Carta Magna Argentina, se refiere a las disposiciones concernientes a los Gobiernos de Provincia.

Es dable hacer mención, que dicho país está compuesto por 23 provincias, para el caso 24, por quienes sostienen que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la incluyen en esa categoría, puesto que ha dictado su propia Constitución. Así pues, es necesario aclarar que no nos ocuparemos del Artículo 129, que forma parte de este capítulo, en virtud que exclusivamente se refiere a la citada ciudad, ya que no guarda relación con el objetivo de nuestra investigación.

A contrario imperio, respecto al Artículo 124 de dicho cuerpo normativo, será abordado en profundidad en un acápite a parte, en virtud de ser la principal unidad de análisis del estudio que se propicia.

Seguidamente, analizamos los artículos que conforman el título en cuestión, valiéndonos de los mayores exponentes en la materia.

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

El antecedente de esta norma, lo encontramos en la Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos. Asimismo, se tomó como fuente el art. 99 del proyecto de Alberdi.

Tal como lo recuerda la mayoría de la doctrina en los dichos de José B. Gorostiaga "*el gobierno de las provincias viene a ser la regla, el gobierno federal la excepción*".⁵⁰

A partir de aquí, se da tratamiento a los gobiernos de provincia. Precisamente, las atribuciones de éstas respecto al gobierno federal, para el caso que nos convoca, las facultades no delegadas por las provincias.

Para Quiroga Lavié, esta norma se refiere a la vida, libertad y a la propiedad del pueblo; a su orden interno, su prosperidad y adelanto, mientras no se hayan otorgado al gobierno central, como así tampoco genere perjuicio ni a la unidad ni a la supremacía de la Carta Magna, de sus leyes nacionales; o que no hubieren sido prohibidas a los gobiernos provinciales por dicha Carta.⁵¹

En su obra conjunta con Benedetti y Cenicacelaya, los autores sostienen que la regla para interpretar la distribución de competencias estipuladas en la Ley Suprema, implica que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. Es decir, que son el remanente

⁵⁰ QUIROGA LAVIE, H., BENEDETTI, M.A., CENICACELAYA op.cit., p. 894.

⁵¹ QUIROGA LAVIE, H., op. cit. 754p.

de las otorgadas al gobierno federal y se establecen de manera tanto expresa como tácita, y excepcional, a contrario imperio de los poderes prohibidos.

Además de lo explicado por los autores en el párrafo anterior, respecto a que los gobiernos locales pueden ejercer todas las competencias que no fueron delegadas por la C.N. al gobierno federal, se indica también, las que expresamente se hubieran reservado por pactos especiales al momento de su incorporación, tal como se explicó con anterioridad en el estudio de marras. Esta distinción, significa que dichas facultades, son aquellas que retienen las provincias por pactos especiales al tiempo de su incorporación (121 *in fine*).

Esto da cuenta, de una excepción a la igualdad entre las provincias, en virtud que admite que alguna de ellas, goce de ciertos privilegios respecto de las demás. La parte final del artículo que prescribe “pactos especiales”, se refiere al Pacto de San José de Flores, celebrado el 11 de noviembre de 1859, a través del cual, se incorpora la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina. En dicho pacto, concretamente en su Artículo 7º, se estableció que todas las propiedades bonaerenses que existieren en esa época, continuaban gobernadas y legisladas por las autoridades locales. Asimismo, la Corte Suprema de la Nación, declaró en el caso “Banco de la Provincia de Buenos Aires” de 1940, que esa institución bancaria, se encuentra exenta del pago de impuestos nacionales por estar comprendida en los beneficios de dicho pacto. (F. 186:170). Esta cláusula, que fue incorporada en la reforma constitucional de 1860, no se agota en sí misma, sino que puede ser aplicada en cualquier supuesto de incorporación de nuevas provincias al Estado Nacional.⁵² Esto se traduce, conforme explica el constitucionalista Ekmedkdjian, que los poderes expresamente reservados, solamente podría corresponder a un territorio extranjero que se incorpore a la República Argentina por un pacto especial.

En el análisis desarrollado por Ekmedkdjian, cuando aborda esta norma, señala que, conforme las interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de las prácticas políticas efectuadas, se convalidó una reducción del poder asignado a las provincias, destruyendo el sistema federal, claramente incorporado en la Constitución Nacional. Así pues, propone trabajar en pos de una redefinición del federalismo, en virtud que las provincias no se reduzcan en meros entes administrativos. Cita en ese sentido a Frías: *"El modelo federal argentino seguirá sustentándose en la autonomía de las provincias y en la descentralización político administrativa de los municipios. Pero, en adelante, a la intervención creciente del gobierno central en áreas provinciales debe corresponder la participación de las provincias en la administración federal."*⁵³

Quiroga Lavié-Benedetti y Cenicacelaya, en la obra referenciada, respecto al artículo en análisis, sostienen que las facultades del gobierno federal son explícitas o delegadas de manera

⁵² QUIROGA LAVIE-BENEDETTI-CENICACELAYA op.cit. 991p.

⁵³ EKMEKDJIAN, M. A., op. cit. 706p.

expresa y la de las provincias son implícitas o no delegadas. Esto significa que el Estado federal, puede solamente cuanto le ha sido permitido en forma expresa, mientras que las unidades provinciales, pueden todo aquello que no ha sido delegado al gobierno federal, o que no se les haya prohibido en forma explícita y, además, que no interfieran en el ejercicio de las facultades federales.

Es dable resaltar lo que señala Gelli, en relación al Artículo 121 de la Ley Fundamental. En los sistemas federales existen dos órdenes de poder territorial, en función de los cuales se distribuyen las facultades entre los estados federados y el Estado central. En virtud de ello, sostiene que se genera un principio propio del sistema federal, en el sentido que los poderes delegados por los gobiernos federales en el gobierno central, se encuentran taxativamente enunciados en la Constitución.⁵⁴

En conclusión, la doctrina es unánime respecto de la interpretación de la norma, en el sentido que, las delimitaciones de competencias establecidas por la Ley Suprema, es el de enumerar de manera expresa las facultades propias del Estado federal, quedando reservadas las restantes atribuciones a las provincias.

ARTICULO 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.

El presente artículo, se enmarca dentro de las facultades exclusivas de las provincias. Encuentra su fuente en los Artículos 100 y 101 del proyecto alberdiano, incorporados textualmente en el cuerpo de la Constitución de 1853.

Quiroga Lavié, de acuerdo a la sistematización de la Carta Magna, reitera lo estipulado en su Artículo 5, en cuanto a la autonomía provincial. Establece que las provincias son autónomas y tienen la facultad de auto organizarse como postulado básico del federalismo y en el marco de lo preceptuado por la Carta Suprema. Esto significa que se dan sus propias leyes, pero dicha carta, es la ley base que debe ser respetada por el constituyente provincial.⁵⁵

Por su parte, Ekmekdjian, señala que se define de forma clara el concepto de "*autonomía política provincial*". Indicando al mismo tiempo, que la propia autonomía de las provincias cuentan con ciertas limitaciones. En el propio Art. 5 de la Carta Magna, en el Artículo 31, reitera el recorte de las atribuciones provinciales en pos de la asunción de nuevas facultades al gobierno central, convalidadas por la Corte Suprema de la Nación Argentina. Resaltando la postura de Pedro J. Frías, que se pronuncia a favor de proponer un federalismo de concertación, en el entendimiento, que no

⁵⁴ GELLI, M. A., op.cit. 1009p.

⁵⁵ QUIROGA LAVIE, op.cit. 717p.

se les devolverían las facultades usurpadas a las provincias por la Nación, sino que las harían partícipes de las decisiones que en tal sentido resuelva el gobierno federal.⁵⁶

Es dable agregar lo desarrollado por Gelli, en cuanto a la potestad atribuida en esta norma, puesto que, les asegura a las provincias, la existencia como unidades políticas, con sus propios atributos de autoridad pública, que ejercitan a través de los órganos elegidos por ellas y sin la intervención del poder central. Ello implica, que el Estado Federal, no puede imponer a sus gobiernos locales su propia forma de estructurar su sistema republicano y, a su vez, los ciudadanos de cada provincia, no pueden exigirle a éstas una réplica exacta de la manera en que la Ley Suprema, dispone el sistema de gobierno nacional.

En tal sentido, y de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 5° de la mencionada Ley, dispone que el gobierno federal debe garantizar a sus gobiernos locales el goce y ejercicio de sus instituciones, que pueden cumplimentarse de distintas maneras y alcances, pero siempre y cuando guarden respeto al proceso democrático, a los controles entre poderes, y sus divisiones, a los derechos y garantías constitucionales, como también a los Tratados de Derechos Humanos incorporados tras la reforma de 1994 que les otorga jerarquía constitucional.⁵⁷

ARTÍCULO 123. Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Aquí también se hace hincapié a las facultades exclusivas de las provincias. Dicho artículo guarda su fuente en su correspondiente Art. 102 del proyecto de Alberdi, incorporado con ciertas modificaciones.

Esta norma, implica que los gobiernos provinciales, tienen la facultad de dictar sus propias Constituciones, respetando lo estipulado en el Artículo 5 del mismo cuerpo legal.

Aplaude la doctrina, la incorporación que, mediante la reforma del año 1994, consagra la autonomía municipal, con las limitaciones y alcances que el propio texto del artículo señala.

La mayoría de los constitucionalistas, al abordar el análisis de este artículo, hacen hincapié en la cuestión municipal.

Es dable destacar el origen histórico de esta manda, en virtud que, conforme a la Carta Magna de 1853, cada provincia debía enviar su Constitución local al Congreso federal, a fin de que éste la revise y controle, para corroborar que se ajustaba a lo estipulado por la Ley Suprema. Dicho control político permaneció hasta la reforma del año 1860.

⁵⁶ EKMEKDJIAN, op.cit. 720p.

⁵⁷ GELLI, op.cit. 1016p.

Así pues, hasta la nueva reforma del año 1994, las provincias, según lo establecido por el Artículo 5° y el antiguo 106, debían dictar una Constitución local, de acuerdo al sistema republicano, representativo y atento a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Del mismo modo, debían asegurar su administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria.

En ese entonces, el alcance de las atribuciones municipales, variaba de acuerdo a lo establecido por cada Constitución local y las leyes orgánicas municipales sancionadas por cada legislatura provincial. En dicha instancia, y como la Carta Magna no calificaba al régimen municipal, se discutía el binomio autárquico/ autonómico, hasta que la reforma del año 1994 vino a echar luz a esa disputa.

ARTICULO 125. 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. 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.

El presente artículo, encuentra su fuente en su par 104 del proyecto de Alberdi, el que fuera incorporado en la segunda edición de su obra "Bases", como así también, se inspiró en el artículo I, cláusula 1a. de la Constitución de Filadelfia.

En relación a este acápite, abordaremos el estudio del artículo de forma similar a los anteriores, valiéndonos de los mismos exponentes en la materia.

La norma en análisis, se refiere a las facultades concurrentes otorgadas a las provincias. Esto significa que los gobiernos locales, pueden regularlas de la misma manera que la potestad que se corresponde con el gobierno central. Dicha participación de las provincias no debe interferir con la aplicación de la ley nacional dictada al efecto.

Respecto a la facultad de celebrar tratados parciales, las provincias poseen las mismas atribuciones que ostenta el Congreso a nivel nacional, en razón a las materias objeto de dichos instrumentos.

Según Lavié, los tratados parciales, son exclusivamente interprovinciales, y quedan excluidos de esta clasificación los referidos a la regionalización. Asimismo, su materia es taxativa, no obstante, se le otorga un margen de amplitud para que no queden por fuera ámbitos negados, mientras exista tal cual lo prescribe la norma "*trabajo de utilidad común*."⁵⁸

El autor plantea una distinción en cuanto al conocimiento que debe proporcionar el Congreso. Para ello, se sirve del ejemplo de un tratado que verse sobre el ejercicio del poder de policía en la esfera interprovincial. Si bien esta cuestión es una facultad de órbita local y, por lo tanto, reservada a los gobiernos de provincia, no lo es cuando los efectos son interprovinciales. Ello, en virtud, que para el caso el poder de policía es una cuestión federal. En ese sentido, Lavié sostiene que, el Congreso no debe prestar sólo el conocimiento, sino también su consentimiento. Pero cuando se celebra un tratado que sólo se centra en colaboración funcional, señala que basta con el conocimiento del Congreso. A su vez, si éste no admite o no autoriza dicho tratado, su veto no permite aplicarlo. Resta para el caso de marras, la posibilidad de las provincias de elevar dicha cuestión a la órbita judicial.

En cuanto a los organismos previsionales y de seguridad social, el autor sostiene que es reiteratorio del Art. 14 bis, lo cual no agrega demasiado desde el punto de vista jurídico.

En otro sentido, destaca la trascendencia de la potestad de las provincias de manera concurrente a lo prescripto por el Artículo 75 inc. 19 en el orden nacional, en referencia al desarrollo humano y el progreso económico, el empleo, el desarrollo científico y la educación. Se agrega en este nuevo artículo, la promoción del conocimiento y la cultura, materias que resultan como atribución propia de las provincias y que no fueron mencionadas en el Artículo 75 de la Ley Fundamental.

Con posterioridad, Lavié, en su trabajo conjunto con Benedetti y Cenicacelaya, y tal como se mencionó oportunamente, realizan una clasificación de las facultades concurrentes, en el sentido que ciertamente no existen dichas potestades en una federación, sino que surgen materias concurrentes o comunes (ámbito material) que pueden ser susceptibles de regulación tanto por el Estado federal cuanto por las provincias.⁵⁹

En cuanto al análisis del Artículo 125 abordado por Ekmekdjian, señala la similitud del primer párrafo con algunos aspectos establecidos en el Artículo 75 inc.18 del mismo cuerpo normativo. Concluye, que de los mismos, se desprende la concurrencia expresa de los poderes provincial y federal, siendo estas prerrogativas las que se vinculan al progreso, prosperidad, desarrollo y bienestar.

⁵⁸ QUIROGA LAVIE, H., op.cit.730p.

⁵⁹ QUIROGA LAVIE-BENEDETTI-CENICACELAYA 892p.

En líneas generales, Ekmekdjian, interpreta respecto a los tratados parciales que concretan las provincias y se menciona en el artículo de marras, de manera similar a los que autoriza el Artículo 124. Con lo cual, según el autor, resultaría redundante, en virtud que, si se les reconoce a los gobiernos de provincias la capacidad de celebrar convenios internacionales con Estados extranjeros u organismos internacionales tal cual lo prescribe el Artículo 124, va de suyo que se les debe reconocer esas mismas atribuciones con sus pares provinciales.⁶⁰

Por su parte, Gelli, en función al artículo en análisis, señala que las atribuciones concurrentes enumeradas son similares, aunque más reducidas, que las establecidas en el Artículo 75 inc. 18, en relación al Poder Legislativo Nacional. A dichas facultades, se las denominan *poder de policía de bienestar o progreso*, que ostentan tanto los entes locales como el gobierno central en sus jurisdicciones.

Además, señala la autora, que el incremento de la regulación nacional respecto a las materias que se enuncian en este artículo, en la práctica han ido acotando y absorbiendo las análogas facultades provinciales, en virtud del ejercicio de policía de emergencia económica y social. Lo cual, genera discrepancias por dos especies de conflictos: uno de ellos, por el alcance de su ejercicio y la afectación de derechos constitucionales que se podrían producir y, por el otro, como se señaló, el gobierno federal, podría interferir en el ámbito de atribuciones de los poderes nacionales y locales. Si bien se ha señalado que, de acuerdo al Artículo 75, incs. 18 y 19 y el 125, ciertas potestades son atribuciones comunes que pueden ejercer el gobierno nacional y el local, la línea divisoria entre ambas esferas, a veces no suele ser tan nítida y clara en la práctica.

Concluye la autora, que no se debe tomar al poder de policía, como un recurso para ampliar las facultades provinciales frente al gobierno central, ni viceversa en relación al artículo que nos convoca.⁶¹

Por otra parte, cuando Sagüés estudia los tratados interprovinciales, concretamente respecto de los Artículos 125 y 126, aborda la cuestión de tratados parciales que hacen referencia ambas normas.⁶²

Al respecto, señala, que de acuerdo a la doctrina sostenida por Alberdi, la expresión tratados parciales alude a los acuerdos celebrados entre provincias pero no todas, en el entendimiento que un tratado en el que participen todas las provincias resultaría inconstitucional conforme al significado que se le asigna a la mencionada expresión.

⁶⁰ EKMEKDJIAN, op.cit. 750-751pp.

⁶¹ GELLI, op.cit.1029p.

⁶² SAGÜÉS, N. P. (1999) *Elementos de derecho constitucional*, T. 2, 3° ed., Ed. Astrea, ISBN: 950-508-396-3, 943pp. 28p.

Sagiés, elabora un análisis en conjunto, en relación a los Artículos 125 y 126. Indica el autor que, respecto a los fines para los cuales se celebran los tratados parciales, en principio, con relación al primero de los mencionados artículos, se prevé para la administración de justicia, los intereses económicos y los trabajos de utilidad común.

Aquí también, el autor hace una disyunción en cuanto a lo que sostiene la doctrina. Menciona la postura restrictiva, la cual circunscribe la celebración de dichos tratados parciales a esos tres objetivos. Y otra postura amplia, entiende que dichos tratados, pueden versar sobre cualquier competencia propia de las provincias signatarias. Ésta encuentra su fundamento, en la generosidad de las expresiones “*trabajos de utilidad común*” e “*intereses económicos*”.

ARTICULO 126. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos de Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Esta norma hace mención a las facultades reservadas al Estado nacional. Su fuente la encontramos en el Artículo 115 del proyecto de Alberdi, quien observó el artículo I, Secc.10, cláusulas 1 y 2 de la Constitución norteamericana.

En oportunidad de reunirse la Convención reformadora del año 1994, se ha intentado suprimir esta norma, porque los congresales consideraban que carecía de efecto disponer lo que no pueden hacer las provincias. De todas maneras, no se ha podido dar cumplimiento a tal propósito, en virtud de no estar habilitado en el núcleo de coincidencias básicas.

Señala Gelli, que la doctrina discrepa ante la necesaria conveniencia de mantener o no el artículo en análisis en la Carta Magna. Desde un ápice se indica que no agrega nada a la distribución de facultades entre ambas esferas de gobierno, y desde otro vértice señalan la necesidad de mantenerlo, ya que cumple la función jurídica de precisar los alcances y materias reservadas por la mentada Ley Suprema al Estado Nacional.⁶³

⁶³ GELLI, op.cit. 1031p.

Los autores, al momento de abordar el análisis del presente artículo, van desagregando cada atribución enumerada en el mismo. Con lo cual consideramos que, a trueque de brevedad, resulta oportuno remitirse a los juristas mencionados para obtener un estudio más pormenorizado en torno al tema.

Señala Lavié, que dicho artículo, viene a precisar las facultades reservadas al gobierno central, mientras en el artículo anterior se estipulan las potestades concurrentes entre éste último y las provincias.⁶⁴

Es dable resaltar, que además de ser atribuciones reservadas, son exclusivas del gobierno federal, en tanto que no puede autorizar su ejercicio a las provincias, salvo en la única excepción que se estipula respecto a la posibilidad de establecer bancos y emitir billetes.

Por tratados parciales de carácter político, tal como reza el presente artículo, se entienden que los mismos crean competencias supraprovinciales intermedias entre las provincias y la Nación. Dicha facultad, también se haya prohibida para el caso de las regiones previstas en el Artículo 124, en virtud que la unidad política del federalismo es la provincia, en tanto que la región está prevista como área de desarrollo.

Ekmekdjian, comenta que la única modificación que efectuó la Convención Constituyente de 1994, fue la supresión de la parte final respecto a "ni admitir nuevas órdenes religiosas". Ello, con motivo de la celebración del Concordato con la Santa Sede en el año 1967, mediante el cual se eliminó el derecho del patronato y la autorización previa que debía conceder el gobierno central, para la instalación de nuevas órdenes religiosas en el país, entre otras cuestiones.⁶⁵

En relación a este artículo, que prohíbe la celebración de tratados de contenido político, Sagüés, caracteriza la expresión como un tanto confusa. En el sentido que, todo lo referido a la regulación de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, también se impregna de temáticas políticas.⁶⁶

ARTICULO 127. Ninguna provincia puede declarar o hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

La fuente de este artículo, la encontramos en el Artículo 106 del proyecto de Alberdi, tomado de manera textual por los constituyentes del año 1853.

⁶⁴ QUIROGA LAVIE, op.cit 733p.

⁶⁵ EKMEKDJIAN, M.A., op.cit. 761p.

⁶⁶ SAGÜÉS, op.cit.29p.

En dicha cláusula, se establece la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en los conflictos de carácter interprovincial que se sucedieran en el país.

En este artículo, también se prohíbe a las provincias declarar o hacer la guerra entre ellas. Esto, en virtud que el monopolio y uso de la fuerza corresponde al gobierno nacional, con el objeto de garantizar la estabilidad institucional de las provincias. El levantamiento de una provincia contra otra, se lo califica como “sedición” y permite la intervención federal preceptuada en el Artículo 6 de la Ley Suprema.

La guerra civil que da cuenta la norma, se la asimila a una especie de guerra, por lo tanto, corresponde al Congreso nacional autorizar su declaración por el Poder Ejecutivo, y requiere el mismo trámite para el caso de un enfrentamiento armado entre provincias.

Quiroga Lavié, respecto a esta norma, trae a colación lo manifestado por Sagüés, quien ofrece una interpretación amplia en relación al artículo en análisis. En esa línea, indica que no es necesario que haya alguna pretensión de una provincia respecto de otra fundada en un acto antijurídico, sino que, la simple violación de las reglas de cortesía interprovincial, o la diferencia política entre ellas, siempre que le causare un menoscabo o perjuicio a la provincia demandante, habilita la jurisdicción de la Corte. Siendo esta última, una instancia de carácter político, en pos de facilitar la convivencia entre las provincias argentinas.⁶⁷

Ekmekdjian, señala que es un claro repudio al sistema de luchas fratricidas, a las cuales se encontraban acostumbradas las provincias. En este artículo, se ratifica que los gobiernos provinciales, no pueden resolver sus diferencias políticas a través del empleo de la fuerza, sino que deben recurrir y someter sus conflictos ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Asimismo, es dable recordar, que el monopolio de la fuerza pública se encuentra en manos del Poder Ejecutivo Nacional, quien tiene bajo su órbita a las tres fuerzas armadas: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal.⁶⁸

En otro punto de la historia, Gelli relata que, al momento de dictarse la Constitución de 1853, la Confederación atravesó varias luchas para dirimir la distribución de facultades entre las provincias y los caudillos, amén de la voluntad de mantener la unión declarada tras la independencia de España en el año 1816.⁶⁹

En ese sentido, ya en el Preámbulo, se establecieron tres objetivos primordiales que se encuentran estrechamente vinculados con el artículo en análisis. Así pues, se fijó el objetivo de constituir la unión nacional, de acuerdo a las normas jurídicas de base, que articulara a todos los gobiernos locales en un Estado federal, para desestimar el derecho de secesión; el de consolidar la

⁶⁷ QUIROGA LAVIE, op.cit. 736p.

⁶⁸ EKMEKDJIAN, op.cit. 772p.

⁶⁹ GELLI, op.cit.1031p.

paz interior, la cual se hallaba dando sus primeros pasos luego de la batalla de Caseros y proveer a la defensa común, con lo cual se busca otorgar a las autoridades el monopolio de la fuerza.

El líneas generales, el presente artículo vino a afirmar y consolidar la civilidad de la ciudadanía de todo el Estado federal, por sobre la pertenencia provincial, la renuncia a su vez de los gobiernos locales a hacerse la guerra, y que ante sus diferencias, las mismas sean dirimidas en el ámbito judicial de la Corte Suprema de la Nación.

ARTICULO 128. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Este artículo se inspira en el Artículo 107 del proyecto de Alberdi.

Es dable destacar, lo que sostiene Quiroga Lavié, en cuanto a las facultades implícitas que se desprenden de dicho artículo. Señala que no se refiere solamente a efectuar los actos de ejecución relativos a la Carta Magna y las leyes nacionales tal como se prescribe, sino que a su vez, habilita a los gobernadores a dictar la reglamentación indispensable para dar cumplimiento a la manda constitucional. Se trata de una facultad reglamentaria de las leyes nacionales, que tiene validez sólo en el ámbito provincial. En este caso, la jurisprudencia no puede sostener que vendría a llenar los vacíos legislativos, que diera origen a la creación de nuevos derechos y obligaciones, tal como lo ha venido sosteniendo de forma impropia, en la esfera nacional, el más alto Tribunal Judicial, a partir del caso Delfino. Sólo se trata de reglamentos ejecutivos.⁷⁰

En otro extremo, Ekmekdjian, cuando aborda esta norma, se remonta al proyecto alberdiano, en su correspondiente Artículo 107, para señalar que éste, mencionaba no sólo a los gobernadores, sino también a los funcionarios que dependen de ellos. En definitiva, el hecho que se haya suprimido en el texto de la nueva Constitución a los funcionarios, no cambia el sentido de ese artículo en el entendimiento que, si el titular del Poder Ejecutivo provincial es agente natural del gobierno central, va de suyo que también lo serán aquellos funcionarios que dependan de él.⁷¹

En relación a las legislaturas provinciales y los magistrados judiciales locales, ambos deben aplicar la Carta Magna y las Leyes de la Nación, tal como lo prescribe el Artículo 31 y, de acuerdo al autor, deben considerárselos agentes naturales del gobierno federal.

Ello, en razón que el orden jurídico federal tiene prelación sobre los órdenes jurídicos provinciales, y el autor refiere que los gobernadores mantienen una relación de subordinación con el Poder Ejecutivo Nacional, siempre y cuando no se atente contra las autonomías provinciales. Dicha subordinación, es sólo para cumplir la Ley Fundamental y las leyes nacionales, pero en cambio no

⁷⁰ QUIROGA LAVIE, op.cit. 737p.

⁷¹ EKMEKDJIAN, op.cit.777p

existe tal vínculo respecto de los gobernadores, en cuanto a los poderes reservados que mantiene para regir en sus provincias.

En prieta síntesis, las provincias deben aceptar la uniformidad de regulación y de ejecución impuestos por el gobierno federal.

CAPITULO III

EL ARTICULO 124 DE LA CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA.

En este apartado, pretendemos analizar en profundidad lo establecido en el Artículo 124 de la Carta Magna, en razón de la reforma constitucional propiciada en el año 1994.

En principio, realizamos una breve presentación en cuanto a los antecedentes del mencionado artículo y respecto a la situación de las provincias previa a la mentada reforma. Como también, los alcances estipulados por la norma constitucional. Pero fundamentalmente, hacemos mención a la cuestión del “conocimiento” que establece el artículo, la reglamentación del mismo, considerando las diversas posturas desarrolladas por la doctrina más relevante en torno a nuestra unidad de análisis.

En ese sentido estimamos que, a priori, debemos concentrarnos en el antiguo Artículo 107 de la Constitución Nacional, para luego abordar en profundidad, el análisis de su correlato, con posterioridad a la reforma del año 1994. Dicha norma establecía 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 recursos propios”.

Amén de dichas facultades, las provincias encontraban ciertos límites en el siguiente artículo, que disponía *“Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político...”*

Asimismo, debemos recordar que, al sancionarse la Constitución Nacional Argentina en el año 1853, se establece a través del Artículo 27 de ese cuerpo normativo, que el manejo de las relaciones exteriores y la capacidad de celebrar tratados internacionales es una facultad privativa del Gobierno federal. Es dable destacar, que dicha redacción, permanece inalterable luego de producirse las reformas constitucionales, inclusive la realizada en el año 1994.

Así pues, mediante el antiguo Artículo 107, se les faculta a las provincias a celebrar tratados parciales, entre otras cosas, con los respectivos alcances y limitaciones previstos por el 108 de la Ley Suprema.

En una primera aproximación, podemos comprobar, que la facultad y conducción de la política exterior, se hallaba tal como ocurre en la actualidad, exclusivamente en manos del gobierno federal.

A pesar de ello, cierta parte de la doctrina, sostiene que aún antes de la mentada reforma, las provincias suscribían acuerdos internacionales, en materias de industrias, préstamos con los organismos internacionales, entre otros de los puntos incluidos en su correlato Artículo 125.⁷²

Si bien, han interpretado que el concepto de tratados parciales alcanzaría a los acuerdos celebrados entre una provincia y un Estado extranjero, dichos acuerdos no estaban autorizados expresamente por la Ley Fundamental.

A su vez, Bidart Campos, sostiene que las provincias pueden celebrar convenios internacionales, salvaguardando las cláusulas prohibitivas, en torno a todas las cuestiones que recaigan en materias de competencia provincial y aquellas concurrentes con el gobierno federal.⁷³

Según Rosatti, la proyección de las provincias en el ámbito internacional, no se encuentra obstaculizada, mientras no resulte incompatible con la política exterior del gobierno central. Es decir, el ejercicio de dicha facultad, encuentra la lógica limitación de no enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal.⁷⁴

Del mismo modo, Salviolo apela a la figura similar de la costumbre, por decirlo de alguna manera, pues sostiene que, con anterioridad la Constitución, de manera expresa no establecía facultades internacionales a las provincias. Pero, ante la necesidad de satisfacer las demandas locales, muchas autoridades provinciales se volcaron hacia la alternativa de avanzar en la celebración de convenios internacionales. Los cuales, no colisionaban con la Carta Magna, mientras no versaran sobre asuntos de competencia del gobierno federal.⁷⁵

Por su parte Carnota, señala que con el anterior Artículo 107, se interpretaba como una facultad tácita o implícita que las provincias actuaran en el ámbito internacional. El fundamento esgrimido, radica en la celebración de tratados parciales con el objeto de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, tal como prescribía el antiguo Artículo 107, con la limitación del siguiente Artículo 108, en cuanto a la prohibición de celebrar tratados de carácter político.

El autor entiende, que dicha facultad, estaba referida a los vínculos intrafederales que tenían las provincias, y que aún mantienen, a pesar del nuevo Artículo 124.

Concluye que la mentada reforma, vino a motorizar dos ideas-fuerza: la constitucionalización del derecho internacional y el paradigma del desarrollo.⁷⁶

⁷² *Ibíd.*, 738p.

⁷³ BIDART CAMPOS, G. J., *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar. T.II. 456p., 1998. ISBN:950-574-114-6.

⁷⁴ ROSATTI, H. D., *op.cit.* 264p.

⁷⁵ SALVILOLO, M. A., *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, con prólogo del Embajador Eduardo Iglesias, ISEN, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005, 115 y 117p.

⁷⁶ CARNOTA, W. F. “*Las provincias y las relaciones internacionales: una reafirmación del federalismo (A propósito del nuevo art. 124 de la CN)*”. *El Derecho* [ED, 173-1112]

Cierto es lo sostenido por Godio, y con quien la mayoría de la doctrina comulga, al momento de analizar el Artículo 107, y su consecuente reforma, la cual vino a plasmar el realismo provincial en su rol, dentro del contexto internacional.⁷⁷

Es dable destacar que, para esta corriente de opinión, los convenios celebrados por las provincias en la arena internacional, no guardaban contradicción con la Carta Magna, en tanto no versaran en temas de competencias netamente reservadas al Gobierno federal.

Es unánime la doctrina, en sostener que la reforma constitucional que gira en torno a nuestro estudio, vino a fortalecer las atribuciones provinciales y soslayar el predominio centralista que se vislumbraba en épocas anteriores.

Creemos que, si bien una vasta doctrina hace mención a la cuestión histórica, intentamos realizar una pequeña muestra de dichos antecedentes, en pos de centrar el presente estudio concretamente al nuevo Artículo 124 de la Ley Fundamental.

Amén, que la citada norma vino a dar luz a la actividad internacional de las provincias, no podemos dejar de mencionar las limitaciones y alcances a las cuales se hayan sujetas, de acuerdo a lo estipulado en el 124 de la Carta Magna. Ello es:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación;**
- Que no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación;**
- Que cuenten con el conocimiento del Congreso Nacional.**

-Respecto al primer alcance, la **no incompatibilidad con la política exterior de la Nación.**

Ello radica en que, la facultad de llevar a cabo las riendas de la política exterior es una competencia exclusiva del gobierno central, que le fuere delegada por imperio de las provincias. Si bien con ciertos matices, como por ejemplo, las materias concurrentes en orden al bienestar social y económico y, en la reserva que han mantenido los gobiernos provinciales conforme lo estipulado en el art. 121 de la Carta Magna.

Como bien refiere Sola:

"la gestión de facultades que las provincias se han reservado y las que tiene concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico y social pueden desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar facultades del gobierno federal. El límite a esta actividad es que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales."

⁷⁷ GODIO, L. M. A. "El Congreso Nacional y Los Convenios Internacionales celebrados por las provincias. Reflexiones a 20 años de la Reforma Constitucional." *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"* - Año VIII, Número 13, 2014 ISSN 1851-3069, 6-2pp.

Así pues, hay que hacer una "distinción entre las relaciones exteriores, de las que el gobierno tiene el monopolio, incluyendo la competencia amplia de concluir tratados internacionales..." de "los negocios administrativos de las provincias".⁷⁸

En un mismo sentido, Ekmekdjian sostiene que, los convenios provinciales a que alude el Artículo 124, son de índole económico y social, y sobre facultades que se han reservado las provincias o concurrentes con el propio gobierno federal.⁷⁹

Por su parte, Spota señala que debe ser legítima y razonable, la limitación de los convenios celebrados por las provincias. Y que de manera ineludible deben compatibilizar en su totalidad con la política exterior propiciada desde el gobierno nacional.⁸⁰

-En cuanto al límite referido a **la no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal**, cierta parte de la doctrina, indica que pareciera redundante de la limitación anterior, y quedaría englobada en esta. En virtud que, las facultades que no deberían ser afectadas, son las de conducir la política exterior, puesto que resultan materia exclusiva del gobierno central.

-**No afectación al crédito público de la Nación.** Esta limitación se refiere a no comprometer la responsabilidad de la Nación por los convenios que celebren las provincias. El constituyente ha privilegiado al gobierno central, para evitar el riesgo de las reservas y créditos nacionales, que se vieran vulnerados por los compromisos asumidos por aquellas.

Claramente, Ekmekdjian señala que dicha cláusula, implica que la Nación no debe intervenir como avalista o fiador de la provincia, puesto que ésta es el deudor principal, siempre que los convenios versaren sobre cuestiones económicas.⁸¹

También debemos considerar, la sensibilidad del tema respecto a la afectación del crédito público, puesto que mantiene abierto el debate dado que, una mirada restrictiva de esta mención, coloca a las provincias ante la virtual prohibición de contraer créditos con organismos internacionales, ya que son una de sus principales motivaciones al momento de lanzarse en la esfera internacional.⁸²

Podemos advertir, que este tema se encuentra estrechamente vinculado a la cuestión de la responsabilidad internacional analizada en nuestro estudio. Dicha previsión establecida en la Carta

⁷⁸SOLA, J. V., *El manejo de las relaciones exteriores. La constitución y la política exterior*, Editorial Belgrano, Bs. AS., 1997, 231p.

⁷⁹EKMEKDJIAN, op cit. 739 y 740p.

⁸⁰SPOTA, A. A. Ensayo sobre el art. 124 de la Constitución Nacional. *Tratados de Integración Regional en materia de desarrollo económico y social. Creación de órganos con facultades para el cumplimiento de aquellos fines. Convenios Internacionales Limitados-* [EDCO, 00/01-531]

⁸¹EKMEKDJIAN, op cit. 741p.

⁸²PAIKIN, D. *Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito del MERCOSUR*; Universidad de Bologna; Puente Europa; 2; 12-2011; 25-37pp.

Magna, no es azarosa, ya que al contraer deuda las provincias, la responsabilidad internacional ante el incumplimiento de los gobiernos locales, recae finalmente en el Estado nacional.

Tal como se describió con anterioridad, los alcances establecidos por la Constitución Nacional, concretamente en el Artículo 124, han sido objeto de un variado desarrollo doctrinario. Aquí hemos intentado ofrecer un breve estado de la cuestión, para que, a continuación, abordemos uno de los puntos que mayores discrepancias suscitó entre los más destacados internacionalistas y constitucionalistas.

-El alcance que establece el mencionado artículo, en cuanto a que la celebración de convenios internacionales debe contar **con el conocimiento del Congreso Nacional**.

Si con anterioridad a la reforma constitucional, existía todo tipo de debate doctrinario, luego de ella continuaron las discusiones sobre diversos temas. Éstas se centraron, principalmente, en el “conocimiento del Congreso Nacional” que deben prestar las provincias al celebrar un convenio internacional, como también respecto a la necesidad de reglamentar dicho artículo.

En relación al conocimiento, el debate se centra entre aquellos que argumentan que, tan sólo con dicho requisito es suficiente para llevar a cabo la suscripción del convenio, y los que se enrolan en la postura que establece que es menester el consentimiento, entendido como aprobación o no, por parte del Congreso Nacional.

Quien se encuentra en la última postura es Bidart Campos, y con escaso acompañamiento de la doctrina. Señala que interviene el Congreso para tener conocimiento y eventualmente aprobar o no el convenio. Fundamenta su tesis, en la nota al Artículo 104 del proyecto alberdiano, que establecía la *aprobación* como requisito por las provincias para la celebración de convenios.

Cuando el autor analiza la redacción del Artículo 124, resalta el signo de puntuación "punto y coma", que separa la facultad de crear regiones y la de celebrar convenios internacionales por parte de las provincias con las limitaciones mencionadas. Desentraña la disyuntiva entre si ese conocimiento implica el actuar del Congreso en los acuerdos de regionalización y de los convenios internacionales, o solamente debe tomar intervención respecto a éstos últimos.

Describe dos razones por las cuales dicho conocimiento debe generarse en ambas facultades previstas por el artículo. Ello con motivo que dicha norma, permite interpretar que el conocimiento al que hace referencia luego del signo de puntuación, viene antecedido por una doble facultad, tanto para crear regiones como para celebrar convenios, con lo cual ese requisito es necesario en ambos casos.

A su vez, reflexiona en relación a la clase de conocimiento que debe tomar el Congreso de la Nación. En cuanto si se lo califica de meramente informativo o implica aprobación. Bidart Campos,

sostiene que ese conocimiento no es meramente informativo, sino que implica aprobación por parte de dicha institución.⁸³

En una misma línea encontramos a Solá, quien manifiesta:

"El conocimiento implica un control; el registro de un tratado parcial es su aprobación. Los constituyentes excluyeron la aprobación como requisito previo, formal y expreso del tratado parcial, pero al exigir el conocimiento establecieron que no podrá haber tratado sin el consentimiento, quizás tácito, del Congreso."

Aboga por un rol más participativo del Congreso, ante una eventual responsabilidad internacional de la Nación, con motivo de los convenios celebrados por las provincias. No considera que sólo el Congreso debe tomar nota, sino más bien que si, mediante su intervención, manifiesta su oposición, dichos instrumentos no tendrían validez.⁸⁴

En consonancia, Floreal González, considera que el conocimiento por parte del Congreso, no equivale a la función de una simple mesa de entradas.⁸⁵

Ekmekdjian indica que, no es menester una manifestación expresa por parte del Congreso, y que la aceptación se presume, luego de transcurrido el período legislativo desde que fuese notificado la celebración del convenio. Es decir, que quedarían sujetos a una eventual condición resolutoria expresa.⁸⁶

Dromi y Menem, se refieren a un conocimiento cabal, serio y cierto por parte del Congreso, mediante la notificación de los tratados internacionales.⁸⁷

Rosatti, en una postura un tanto moderada, sostiene que los instrumentos deben ser comunicados al Congreso Nacional, pero que ese conocimiento no implica aprobación, pero dicha notificación implica su análisis.⁸⁸

En relación a este tema, Quiroga Lavié-Benedetti- Cenicacelaya, refieren que no hay una participación constitutiva por parte del Congreso Nacional, pero admiten que éste puede desaprobado la concreción de tales acuerdos.⁸⁹

Por su parte, Gelli, comulga de cierto modo con lo propiciado por Bidart Campos. En el entendimiento que dicha norma, no es del todo clara, pero concluye que el consentimiento debe regir tanto para la creación de regiones, como también para la concreción de convenios internacionales.

⁸³BIDART CAMPOS, G. J. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. La reforma constitucional de 1994.* Tomo IV. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera. EDIAR. I.S.B.N. 950-574-101-4. 529-532pp.

⁸⁴SOLA, J. V. op. cit. 884p.

⁸⁵GONZALES, F. F., *Convenios Internacionales de los estados subnacionales (El caso de las provincias y la ciudad de Buenos Aires)* La Ley, Año 1996-D, 1262p.

⁸⁶EKMEKDJIAN, op.cit. 742p.

⁸⁷MENEM Y DROMI, op. cit. 401p.

⁸⁸ROSATTI, op.cit.265p.

⁸⁹QUIROGA LAVIE- BENEDETTI. CENICACELAYA, op. cit.995p.

Mediante la labor constituyente, el Congreso no fue facultado para aprobar o rechazar la creación de regiones o la celebración de convenios internacionales por los gobiernos locales. Apela pues la autora, a remediar dichas cuestiones a través de los mecanismos de cooperación y concertación nacional. Pero de suscitarse algún conflicto, también se puede invocar el eventual control jurisdiccional o el extremo remedio de la intervención federal.⁹⁰

A su vez, Priotti, en el marco del XXV Congreso de Derecho Internacional, manifestó su postura en torno al conocimiento de tipo informativo. Su fundamento radica en el sentido literal del término, en razón de la interpretación realizada por el Constituyente. Con motivo de que si éstos hubieran tenido la intención de exigir la aprobación del Congreso Nacional, lo habrían establecido expresamente en la reforma constitucional. Además, sostiene que dicha aprobación, implicaría un avasallamiento a las autonomías provinciales. Sugiere, por otra parte, que el ámbito adecuado para tomar conocimiento, sería la Cámara de Senadores de la Nación, a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales.⁹¹

Sagüés refiere en cuanto a la cuestión del conocimiento, que hay dos doctrinas al respecto, una de ellas es la del *consentimiento*, a través de la cual indica que el Estado federal es quien debe aprobar el tratado, a fin de regular sus constitucionalidad y el equilibrio de poderes entre las provincias y la Nación. Y la otra postura, es la doctrina del *conocimiento*, la cual dispone que sólo basta con la comunicación al gobierno federal.⁹²

El autor adhiere a esta última tesis, ya que indica que la Carta Magna no establece el consentimiento y, si el Congreso rechaza el tratado, sólo se traduciría en la disconformidad del Poder Legislativo nacional.

El binomio **conocimiento/aprobación**, dio origen a otra discrepancia doctrinaria en relación a la **reglamentación** del Artículo 124.

En ese sentido, encontramos diversas posturas, entre quienes consideran que no es necesaria la reglamentación de la mentada norma, y aquellos que propician su reglamento y, a su vez a quién le correspondería dicha tarea.

Cierta parte de la doctrina, como Carabajales y Gasol Varela, sostienen que hay motivos teóricos para la reglamentación del artículo en análisis. Ello, en virtud de que su redacción, propone márgenes de acción poco claros, con términos vagos y ambiguos, como el caso de "afectación", "conocimiento", "compatibilidad". Lo cual, provoca la falta de claridad en los límites establecidos por la misma norma, respecto a la actividad de las provincias en el escenario internacional.

⁹⁰GELLI, op. cit. 1024-1025pp.

⁹¹PRIOTTI, A. Congreso de Derecho Internacional, La Plata, 201, www.aadi.org.ar consulta realizada el 3-6-2014.

⁹²SAGÜES, N. P., op. cit. 28p.

A su vez, señalan, que dicha reglamentación evitaría eventuales conflictos que se pudieren suscitar en la práctica.⁹³

Por otro lado, Dalla Vía, manifiesta que es indispensable que el gobierno nacional establezca los marcos habilitantes y, que el Congreso dicte una ley- convenio, que establezca los procedimientos y aspectos sustanciales que deben ser respetados por los gobiernos locales para que dichos convenios sean válidos.

Asimismo, el autor, esgrime los motivos por las cuales se debiera reglamentar dicho artículo. Refiere que tendría que haber sido el primero en ser regulado, ya que la norma deja abierta la puerta a eventuales consecuencias en relación a la responsabilidad internacional a que se viera pasible el Estado federal.

Además, comulga en su análisis con lo referido por Carabajales y Gasol Varela, respecto a las dificultades prácticas frente a las cuales se encuentran las provincias en su accionar externo, motivadas por la limitación difusa y vaga de la redacción de la norma.

Propone el autor, que la ley que viniera a suplir las zonas grises del mentado artículo, debiera establecer las clases de convenios que las provincias pueden celebrar. Como también, al igual que se indicó anteriormente, al "conocimiento", lo tilda de racional y eficiente, y se tiene que plasmar mediante una manifestación de voluntad, ya sea por la positiva o negativa del Congreso Nacional, en razón que es el órgano que tiene la facultad de aprobar o desechar los tratados internacionales que celebre el Estado Nacional.⁹⁴

Existen dos posturas en cuanto a la labor de reglamentar el artículo sea encomendada al Congreso Nacional, o que se efectúe por las mismas provincias.

El fundamento esgrimido por quienes sostienen que sea el Congreso quien debe proceder en dicha actividad, es en razón que la competencia en materia de relaciones internacionales, ha sido delegada por las provincias al gobierno federal. Aquí subyace la distinción entre confederación, en la cual las relaciones exteriores podrían estar en cabeza de las provincias, y el Estado federal, por cuanto aquella está unificada en cabeza del gobierno central.

La falta de precisión en la redacción de la norma, genera que no se establezcan los márgenes necesarios para la interacción entre las provincias y la Nación, y es el Congreso quien debe llevar las riendas en pos de delimitar el campo de acción y legislar sobre la materia, puesto que es en dicho ámbito en el cual se encuentran representadas las provincias.

⁹³ CARABAJALES, J. J. y GASOL VARELA, C. "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones". En *Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubelzú. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008. 268 p.; ISBN 978-987-22328-8-7. 55p.

⁹⁴ DALLA VIA, A. R., Actualidad del federalismo argentino. Disponible en www.paradiplomacia.org 39-104pp. Consultado 3-7-18.

En esa misma línea se identifica Salviolo, quien adhiere a la reglamentación a través de una Ley Nacional, a fines de obtener coherencia en el accionar en ambas esferas de actuación.⁹⁵

Gasol Varela y Carabajales, proponen que sea la Cancillería Argentina, quien deba colaborar con las provincias en sus gestiones internacionales, a fines de lograr un federalismo de concertación, a través de la mutua colaboración entre las provincias y el gobierno central.⁹⁶

De acuerdo a Spota, es el Congreso Nacional quien debe evaluar la naturaleza y contenido del convenio regional celebrado por las provincias, y de constatar que el mismo se encuentre en el marco previsto por el Artículo 124. Fundamenta su análisis, en diversos artículos de la Carta Magna que, a trueque de brevedad, sugerimos remitirse a su estudio de referencia.

Al mismo tiempo, sostiene que dicha hipótesis, es aplicable también a los convenios suscriptos por las provincias con los Estados extranjeros. Esto significa, en consonancia con los artículos que enumera en su trabajo, que se reconoce la competencia al Poder Legislativo, cuanto al Poder Ejecutivo y al Judicial, para adoptar las medidas legislativas y judiciales necesarias, ante eventuales inconvenientes respecto a la celebración de dichos convenios.

Como bien concluye Spota, el mentado artículo, no ha sido pensado para desintegrar la unión nacional, sino simplemente para coordinar, en el ámbito de lo factible, a provincias que compartan temas económicos y sociales, que aconsejen razonables soluciones unificadas.⁹⁷

Desde otro vértice, encontramos a aquellos que reconocen la facultad a las provincias de autorregularse. Su fundamento lo esgrimen, en la armonía entre los Artículos 124 y el 125 de la C.N., funcionando este último, como un resguardo para las provincias de las materias que no fueron delegadas. La dificultad radica, en que no hay un régimen establecido respecto a los convenios internacionales que celebran dichos entes y, además, pocas reflejan en sus constituciones locales el esquema estipulado en la C.N., a través de los arts. 75 inc. 22 y el 31 de dicho cuerpo normativo. Esta cuestión, de todos modos, estimula y propicia la labor de reglamentar el mentado artículo.

En el marco de las conclusiones elaboradas en el XXV del Congreso de Derecho Internacional, se enumeran una serie de declaraciones en la sección de Derecho Internacional Público.

Entre ellas, los miembros destacan la gestión internacional de los entes subnacionales, como así también, ante el reconocimiento establecido en el nuevo Artículo 124 de la C.N., mediante el cual se le otorga la facultad a las provincias de concretar convenios internacionales, señalan que resulta necesario reglamentar el conocimiento por parte del Congreso Nacional que estipula dicha

⁹⁵ SALVIOLO, op.cit. 123 y 124pp.

⁹⁶ CARABAJALES-GASOL VARELA, op.cit. 60p.

⁹⁷ SPOTA, op. cit.

norma. Además, estiman pertinente, que cada provincia implemente un sistema de registro y publicidad de los convenios celebrados conforme a lo prescripto por el artículo en análisis.

En dicho encuentro, la Dra. Priotti, adhiere a la reglamentación en cabeza de las provincias, en pos de establecer un marco jurídico adecuado, con la colaboración de Cancillería.⁹⁸

Esta cuestión, fue debatida en una reunión plenaria celebrada en el C.A.R.I., en la cual se delinearon diversas posturas.⁹⁹

Nuevamente Dalla Vía, quien participa en dicho encuentro, mantiene su tesitura en cuanto que dicha labor le corresponde al Congreso Nacional. Fundamenta su premisa, en lo estipulado en el Art. 121, mediante el cual se reservan las competencias no delegadas por las provincias, pero en materia de relaciones internacionales, éstas son delegadas al gobierno federal.

Por su parte, Alan Beraud, en la citada reunión plenaria, señala que además del límite constitucional hacia las provincias, respecto a la compatibilidad con la política exterior de la Nación, existe al mismo tiempo una limitación por las consecuencias de la acción. Esto se vincula según Beraud, con la cuestión de la responsabilidad internacional. Coincide con Dalla Vía, en que la reglamentación debe provenir por parte del Congreso Nacional.

Además destaca, que no es bueno que las provincias mantengan un circuito autónomo respecto a las relaciones exteriores. Deben existir límites para que funcione de la mejor manera, y eso es por medio de un acuerdo nación-nación y luego, que quede habilitado para las provincias a efectos de que éstas puedan celebrar tratados internacionales.

Por otro lado interviene Sabsay, a quien hemos citado con anterioridad, quien sugiere que las provincias, mediante un convenio interprovincial, deberían autolimitarse, a los fines de otorgar mayor seguridad jurídica en torno a esta materia. No ve atinado que intervenga en dicha cuestión el Congreso Nacional.

En una misma línea, el Embajador Julio Barberis, sostiene que las provincias son anteriores a la Nación y delegaron las facultades en materia de relaciones exteriores, pero se reservaron otras competencias. Señala el Embajador que, respecto a éstas últimas, no es necesario que fuese reglamentado por la Nación. En el caso que las provincias se extralimitaran, interviene la Corte Nacional para declarar la correspondiente inconstitucionalidad.

A su vez, nos encontramos con una postura que propicia la no reglamentación del Artículo 124 de la Carta Magna.

⁹⁸ PRIOTTI, op.cit.

⁹⁹ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Reunión Plenaria Celebrada el 26-9-02. Comité de Provincias. Debate Jurídico sobre el art. 124 de la C.N. www.cari.org.ar

Esta corriente, fundamenta su análisis, en que las provincias preceden a la Nación, y en las facultades que se reservaron, con lo cual no sería constitucional ni necesario que sean reglamentadas por la Nación.

Además, si los gobiernos locales se extralimitan de lo establecido en el Artículo 124, es la Corte Suprema de Justicia quien interviene y declara la inconstitucionalidad de lo efectuado por aquellos.

En esta postura se enrola Solá, quien además señala como último recurso la intervención federal en la provincia.¹⁰⁰

Es interesante, lo que plantea Quiroga Lavié, cuando analiza la norma y a propósito de la facultad que gozan las provincias para la creación de regiones para el desarrollo económico y social. Allí propone, que el Congreso pueda dictar una ley base de la regionalización para que el crecimiento, si bien es autónomo y propio de las provincias, sea a su vez armónico, estableciendo los lineamientos de políticas diferenciadas, para equilibrar el desigual desarrollo existente en los gobiernos locales. Señala que ese marco no lo podrían hacer ni las provincias, ni la región, sino un órgano central. Así pues, a través del dictado de esa ley de bases, las provincias podrían estipular sus prioridades mediante acuerdos regionales.¹⁰¹

Entendemos que, similar análisis podría encuadrar al mismo tiempo en el caso de los convenios internacionales, mediante el dictado de una ley marco que otorgue los lineamientos generales y ecuánimes para que las provincias actúen dentro de los parámetros constitucionales.

Del mismo modo que Lavié, Ekmekdjian, al analizar el artículo, hace hincapié en la regionalización y el instrumento adecuado para abordar la misma. Lo cual, podría llegar a ser el punta pié, para un posterior marco a través del cual, se lograría instrumentar de similar manera, los convenios internacionales celebrados por las provincias.

En este punto, sostiene que el instrumento apropiado para crear regiones, son los tratados interprovinciales y no sería necesaria una ley del Congreso Nacional, debiendo aquellos ser ratificados por las legislaturas locales.¹⁰²

En una primera aproximación, podemos advertir, que la mayor parte de la doctrina, con diversos matices, comulga en considerar que el *conocimiento* que establece el Artículo 124 de la Carta Magna, es tal y no implica consentimiento. Y a su vez, propician la intervención en distintas formas del Congreso Nacional.

Asimismo, Godio recuerda la propuesta realizada por el Congresal Constituyente Díaz Lozano, quien refiere que antes de la conclusión de un tratado internacional, el gobierno federal

¹⁰⁰ SOLA, op.cit. 233p.

¹⁰¹ QUIROGA LAVIE, op.cit. 723p.

¹⁰² EKMEKDJIAN, op.cit. 735p.

debe informar previamente a la provincia que se viere afectada, en virtud que dicho acuerdo podría menoscabar alguno de sus intereses. Destaca, que es necesario establecer un marco de concertación entre los diferentes niveles políticos y económicos, para que se genere una fluida comunicación permanente, formal e informal.¹⁰³

También observamos las distintas posturas doctrinarias y las alternativas que ofrecen en torno al tema de la reglamentación de la norma. Ya sea mediante la intervención por parte del Congreso, de las propias provincias, de la participación de Cancillería, y aquellos que explican lo innecesaria de dicha labor.

En palabras de deMarsilio, la relevancia del tema surge, porque no se ha determinado aún el límite doméstico de la capacidad de las provincias concedida por la Constitución y su reglamentación específica. Tampoco se han establecido los efectos ante el incumplimiento en el orden interno de los posibles daños y consecuencias, ante la reclamación por responsabilidad internacional que le cabe al Estado nacional, de las obligaciones contraídas por sus provincias en el ámbito externo.¹⁰⁴

Como se puede advertir, a lo largo del desarrollo del presente estudio, existen diversos análisis propiciados por la doctrina, a través de los cuales se observan las distintas dificultades que arroja el propio Artículo 124. Pero a su vez, se abre un canal de propuestas, en aras de ofrecer soluciones y alternativas a fines de salvaguardar los intereses provinciales y nacionales.

Creemos necesario, que se establezca una instancia de diálogo y debate en torno a este tema, para poder finalmente lograr una reglamentación adecuada en torno al norma 124 de la Carta Magna.

Consideramos relevante otorgarle un marco jurídico adecuado al desarrollo de la actividad internacional de las provincias, que tal como se observará en los siguientes capítulos, es de vital importancia con motivo de las distintas estrategias que despliegan dichos entes, fundamentalmente respecto a la celebración de convenios como herramientas de paradiplomacia.

¹⁰³ GODIO, op. cit. 6-21p.

¹⁰⁴de MARSILIO, E. G. Aportes Teórico- Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes y Cómo. Análisis del Caso Argentino. Disponible en www.paradiplomacia.org.ar Consultado el 3-7-18.

La interpretación doctrinaria del término “Convenios”.

En el presente apartado, pretendemos ofrecer, las diversas interpretaciones que la doctrina le asigna a la expresión convenios, a la luz del Artículo 124 y con motivo de la reforma de la Constitución Nacional Argentina efectuada en el año 1994.

Es dable destacar, que existen diversas prácticas propiciadas por las unidades subnacionales, en aras de desplegar su proyección internacional, siendo una de las estrategias más utilizadas la celebración de convenios.

Así pues, al momento de sancionarse la Constitución Nacional Argentina en el año 1853, se establece en líneas generales y a través del Artículo 27 de ese cuerpo normativo, que el manejo de las relaciones exteriores y la capacidad de celebrar tratados internacionales, son facultades privativas del gobierno federal. Dicha redacción, permanece inalterable luego de producirse las reformas constitucionales, inclusive la realizada en el año 1994.

Asimismo, tal como se mencionó con anterioridad, mediante el antiguo Artículo 107, se les otorgaba a las provincias la atribución de celebrar tratados parciales, entre otras cuestiones, con los respectivos alcances y limitaciones previstos por el Artículo 108 de la Ley Suprema

Si bien cierta parte de la doctrina, ha interpretado que podría entenderse que el concepto de *tratados parciales* alcanzaría a los acuerdos celebrados entre una provincia y un Estado extranjero, dichos acuerdos no estaban autorizados por la Ley Fundamental.

Se desprende entonces, que no se preveían expresamente facultades internacionales a favor de las provincias argentinas.

De todas maneras, con el transcurso de los años y en el afán de satisfacer las demandas locales, las actividades propiciadas por las autoridades provinciales, llegaron a irrumpir en el escenario internacional, formando parte de esas prácticas, la celebración de convenios internacionales.

Es dable destacar, que para cierta corriente de opinión, dichos convenios no guardaban contradicción con la Carta Magna, en tanto no se tratara de materias reservadas al gobierno federal.

En torno a esta cuestión, y tal como se ha analizado con anterioridad, podemos citar al constitucionalista Ekmekdjian, quien sostiene que aún antes de la reforma citada, las provincias suscribieron acuerdos internacionales, en materia de radicación de industrias, préstamos, entre otros.¹⁰⁵

¹⁰⁵ EKMEKDJIAN, op. cit. 738p.

En un mismo sentido, Salviolo destaca que previo al año 1994, la Constitución no preveía facultades internacionales de las provincias, pero la conducta de parte de numerosas autoridades provinciales, en aras de satisfacer las necesidades locales, condujo a aquellas a celebrar convenios internacionales, en tanto no guardasen contradicción con las competencias del gobierno federal.¹⁰⁶

Por otra parte, Bidart Campos señala que, el objeto de los convenios internacionales suscriptos por las provincias pueden versar, salvo la reserva de su cláusula prohibitiva, sobre todos los temas de su competencia, inclusive las de naturaleza concurrente con el Estado federal.¹⁰⁷

A su vez, Rosatti, destaca que la Carta Magna de 1853, no preveía expresamente la facultad de concretar convenios internacionales por las provincias argentinas, por lo cual debía remitirse a una interpretación armónica de la misma, para establecer las posibilidades y alcances.¹⁰⁸

Asimismo, indica conforme al proyecto alberdiano, que la mayoría de la doctrina, sostiene que las facultades establecidas previas a la reforma, se referían a los tratados interprovinciales, en virtud que los tratados internacionales sólo podían ser celebrados por el Estado Nacional.

Destaca que la actividad internacional de las provincias, las identifica como gestiones realizadas fuera del país, a los efectos de satisfacer sus intereses, los cuales se pueden concretar mediante convenios internacionales. Entonces, advierte un tránsito desde el interés a satisfacer, la búsqueda de gestiones y la concreción de éstas mediante la celebración de convenios.

A continuación, el autor menciona las posturas de diversos constitucionalistas como la de Sagües, quien identificaba la celebración de tratados provinciales-extranacionales con una interpretación mutativa de la Carta Magna. Para Quiroga Lavié, a contrario imperio, era factible dicho mecanismo, siempre y cuando versaren sobre materias administrativas o empresariales de las provincias y no implicaran facultades federales.

Por otra parte Godio, sostiene que previo a la reforma del año 1994, las provincias sólo podían celebrar convenios interprovinciales, en la inteligencia que los tratados internacionales, eran concretados por el Estado Nacional.¹⁰⁹

En una primera aproximación, es dable destacar que la reforma constitucional del año 1994, además de fortalecer el federalismo, vino a actualizar y convalidar la actividad provincial, *aggiornando* el marco jurídico y delimitando la facultades de celebrar acuerdos internacionales a través de los Artículos 124 y 125.¹¹⁰

¹⁰⁶ SALVILOLO, op. cit. 115p.

¹⁰⁷ BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar. T.II. 456pp., 1998. ISBN:950-574-114-6. 424 y 425pp.

¹⁰⁸ ROSATTI, op. cit., 262 y 263p.

¹⁰⁹ GODIO, op. cit., 8p.

¹¹⁰ A modo de sistematizar y agilizar la lectura, sugerimos remitirse a los mencionados artículos 1, 27, 124 y 125 de la Constitución Argentina. De todas maneras, nos pareció oportuno traer aquí, los antiguos Artículos 107 y 108 de la Ley Fundamental

Si antes de la reforma citada, existían todo tipo de discusiones por parte de académicos y constitucionalistas, luego de ella continuaron los debates en torno al tema. Estos principalmente se centraron en el binomio tratados/convenios, en razón de su naturaleza jurídica.

A continuación y desde la dimensión jurídico-constitucional, describiremos las diferentes interpretaciones que le asigna la doctrina al término *convenios*, incorporado al nuevo Artículo 124 de la Ley Fundamental Argentina, propiciado mediante la reforma que data del año 1994.

En ese sentido, Piombo, a la luz del análisis de los términos utilizados por los Artículos 107 y 108 de la C.N. respecto a los tratados interjurisdiccionales internos, realiza un estudio liminar en relación al vocablo tratados.¹¹¹

Es dable destacar, que dicho autor realizó su obra con anterioridad a la reforma constitucional que da nacimiento a los correspondientes Artículos 124 y 125 de la Carta Magna. Pero resulta propicio el referido estudio para el trabajo en análisis.

Piombo sostiene que, en el Derecho Internacional Público (para quien es fuente directa del derecho público provincial originario e indirecta del derecho intrafederal) la palabra *tratado*, tiene un valor comprendido de manera unánime, en virtud que los tratados internacionales resultaron ser el modelo de los representantes provinciales para realizar los primeros instrumentos para vincularse.

Luego indica a modo de género a especie, que la doctrina jusinternacionalista utiliza con similar alcance los términos *convenio*, *convención*, *pacto*, y *tratado*, para señalar los acuerdos entre los Estados, y destaca a su vez, que el vocablo *tratado* es conceptualmente más genérico y comprensivo de los anteriores.

Asimismo resalta, que con el devenir de la historia y el nacimiento de los organismos internacionales, comenzó a utilizarse la voz *convención* para los acuerdos con carácter general celebrados en ese ámbito. También nota que la Convención de Viena, del 23 de mayo de 1969, que regula la materia de las organizaciones referidas ut supra, alude al “*derecho de los tratados*”, y no al de las convenciones ni de los acuerdos.

Artículo 107. 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 recursos propios.

Artículo 108. Las provincias no ejercen el Poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros; ni admitir nuevas órdenes religiosas.

¹¹¹PIOMBO, op. cit. 161p.

Es interesante la obra de Piombo, cuando interpreta los antecedentes constitucionales norteamericanos en relación a esta cuestión.

Al respecto, menciona dos posturas doctrinarias en razón de la proyección interpretativa del término *tratado*. Una primera tesis, asevera la sinonimia de la voz tratado con las de acuerdo y convenio. Que no es más que, trasladar al ámbito del derecho público interno las ideas vigentes en la doctrina internacionalista.

En relación a la otra tesitura, sostiene la diversidad conceptual. Primero, destaca que la doctrina constitucionalista norteamericana se había nutrido de la literatura sobre derecho internacional de aquel entonces, concretamente del tratadista suizo Emérico de Batel. Identificando al concepto *tratado*, como un instrumento que se ejecuta en un largo período o de manera perpetua, y que, un *acuerdo*, es de carácter transitorio y se consume en un acto único.

En otro vértice, y continuando la tesitura de la diversidad conceptual, despliega otra variante apoyándose en las ideas de Joseph Story. Otorgándole a esta tesis mayor importancia que la anterior por su reconocimiento judicial. Piombo destaca que Story, desestima tal clasificación desde el punto de vista de la duración o magnitud del acuerdo. Story indica que los pactos se refieren a derechos de soberanía privados del Estado (por ejemplo en relación a los límites) en tanto que los tratados versan en materias de índole política.

Asimismo, destaca Piombo, la recepción jurisprudencial por parte de la Corte Suprema de los Estados Unidos, refiriéndose al caso de “Colmes vs. Jennison”, quien toma partido por la diversidad conceptual y a su vez sienta como doctrina que “*en la interpretación de la Constitución, cada palabra debe tener su fuerza y apropiado significado (...) ninguna palabra fue empleada innecesariamente y superfluamente agregada. Por consiguiente, ninguna palabra puede ser rechazada como (...) carente de sentido.*”¹¹²

Concluye el mencionado autor que, más allá del significado técnico del término que se utilice, o el elemento histórico que gravite al momento de la redacción constitucional, en este caso la doctrina y praxis de los Estados Unidos (que son fuente del texto constitucional de Argentina) deja claro que, “...no cualquier acuerdo de voluntades celebrado entre las provincias configuraría un tratado conforme a los Artículos 107 y 108 de la Constitución.”¹¹³ Señala Piombo que, sólo los tratados como fuente del derecho intrafederal, son actos que alcanzarían las categorías conceptuales previstas en la Ley Suprema.

Con el propósito de continuar analizando esta emergencia en el término *convenio*, seguimos de manera sucinta a Bidart Campos, en relación al “*treatymakingpower*”. Si bien no es el núcleo de

¹¹² *Ibíd.*, 149p.

¹¹³ *Ibíd.*, 150p.

nuestro estudio, la Convención de Viena, junto con el procedimiento constitucional argentino de celebración de los tratados internacionales, nos da un panorama más claro en torno al tema.¹¹⁴

En primer término, hay que señalar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es un tratado internacional, que data del año 1969 y que la Argentina, a través de la Ley N° 19.865, del 3 de octubre de 1972, lo ha incorporado al derecho argentino resultando de aplicación obligatoria.

Dicha convención, define al *tratado* como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional. Señala el autor, que la mayoría de la doctrina, extiende dicho concepto a los acuerdos concretados por sujetos de derecho internacional, ya que en la actualidad se ha ampliado dicha categoría excediendo a la del Estado propiamente dicho.¹¹⁵

Una vez celebrado el tratado, y luego de su aprobación por el Congreso de la Nación, necesita la ratificación en sede internacional, la cual es efectuada a través del Poder Ejecutivo para que entre en vigor en sede interna. Cabe aclarar, que si el tratado no es de aplicación directa, autoaplicativo o “self-executing”, es menester el dictado de una ley posterior, no para incorporarlo sino para permitir su funcionamiento. Dicha ley, emanada del Poder Legislativo de la Nación, entonces no obliga a ratificarlo, tampoco lo incorpora y menos aún genera obligación internacional de cumplirlo. Entonces, un tratado tiene vigor, a partir de su ratificación en sede internacional, la obligación de cumplirlo comienza en ese momento, y allí se consuma la obligación de incorporarlo al derecho interno.

Si bien la ley que aprueba un tratado se publica en el correspondiente Boletín Oficial, se dificultaba por otro lado, el conocimiento de la fecha de la ratificación en sede internacional de dicho instrumento. Así pues, a través de la Ley N° 24.080 del año 1992, se establece la obligación de dar publicidad a los tratados internacionales celebrados por la Argentina, explicando los plazos y modos en que debe ser realizado.

Posteriormente, el autor conforme a la Convención mencionada, explica la reserva, denuncia y derogación de los tratados internacionales. Dicho punto, no estimamos necesario desarrollarlo en este estudio, con lo cual sugerimos seguir al citado constitucionalista o, en su defecto, remitirse al plexo normativo citado.

Bidart Campos expresa que, previo a la reforma constitucional de 1994, la doctrina e incluso varias constituciones provinciales, admitían la facultad limitada de las provincias para celebrar lo que el autor denomina *compromisos internacionales*.¹¹⁶

¹¹⁴ BIDART CAMPOS, op.cit. 405p.

¹¹⁵ *Ibidem*, 406p.

¹¹⁶ *Ibidem*, 424 y 425pp.

Además, deja claramente establecido, que los convenios que concretan las provincias argentinas con Estados extranjeros conforme las previsiones del Artículo 124 de la Carta Magna, no son tratados internacionales en el sentido y con el alcance que les otorga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Y si en la eventualidad, una provincia celebra un tratado que conforme el derecho internacional encuadra en la mencionada Convención como tratado internacional, debe ser sometido para su validez al régimen que propicia la Constitución Nacional.

Destaca a su vez, que a los tratados interprovinciales previstos en los Artículos 124 y 125 de la Ley Fundamental, les son aplicables el derecho internacional de los tratados al menos en forma supletoria y subsidiaria, cuando sea necesario integrar en algún punto una laguna en el derecho interno, o cuando sea menester interpretar la naturaleza del tratado provincial.

En el orden interno, podemos hacer mención a lo señalado por Quiroga Lavié, Bendetti y Cenicacelaya, respecto al procedimiento de celebración de tratados internacionales, a partir de las instituciones político-federales que lo llevan a cabo y tal como preceptúa la Carta Magna. A los efectos de otorgarle un marco constitucional al estudio de la emergencia del vocablo *convenios*, vamos a trasladar aquí de manera sucinta dicho proceso, en virtud de haber sido explicado ut supra a través del análisis del constitucionalista Bidart Campos.¹¹⁷

En ese sentido, destacan los autores una etapa de gestación del tratado, la que se encuentra a cargo del Presidente de la República Argentina, conforme el Artículo 99 inc.1ª de la C.N. Luego, la etapa de aprobación o rechazo del tratado, a cargo del Congreso Nacional, en su función de contralor (Art. 75 inc.22, CN). La ley sancionada debe ser promulgada y publicada por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, se ratifica el tratado. Lo cual consiste en un acto independiente del Congreso Nacional, que se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, conforme lo estipulado en el Artículo 31 CN y, según los autores tal como reza el Artículo 99 inc. 11 de la C.N. Este acto se concreta en el plano interno a través del Boletín Oficial y, en el plano internacional a través del canje de las ratificaciones en caso de tratados bilaterales o, el depósito de la ratificación en sede internacional, para el caso de tratados multilaterales. Culmina con la implementación del tratado, teniendo en consideración si es operativo o no, tal cual lo señalamos oportunamente al hacer referencia al trabajo de Bidart Campos.

Posteriormente, cuando los autores aluden a las atribuciones que son exclusivas de las provincias, concretamente en relación a los tratados interprovinciales, realizan algunas salvedades que consideramos menester traer hasta aquí. En relación a la expresión “tratados parciales” utilizada por los Artículos 125 y 126 de la Carta Magna, indican que se establece “...una limitación a la capacidad de las provincias, en razón que éstas no pueden regular en común materias de contenido

¹¹⁷ QUIROGA LAVIE- BENEDETTI- CENICACELAYA op. cit.

político”¹¹⁸. Destacan a su vez, que algunas constituciones locales utilizan la voz “*tratados*” en un mismo sentido.

Luego distinguen los acuerdos interjurisdiccionales, en virtud que las provincias trasvasaron los meros convenios interprovinciales, al celebrarlos con el Estado federal (convenio interjurisdiccional interno) como así también, desbordaron la jurisdicción intrafederal al celebrar acuerdos internacionales (convenio interjurisdiccional externo). Los primeros, señalan los autores que son los instrumentos que dieron forma a la concertación federal realizados entre las provincias y el Estado federal. Los segundos, en cambio, son propiamente los nombrados por el Art.124 de la Constitución Nacional.¹¹⁹

Dicha norma, según los autores, viene a sincerar una realidad que ya realizaban las provincias y, más aún, se encontraban admitidas por constituciones locales.

Luego de analizar los antecedentes y a la luz de la reforma del año 1994, los autores comulgan con la correcta redacción de *convenios*, para distinguirlos de los *tratados*, porque estiman que estos son actos complejos federales.¹²⁰

A su vez, la Dra. Cenicacelaya en la obra de su autoría, respecto al vocablo *convenio* aclara que, en el marco del Derecho Internacional, se aplican diversos términos, tales como convención, pacto, acuerdo, carta, convenio, declaración, compromiso, protocolo, entre otros, pero que en todos esos supuestos, se define a un mismo negocio jurídico identificado como tratado internacional.

Seguidamente, la autora propone una definición de la voz *tratado*, en un sentido amplio del término, lo describe como aquel acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, con el objeto de crear, modificar o extinguir derechos de ese ordenamiento. Ello implica, tanto a los Estados entre sí, como entre uno de ellos y organismos internacionales.

En cambio, y al sólo efecto de la aplicación de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en un sentido restringido, indica que *tratado* es todo acuerdo entre Estados, celebrado por escrito y regido por el derecho internacional, haciendo hincapié, en lo establecido en el art. 2º punto 1º, de dicha Convención.¹²¹

Podemos señalar también el trabajo efectuado por Menem y Dromi, quienes al desarrollar el protagonismo provincial en el ámbito internacional, utilizan los términos *tratados*, *convenios* y *acuerdos* de manera indistinta.¹²²

¹¹⁸ Ib. 995p.

¹¹⁹ Ib. 996p.

¹²⁰ Ib.997p.

¹²¹ CENICACELAYA, M. de las N., Derecho Constitucional. Los convenios internacionales de las entidades miembros de un estado federal. *El caso argentino. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, U.N.L.P., 2015, 41p.

¹²² MENEM- DROMI, op. cit. 84 y 85pp.

Asimismo, cuando se refieren concretamente al estudio en profundidad del Artículo 124 de la C.N., tampoco hacen distinción entre las mencionadas expresiones.

En otro extremo, Frías es muy determinante al señalar que la expresión correcta es *convenios* y no tratados, ya que éstos quedan reservados a la Nación.¹²³

Por otra parte Gelli, al hacer mención a este tema, se inclina por el término *convención* en vez de tratado, en el entendimiento que los entes autónomos no pueden concretar tratados de igual naturaleza que los Estados soberanos. En sentido estricto, manifiesta que las provincias no celebran tratados, sino *acuerdos particulares con finalidades precisas*.¹²⁴

Sobre este punto, cuando Ekmekdjian se refiere al binomio convenio-tratado, concretamente a la luz del Artículo 124 de la Ley Suprema, señala que es una cuestión puramente semántica y que no hace a la sustancia del asunto.¹²⁵

Anahí Priotti¹²⁶, en su carácter de relatora del XXV Congreso Argentino de Derecho Internacional, celebrado en la ciudad de La Plata en el año 2013, explica en su ponencia, que para los iusinternacionalistas los términos *acuerdos, tratados, pactos, convenios*, aluden a términos sinónimos, mientras que los constitucionalistas aplauden la utilización por parte de los constituyentes del uso de *convenios* internacionales, para otorgarle un alcance más limitado a los acuerdos que en ese ámbito que pueden realizar las provincias, en comparación con los tratados internacionales que son propios del gobierno federal.

Otra de las interpretaciones que podemos traer hasta aquí, es la de Carabajales y Gasol Varela, para quienes la idea de los congresales constituyentes en utilizar la voz *convenios* en vez de tratados, radica en que aquellos fueran celebrados con el propósito de lograr financiación de parte de Estados extranjeros y de realizar acuerdos de índole económica.¹²⁷

La autora Gasol Varela, en su obra, hace un distinción entre los sujetos del derecho internacional, quienes pueden celebrar tratados, se encuentren o no regidos por la Convención de Viena, pero para el caso de los estados miembros de un Estado federal, dicha facultad no proviene del derecho internacional público, sino por la Constitución de ese Estado al cual pertenecen. Esa atribución de actuar en el orden internacional, se fundamenta en una disposición constitucional, es decir, de derecho interno. En ese sentido, concluye que, los acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 124 de la Carta Magna, no son tratados internacionales, por no estar regidos por el Derecho Internacional Público. En este entendimiento, comulga con Frías, cuando afirma que lo

¹²³ FRIAS, P. J. *El Federalismo en la Reforma Constitucional*. La Ley, N° 190, 58, 4 octubre 1994, p. 1-2. La Ley, T. 1994-D sección doctrina. 1126p.

¹²⁴ GELLI, op cit. 617p.

¹²⁵ EKMEKDJIAN, op. cit. 739 y 740 pp.

¹²⁶ PRIOTTI, op. cit.

¹²⁷ CARABAJALES- GASOL VARELA, op. cit. 51p.

correcto es el uso de la voz *convenios* y no la expresión *tratados*, los cuales quedan reservados a la Nación.¹²⁸

Dalla Vía, considera que no hay una diferencia sustancial o jurídica entre ambos vocablos. Su discrepancia radica, entre la acción de las provincias y el Estado en las materias a tratar, teniendo especial consideración en las atribuciones que le compete a cada uno.¹²⁹

Otro de los grandes exponentes que podemos traer hasta aquí es a Juan Vicente Solá. El jurista, explica que a las provincias les está prohibido realizar facultades en materia de relaciones internacionales, esto conduce a la prohibición de concretar tratados internacionales.¹³⁰

Por su parte, González entiende, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, que los tratados “*son los instrumentos jurídicos por excelencia que formaliza el desarrollo de los vínculos entre países.*” Mediante tales instrumentos, los Estados crean derecho y obligaciones, que deben respetar en virtud del reconocimiento universal del *pacta sunt servanda*.¹³¹

Lo que no es óbice, que parte de la doctrina sostenga, por vía de interpretación del Artículo 3 de la Convención de Viena, la posibilidad de que otros sujetos del Derecho Internacional que no sean los Estados, tengan la capacidad jurídica de concretar tratados, principalmente respecto a las organizaciones internacionales.

En el orden interno, refiriéndose González a la Argentina y desde el punto de vista constitucional, el Gobierno federal en el sistema de Naciones y en el marco del Derecho Internacional Público, son quienes están facultados para relacionarse en la órbita internacional y a través de tratados.

En otro extremo, el autor, las facultades provinciales las circunscribe a celebrar determinadas gestiones de negocios, contratar bienes y servicios, promover la cooperación, entre otras cuestiones. Con lo cual, sitúa a las provincias como actores internacionales de caracteres empresariales, en pos de representar y velar por los intereses de sus habitantes, pero con la prohibición de concretar tratados de índole política, pues se mantienen en el marco de las facultades pertenecientes al Gobierno federal.

Con lo mencionado hasta aquí, podemos observar que la mayoría de la doctrina comulga en interpretar que la expresión *convenios*, propiciada por el Artículo 124, carece del alcance que ostentan los tratados en el sentido de la Convención de Viena del año 1969.

¹²⁸ GASOL VARELA, C. G. “Gobiernos locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e ius internacionalistas aplicados al caso argentino. Debates Actuales.” Consultado el 5-7-18, en www.cari.org.ar 15p.

¹²⁹ DALLA VIA, A. R., El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. Consultado el 5-7-18 en www.paradiplomacia.org 20p.

¹³⁰ SOLA, J. V. “Los tratados parciales de las provincias con estados extranjeros” Revista La Ley T. 88- 884p.

¹³¹ GONZALES, op.cit. 1262p.

En esta postura se enrolan Piombo y Bidart Campos, concretamente éste último prefiere adoptar la expresión *compromisos internacionales*.

A su vez, Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, como también Frías, Gelli y Priotti se inclinan por la voz *convenios*. Al mismo tiempo, los primeros los identifican en sus estudios como *convenios interjurisdiccionales externos*, con motivo que los tratados son actos complejos estatales. Frías, por su parte concuerda con ellos, en que los tratados son actos reservados para la Nación y, finalmente Gelli, adopta la expresión *acuerdos particulares con finalidades precisas*. Priotti, simplemente los identifica con el término *convenios*.

Asimismo, concuerdan con tal distinción Carabajales y Gasol Varela, Juan Vicente Solá y González.

En otro vértice, al analizar los estudios de Menem, Dromi y Ekmekdjian, advertimos que, los dos primeros utilizan los vocablos *convenios*, *tratados* y *acuerdos* de manera indistinta, en tanto que el último, directamente señala que se trata de una cuestión puramente semántica.

Con un matiz similar, encontramos a Dalla Vía, quien no hace un distingo fundamental de los vocablos, sino que hace especial hincapié en las materias que competen a las provincias y al estado federal.

A modo de conclusión, nos remitimos a la fuente que diera origen a este despliegue doctrinario. Debemos referirnos a la Ley 24.309, que Declara la Necesidad de la Reforma y el Núcleo de Coincidencias Básicas. Dicha Ley, en su artículo 3, apartado a) habilita a la Convención Constituyente a modificar los artículos 63, 67, 106, 107 y 108.

Al respecto, en el punto A, en el marco de los temas que son habilitados por el Congreso Nacional para el debate por la Convención Constituyente, y que se refiere al Fortalecimiento del régimen federal, en su inciso d) dispone la:

“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.”¹³²

Dicha manda resulta ser, luego del debate constituyente y con las modificaciones realizadas, el nuevo artículo 124 de la Ley Fundamental.

De lo señalado hasta aquí, podemos concluir con lo analizado por Gramajo, quien sostiene que la Convención ha ido más allá de la intención original del legislador. La ley hace mención a las *gestiones internacionales*, mientras que, en el desarrollo de la Convención, y una vez concluida ésta, se dispuso la atribución provincial de celebrar *convenios*. Distingue el autor los diferentes alcances de ambas expresiones, la primera de ellas parece referirse a negociaciones o

¹³² Ley Nacional N° 24309/93. Constitución Nacional: Declaración de la Necesidad de su Reforma. Consultada en www.infoleg.mecon.gov.ar y www.diputados.gov.ar

conversaciones como una etapa preliminar, mientras que los convenios, implicaría la posibilidad de generar obligaciones en el ámbito del derecho internacional.¹³³

A su vez, es dable mencionar, lo que dispone el Artículo 6 de la referida ley, el cual establece la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Reformadora, al apartarse de lo estipulado en los artículos 2° y 3°.

Como indica Gramajo, si bien es discutible si la Convención ha ido más allá de lo estipulado por el Congreso Nacional, y si dicho accionar se encuentra viciado de nulidad absoluta, cuestión que debería dirimir la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la mentada discrepancia entre ambas expresiones no debe soslayarse para interpretar de manera correcta el texto constitucional.¹³⁴

Finalmente, Vilela, sostiene que los constituyentes de 1994, de manera intencional o por error, traspasaron los límites establecidos en la Ley 24.309, puesto que disponía la facultad de las provincias de efectuar gestiones internacionales, en el entendimiento que estas se traduzcan en negociaciones o tratativas con el extranjero. Pero prevaleció la generosidad y la postura provincialista al establecer la atribución de celebrar convenios internacionales.¹³⁵

Así pues, como se explicó con anterioridad, observamos aquellos autores que sostienen que previo a la mentada reforma, las provincias argentinas desarrollaban prácticas internacionales a través de la celebración de acuerdos, en aras de satisfacer sus intereses. Asimismo, advertimos las diversas interpretaciones doctrinarias al abordar el análisis que se le asigna a la expresión *convenios*, incorporada al Artículo 124 de la C.N. Como así también, resaltamos las posturas de quienes plantean el interrogante en virtud del cual, los constituyentes de 1994 habrían traspasado las limitaciones establecidas por los legisladores nacionales mediante la Ley 24.309.

En ese sentido, no podemos dejar de reconocer, que el análisis y estudio de la inserción internacional de los estados subnacionales ha ido *in crescendo* en los últimos años, producto de la complejidad y relevancia que se ha desplegado a nivel local, nacional, regional y global. Como así también, que la mentada reforma constitucional, vino a fortalecer el federalismo y, al mismo tiempo a *aggiornar* el marco jurídico, delimitando la facultad de las provincias de concretar *convenios* internacionales a la luz del Artículo 124 de la C.N.

¹³³ GRAMAJO, J. M. “El artículo 124 de la Constitución Nacional. Origen e interpretación de la reforma. Alcances y consecuencias en el derecho constitucional. Constitucionalidad de una eventual ley reglamentaria”, *El Derecho*, T. 2000/2001, pp.432 a 439. 433p.

¹³⁴ *Ibidem*, 434p.

¹³⁵ VILELA, G., “El artículo 124 de la Constitución Nacional: las provincias y la celebración de convenios internacionales”, *El Derecho*, 20 de Junio de 2008. 7p.

CAPITULO IV

LOS SUJETOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.

Sujetos de Derecho Internacional y la Responsabilidad Internacional.

En esta oportunidad, proponemos otro tema que en la actualidad permanece en debate, como es la calidad de sujetos de derecho internacional, la cual continúa generando diversas posturas, entre los más destacados internacionalistas y constitucionalistas.

Concretamente, respecto a nuestra unidad de análisis, como lo son las provincias, la discusión perdura pero, al mismo tiempo, la mayoría de la doctrina, como a continuación demostraremos, es conteste en sostener que las provincias no ostentan la calidad de sujetos del derecho internacional.

Otro tema de debate que va de la mano de la subjetividad internacional, es la cuestión de la responsabilidad en dicho ámbito, de aquellos Estados miembros que forman parte de un Estado federal, en el caso de incumplimiento de una obligación en el extranjero.

Así pues, Salviolo, quien realiza un profundo y destacado estudio, centra su eje en la cuestión de la Personalidad Internacional, respecto a los nuevos actores internacionales y su facultad para celebrar convenios, para desentrañar si son o no sujetos de derecho internacional.

Como punto de partida, indica lo que establece el Diccionario de Terminología de Derecho Internacional en relación a la Personalidad Internacional: *“es la aptitud para ser titular de derechos y contraer obligaciones según el derecho internacional”*.¹³⁶

Asimismo, Salviolo, analiza los diversos debates respecto a la subjetividad internacional y la capacidad para celebrar tratados, encomendados a los miembros de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, quienes tendieron las bases del proyecto que finalmente permitió la celebración de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, realizada en el año 1969.

En razón de ello, realiza un pormenorizado detalle de las diversas posturas que sostuvieron los Relatores, en torno a la capacidad de los estados miembros de los Estados Federales para celebrar tratados.

A trueque de brevedad, sugerimos remitirse al texto del citado autor, para observar las distintas posturas esgrimidas por los miembros Relatores, las cuales en líneas generales se centraron en:

¹³⁶ SALVILOLO, op. cit. 17p.

-los estados miembros de los Estados Federales tienen capacidad para celebrar tratados por delegación del gobierno central.

-los estados que integran una Unión Federal, que carezca de alguna personalidad internacional por fuera de esa Unión, carecen de capacidad para celebrar tratados, salvo que se encuentre permitido por la Constitución de dicha Unión, actuando de esa manera como agentes de la Unión.

-Si la Constitución de una Federación lo permite, los estados miembros pueden celebrar acuerdos con Estados extranjeros.

En esa línea, finalmente menciona el autor que, en razón del Proyecto presentado por la Comisión de Derecho Internacional, su artículo 3ro. quedó redactado de la siguiente manera:

- Poseen capacidad para celebrar tratados según el derecho internacional, los Estados y demás sujetos de derecho internacional.
- En un Estado Federal, la capacidad de los Estados Miembros de la Unión Federal para celebrar tratados, dependerá de la Constitución Federal.

Así las cosas, de acuerdo a lo relatado por Salviolo, tras las diversas discrepancias doctrinarias, se sugirió al Comité Revisor, estudiar el proyecto. En resumidas cuentas, en el año 1965, el nuevo texto del artículo 3ro. dispone:

1- Todo Estado posee capacidad para celebrar tratados.

2 -La capacidad de los Estados Miembros de una Unión Federal para celebrar tratados depende de la Constitución Federal.¹³⁷

Nuevamente, se desató un derrotero de opiniones, desde suprimir el segundo inciso, modificarlo o mantenerlo ya que, en ese último caso, señalaban que su supresión, equivaldría a ignorar la realidad imperante de los Estados Federales. Como así también, se sugería que, de ser quitado dicho inciso, no dejaría de existir el problema en cuestión.

Asimismo, de acuerdo a la historia que nos relata Marcelo Salviolo, hubo una tercera revisión, a efectos de lograr conciliar las distintas posturas. El texto revisado por los miembros Relatores en su artículo 3ro. establecía:

“1 -Todo Estado posee capacidad para celebrar tratados.

2 -Los Estados miembros de una Unión Federal pueden poseer una capacidad para celebrar tratados si esa capacidad es admitida por la Constitución Federal, y dentro de los límites indicados en la misma.”¹³⁸

¹³⁷ *Ibidem*, 20p.

¹³⁸ *Ibidem*, 22p.

En el transcurso del año 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas, convocó a una Conferencia Internacional de Plenipotenciarios con el propósito de elaborar una Convención sobre el Derecho de los Tratados, sirviéndose del Proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional.

Finalmente luego de las discrepancias entre los diversos Estados, se suprimió del párrafo 2do, la palabra Estados, resultando el texto final aprobado de este modo:

“1- Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.

2- Los 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 en ésta.”¹³⁹

En el transcurso del Segundo Período de Sesiones de la Conferencia, realizado en el año 1969, en razón de las continuas posturas encontradas, fue a la postre suprimido.

Así pues, la Convención de Viena, adoptó la siguiente redacción en el asignado Art.6: *“Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.”¹⁴⁰*

En esta primera aproximación, intentamos demostrar brevemente, la complejidad del tema ya que, desde aquel entonces, se generaba un conflicto de opiniones respecto a la facultad de celebrar tratados por los miembros de una Unión.

Finalmente, concluye el autor, que los estados miembros de los estados federales no son sujetos internacionales, y en consecuencia carecen de la facultad de celebrar tratados internacionales, conforme a lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Por otra parte, Salviolo pone en el tapete la responsabilidad internacional de un Estado miembro que integra un Estado federal, en el caso de incumplimiento de una obligación asumida con un Estado extranjero, organización internacional o cualquier otro sujeto internacional.

Es interesante la cita de Salviolo respecto a lo establecido en el Artículo 7mo. del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de los Estados realizado por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U. el mismo establece: *“Se considerará también hecho del Estado según el Derecho Internacional, el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en tal calidad.”*

Ello va en clara consonancia, con los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹³⁹ *Ibíd*em, 24p.

¹⁴⁰ Sugerimos remitirse al texto de Salviolo, para profundizar en concreto las diversas posturas esgrimidas a lo largo de todas las votaciones realizadas por los Estados. Es dable destacar la labor del autor, en cuanto al análisis pormenorizado de los debates a lo largo de la historia, para arribar finalmente a la redacción final de la Convención de Viena, respecto a la capacidad de los Estados para celebrar tratados internacionales.

En este aspecto, señala el autor, la doctrina en general no ha arribado a un consenso en la materia, para el caso de un tratado celebrado por un estado federado con un estado extranjero.

Las diversas posturas doctrinarias, señalan la posibilidad de que, en los tratados celebrados se prevea la creación de tribunales arbitrales ante futuras posibles controversias.

Otra opinión radica en la distribución de la responsabilidad: el gobierno central puede ser el único responsable; el estado miembro podría ser el responsable exclusivo; como así también, mantener una responsabilidad compartida.

Es menester destacar la complejidad del tema, ya sea en cuanto a la capacidad de los estados miembros de celebrar acuerdos con naciones extranjeras, como asimismo, la responsabilidad que podría surgir ante la falta de cumplimiento de alguna obligación estipulada en ese convenio por parte del estado federado.

A mayor abundamiento, si en esa línea le sumamos que, en el orden provincial, concretamente en la provincia que resulta ser nuestra unidad de análisis, siquiera se hace mención a la facultad que establece el propio Artículo 124 de la Carta Magna, queda un largo trecho por recorrer, en cuanto a la univocidad respecto al tema de la subjetividad y responsabilidad internacionales en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto al tema que nos convoca, podemos referirnos a las conclusiones arribadas en el XXV Congreso Argentino de Derecho Internacional. Es interesante resaltar, que en el punto 5 de la Sección de Derecho Internacional Público, se aconseja la profundización del estudio de la subjetividad internacional de las entidades subnacionales, ante su activa gestión internacional.¹⁴¹

En el marco de dicho Congreso, la Dra. Anahí Priotti, al abordar en su ponencia el análisis de los términos sujetos y actores, indica que no hay normas que señalen de manera expresa, cuáles son los entes que poseen personalidad jurídica internacional. A diferencia de lo que sucede en el derecho interno, en el derecho internacional, al carecer de un legislador central, no crea sus sujetos, sino que es creado por sujetos.¹⁴²

Así, ante la creciente evolución de la comunidad internacional, resulta aconsejable, en cierto momento dotar de personalidad jurídica internacional a ciertas entidades.

Priotti sostiene que, determinar quiénes son sujetos del ordenamiento jurídico internacional, será el resultado de una constatación empírica de la realidad internacional, más que una determinación teórica.

¹⁴¹ Derecho Internacional. “A 200 años de la Asamblea General Constituyente del Año XIII”, celebrado en la Ciudad de La Plata, el 27 de septiembre de 2013. www.aadi.org.ar

¹⁴² PRIOTTI, Anahí. “Los entes subnacionales en el Derecho Internacional.” Consultado el 3 de junio de 2014 en www.aadi.org.ar

Es dable destacar, que la autora utiliza los conceptos de personalidad y subjetividad jurídica internacional como sinónimos.

En cuanto a la subjetividad activa y pasiva, guardando estrecha vinculación con la responsabilidad internacional, indica que para ser sujeto de un ordenamiento, no basta con ser titular de derechos, sino tener la posibilidad de hacer valer los mismos a través de una reclamación internacional, y además, si se establecen obligaciones para determinado sujeto, debe ser responsable internacionalmente en caso de violar las mismas.

Por otra parte, Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, cuando hacen mención a los convenios internacionales, destacan que la reforma propiciada en el año 1994, legitima a las provincias a realizar actividad en el ámbito internacional, en virtud de los tiempos aperturistas que convocan a las mismas a intervenir en el mercado internacional. A pesar de ello, los autores entienden, que no se llega a admitir la plena personalidad jurídica internacional de dichas entidades, con motivo de las propias limitaciones que establece la mencionada reforma en su Artículo 124.¹⁴³

En el proyecto presentado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) se cita el estudio realizado por Rodríguez en el año 2001, indicando que las unidades subnacionales no son actores según el Derecho Internacional, sino que comulgan con lo sostenido por Colacrai y Zubelzú, para quienes dichos entes subnacionales, son actores en el sentido amplio de las Relaciones Internacionales, en virtud que mantienen vínculos de diferentes especies, generan efectos recíprocos y entrelazan distintas sociedades de diferentes países. En este caso, lo que podemos observar una diferenciación en el orden académico, respecto a las diversas disciplinas abordadas.¹⁴⁴

A su vez, nos encontramos con González, quien indica que en el plano de las Relaciones Internacionales, los actores estatales no se circunscriben solamente a los gobiernos centrales de una nación. Menciona que existen numerosos casos en los cuales las provincias, regiones y Estados que conforman un país, también desarrollan actividades más allá de sus fronteras, los cuales denomina el autor "estados subnacionales". Además comulga con la tesis de que dichos estados son actores internacionales.

Al hacer referencia a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, como actores en las relaciones internacionales, el autor entiende que utiliza esos términos en un sentido amplio. En ellos comprende, los vínculos que mantienen con los actores públicos y privados de otros países. Pero con la salvedad, que no se encuentran incluidos dentro de esos vínculos, las acciones que podrían

¹⁴³QUIROGA LAVIE-BENEDETTI-CENICACELAYA op.cit. 997p.

¹⁴⁴CARI, Proyecto "Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas". Año 2011. www.cari.org.ar

definirse como de política exterior, en el entendimiento que éstas son propias del Estado nacional.¹⁴⁵

En relación a la responsabilidad internacional de las provincias, Carabajales y Gasol, cuando analizan la cuestión del "conocimiento" establecido en el Art. 124 de la Constitución Nacional, hacen mención a la postura de Juan Vicente Solá, en cuanto a un rol más activo del Congreso de la Nación, ante la eventual responsabilidad internacional del gobierno federal. Solá destaca el carácter constitutivo del "conocimiento" por parte del Congreso, que se acentúa a raíz de que puede estar en juego la responsabilidad internacional del Estado. Aquí se conjuga el tema que nos convoca, con la importancia que señala parte de la doctrina, en cuanto a la necesidad de reglamentar el citado artículo de la Carta Magna.¹⁴⁶

Esto conlleva a la identificación eventual del sujeto responsable a nivel internacional. Señalan los autores que algunos sostienen que la responsabilidad recae en el Estado federal, pues es quien tiene la facultad delegada de las relaciones exteriores. Los autores concluyen que, respecto a la actividad internacional de las provincias, no sólo existiría una restricción originaria establecida por la Constitución, sino también una limitación en virtud de las consecuencias de la acción, basada en la responsabilidad internacional.

Destacan que, al celebrar las provincias convenios internacionales, deben centrarse en las limitaciones estipuladas en el Art. 124 de la C.N. Asimismo indican, que dichos entes deben comprometer su crédito público o recibir el aval de la Nación, puesto que ningún Estado u organismo internacional correría riesgo.

Los autores hacen mención a otra postura, la cual señala que, si las provincias fueran solventes financieramente, no sería necesario el aval del Tesoro Público ni del Banco Central. Además indican que, dentro de esta postura, si fuese afectado el crédito público nacional por una provincia, la responsable en el ámbito internacional sería la propia provincia y no su gobierno central.

Carabajales y Gasol, en el acápite referido a aquellas provincias que incluyen la cláusula federal en sus textos constitucionales, hacen referencia a la cuestión de la responsabilidad internacional.

Primeramente, explican que una cláusula federal señala las *"facultades de gestión externa que pueden poseer los distintos miembros de un Estado Federal, conforme sus propias constituciones"*.¹⁴⁷

¹⁴⁵ GONZALEZ, op. cit. 1262p.

¹⁴⁶ CARABAJALES- GASOL, op. cit. 47-82pp.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, 66p.

A su vez, mencionan que respecto al Derecho Internacional Público, precisamente en lo referido a la Responsabilidad Internacional del Estado, en el caso de las federaciones, se advierte que ante el incumplimiento de un estado subnacional de un acuerdo celebrado en el ámbito internacional, la responsable sería la Nación, en ese ámbito.

En tal sentido, destacan el comentario del proyecto de James Crawford, relator de Naciones Unidas, quien en su informe para la Asamblea General, en su artículo 4, respecto a la responsabilidad internacional para el caso de federaciones, reconoce dos excepciones a la responsabilidad del Estado federal: cuando la contraparte acepta limitar la responsabilidad por incumplimiento solamente al estado subnacional y cuando lo establezca una cláusula federal.¹⁴⁸

En otro extremo, nos encontramos con Paredi, quien nos ofrece un análisis diferente de la cuestión.¹⁴⁹

El autor escoge la definición de sujetos de derecho internacional propiciada por J.A. Carrillo Salcedo, en el sentido de que:

“...son aquellas entidades que son destinatarias de las normas jurídicas internacionales, participan en su proceso de elaboración, y tienen legitimación para reclamar por su incumplimiento o incurrir en responsabilidad si son ellas quienes la infringen”.

A continuación, efectúa un análisis de cada premisa que compone dicha definición, para calificar si las provincias encuadran en la misma.¹⁵⁰

En ese sentido, respecto a que los sujetos internacionales deben ser destinatarios de norma jurídicas internacionales, tal cual reza la definición propiciada, señala Paredi, que desde el momento que los estados federados celebran un convenio internacional, son destinatarios de las mismas. En referencia al proceso de elaboración, sostiene que los estados federados, deben cumplir iguales pasos que los Estados nacionales y las organizaciones internacionales, esto es, en cuanto a otorgamiento de plenos poderes, manifestación del consentimiento, negociación, etc.

Cuando el autor analiza la cuestión de la legitimación para demandar por incumplimiento o su eventual responsabilidad, aclara que, para quienes sostienen la diferencia entre actores y sujetos del derecho internacional, los actores no cumplen ese requisito por lo cual no pueden accionar por incumplimiento y, a su vez, no pueden incurrir en responsabilidad.

¹⁴⁸ Los autores se refieren al Informe de la Comisión de Derecho Internacional, Anexo a la Resolución Nro. 56/83 de la Asamblea General, Naciones Unidas, proyecto de artículos del relator oficial Sr. James Crawford, sobre la responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos. El cual señalan que se puede hallar en Biblioteca Naciones Unidas, Sede Argentina, bajo el N° A/56/10 (01-59916 (S) 251001. En internet: página oficial de las Naciones Unidas, acudiendo al link referido a la Comisión de Derecho Internacional <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001report.htm>.

¹⁴⁹ PAREDI, Gabriel (2004) “Los estados federales y el derecho internacional. La descentralización estatal y los sujetos del derecho internacional”. *Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Año 2004, n° 26, p. 195-219. ISSN (versión papel): 1515-3371 / ISSN (versión digital): 2314-2766.

¹⁵⁰ El autor en su análisis, propone la definición de Carrillo Salcedo, Juan A.: “Curso de Derecho Internacional Público”, Ed. TECNOS, Madrid 1991, p.25.

Paredi sostiene que, no hay razón para excluir a los entes locales de esa condición, basándose en el cumplimiento de uno de los principios universales del derecho como es el *pacta sunt servanda*, lo cual les alcanza a dichos entes. Indica que, contrariamente, sería consumir una discriminación hacia los mismos carente de razonabilidad, cuanto mucho se podría pensar en una responsabilidad indirecta. Pero, en este caso, cabría la posibilidad de una acción de repetición y, en consecuencia, la carga patrimonial o detrimento en definitiva recaería sobre la provincia.

En el siguiente aparatado de su artículo, el autor, enumera los sujetos internacionales, aclarando que no hay consenso doctrinario ni jurisprudencial al respecto y, por tal motivo, no ahonda en las disquisiciones que se registraron en función de tal clasificación. Tan sólo se limita a enunciar lo que la doctrina llama sujetos, sujetos presuntos u otros sujetos: Estados, Organizaciones internacionales, O.N.G., Pueblos, Humanidad, Individuo, Empresas multinacionales, la Santa Sede, Estados diminutos, Colonias, algunos territorios autónomos y protectorados, Territorios bajo administración fiduciaria, Establecimientos públicos internacionales, Estados federados: resaltando que no son reconocidos como sujetos de acuerdo a los autores consultados por Paredi, pero por sus razones explicadas los ubica en la enumeración.

Resulta interesante el nuevo concepto que propone el autor en el ámbito disciplinar, tal el caso de la “movilización”. Ello es por dos motivos, para indicar por un lado, que pueden aparecer nuevos sujetos de derecho internacional y por otro, porque incluye en esta categoría a las provincias.

Más allá de las disquisiciones doctrinarias y jurisprudenciales, en virtud de la caracterización de sujetos y actores del derecho internacional, indica que ante la aparición de nuevos hechos que presuponen nuevas necesidades, surgirán nuevos actores y sujetos que prefiguren una nueva incorporación imprimiendo movilidad a tales categorías.

Destaca a su vez, que el derecho internacional no tiene que quedar ajeno a estos hechos impredecibles y debe adaptarse a los cambios, por ello debe ser flexible y elástico a las nuevas circunstancias.

Como eje central de su trabajo, estudia a las provincias como sujetos de derecho internacional. Si bien señala que parte de la doctrina no admite a dichos entes como sujetos en ese ámbito, la tilda de reduccionista en virtud que, en la nueva realidad internacional, las relaciones son más complejas y que interactúan otros sujetos además de los Estados. Sostiene que es favorable y funcional la admisión de nuevos sujetos y nuevos actores a la estructura internacional, entre otras cuestiones.

Finalmente, tal como anteriormente hemos hecho referencia, el autor concluye, en que los estados federados encuadran en la tipificación de sujetos de derecho internacional.

De acuerdo a lo esgrimido por Godio, las provincias no detentan el carácter de sujetos para el derecho internacional. En esta cuestión, comulga con Priotti, quien los identifica como actores y no sujetos internacionales, ya que por más que posean la facultad de celebrar convenios internacionales, la misma es otorgada por el derecho interno y no por el Derecho Internacional.¹⁵¹

Dicha consigna además se fundamenta en que, respecto de las obligaciones contraídas por los gobiernos provinciales, mayoritariamente son los estados nacionales quienes finalmente las asumen.

En ese sentido, el autor resalta la importancia del control ex ante, por el gobierno federal, para prevenir eventuales controversias internacionales.

Por otra parte Carnota, señala que las provincias son actores que no llegan per se, a ser personas jurídicas internacionales.¹⁵²

Destaca el autor, que ello sucede con motivo de la cambiante realidad internacional, sobre todo en el aspecto económico, en el comercio exterior, que se ve influenciada por los nuevos actores, como son las provincias, que, sin llegar a ser personas jurídicas internacionales, despliegan su accionar en ese ámbito.

En ese sentido, destaca Carnota, que el complejo mundo financiero y comercial, la interdependencia de los mercados, la integración regional, entre otros factores, generan vínculos “*capitaneados*” por una provincia, en vez de canalizarse por la Nación. Más allá de lo que pudiesen provocar estas acciones, necesitan ser “*blanqueadas*” por la codificación formal. En el entendimiento, de que es menester regular dicha actividad provincial.

Desde otro vértice, Hernández, quien aborda su análisis respecto de la integración regional supranacional, indica que los gobiernos locales, carecen de personalidad jurídica internacional. A raíz de ello, actúan dentro de las facultades que le otorga el derecho interno estatal.¹⁵³

Amén de ello, Hernández sostiene, que existen nuevas categorías de actores internacionales, dentro de las cuales se encuentran las entidades locales. Asimismo, también advierte que hay quienes le otorgan la capacidad para ser sujetos activos o pasivos de actividades internacionales.¹⁵⁴

¹⁵¹ GODIO, op.cit. 19p.

¹⁵² CARNOTA, op. cit. en el apartado de su introducción.

¹⁵³ HERNANDEZ, A. M., “Regiones, provincias y municipios en el proceso de integración”. *Revista temática Federalismi.it Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*. www.federalismi.it numero 1/2006.

¹⁵⁴ En líneas generales, el autor, en el marco de su análisis de la integración regional, trae a colación la clasificación realizada por Cloet Miró, a fines de superar la falta de personería internacional de las entidades locales. En ese aspecto: 1) La mayoría de la doctrina, se inclina por una mayor participación de dichos gobiernos locales, basado en el derecho interno y no en el internacional. En el afán de acercar al ciudadano a la actividad internacional, pero que no vulnere las relaciones exteriores que son competencia del estado central, quien guarda dicha supremacía. 2) Luego señala a aquellos que proponen un ámbito material propio de los municipios, a través de los cuales pueden mantener relaciones con sus pares extranjeros. En esta línea se inclina Barberis, para quien los acuerdos transfronterizos no forman parte de las relaciones exteriores, en virtud de lo cual los municipios no quieren ser actores internacionales, sino ejercitar sus competencias locales. 3) La tercera postura doctrinaria propone el nacimiento de un nuevo derecho: *terciumgenus*, entre el derecho internacional público y el derecho interno. (“La cooperación internacional de los municipio en el marco del

En otro vértice, Zeraoui cuando concluye su estudio en el cual analiza el concepto de paradiplomacia, celebra la reforma constitucional efectuada por la Argentina en el año 1994, y cuando hace referencia al Artículo 124, concretamente respecto de las provincias y regiones en su legitimidad para actuar en el escenario mundial las identifica como nuevos sujetos del derecho internacional.¹⁵⁵

Con el abordaje de esta pequeña muestra, que abarca desde los constitucionalistas, juristas e internacionalistas más destacados, intentamos demostrar que, amén que existe univocidad en sostener que las provincias no son sujetos del derecho internacional, la cuestión permanece en debate.

Ello se puede observar desde el orden jurídico hasta en el ámbito académico.

Comulgamos con aquello que señala Priotti, para quien determinar la calidad de sujeto de derecho internacional, será más bien el resultado de una constatación empírica de la realidad internacional, que de una determinación teórica. A esto debemos agregar, que no escapa a dicho escenario la comprobación de que, para el caso las provincias argentinas, despliegan una enorme actividad en el orden internacional.

Ello se ve plasmado, en la incorporación del Artículo 124 de la Constitución Nacional, el cual vino a constatar la mencionada realidad provincial, que justifica las postura de aquellos que sostienen, que los gobiernos locales carecen de personalidad jurídica internacional, y en consecuencia, actúan dentro de las facultades que les ofrece el derecho interno.

Pareciera ser un círculo que no logra resolverse. Si bien es una realidad plausible, no ostentan la calidad de sujetos internacionales y su regulación se encuentra bajo el ámbito jurídico interno, con lo cual se dificulta determinar la responsabilidad internacional para el caso de falta de cumplimiento de una obligación contraída como consecuencia de la actividad internacional desarrollada.

En este sentido, creemos que la reglamentación del Artículo 124 de la Carta Magna, proporcionará un claro de luz para intentar resolver ciertos aspectos desarrollados en el presente apartado.

Consejo de Europa- La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa". María AngelsClotet i Miró, editorial Civitas S.A., Madrid, España, 1992. 41-45pp.)

¹⁵⁵ ZERAOUI, Z. *La paradiplomacia y la política internacional de las regiones*, Desafíos, Bogotá (Colombia), (28-I). 15-34, semestre I de 2016. 31p.

Las Constituciones de las Provincias Argentinas-Facultades Internacionales.

En esta oportunidad, abordaremos los textos constitucionales de las provincias argentinas, con el objeto de incursionar en las mismas, para conocer el tratamiento que le han otorgado a nuestro tema de estudio.

Para ello, consideramos los trabajos más representativos a fines de lograr una metodología adecuada en este campo¹⁵⁶.

Se pueden observar los diferentes matices escogidos al momento de describir los textos provinciales. En algunos casos, consideran temas generales respecto a las relaciones internacionales. Asimismo, hay Constituciones que asumen principios generales de defensa de soberanía internacional, como también la incorporación de tratados internacionales y cláusulas federales. Además del objeto o materia sobre la que versan las actividades internacionales de las provincias que han sido incluidas en sus cartas, existen estudios respecto a los ciclos reformistas. Como así también, indican las atribuciones que le confieren a las distintas instituciones y poderes del gobierno provincial. Otros trabajos, se detienen en señalar las ubicaciones y apartados que ocupan dentro de la estructura de los cuerpos normativos provinciales.

Antes de comenzar el análisis pormenorizado de las cartas, es dable hacer mención, que las provincias de Chaco y Neuquén, han sido pioneras en incluir leyendas que permitan realizar gestiones internacionales para lograr satisfacer sus propios intereses. Por un lado Chaco, en el año 1957, concretamente en su Art. 137 inc 10, incorpora sujetos del derecho internacional respecto a la capacidad para celebrar acuerdos. En ese mismo año, Neuquén, propiciaba la búsqueda de nuevos mercados y alentaba en materia económica y comercio exterior su actividad para lograr una solución integral a sus demandas.

En ese sentido, se advierte que algunas provincias con anterioridad, ya hacían referencia a la materia, mientras que otras dan tratamiento a nuestra temática con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994.

¹⁵⁶ CENICACELAYA, op.cit. pp.35-48.; COLACRAI DE TREVISAN, M. y ZUBELZU de BACIGALUPO, G. Las Provincias y sus Relaciones Externas. ¿Federalización de la Política Exterior o Protagonismo Provincial en las Relaciones Internacionales? *Cuadernos de Política Exterior Argentina. CERIR. Serie Documentos de Trabajo n° 6*, Diciembre 1994. Rosario. ISSN 0326-7806 (edición impresa) ISSN 1852-7213 (edición en línea) pp.3-29.; ZUBELZU, G. (Coordinadora) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Provincias y Relaciones Internacionales. Primer Informe*. Bs. As., agosto de 2004, 54p; GASOL VARELA, op.cit. 34p.

En la actualidad, creemos que existe una crisis del gobierno central en pos de satisfacer las demandas locales. Ello genera que las provincias argentinas, propicien un rol internacional más activo en búsqueda de sus intereses, con lo cual provoca una mayor autonomía para la toma de decisiones.

A continuación, y siguiendo la línea de los estudios analizados, haremos referencia a las cartas provinciales que guardan relación con nuestro tema de investigación¹⁵⁷.

Primeramente, es dable destacar que en las constituciones de Salta, Tucumán y San Luis, incluyen en sus preámbulos la cuestión de la integración latinoamericana.

Asimismo, la de Neuquén, incorpora en un anexo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y la de San Juan la agrega en el apartado de Declaraciones, Derechos y Garantías. En un mismo sentido, la carta de Córdoba, anexa la mencionada Declaración Universal y la parte declarativa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la cual la provincia ha adherido en la misma línea que la Nación.

Sobre la cuestión Malvinas, podemos señalar, que Formosa fue la pionera en mencionarla como una "causa nacional irrenunciable e imprescriptible". Lo propio realizó Chubut en su carta. En relación a estas provincias, la primera de ellas, alienta el incremento del comercio fronterizo y su participación en las políticas económicas en consonancia con las nacionales. En tanto Chubut, establece de manera expresa, en su Artículo 84, cuestiones referidas al comercio internacional.

En el marco de las Declaraciones, Derechos y Garantías, Catamarca, La Rioja, Formosa, Jujuy, Córdoba, La Pampa y Tierra del Fuego, promueven los acuerdos internacionales a fines de satisfacer sus intereses, sin avanzar sobre la órbita nacional.

¹⁵⁷ Los trabajos sobre los cuales realizamos el presente análisis han fundamentado su estudio en los siguientes artículos y ciclos reformistas de las cartas provinciales: Salta (1998) Preámbulo, art. 3 incs. 1, 2; art. 76; art. 98 inc. 1; art. 127 incs. 5, 7 y art. 144 incs. 13, 14. Tucumán (2006) Preámbulo, art. 67 y art. 101. Neuquén (2006) art. 6; art. 8; art. 148; art. 189 y art. 214. San Juan (1986) art. 113; art. 150 inc. 2 y 189 inc. 9 (1996) art. 90; art. 102, art. 113; art. 150 inc. 2 y art. 189 inc. 3. Formosa(1991) art. 6 inc. 8; 38 inc. 9; art. 39 y art. 52 y art. 120 inc. 1 (2003) art. 6 incs. 1 y 8; art. 99; art. 118 inc. 1. Río Negro (1988) art. 12 incs. 1, 2, 3, 6, 7; art. 139 inc. 10; art. 181 incs. 13 y 14. San Luis (1987) Preámbulo, art. 79; art. 80; art. 91; art. 88; art. 144 inc. 2 y art. 168 inc. 15. La Rioja (1986) art. 105 inc. 12 (1998) art. 16; art. 102 inc. 12. Catamarca (1985) art. 110 inc. 11 y art. 149 inc. 15 (1988) art. 6 inc. 8; art. 10 incs. 4 y 11; art. 149 inc. 1. Jujuy (1986) art. 1; art. 2; art. 3; art. 123 incs. 34 y 36 y art. 137. Córdoba (1987) art. 16 inc. 6 y 144 inc. 4. (2001) art. 16 incs. 1 y 2; art. 104 inc. 2 y art. 144 incs. 4 y 33. Tierra del Fuego (1991) art. 5 incs. 1 y 5; art. 105 inc. 7 y art. 135 inc. 1. La Pampa (1994) art. 4; art. 68 inc. 2; art. 81 inc. 1. Chaco (1994) art. 13 inc. 5; art. 119 incs. 4 y 7 y art. 141 inc. 10. Buenos Aires (1994) art. 103 inc. 9 y 144. Misiones (1958) art. 101 incs. 1, 6 y 28 y art. 116 inc. 8. Santa Fe (1962) art. 55 incs. 10, 11 y 12 y art. 72 inc. 12. Santiago del Estero (2005) Preámbulo, art. 5; art. 136 incs. 1, 13 y 14; art. 160 inc. 5 y 220. Corrientes (1997) art. 118 incs. 1 y 2; art. 162 inc. 7 y 227. Mendoza (1997) art. 99 inc. 1 y art. 128 inc. 6. Chubut (1994) art. 14 inc. 5; art. 84; art. 135 inc. 1 y art. 155 inc. 7. Santa Cruz (1998) art. 104 incs. 1 y 10 y art. 119 inc. 4. Entre Ríos (2008) art. 75; art. 122 incs. 1 y 25 y art. 242. Ciudad Autónoma de Bs. As. (1996) art. 80 inc. f y art 104 inc. 1 y 3.

En el aspecto institucional, las cartas de Jujuy, Chaco, Chubut, Tierra del Fuego y San Luis, facultan al poder legislativo a aprobar acuerdos internacionales y, a su poder ejecutivo, la atribución de celebrar tratados internacionales con la anuencia de las legislaturas y el gobierno nacional.

En una misma línea, se expresan las constituciones de Salta, Córdoba, Río Negro, San Juan y Catamarca. Particularmente, la carta catamarqueña, señala al Poder Ejecutivo como representante del estado y del pueblo provincial, en sus vínculos con estados y organismos internacionales.

Asimismo, las constituciones de Córdoba, Chubut, Chaco, Salta, La Rioja, incluyen en sus textos cláusulas federales en torno al objeto de nuestro estudio.

Respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también se encuentra facultada para efectuar gestiones internacionales.

Es dable resaltar, que la provincia de Buenos Aires, si bien se reformó en el año 1994, en consonancia con la carta nacional, no incluye de forma expresa las facultades mencionadas, aunque en la práctica realiza actividades internacionales, tal como se pretende demostrar en la investigación que se propicia.

De igual manera, coinciden en la ausencia de normas las constituciones santafesinas y misioneras, no obstante desarrollar gestiones en el orden internacional.

Por otro lado, las Cartas de las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Corrientes, Chubut, Mendoza, Entre Ríos, y Santa Cruz, establecen facultades internacionales.

Asimismo, se advierten en los organismos de gobierno provinciales, las crecientes áreas internacionales, en los diversos niveles y estructuras institucionales.

Una cuestión a resaltar, es el caso de la constitución de San Juan, la cual señala expresamente, que debe darse conocimiento previo al Congreso Nacional, de los convenios celebrados por su gobernador con el acuerdo de la legislatura local. En tanto que, si la Cámara de Diputados provincial no se pronunciare en el término de noventa días de presentado, el texto del tratado se considera rechazado.

Al conjugar la metodología de los trabajos analizados, también se pueden establecer diversas etapas reformistas. Aquellas Constituciones que han sido modificadas a partir del año 1983, con el advenimiento de la democracia, las cuales incorporaron de manera expresa la cuestión internacional, y la conservan, tal como Catamarca en 1985; Jujuy, La Rioja y San Juan en 1986; Córdoba y San Luis en 1987; Río Negro en 1988; Formosa y Tierra del Fuego en 1991.

Otro ciclo de reformas se ha propiciado a partir del año 1994, en consonancia con la modificación de la Carta Magna. Tal el caso de C.A.B.A., en 1996; La Pampa y Chubut en 1994; Salta y Santiago del Estero en 1998; Tucumán en 2006; Corrientes en 2007 y Entre Ríos en 2008.

Hasta aquí y tal como oportunamente mencionamos, hemos tomado los diversos lineamientos proporcionados por los trabajos analizados, para intentar hacer una breve referencia del tratamiento que las Cartas provinciales argentinas le otorgan a las actividades internacionales de los gobiernos locales como herramientas de paradiplomacia.

CAPITULO V

LA PARADIPLOMACIA.

Antecedentes históricos-Estado de la cuestión.

A lo largo del tiempo, en el marco de las relaciones internacionales, se han analizado las transformaciones que surgen a partir de la concepción del Estado-Nación, como único actor central en el plano global, tal como lo argumenta la corriente realista. Esta última, ha ocupado un rol hegemónico en el desarrollo académico y en la forma predominante de representarnos el escenario internacional para su estudio.

Una de las características que comienza a surgir en el plano mundial luego de la Guerra Fría, dando cuenta de una nueva dimensión integral de la realidad, es la interconexión de los miembros del sistema internacional. Así, ya desde la década del '70, el paradigma realista ha sido fuertemente cuestionado por quienes reconocieron la presencia de nuevos actores en el escenario internacional, y la diversificación de vías por las cuales corrían nuevas tramas de relaciones en un contexto definido en términos de interdependencia. Esta nueva teoría acuñada por Keohane y Nye¹⁵⁸ e identificada como *interdependencia compleja*, critica el modelo Estado-céntrico de la escuela realista. Es decir, que ya deja de considerarse a las relaciones internacionales como patrimonio exclusivo del Estado, para dar paso a una creciente participación de varios actores gubernamentales y no gubernamentales en la escena mundial.

Si bien los padres de la teoría de la interdependencia compleja, no se abocaron específicamente a estudiar el tema de la actividad internacional de las unidades subestatales, contribuyeron a sentar las bases para el análisis posterior de esta nueva perspectiva en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Así también, otro de los factores que permitió el incremento de las actividades en el escenario mundial de las unidades subnacionales, es la globalización de la economía. Corriendo de plano el control del territorio a través del poder militar por parte de los Estados, hacia la conquista de mayores porciones de economía en el mercado mundial.

Entonces, ante la creciente necesidad de las ciudades o regiones de canalizar las demandas domésticas, ya sean estas motivadas desde lo económico (buscando nuevas inversiones, tecnologías y mercados para ubicar sus productos, por ejemplo) cultural, político, o bien, ante la situación de

¹⁵⁸Al nombrar a estos referentes, no podemos dejar de mencionar la obra que los identifica: *Poder e Interdependencia La política mundial en transición* (1989). A través de sus investigaciones, introdujeron conceptos innovadores en el ámbito de las Relaciones Internacionales, tales como transnacionalismo e interdependencia. Además, señalaron la idea de que el poder internacional tiene varias dimensiones y no exclusivamente la de la seguridad de los Estados.

ocuparse de conflictos étnicos o fronterizos, se fueron proyectando hasta irrumpir en el plano mundial con el lógico afán de resolver esas cuestiones.

Más allá de adoptar o crear el término adecuado o exacto para este fenómeno, y amén que el reto teórico es importante, la realidad es de una magnitud tal, que vino a romper con el privilegio exclusivo del Estado, como actor unitario y monolítico, para formular y ejercer la política exterior. Dejando asimismo, translucir la necesidad de respuestas, ante la falta de capacidad de los gobiernos centrales para resolver los problemas locales y canalizar los mismos en la arena mundial, transformando de esta manera, la estructura clásica del escenario internacional.

Tal como se mencionó oportunamente en esta investigación, la paradiplomacia es ciertamente, un tema nuevo en el ámbito académico de las Relaciones Internacionales. Y, a su vez, el desarrollo del concepto aún continúa en debate. Ello, es en virtud de la ausencia de una definición unívoca del mismo en ese espacio.

Esa emergencia en el término paradiplomacia, provoca la aparición analítica de otros conceptos, como se ha demostrado en otros apartados del presente estudio.

De todas maneras, es dable destacar, que el término paradiplomacia es el que tiene mayor acogida y sustento dentro del ámbito académico, lo cual se ve plasmado en los diversos materiales bibliográficos.

Ese estado de avance, se debió a una serie de investigaciones pioneras en la temática, dentro de las que se destacan las de Ivo Duchacek y SoldatosPanayotis.¹⁵⁹ Quienes centraron sus ejes, principalmente, en trabajos acerca de la paradiplomacia en Europa y América del Norte.

La aparición de sus primeros escritos data de la década del ochenta, circunscriptos en el debate intelectual y político norteamericano, utilizando la expresión paradiplomacia, como término adecuado, ante la creciente actividad internacional de los gobiernos no centrales. Ese debate académico, se focalizó en los cambios, por aquellos años, de los Estados federados norteamericanos, más aún alas relaciones de los gobiernos federales y los estados federados respecto a la política exterior.

En ese sentido, y como bien señala Aguirre Zabala, Duchacek acepta el uso del término paradiplomacia propuesto por Soldatos, en reemplazo del uso inicial del concepto microdiplomacia.

¹⁵⁹En efecto la doctrina sostiene que los primeros autores en usar el término paradiplomacia fueron Ivo Duchacek y PanayotisSoldatos. Entre sus obras principales encontramos: respecto a Duchacek, I. *The International Dimension of Subnational Self-Government* (1984) y *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones* (1986). En relación a Soldatos P. junto a Michelmann, H. podemos citar la obra: *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales* (1990).

Dando cuenta de las primeras menciones académicas acerca del origen de la paradiplomacia, como pretendida función analítica respecto a la actividad internacional de los gobiernos no centrales.¹⁶⁰

En América Latina, ya desde los años ochenta, encontramos una incipiente acción exterior por parte de las unidades subnacionales. Principalmente centraron su eje en el desarrollo y las relaciones de buena vecindad. Hasta ese momento no estaban dadas las condiciones para innovar en ese terreno, en virtud del fuerte nacionalismo latinoamericano y el contexto político no democrático. Pero con el correr de los años y ante un nuevo escenario regional, los gobiernos latinoamericanos observaron esas formas de acción exterior que paulatinamente se venían ensayando en regiones fronterizas, como un valioso instrumento para la promoción de la integración económica, la concertación regional y el fortalecimiento de la democracia.¹⁶¹

Es dable destacar lo observado por Zeraoui, quien señala que la política internacional se volvió compleja, en el sentido que no sólo podemos entender las relaciones internacionales como exclusivas de los Estados. Sostiene que el concepto paradiplomacia ya existía en el Derecho Internacional desde la década del sesenta, mientras que, en el ámbito de las Relaciones Internacionales para que el término ingrese al análisis hay que esperar hasta los años setenta.¹⁶²

Asimismo, podemos mencionar que, en los últimos años, algunos países de América Latina, revisaron sus constituciones para otorgarle un marco legal a las prácticas internacionales de sus regiones o provincias que ya se venían consumando.

Destaca Zeraoui, que los años noventa, fueron el marco propicio que permitió que las regiones ampliaran sus actividades en el terreno internacional, e incluso en varios países se realizaron reformas en sus cartas constitucionales, como en el caso de la Argentina en el año 1994, cuestión que convoca nuestro campo de investigación.¹⁶³

Es dable destacar, la cita que hace Oddone de Zeraoui, que guarda estrecha vinculación con nuestro tema de análisis, en virtud que la falta de un marco jurídico adecuado, podría producir excesos ante la ausencia de límites respecto a la actividad paradiplomática. Asimismo señala “*es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede*

¹⁶⁰AGUIRRE ZABALA, I. (2000) “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”. En *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Eds. Francisco Aldecoa y Michael Keating. Madrid: Editorial Marcial Pons. p.203-235. ISBN: 84-7248-806-03. 207p.

¹⁶¹CORNAGO PRIETO, N. (2000) “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación”. En Aldecoa, F. y Keating M. op.cit.55-78pp. 65p.

¹⁶²ZERAOUI, Z. “La paradiplomacia y las relaciones internacionales” en *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Agosto 2013, Coord. Z. Zeraoui. Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., Tecnológico de Monterrey, ISBN: 978-607-7512-38-7. 6-7pp.

¹⁶³ZERAOUI, Z. Presentación de la Revista Desafíos, p.10. Quien a su vez, se destaca como Editor Invitado y propone en la Introducción su trabajo “Para entender la paradiplomacia.” Pp15-34. *Revista Desafíos*. Bogotá (Colombia), Universidad del Rosario, N° 28-I, semestre I de 2016. ISSN 0124-4035 ISNE 2145-5112.9-462pp.

ejercerse la paradiplomacia sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado-central o federal- debe tener.”¹⁶⁴

En ese sentido, y tal como ha sido plasmado en nuestro proyecto preliminar, se han producido numerosos estudios en función de la participación de los gobiernos subnacionales en el plano internacional, ya sea de las provincias argentinas, como también se ha trabajado en el marco de las grandes ciudades y de los municipios intermedios o aglomeraciones de tamaño intermedio.

Con lo cual, el marco académico nos propone un estado de avance, que trasluce los desafíos que afrontan en la práctica el rol proactivo que ostentan los gobiernos subnacionales, tras haber traspasado las fronteras locales, nacionales, ampliando sus oportunidades y estableciéndose como un claro actor en la arena internacional.

A partir de estas constataciones, debe entenderse que la participación externa de las entidades mencionadas en el párrafo anterior, materializa y aplica sus estrategias de un gobierno de ese nivel en el campo de las relaciones internacionales.¹⁶⁵

Desde otro vértice, Soukiassan,¹⁶⁶ considera que las entidades subestatales como actores internacionales, carecen de legitimidad externa y ausencia de capacidad formal y legal para actuar más allá de las fronteras nacionales. Su afirmación, se origina con motivo que las reglas y prácticas en la política internacional contemporánea, se han establecido por y para los Estados nacionales.

En principio no comulgamos con el criterio sostenido por el autor, en virtud que amén de la práctica, y como ha quedado demostrado desde nuestro aporte jurídico en la presente investigación, y en referencia a la Argentina, a partir del año 1994 mediante la reforma de la Carta Magna, se faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, entre otras cuestiones, y con ciertos límites y responsabilidades establecidos.

A su vez, no objetamos que los gobiernos locales, puedan desplegar sus políticas e intereses más allá de su esfera territorial.

Si bien consideramos que es una cuestión compleja y que, tal como señala Soukiassan, en ciertos casos, los Estados nacionales se tornan reacios a generar espacios para que las unidades subestatales se proyecten hacia el escenario internacional, no estimamos que dicho accionar vulnere la soberanía del Estado central. Propiciamos y celebramos la actividad conjunta y mancomunada, para lograr satisfacer necesidades e intereses locales.

¹⁶⁴ ODDONE, N. “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)” pp.119-145, en *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Agosto 2013, op. cit.p.133.

¹⁶⁵ CALVENTO, M. (2016). “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina.” *Desafíos*, 28(I), 295-332. Doi: dx.doi.org/10.12804/desafíos.28.1.2016.07

¹⁶⁶ SOUKIASSAN, C. *La actividad internacional de las entidades subestatales*. Ponencia presentada en el II Congreso de Relaciones Internacionales del IRI-UNLP. La Plata, Bs. As. 11 y 12 de noviembre 2004. 4-6pp.

Comulgamos con el autor, que resulta un entramado complejo la acción exterior de las provincias y regiones, en un mundo dominado por gobiernos nacionales y organismos internacionales, pero, al mismo tiempo, desplegando los marcos legales adecuados y las políticas públicas más óptimas, se puede llegar a trabajar en consonancia, con el objetivo de que aquellos gobiernos locales puedan alcanzar sus metas.

Es menester destacar, que la actividad de las entidades subnacionales se ha incrementado en los últimos años, han desplegado sus relaciones para determinar y conseguir sus propios objetivos, y este nuevo fenómeno ha alcanzado una magnitud tal que se refleja en su consolidación en el escenario internacional.

Paradiplomacia: Concepto

La paradiplomacia, es ciertamente un tema nuevo en el ámbito de las Relaciones Internacionales y, a su vez, la noción misma del término aún continúa en debate. Ello es en virtud, de la ausencia misma de una definición unívoca de dicho concepto en ese espacio.

Esto produce el alejamiento de algunos autores, motivados en su ambigüedad e indefinición, como aquellos que la adoptan pues aplauden la versatilidad del concepto. Esa emergencia en el significado de paradiplomacia, provoca la aparición analítica de otros términos.

La doctrina, cuando se refiere a las actividades paradiplomáticas, lo hace en base a una estructura gubernamental, por así decirlo jerárquica, que parte del Estado como gobierno central y como principal protagonista de la diplomacia, en torno a sus gobiernos descentralizados como unidades subnacionales o subestatales. Es decir, que confluyen de alguna manera la territorialidad, como elemento tipificante del Estado, y la estructura de la administración pública en sentido amplio, desde el plano político.

En ese marco, nos encontramos con autores que le imprimen al concepto de paradiplomacia, las vinculaciones internacionales que realizan de manera directa los entes subestatales, como el caso de Cornago Prieto, quien describe dicho término como:

“La participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.¹⁶⁷

O como el caso de Duchacek quien denominó paradiplomacia a:

“Las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros. Y se distingue de la diplomacia normal en que es específica sectorialmente, más que en representar a la unidad territorial como un todo”.¹⁶⁸

En un mismo sentido David J. Sarquís, señala que la paradiplomacia: *es una especie de “capacidad para la política exterior” de entidades sub-nacionales y su participación con independencia de sus estados metropolitanos en la arena internacional, en busca de sus propios y específicos intereses nacionales*”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ CORNAGO PRIETO, N. “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, Paradiplomacia: *Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Editorial Marcial Pons. 2000. pp. 55-78. ISBN: 84-7248-806-03. 66p.

¹⁶⁸ ZUBELZÚ, G. “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas” en, Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubezú, Graciela, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –P.N.U.D.2008. 19-46pp. 34p.

¹⁶⁹ SARQUÍS, D. J. “Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia”, en Zeraoui, Zidane *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, México: Montiel & Soriano, 2009. 342pp. ISBN: 978-607-7512-06-6. 30p.

A contrario imperio, destacamos el significado que le otorga MartinsSenhoras a la paradiplomacia, para quien confluyen una pluralidad de actores, no sólo los organismos gubernamentales. Considera que la paradiplomacia se refiere a:

“...procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales.”¹⁷⁰

Continuando con la variedad de términos esgrimidos con anterioridad, presentamos el caso de Hocking, quien utiliza el término *diplomacia de múltiples niveles* en la cual:

“La diplomacia internacional no se considera como un proceso separado, regido por guardianes indiscutibles, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactuarán de distintas maneras dependiendo del tema, de sus intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel.”¹⁷¹

Este concepto le asigna mayor complejidad, e inclusive no despliega la actividad diplomática del Estado como gobierno central y sus unidades subestatales como procesos separados, sino que los identifica como un todo, una red, otorgándole cierto dinamismo propio de la realidad cambiante.

Entre las diversas fuentes relevadas, nos encontramos también, siguiendo esa misma línea, aquellos que señalan en sus definiciones las actividades de las unidades subestatales, de manera simultánea o en conjunto con el gobierno central, como es el caso de Kincaid y Natalizio. El primero de ellos, utiliza el término *constituentdiplomacy*, para señalar que los gobiernos subnacionales, participan de una co-formulación de la política exterior con el gobierno central.¹⁷²

Por su parte Natalizio, describe a la paradiplomacia como:

“...la activa participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales contemporáneamente a la acción estatal, constituyendo novedosas formas de acción exterior que, no obstante su autonomía, siguen estando subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado Nacional.”¹⁷³

Es dable resaltar, la propuesta de Roberto Domínguez, quien distingue paradiplomacia y diplomacia constitutiva, donde en la primera “*el gobierno central es el actor abrumadoramente dominante*”, mientras que la *diplomacia constitutiva* “*se refiere a los casos donde los gobiernos locales han asumido un rol proactivo y asertivo en las relaciones internacionales, y además han*

¹⁷⁰ MARTINS SENHORAS, E. “*Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades*”, Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. EGAL.2009. Universidad de la República. Montevideo.

¹⁷¹ HOCKING, B. “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en, Francisco Aldecoa y Michael Keating, op. cit. 29-54pp. 50p.

¹⁷² ZUBELZÚ, G., (2008) op. cit. 35p.

¹⁷³ NATALIZIO, M. V. “*La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”, 2007. Bs. As.: CAEI. Consultado en línea el 22-5-14, 40p.

adoptado estrategias coordinadas junto con los gobiernos centrales o nacionales.”¹⁷⁴ En esto último comulga con las acepciones de Kincaid y Natalizio. Estimamos, que le otorga mayor intensidad en un actor u otro de acuerdo a cada término.

Interpretamos el sentir de estos autores, y nos servimos de ellos, para asignarle a nuestra definición un tinte positivo, de concertación y no conflictivo al accionar de las unidades subnacionales con el gobierno central en el marco internacional.

Desde otro vértice, encontramos autores que despliegan sus clasificaciones de manera antagónica o contraponiendo conceptos, como el caso de Paquin, quien diferencia la paradiplomacia de la *protodiplomacia*. Con esta última, se refiere a las acciones internacionales llevadas a cabo por entidades subnacionales con el objetivo de obtener su independencia y soberanía, mientras que con el término *paradiplomacia*, describe las estrategias que buscan reforzar o construir una nación minoritaria en el contexto de un estado plurinacional, pero sin el interés de independizarse.

Por su parte Zeraoui, en referencia a la *protodiplomacia*, señala que tiene además un carácter de búsqueda de legitimidad por parte de la comunidad internacional.¹⁷⁵

En aras de plasmar conceptos desde el antagonismo o la distinción, Zeraoui, también distingue la *paradiplomacia positiva* y la *negativa*. La positiva “*se da cuando las regiones actúan bajo los mismos lineamientos del gobierno central y proveen de apoyo y herramientas para llevar a cabo ese proyecto*”. La negativa, “*va en contra del Estado lo que conlleva desde un movimiento para pedir más autonomía hasta un movimiento separatista, pero que al exterior buscan dar una imagen negativa del país.*”¹⁷⁶ Pareciera que esta última iría aún más allá que la categoría de protodiplomacia.

Siguiendo al citado autor, Duchacek, también hace una clasificación entre la *paradiplomacia directa e indirecta*:

*“...la paradiplomacia directa se da cuando la región o subgrupo tiene una actuación directa en la escena internacional y tiene las verdaderas relaciones al exterior. En cambio la paradiplomacia indirecta, se usa cuando desde el interior se hace presión para moldear las políticas que usara el gobierno central al exterior.”*¹⁷⁷

Otro de los fenómenos que encontramos en escena es el llamado *glocalización*. El término simplifica y reúne a la globalización y a la localización. Zobelzú, es una de las autoras que aborda el análisis de dicho fenómeno y quien indica que fue acuñado por Roland Robertson con motivo de las prácticas de negocios japoneses en el mundo.¹⁷⁸

¹⁷⁴ ZERAOU, Z. (2009) *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, México: Montiel & Soriano, 2009. 342pp. ISBN: 978-607-7512-06-6. 8p.

¹⁷⁵ Ib. 18p.

¹⁷⁶ Ib. 20p.

¹⁷⁷ Ib. 20p.

¹⁷⁸ ZUBELZÚ, op.cit. 19-46pp.

Por su parte, Zeraoui, citando a Mariano Ferrero, recuerda que dicho concepto es utilizado por Ulrich Beck en las teorías de la Sociedad Cosmopolita. El cual considera que es un fenómeno de incrustación local en lo global, que no representa la negación del territorio, que procura actividades que se materializan en lugares físicos, muy concretos situados en territorios nacionales.¹⁷⁹

Es dable destacar la postura de Kincaid, quien rechaza el término paradiplomacia, porque considera que el prefijo “*para*” significa “*a un lado de*” o “*de lado de*”, implicando un status secundario. En un mismo sentido, Zubelzú prefiere utilizar el término “*gestión internacional o externa*” en referencia a la experiencia de las entidades subnacionales, ya que considera que el empleo del término paradiplomacia:

*“puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo “para” tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes”.*¹⁸⁰

A su vez, la mencionada autora refiere, que en los albores del estudio del fenómeno, Ivo Duchacek, hacía mención en sus primeros escritos, al término *microdiplomacia* para describir la acción de los gobiernos no centrales.

Zubelzú, al abordar el análisis conceptual desplegado por Duchacek, señala que la diplomacia identitaria, intenta diferenciarse del concepto de protodiplomacia, ya que no persigue un objetivo de independencia. Indica que “*los actores subnacionales que ejecutan este tipo de diplomacia buscan obtener en la arena internacional los recursos simbólicos y materiales que le fueron negados en el ámbito interno y de los cuales carecen.*”¹⁸¹ Menciona como ejemplos los casos de Cataluña, Québec y Flandes.

En aras de continuar con el despliegue de terminología, nos encontramos con otro concepto señalado por Zeraoui, el de *mesogobiernos o gobiernos no centrales* acuñado por Iñaki Aguirre, los cuales, según éste último, buscan vincularse con el exterior a fines de mejorar las capacidades institucionales y atraer recursos y talentos necesarios para desarrollarse.¹⁸²

A su vez, nos encontramos en la obra coordinada por Zeraoui, con un artículo de Morales Dávila, quien incorpora un novedoso concepto en el ámbito paradiplomático, cual es el de *placebranding*, como una de las estrategias que despliegan los gobiernos subestatales para el desarrollo local.¹⁸³

¹⁷⁹ ZERAOU, (20013) op. cit. 36p.

¹⁸⁰ ZUBELZÚ, op.cit. 19p.

¹⁸¹ Ib. 11p.

¹⁸² ZERAOU, (2013) op.cit. 30p.

¹⁸³ MORALES DÁVILA, V. “El place branding de las entidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local” en Zidane Z. (2013) op.cit. 235-256pp. 237p.

Dicho autor, propone una nueva reinterpretación federal, como consecuencia de los procesos globalizadores. Para quien, no sólo hay que analizarlos desde la perspectiva de la política económica internacional, sino desde los estudios del federalismo, lo cual guarda vinculación con nuestro tema de investigación, desde la concepción jurídica de la actividad internacional de las entidades locales, primordialmente las provincias de la Argentina. Su estudio se centra en el desarrollo, como uno de los objetivos que establecen los gobiernos subestatales.

Continuando con los diversos conceptos esgrimidos, nos encontramos con Calvento, quien describe en sus estudios la *política internacional subnacional*, para explicar la política pública desarrollada por los gobiernos locales, con el claro objetivo de intervenir en las relaciones internacionales. Esto significa que, normativa e institucionalmente, se propicia desde el propio Estado nacional y provincial argentino, la participación internacional de esos actores, con los límites establecidos por la Constitución Nacional.¹⁸⁴

A continuación, la autora indica que dicho enfoque, permite realizar un estudio preliminar, integral y descriptivo de la actividad internacional. Para luego, avanzar en la incorporación de elementos para el análisis de los procesos, a partir de los cuales se genera la mencionada política internacional subnacional, materializada en el concepto de *gestión internacional*, que propiciaría una profundización de variadas dimensiones a partir de dicha actividad.

Es dable destacar, la observación que realiza Zeraoui, en el sentido que la paradiplomacia no significa el declive o sustitución de la diplomacia realizada por los Estados. Lo que ocurre es que le otorga un entramado más complejo, en virtud que cada actor, desplegará sus vínculos internacionales conforme a sus propios intereses. A pesar de ello, el Estado no deja de tener importancia, ya que es quien marca el camino y el diseño de su política exterior y, mediante sus acciones, puede influir en la actividad desarrollada por aquellos. En última instancia, de acuerdo al autor, representa los intereses globales de sus entes subnacionales.

A su vez, resulta interesante, cuando señala que la paradiplomacia, genera una competencia feroz entre las regiones y diversos actores, en el afán de atraer las mejores inversiones. Ello podría conllevar, a que las estrategias desplegadas, establezcan condiciones competitivas de tal magnitud que, algunas veces, provoquen por ejemplo, el detrimento del medioambiente, como es el caso de los incentivos fiscales.

Comulgamos con lo referido por el citado autor, quien aborda la emergencia del término *paradiplomacia*, y propone que el mismo sea el concepto “paraguas” que incluya todas las demás acepciones, con motivo que los otros vocablos se refieren a casos particulares, o dimensiones

¹⁸⁴CALVENTO, M. (2016) op. cit. 324p.

específicas, territoriales, temáticos, en el entendimiento que paradiplomacia pareciera ser un concepto más abarcativo.¹⁸⁵

Asimismo, hace una especie de distinción, en cuanto que la diplomacia es una actividad exclusiva del gobierno federal y la paradiplomacia se vincula a los gobiernos intermedios, como provincias, municipalidades, pero siempre que se relacionen a las entidades gubernamentales, puesto que el sector privado, como las empresas o las universidades, para el autor desarrollan actividades o relaciones internacionales, pero diferentes a lo que representa la diplomacia y la paradiplomacia.

Resulta novedosa la apreciación que hace de las actividades específicas como medioambiente, cultura y frontera, las cuales no implica el uso de paradiplomacia medioambiental o fronteriza, no son conceptos nuevos, sino que son campos específicos en los cuales se aplica la paradiplomacia.

Como se puede observar, con lo desarrollado hasta aquí, existe una amplitud y heterogeneidad de criterios que dan origen a la diversidad en la denominación de la actividad internacional de los actores subestatales. Asimismo, esto se refleja en las distintas teorías que proporcionan diversos enfoques para dar tratamiento a dicho accionar.

En este sentido, nos servimos de ciertos aspectos de las definiciones propiciadas por los autores citados, para ofrecer nuestra propia conceptualización. Es por ello, que consideramos a los diversos actores subnacionales que proyectan su accionar internacional, a los sujetos con quienes éstos se vinculan y, en esta pluralidad, a los fines perseguidos por los cuales realizan esas actividades.

Entonces, tras habernos nutrido de las diversas acepciones propiciadas por los autores mencionados, estamos en condiciones de señalar que entendemos que la paradiplomacia, viene a describir *la participación de los actores subnacionales en las relaciones internacionales, a fin de obtener recursos y dar respuesta a problemas específicos de cada área con mayor celeridad y dinamismo, sin la intervención del gobierno central pero en consonancia con sus prioridades y objetivos.*¹⁸⁶

¹⁸⁵ Zeraoui aborda la cuestión del término paradiplomacia en la Presentación de la Revista Desafíos, Quien a su vez, se destaca como Editor Invitado y, propone en la Introducción, su trabajo “Para entender la paradiplomacia.” *Revista Desafíos*. Bogotá (Colombia) Universidad del Rosario, N° 28-I, semestre I de 2016. ISSN 0124-4035 ISNE 2145-5112. 10p.

¹⁸⁶ Si bien es nuestra humilde aproximación al concepto de paradiplomacia, hemos intentado analizar los diversos enfoques que nos ofrecen los destacados exponentes y académicos al respecto, de manera tal que resaltamos aquellos aspectos que nos resultan relevantes y de mayor utilidad para nuestra investigación.

Factores que determinan la Paradiplomacia.

En esta oportunidad, advertimos, que la doctrina es conteste en determinar los factores que, con mayor o menor intensidad, dieron paso a la acción internacional de los actores subestatales.

En razón de ello, haremos referencia a algunos autores cuyos trabajos nos resultaron interesantes al momento de abordar esta dimensión.

A modo de introducción, Zeraoui, señala que los cambios producidos en el ámbito internacional a consecuencia de la culminación de la Guerra Fría son diversos. Existen patrones, como la creciente participación de nuevos actores en el sistema internacional que no son los Estados tradicionales, sumado a la continua apertura democrática, el crecimiento de la tecnología y las comunicaciones, entre otros factores, que, cada vez con mayor intensidad, inciden en las administraciones locales, empresas e instituciones, con lo cual genera que se tomen iniciativas propias para vincularse con el exterior.

A su vez, sostiene el autor, que los tratados de libre comercio y de integración regional, resultaron detonadores para la acción internacional de las regiones, en medida que la primacía de lo económico comenzaba a desplazar a la política y a debilitar el poder central.¹⁸⁷

Zeraoui cita a Duchacek, quien en el análisis del federalismo, destaca los factores que han promovido la relevancia de las federaciones en la esfera internacional. Entre los cuales, en gran medida, se debe a la globalización de la economía, donde se genera una feroz competencia en el mercado mundial. Así pues, cada economía regional debe velar por sus intereses y lograr sus ventajas específicas.¹⁸⁸

En una misma línea, Graciela Zubelzú, aborda los factores que han determinado la acción externa de los actores subnacionales. Señala que aquellos, poseen distinto alcance y no se han desarrollado de manera simultánea.¹⁸⁹

Entre los de alcance general o sistémico, destaca la consolidación de una economía globalizada, que desarticula las economías nacionales y tiende a debilitar al Estado Nación, o modifica el rol de organizador territorial respecto a la gobernabilidad de las acciones económicas nacionales. A consecuencia de esto, los Estados se ven obligados a ceder terreno frente a autoridades regionales o locales.

¹⁸⁷ZERAOUI, (2013) op.cit. 14p.

¹⁸⁸Íb. 28p.

¹⁸⁹ZUBELZÚ, G. (2008) op.cit. 19-46 pp.

Como otra variable en el marco de la dimensión económica, Zubeizú analiza el crecimiento económico de China, como factor sistémico que genera efectos de diversas intensidades en el orden internacional.

Comulga también con Zeraoui, en cuanto a que los contextos de alcance más acotados, han reforzado los estímulos para el incremento de la acción externa de los entes subnacionales. Destacando en este marco, a los procesos de integración regional europeo y mercosureano.

Retomando el análisis aportado por Zeraoui, indica que la cuestión geográfica, también ejerce su influencia al observar la acción de los gobiernos locales. En virtud, que pueden converger similares intereses de regiones o provincias fronterizas. Y que, al mismo tiempo, dichos intereses sean divergentes o contrarios a los de su propio gobierno central. Algo similar ocurre con el concepto de soberanía, anteriormente las fronteras conllevaban a la guerra por cuestiones limítrofes, mientras que en la actualidad estas se hacen permeables para resolver cuestiones que les compete a ambos países en sus límites territoriales.¹⁹⁰

La cuestión regional, deja entrever que las fronteras, por ejemplo, no siempre dividen a los pueblos, que era lo que predomina en la esfera de la política exterior del Estado central, sino que pueden acercarlos a fines de resolver intereses mutuos.

Zeraoui refiere a Stéphane Paquin, quien resalta los vectores que favorecieron el crecimiento y desarrollo de la paradiplomacia: la crisis del Estado y la globalización; el internacionalismo y la integración regional y el nacionalismo.¹⁹¹

En relación al primer punto, destaca que a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha liberado el comercio internacional, lo cual se refleja en la baja de las tarifas aduaneras, las privatizaciones, entre otras medidas. Describe que antes, esa función de seducir empresas la desempeñaba el Estado central, y en la actualidad la competencia por un lugar en los mercados mundiales, no sólo se realiza a nivel Estados sino también, por las entidades subestatales.

En cuanto al internacionalismo señala que, con anterioridad era función del Estado resolver las cuestiones de la paz y la estabilidad de la moneda, conjuntamente con la colaboración de otros Estados. Actualmente, en nuevos temas como el medio ambiente, la seguridad, la salud pública, la cultura, participan los gobiernos subestatales, ya que son cuestiones que entran en la esfera de sus competencias.

Respecto al nacionalismo, observa que las entidades regionales con mayor presencia en la esfera internacional, tales como Quebec, País Vasco, Cataluña, entre otras, tienen una intensa actividad a nivel internacional, y se caracterizan principalmente por su fuerte identidad nacional, étnica o cultural con intenciones de lograr mayor autonomía e inclusive su independencia.

¹⁹⁰ZERAOUI, (2013) op.cit. 29p.

¹⁹¹ Íb. 30p

Continuando con el avance de factores que favorecieron la creciente participación de los entes subnacionales en el ámbito externo, Zubelzú en su trabajo referenciado en el presente apartado, también señala los provenientes del contexto interno. Uno de ellos fueron las reformas constitucionales, que han recogido y perfeccionado las iniciativas de los gobiernos locales. Las transformaciones domésticas, tales como las salidas de regímenes políticos autoritarios y los avances de los procesos de democratización, han aportado la acción de un conjunto de actores no gubernamentales (ONG) y gubernamentales. Asimismo, la apertura democrática posibilitó el inicio de procesos de cooperación e integración internacional.

Desde otro vértice, nos encontramos con el aporte de Mariana Calvento, quien al avanzar en el análisis de la cuestión, y concretamente en relación a la Argentina, observa que en el período postdefault (año 2001) la gestión local atraviesa nuevas transformaciones, cuando las políticas públicas nacionales otorgan un importante estímulo a las estrategias que orientan al desarrollo local y a su economía. De ese modo, incrementaron su participación en la esfera de decisión y comenzaron a competir por atraer y retener en sus territorios recursos e inversiones, desarrollaron iniciativas para participar en el escenario mundial, mediante el diseño de políticas innovadoras con el fin de lograr mayor participación internacional.¹⁹²

Continuando con el estudio del tema que nos convoca en esta parte, nos encontramos con el estudio propiciado por Victoria Natalizio, quien aborda las distintas dimensiones y factores que operaron como impulso para la actividad internacional de los actores internacionales. Concretamente, describe los elementos de la coyuntura nacional e internacional que dieron paso a dicho fenómeno en la década de los noventa en la Argentina.¹⁹³

En ese sentido, la autora, para desarrollar las diversas formas que cobra la acción de los actores en el escenario internacional, se enfoca en las dimensiones jurídica, político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento externo.

La dimensión jurídica, tal como se señaló con anterioridad, comprende aquellos elementos que actúan como fuente y que permiten el reconocimiento legal de la facultad de realizar actividades internacionales por los entes subnacionales. Destaca, que es el punto de partida que provee el marco legal de actuación en las que se desarrollarán las acciones en las otras dimensiones. Esto da cuenta del proceso de ingeniería institucional propiciado por los gobiernos, creando espacios necesarios para el desarrollo de la acción internacional de las unidades subestatales.

¹⁹²CALVENTO, op. cit. 304p.

¹⁹³ NATALIZIO, V. op. cit. Es dable destacar, que en esta oportunidad, haremos un punteo donde se resaltan las cuestiones relevantes que guardan estrecha vinculación con nuestro tema en análisis. Para un estudio más profundo o pormenorizado sugerimos remitirse al trabajo referenciado.

Respecto a la dimensión político-institucional, se refiere al diseño en ese ámbito, implementado a nivel nacional y local, que guardan vinculación con la actividad internacional de los gobiernos subnacionales. Esto se encuadra en las instituciones y las dinámicas políticas de cada gestión de gobierno. Este proceso, permite coordinar las acciones particulares de los entes locales con el diseño de la política exterior del Estado Nacional.

La dimensión relativa a la cooperación internacional, la utiliza la autora para dar cuenta de la existencia de un involucramiento de los actores subnacionales, como estrategia de desarrollo o como una simple promoción de su imagen en el ámbito internacional.

En cuanto al financiamiento internacional, Natalizio, la ofrece como variable en relación al vínculo de estos actores con otros relevantes como los Organismos Internacionales de Crédito.

A su vez, destaca la autora, los diversos factores que operaron a favor del emplazamiento de las unidades subestatales en el ámbito internacional.

Al respecto, y en comunidad con otros autores, destaca que la avanzada interdependencia, generó procesos de integración en los cuales se vincularon los gobiernos subnacionales para resolver problemas de carácter local y transnacional. Señala, que la falta de capacidad del Estado para atender las demandas de estas unidades locales contenidas dentro de sus fronteras, provocó una segmentación y disminución de la concentración del poder político central.

La globalización de la economía, la consolidación de las empresas transnacionales y los capitales financieros internacionales, redimensionaron “*lo local*”, en cuanto espacio territorial definido en materia económica. Lo local gana un lugar en la competencia por los mercados mundiales sin necesidad de la protección del Estado Nacional.

Tal como los sostiene la mayoría de la doctrina, destaca que el fin de la Guerra Fría, deja al descubierto la existencia de múltiples polos de poder, de redes de interconexión estatales y de una agenda internacional más compleja.

A su vez, Natalizio, enumera una serie de cuestiones sistémicas que dieron paso al fenómeno paradiplomático. Entre ellos, detecta elementos de orden económico y político: la consolidación del modelo económico neoliberal, la implementación de las políticas del Consenso de Washington, el fortalecimiento del rol de agentes internacionales económicos (organismos de crédito, empresas transnacionales) entre otros.

La autora, al abordar su análisis en el orden nacional, identifica elementos internos que dieron curso a la actividad internacional de las unidades políticas locales, como la reforma estructural, para la aplicación del modelo neoliberal, relacionado a las dinámicas de la economía y finanzas internacionales. Otros de los factores que vincula en este ámbito, son la liberalización de la

economía, la privatización de las empresas públicas, la descentralización de las funciones estatales, reducción del gasto público, entre otras cuestiones.

En esta oportunidad, se han escogido aquellos referentes más destacados en la materia, que a su vez coinciden en demostrar los factores que inciden, con mayor o menor intensidad, en el desarrollo de la actividad internacional de los actores subnacionales.

Entre los factores más relevantes, que consideramos propician dicha facultad, son las reformas constitucionales realizadas tanto en el orden nacional, como las efectuadas por los propios gobiernos provinciales. Cuestión que ha sido abordada anteriormente, en profundidad en nuestro estudio y que, conjuntamente con los presentes apartados, nos abren paso al análisis del caso de los convenios celebrados por la Provincia de Buenos Aires, como herramienta de paradiplomacia.

Estrategias desarrolladas por los gobiernos subnacionales como herramientas de Paradiplomacia.

En una misma línea de continuidad, abordamos este apartado referenciando, a los exponentes más destacados, que analizan las diversas estrategias desplegadas por los actores subnacionales en el escenario internacional.

De tal modo, Zeraoui señala, que en el marco de la esfera gubernamental, las distintas actividades pueden ir desde la administración más simple y local, hasta un conjunto de Estados o provincias que participan en pos de similares objetivos.

Dicho autor indica que, las estrategias más usadas por los gobiernos intermedios, son el cabildeo, las creaciones de redes y alianzas internacionales para promover los intereses mutuos, las redes de inmigrantes, grupos de presión internacionales que se avocan a fines específicos como los derechos humanos, el medio ambiente; como así también, se abren oficinas de representación en otros países, secretarías internacionales, contando con los medios de comunicaciones, los que inciden fuertemente en la divulgación de las diversas actividades.

Fundamentalmente, destaca Zeraoui, que el desarrollo de estas actividades paradiplomáticas, buscan conseguir flujos de inversiones extranjeras, remesas y todo lo relacionado a la variable económica. Pero, a su vez, existen otros factores que intervienen en pos de lograr esa vinculación internacional, como por ejemplo la cuestión religiosa, lingüística o cultural, los problemas fronterizos, el nacionalismo, como diversos motores que promueven la paradiplomacia.

Describe el caso de Cataluña, que enfoca el deporte como elemento para proyectarse a nivel internacional. Desarrolla un concepto nuevo dentro de la paradiplomacia: *“sport countries”*, el cual se transforma en un instrumento para promover la imagen de la región en la escena mundial y así, poder consolidar su marca país. Señala Zeraoui que *“el concepto de marca-país se ha desarrollado recientemente con relación a las estrategias que algunas naciones para proyectarse en el escenario global. La noción de “sport country” entra dentro de esta “mercadotecnia” nacionalista para crear un concepto nación.”*¹⁹⁴

Indica que en la Declaración de la Primera Conferencia de los países deportivos en Barcelona, celebrada el 5 de abril del año 2003, se menciona al deporte como el cimiento de la identidad nacional.

Tal como hace referencia al término marca país, otros autores desde una dimensión geográfica, abordan la marca ciudad de manera similar, en pos de posicionar el actor analizado en el escenario internacional.

¹⁹⁴ ZERAOUI (2013) op. cit. 16p.

Como otra herramienta con la que cuentan los diversos gobiernos locales, Zeraoui, explica que el *Hermanamiento*

“...entre ciudades de diferentes países es una de las diferentes maneras de entrelazarse entre ellas, con el fin de promover los contactos entre culturas y fomentar los enlaces humanos, sin contradecir o interferir de alguna forma con la política exterior del Estado al que conforman.”¹⁹⁵

Refiere que dicho concepto nace en Europa, luego de los estragos provocados por la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de realizar proyectos que beneficien a ciudades y comunidades, para lograr una integración mayor entre los distintos pueblos europeos.

En la actualidad, observa el autor, que es uno de los instrumentos que ha evolucionado y que logró convertirse en uno de los principales vínculos de carácter cultural en el escenario cada vez mayor de globalización.

Por su parte, Morales Dávila, aborda su estudio tomando al *desarrollo* como uno de los objetivos que establecen los gobiernos subestatales y las diferentes estrategias que éstos despliegan para lograr el mismo.¹⁹⁶

Asimismo, trae a colación a Soldatos, quien describe la participación de actores locales privados en un proceso que lo denomina *privatización*. Donde dichos actores cuentan con recursos, habilidades, conocimiento cualitativos, entre otras cuestiones, que colaboran en la actividad paradiplomática de los gobiernos locales para obtener mayor eficacia.

Esta común unión ente los actores privados y públicos, generan estrategias e instrumentos, que utilizan los gobiernos subestatales para estrechar vínculos con el sistema internacional.

En una misma línea, Botto y Scardamaglia, sostienen que el sector privado, desempeña un rol activo y relevante en las negociaciones, proveyendo de capacidades y recursos al sector público. Las autoras abordan el análisis de la actividad internacional de las provincias argentinas desde la dimensión comercial.¹⁹⁷

Retomando a M. Dávila, destaca que no sólo se debe observar cómo se canalizan hacia el exterior las actividades paradiplomáticas, sino también, cómo se articulan hacia el interior, es decir, las maniobras, los contactos, los juegos entre actores públicos y privados.

Asu vez, cuando aborda esta nueva estrategia de *place branding*, resalta tres aspectos que se deben identificar en relación a este fenómeno: el técnico económico, vinculado a la mercadotecnia, el cual tiende a señalar la construcción de marcas regionales; el enfoque político, que se refiere a los

¹⁹⁵ Íb. 35p.

¹⁹⁶ MORALES DAVILA, op. cit. 235-256pp.

¹⁹⁷ BOTTO, M. y SCARDAMAGLIA, V. Creando Capacidades: Las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas ¿un rol para el sector privado? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) SERIE APORTES N°15 ISSN-1853-1113, Diciembre 2001.

estudios que pretenden definir una marca en el ámbito de las relaciones internacionales, y el fenómeno cultural, se aborda como una estrategia comunicacional.

Lo que pretende la marca regional, es dotar de valor económico, social y cultural a una ciudad región o país. Este *place branding*, propone vincular a un lugar de símbolos e imágenes que representan la construcción de una reputación territorial, mediante estrategias que se plasmen en el sistema internacional. Es decir, que tiendan a familiarizar el producto o marca con el territorio.

Finalmente el autor concluye que:

“el desarrollo local, como objetivo de las estrategias paradiplomáticas de las entidades subestatales, se construye a partir del éxito o fracaso que tengan los gobiernos locales para construir una marca regional y a través de los instrumentos identificados y seleccionados para encontrar en el sistema internacional la oportunidad de evidenciar la capacidad emprendedora e innovadora que los actores locales pueden alcanzar.”¹⁹⁸

En otro vértice, Calvento sostiene de manera acertada, que la diversidad de actividades internacionales que realizan los actores subnacionales, “...ha llevado a contemplar distintas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad de manera acabada”.¹⁹⁹

La autora, en su estudio, encuadra la actividad internacional de los actores subestatales bajo el concepto de política internacional subnacional y sistematiza dicha política pública en dos dimensiones: las vinculaciones institucionales, en la cual engloba las relaciones bilaterales y multilaterales y, la otra, las de posicionamiento, que se refiere a las estrategias unilaterales, concretamente las municipales.

En cuanto a los vínculos institucionales, menciona que son aquellos que se establecen con otros actores subestatales e instituciones de carácter internacional, con el objetivo de generar vías de cooperación política y técnica, tanto en el ámbito regional como global.

Bajo esta línea y respecto a las relaciones de carácter bilateral, menciona la autora, algunos ejemplos de hermanamientos de ciudades, que a modo de lograr mejor sistematización del presente estudio sugerimos remitirse al trabajo de su autoría.

Asimismo, incluyen actas, convenios de cooperación y acuerdos, en los cuales incluso, participan organismos y agencias de cooperación internacionales. Destaca el rol de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), etc. Entre los temas más importantes que abordan se resalta la formación de recursos humanos, la modernización institucional, la mejora de infraestructura pública, la protección del medioambiente, etc. Los objetivos de estos acuerdos, son lograr el acceso a la asistencia técnica, financiera, la capacitación de los agentes públicos, entre otros.

¹⁹⁸MORALES DAVILA, op.cit. 251 y 252pp.

¹⁹⁹CALVENTO, op. cit. 308p.

Respecto a los vínculos multilaterales, destaca el incremento que han tenido durante la década de los años noventa, como es la creación de la Red de Eurociudades y las Mercociudades. Señala que los lazos son de característica horizontal y entre instituciones de similares jerarquías. Y respecto de las relaciones bilaterales, sostiene que tienen mayor flexibilidad y dinamismo.

Dentro del marco de las relaciones multilaterales, distingue las regionales y las globales. Las primeras, se constituyen por gobiernos subnacionales de la misma región, tal como lo indica su nombre, y tiene por objetivo su impacto en los procesos que se desarrollan en la misma. En cuanto a las globales, se conforma por integrantes de diferentes regiones y sus objetivos tienen alcance internacional. De manera ilustrativa la autora enumera distintos foros, redes de programas, etc.

En otro extremo, Calvento señala las herramientas de posicionamiento internacional. Para la autora, son aquellas de caracteres unilaterales y desarrolladas por los municipios. Lo cual implica mayor compromiso y sustentabilidad por parte de dichos gobiernos locales.

Dentro de este ámbito territorial, la autora enumera una serie de herramientas destinadas a su posicionamiento en la escena mundial, como el caso del comercio exterior. Dicha dimensión, tiende a lograr las mejores condiciones para aquellos actores que se interesan en incursionar en el comercio internacional, principalmente para la pymes.

Destaca el concepto de marca-ciudad, para lograr identificar las características locales, para incentivar el turismo, atraer inversiones, difundir su cultura e identidad.

Continuando con la dimensión territorial, nos encontramos con el trabajo producido por Colacrai y Zubelzú, quienes destacan el rol protagónico que comenzaron a tener las provincias argentinas. De manera sucinta, resaltamos que las autoras señalan que su actuación se circunscribió a vincularse con los Estados limítrofes, por iniciativas del gobierno y en pos de resolver problemas puntuales. Es así como se constituyeron los Comités de frontera.²⁰⁰

Muchas provincias combinan el fortalecimiento de vínculos con los Estados limítrofes que, en virtud de su propia ubicación geográfica, se conforma de manera natural, con una incipiente relación comercialista hacia el escenario internacional.

Siguiendo nuevamente a Zubelzú y, a través de una metodología más concreta, destaca la diversidad de acciones y objetivos que desarrollan los actores subestatales en el ámbito de la gestión externa. En ese sentido, enumera y agrupa algunos criterios, para ordenar, de acuerdo a la autora, las distintas actividades heterogéneas.²⁰¹

Así pues, dichas actividades, las agrupa de acuerdo a:

²⁰⁰COLACRAI de TREVISAN, M. y ZUBELZU de BACIGALUPO, G., op. cit..3-29pp.

²⁰¹ZUBELZÚ, 2008, op. cit. 13 y 14pp.

-los temas: promoción de productos propios, la cooperación en materia cultural, turística, técnica, etc.

-alcance: considera los ámbitos externos más cercanos o distantes y, a su vez, involucra otros actores estatales, subestatales, ONGs, bloques o agrupamientos regionales.

-intensidad: se refiere a los contactos regulares, esporádicos, meramente exploratorios o protocolares y a los concernientes a acciones concretas y puntuales.

-modalidad: esta varía si son acciones unilaterales o realizadas en conjunto con otros actores o con el propio Estado-Nación.

-objetivos: principalmente son de carácter comercial. Vinculados a la promoción y desarrollo del actor subnacional.

Posteriormente, desarrolla cuatro tipos de acciones que realizan las provincias en el ámbito externo a los fines de alcanzar sus objetivos:

-acciones o reacciones propias: son aquellas que se originan producto de iniciativas o de oportunidades ofrecidas. Estas acciones, son efectivizadas por las provincias, sin intervención directa del gobierno nacional, ni del sector privado.

-acciones coordinadas: en este tipo de actividades las provincias y el gobierno nacional, actúan de modo conjunto y consensuado. Señala la autora, que es factible que dicho proceso puede conllevar dificultades, demoras, tensiones, etc. y que, se encuentra determinado, la mayoría de las veces, por el intercambio de recursos.

-acciones tipo lobby: en este caso, las provincias no actúan directamente en el plano internacional, sino que más bien ejercen o buscan ejercer presión ante el gobierno nacional para lograr consumir sus proyectos.

-acciones concertadas: esta clase de acciones, la autora las encuadra en los Comités de Integración. Las cuales se encuentran inscriptas y regidas por normas y rutinas propias, que cuentan con la organización y coordinación del gobierno central, a través de su Cancillería.

Amén de las diversas estrategias propiciadas por los gobiernos subnacionales y lo desarrollado por los distintos referentes en la materia, sostenemos que estas prácticas paradiplomáticas, no deben resultar un fin en sí mismas, ni considerar que se agoten en el cumplimiento de los objetivos establecidos, sino que es menester contar con los marcos adecuados para que se realicen en un continuum, como una actividad propia y natural de los gobiernos locales.

A su vez, se referencian diversos instrumentos que canalizan las actividades realizadas por los gobiernos subestatales, entre los cuales, consideramos que los convenios son de los más relevantes. En tal sentido, y en relación a nuestra unidad de análisis, posteriormente se analizarán como uno de los instrumentos que utiliza la Provincia de Buenos Aires, como herramienta de paradiplomacia.

La Paradiplomacia en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina.

En esta instancia, abordaremos en líneas generales el marco institucional vinculado a nuestro tema en estudio.

A tales efectos, relata Salviolo, que en el año 1992 se dictó la Ley N° 24.190, promulgada en el siguiente año, que entre otras cuestiones, estableció que la Subsecretaría de Relaciones Internacionales dependiente, por aquel entonces de la Secretaría General y de Coordinación, tenía entre sus misiones, la de asistir, instrumentar y coordinar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los organismos de los diversos poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales o instituciones intermedias.²⁰²

Entre otras de las funciones establecidas en el decreto que le da origen a la citada Subsecretaría, se encontraba la de

“formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución de dicha política.”²⁰³

Con posterioridad, la reestructuración institucional, dio origen a cuatro direcciones bajo la órbita de la Dirección General de Relaciones Institucionales, subordinada a la Subsecretaría mencionada. Dichas direcciones eran:

- Dirección de Asuntos Nacionales
- Dirección de Asuntos Parlamentarios
- Dirección de Organizaciones Intermedias
- Dirección de Asuntos Federales.

Refiere Salviolo, que esta última era responsable de las relaciones con las autoridades municipales, provinciales y con organismos regionales, entre otras cosas.

En gestiones siguientes, la Dirección de Asuntos Federales pasó a denominarse Dirección de Asuntos Federales y Electorales.

Destaca el autor que, en el marco de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, se han elaborado diversos programas para la participación de los municipios, provincias y regiones en el ámbito de la política exterior desplegada por el gobierno nacional. Entre ellos menciona:

- Los Comités de Frontera

²⁰²SALVIOLO, op. cit. 142p.

²⁰³COLACRAI de TREVISAN, M. y ZUBELZU de BACIGALUPO, G., op. cit.

- Las iniciativas de regionalización
- Las cuestiones provinciales en las relaciones con los países limítrofes
- Acuerdos de Hermanamiento
- Programa “La Cancillería en el Interior”.²⁰⁴

En un mismo sentido, Gasol Varela, menciona además de los anteriores, otros programas destinados a establecer vínculos entre los gobiernos locales y la Cancillería. Entre ellos enumera las siguientes iniciativas: Interior, prioridad para exteriores; Agenda de encuentros internacionales; en el exterior en el interior; entre otros.²⁰⁵

Actualmente y conforme las recientes modificaciones de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, nos encontramos con el Decreto Nacional 865/17, publicado en el Boletín Oficial el 27-10-17, mediante el cual se efectúa un reordenamiento estratégico de los niveles superiores de dicha cartera.

En ese sentido, se observa que a través del artículo 2° y su correspondiente Planilla Anexa, se denomina Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública, y sus objetivos son los siguientes:

1. Entender en la coordinación institucional entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los Organismos y Autoridades de los distintos poderes del Estado en el ámbito Nacional, Provincial, Municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entes Regionales e Instituciones intermedias.
2. Intervenir en materia institucional en lo referente a las relaciones con las sociedades y entidades de carácter civil como, así también, con los Organismos No Gubernamentales, en el ámbito de las relaciones internacionales.
3. Intervenir en la definición y elaboración de estrategias y acciones tendientes a promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de profundizar la integración regional, en coordinación con las áreas competentes.
4. Coordinar, conjuntamente con la Cámara Nacional Electoral y el MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, la realización de los comicios en las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República en ocasión de Elecciones Nacionales.
5. Intervenir en la elaboración y definición de estrategias para las acciones de diplomacia pública, incorporando nuevas tecnologías de comunicación para contribuir a la concreción de los objetivos de política exterior.

²⁰⁴Para mayor información de los mencionados instrumentos, sugerimos remitirse a la obra de Salviolo citada con anterioridad.

²⁰⁵GASOL VARELA, C. G. “Gobiernos locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales ius internacionalistas aplicados al caso argentino. Debates actuales.”. Disponible en www.cari.org.ar Consultada el 20-1-15.

Concretamente, la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, que depende de la mencionada Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública, es el área encargada de promover y coordinar acciones conjuntas de la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, que tiendan a generar una mayor integración de las diferentes realidades del territorio nacional en la orientación y ejecución de los lineamientos de la política exterior.²⁰⁶

Entre sus principales acciones se destacan:

- Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados por las distintas autoridades subnacionales al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Asistir y colaborar con las autoridades subnacionales en la negociación y conclusión de acuerdos con las contrapartes subnacionales de otros países.
- Brindar apoyo técnico y coordinar con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República Argentina, la asistencia a las misiones oficiales al exterior de autoridades subnacionales de nuestro país.
- Coordinar las acciones tendientes al desarrollo de foros y otras instancias de articulación entre autoridades subnacionales en el ámbito internacional, particularmente en los espacios de integración regional.
- Coordinar, junto a la Dirección General de Asuntos Consulares, la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en la realización de los comicios en las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República Argentina en el exterior, en ocasión de Elecciones Nacionales, conforme lo establecido por la Ley N° 24.007 y sus Decretos Reglamentarios N° 1.138/93; N° 2010/93 y N° 254/09.
- Participar como observador en las elecciones que se realizan en otros países que solicitan la participación de la República Argentina en dicho carácter.
- Participar, junto a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte, de acciones de capacitación en observación electoral destinadas a países que así lo requieran.

En este sentido, intentamos ofrecer un panorama institucional respecto del abordaje que se realiza en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en relación a nuestro tema en estudio.

²⁰⁶ www.mrecic.gov.ar consultada 15-1-18

CAPITULO VI

ESTUDIO DE CASO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Tal como se ha mencionado con anterioridad, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, no se ha incorporado la cláusula nacional, esto es la facultad de celebrar convenios internacionales, establecida para las provincias mediante el Artículo 124 de la Ley Fundamental.

Al momento de abordar los antecedentes históricos, precisamente al analizar la Ley que declara necesaria la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la referida atribución no ha sido incluida como tema a considerar en la labor por dicho gobierno subnacional. Sin embargo, ello no es óbice, para que se encuentre habilitada en el marco de las atribuciones del citado artículo nacional. Además, dicha provincia, ha desarrollado una notable e intensa actividad en el escenario internacional.

En ese sentido, podemos indicar, que el análisis de la gestión desplegada por la provincia en ese espacio mundial, no ha sido lo suficientemente abordado. Advertimos entonces, luego de una serie de indagaciones, y como quedó demostrado en los apartados anteriores, que existe una laguna o un vacío cognitivo, respecto del tratamiento de los convenios internacionales celebrados por ese gobierno subnacional como herramientas de paradiplomacia. En concreto, observamos la ausencia de un marco jurídico a nivel provincial que regule la celebración de dichos instrumentos, con lo cual, le otorga relevancia práctica y social al estudio del presente tema. Esta dimensión, inclusive, se desprende de los propios documentos que más adelante serán examinados.

Esta cuestión, no implica desconocer los postulados existentes en la materia, ni discutir o criticar aquellos trabajos realizados por los investigadores o profesionales más representativos de esta corriente de estudio. Por el contrario, nos hemos valido y nutrido de ellos, para elaborar esta investigación, con lo cual, nos permite analizar el problema desde una nueva dimensión, proponiendo un estado de avance para sentar las bases de futuras exploraciones.

A modo de dar sustentabilidad a nuestra hipótesis de trabajo y tomando como norte los objetivos propuestos en el proyecto que diera origen al presente estudio, debemos considerar el abordaje de la metodología implementada para elaborar este apartado.

Así pues, la unidad de análisis como ha quedado demostrado, es la Provincia de Buenos Aires, en su rol de actor subnacional en el escenario internacional. Amén de las diversas actividades desplegadas en ese ámbito y, conforme a los distintos instrumentos celebrados en relación a dichas acciones, la unidad de observación sólo se enfoca en aquellos documentos que se denominan o se

identifican bajo el nombre de “convenios”. Esto es, con motivo que dicha provincia podría firmar diversos instrumentos bajo el nombre de memorándums, cartas, acuerdos, protocolos, que resultarían ser actos independientes o de carácter preparatorios respecto a la posterior consumación de los convenios internacionales propiamente dichos.

Entonces, el foco se centra en la observación de dichos convenios, entendidos como documentos públicos, a partir de los cuales podemos conocer las partes signatarias, las dependencias y organismos gubernamentales que intervienen en su celebración, como todo otro dato de interés, que nos ayude a reconstruir el circuito de producción de esos instrumentos para su tratamiento y posterior aprobación y, en tal caso, su correspondiente registro.

Este documento indicador, nos permite observar la vinculación de la Provincia de Buenos Aires en el ámbito internacional. Amén de ello, es un tanto dificultoso rastrear los convenios celebrados por dicho gobierno subnacional, en virtud de que están dispersos en las diversas reparticiones estatales y no resulta conocido el mecanismo de registro o archivo documental.

Para dar cuenta de ello, consultamos diversas dependencias gubernamentales de la Provincia de Buenos Aires, tales como la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, la Secretaría Legal y Técnica, el Boletín Oficial, la Asesoría de Gobierno, entre otras.

Tal como lo indica Zubelzú, la provincia atravesó varios ciclos en relación a su actividad internacional. Asimismo, describe la relevancia y origen de las áreas específicas que propiciaran dicha acción. Destaca el rol en los años noventas, de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la Dirección de Integración Regional, las cuales dependían orgánicamente del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.²⁰⁷

A través de las distintas gestiones de gobierno, se ha modificado el nombre y la estructura organizativa de dicha Subsecretaría que, en la actualidad, depende de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

Más allá de los vaivenes políticos y los cambios en los organigramas gubernamentales, a lo largo de la presente investigación, hemos podido relevar de la página web de la mencionada Subsecretaría, una gran cantidad de convenios internacionales, entre otros instrumentos, que nos permiten delimitar y establecer parámetros poblacionales, para otorgarle un marco representativo y ofrecerle factibilidad a nuestro estudio.

A su vez, mediante los canales correspondientes, durante el mandato del Gobernador Daniel O. Scioli, ingresamos a través de la Mesa de Entradas de la Secretaría Legal y Técnica, formularios de solicitud y examen y/o extracción de copias de actos administrativos, conforme lo dispone la Ley

²⁰⁷ZUBELZÚ, G. op. cit. 83-106pp.

n° 12.475 y su decreto n° 2549/04, para obtener copias fieles de aquellos convenios internacionales que pudieran ser viables para nuestro trabajo de carácter académico, atento al hermetismo respecto a la información sensible que se propiciaba, en aquel momento, desde dicha cartera gubernamental.

Del mismo modo, tomamos como fuente, la labor realizada por el Comité de Provincias del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.). Ante la creciente actividad de los actores locales desplegada en la arena mundial y los diversos factores que generaron la gestión externa, desde dicha institución, profundizaron su estudio mediante la sistematización y publicación *on line* de los convenios internacionales consumados por las provincias argentinas. Ese proyecto, tuvo como finalidad contar con un registro, facilitar el conocimiento y la divulgación al público de las acciones externas propiciadas por las mencionadas provincias.²⁰⁸

Para dicha labor, el C.A.R.I., utilizó la Norma Internacional General de Descripción Archivística ISAD (G) adoptada por el Comité de Normas de descripción de la Unión Europea, en septiembre de 1999, en Estocolmo.

Es dable destacar, que los convenios relevados oportunamente desde la mencionada web de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, cuentan a priori, con la ficha de descripción documental ISAD (G) propiciada por el C.A.R.I., en virtud de la labor convenida entre ambas dependencias.

Respecto al tema que nos compete, las mencionadas fichas identifican con la palabra *convenio* el título del instrumento relevado y, en cuanto al área de contexto, fundamentan la Historia Institucional/Reseña Bibliográfica, en el Art. 124 de la Constitución Nacional, como así también el contenido del documento relevado.

En relación a las demás áreas, consideramos oportuno, remitirse al trabajo elaborado desde el C.A.R.I., para tomar mayor conocimiento de las fichas que preceden a los convenios, las cuales identifican el expediente, las partes signatarias, el alcance del convenio y demás características relevantes, con motivo que nuestra labor, a priori, consistirá en demostrar la cuestión formal o el procedimiento adoptado para la celebración y conocimiento de los instrumentos, a efectos de justificar nuestra investigación. A más de desconocer, si dicha investigación se encuentra completa y finalizada.

²⁰⁸ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Proyecto “*Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*”. Año 2011. Disponible en www.cari.org.ar. Para mayor conocimiento sugerimos remitirse al estudio de dicho Consejo.

En esta línea, de manera sucinta, haremos referencia al objeto, contenido y fundamento de los documentos suscriptos, para intentar observar los lineamientos en torno a la actividad internacional desarrollada por la provincia, respecto a la consumación de esta herramienta paradiplomática.

Es dable destacar que, ante la dificultad de unificar criterios y, al tener cada convenio su propia peculiaridad, proponemos un cuadro, a modo de sistematización, para intentar establecer ciertos parámetros y, con posterioridad, nos detendremos en aquellas cuestiones que consideramos relevantes y que nos permitan seguidamente arribar a determinadas conclusiones.

En este sentido, para el caso de los convenios recopilados en esta instancia, nos valdremos, tal como se señaló con anterioridad, del universo de documentos reunidos en nuestro trabajo de campo, a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, de la Secretaría Legal y Técnica, del C.A.R.I., como de aquellos consultados mediante el buscador de la página oficial de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

Tomamos como criterio de estudio, los parámetros establecidos en el siguiente cuadro que guardan vinculación con la investigación que se propicia. A su vez, pretendemos conjugar los requisitos estipulados en el Art. 124 de la Carta Magna, con los elementos ofrecidos por los convenios relevados para finalmente observar si se ajustan a la manda constitucional.²⁰⁹

²⁰⁹Los convenios que se identifican en el cuadro se encuentran en un anexo documental que forma parte del cuerpo de la presente investigación.

Decreto del PE.	DEPENDENCIA PROVINCIAL			REFERENCIA JURIDICA	CONOCIMIENTO DEL H. CONGRESO DE LA NACION	ORGANISMOS DE CONTROL DE LA PROVINCIA		
	P.E.	Ministerio	Organismo			A.G.	Fiscalía	Contaduría
802/94	●					●		
4258/94	●				●	●		
1848/97	●			C.N.		●		
4448/96			●	Doctrina Art. 124 C.N.		●		
3603/96	●			Ref. similar Art. 125 C.N.				
1157/98			●			●		
2692/98			●	Doctrina Art. 124 C.N.		●		
3401/99		●				●		
460/02		●		Doctrina Art. 124 C.N.		●	●	●
1341/01			●	Doctrina Art. 124 C.N. y 144- proemio- C.P.B.A.		●	●	●
2680/05		●		Art. 124 C.N.		●		

En líneas generales, todo instrumento celebrado entre las partes signatarias, al ingresar en la órbita del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se lo identifica con su correspondiente expediente, asignándole un número y año, conforme la dependencia gubernamental.

Es menester destacar que, de contar los convenios con su Decreto de aprobación por el Poder Ejecutivo, en los mismos, reza una cláusula de refrendo y otra de registración, comunicación y publicación y su correspondiente archivo. La leyenda del articulado, tendrá su particularidad según la dependencia de origen y, es de vital importancia, para reunir los recaudos formales y su consecuente seguridad jurídica.

Podemos observar que, en el universo de los documentos y, conforme lo dispone la legislación correspondiente, en todos los decretos suscriptos por el Poder Ejecutivo, procedió a dictaminar la Asesoría General de Gobierno. Entre las misiones y funciones que ostenta dicho organismo, una de las más relevantes es el control de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos proyectados por los diversos funcionarios provinciales a los cuales asiste jurídicamente.

A priori, para analizar el cuadro propuesto con sus consecuentes convenios, nos avocaremos en esta instancia, a los celebrados por el Poder Ejecutivo y, a continuación, a los suscriptos por otras dependencias y organismos provinciales.

Tal como luce el cuadro, en los considerandos del primer Decreto n° 802/94, celebrado entre **La Embajada de Francia en la República Argentina y la Provincia de Buenos Aires**, en torno a nuestro tema de investigación, pudimos apreciar que tomó intervención la Asesoría General de Gobierno.

En relación al Decreto n° 4258/94, que identifica al **Convenio de Cooperación Científica, Tecnológica y Económica entre el Estado de Israel y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**, en su Artículo 2, el Gobernador ordena poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación la firma del convenio aprobado. Es importante destacar esta manda, con motivo de que en dicho artículo, se da cumplimiento a lo estipulado en el Artículo 124 de la Constitución Nacional. De allí se desprende que, el momento en que se ordena ese conocimiento, es posterior a la celebración del convenio, y para una instancia ulterior, restaría corroborar si se dio acatamiento a dicha cláusula.

A su vez, uno de los párrafos de los considerandos que conforma el Decreto n° 1848/97, el cual aprueba el **Convenio de Cooperación Económica y Cultural celebrado entre la Administración Regional del Estado de Kharkiv y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**, indica que la Constitución de la Nación Argentina confiere a las Provincias la facultad de celebrar tratados parciales. Por su puesto, con la correspondiente intervención de la Asesoría General de Gobierno. Ha quedado reflejado una especie de mix, entre la facultad de dichos gobiernos subnacionales de suscribir convenios internacionales, con la potestad de concluir tratados parciales. Arrojando poca claridad en su interpretación.

Por su parte, el Decreto n° 4448/96 que sanciona su correspondiente **Convenio entre la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad del Salvador y el Centro Italiano de Solidaridad**, tiene la particularidad, de que es celebrado por organismos de la Provincia de Buenos Aires, pero a su vez lo rubrica también el Sr. Gobernador.

En los considerandos, se observa el dictamen de la Asesoría General de Gobierno el cual reza: *“(conf. Doctrina artículo 124° de la Constitución Nacional)”*. Dicha cuestión es dable resaltar, en virtud de la incipiente incorporación al circuito jurídico del nuevo Artículo 124 de la Ley Fundamental que rige la materia.

En relación al siguiente documento, referenciado con el n° 3603/96, el que aprueba el **Convenio de Colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**, si bien no contamos con dicho decreto, advertimos que, entre los primeros párrafos del cuerpo del convenio, se tiene en cuenta la facultad que otorga la Constitución de la República Argentina, de celebrar tratados parciales para fines de administración de intereses

económicos y trabajos de utilidad común. Leyenda similar a lo propiciado por el Artículo 125 de la Carta Magna. Aquí es de vital importancia, destacar que en el propio documento se incorporó la leyenda constitucional.

Se puede observar en una primera aproximación, que se vislumbran algunas referencias en torno al nuevo Artículo 124 de la Ley Fundamental, conforme a la reforma propiciada en el año 1994 sin un criterio unificado. Ello se desprende de las diversas maneras, a partir de las cuales, se hace mención a dicha manda y de los distintos organismos que fundamentan su intervención conforme a esa referencia jurídica.²¹⁰

Seguidamente, nos detendremos en aquellos convenios internacionales celebrados por distintas carteras ministeriales o diversos organismos gubernamentales.

En líneas generales, y conforme lo dispone la legislación correspondiente, tal como se mencionó con anterioridad, en todos los Decretos del Poder Ejecutivo que aprueban los documentos en cuestión, procedió a dictaminar la Asesoría General de Gobierno. Asimismo, en aquellos convenios que se compromete una suma dineraria, además toman intervención los organismos de control, esto es, la Contaduría General de la Provincia y se da vista al Fiscal de Estado, para su consideración según ley de la materia efectuar la imputación de partida.

Así pues, entre aquellos documentos celebrados por dependencias provinciales que sólo intervino la Asesoría de la provincia, encontramos, a modo ejemplificativo, los instrumentos convalidados por los actos administrativos identificados bajo los números 1157/98 y 3401/99, los cuales aprueban, respectivamente, el **Convenio de Cooperación entre la Unidad De Cooperación Internacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de Quebec** y el **Convenio de Cooperación entre el Ministerio de la Producción y Empleo de la Provincia de Buenos Aires y el Centro Internacional del Estado De Maryland de los EE.UU.**²¹¹

Respecto al Decreto n° 2692/98, que aprueba el **Convenio Marco de Colaboración entre la Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción (España) y la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**, nos detendremos para señalar que uno de sus considerandos, cuando se refiere al dictamen propiciado por la Asesoría General de Gobierno, se indica que lo efectúa conforme la doctrina del Artículo 124 de la Constitución Nacional.

²¹⁰Cabe destacar que contamos con otros dos convenios internacionales relevados, de los cuales no se desprende el acto administrativo que aprueba dichos documentos. Como así tampoco, parámetros que nos permitan ofrecer algún aporte a nuestro análisis. Dichos instrumentos son los siguientes: “Convenio entre la Provincia de Buenos Aires y el Estado de Georgia, EE.UU.”, celebrado el 15-4-96 y el “Convenio de cooperación entre el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la administración de la región de Oriol”, celebrado el 23-5-00.

²¹¹ Del mismo modo, obtuvimos una serie de convenios con su consecuente decreto de aprobación celebrados por diversos organismo provinciales, tal como se mencionó en el acápite de referencia, pero consideramos que no ofrecen aporte alguno para fundamentar nuestro estudio en esta parte, amén del contenido del documento que será de sumo interés en un análisis posterior. Ellos son los convenios aprobados por los decretos números 218/97; 2770/01 y 991/02.

En cuanto a los convenios internacionales, en cuyos actos administrativos han tomado intervención otros organismos de control para que se expidan respecto a su eventual aprobación, además del correspondiente dictamen de la citada Asesoría, encontramos una muestra significativa para nuestro estudio. Pero al mismo tiempo, consideramos hacer mención a dos de ellos, que ofrecen un mayor aporte y relevancia a la investigación que se propicia.²¹²

En ese sentido, el acto administrativo n° 460/02, que aprueba el **Convenio Marco entre el Servicio Andaluz de Salud de la Consejería de Salud de la Junta De Andalucía y el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires de La República Argentina**, a través de uno de sus considerandos, refiere que corresponde la aprobación de los convenios conforme la doctrina del Artículo 124 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, en el cuerpo del Decreto n° 1341/01 **-Convenio entre la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)**-se indica que tomó vista el Fiscal de Estado, quien estima que el Gobernador de la Provincia puede dictar ese acto administrativo, por el que se ratifica y aprueba el referido convenio, de acuerdo a la doctrina del Art. 124 de la Constitución Nacional y el art. 144 – proemio- de la Constitución Provincial.

Aquí se observa, que fundamenta su intervención conforme reza el mencionado proemio de la carta provincial, atento la calidad de Jefe de la administración provincial que ostenta el Gobernador de la provincia. Consideramos, que le otorga una facultad de carácter amplia, en virtud que de las atribuciones que se enumeran en el artículo mencionado, y tal como queda demostrado en la investigación que se propicia, no se desprende de manera expresa la facultad de celebrar convenios internacionales, tal como lo refiere la Ley Fundamental.

Consultado que fuere el buscador de la página web de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, en el mes de septiembre de 2015, pudimos relevar una serie de decretos que convalidaban la celebración de convenios internacionales. Entre los cuales encontramos los actos administrativos identificados bajo los números 6012/88; 421/93 y 2680/05.

En relación a éste último, el cual nos resultó el más representativo, se aprueba el convenio celebrado entre el **Ministerio de Gobierno de la Provincia De Buenos Aires y la Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia**, el 20-10-05. En los considerandos de dicho acto administrativo, se indica que se dicta en uso de las facultades emergentes del Artículo

²¹² Entre la referenciada muestra significativa de aquellos instrumentos en los cuales tomaron intervención diversos organismos de control de la Provincia de Buenos Aires a fines de aprobar su correspondiente convenio, encontramos los actos administrativos identificados bajo los números 402/06; 3890/96; 4772/97; 2508/99 y 936/01. Asimismo, en esta instancia obtuvimos dos convenios de cooperación celebrados entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de Bretaña (Francia) y con la Dirección General De Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, de los cuales no contamos con su correspondiente decreto aprobatorio.

124 de la C.N. Aquí nos encontramos con otra referencia a las atribuciones internacionales de los gobiernos locales y, estimamos, que es una de las que ofrece mayor claridad en su redacción. Lo cual, tal como los demás documentos, da curso a una ulterior instancia, en la cual se indague si dichos instrumentos, encuadran en los criterios establecidos por dicha manda.

En oportunidad de consultar en la Secretaría Legal y Técnica, durante el mandato del Gobernador Daniel O. Scioli, para obtener datos respecto de los convenios celebrados, que pudieran ser fuente de nuestro trabajo de carácter académico, tal como se mencionó anteriormente y, amén que desde dicha dependencia, nos referían que la información era de carácter pública, pero que la citada Secretaría, no era una oficina de acceso al público (con lo cual dificultaba nuestro trabajo de campo) pudimos relevar algunos instrumentos, para fortalecer nuestra investigación.

En tal sentido, nos ofrecieron copia fiel del **Convenio Marco para el Desarrollo Forestal en el Delta de la Provincia de Buenos Aires, celebrado con el Departamento De Forestación de Zhejiang, y el China National Bamboo Research Center (CBRC)** el 13-10-09. Como así también, copia fiel del **Convenio de Cooperación celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Chilecompra**, suscripto el 7-10-09.²¹³

Lo interesante de estos instrumentos, amén de su contenido, es que en el cuerpo de dichos documentos, lucen los correspondientes sellos de “copia fiel de sus originales”. Con lo cual, podemos advertir, la presencia de una Jefatura de Departamento de Leyes y Convenios y un Departamento de Registro Oficial, en el ámbito de la mencionada Secretaría y, que dichos convenios, tienen un número de registro N° 859 y 858, respectivamente. Esto da cuenta, de manera objetiva, de la existencia de un registro de convenios en el ámbito gubernamental de la Provincia de Buenos Aires. En otra instancia, a partir de lo relevado en la presente investigación, se podrá indagar acerca de la labor y fidelidad de dicho departamento, atento a la dispersión y falta de legislación provincial en torno al tema que nos convoca.²¹⁴

En una primera aproximación, podemos apreciar, que de los cuerpos de los instrumentos relevados no surge ninguna legislación de la Provincia de Buenos Aires, que le permita celebrar convenios internacionales. Ello no implica que no se encuentre habilitada conforme a las facultades que se establecen en por el Artículo 124 de la Carta Magna.

²¹³ Ambos instrumentos se adunan en el anexo que conforma el presente trabajo. Cabe destacar que desde dicha dependencia de gobierno, también nos brindaron copia fiel del original de los convenios registrados bajo los números 676 y 699.

²¹⁴ En otro extremo, es dable mencionar las leyes provinciales 11.958 y 12.117, mediante las cuales, se faculta a la provincia de Buenos Aires a suscribir convenios con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en base a los créditos que otorga dicho organismo internacional a la República Argentina para diversos fines. Con ello, intentamos señalar que, en aquellas instancias en donde la provincia asume compromisos internacionales, contrayendo créditos de determinados montos dinerarios y conforme la legislación correspondiente, se da intervención a la Legislatura Provincial.

Por otra parte, entendemos, que existe un marco jurídico mediante el cual, el Poder Ejecutivo delega atribuciones a sus diferentes carteras ministeriales, como así también, la intervención de los correspondientes organismos constitucionales de control provincial.

A su vez, para nuestra labor de campo, nos hemos nutrido de diversas fuentes para poder establecer nuestros parámetros poblacionales, y así lograr dar sustento a la presente investigación. Con lo cual, refleja la clara dispersión de instrumentos en las distintas esferas gubernamentales.

Al analizar el mecanismo de esta actividad paradiplomática, pudimos comprobar, la existencia de un registro provincial de convenios en el área de gobierno. No sólo a través del “sello de goma” que luce reflejado en ciertas copias de los instrumentos, sino también, con la leyenda en los actos administrativos emanados por el Poder Ejecutivo, en la cual ordena el registro de tal documento.

De todos modos, es indispensable establecer, si todos los convenios celebrados en las distintas dependencias provinciales, confluyen en el mencionado registro. Y del mismo modo, si continúan con el correspondiente circuito de proceder a su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, tal como lo estipula la leyenda establecida en los decretos suscriptos por el Gobernador de la provincia. Dicha cuestión es de vital importancia, a fines de otorgarle la seguridad jurídica a los instrumentos celebrados por el gobierno local.

En líneas generales, consideramos que al intervenir los organismos de control, ya sean la Asesoría de Gobierno, Fiscalía de Estado y la Contaduría de la provincia, al momento de dictarse el acto administrativo que aprueba los convenios internacionales, le otorgan un visto de legalidad, en el entendimiento implícito que resguardan los requisitos que establece el Artículo 124 de la C.N.

Pero en concreto, de todo el universo de instrumentos relevados, se desprende sólo en algunos decretos que, dichos organismos al momento de dictaminar, hacen una mención muy general en relación a la referencia jurídica, tal como se observa en el cuadro elaborado, pero estimamos que, quizás también, dependa de aquel agente que haya intervenido oportunamente, siendo más bien un parámetro de orden burocrático.

Ello quedó demostrado, mediante los documentos que escogimos, en los cuales hacen una simple alusión a la doctrina del artículo de marras, una versión similar al Artículo 125 de la C.N., o una mezcla de ambos, con lo cual no se ajusta su fundamento de manera concreta o estricta a lo estipulado por el Artículo 124 (ver n° 4448/96; n° 1848/97; n° 3603/96; n° 2692/98; n° 460/02; n° 1341/01 y n° 2680/05).

Del mismo modo, solamente uno de los convenios relevados con su consecuente Decreto de aprobación (ver n° 4258/94) ordena en su Artículo 2, poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación la firma del documento, dando cumplimiento a la manda constitucional. Con lo cual, podemos concluir a contrario imperio, que el resto de los instrumentos no fueron girados a

dicha Cámara. Es por ello, que consideramos imperioso se reglamente el Artículo 124 de la Ley Fundamental, con el objeto de equiparar criterios, para resguardar la legalidad de los actos propiciados por los gobiernos subnacionales, a fines de evitar una eventual responsabilidad internacional.

Estimamos que, respecto a los requisitos establecidos por el Artículo 124, en cuanto a que la celebración de convenios internacionales por las provincias, no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o al crédito público de la Nación, en principio, con la intervención de los organismos de control provinciales no resultarían vulnerados. Ello se vio reflejado, en aquellos instrumentos cuyos objetivos traen aparejada la imputación de una partida.

Amén de ello, arrojaría mayor claridad, si de esta vista que se les confiere surgiese de manera expresa, que se ajustan a los parámetros establecidos en la manda constitucional, para notar si su alcance sólo queda comprendido en la imputación de dicha partida provincial, o si también abarca el control de legalidad, en cuanto a la afectación del crédito del gobierno central. Es en torno a ello, en virtud de lo cual bregamos por la reglamentación del artículo en cuestión, o la incorporación de una legislación local, para arrojar mayor claridad y seguridad jurídica en función de la celebración de convenios como herramienta paradiplomática.

Respecto al contenido y alcance de la actividad internacional propiciada por la provincia, al abordar el estudio de los convenios, pudimos apreciar, que versan sobre diferentes tópicos. Entre los más representativos, encontramos aquellos que ponen especial énfasis en la cooperación internacional sobre diversos temas, ya sean de índole científico y tecnológico, de producción, de capacitación; intercambios de información y experiencias; salud; educación; acuerdos en aras de mejorar y fortalecer las relaciones de amistad, entre otras.

Con este abanico de objetivos, resulta un tanto dificultoso establecer parámetros que permitan considerar, que no resultan incompatibles con la política exterior de la Nación, tal como lo prescribe el Art. 124 de la C.N.

Estimamos que dichas acciones paradiplomáticas, responden más bien a cuestiones de coyuntura y oportunidades, que al diseño de una política exterior.

A su vez, suponemos que, al dictaminar los organismos de controles provinciales, velan por el cumplimiento de los recaudos de dicha manda constitucional.

Del mismo modo, sucede con las contrapartes. Los convenios se han suscripto con diversos países, y amén que el gobierno de turno sea del mismo color partidario que el gobierno central, es complejo advertir si existe una estrategia desplegada en consonancia con la política exterior de la Nación, como lo propicia el Artículo 124 de la Carta Magna.

Con lo expuesto hasta aquí, luego de analizar la celebración de convenios internacionales por la Provincia de Buenos Aires como herramienta de paradiplomacia, con todas las cuestiones desarrolladas, estamos en condiciones de señalar que bregamos por la reglamentación del citado artículo, como también, oportunamente se propicie elaborar un marco normativo a nivel provincial, para poder otorgar mayor claridad a esta actividad, con su consecuente seguridad jurídica y auspiciar que sea una práctica se sostenga a lo largo del tiempo, para impulsar de manera constante a la provincia en la arena internacional.

CONCLUSIONES.

Como se ha podido apreciar a lo largo de la presente investigación, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no prevé en su articulado la facultad de celebrar convenios internacionales. A su vez, en oportunidad de la reforma de su Carta en el año 1994, no se incorporó la cláusula nacional, esto es las potestades establecidas a las provincias a través del Artículo 124, de suscribir dichos instrumentos como herramientas de paradiplomacia. En consecuencia, la mencionada provincia, realiza esa actividad internacional, en uso de las atribuciones constitucionales que prevé la citada norma.

Sin embargo, la Provincia de Buenos Aires, desarrolla una notable e intensa acción en el escenario internacional.

En ese sentido, iniciamos nuestra tarea, mediante un recorrido de los antecedentes históricos más relevantes, que a lo largo del tiempo confluyeron en el dictado del actual Artículo 124 de la Ley Fundamental.

Así abordamos, la obra de J. B. Alberdi, quien nos ofrece una de las fuentes más importantes de nuestra historia constitucional, y de quien consideramos nutrirnos de su trabajo y tomar los tópicos relevantes para delinear y direccionar la investigación.

En líneas generales, el jurista, fomenta la celebración de tratados con el extranjero y señala que la parte exterior es la más bella de la Constitución, resultando la llave del progreso de los países.

A su vez, traemos nuevamente aquí su recomendación de transitar paso a paso el camino constitucional, destaca que “...sería poco juicioso aspirar a satisfacer de una sola vez todas las necesidades de la República. Es necesario andar por grados ese camino. Para las más de ellas no hay medios, y nunca es político acometer lo que es impracticable por prematuro.”²¹⁵

Prueba de ello, es nuestra segunda parte de los antecedentes históricos, en la cual nos avocamos al Pacto de Olivos, el que propicia la reforma de la Carta Magna en el año 1994, adaptando la nueva Constitución a las necesidades imperantes de la Argentina.

Como así también, seguidamente, explicamos las atribuciones que ostentan tanto la Nación Argentina como los gobiernos de provincia en el mencionado cuerpo normativo.

A su vez, es dable recordar que, al sancionarse la Ley Fundamental en el año 1853, se establece a través del Artículo 27 de ese cuerpo normativo, que el manejo de las relaciones exteriores y la capacidad de celebrar tratados internacionales, son facultades privativas del

²¹⁵ALBERDI, J. B. “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, en El pensamiento político Hispanoamericano (1964) Editores: Guillermo A. Lousteau Heguy y Salvador M. Lozada. Ed. Depalma, Bs. As. 569pp. 126p.

Gobierno federal. Asimismo, dicha redacción permanece inalterable luego de producirse las reformas constitucionales, inclusive la del año 1994.

Además, se señaló en el capítulo correspondiente, entre otras cuestiones, que les está prohibido a las provincias nombrar o recibir agentes extranjeros y celebrar tratados de carácter políticos. Quedando claramente estipuladas las prerrogativas que la C.N. les otorga tanto a las provincias como a la Nación.

En ese sentido, la reforma constitucional de 1994, a través de los Artículos 124 y 125, vino a echar luz a las actividades provinciales, actualizando el marco jurídico y asignándoles la facultad de celebrar convenios internacionales, con sus respectivas limitaciones.

En consonancia con el desarrollo de las atribuciones mencionadas, abordamos oportunamente, el análisis del articulado correspondiente a los Gobiernos de Provincia que establece la C.N.

Finalmente, el eje central de nuestro trabajo, se enfocó en el análisis en profundidad del Artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina. En dicha instancia, se mencionaron las limitaciones y alcances estipulados a las provincias por la citada norma. Pero, a su vez, el núcleo de ese apartado, radicó en el conocimiento que debiera tomar el Congreso Nacional, en el marco de la suscripción provincial de convenios internacionales.

Respecto a este tema, el debate se centra entre constitucionalistas e internacionalistas, quienes por un lado, encontramos a aquellos que argumentan que sólo con el conocimiento del mencionado cuerpo legislativo, es suficiente para llevar a cabo la celebración del convenio. Por otro lado, se hallan los que se enrolan en la postura que establece que es necesario el consentimiento, entendido como aprobación o no por el Congreso Nacional.

En una primera aproximación, pudimos advertir, que la mayor parte de la doctrina, con diversos matices, comulga en considerar que el *conocimiento* que establece el Artículo 124 de la Carta Magna, es tal y no implica consentimiento. Y a su vez, propician la intervención en distintas formas del Congreso Nacional.

Al mismo tiempo, al abordar esta cuestión, nos encontramos con otra discrepancia doctrinaria, en cuanto a la reglamentación del Artículo 124 de la Ley Fundamental.

En ese sentido, hallamos diferentes posturas, entre quienes consideran que no es necesaria dicha reglamentación, y aquellos que auspician su reglamento y, a su vez, a quién le estaría encomendada esa labor.

Entonces, existen dos vertientes entre los que convergen en la tarea de reglamentar el artículo. Por un lado, la que sostiene que sea efectuada por el Congreso Nacional, y por otro lado que la ejecuten las mismas provincias.

Amén de las tesisuras esgrimidas oportunamente y como pudimos apreciar en esta instancia, encontramos diversos análisis propiciados por la doctrina, entre los cuales se observan las distintas dificultades que emergen del artículo en cuestión. Pero a su vez, se abre un canal de propuestas, en aras de ofrecer alternativas y soluciones, en pos de salvaguardar los intereses provinciales y nacionales.

Es por ello, estimamos necesario, que se establezca un espacio de diálogo y debate en torno al tema de marras, para poder lograr una reglamentación adecuada del Artículo 124. Como así también, esta normativa permita establecer la oportunidad en la cual el Congreso Nacional debe prestar el conocimiento ordenado en dicha manda.

Por otro lado, también se abordó la discrepancia doctrinaria en relación a los acuerdos internacionales celebrados por las provincias, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Si bien la misma, vino a actualizar y convalidar la actividad provincial en el escenario internacional, generó otro debate entre los más destacados constitucionalistas y académicos, en torno al binomio tratados/convenios, respecto a su naturaleza jurídica, el cual ha sido desarrollado seguidamente en el marco de una dimensión jurídico-constitucional.

En tal sentido, la mayor parte de la doctrina, amén del vocablo adecuado para asignarle al instrumento celebrado por las provincias, entienden que la voz "*convenio*", le otorga un alcance más limitado que el tratado internacional, propio del Gobierno federal, en los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Del mismo modo, también analizamos otra cuestión que permanece en disputa y origina diversas opiniones, respecto a la calidad de sujeto internacional que ostentan las provincias. Amén de que la discusión perdura en la actualidad, la doctrina es unánime en sostener que dichos entes subnacionales, no son sujetos de derecho internacional.

En consonancia con este tema, abordamos la responsabilidad internacional de aquellos estados miembros que forman parte de un Estado federal, en caso de un eventual incumplimiento de una obligación en el extranjero.

A mayor abundamiento, si en esa línea le sumamos que, en el orden provincial, concretamente en la provincia que resulta ser nuestra unidad de análisis, siquiera se hace mención a la facultad que establece el propio Artículo 124 de la Carta Magna, queda un largo trecho por recorrer, en cuanto a la univocidad respecto al tema de la subjetividad y responsabilidad internacionales en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires

Es interesante recordar lo señalado por Priotti, quien sostiene, que determinar quiénes son sujetos del ordenamiento jurídico internacional, será el resultado de una constatación empírica de la

realidad internacional, más que una determinación teórica.²¹⁶ A esto debemos agregar, que no escapa a dicho escenario la comprobación de que, para el caso las provincias argentinas, despliegan una enorme actividad en el orden internacional.

En el polo opuesto, Zeraoui al concluir su estudio en el cual analiza el concepto de paradiplomacia, celebra la reforma Constitucional efectuada por la Argentina en el año 1994, y cuando hace referencia al Artículo 124, concretamente respecto de las provincias y regiones en cuanto a su legitimidad para actuar en el escenario mundial, las identifica como nuevos sujetos del derecho internacional.²¹⁷

En virtud de estas cuestiones, que en la actualidad generan diferentes posiciones, como quedó demostrado, es que consideramos relevante la correspondiente reglamentación del Artículo 124 de la Constitución Nacional.

Posteriormente, en nuestro trabajo, esbozamos un estado de la cuestión respecto a la transformación del escenario mundial, en el cual, pudimos comprobar la aparición de nuevos actores y en donde las relaciones internacionales ya dejan de considerarse como patrimonio exclusivo del Estado Nación. Así pues, advertimos, que se cuestionó la concepción de la diplomacia como privilegio de dicho Estado en su rol hegemónico, no sólo desde el ámbito disciplinar, sino también en el marco de un contexto internacional mucho más complejo.

Entonces, se trasluce que ante la creciente necesidad de las ciudades o regiones de canalizar las demandas domésticas, ya sean estas motivadas desde lo económico (buscando nuevas inversiones, tecnologías y mercados para ubicar sus productos, por ejemplo) cultural, político, o bien, ante la situación de ocuparse de conflictos étnicos o fronterizos, se fueron proyectando hasta irrumpir en el plano mundial con el lógico afán de resolver esas cuestiones.

Más allá de adoptar o crear el término adecuado o exacto para este fenómeno, y amén que el reto teórico es importante, la realidad es de una magnitud tal, que vino a romper con la exclusividad del Estado, como actor unitario y monolítico, para formular y ejercer la política exterior. Dejando asimismo, reflejar la necesidad de respuestas, ante la falta de capacidad de los gobiernos centrales para resolver los problemas locales y canalizar los mismos en la arena mundial, transformando de esta manera, la estructura clásica del escenario internacional.

Entre estos nuevos actores, encontramos a nuestra unidad de análisis, la Provincia de Buenos Aires que, como gobierno subnacional, despliega su actividad internacional con el objeto de satisfacer sus demandas locales.

²¹⁶PRIOTTI, Anahí. “Los entes subnacionales en el Derecho Internacional.” Consultado el 3 de junio de 2014 en www.aadi.org.ar op.cit.

²¹⁷ZERAOU, Z. *La paradiplomacia y la política internacional de las regiones*, Desafíos, Bogotá (Colombia), (28-I). 15-34, semestre I de 2016. 31p. op.cit.

Dicho proceso que se fue gestando a lo largo del tiempo, se lo identificó como un fenómeno nuevo en el ámbito de las Relaciones Internacionales y, si bien la terminología continúa en debate, el de paradiplomacia es el que tiene mayor sustento y acogida en el marco académico.

Luego de haber efectuado nuestro estudio de campo, y amén que existe cierta emergencia del término paradiplomacia, consideramos que el modelo se ajusta a la teoría que propone Zeraoui, en el sentido de ser una especie de concepto “paraguas”, en el cual se incluyen todas las demás acepciones, en razón que los otros vocablos hacen mención a casos particulares, dimensiones específicas, territoriales, etc. Entonces, pareciera que paradiplomacia resulta ser un concepto más abarcativo e inclusivo.²¹⁸

Del mismo modo, y tal como lo señalamos oportunamente, fundamentamos y comulgamos con la propuesta del autor, en razón de la claridad con la que observa los diversos niveles del tema en cuestión. En ese sentido, Zeraoui destaca que la paradiplomacia no significa el declive o sustitución de la diplomacia realizada por los Estados. Lo que ocurre es que le otorga un entramado más complejo, en virtud que cada actor, desplegará sus vínculos internacionales conforme a sus propios intereses. A pesar de ello, el Estado no deja de tener importancia, ya que es quien marca el camino y el diseño de su política exterior y, mediante sus acciones, puede influir en la actividad desarrollada por aquellos. En última instancia, de acuerdo al autor, representa los intereses globales de sus entes subnacionales.

Al momento de establecer aquellos factores que propiciaron la actividad internacional de los actores subnacionales, en aras de satisfacer sus necesidades locales, advertimos que la doctrina, con mayor o menor intensidad, coincide en determinar los mismos.

A su vez, estimamos que dichos procesos se vinculan con los cambios que se suceden en el ámbito internacional a lo largo del tiempo, como así también con las diferentes coyunturas que imperan en los países. Es decir, que no se tratan de factores esporádicos o aislados, sino que podrían guardar vinculación hacia el interior de los Estados.

Logramos identificar entre los factores que generaron cambios en el ámbito internacional, la culminación de la Guerra Fría, la continua apertura democrática, la crisis del Estado, entre aquellos motivos que incidieron en una creciente participación de nuevos actores en el sistema mundial. Asimismo, observamos que los autores, comulgan en que la globalización de la economía, los procesos de integración, el crecimiento de la tecnología y las comunicaciones, promueven la relevancia de las federaciones en la escena internacional.

²¹⁸Zeraoui aborda la cuestión del término paradiplomacia en la Presentación de la Revista Desafíos, Quien a su vez, se destaca como Editor Invitado y, propone en la Introducción, su trabajo “Para entender la paradiplomacia.” *Revista Desafíos*. Bogotá (Colombia) Universidad del Rosario, N° 28-I, semestre I de 2016. ISSN 0124-4035 ISNE 2145-5112. Op cit.

Entre los factores domésticos, la mayoría es conteste en sostener que las salidas de regímenes políticos autoritarios y los avances de los procesos de democratización, tal como se indicó más arriba, propiciaron las actividades locales.

En nuestro caso, y como oportunamente lo demostramos en la presente investigación, en el contexto interno, las reformas constitucionales han recogido y perfeccionado las iniciativas de los gobiernos subnacionales en la arena internacional.

Seguidamente, nos embarcamos en desarrollar las distintas estrategias que canalizan los gobiernos subnacionales en el escenario internacional como herramientas de paradiplomacia, en el afán de satisfacer sus demandas y necesidades locales.

En ese sentido, y luego de esbozar las actividades desplegadas por estos actores, concretamente lo que respecta a nuestra unidad de análisis, consideramos que la celebración de convenios internacionales resulta ser una de las estrategias más relevantes en este ámbito.

A su vez, como se ha mencionado con anterioridad y quedó demostrado en el transcurso de nuestra investigación, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no hay una norma que la faculte a celebrar convenios internacionales.

Es entonces que, con lo desarrollado en esta instancia y en función del recorrido que realizamos a lo largo del presente estudio, ya sea desde la dimensión jurídica-constitucional y del análisis de la paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires, nos encontramos en condiciones de demostrar que hemos podido responder nuestro problema de investigación, el cual se constituyó en la siguiente hipótesis de trabajo: *“La falta de un marco jurídico y político-constitucional que regule la descentralización, junto a la discrecionalidad de las iniciativas de las autoridades de la P.B.A. respecto a la política exterior del Estado nacional, le resta viabilidad y efectividad a estas prácticas paradiplomáticas y las hace difíciles de consolidarse en el tiempo”*.

A mayor abundamiento, y con el objeto de consolidar y justificar nuestra investigación, y de este modo lograr el propósito de comprobar la hipótesis propuesta, el trabajo de campo, además consistió en abordar en profundidad y, exclusivamente, el análisis y estudio de los convenios internacionales celebrados por la Provincia de Buenos Aires, tal como se referencia en el título de nuestra tesis y como se observa en el tratamiento cuali-cuantitativo efectuado en el correspondiente capítulo VI. Ello por considerar firmemente, que estos instrumentos resultan ser una de las estrategias más importantes que despliega dicho gobierno subnacional en el escenario internacional como herramienta de paradiplomacia.

Es entonces, que dando cumplimiento a uno de los objetivos específicos de nuestro proyecto, analizamos desde la práctica, el circuito que adopta dicha provincia para concluir los mencionados documentos.

En una primera aproximación, observamos que en el cuerpo de los convenios, como se señaló, no hay fundamentación alguna respecto de la Carta provincial, como así tampoco de ninguna otra legislación provincial que permita a nuestra unidad de análisis suscribir convenios internacionales. Amén de ello, entendemos que existe un marco jurídico mediante el cual, el P.E. delega atribuciones a sus diferentes carteras ministeriales. Asimismo, pudimos colegir, la intervención en ciertos casos, de organismos de control provincial como son la Asesoría General de Gobierno, Fiscalía de Estado y la Contaduría General.

A su vez, advertimos que en los considerandos de algunos decretos provinciales que aprueban los convenios internacionales suscriptos, fundamentan esta atribución en el Artículo 124 de la Constitución Nacional o bien, conforme la doctrina emanada de la reforma de esa norma. Con lo cual nos permite comprobar y reafirmar la falta de legislación a nivel provincial, que faculte a la Provincia de Buenos Aires a celebrar esos instrumentos internacionales. Como así también, un marco jurídico adecuado, que regule el procedimiento para la consumación de los mismos.

En una misma línea, consideramos que al tomar intervención los organismos de control referenciados, al momento de dictarse el acto administrativo que aprueba los convenios internacionales, le otorgan un visto de legalidad, en el entendimiento implícito que resguardan los requisitos que establece el Artículo 124 de la C.N

Amén de ello, arrojaría mayor claridad, si de esta vista que se les confiere a los efectos de dictaminar, surgiese de manera expresa, que se ajustan a los parámetros establecidos en la manda constitucional, para notar si su alcance sólo queda comprendido en el examen respecto de la imputación de una eventual partida provincial, o si también incluye el control de legalidad, en cuanto a la afectación del crédito del gobierno central. Es en torno a ello, en virtud de lo cual bregamos por la reglamentación del artículo en cuestión, o la incorporación de una legislación local, para lograr mayor claridad y seguridad jurídica, en función de la celebración de convenios como herramienta paradiplomática.

A partir de nuestra labor y amén de lo ya demostrado en esta instancia, pudimos alcanzar otro de los objetivos planteados en el proyecto, que es en cierta medida, el de identificar las consecuencias que se producen ante la falta de la mencionada normativa, que permita la concreción de dichas prácticas paradiplomáticas.

En esa línea, al abordar la metodología a implementar en nuestra investigación, nos tuvimos que valer de distintas fuentes a fin de establecer parámetros poblacionales, para otorgar sustento a la tarea propiciada. Con lo cual, advertimos a priori, además de la complicada accesibilidad a las dependencias, la dispersión de instrumentos en los distintos organismos gubernamentales. Ello no sólo dificultó la labor al intentar rastrear los documentos, sino que refleja un mecanismo o circuito

endeble de las instituciones provinciales. Esta cuestión, deja entrever, otra de las consecuencias que planteamos en nuestra hipótesis de trabajo en relación a la débil regulación del tema de estudio.

Además, pudimos observar a partir de un “sello de goma”, que luce en las copias obtenidas de los documentos relevados y de la leyenda en los correspondientes actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo, la existencia de un Registro Provincial de Convenios en el área de Gobierno.

Del mismo modo, y como otra consecuencia de la falta de legislación en el tema que nos ocupa, creemos indispensable en otra instancia, comprobar si todos los convenios celebrados en las distintas dependencias provinciales, confluyen en el mencionado registro. Asimismo, si continúan con el circuito de proceder a publicar los mismos en el Boletín de la Provincia de Buenos Aires, tal como lo estipula la leyenda establecida en los decretos suscriptos por el Gobernador de la provincia. Dicha circunstancia, es de vital relevancia, a fin de otorgarle seguridad jurídica y fidelidad a los instrumentos celebrados por el gobierno local.

En esta instancia, no sólo creemos que es importante establecer un marco regulatorio a nivel provincial, sino también la propia reglamentación del Artículo 124 de la Ley Fundamental, a fines de velar por los intereses de ambas esferas gubernamentales en razón de una eventual la responsabilidad internacional.

En este sentido, dable recordar la cita que hace Oddone de Zeraoui, que guarda estrecha vinculación con esta cuestión, en virtud que la falta de un marco jurídico adecuado, podría producir excesos ante la ausencia de límites respecto a la actividad paradiplomática. Asimismo señala *“es medular que el Estado central entienda la necesidad de definir claramente hasta dónde puede ejercerse la paradiplomacia sin perjudicar las prerrogativas que por necesidad ese Estado-central o federal debe tener.”*²¹⁹

Del mismo modo, consideramos que otro de los factores que le resta viabilidad y efectividad a estas iniciativas paradiplomáticas, es la discrecionalidad de las autoridades de la Provincia de Buenos Aires. Es decir, que la propia coyuntura influye en el diseño de la gestión internacional, como así también, los vaivenes políticos que se generan a consecuencia de los procesos electorales. Cabe destacar, que la continuidad o alternancia partidaria, no garantiza el seguimiento de las políticas implementadas, con lo cual podemos colegir que estas prácticas difícilmente se consoliden en el tiempo.

A su vez, ello lo corroboramos, cuando emprendimos el análisis de la actividad internacional propiciada por la provincia, al abordar el estudio de los convenios, respecto a sus contenidos y alcances, ya que pudimos apreciar que versan sobre diferentes tópicos. Entre los más

²¹⁹ ODDONE, N. “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)” pp.119-145, en *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Agosto 2013, op. cit.p.133.

representativos, encontramos aquellos que ponen especial énfasis en la cooperación internacional sobre diversos temas, ya sean de índole científico y tecnológico, de producción, de capacitación; intercambios de información y experiencias; salud; educación; acuerdos en aras de mejorar y fortalecer las relaciones de amistad, entre otras.

Con este abanico de objetivos, resulta un tanto dificultoso establecer parámetros que permitan considerar, que no resultan incompatibles con la política exterior de la Nación, tal como lo prescribe el Art. 124 de la C.N.

Estimamos que dichas acciones paradiplomáticas, responden más bien a cuestiones de coyuntura y oportunidades, que al diseño de una política exterior.

Con lo expuesto hasta aquí, a partir de la práctica y del circuito de celebración de convenios internacionales que como herramienta de paradiplomacia realiza la provincia de Buenos Aires, pudimos constatar las distintas dificultades que se generan ante la falta de un marco normativo adecuado en ese ámbito local.

Del mismo modo, creemos imperioso que se reglamente el Artículo 124 de la Constitución Nacional, para que se establezcan los parámetros adecuados para sortear las mencionadas cuestiones. Asimismo, estimamos que dicha labor sea efectuada por el Congreso Nacional, en virtud que en ese ámbito, se encuentran representadas de manera proporcional todas las provincias argentinas.

De todas maneras, y en el afán de no ostentar con el conocimiento absoluto, de acuerdo a lo relevado en la investigación realizada en torno al análisis de las distintas Constituciones provinciales, acercamos como propuesta el ejemplo de la Constitución de San Juan, la cual prevé expresamente que debe darse conocimiento previo al Congreso Nacional, de los convenios celebrados por el Gobernador de dicha provincia con el acuerdo de la Legislatura local. En tanto que, si la Cámara de Diputados provincial no se pronuncie en el término de noventa días de presentado, el texto se considera rechazado.

Aquí se refleja la participación de la celebración de convenios internacionales por la mencionada provincia, en consonancia tanto en el orden local como nacional.

Otro aporte que podría resultar interesante, en relación a la cuestión de la reglamentación del Art. 124 CN, es lo manifestado por Quiroga Lavié, cuando analiza el Art. 128 de la Ley Fundamental. En ese sentido, el constitucionalista se refiere a las facultades implícitas que se desprenden de dicho artículo. Destaca, que no significa solamente efectuar los actos de ejecución relativos a la Carta y las leyes nacionales tal como se prescribe, sino a su vez, habilita a los gobernadores a dictar la reglamentación indispensable para dar cumplimiento a la manda

Constitucional. Se trata, de acuerdo al autor, de una facultad reglamentaria de las leyes nacionales, que tiene validez sólo en el ámbito provincial.

De este modo, y tal como lo abordamos en el apartado relativo al análisis del Art. 124, pretendimos ofrecer diversas posturas, en función de la cuestión de la reglamentación del citado artículo con todos los debates y discusiones que este tema genera. Auspiciando disparadores para que se produzcan los canales institucionales adecuados para establecer los mecanismos indispensables para que esta materia prospere.

A mayor abundamiento y como nota de color, traemos aquí el Art. 144 inc 10^a de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, el cual establece: *“El Gobernador es el jefe de la administración de la Provincia, y tiene las siguientes atribuciones:...10^a. Celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de la administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura y dando conocimiento al Congreso Nacional”*.

Pues entonces nos quedamos estupefactos, al observar que la mencionada Carta legal establece que, si la Provincia de Buenos Aires al suscribir convenios con otras provincias, debe contar con la aprobación de su Legislatura y dar conocimiento al Congreso Nacional, con más razón, consideramos trascendental que debieran intervenir ambos organismos de gobierno cuando nuestra unidad en análisis celebra convenios de carácter internacional.

Creemos que esta cuestión es de vital importancia, porque refleja la falta de sintonía entre las facultades que le otorga a las provincias argentinas el Art. 124 de la Carta Magna y lo establecido en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En consonancia con lo mencionado en esta instancia, estimamos que es menester, generar mecanismos de coordinación y enlace entre las distintas instituciones, tanto provinciales como nacionales, para lograr mayor fluidez en la comunicación y asesoramiento hacia los gobiernos subnacionales y poder sortear los obstáculos burocráticos.

Consideramos interesante, la pionera labor de digitalización y sistematización elaborada oportunamente por el C.A.R.I., pero desconocemos si se le dio continuidad en el tiempo o sólo fue una propuesta de proyecto coyuntural.

De este modo, plantear la creación de un digesto o registro digital que genere un reservorio en el cual confluyan todos los convenios internacionales concretados por la Provincia de Buenos Aires, facilitaría el control de los mismos, el acceso a la información, la superposición entre los diferentes tópicos, alcances, contenidos y objetivos que motivan la suscripción de dichos acuerdos.

Además, se establecerían los marcos adecuados para proporcionar un mayor control, y así evitar la dispersión entre los distintos organismos que intervengan en la celebración de los

mencionados instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, se lograría sistematizar y ordenar dichos documentos para la divulgación y conocimiento, tanto a nivel académico como gubernamental.

A modo de conclusión, y con lo demostrado hasta aquí, creemos necesario el dictado de un marco jurídico a nivel provincial que regule la celebración de convenios internacionales por la Provincia de Buenos Aires como herramienta de paradiplomacia, o bien incorporar dicha facultad, cuando se considere oportuna una eventual reforma de su Constitución. Así también, como se ha observado, además de la correspondiente intervención, de los organismos de control provincial, estimamos relevante la participación en dicho proceso de la Legislatura provincial, en virtud de que en dicho ámbito se representan y salvaguardan los intereses del ciudadano bonaerense.

A su vez, consideramos que establecer una adecuada normativa legal, le proporcionará viabilidad, efectividad y seguridad jurídica a estas iniciativas paradiplomáticas, con lo cual propiciará que dichas prácticas se acrecienten, se consoliden en el tiempo y se realicen en *un continuum*, como una actividad propia y natural de los gobiernos subnacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.-

*Aguirre Zabala, I. “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”. En *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Eds. Francisco Aldecoa y Michael Keating. Madrid: Editorial Marcial Pons. Año 2000. p. 203-235. ISBN: 84-7248-806-03.

*Alberdi, J. B. “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, en *El pensamiento político Hispanoamericano* (1964) Editores: Guillermo A. LousteauHeguy y Salvador M. Lozada. Ed. Depalma, Bs. As. 569pp.

*Aldecoa, F. y Keating, M. (2000) *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Editorial Marcial Pons. Año 2000. ISBN: 84-7248-806-03.

*Argentina. Constitución Nacional Argentina.

*Argentina. Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

*Bidart Campos, G. J. *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: EDIAR. T.II. Año 1998. 456p. ISBN:950-574-114-6.

*Bidart Campos, G. J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. La reforma constitucional de 1994*. Tomo IV. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera. EDIAR. Bs. As. I.S.B.N. 950-574-101-4.

*Bidart Campos, G. J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994*, Tomo VI., S. A. Editora Comercial, Industrial y Financiera, EDIAR, Bs. As. ISBN 950-574-101-4. 676pp.

*Botto, M. y Scardamaglia, V. *Creando Capacidades: Las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas ¿un rol para el sector privado?* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) SERIE APORTES N°15 ISSN-1853-1113, Diciembre 2001.

*Calvento, M. La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(I), 295-332. Doi: dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07. Año 2016.

*Carabajales, J. J. y Gasol, C. “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”. En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubezú, Graciela. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. p. 47-82. Año 2008.

*Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Reunión Plenaria Celebrada el 26-9-02. Comité de Provincias. Debate Jurídico sobre el art. 124 de la C.N. www.cari.org.ar

*Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Proyecto “*Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas*”. Año 2011. www.cari.org.ar

*Carnota, W. F. “*Las provincias y las relaciones internacionales: una reafirmación del federalismo (A propósito del nuevo art. 124 de la CN)*”. *El Derecho* [ED, 173-1112]

*Cenicacelaya, M. de las N., Derecho Constitucional. “Los convenios internacionales de las entidades miembros de un estado federal. El caso argentino.” *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, U.N.L.P., 2015.

*Colacrai de Trevisan M. y Zubezú de Bacigalupo, G. “Las Provincias y sus Relaciones Externas. ¿Federalización de la Política Exterior o Protagonismo Provincial en las Relaciones Internacionales?” *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. CERIR. Serie Documentos de Trabajo n° 6, Diciembre 1994. Rosario. ISSN 0326-7806 (edición impresa) ISSN 1852-7213 (edición en línea) pp.3-29

*Cornago Prieto, Noé “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación”. En *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Eds. Francisco Aldecoa y Michael Keating. Madrid: Editorial Marcial Pons. Año 2000 p. 55-78. ISBN: 84-7248-806-03.

*Dalla Vía, A. R. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”. *Integración y Comercio*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Julio-Diciembre, Año 8, n° 21, Cap. I, p. 11-26. ISSN: 1026-0463. Año 2004.

*Dalla Vía, A. R., *Actualidad del federalismo argentino*, consultado en www.paradiplomacia.org 39-104pp.

*de Marsilio, E. G. “Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Córdoba: Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC. Año 2006. Consultado en www.paradiplomacia.org.ar

*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994 en www.hcdn.gov.ar o www.infoleg.mecon.gov.ar

*Duchacek, I. *The international Dimension of Subnational Self-Government*. The Journal of Federalism. Año 1984.

*Duchacek, I. *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Colorado: Westview Press. Año 1986

*Ekmekdjian, M. A. *Tratado de Derecho Constitucional. Constitución de la Nación Argentina, Comentada y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina*. Tomo V (Arts. 87 a 129). AbeledoPerrot, Ediciones Depalma Bs. As. Año 1999. ISBN-978-950-20-2037-2.

*Frías, P. J., *El Federalismo en la Reforma Constitucional*. La Ley, N° 190, 58, 4 octubre 1994, p. 1-2. La Ley, T. 1994-D sección doctrina.

*Gasol Varela, C. G. “Gobiernos locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e ius internacionalistas aplicados al caso argentino. Debates Actuales”. En www.cari.org.ar

*Gelli, M. A., *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada. Tercera Edición Ampliada y Actualizada*, 2005, 1305pp. Ed. La Ley, ISBN 987-03-0617-9.

*Godio, L. M. A., “El Congreso Nacional y los convenios internacionales celebrados por las provincias. Reflexiones a 20 años de la reforma constitucional.” *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Año VIII, Número 13, 6-21p., 2014. Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. ISSN 1851-3069.

*Gonzales, F. F. Convenios Internacionales de los estados subnacionales (El caso de las provincias y la ciudad de Buenos Aires) *La Ley*, Año 1996-D, 1262.

*Gramajo, J. M. “El artículo 124 de la Constitución Nacional. Origen e interpretación de la reforma. Alcances y consecuencias en el derecho constitucional. Constitucionalidad de una eventual ley reglamentaria”, *El Derecho*, T. 2000/2001, pp.432 a 439.

*Hernández, A. M., “Regiones, provincias y municipios en el proceso de integración”. *Revista temática Federalismi.it Observatorio sul Federalismo e i processi di governo*. www.federalismi.it numero 1/2006.

*Hocking, Brian “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”. En *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Eds. Francisco Aldecoa y Michael Keating. Madrid: Editorial Marcial Pons. p. 29-54. Año 2000. ISBN: 84-7248-806-03.

*Ley Nacional N° 24309/93. Constitución Nacional: Declaración de la Necesidad de su Reforma. Consultada en www.infoleg.mecon.gov.ar y www.hcdn.gov.ar

*MartinsSenhoras, E. “Geopolítica da paradiplomaciasubnacional: Umestudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades”. En *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*. EGAL. Universidad de la República. Montevideo. Año 2009.

*Menem, E. y Dromi, R. “*La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada*”. Bs As. 1994.

*Morales Dávila, V. “El place branding de las entidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local” en Zidane Z. *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*,

Agosto 2013, Coord. Z. Zeraoui. Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., Tecnológico de Monterrey, ISBN: 978-607-7512-38-7, pp.235-256.

*Natalizio, M. V. *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: CAEI. Año 2007.

*Oddone, N. “Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)” pp.119-145, en Zidane Z. *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Agosto 2013, Coord. Z. Zeraoui. Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., Tecnológico de Monterrey, ISBN: 978-607-7512-38-7.

*Paikin, D. *Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito del MERCOSUR*; Universidad de Bologna; Puente Europa; 2; 12-2011; 25-37.

*Paredi, G. “Los estados federales y el derecho internacional. La descentralización estatal y los sujetos del derecho internacional”. *Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Año 2004, n° 26, p. 195-219. ISSN (versión papel): 1515-3371 / ISSN (versión digital): 2314-2766.

*Piombo, H. D., *Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos. Su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994. ISBN. 950-14-0790-X.

*Priotti, A. Congreso de Derecho Internacional, La Plata, 2013, www.aadi.org.ar consulta realizada el 3-6-2014.

*Priotti, A. “Los entes subnacionales en el Derecho Internacional.” Consultado el 3 de junio de 2014 en www.aadi.org.ar

*Quiroga Lavié, H., Benedetti, M.A., Cenicacelaya, M. de las Nieves *Derecho Constitucional Argentino*, Ed. RubinzalCulzoni; Bs. As.; Tomo II, 1352pp. Año 2001. ISBN- 950-727-336-0.

*Quiroga Lavié, H., *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Segunda Edición actualizada. Ed. Zavalía, 1997. 754pp. ISBN: 950-572-400-4.

*Rosatti, H. D., “*El federalismo en la reforma*”, en la obra colectiva de Rosatti, H. D., Barra, Rodolfo C., García Lema, A. M., Masnatta N., Paixão, E., MossetIturraspe, J. y Quiroga Lavié, H., *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 480p., 1994. ISBN 950-727-063-9.

*Sagüés, N. P. *Elementos de derecho constitucional*, T. 2, 3° ed., Ed. Astrea, ISBN: 950-508-396-3, 943pp. Año 1999.

*Salviolo, M. A. *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 176p. Año 2005.

*Sarquís, D. J. “Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia”, en Zeraoui, Zidane *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, México: Montiel & Soriano, 2009. 342pp. ISBN: 978-607-7512-06-6.

*Sola, J. V., *El manejo de las relaciones exteriores. La constitución y la política exterior*, Editorial Belgrano, Bs. AS., 1997.

*Sola, J. V. “Los tratados parciales de las provincias con estados extranjeros” *Revista La Ley* T. 88-pp884.

*Soukiassan Carlos. *La actividad internacional de las entidades subestatales*. Ponencia presentada en el II Congreso de Relaciones Internacionales del IRI-UNLP. La Plata, Bs. As. 11 y 12 de noviembre 2004.

*Spota, A. A., *Ensayo sobre el art. 124 de la Constitución Nacional. Tratados de Integración Regional en materia de desarrollo económico y social. Creación de órganos con facultades para el cumplimiento de aquellos fines. Convenios Internacionales Limitados*-[EDCO, 00/01-531]

*Vilela, G., “El artículo 124 de la Constitución Nacional: las provincias y la celebración de convenios internacionales”, *El Derecho*, 20 de Junio de 2008.

*Zeraoui, Z. *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. México: Montiel & Soriano. 342p. Año 2009. ISBN: 978-607-7512-06-6.

*Zeraoui, Z. “La paradiplomacia y las relaciones internacionales” en *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Agosto 2013, Coord. Z. Zeraoui. Montiel & Soriano Editores S.A. de C.V., Tecnológico de Monterrey, ISBN: 978-607-7512-38-7.

*Zeraoui, Z. Presentación de la Revista Desafíos. Quien a su vez, se destaca como Editor Invitado y propone en la Introducción su trabajo “Para entender la paradiplomacia.” Pp15-34. *Revista Desafíos*. Bogotá (Colombia), Universidad del Rosario, N° 28-I, semestre I de 2016. ISSN 0124-4035 ISNE 2145-5112. pp.9-462

*Zeraoui, Z. La paradiplomacia y la política internacional de las regiones, *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (28-I). 15-34, semestre I de 2016.

*Zubelzú, G. (Coordinadora) Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Provincias y Relaciones Internacionales. Primer Informe*. Bs. As., agosto de 2004.

*Zubelzú, Graciela (2008) “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”. En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubelzú, Graciela. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD.p.83-106.

*Zubelzú, Graciela (2008) “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”. En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Iglesias, Eduardo; Iglesias, Valeria y Zubelzú, Graciela. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. p 19-46.