

RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES Y FEDERALISMO

Eve Rimoldi de Ladmann

I- INTRODUCCIÓN

"Las realidades son diferentes de las cuestiones en que políticos, economistas, estudiosos, hombres de empresa y líderes sindicales fijan todavía su atención, sobre las que aún escriben libros y pronuncian discursos. La prueba convincente de esto es el profundo sentido de irrealidad que caracterizan a muchos de los políticos y economistas de hoy."

Se expresa así Peter Drucker. ¹ Coincido en términos generales con su reflexión, pero me ha parecido que los Constituyentes de 1994 han percibido los cambios que se han producido en el escenario internacional e incorporaron algunas reformas que dan respuesta a esos cambios.

El Derecho Constitucional creó marcos formales que fueron eficaces para la organización de los estados nacionales durante los trescientos años de la civilización industrial. No obstante, desde mediados del siglo pasado, tanto el Derecho Internacional como las nuevas categorías jurídicas (el Derecho Comunitario por ejemplo), modifican los compartimentos conceptuales estancos de las diversas disciplinas jurídicas, inter relacionándolas. ²

La reforma constitucional de 1994 contempla novedades que son un aporte de las normas y estructuras que superan las fronteras territoriales del estado nacional. Señalaré tres, a manera de ejemplo:

1- La jerarquía constitucional que se reconoce a los Tratados sobre Derechos Humanos.

2- La aceptación de normas regionales de integración, inclusive con preeminencia sobre las leyes nacionales, en la medida que sean el resultado de tratados que "deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones

¹ DRUCKER, Peter. *Las nuevas realidades*. Bs. As. Ed. Sudamericana. 1990.

² RIMOLDI DE LADMANN, Eve. *Derecho de la Integración Económica y Derecho Constitucional*. Cuadernos de Investigaciones N° 20. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. UBA. 1991.

supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos." (artículo 75 inciso 24)

3- Las facultades de las provincias en las relaciones económicas internacionales.

Me referiré a este último tema en particular, teniendo en cuenta que no obstante los cambios producidos, ciertos principios resultan aún aplicables a las nuevas estructuras.

En el sistema federal, la participación de sus miembros se logra mediante un proceso de negociación, permitiendo que cada provincia intervenga en la toma de decisiones. La experiencia histórica nos muestra que ese proceso no fue siempre pacífico, y que la aceptación de una solución negociada se produjo sólo después de violentos enfrentamientos para llegar finalmente a un acuerdo, partiendo de una ficción jurídica: la soberanía del estado federal y el reparto de competencias entre éste y los estados miembros.

Otros principios federales tienen también vigencia para resolver problemas que plantean las inter - relaciones entre unidades que mantienen su integridad, pero que unifican sus decisiones en áreas cada vez más comprensivas.

El reconocimiento de la existencia de diferentes centros de poder como forma de preservar la libertad individual y local al mismo tiempo que existe la unión en organismos centrales, es una de las bases centrales del sistema, que exige la cooperación de individuos e instituciones que al mismo tiempo sostienen una firme convicción sobre sus respectivas integridades. Esa concepción dual y ambigua de la estructura federal ya la encontramos en las teorías que se desarrollaron en el siglo XVI - recordemos a Jean Bodin y a Samuel von Puffendorf, uno desde el enfoque del Estado y el otro desde el Derecho Internacional - que ya consideraban la estructura federal, aunque para rechazarla en el caso de Bodin como incompatible con la soberanía indivisible dentro del Estado. Posteriormente, el jurista holandés Hugo Grotius, también examina los acuerdos federales como aspectos de la ley internacional, pero admite su coexistencia con la soberanía estatal.

Algunos de los problemas que se plantearon al principio de la organización del estado federal, subsisten hoy, entre ellos la dificultad de conciliar el principio de estructura jerárquica del estado central, con la mayor participación en el ejercicio del poder que demandan los estados locales. Me ha parecido útil plantear el tema con respecto a las relaciones económicas internacionales en los dos niveles:

- 1- Horizontal: considerando las atribuciones del gobierno federal (Presidente y Congreso).**
- 2- Vertical: las atribuciones de los gobiernos provinciales.**

Intentaré responder a los interrogantes que surgen: ¿cuál es el papel que les corresponde a las provincias en el nuevo escenario internacional? ¿Cómo interpretan las atribuciones que les acuerda la Constitución Nacional? ¿Excedieron ese límite las nuevas constituciones provinciales? ¿Cuál es el estado del tema en otros estados federales?

II- LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

El federalismo se ha desarrollado en América y en Europa para solucionar realidades diferentes: en algunos casos para diseñar una estructura política única a quienes ya se sentían parte de una nación, como fue el caso nuestro y - con las diferencias que ya conocemos -, el de los Estados Unidos. En ambos ejemplos se buscaba un gobierno central y autonomía en las decisiones que se reservaban las provincias o los estados.

No voy a referirme en general a los principios federales comunes a los sistemas organizados como tales sino que tomaré en cuenta sólo algunas de sus características que tienen relación con el tema que trato:

1- La existencia de una Constitución escrita que sólo puede modificarse mediante procedimientos extraordinarios. Ella determina la distribución de las funciones entre el estado central y los estados miembros. Algunas de esas atribuciones se reservan las provincias, otras se delegan en el gobierno central y se establece una tercera categoría: las que ejercen en forma concurrente.

Este sistema implica el reconocimiento de una "unión indestructible compuesta por estados indestructibles" como lo ha expresado en una oportuna síntesis el Juez Salomón P. Chase de la Corte Suprema de los Estados Unidos; es decir por un lado el principio de la lealtad federal que se les exige a los estados miembros, por el otro el respeto de sus autonomías por parte del gobierno central.

2 - La *no centralización*. Me refiero con esta expresión, a la difusión del poder entre centros efectivos que toman decisiones sustanciales. No utilizo el término descentralización porque éste implica la adjudicación de facultades específicas de un gobierno central a gobiernos locales sujetas al control del primero (caso de Francia o de las regiones en Italia y España). En cambio, cuando existe *no centralización*, se asegura a los gobiernos locales que la participación en el ejercicio del poder político no pueda ser modificada por los poderes constituidos. Supone un cierto equilibrio entre los estados locales para asegurar la supervivencia del sistema, encuadrado en una democracia. Es decir que las desigualdades geográficas, de población o de riquezas entre ellos, no deben ser muy importantes para evitar el fracaso del federalismo, como ocurrió en Alemania. La hegemonía de Prusia a fines del siglo XIX impidió la estabilidad; otro ejemplo en el siglo XX fue la URSS, donde la concentración de tres cuartas partes del territorio y tres quintos de la población en la República Rusa tornó difícil un auténtico acuerdo federal con el resto.

Para mantener este principio, y por ende, el federalismo, se requiere que tanto la nación como los estados locales tengan sus propios gobiernos y legislaturas y el derecho de modificar sus instituciones dentro de los límites que le marca la Constitución federal. Pero esto no significa que todas las actividades gubernamentales sean conducidas por instituciones separadas. El mutuo

acuerdo entre el nivel federal y el local puede lograr una mayor eficacia en alcanzar los objetivos de una determinada decisión política. La participación en el federalismo debe ser concebida en forma amplia, tanto en los aspectos de toma de decisiones políticas, como en la financiación y administración, lográndose mediante acuerdos entre ambos niveles que permitan mantener la autonomía institucional. Coincido con FRÍAS en el sentido que este "federalismo de concertación" - como lo denomina -, puede disminuir la concentración del poder en el gobierno central como ha venido ocurriendo desde el nacimiento del sistema. Se legitimaría la autoridad provincial a partir de los servicios que se presten más que por la efectiva vigencia del sistema tal como fue concebido.³

El federalismo plantea una continua tensión que debe resolverse frente a los temas que aparecen. No puede decirse que la Constitución haya considerado todos los aspectos de las relaciones entre el estado federal y las provincias, ni que hubiese existido la posibilidad de hacerlo en 1853. Los cambios cuya aceleración es una característica de estos tiempos que nos tocan vivir, obligan al análisis del funcionamiento de esas relaciones en el mundo actual especialmente en el área de la economía.

En la primera parte de la Constitución (Capítulo Primero)⁴ los artículos 4º, 9º a 12, parte del artículo 14; el párrafo final del artículo 16; los artículos 20, 25, 26 y 27 se ocupan de cuestiones relacionadas con aspectos económicos. Son 11 artículos sobre 35, casi una tercera parte de esas declaraciones, derechos y garantías.

Al enumerar las atribuciones del Congreso en el artículo 67 de la Constitución de 1853/60, 12 incisos sobre 28 (42.85%) trataban cuestiones referidas a temas económicos, dándoles prioridad sobre aspectos políticos de su competencia, evidenciando así el acuerdo de aquellos constituyentes con el criterio alberdiano en el sentido que la Constitución no sólo establecía un sistema político sino también económico, cuya elección permitiría el progreso y

³ FRÍAS, Pedro J., *Cuadernos de Federalismo*, Ed. Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, 1987, págs. 26 y 39.

felicidad de los pueblos.⁵ En su actual redacción, el artículo 75 dedica a las atribuciones relacionadas con el área de la economía, 15 incisos sobre 32 (46.87%) lo que ratifica esa concepción, sin perjuicio de demostrar enfáticamente la preocupación de los constituyentes por la protección de los derechos humanos y el mejoramiento de los controles en el sistema político.

Los aspectos económicos ocupan pues, un lugar muy importante en la consideración de las funciones que ejerce el Gobierno Federal, considerando como tal no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Congreso. Esas atribuciones que le asigna la Constitución están referidas: 1 - *al orden interno*, como por ejemplo establecer un Banco de la Nación o aprobar el presupuesto (artículo 75, incisos 6 y 8) y 2 - *al orden internacional*: entre otras, arreglar el pago de la deuda exterior; reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí (incisos 7 y 13) o en el caso del Presidente, concluir y firmar tratados, incluyendo los de comercio (artículo 99, inciso 11).

La referencia a las atribuciones económicas del Gobierno Federal en el orden interno e internacional que he mencionado en el párrafo anterior, son competencias delegadas por las provincias y que por lo tanto, no pueden ser ejercidas por éstas, de acuerdo a los principios de la organización federal que consideré anteriormente (principio de lealtad federal).

Las disposiciones constitucionales acuerdan al Gobierno Federal una supremacía en la conducción de las relaciones internacionales (artículos 27, 75, incisos 13, 22, 24 y 25; 99, incisos 7, 11 y 15; 31), que impediría a las provincias ejercer aquellas facultades.

Sin embargo, en el texto constitucional de 1853/60, en su artículo 107 se las facultaba a firmar tratados parciales de carácter comercial. ¿Hubo acuerdo en la interpretación de las disposiciones constitucionales cuando se referían a los

⁴ La reforma constitucional del 24 de agosto de 1994 sustituye la anterior denominación de Capítulo Único, sin modificar su contenido.

⁵ ALBERDI, Juan B., *Sistema Económico y Rentístico de la Constitución Federal Argentina* (Introducción) en "Organización de la Confederación", t. II, Buenos Aires, edición de 1929.

“tratados parciales” ? ¿Cómo evolucionaron las constituciones provinciales en su interpretación? Me ocuparé de estos dos temas.

III - LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto cuando ha tenido que expedirse en consultas sobre el alcance de las atribuciones de las provincias para firmar “tratados”, aplicó los criterios coincidentes sostenidos por internacionalistas como BARBERIS, DE LA GUARDIA, DELPECH, RUIZ MORENO y VINUESA.⁶ Pueden sintetizarse así:

- 1 - La conducción de la política exterior es competencia del Gobierno Federal.
- 2 - Sólo éste tiene atribuciones para firmar tratados con otros estados porque tiene personalidad jurídica internacional y responsabilidad por los actos propios.
- 3 - No puede firmar tratados que afecten competencias no delegadas por las provincias sin el consentimiento de la provincia involucrada.
- 4 - Los funcionarios provinciales pueden firmar tratados con otros estados, dentro de las competencias no delegadas o concurrentes, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Nacional y las atribuciones otorgadas por la respectiva Constitución provincial, siempre y cuando el Presidente de la Nación invista al gobernador con la plenipotencia necesaria a ese efecto. Podría considerarse un caso de delegación de competencias.⁷

El enfoque del proceso político

De acuerdo a la Constitución se interpreta entonces que las relaciones internacionales son conducidas por el Presidente de la Nación, se expresan

⁶ BARBERIS, Julio, *Los sujetos del Derecho Internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 59; DE LA GUARDIA Ernesto y DELPECH Marcelo, *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969*, Bs. As., 1970, pág. 150; RUIZ MORENO, Isidoro, *El Derecho Internacional Público ante la Corte Suprema de Justicia*, Eudeba, Bs. As., 1970; VINUESA Raúl, *Los tratados parciales frente al derecho*, JA, 1982-III-640; DE LA GUARDIA Ernesto *Derecho de los Tratados Internacionales*, Ed. Abaco de Rodolfo Depalma. Bs. As. 1997.

⁷ Dictamen de la Dirección de Consejería Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto sobre “Facultades de las Provincias Argentinas para celebrar tratados internacionales”, 1989.

jurídicamente a través de tratados internacionales y obligan a la Nación cuando se convierten en ley.

Pero existen otros instrumentos que no revisten el carácter de tratado aprobado por ley, que sin embargo obligan internacionalmente, como por ejemplo los acuerdos ejecutivos y los acuerdos firmados dentro de las previsiones de los tratados - marco regionales, para los cuales la Constitución no ofrecía una solución porque no podían tenérselos en cuenta cuando fue redactada.

Desde este punto de vista, las relaciones internacionales aparecen como una categoría más comprensiva que el concepto considerado por la Constitución y es aquí donde no hay coincidencia de opiniones resultando complejo su análisis.

La distinción que hace Pedro J. FRÍAS entre política exterior y gestión internacional, a mi entender, permite comprender mejor una realidad que no puede negarse: la intervención de las provincias en las relaciones internacionales.

Expresa con claridad: “Velada por demasiado tiempo, esta facultad provincial ha sido enunciada con la debida prudencia en la doctrina contemporánea.”

"El dinamismo de la vida internacional, la interdependencia creciente, y sobre todo, la integración fronteriza, ha suscitado ya cierta participación de las provincias, dado que el sector privado y público, manifiestan una misma voluntad en concertar intereses con estados limítrofes o en ocasión de acontecimientos internacionales: integración física, relaciones económicas, cooperación cultural son la materia; visitas de delegaciones más o menos oficiales, declaraciones, aun convenios son las formas que revisten. Es previsible que esta tendencia se fortalecerá”. Esto lo escribía como él mismo recuerda, en 1972 y los hechos han confirmado su visión del futuro. ⁸

⁸ FRÍAS, Pedro J. y otros, *Las Nuevas Constituciones Provinciales*, Depalma, Bs. As., 1989, pág. 10.

El enfoque jurídico - institucional es rígido y nos obliga a negar la posibilidad de las provincias de ejercer las atribuciones delegadas al Gobierno Federal para concluir y firmar tratados de acuerdo al anterior artículo 86, inciso 14.

Pero ese enfoque jurídico - institucional no es el único modelo de análisis de las relaciones de la Nación y las provincias. Podemos considerar la toma de decisiones políticas como un proceso, es decir como una relación dinámica y compleja, que se desarrolla en diferentes niveles en un sistema federal. El análisis jurídico a partir de la Constitución determinará los poderes inherentes e implícitos adjudicados al nivel nacional y al nivel provincial. El análisis del proceso político debe responder a preguntas como: ¿Cuáles son las necesidades actuales? ¿En qué área se encuentra el problema? ¿Deben reestructurarse funciones para lograr los objetivos? ¿Qué efectos produce delegar funciones?

Se perciben entonces y se encuentran las soluciones de concertación entre el nivel federal y el provincial para dar respuesta a las nuevas necesidades. Con aguda percepción señala FRÍAS “Se distingue pues, la política exterior de la gestión internacional en turismo, exportación, radicación de capitales, integración fronteriza, en la medida en que no afecta dicha política exterior.”⁹ Es decir, corresponde al nivel federal establecer los lineamientos generales de la política exterior y la firma de tratados que obliguen a la Nación, pero dentro de esos marcos político y jurídico, las provincias podrán realizar los actos o gestiones que satisfagan sus propios intereses. Veremos más adelante como lo resuelve en este sentido el texto constitucional actual.

La personalidad internacional de los estados miembros de la federación

El tema preocupó desde el nacimiento del sistema mismo. STORY en sus *Commentaries on the Constitution of the United States* intenta hacer una

⁹ FRÍAS, Pedro J. y otros, *La Nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pág. 18.

distinción entre tratados y “acuerdos y pactos”.¹⁰ En estos últimos no estaría en juego la soberanía del estado y por lo tanto no se afectarían las competencias delegadas al gobierno central; los estados pueden celebrar acuerdos con una potencia extranjera, con el consentimiento del Congreso, siempre que no tengan contenido político o se refieran a privilegios comerciales generales.

En el caso de nuestro texto constitucional, ¿resultaba claro cuando se refería a las atribuciones del gobierno federal y de los gobiernos provinciales? El artículo 107 disponía: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso”. ¿Se refería a las relaciones económicas internas o a las internacionales? La promoción de la inmigración y de los capitales extranjeros por ejemplo, que son facultades concurrentes ¿podía hacerse sólo por acuerdos con otras provincias? Por otra parte, sí resultaba claro que el artículo 108 les prohibía celebrar tratados parciales de carácter político.

El término “tratado” significa según el diccionario, acuerdo, pacto y en ese sentido es aplicable indistintamente a las negociaciones que se realizan en el orden internacional como a las relaciones que pueden tener las provincias entre sí o con el gobierno federal. Se usaba en la Constitución tanto en un sentido como en el otro (artículo 107: acuerdos que podían celebrar las provincias); los que no podían celebrar (artículo 108, hoy 126); acuerdos que el presidente firma con otros países (hoy artículo 99, inciso 11).

Considero que el texto constitucional no resultaba claro y justificaba la diferencia de opiniones doctrinarias. En el criterio de la Cancillería argentina al que ya hice referencia, se consideraba que el anterior artículo 107 se refería exclusivamente a los tratados que las provincias firmaban entre sí o con el gobierno federal teniendo en cuenta que:

¹⁰ Joseph STORY, profesor de Harvard, elaboró una serie de nueve Comentarios legales, algunos de los cuales tuvieron influencia internacional, especialmente los tres tomos publicados en 1833 *On the Constitution*. Designado miembro de la Corte Suprema de los Estados Unidos por el Presidente James Madison, a la edad de 32 años, pronto se unió al Juez Marshall en el afianzamiento de los poderes federales. En “Martín v. Hunter's Lessee” (1816) afirmó la autoridad de la Corte Suprema sobre las Cortes de apelación estatales, en todos los casos en que estuviesen involucrados la Constitución federal, las leyes federales y los tratados.

1 - La responsabilidad que generan los tratados internacionales para el estado nacional aconsejaba adoptar este criterio de interpretación. Permitía también mantener la coherencia y la eficiencia de la política exterior y la aplicación de las leyes nacionales dictadas en su consecuencia.

2 - Los gobiernos provinciales no tenían ninguna atribución para celebrar tratados con autoridades extranjeras (fueran éstos parciales o generales), particularmente los de carácter político; es decir, no estaban facultados para realizar por sí solos actividades en el ámbito de las relaciones exteriores pues las provincias no podían ejercer las atribuciones delegadas en el gobierno federal.

3 - Podía agregarse como argumento, que el anterior artículo 67, inciso 12 completaba las atribuciones del estado federal en materia de relaciones económicas internacionales cuando atribuía al Congreso la facultad exclusiva de arreglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras.

Sin embargo, como señala FRÍAS, “El cambio social y técnico ha desarrollado, a veces inesperadamente, ciertos poderes delegados a la Nación. El inciso 12 del art. 67 es un ejemplo bien conocido en los países descentralizados: la jurisdicción federal con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, lleva a todas las formas de comunicación inter - jurisdiccional con su enorme importancia como tecno - estructura.”¹¹

ALBERDI, en el apéndice a su *Sistema Económico y Rentístico*, utiliza indistintamente el término “tratado” para referirse también a los que firmaron las provincias entre sí antes de 1853 como partes integrantes de una misma nación.¹² Es decir, aplica el término “tratado” tanto a los acuerdos entre las provincias como a los internacionales, por lo que confirmaría la posición que apoyaba la interpretación del artículo 107 como referido a los tratados inter - provinciales, dado que las relaciones exteriores ya quedaban excluidas como atribución de las

¹¹ FRÍAS, Pedro J., *Cuadernos de Federalismo*, ya citado, pág. 12.

¹² ALBERDI, Juan B., ob. cit., pág. 453. Estos tratados, alrededor de cincuenta, han sido recopilados por RAVIGNANI en su *Asambleas Constituyentes Argentinas*.

provincias.¹³ Su opinión se manifiesta claramente en este sentido, cuando se ocupa del tema de la incorporación de la provincia de Buenos Aires y las atribuciones que ésta quería conservar. Las circunstancias históricas eran muy diferentes a las actuales. Buenos Aires pretendía el monopolio de la navegación fluvial y del puerto de importación y exportación, firmando tratados con otros países, lo que “implicaba restablecer el desquicio de las provincias y el gobierno irresponsable de la Nación, que ejerció durante 30 años”. ALBERDI creía que era fundamental para el desarrollo del país que fuese atribución exclusiva de la Nación firmar tratados donde se reconociese la libre navegación fluvial, obligando así a las provincias a respetarla.

La doctrina de los constitucionalistas, a pesar de coincidir con lo expuesto en los aspectos más importantes, mantenía discrepancias. Germán BIDART CAMPOS admitía la atribución de las provincias para firmar tratados parciales con otros estados en materias que se han reservado o que son concurrentes, pero exigiendo la aprobación del Congreso¹⁴, agregando en el Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que sito más adelante, siempre que no sean tratados que se opongan a otros en que es parte el Estado Federal y que no contraríen la política exterior del gobierno federal.

Si se aplicase el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, -a la cual nuestro país adhirió sin reservas en 1972, entrando en vigor el 27/1/80 (ley 19.865), un tratado firmado en violación de una disposición del derecho interno concerniente a la competencia para celebrar

¹³ Los anteriores arts. 107 y 108 de la Constitución correspondían a los arts. 104 y 105 del proyecto de ALBERDI. El art. 104 disponía que “Las provincias podían celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación del Congreso General”. El proyecto redactado por la Convención Constituyente era similar, tomado de la Constitución norteamericana (ALBERDI J. B., *Obras completas*, III, pág. 580, 1886). La modificación del proyecto fue una propuesta de Gorostiaga, quien sustituye la aprobación del Congreso por el conocimiento que debía tomar. No hubo debate sobre el mismo que haya quedado registrado en Actas de la sesión del 30 de abril de 1853 en que se aprobó. (RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. IV, pág. 535).

¹⁴ BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Ediar, Bs. As., 1986, pág. 162; JUAN VICENTE SOLÁ en *Los tratados parciales de las provincias con estados extranjeros* (ED, 88-881), comparte este criterio. Dice: “El conocimiento implica un control: hay en el registro del tratado parcial una aprobación a éste. Los constituyentes excluyeron la aprobación como requisito previo formal y expreso del tratado parcial, pero al exigir el conocimiento previo establecen que no podrá haber tratado sin el consentimiento expreso o tácito del Congreso”. Me refiero en esto trabajo al incumplimiento de la disposición constitucional.

tratados no podrá ser alegada por el estado como vicio del consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. “Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe”. Los tratados parciales de carácter político firmados por las provincias con otros estados caerían dentro de esta excepción a la responsabilidad internacional del estado, por aplicación de lo dispuesto por el anterior artículo 108 (hoy 126) de la Constitución, ya que cualquier estado extranjero debe conocer las disposiciones constitucionales: habría una violación manifiesta. Pero en mi opinión, no podía eximirse al estado de responsabilidad por la firma de tratados parciales de carácter comercial por ejemplo, dado que no existía coincidencia en la interpretación de aquel artículo 107: no podía considerarse la violación como “objetivamente evidente”.

La comunicación al Congreso

¿Cómo se ha cumplido la obligación de las provincias de poner en conocimiento del Congreso los tratados que firman, de acuerdo a lo dispuesto en el nuevo artículo 124 y el 125? ¿Cómo ha interpretado el Congreso esta cláusula? ¿Ha tomado conocimiento de los tratados parciales inter - provinciales o aceptó conocer los internacionales? De acuerdo a lo informado por la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso no se ha organizado una oficina o un procedimiento para dar cumplimiento con lo dispuesto, tanto con relación al anterior artículo 107 como al actual artículo 124.¹⁵

Tampoco el cumplimiento de la cláusula constitucional había despertado interés en los legisladores. Recién en 1973, los Senadores José A. Allende, Eduardo A. Paz y Alberto M. Fonrouge presentaron un proyecto que fue aprobado por Resolución Nº 272/73, por el que se autorizaba a la Presidencia del Senado a crear un Registro de Tratados Inter - provinciales que llevaría y actualizaría

¹⁵ Consultadas la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados y la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación, informaron que no reciben comunicaciones de las provincias sobre ese tema.

constantemente la Comisión de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Municipales, requiriendo a los organismos nacionales y provinciales, los textos de los tratados ya existentes y que se encontraren en vigencia. En la sesión en que se aprobó el proyecto, el Senador Allende lo fundó en la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y de contar con información sistemática del Derecho Público Provincial. El proyecto reafirmaba el criterio de interpretación del art. 107 en el sentido de que las provincias sólo podían firmar tratados parciales entre ellas, pues no hacía referencia alguna a la posibilidad de tomar conocimiento de tratados parciales firmados con otros estados. Aprobado por unanimidad, no tuvo implementación.

El tema de la atribución de las provincias para firmar tratados fue objeto de dos proyectos de ley no aprobados, uno presentado en 1990, por los diputados Jorge H. Gentile, Eduardo A. González y Héctor A. Gatti “Ley convenio de regulación de las relaciones interjurisdiccionales internas” y el otro en 1991, por el diputado Jorge Folloni, que reproduce un proyecto anterior.

El primero compartía el criterio de interpretación restrictivo del artículo 107 refiriéndose en forma minuciosa a la concertación de acuerdos, tratados o pactos entre las provincias; regulaba los poderes de sus representantes, la manifestación del consentimiento, reservas, entrada en vigor, nulidades, denuncias, modificaciones, adhesión, depositarios, aplicando a las relaciones inter - provinciales en parte, las normas que rigen en el derecho internacional sobre las obligaciones emergentes de los tratados. En los fundamentos se expresaba que el objetivo era “llevar certeza jurídica a un área del derecho federal que se revela actualmente como la más dinámica, aprovechando en lo compatible la inmensa experiencia acumulada en el campo del derecho internacional en lo concerniente a tratados y convenios inter - estatales.”¹⁶

El segundo innovaba sobre la materia, porque reconocía en su artículo 2º la capacidad de las Provincias para concertar tratados con naciones extranjeras

¹⁶ Como se expresa en el informe que acompaña el proyecto, el articulado tiene su origen en un anteproyecto elaborado por una Comisión de la Universidad de La Plata, integrada por internacionalistas y constitucionalistas de

para “promover la industria existente o la introducción de otras nuevas, la inmigración y la colonización de tierras, la construcción de infraestructura y medios para el transporte, la exportación e importación de productos y radicación de capitales así como para la exploración, explotación y comercialización de sus recursos naturales”, si bien aclaraba que “tales convenios se formalizarán sin afectar los tratados generales suscritos por la Nación.”

Estoy de acuerdo con María C. CASTORINA DE TARQUINI cuando afirmaba que la economía administrativa y la unidad de fines justifican una actividad coordinada de las provincias y de la nación para lograr mayor eficacia en la gestión, condición de la perdurabilidad de las instituciones.¹⁷

Esta actividad coordinada sólo puede practicarse en la medida en que funcionen canales de comunicación adecuados y acceso a la información. Poner en conocimiento del Congreso los tratados parciales puede cumplir tanto con ese objetivo como con el dar transparencia a la gestión por lo cual sería deseable que se proveyesen los procedimientos adecuados para lograrlo.

La reforma constitucional, no innova en cuanto a la comunicación que las provincias deben efectuar al Congreso, se trate tanto de la firma de un convenio internacional o de tratados parciales ya que no aclara si el Congreso toma conocimiento *ex ante* o *ex post* ni corrige la ambigüedad del texto anterior.

La Cancillería ha coincidido en las ventajas prácticas de la coordinación de la actividad en el nivel nacional y provincial y ha promovido la participación de las provincias en la elaboración de proyectos que sirven de base en las negociaciones internacionales.¹⁸ La creación de la Dirección de Asuntos

prestigio: Porfirio Aquino, Julio Barberis, Guillermo Cano, Fernando Díaz Ulloque, Pedro J. Frías, Horacio D. Piombo, Humberto Quiroga Lavié, Ernesto Rey Caro y Raúl Vinuesa.

¹⁷ CASTORINA DE TARQUINI, María C., *El Federalismo* en PÉREZ GHILLOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Depalma, t. 1, pág. 158 y sigtes., Bs. As., 1990.

¹⁸ El 26/VII/1988, el entonces Ministro de RR.EE. y Culto, Dante Caputo, convocó a los gobernadores de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe a una reunión en la que se aprobó el Acta de Formosa, que “reconoce la importancia que revisten las inquietudes de las provincias para la formulación de la política exterior de la Nación, en particular en el proceso de integración regional...”. De esa reunión surgió un proyecto de Protocolo Regional Fronterizo, que recoge las inquietudes de las provincias, proyecto que fue incorporado a las negociaciones de las Cancillerías argentina y brasileña sobre Integración y Cooperación Económica. Las provincias

Federales y Electorales, que depende de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, ha permitido llevar adelante un intenso programa de asesoramiento a las autoridades provinciales y municipales para la concertación de acuerdos tendientes a promover sus relaciones comerciales y culturales en el exterior, en coordinación con las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país.¹⁹

Proyectos de Reforma Constitucional

¿Qué ha ocurrido en los proyectos de reforma presentados en el Congreso? Tomaré en cuenta sólo el período que se inicia en 1983 hasta la aprobación de la ley que convocó a la Convención Reformadora de 1994.

Desde la vigencia del régimen constitucional, los representantes de los partidos con mayor caudal electoral - radicales y justicialistas - en forma alternada se mostraron de acuerdo en modificar la Constitución. Se presentaron en total en el Congreso hasta agosto de 1993, treinta y tres proyectos incluyendo el aprobado como ley 24.309, proponiendo algunos una modificación integral y otros sólo una reforma parcial.²⁰

1- Proyectos de reforma total presentados en el Congreso.

Si bien algunos de los proyectos no proponen una modificación de todos sus artículos sino pautas generales, éstas implicaban una modificación sustancial de

nombradas forman parte de la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA Litoral (Cuaderno de Federalismo II, editado por la Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, 1989, pág. 133).

¹⁹ Consultar www.cancilleria.gov.ar/dirfe No es propósito de este trabajo referirme a la actividad esencial que realizan la Fundación EXPORTAR y los organismos creados en cada provincia para apoyar el desarrollo de las relaciones económicas internacionales. En el C.A.R.I. se ha creado el Comité de Provincias en el Plano Internacional, a cargo del Embajador Eduardo Iglesias, con el objeto de investigar sobre el tema..

²⁰ Los datos han sido suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación: Publicación de Estudios e Investigaciones N° 6, *Reforma Constitucional*, Vol. II, 1989 e información sobre proyectos posteriores de la base de datos. No se han tomado en cuenta aquellos proyectos que eran reiteración de presentaciones anteriores, en algunos casos con adhesión de un número de diputados mayor de los que firmaron el proyecto primitivo.

la actual Constitución,²¹ razón por la cual los incluyo en esta categoría. Excepto el de los diputados Quarracino y Aramouni, no elaboraron un texto constitucional, sino que en sus fundamentos expresaron consideraciones generales sobre la necesidad de la reforma enfatizando el papel del estado en la transformación de las estructuras socio - económicas.

En la distribución de competencias entre la nación y las provincias, no hay innovación sobre el tema específico del que me estoy ocupando.

Tampoco hay modificaciones en este tema en los proyectos de reforma parcial presentados. Puede afirmarse que el tratamiento de las relaciones económicas internacionales de las provincias no ha despertado interés en los legisladores o bien que han considerado que no había necesidad de innovar al respecto.

2- Proyectos de reforma elaborados por constitucionalistas.

Durante el periodo considerado, destacados especialistas redactaron varios proyectos de reforma en los que no se hizo referencia al tema, con dos excepciones: el del profesor Félix Loñ y el dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

El primero hace expresa referencia a la necesidad de rescatar “para las provincias el ejercicio pleno de las potestades que éstas se reservaron para si, cuando se sancionó el texto constitucional de 1853”.²² Si bien no innova en materia de atribuciones del Congreso, del Presidente y de las provincias con relación al comercio internacional incorpora el art. 151, donde admite la capacidad de las últimas para celebrar tratados parciales con naciones extranjeras con fines económicos, sociales, de interés científico, tecnológico,

²¹ Fueron presentados por los diputados Miguel Unamuno y Héctor M. Maya (1984); Héctor Masini, Oscar L. Fappiano, Oscar L. Lamberto, José L. Manzano, César Mc Carthy y Oscar L. Massei (1985); Ricardo J. Cornaglia (1987); Héctor Masini, José M. de la Sota y Eduardo Bauzá (1988); Guillermo Estévez Boero (1989); Jorge H. Gentile y Eduardo A. González (1989); Luis F. Zamora (1989); Matilde Quarracino y Alberto Aramouni (1991).

²² Loñ, Félix R., *Proyecto de Reforma de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, 1991, págs. 48 y 56.

educativo, cultural, para emprendimientos o trabajos de utilidad común, promoción de su industria y en general las actividades que incluía el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución de 1853.

También en el extenso dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia²³ hay algunas referencias que interesa señalar:

Los problemas del derecho internacional

Es de destacar la preocupación por su inclusión en el informe. Mantiene el art. 27 de la Constitución, pero sustituye su redacción sin alterar su contenido: afirma que los tratados deben adecuarse “a los principios constitucionales”. Considera imprescindible reformar el art. 31 para otorgar primacía al tratado o convenio sobre la ley.²⁴ La modificación del tratado o su derogación - la expresión que utilizan es incorrecta - sólo podrá hacerse en la forma prevista en el mismo y no por ley del Congreso, salvo cuando el “convenio” así lo estableciere.

Al mismo tiempo aconseja incluir otras cláusulas: a) la que autorice al Congreso a “delegar ciertas competencias a entes supranacionales; b) la inclusión expresa de la preeminencia de los tratados sobre las leyes, aunque éstas sean posteriores y c) la vigencia de los tratados una vez canjeados o depositados los instrumentos respectivos por los Estados, con lo cual resuelve la controversia doctrinaria a favor de quienes sostienen que no es necesario dictar una nueva ley para poner en vigencia el tratado. Basta la aprobación de éste por el Congreso y el depósito o canje del respectivo instrumento.

Germán J. BIDART CAMPOS agrega en su propuesta personal en el *Segundo Dictamen*, la conveniencia de: 1) “incluir una fórmula normativa conforme a la cual ninguna norma de un tratado incorporado a nuestro derecho interno podrá ser contrariada, mientras esté en vigencia, por una posterior reforma de la

²³ Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Reforma Constitucional*, Eudeba, Bs. As., Primer dictamen (1986) y Segundo dictamen (1987).

²⁴ Idem, Segundo dictamen, págs. 65 a 69.

Constitución”; 2) el “reconocimiento de la aplicación directa en jurisdicción interna de las decisiones que adopten dichos órganos internacionales, sin posibilidad de descalificarlas mediante el control judicial interno de constitucionalidad” y 3) “el reconocimiento especial de las decisiones emanadas de un tribunal de la comunidad supra - estatal a la que se incorporara nuestro Estado.”²⁵

El federalismo y la distribución de competencias entre el Estado Federal y las Provincias

La propuesta tiene como objetivo transformar al Senado en el “órgano fundamental del federalismo argentino, constituyéndose en el ámbito donde se dé la concertación entre la Nación y las provincias”.²⁶

Consideran necesario modificar los puntos vinculados “a las facultades de las Provincias para celebrar tratados parciales y constituir regiones a través del Senado federal”. Se propone mantener y sostener el federalismo real e histórico, es decir, “a cargo de las provincias los poderes *reservados y no delegados*, y a cargo del gobierno central los poderes taxativamente *delegados*”. Los poderes *concurrentes e implícitos* pueden ser objeto de negociación en cada caso particular, entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. No hay innovación en ese aspecto, excepto la incorporación expresa de las facultades de las provincias para constituir regiones.

El dictamen de la comisión Nº 3 propone otorgar al Senado la función exclusiva de registrar los tratados y acuerdos inter - provinciales celebrados en los términos del art. 107, por lo que cabe deducir que sus miembros adhieren al criterio que considera que ese artículo sólo se refiere a los tratados entre las provincias.

III - EL DERECHO PUBLICO PROVINCIAL

²⁵ Idem, Segundo dictamen, págs. 65 a 69; conf. GERMÁN J. BIDART CAMPOS, págs. 211 a 214.

La competencia del Gobierno Federal y de las provincias en el área de las atribuciones económicas internacionales ha despertado mayor interés en los constitucionalistas especializados en el Derecho Público Provincial.

Me referiré a las disposiciones que se han incorporado con relación a las facultades que las constituciones les acuerdan a sus Gobiernos y Legislaturas para firmar tratados.

La mayoría de las veintitrés constituciones provinciales vigentes fueron reformadas entre 1983 y el 2003, pero no todas modificaron esas facultades.²⁷

Presentan una situación diferente porque hay un avance de las atribuciones de las provincias, aunque con algunas excepciones a las que me referiré más adelante. En general, si bien reconocen la delegación de facultades en el Gobierno Federal en materia de tratados internacionales, introducen una llamada *cláusula federal* que - entre otras disposiciones -, autoriza expresamente al gobierno provincial a celebrar tratados y acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses. Propuesta por Pedro J. FRÍAS “al iniciarse el ciclo constituyente provincial”,²⁸ la cláusula federal incluida en las constituciones, profundiza el concepto del federalismo de concertación al que me referí antes.

La finalidad es el bienestar social o el progreso, compatibilizando estos objetivos con los establecidos por la Constitución Nacional (*Catamarca*, artículo 6, inciso 8; *Córdoba*, artículo 16, inciso 6; *Formosa*, artículo 6, inciso 8; *Río Negro*, artículo 12, inciso 6; *Tierra del Fuego*, artículo 5, inciso 5).

Fueron aprobadas o modificadas desde 1983 a 2003 las constituciones de: Buenos Aires (13-9-94); Catamarca (3-9-88); Córdoba (14-9-2001); Corrientes (12-2-93); Chaco (25-10-94); Chubut (11-10-94); Entre Ríos (su constitución de 1933 fue modificada y entró en vigencia el 10-12-2001); Formosa (7-7-2003); Jujuy (22-10-86); La Pampa (6-10-60, con enmiendas introducidas por la Convención Reformadora de 1994); La Rioja (14-8-86 y reforma de 1998); Mendoza (11-2-1916 enmendada por última vez en 1997); Misiones (22-12-88); Neuquén (28-11-57,

²⁶ Idem, Segundo dictamen, pág. 48.

²⁷ <http://www.diputados.gov.ar>

aprobándose enmiendas por referendun el 20-3-94); Río Negro (3-6-88); Salta (20-4-98); San Juan (1-5-86); San Luis (26-3-87); Santa Cruz (1957, modificada en 1994 y 1998); Santiago del Estero (11-10-2002); Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (17-5-91) y Tucumán (18-4-90, completándose la normativa con el Estatuto Organizativo aprobado el primero de octubre de 1996 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cumple así con el precepto del artículo 129 de la Constitución Nacional.²⁹

Como ya expresé, se advierte un avance de las atribuciones que se les acuerdan a las provincias en materia de relaciones internacionales en las constituciones de Catamarca, artículos 110 y 149, inciso 15; la de Córdoba, artículos 104 inciso 2 y 144 inciso 4³⁰; Chaco, artículos 119 inciso 7 y 141 inciso 10; Chubut, artículos 135 inciso 1 y 155 inciso 7; la de Formosa, artículo 120 inciso 1 y 142 inciso 1; de Jujuy, artículos 137 inciso 7 y 123 inciso 34 en forma implícita al hacer referencia al ejercicio por la Legislatura de las demás atribuciones previstas en la constitución; de San Luis, artículos 144 inciso 2 y 168 inciso 15; de La Rioja, artículo 101 inciso 1 y 116 inciso 8; de Río Negro, artículo 139 inciso 5 y 181 inciso 13; Salta, artículos 127 inciso 7 y 144 inciso 13; de San Juan, artículos 150 inciso 2 y 189, inciso 9; de Santiago del Estero, artículo 132 inciso 1; de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, artículos 105 inciso 7 y 135 inciso 1. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Estatuto admite el ejercicio de esas facultades por el Jefe de Gobierno (artículo 104 inciso 3), con aprobación de la Legislatura (artículo 80 inciso 8)

La disposición es similar en todas ellas: si bien reconocen la delegación de facultades en el Gobierno Federal en materia de tratados internacionales, autorizan expresamente al Gobierno provincial con aprobación de la Legislatura, a celebrar tratados y acuerdos en el orden internacional con otras naciones,

²⁸ FRÍAS, Pedro J., *La Nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pág. 17.

²⁹ Los textos pueden consultarse en www.diputados.gov.ar/información.

³⁰ FRÍAS, Pedro J., *La Nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pág. 17.

entes públicos extranjeros y organismos internacionales para satisfacer sus intereses sin afectar la política exterior del Gobierno Federal.

En algunas constituciones, como señala Alberto ZARZA MENSAQUE para el caso de Córdoba, ³¹ la facultad de concertar acuerdos con organismos supranacionales o Estados extranjeros que se atribuye a la provincia, tiene como finalidad facilitar la integración latinoamericana, según surge de los debates de la Convención reformadora en aquel caso.

Se destacan ciertas particularidades que resulta de interés señalar: en la constitución de *Formosa* se incluye una cláusula novedosa que dispone que la provincia participa en los sistemas de planeamiento económico regional, federal e internacional (artículo 39). Puede también firmar tratados con los países ribereños para el aprovechamiento de sus aguas, sin perjuicio de las facultades de la Nación en cuanto a navegación y comercio inter - provincial e internacional (artículo 52).

La constitución de *San Juan* otorga un tratamiento diferente a los tratados firmados en el orden interno y los firmados en el orden internacional en cuanto al proceso de su aprobación por la Legislatura. Los primeros se considerarán aprobados si no hubiese pronunciamiento de la Cámara en el término de noventa días de su presentación. Para los segundos, si no hubo pronunciamiento en el mismo término, se considerarán rechazados, invirtiendo en este caso la presunción a favor de su vigencia. Para firmar los tratados internacionales exige además al gobernador que dé conocimiento previo al Congreso de la Nación.

Una cláusula que me llamó la atención es la del inciso 3 del artículo 189 que atribuye al gobernador la facultad de reglamentar “las leyes de la Nación y los tratados internacionales aprobados por el Congreso cuando deben ser cumplidos o aplicados en el territorio de la provincia, siempre que el Poder Ejecutivo Nacional no los haya reglamentado, que su naturaleza jurídica lo permita y que no alteren su espíritu”. Parece inaceptable admitir la derogación

³¹ ZARZA MENSAQUE, ALBERTO y otros, *La Nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba, 1988, pág. 127.

tácita de la atribución reglamentaria del Presidente (artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional). En el caso de los tratados internacionales comprometería - además del principio de igualdad en la aplicación de las normas -, la responsabilidad del Estado frente a otros países.

No obstante los cambios introducidos, un grupo de constituciones recientemente reformadas no aceptó reconocer la atribución de la provincia de mantener relaciones con otros estados u organismos internacionales restringiendo las facultades de sus gobernadores a la firma de tratados con la nación y las provincias, tratados que deben ser aprobados por sus Legislaturas.

Se encuentran en esa condición, las constituciones de *Buenos Aires*, artículos 103 inciso 11 y 144 inciso 10; *Corrientes* artículos 83 inciso 1 y 125 inciso 7; *Entre Ríos* que mantuvo la disposición que acordaba al Poder Legislativo la facultad de aprobar o desechar los tratados con otras provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común (artículos 81 inciso 1 y 135 inciso 7), dando un alcance restringido a la participación de la provincia en las relaciones económicas; *La Pampa*, artículos 68 inciso 2 y 81; *Mendoza* artículos 99 inciso 1 y 128 inciso 6; *Misiones*, artículos 101 inciso 1 y 116 inciso 8; Neuquén, artículos 101 inciso 2 y 134 inciso 1; *Santa Fe*, artículos 55 inciso 11 y 72 inciso 12; *Tucumán*, artículos 63 inciso 19 y 87 inciso 14. La constitución de la provincia de *Santa Cruz* en sus artículos 119 inciso 4 y 104 inciso 1 hace referencia a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza sin especificar si se trata de regiones constituidas por las provincias, como a mi entender pareciera desprenderse de su redacción, o con otros Estados.³²

La reforma de la constitución de la provincia de Neuquén fue votada en 1993 sin introducir cambios en el tema que trato; pero la que regía desde 1957 se adelantaba a su época al disponer que “la Provincia propenderá a la consecución de nuevos mercados para su producción agropecuaria, a la implantación de

³² <http://www.diputados.gov.ar/información>

industrias afines y convendrá con la Nación un régimen de comercio exterior que permita una solución integral en la materia.”

A pesar de no haber incorporado en sus constituciones textos expresos, las provincias han participado muy activamente en la promoción del comercio exterior, las inversiones y la cultura como un aspecto de las relaciones económicas internacionales, en forma coordinada con la iniciativa privada.

IV - EL ANALISIS COMPARADO

Puede ser de interés incluir una breve referencia a los sistemas federales comparados. ¿Se ha producido en ellos un cambio parecido en la evolución de las atribuciones de los estados miembros en materia de relaciones económicas internacionales?

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania ha incorporado una cláusula que con un enunciado sintético establece en su art 32, inc. 3 las condiciones en que se ejerce la atribución por los estados miembros: “En la medida en que los Länder tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”. La referencia al gobierno federal debe entenderse al Primer Ministro o Canciller y los Ministros Federales, de acuerdo a su artículo 62.

La competencia para legislar de los Länder surge de las disposiciones de los artículos 70 a 75 de su constitución.³³

Las relaciones económicas internacionales en los Estados Unidos

Me referiré a tres aspectos del tema: las relaciones de los estados con el Gobierno Federal; las relaciones de los estados entre sí y las relaciones de los estados con otras naciones.

Desde 1950 la participación de los gobiernos estatales en las relaciones comerciales internacionales ha ido en constante aumento, producida por la necesidad de afrontar una política nacional que apoyaba el libre comercio y por lo tanto la competencia de los productos del exterior. Para equilibrar esta situación, a los estados sólo les quedaba exportar sus propios productos y atraer la inversión extranjera.

Adoptan así comportamientos que les permiten alcanzar ese objetivo: presionan al Gobierno Federal para obtener la aprobación de leyes y programas que los favorezcan y buscan directamente en el exterior las oportunidades.³⁴

Cuando en 1972 el Presidente Nixon restableció formalmente las relaciones con China, los poderes estatales consideraron una gran oportunidad tomar contacto comercial con un sistema en que el Estado era el propietario de la producción y comercialización de bienes. En ese sentido, los gobernadores de estados como Texas, acompañaron a las misiones integradas por empresarios, apoyando su gestión a través de la relación entre gobiernos³⁵.

Desde entonces, los gobiernos estatales han tenido un notable crecimiento en sus relaciones internacionales. Hay una gran distancia entre la doctrina de la Corte Suprema norteamericana, en el sentido de que “El poder sobre los asuntos internacionales no es compartido por los estados; está conferido exclusivamente al Gobierno Nacional”³⁶ y la activa intervención de los gobernadores en las áreas que son de interés prioritario de sus estados, entre las que se halla el comercio exterior.

³³ Texto constitucional publicado por el Departamento de prensa y difusión del gobierno federal de Alemania, 1990

³⁴ KINCAID, JOHN, *The American Governors in International Affairs*, en “The Journal of Federalism”, 14 (1984), CFS Associates, Philadelphia.

³⁵ Un caso notable de intervención de los gobernadores en la política internacional fue la decisión de los gobernadores de Nueva York y Nueva Jersey (Cuomo y Kean respectivamente), cuando en 1983 ordenaron a las autoridades de sus aeropuertos prohibir el aterrizaje del avión que conducía al ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Andrei Gromyko, quien debía participar de la Asamblea de las Naciones Unidas. Lo hicieron como protesta por el ataque sufrido por un avión de pasajeros en Corea del Sur, por parte de un avión militar soviético. La acción de los gobernadores violaba el acuerdo de sede existente entre los Estados Unidos y la NU -con sede en Nueva York-, por el cual se permite el acceso al organismo internacional. Sin embargo, el Presidente Reagan no obligó a respetarlo, sino que ofreció como alternativa descender en una base militar. El Canciller ruso canceló el viaje.

Si bien desde fines del siglo XVIII y principios del XIX los estados han influido sobre la política federal exigiendo barreras arancelarias que protegiesen sus productos de la competencia internacional; tratando de atraer capitales y en algunas ocasiones, también inmigrantes o bien, en otras épocas exigiendo se restringiese la entrada de estos últimos, su papel desde fines del siglo XIX hasta la década de los años '60 en el siglo pasado, fue casi nulo en las relaciones económicas internacionales, desalentado tanto por la jurisprudencia de la Corte Suprema en la materia, como por los criterios del Departamento de Estado que consideraba que “la promoción del comercio con países extranjeros y la negociación de tratados comerciales no contempla la conclusión de acuerdos especiales o pactos con Estados independientes o gobiernos extranjeros aun si se pudiese obtener el consentimiento del Congreso para tales acuerdos.”³⁷

La constitución de los Estados Unidos, en sus artículos I (secciones 8, 9 y 10) y II, (sección 2) otorga al Gobierno Federal una virtual supremacía en la conducción de las relaciones exteriores; más aún, hace especial referencia a la atribución exclusiva del Congreso para regular el comercio con otras naciones y entre los estados.

Sin embargo, no desaparecieron todas las atribuciones que tenían las trece colonias bajo el primer documento que las unió, el Acta de Confederación. La ratificación de los tratados sólo por el Senado (art. II, sección 2) con representación estadual, a diferencia de nuestro art. 75, inciso. 22 que exige la aprobación de ambas Cámaras y la designación por aquél de los miembros del servicio exterior, les permitieron mantener una cierta participación. Los estados no pueden firmar tratados, alianzas o entrar a formar parte de una Confederación, pero sí firmar acuerdos con otro Estado con el consenso del Congreso (art. I, sección 10). La prohibición constitucional de establecer derechos de exportación

³⁶ “United States v. Pink”, 315 U.S., 203, 233 (1942); “Zschernig v. Miller”, 389 U.S., 429 (1968), que seguía por otra parte la que fue jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema norteamericana desde su primer decisión importante en esa materia “Holmes v. Jennison”, 39 U.S., 540 (1840).

³⁷ HACKWORTH, GREN H., *Digest of International Law*, vol. 5, Washington D.C., U.S. Government Printing Office (1940/44), pág. 25. Idem en *Committee on International Trade and Foreign Relations* en “Export Development and Foreign Investment. The Role of the States and its Linkage to Federal Action”, Washington D.C., National Governors Association, 1981, págs. 17 y 19.

y tratamiento especial para los puertos de cualquier estado, protege también intereses vitales estatales, habiendo cambiado la jurisprudencia de su Corte Suprema en la interpretación de la cláusula constitucional.³⁸ Más aún, si el Gobierno Federal elige no ejercer sus atribuciones constitucionales, se interpreta que los estados tendrían libertad para realizar sus propias políticas, debiendo obtener el consentimiento del Congreso federal para tales acuerdos.

Después de la Segunda Guerra Mundial los temas de política exterior se instalan en la opinión pública generando debates en algunos de los estados que comenzaron a promover la exportación de sus productos y servicios, aprendiendo a resolver sus problemas tanto en forma individual como conjunta. En octubre de 1978, el Presidente Carter propició la creación de un nuevo *Comité de la Asociación Nacional de Gobernadores*, el que coopera con la Casa Blanca y apoya en el Senado los proyectos de leyes que los favorecen. En 1989, el tema central de la agenda de gran parte de los gobernadores era *la transición en Norteamérica y la frontera internacional*.

Las legislaturas locales, que al principio tuvieron reparos en aceptar estas nuevas funciones, desarrollaron también su interés y capacidad para conocer el nuevo proceso de las relaciones internacionales, inclusive organizando delegaciones para visitar otros países.

Trataron también de aumentar los intercambios culturales, educativos y tecnológicos con otras naciones, *aunque siempre en estrecha relación con los intereses locales*, lo que ha evitado el conflicto con las atribuciones federales. Los analistas norteamericanos como J. KINCAID³⁹ consideran que los

³⁸ GILDNER, JAY W., *Activities of American States Abroad: Purposes, Operations and Policy Questions*, Washington D.C. Department of State, Senior Seminar in Foreign Policy, XVIII Session, 1975-6, pág. 40.

La Corte Suprema que en su jurisprudencia anterior consideraba inconstitucional cualquier impuesto sobre el comercio interestadual, ha modificado su posición admitiendo la imposición estadual en el caso de que: 1) el impuesto no impida a las autoridades del Gobierno Federal asumir compromisos uniformes en todo el país en las relaciones comerciales con otros gobiernos extranjeros; 2) el impuesto no interfiera con las obligaciones de importación del Gobierno Federal; 3) el impuesto no provoque una desarmonía indebida entre los estados. Además la Corte ha considerado que: 1) debe haber un nexo suficiente entre la actividad gravada y el estado; 2) debe haber una relación clara con los beneficios producidos por el contribuyente; 3) debe ser proporcional y 4) no debe ser discriminatoria contra el comercio interestadual. "Michelin Tire Corp. V. W. L. Wages", 423 U.S., 274 (1977); "Complete Auto Transit Co. v. Brady", 430 U.S., 734 (1978).

³⁹ KINCAID, JOHN, *State Offices in Europe* en "Comparative States Offices in Europe", vol. 6, N° 4, agosto 1985.

gobernadores tienen las mejores posibilidades de coordinar los esfuerzos que realizan los departamentos estatales, los organismos cuasi públicos, las organizaciones voluntarias y los intereses empresariales relacionados con la inversión y la exportación, así como para mejorar la imagen de su estado y dar seguridades a los inversionistas sobre prácticas desleales o inconvenientes burocráticos. Por otra parte, en muchos países la intervención estatal en la economía es mayor que la que existe en los Estados Unidos, por lo que las conversaciones deben llevarse en el nivel oficial. La presencia del gobernador legitima en cierto modo los acuerdos que se puedan lograr y asegura una continuidad en las relaciones económicas al firmar también las declaraciones generales.

La actividad desarrollada impuso la institucionalización de la intervención en cada estado, mediante la creación de un departamento especializado, la formación de consejos y grupos de trabajo para asesorar al gobernador y la inauguración de oficinas en el exterior. La primera de éstas fue establecida en Europa, por el Estado de Nueva York en 1963. De tres estados con oficinas en el exterior en 1970 se pasó a cuarenta en 1982; en 1987 el número de oficinas era de 100, la mayoría en Europa, aunque también creció el interés por el Asia y América Latina. Actúan en forma coordinada, no sólo a través de la *Asociación Nacional de Gobernadores*, sino de las organizaciones regionales.⁴⁰

Puede decirse en síntesis, que se ha producido una evolución en el sistema federal norteamericano sin reforma de las atribuciones que la Constitución otorga a cada una de las esferas del poder, es decir, una mutación constitucional: a) en las relaciones con el Gobierno Federal, al que los estados demandan apoyo y cambios en las políticas públicas para favorecer las necesidades de inversión y exportación, b) en las relaciones entre los estados que a través de la Asociación Nacional de Gobernadores, a pesar de la competencia que existe entre ellos, coordinan sus actividades para alcanzar los objetivos propuestos y c) en las relaciones con otros Estados, con los cuales se ha establecido un intercambio económico directo.

V - LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Se ha producido en nuestro sistema un cambio similar en la participación de las provincias en las relaciones económicas internacionales para resolver los problemas que les atañen sin desvirtuar el sistema federal que las organiza aún antes de la reforma de 1994.

¿Cuáles son los cambios que aprueba la Convención Constituyente aprovechando la oportunidad de ajustar la norma a la realidad? Mantuvo el texto del anterior artículo 107, hoy 125⁴¹ y la interpretación mayoritaria en el sentido que el mismo estaba referido a los acuerdos que las provincias celebrasen con la Nación o con otras provincias, pero introdujo el artículo 124⁴² que les reconoce expresamente la facultad de *firmar convenios internacionales*.

En la Convención se presentaron varios proyectos⁴³ que fueron tratados por las Comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, originando despachos que dieron lugar a un dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción y cuatro dictámenes de minoría, que proponían la notificación al Congreso de los tratados celebrados por las provincias para que aquél, en un plazo de ciento ochenta días determine si las gestiones provinciales no afectaban la política exterior o los tratados suscritos por la Nación. Imponía también la obligación de remitir al Senado

⁴⁰ Publicación del Consejo de Gobiernos Estadales, *State Government News*, 1989, págs. 6 y 9.

⁴¹ Art. 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;...”.

⁴² Art. 124, “...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 al efecto...”.

⁴³ Conjuntamente con Jorge Lavopa y Gregorio Recondo elaboramos un proyecto que se presentó a la Convención, para sustituir el anterior texto del art. 107, por el siguiente: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales entre ellas, con la Nación y con otros Estados u Organismos internacionales para fines de administración de justicia, económicos, sociales, de interés científico, tecnológico, educativo y cultural; para proyectos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Senado, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la navegación aérea, la colonización de tierras de propiedad provincial; la introducción de nuevas industrias; la importación de capitales extranjeros y la exploración y explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios, pudiendo a tales efectos constituir regiones”.

Federal el texto auténtico del tratado a los fines de su registro oficial, modificación que no se incorporó.

Se admiten sí las restricciones que proponen tanto el dictamen de la mayoría como algunos de la minoría, en el sentido de observar el principio de lealtad federal: los convenios no pueden contrariar la política exterior de la Nación; afectar las facultades que las provincias han delegado en el Gobierno Federal o el crédito de la Nación. Para la ciudad de Buenos Aires el ejercicio de esas facultades será establecido por el estatuto organizativo de sus instituciones, que aprueben los representantes elegidos por sus habitantes, que he comentado.

La adecuación del texto constitucional a lo que habían adelantado las constituciones y la práctica de las provincias resulta positiva. Es una respuesta a la interdependencia del mundo actual, que se manifiesta en lo político y en lo económico a través de la complementación entre el Estado Federal, las provincias y la actividad empresaria en las negociaciones económicas internacionales. El Estado apoya las negociaciones, defendiendo los intereses comerciales e industriales, haciéndolos parte de sus estrategias.

Esto exige una permanente concertación entre los diferentes niveles y por ende una fluida y eficaz comunicación entre ellos mediante la creación de canales formales e informales. Una activa participación de las provincias, que las reformas de sus constituciones no ha hecho más que reflejar, impone profundizar esa coordinación para no superponer esfuerzos y dispersar recursos.

Las técnicas disponibles y los medios actuales de comunicación facilitan la tarea; dependerá de las personas que las lleven a cabo que resulten exitosas en el cumplimiento de esos fines.

BIBLIOGRAFIA

JESÚS L. ABAD HERNÁNDEZ, *Relaciones y convenios de las provincias con sus municipios, con el Estado Federal y con Estados Extranjeros*, LL, 2/11/1988.

JULIO BARBERIS, *La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Constitución Argentina*, Revista "Prudentia Juris", N° XVIII, dic. 85/abril 86.

GERMÁN BIDART CAMPOS, *Tratado de Derecho Constitucional Argentino*, t. III, Ediar, Bs. As., 1992.

ALBERTO R. DALLA VÍA, *El Mercosur, la integración, el Derecho y la Constitución*, ED, 145-959.

FELIPE A. M. DE LA BALZE, comp. *El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990*, CARI-Manantial, Bs. As., 1991.

PEDRO J. FRÍAS, *Derecho Público Provincial*, Depalma, Bs. As., 1989.

GRACIELA GUIDI y HÉCTOR CAPRARO, *Las tendencias actuales del federalismo y la integración*, en Informe base sobre Integración Latinoamericana del Consejo Federal de Inversiones, julio 1991.

RICARDO HARO y ALBERTO ZARZA MENSAQUE, *Las provincias y las relaciones internacionales*, en Revista Notarial, N° 884, enero/febrero 1986, Ed. Colegio de Escribanos, La Plata.

ANTONIO LA PÉRGOLA, *Constitución del Estado y normas internacionales*, UNAM Cooperadora, México, 1985.

MARCOS T. MUÑIZ, *Congreso y provincias en las relaciones internacionales*, ED, 126-738.

DARDO PÉREZ GHILLOU y otros, *Derecho Público Provincial*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, Depalma, Bs. As., 1990.

EVE I. RIMOLDI DE LADMANN, *Federalismo y Relaciones Económicas Internacionales*, en Revista Jurídica de Buenos Aires, 1991, III.

JOSEPH STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, t. II, Boston, 1858.

FERMÍN UBERTONE, *Los tratados parciales en la Constitución Nacional*, LL, t. 141, enero/marzo 1971.

JORGE REINALDO VANOSSI, actualizado por ALBERTO R. DALLA VIA, *Régimen constitucional de los tratados*. Ed. Abeledo Perrott. Bs. As. 2000.
