

TALLER DE TRABAJO

“UNIDADES SUBNACIONALES Y RELACIONES INTERNACIONALES. EXPERIENCIAS COMPARADAS”

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)
Uruguay 1037, piso 1º, Buenos Aires

I. INTRODUCCIÓN

El día 14 de Abril de 2005 se desarrolló en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) el Taller de Trabajo: “Unidades Subnacionales y Relaciones Internacionales. Experiencias Comparadas”, organizado por del Comité de Provincias de esta institución. Este taller tuvo por objetivo avanzar en el análisis y el debate acerca del rol creciente que las unidades subnacionales, dentro del marco de los Estados-Nación, vienen desarrollando en el área de las Relaciones Internacionales en las últimas décadas.

Gracias a la participación de siete representantes diplomáticos de países de África, América y Europa, se pudo acceder a una visión comparativa acerca de la forma en que distintos tipos de regímenes federales permiten y alientan la participación de los actores subnacionales en el ámbito internacional.

Asimismo, a partir de las distintas ponencias, se puso de relieve el modo en que los aspectos normativos, la conformación histórica de las sociedades y el funcionamiento de los sistemas políticos, entre otras variables, interactúan definiendo formas particulares de articulación entre los estados centrales y sus respectivas unidades subnacionales, en el manejo de las relaciones internacionales.

Las cuestiones vinculadas con la economía y el comercio mundial, los fenómenos migratorios, las reivindicaciones nacionalistas y los procesos de integración supranacional, entre otros, estuvieron también presentes en este debate, en la medida en que los distintos regímenes federales deben dar, en la actualidad, una nueva respuesta a los mismas.

II. EXPOSITORES

Este taller contó con la presencia de los siguientes representantes diplomáticos:

1. Consejero Cultural de la Embajada de la República Federal de Alemania, Sr. Stefan Duppel.
2. Consejero de la Embajada del Reino de Bélgica, Sr. Koenraad Lenaerts.
3. Consejero de la Embajada de Canadá, Sr. Réjean Beaulieu.
4. Consejero de la Embajada del Reino de España, Sr. Manuel Lejarreta.
5. Consejero de la Embajada de la Federación Rusa, Sr. Sergey Reshchikov.
6. Consejero de la Embajada de la República de Sudáfrica, Sr. Thandukwazi Nyawose.
7. Encargado de Negocios de la Embajada de la Confederación Suiza, Sr. Hans-Ruedi Bortis.

III. RESUMEN DE LAS PONENCIAS

1) Presentación de la Embajada de la República Federal de Alemania, a cargo del Consejero Cultural, Sr. Stefan Duppel.

La República Federal de Alemania, tal como su nombre lo indica, es una federación compuesta por 16 estados individuales, llamados Länder. Cabe señalar que estos, en la organización política alemana, no son meras partes de un estado nacional, sino que cada uno de ellos es un estado en si mismo con poder estatal propio.

Al mismo tiempo, debemos considerar que el sistema federal alemán tiene un desarrollo histórico particular. De tal forma, por ejemplo, los actuales Länder de Baviera y Sajonia surgieron de los antiguos reinos del mismo nombre y, Hamburgo y Bremen-ambas con rango de ciudad estado-, son ciudades libres y soberanas desde hace varios siglos. Es así, que solo a través de la unión de estos Länder preexistentes, Alemania se convirtió en un estado nacional a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

En su funcionamiento, el sistema federal alemán combina la unidad hacia fuera con la multiplicidad hacia adentro. El modelo se sustenta en las ideas de división vertical de poderes y de la autodeterminación. Según esta lógica, el nivel superior de gobierno, representado por el estado federal alemán, debe regular solo aquellas cuestiones que no pueden ser manejadas por los niveles inferiores. Cabe asimismo señalar, que el nivel inferior de gobierno, la administración comunal, posee una larga tradición en Alemania. Las comunas tienen asegurado, en la Constitución, el derecho de regular todas las cuestiones de la comunidad local, tales como: *transporte público, obras viales, planificación urbana, abastecimiento de energía, agua y gas, construcción de escuelas y hospitales, etc.*

Desde el punto de vista de la legislación, es importante señalar que los länder tienen el derecho a dictar sus propias leyes, en la medida en que la Constitución no establezca lo contrario. Sin embargo, la legislación federal, que originariamente era la excepción, en la práctica se ha convertido en lo habitual. Asimismo, solo en algunas áreas la competencia legislativa está reservada, en forma exclusiva, a los länder. Estas son, por ejemplo: *el sistema educativo, la política cultural, el régimen municipal y policial*, entre otros. Esta escasa competencia legislativa propia se contrapesa con la amplia participación que tienen los Länder en la legislación federal, a través de su representación en el Bundesrat (Consejo Federal/ Cámara de Representación de los Länder). Este último está integrado por miembros delegados de los gobiernos de los Länder, y actúa como segunda Cámara en el proceso de votación de leyes federales en la medida en que estas afecten de alguna forma a los intereses de los estados miembros.

Si analizamos el funcionamiento del sistema desde el punto de vista administrativo, debemos decir que la administración es básicamente una competencia de los länder, y abarca desde las escuelas y la policía hasta la administración fiscal. De tal forma, una administración propia del Estado Federal, esencialmente solo existe en las áreas de las *Relaciones Exteriores, Empleo, Aduana y Fuerzas Armadas*. Asimismo, el aparato administrativo de los Länder es el responsable de la ejecución de la mayoría de las leyes y disposiciones federales.

Desde el punto de vista financiero, debemos resaltar que en el estado alemán, los ingresos fiscales de los länder están garantizados constitucionalmente. Corresponden a estos, entre otros, lo recaudado a través de los siguientes impuestos: *al patrimonio, a la herencia, a los vehículos automotores y al transporte.*

Los ingresos derivados del impuesto a las *ganancias*, a las *corporaciones* y al *valor agregado* corresponden en forma conjunta al Estado Federal y a los Länder.

Asimismo, existe una coparticipación financiera de los Länder, que prevé la compensación entre aquellos de mayores y de menores ingresos.

Finalmente, pasando a analizar la cuestión particular relacionada con las actividades internacionales de los Länder en el contexto del estado federal alemán, debemos decir que en los tres niveles de gobierno mencionados se desarrollan actividades a nivel internacional. Esto se inicia en el nivel comunal, por ejemplo, con la clásica forma de hermanamiento de ciudades, como es el caso de Berlín y Buenos Aires. Asimismo, en las regiones limítrofes entre los Länder y otros estados de la Unión Europea se conforman las llamadas “euroregiones” entre comunas vecinas lo que permite el desarrollo de tareas administrativas transnacionales.

Al mismo tiempo, si bien las actividades internacionales de los Länder son, en realidad, limitadas; dentro del contexto de la UE estos desarrollan un rol mucho más importante. En este último aspecto, debemos destacar que los Länder pueden participar a través de la “Comisión de las Regiones “de la UE, en la cual están representadas las distintas unidades subnacionales que forman parte de los estados miembros de la unión.

Finalmente, es importante recalcar que los Länder son consultados antes y durante las negociaciones a nivel europeo, en la medida que éstas se refieran a cuestiones vinculadas a sus competencias estatales. En los casos en que las decisiones a tomar los conciernen en forma directa, con frecuencia forman parte de la delegación del Estado Federal Alemán.

2) Presentación de la Embajada de Sudáfrica, a cargo del Consejero, Sr. Thandukwazi Nvawose.

Ante todo, debemos decir que aún sigue siendo una cuestión muy debatida si la República de Sudáfrica-un país en desarrollo de ingresos medios, con 45 millones de habitantes distribuidos en nueve (9) provincias y 284 municipalidades-es un Estado unitario descentralizado o un sistema unitario tendiente al federalismo.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, es un hecho reconocido que Sudáfrica tiene un gobierno constituido por niveles múltiples, que se asemeja considerablemente a una federación. Y, asimismo, se debe tener en cuenta que las nueve provincias del país tienen su propia legislatura unicameral cuyos miembros, además del gobernador, son elegidos directamente por el electorado.

Al mismo tiempo, cabe destacar la existencia de un Tribunal Constitucional, facultado para resolver controversias sobre competencias entre los distintos niveles de gobierno, y cuyas decisiones son de carácter vinculante.

Desde el punto de vista de la participación de las provincias en actividades internacionales, debemos decir, en primer lugar, que el hecho de que siete de las nueve provincias sudafricanas compartan una frontera internacional con un estado soberano vecino, determina que sea imperativo que estas cumplan una función en el ámbito de las relaciones internacionales.

Inicialmente, la dirección de las relaciones internacionales de las provincias estaba a cargo de las oficinas de los Gobernadores. No obstante, últimamente la mayoría de los Ministerios provinciales, y hasta las legislaturas, están participando cada vez mas activamente en las cuestiones internacionales.

La creciente intervención de las provincias en la esfera internacional ha llevado a estas a desarrollar actividades como la participación en las organizaciones y conferencias

internacionales, la recepción de funcionarios extranjeros, las visitas oficiales al exterior, las visitas de estudio, los programas de intercambio, etc. Al mismo tiempo, el propio gobierno central tiene claro interés en trabajar con las provincias en relación con muchos tratados, por cuanto las mismas pueden cumplir una función determinante en lo que hace a la observancia de determinadas disposiciones.

En lo que hace a la Constitución de Sudáfrica, en esta, las provincias no están facultadas para concertar acuerdos internacionales con otros gobiernos ni provincias extranjeras. No obstante, pueden celebrar Acuerdos de Hermanamiento con sus contrapartes extranjeras, aunque los mismos no son considerados documentos jurídicamente vinculantes.

De tal forma, si bien el gobierno central no busca el acuerdo oficial de las provincias al momento de celebrar tratados internacionales, procura comprender sus posiciones y formular un amplio consenso, compatible con los principales objetivos propuestos en las negociaciones.

Últimamente, con el fin de evitar posibles discordancias entre el gobierno central y la creciente participación de las provincias y otros organismos subnacionales en las actividades internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido una dependencia, que tiene por fin, entre otras cosas, facilitar y planificar las visitas al exterior de las autoridades provinciales.

Por otra parte, recientemente algunas provincias han comenzado a trabajar en estrecha colaboración con las municipalidades a fin de formular una visión y estrategia comunes que les permita labrarse su propio lugar en la economía mundial y optimizar el crecimiento y el desarrollo económico de sus territorios.

En fin, podemos concluir diciendo que pese a la existencia de una serie de restricciones constitucionales, las provincias sudafricanas asisten a un continuo proceso de ampliación de su participación en la esfera de las relaciones internacionales, y que esto, se convertirá en uno de los principales desafíos del programa de política exterior del país.

3) Presentación de la Embajada de la Confederación Suiza, por parte del Encargado de Negocios, Sr. Hans-Ruedi Bortis.

Para abordar el tema analizado en estas jornadas, es importante hacer, en primer lugar, una breve referencia a la historia del federalismo suizo.

En este sentido, debemos destacar que la historia suiza está intrínsecamente ligada al federalismo. Más aún: podríamos afirmar que, sin el federalismo, Suiza no sería Suiza. De tal forma, podemos decir que junto a la democracia directa, el sistema federal es uno de los pilares del sistema político Suizo. Y el mismo, no se formó de un día para el otro, sino que surgió tras cruentos enfrentamientos en la primera mitad del siglo XIX, entre cantones católicos y reformados.

Históricamente, al surgir los movimientos liberales que se inician en Francia con la “Revolución de Julio (1830)”, las diferencias confesionales adquirieron importancia, también en Suiza. Generalizando, se puede decir que en los cantones católicos, las fuerzas conservadoras eran poderosas, mientras que en los cantones reformados se establecieron regímenes progresistas y liberales, que pretendían unir los cantones suizos en un estado federal, republicano y laico.

Todo este procesó culminó en una guerra civil en el año 1848 entre cantones católicos y reformados, en la que se impusieron los últimos. Y con la adopción en el mismo año, de una Constitución liberal, Suiza se transformó de una Confederación de estados en un Estado Federal.

En la actualidad, Suiza está organizada en un sistema de gobierno múltiple, compuesto de tres niveles: el Estado Federal, 26 Cantones y 3000 comunas municipales. Cada uno de estos niveles tiene sus propias competencias, sus propias autoridades y administraciones. Tanto el Estado Central como los Cantones están organizados a través de una Constitución, gobierno, parlamento, sistema judicial y administración propias.

Asimismo, en Suiza encontramos los dos elementos que caracterizan a todo estado federal; en primer lugar, un sistema de repartición de competencias entre el estado federal y los estados miembros, en este caso, los Cantones. Y en segundo lugar, la existencia de diferentes instrumentos para la participación de los Cantones en la política interna y externa del estado federal.

Según la Constitución suiza, “Los cantones son soberanos dentro de los límites de la Constitución y como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal”.

De tal forma, según este principio, los cantones suizos son estados con poderes propios originarios, no derivados del poder estatal de la federación. Al mismo tiempo, para que esta última pueda desempeñar una materia se requiere de un artículo específico en la Constitución. Mientras no haya tal artículo, únicamente los cantones están facultados para promulgar leyes.

Queda claro, entonces, que la repartición de competencias entre el Estado Federal y los Cantones depende únicamente de lo establecido por la Constitución Federal. De tal forma, cualquier modificación en la repartición de tales competencias requiere de una revisión de la misma.

En la actualidad, las competencias exclusivas del Estado Federal suizo son las siguientes: *Defensa, Aduanas, Ferrocarriles, Correos y Teléfono y Emisión de moneda.*

Asimismo, los cantones se reservan, en forma exclusiva, el manejo de las siguientes áreas: *Policía, elaboración de su propia Constitución y la organización de sus autoridades, la organización de las comunas y la extensión de su autonomía, la organización judicial y la emisión de leyes locales, educación, salud y obras públicas, protección de bienes culturales y naturalización de extranjeros.*

Finalmente existen áreas de competencias concurrentes a ambos niveles de gobierno. Estas son: *Derecho civil, Derecho Penal, Seguros Sociales, legislación sobre tráfico terrestre, fluvial y aéreo, legislación sobre energía atómica, protección contra la contaminación de las aguas, protección de ciertas ramas económicas, legislación sobre policía para asuntos extranjeros.*

Por último, cabe destacar que las leyes federales, por lo general, no son puestas en práctica directamente por el estado federal, sino que su ejecución es delegada a los cantones. Este hecho, juega un papel muy importante para el federalismo y el estado suizo, por dos razones. En primer lugar, la Confederación no sería capaz de implementar todas las leyes por medio de su propia administración. En segundo lugar, la administración central tendría muchos problemas de ser considerada como autoridad legítima por la población local, en temas que la misma, no considera necesariamente como asunto federal.

Analizando ahora la temática específica de la participación de los cantones en la política exterior suiza, debemos señalar, en primer lugar, que Suiza ha asistido en los últimos tiempos a un intenso debate acerca de esta cuestión. De tal forma, en la práctica, en el último decenio se han ido borrando los límites entre la política interna y externa, y esta última trata, cada vez más, materias que son de competencia de los cantones.

En la Constitución Suiza de 1999 el manejo de las relaciones exteriores y la participación de los cantones en las mismas fueron reguladas a través de una serie de artículos. Así, en el Art.

54 se establece que los asuntos exteriores serán competencia de la Confederación, pero que esta tendrá en cuenta las competencias y la salvaguarda de los intereses cantonales.

Asimismo, el Art. 55 establece que los cantones influirán en la toma de decisiones en materias de política exterior que puedan afectar sus competencias o intereses esenciales. La Confederación debe informar en un plazo razonable y de manera detallada a los cantones, y los consultará. En caso de que los intereses cantonales sean afectados por una decisión de la Confederación, estos serán involucrados de manera apropiada en la negociación internacional.

Finalmente, el Art. 56 establece que los cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias. Estos tratados no podrán ser contrarios al derecho ni a los intereses de la Confederación, ni al derecho de otros cantones. Asimismo, antes de concluir un tratado, el cantón estará obligado de informar sobre el mismo a la Confederación. Finalmente, el mismo artículo establece, que los cantones podrán tratar directamente con autoridades de rango inferior; pero las relaciones de los cantones con otros estados tendrá lugar mediante la intermediación de la Confederación.

En el año 2000 entró en vigencia la ley que regula la aplicación de estos artículos constitucionales, y en la misma, se establecieron las siguientes metas: *garantizar la participación de los cantones en política exterior; asegurar la información a los gobiernos cantonales sobre asuntos de política exterior; integrar los intereses cantonales en el proceso de preparación y realización de decisiones de política exterior; salvaguardar las competencias cantonales afectadas por tratados bilaterales y multilaterales y ,finalmente aumentar la aceptación de la política exterior en los cantones.*

Por último, es importante destacar que esta ley no ha otorgado nuevas competencias a los cantones en asuntos de política exterior, sino que solo ha garantizado su participación en la misma. La responsabilidad y el liderazgo de la política exterior suiza siguen estando en manos del gobierno central. Sin embargo, los cantones también poseen en ciertas áreas competencias independientes en esta materia; o bien, son los portadores primarios de competencia. Esto último está relacionado, sobre todo, con la colaboración fronteriza, la cual forma conforma una suerte de pequeña política exterior suiza. En efecto, con sus 15 cantones limítrofes, la colaboración fronteriza siempre ha sido importante para Suiza; y los cantones colaboran con los países vecinos en los sectores de la cultura, el turismo, el transporte, la energía, protección de la población, etc.

4) Presentación de la Embajada del Reino de Bélgica, a cargo del Consejero, Sr. Koenraad Lenaerts.

Durante gran parte de su historia, desde 1830 hasta 1970, Bélgica estuvo organizada bajo un sistema unitario de gobierno. Sin embargo, a partir de principios de la década de 1970, comenzaron a producirse una serie de cambios que llevaron a una constante evolución del sistema hacia características de tipo federal. Estos cambios se aceleraron con el tiempo y, aun hoy, se puede decir que no han terminado.

Todo este largo proceso de transformaciones en el diseño de la organización estatal, tuvo un punto de inflexión, con la sanción de una nueva Constitución en el año 1993, que estableció, finalmente, el sistema federal como forma de organización política.

La razón fundamental que explica este proceso de reformas –que concluyó con el establecimiento de un complejo sistema federal– fue la necesidad de encontrar un régimen que fuera capaz de permitir una relación armoniosa entre las diferentes comunidades que conviven en el país; fundamentalmente, entre la comunidad flamenca y la comunidad francófona.

Por ello, el resultado fue una organización política basada en la división del país en comunidades y regiones, las cuales gozan, cada una, de autogobierno. Esto hace, asimismo, que el sistema finalmente establecido sea bastante complejo en su funcionamiento, y que, por otra parte, esté en una constante evolución.

Uno de los momentos iniciales de este proceso de cambios fue la decisión, en el año 1973, de dividir al país en cuatro regiones lingüísticas: la flamenca (Flandes), la francófona (Valonia), la alemana y la región bilingüe de Bruselas. Y fue sobre esta división, basada en el leguaje, que con posterioridad se desarrolló la división política del país. De tal forma, en la actualidad existen en Bélgica tres gobiernos regionales (Flandes, Valonia y Bruselas), los cuales gozan de amplias autonomías.

Toda esta serie de cambios producidos a lo largo de las últimas décadas, ha ido reduciendo las atribuciones del gobierno federal, fundamentalmente limitadas al manejo de las FF.AA, las relaciones exteriores, la seguridad social y la justicia.

En este sentido, cabe destacar que las leyes federales tienen similar status jurídico a las leyes regionales, sin que haya superioridad de unas sobre otras. Las posibles disputas entre el gobierno federal y las comunidades son resueltas por una Corte de Arbitraje.

Sin embargo, es importante destacar también, que gran parte del financiamiento público proviene aún del estado federal, siendo las atribuciones regionales en este tema más bien escasas. Sin embargo, es pertinente aclarar que, al mismo tiempo, el gobierno federal no cuenta, hoy en día, con competencia alguna en cuestiones relativas al comercio exterior.

Por último, cabe destacar la mayor dificultad que afronta este complejo sistema, consistente en la aprobación de tratados internacionales firmados por el gobierno federal, en la medida en que dichos tratados deben ser ratificados por los gobiernos regionales en su totalidad, lo que hace que en la práctica la ratificación definitiva de los mismos pueda llevar varios y trabajosos años.

5) Presentación de la Embajada de Canadá, a cargo del Consejero, Sr. Réjean Bealieu.

Canadá es un estado federal conformado por 10 Provincias, 2 Territorios (Territorios del Yukón y Territorios del Noroeste) y un Territorio Autónomo, Nunavut, creado hace pocos años. Culturalmente es un país bilingüe donde el 60% de su población habla el idioma inglés y el 35% el idioma francés (concentrados en Quebec), aunque un 14% dice tener otro idioma. Este último grupo es fruto del importante proceso inmigratorio que ha conformado históricamente a la sociedad canadiense. Es interesante destacar, también, que existen un millón de personas que reclaman ascendencia indígena, y otro tanto, que reclama ascendencia mestiza.

Desde el punto de vista económico-comercial, es interesante señalar que Canadá, cuenta con el más alto porcentaje mundial de participación de las exportaciones en el P.B.I. Concretamente, las exportaciones representan el 40% del P.B.I canadiense, y un 80% de las mismas tiene como destino el mercado estadounidense. Esto supone, en términos monetarios, una cifra de US\$ 1000 millones al día, lo cual es una clara muestra de la interdependencia económica que existe entre ambos países.

Si nos remontamos a la historia de este país, debemos decir que en sus inicios, luego de obtener la independencia en el año 1867, su organización estatal tenía un carácter marcadamente centralizado. Hoy en día, en cambio, es un sistema de gobierno múltiple en el cual el gobierno federal tiene el manejo, fundamentalmente, de las áreas de Relaciones Exteriores, Defensa y Aduanas, entre otras; y los gobiernos provinciales se reservan la administración de los recursos naturales, los derechos de propiedad, así como las decisiones en el área de derechos humanos,

entre otros. Existen, asimismo, competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales.

Los cuatro ejes que articularon la política interna en la posguerra fueron los siguientes: 1) seguridad social, 2) nacionalismo en Quebec, 3) creación de empresas provinciales, y 4) autodeterminación de las poblaciones autóctonas.

Abordando el tema del sistema federal y las relaciones internacionales, debemos decir que en Canadá solo el gobierno federal tiene la atribución de celebrar tratados internacionales, no obstante, debe consultar a todas las provincias para ratificarlo, lo cual hace muy complejo el proceso para poner en práctica los acuerdos firmados.

Al mismo tiempo, cabe destacar el caso singular de la provincia francófona de Québec. Esta provincia, la más grande del país, tiene una superficie territorial de 1.700.000 km² y 7,3 millones de habitantes. El 82 % de la población de la misma tiene al idioma francés como lengua materna. Esto último, ha incidido, evidentemente, en el hecho de que en 1982 la Constitución Nacional estableciera como idiomas oficiales tanto al inglés como al francés (ambas lenguas tienen el mismo status en cuanto al uso por el gobierno federal). En lo que respecta a la actuación externa de esta provincia, vale decir que desde hace varias décadas cuenta con representaciones propias en el extranjero (llamadas “delegaciones”). Si bien en un principio estas representaciones tenían un carácter más bien político, en la actualidad se centran en los aspectos comerciales e inmigratorios.

Asimismo, en los últimos tiempos otras provincias han reclamado la posibilidad de contar con representaciones propias –a través de las embajadas– ante organismos internacionales como la OMC, el Banco Mundial o el FMI. Estas pretensiones generan ciertas discordias entre el gobierno federal y los respectivos gobiernos provinciales.

Asimismo, es importante resaltar que en forma reciente ha tomado cuerpo una práctica, consistente en invitar a las delegaciones provinciales a formar parte de la delegación federal que asiste a las conferencias internacionales.

Finalmente, es pertinente destacar la existencia de un “consenso mínimo” al que ha arribado la sociedad canadiense, el cual está basado en el acuerdo acerca de lo siguiente: la conservación del sistema de Parques Nacionales y mantenimiento del sistema de salud y educación gratuitos.

6) Presentación de la Embajada del Reino de España, a cargo del Consejero, Sr. Manuel Lejarreta.

Al analizar la cuestión del federalismo en España y, particularmente, de las actividades que son capaces de desarrollar las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales, debemos referirnos, en primer lugar, a lo establecido en la Constitución Española de 1978 con respecto a dicha cuestión. En efecto, en el artículo segundo de la misma, se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado Español, así como la solidaridad entre todas ellas. En virtud de lo anterior, a partir de la sanción de esta nueva Constitución, España quedó dividida en 17 Comunidades Autónomas, suprimiéndose la anterior división política basada en la existencia de 51 provincias.

En su Art. 148, la Constitución Española establece las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas en una serie de materias, así como en el Art. 149 se definen las competencias exclusivas del estado federal. Cabe destacar que, mediante la reforma de estatutos, y previo acuerdo entre ambas partes, las Comunidades podían al cabo de los cinco años

posteriores a la Sanción de la Constitución, ampliar sus competencias, adquiriendo facultades manejadas hasta el momento por el gobierno central.

En cuanto a la cuestión del financiamiento, podemos mencionar la existencia de regímenes especiales por los cuales el estado central puede ceder parcialmente ciertos impuestos a las comunidades. En la actualidad existen en España, dos Comunidades Autónomas financieramente: el País Vasco y Navarra.

Dentro de este contexto, y considerando la temática de las nacionalidades dentro del estado español, no podemos soslayar la particularidad del País Vasco, en el cual existe la pretensión de conformar una “Comunidad Vasca libremente asociada al Estado Español”. Este reclamo fue rechazado por las Cortes Españolas, pero existe la intención en esta comunidad de llevar la cuestión a un referéndum o plebiscito.

Abordando la problemática particular de la participación de las comunidades autónomas en el ámbito de las relaciones exteriores, podemos decir, en primer lugar, que existe una creciente participación de las mismas en esta esfera, pero la forma concreta en que dicha participación se lleva a la práctica no tiene aún un marco legal claramente definido.

En la actualidad, las autoridades autonómicas llevan a cabo viajes y visitas al exterior y tienen la facultad de firmar acuerdos o convenios, en tanto estos no generen responsabilidad u obligaciones al Estado Central frente a otros estados u organizaciones internacionales. Entre las competencias o intereses que las comunidades buscan desarrollar en sus actividades internacionales, podemos citar las cuestiones culturales, la cooperación transfronteriza y los asuntos migratorios, entre otros.

Por último, debemos referirnos a la cuestión particular de la proyección de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Unión Europea. En este sentido, en forma reciente se ha dado un significativo avance de estas Comunidades en diversos niveles de la institucionalidad europea. Por ejemplo, la participación en los Consejos de Ministros Europeos es novedosa. También han participado en la elaboración y definición de la posición española en asuntos de la UE. Por su parte, en la Conferencia para los Asuntos Nacionales y Autonómicos, el involucramiento de estos actores subnacionales es también relativamente nuevo; sin embargo, ello ha sido rechazado por algunos Presidentes Autonómicos (Vasco y Catalán).

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la creciente participación de las Comunidades Autónomas en el área de las relaciones internacionales es un proceso dinámico y abierto, librado a permanentes cambios. Y es así, entre otras razones, por la ausencia de un marco normativo adecuado que fije claros lineamientos en lo que hace a la forma y los alcances que puede tener la intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos internacionales. Asistimos, por ello mismo, a una permeabilidad entre los asuntos internos y externos y; por otro lado, a ciertos desajustes en la relación entre el Estado Central y las Comunidades en lo que hace al manejo y la participación en los asuntos internacionales.

En la actualidad se asiste en España a un complejo debate y un difícil proceso de negociación para la revisión de los estatutos de autonomía, empezando por el catalán y el vasco, que podría, a la postre, implicar una reforma constitucional.

7) Presentación de la Embajada de la Federación Rusa, a cargo del Primer Secretario, Sr. Sergey Reshchikov.

Tal como su nombre lo indica, Rusia es una República de tipo federal en la cual se da, no obstante, la particularidad de la coexistencia de seis sujetos o actores de gobierno. En efecto, el

sistema federal ruso esta compuesto de 89 Regiones, 21 Repúblicas Autónomas-entre otras, Tatarstan, Kalmykiya, Daguestan, Chechenia, etc.-, ciudades con status especial, Territorios y Distritos Autónomos. Recientemente fue creada una nueva división político-administrativa basada en siete Distritos Federales. Estos últimos integran en su interior a los diversos sujetos políticos mencionados previamente. Obviamente esta multiplicidad de actores vuelve al sistema federal ruso sumamente complejo. Por otra parte, también debemos considerar que se trata de un sistema relativamente nuevo en el tiempo y que por lo tanto algunas de sus dificultades provienen de su escasa experiencia práctica.

Al respecto es pertinente destacar que hasta hace algunos años atrás, en la práctica, estas regiones actuaban casi sin un control permanente del gobierno central. Sin embargo, desde el ascenso del Presidente Putin al poder, se da un proceso de ordenamiento de las Constituciones de los sujetos federales, para evitar que fueran contradictorias con la Constitución Nacional. Paralelamente, se produjo un proceso de centralización del poder en manos del gobierno central, por medio de diversos instrumentos políticos tales como el mecanismo de representación de los actores de gobierno en el Senado o la creación de los 7 Distritos Federales mencionados con anterioridad.

Podemos destacar, asimismo, que algunas de la 21 Repúblicas Autónomas que forman parte de la federación, tienen carácter multinacional y, al mismo tiempo, estas Repúblicas se organizan internamente con estructuras político-administrativas similares a las de cualquier estado.

Si consideramos la cuestión de la actividad internacional de los actores regionales, es interesante resaltar el caso de la República de Tatarstan (3.700.000 habitantes). Esta tiene una organización interna compuesta de 25 Ministerios y desarrolla una amplia actividad en el área de las relaciones exteriores. En este sentido, podemos subrayar el hecho de que esta República cuenta con representantes directos en muchos países y es miembro de varios organismos internacionales. Asimismo, su capacidad a nivel económico y comercial es muy significativa. Como muestra, vale decir que posee un sistema de promoción comercial a través del cual, por ejemplo, ha llegado a producir unos 500.000 autos LADA al año. Asimismo, tiene vínculos de diversa índole con países como Australia, República Checa, EE.UU., Canadá, Vietnam y Francia. No obstante ello, debemos aclarar que esta República no tiene la facultad de firmar convenios internacionales.

Otro caso particular, e importante de analizar, es el de la región de Kaliningrado, la cual goza de un status especial dada su singular situación geográfica, en la medida en que es un territorio (enclave) que se encuentra rodeado por países hoy pertenecientes a la UE. Cabe destacar que esta región tiene relaciones consulares y culturales, entre otros, con la UE, en virtud de un régimen especial otorgado por el gobierno federal.

En conclusión, podemos decir que el sistema federal ruso se caracteriza por la gran multiplicidad de actores políticos; así como por el escaso desarrollo histórico y práctico del sistema. Ambos factores hacen que la participación de los diferentes sujetos políticos, a nivel internacional, sea novedosa y variada. Algunos de ellos tienen una activa e importante inserción en la esfera internacional, mientras que otros, están más rezagados en la materia.

IV. CONCLUSIONES

En primer lugar, nos parece importante destacar que, a pesar de la existencia de distintas limitaciones de tipo normativo, en todos los casos se puede apreciar una importante y creciente

participación de los actores subnacionales en diferentes áreas de lo que tradicionalmente ha constituido la política exterior. Esta participación adopta formas y prácticas diversas y, al mismo tiempo, podemos advertir distintos grados en el nivel de intervención de dichos actores.

De esta forma, podemos encontrar actividades que van desde el simple Acuerdo de Hermanamiento entre dos ciudades, hasta la presencia de “representantes” de ciertas unidades subnacionales ante otros estados u organismos internacionales. No menos importante es la intervención de estos actores en la definición de ciertas cuestiones de la agenda internacional de los estados, como así también, su mayor participación acompañando a las delegaciones federales en sus viajes al exterior.

Por otra parte, más allá de la importante adquisición de ciertas competencias que han logrado los actores subnacionales en los últimos tiempos, en todos los casos queda claro que el depositario primario de competencias en política exterior continúa siendo el estado federal. En este mismo sentido, los avances logrados por los actores subnacionales en el área internacional parecen tener un límite común en la posibilidad de que su actividad pueda generar algún tipo de obligación o compromiso a los estados federales frente a otros estados u organismos internacionales. De esta forma, es en los casos en donde están presentes problemáticas vinculadas con reivindicaciones de tipo nacionalistas (Québec, País Vasco, Flandes, Valonia, etc.) en donde los estados-nación parecen haber realizado las mayores concesiones en el tratamiento de los asuntos internacionales.

Asimismo, en varios de los casos se puede observar que el carácter novedoso de la participación de los sujetos subnacionales en asuntos externos genera desacuerdos o falta de coordinación entre éstos y los estados federales. Una de las razones -aunque no la única- de estas divergencias se encuentra en la falta de adecuación del marco legal a la nueva situación.

También podemos observar que en algunos casos la importancia que han asumido los actores subnacionales en el tratamiento de los asuntos externos ha hecho más compleja la aprobación de tratados o acuerdos internacionales por parte de los estados federales.

Por otra parte, la conformación de entidades supranacionales, particularmente la UE, ha abierto a los actores subnacionales nuevas oportunidades de participación en la esfera internacional.

Por último, nos parece interesante destacar la forma en que ciertas tradiciones políticas, culturales o históricas contribuyen al afianzamiento de la disposición de los sujetos subnacionales a participar más activamente en los asuntos externos. Al mismo tiempo, ciertas condiciones, como el carácter fronterizo de un actor subnacional, parecen actuar en el mismo sentido.

**Elaboración: Lic. Matías Rohmer
Comité de Provincias (CARI)**