

ISSN: 1130-2887

LAS CAPACIDADES INTERNACIONALES DE LOS ENTES
SUBNACIONALES EN ARGENTINA Y EN ITALIA.
UN ANÁLISIS COMPARADO
*International capabilities of sub-national entities in Argentina
and Italy. A comparative analysis*

Marta Graciela CABEZA
Universidad Nacional de Rosario
✉ marcabeza@yahoo.com

BIBLID [1130-2887 (2006) 44, 135-151]
Fecha de recepción: marzo del 2005
Fecha de aceptación y versión final: julio del 2006

RESUMEN: La situación de los entes subnacionales italianos en cuanto a sus capacidades internacionales ha ido evolucionando en las dos últimas décadas del siglo XX para verse reflejada finalmente en las Leyes Bassanini y en la reforma constitucional del 2001 que refuerzan el federalismo. Los cambios en la misma dirección también pueden ser identificados en Argentina desde fines de la década de 1980 hasta nuestros días. La atribución de mayores márgenes de acción para las provincias y regiones se ha utilizado para proponer y actuar iniciativas que algunas veces complementan el accionar de los Estados centrales y otras abren caminos innovadores. De una comparación de las capacidades externas de los entes subnacionales en ambos países surge la convicción de que el «poder externo» otorgado a los mismos en principio es similar, avanzando un poco más la legislación italiana al desligar de los principios fundamentales que el Estado determina, a las actividades de competencia exclusiva de las regiones.

Palabras clave: entes subnacionales, Italia, Argentina, provincias, regiones.

ABSTRACT: The situation of the Italian sub-national entities, as far as its international capabilities, has been evolving in the last two decades of the XXth century. This reflected in the Bassanini's Laws and the constitutional amendment of 2001, both of which have reinforced «federalism» even though Italy is not a federal State. Changes like these can also be identified in Argentina since late 1980's until today. Therefore, the amendment of the constitutional chart of 1996 took into account those demands. When getting more freedom to act, provinces and regions have used it to generate initiatives but also to complement the national State's activities. Both

Italian regions and Argentinean provinces have been using this new broader power. They complement the Nation-State traditional role and also carry on innovating actions. When comparing external capabilities or competences of the sub-national entities in both Italy and Argentina, the «external power» given to them seem to look similar. However, the Italian legislation came forward when separating from the fundamental principles the State determines, the activities of exclusive competence of the regions.

Key words: sub-national entities, Italy, Argentina, provinces, regions.

I. INTRODUCCIÓN¹

Las transformaciones que han tenido lugar en el escenario mundial, la aparición de nuevos actores que interactúan en forma novedosa con el Estado-Nación y la fuerza renovada de los actores subnacionales conforman una nueva realidad internacional. En este trabajo analizaremos cuál es la situación italiana de los entes subnacionales en cuanto a sus capacidades internacionales, especialmente luego de la reforma constitucional del 2001, para compararla con el caso argentino y sus provincias.

Durante los últimos años el tema del federalismo y las posibles reformas constitucionales destinadas a fortalecer este principio estuvieron presentes con gran asiduidad en el debate central de la vida política italiana, generando profundas contiendas periódicas y proyectos de ley que plantearon alternativas de reformas a la Constitución Nacional. Con la crisis del primer gobierno de Berlusconi y la formación del nuevo gobierno Dini, en diciembre de 1994, se pasó a una fase distinta donde el tema quedó relegado a un segundo plano y los proyectos que fueron presentados en su momento para sustentar los cambios constitucionales se archivaron sin mayores consecuencias. Posteriormente, con la llegada al gobierno de Berlusconi por segunda vez, en mayo del 2001, el tema surge con nueva fuerza al ser designado como ministro de las Reformas el líder de la Liga Norte, Humberto Bossi, que intentaría implementar la *devolution*² o reforma federalista del Estado. El 8 de marzo del 2001 había sido promulgada una reforma constitucional que debía ser confirmada con un referéndum popular que finalmente se realizó en octubre del mismo año³. Forma parte de estas transformaciones a la Ley Fundamental el tema conocido como «los poderes externos de las regiones» que engloba las capacidades en el accionar exterior de las entidades subnacionales.

También en Argentina el accionar de las provincias en el escenario internacional ha sufrido transformaciones que se inician a fines de la década de 1980 y continúan

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos a la revista.

2. Este término en inglés es el que se utilizó en los medios de comunicación italianos para mencionar a la temática federalista y la correspondiente reforma constitucional.

3. Como el resultado de las votaciones en el Parlamento fue por debajo de las dos terceras partes requeridas por la Constitución italiana (art. 138) su entrada en vigor quedó suspendida por los tres meses posteriores a su publicación con el objeto de que una quinta parte de los miembros de una Cámara solicitara un referéndum popular. Así lo hacen y finalmente el 7 de octubre del 2001 se realiza un plebiscito popular donde el 64,2% de los votantes optó por el «sí» a la reforma.

hasta la actualidad. El conjunto de las denominadas «reformas de primera generación» ha incluido la atribución de mayores márgenes de acción en la gestión de las relaciones internacionales para las provincias y algunas de ellas los han utilizado para proponer actividades, muchas veces complementarias y otras innovadoras, paralelas a las actividades del Estado-Nación.

En el presente trabajo se abordan ambos fenómenos, el italiano y el argentino, desde una clave comparada para analizar si las capacidades para actuar en el ámbito internacional por los legisladores nacionales son similares en ambos países. Resulta pertinente entonces reflexionar acerca de la metodología comparativa, sus aplicaciones y sus alcances. Sartori (1994: 30) expresa sus dudas y desilusiones acerca del método comparativo, pero revaloriza su función de control. El aporte principal de este método es controlar si la relación entre variables es la que se esperaba. Al comparar y ver que en otro país se dan del mismo modo las relaciones entre causa y efecto la comparación es útil para comparar las leyes (no leyes válidas universalmente –ideal que las ciencias sociales ya han abandonado– sino leyes condicionadas con la forma «si... entonces»).

Parangonar sirve para controlar –verificar o falsificar– si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica (Sartori, 1994: 31).

Como es imprescindible aclarar qué es comparable, afirmamos que, en principio, es comparable todo aquello que se pone en relación y que permite ver semejanzas y diferencias en los límites. La comparabilidad postula un universal lógico común a todas las unidades de un universo de comparación dado. Por lo tanto implica el uso de parámetros derivados de una teoría general o de algún esquema conceptual generalizante.

Anticipándonos entonces a las conclusiones, podemos afirmar que de la comparación surge que las legislaciones de ambos países permiten a sus entes subnacionales tomar decisiones dentro de las áreas de sus competencias con la única condición de no contradecir los lineamientos generales del Estado. La diferencia que se identifica se vincula con los ámbitos de competencia exclusiva de los entes subnacionales italianos, donde poseen total libertad de acción eliminándose la condición anteriormente mencionada. También es cierto que si bien a nivel legislativo se verifica una correspondencia esencial entre las capacidades externas de las regiones italianas con las provincias argentinas, se manifiesta un dinamismo muy diferente entre unos y otros. Las regiones italianas han participado mucho más activamente en el escenario internacional que las provincias argentinas, que luego de un período muy activo a mediados de la década de 1990, han disminuido su protagonismo. La elección de los casos se justifica por el acceso facilitado a la información de Argentina y el conocimiento del caso italiano a partir de estudios previos en el marco de la investigación para el desarrollo de la Tesis de magíster (Cabeza, 2004).

II. EL «PODER EXTERNO»⁴ DE LAS REGIONES ITALIANAS

La actual Constitución italiana fue aprobada en 1948 y el Estado organizado por los constituyentes de entonces es un Estado regional, ya que adopta determinados elementos del Estado federal y rechaza otros. La categoría de Estado regional puede ser considerada una nueva categoría de Estado, intermedia entre la federal y la unitaria (La Pérgola, 1994).

Todo el Capítulo v (del artículo 114 al artículo 133) se refiere a la disciplina de las regiones, de las provincias y de las municipalidades⁵ y describe las funciones de cada una de ellas. Como hemos dicho, los legisladores de 1947 crearon las regiones y los Estados regionales como una forma intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal. Esta solución, luego de casi 30 años de experiencia regional, se había demostrado insuficiente para funcionar como «regla» de las relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales. Hasta la reforma de la Ley Fundamental del 2001, las relaciones entre ambos niveles de gobierno se movieron sin reglamentaciones constitucionales, pero fueron encuadradas casi totalmente por leyes ordinarias y por la jurisprudencia que sentaba la Corte Constitucional (Bin, 1998).

Veamos entonces algunas de las características salientes: el territorio italiano está dividido en 20 regiones, cada una de las cuales cuenta con su propio órgano de gobierno elegido por sufragio y todas gozan de una considerable autonomía. Entre las mismas se distinguen las regiones de estatuto especial (son cinco: Sicilia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Cerdeña y Friuli Venecia Giulia) y las regiones de estatuto común. Entre las particularidades de las regiones con estatuto especial se destaca que su estatuto es aprobado mediante ley constitucional y la atribución de competencias es exclusiva en determinadas materias. Además algunas de las regiones con estatuto especial tienen privilegios puntuales y específicos, por ejemplo, Sicilia que tiene potestad tributaria propia.

Por su parte, las quince regiones comunes poseen poder legislativo concurrente, ya que el Estado deberá aprobar las normas y principios básicos y las regiones podrán desarrollarlos. Y además gozan de poder administrativo en las materias de su competencia legislativa (se enumeran en el artículo 117 de la Constitución). Al mismo tiempo, la Constitución permite que las regiones reciban por transferencia del Estado otras atribuciones administrativas (según el denominado principio de elasticidad). Las provincias, en un total de 94, desempeñan un papel intermedio entre las regiones y las municipalidades y su papel ha ido perdiendo importancia respecto al de las otras dos entidades territoriales. Dentro de las provincias hay dos que gozan de una autonomía especial por

4. Esta expresión es usada por los constitucionalistas italianos para referirse a las capacidades externas de las regiones. Se ha optado por utilizarla en esta investigación cuando hacemos referencia al protagonismo internacional de los entes subnacionales italianos.

5. Referido al tema que nos ocupa encontramos en la Constitución de 1948 el art. 5 de los Principios Fundamentales que dice: «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales, actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa, adecua los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización».

razones históricas y culturales y son Trento y Bolzano, ambas de la región del Trentino Alto Adige. Esta distinción es importante a la hora de analizar el papel de las entidades territoriales en la gestión de la política exterior, ya que las dos provincias autónomas son equiparadas en sus capacidades, a las regiones.

Las provincias a su vez están divididas en municipalidades. Tanto las provincias como las municipalidades fueron instituidas en 1861, pero no contaban con autonomía administrativa sino que eran instrumentos de control en mano del poder central. La municipalidad, por su parte, es el organismo circunscripcional de menor dimensión territorial respecto a las regiones y a las provincias⁶.

Las regiones son entes autónomos territoriales y pueden, respetando las leyes nacionales, tomar decisiones en las materias confiadas a su responsabilidad. De todas maneras, se trata siempre de autonomía administrativa y financiera, no política: el Estado sigue siendo titular de la competencia normativa primaria y le otorga a las regiones sólo la tarea de actuación y de integración. Las regiones con estatuto especial tienen también competencia legislativa primaria exclusiva en cuanto pueden dictar leyes de manera plena y exclusiva sobre algunas materias indicadas taxativamente en sus estatutos especiales. Pero el ordenamiento italiano establecido por la Constitución de 1947 no estaba totalmente exento de ambigüedad, siendo la misma Ley Fundamental la que preveía una importante participación de las regiones en algunas actividades del Estado central:

- a) elección del presidente de la República,
- b) iniciativa legislativa,
- c) posibilidad de llamar a un referéndum abrogativo,
- d) posibilidad, para las regiones con estatuto especial, de pedir la intervención del pueblo en el proceso de revisión constitucional,
- e) elección del Senado con base regional.

Entendemos que la Constitución en su formulación literal había dejado abierto el camino para una evolución del modelo regional italiano en sentido federal, acercándose al modelo americano y al alemán (Pizzetti, 1995). La autonomía de los tres niveles de gobierno: regiones, municipio y provincias, estaba de todas maneras subordinada a fuertes vínculos de control de parte de la misma Constitución, en lo que se refiere a las regiones y por la ley general de la República, en lo relativo a municipios y provincias.

En Italia, históricamente, la competencia exclusiva del Estado para conducir las relaciones exteriores se mantuvo como el principio de base. A pesar de que el artículo 117 de la Constitución italiana reconocía a las regiones el poder de establecer las normas

6. Es necesario aclarar que el Capítulo v de la Constitución de 1948 sólo se reglamentó a partir de 1970 con las leyes 281/70 y 1084/70. Como consecuencia de este retraso en la reglamentación, las regiones comenzaron a funcionar a partir de 1972. Antes de esta fecha, el artículo v sólo había sido aplicado en lo que concierne a la constitución de regiones con estatutos especiales.

legislativas para un vasto número de temas, la Corte Constitucional afirmó reiteradamente el siguiente principio:

En nuestro sistema constitucional, la formulación de acuerdo con sujetos propios de otras organizaciones corresponde exclusivamente a la competencia de los órganos del Estado soberano. Solamente el Estado tiene el poder de concluir los acuerdos (cualquiera fuera la denominación particular) con las colectividades territoriales de un Estado extranjero. Las regiones no tienen, por principio, competencias exteriores en su dominio territorial propio⁷.

Según Pizzetti (1995), en Italia toda decisión relacionada a las relaciones exteriores era transferida a las posteriores decisiones del legislador nacional correspondiente, quien, en el ámbito de la propia competencia exclusiva, consentía o no a que las regiones estipularan acuerdos internacionales. La situación jurídica de la década de 1980, que limitaba las relaciones exteriores de los entes subnacionales italianos, evoluciona y durante la primera mitad de la década de 1990 comienzan a aparecer las primeras señales del cambio por parte de los legisladores acerca de la capacidad de las regiones y de las provincias autónomas italianas en el diseño y accionar de la política exterior. Una mayor autonomía es introducida para las actividades promocionales y de cooperación internacional como muestras, conciertos, actividades gastronómicas, dirigidas a promover la realidad italiana en el exterior y mantener los lazos con los emigrados peninsulares en el mundo. Sobre las mismas, sin embargo, el gobierno mantiene la tarea de coordinación, con el propósito de empalmar y armonizar las acciones con los programas desarrollados a nivel nacional y los programas promocionales del Estado.

El ámbito específico de actividades de cooperación al desarrollo queda regulado por la Ley 49/87 «Nueva disciplina de la cooperación con los países en vías de desarrollo». En su artículo 2, la ley autoriza a las regiones y a las provincias autónomas a realizar programas de cooperación con países en vías de desarrollo, aunque siempre en el ámbito de la política de cooperación gubernamental. Las actividades internacionales de las regiones y provincias autónomas se desarrollan, a través de específicos instrumentos legislativos, en las siguientes esferas:

- a) cooperación al desarrollo,
- b) solidaridad internacional,
- c) hermanamientos (*gemellaggi*),
- d) intercambios juveniles internacionales,
- e) promoción económica en el exterior.

Las regiones y provincias autónomas italianas han reglamentado todos los aspectos antes enunciados otorgándose un marco legal específico para el desarrollo de las actividades en el ámbito internacional a ellas permitidas. Es así que han tenido lugar

7. Corte Constitucional italiana, sentencia n.º 32 de 1960, n.º 21 de 1968 y n.º 170 de 1985. J. SOLA (1997: 221).

variados acuerdos de colaboración con espacios o entes extraeuropeos vinculados, principalmente, a la presencia de numerosas e importantes comunidades de emigrados y al fuerte interés empresarial en desarrollar programas de colaboración con algunas «áreas-mercados» del mundo.

Es oportuno señalar también que la ley nacional les permite a las regiones, municipalidades y provincias asignar sólo el 0,8% de su propio presupuesto al desarrollo de programas de ayuda internacional y cooperación al desarrollo (artículo 19 del Decreto Ley 68/93).

En tanto, la coordinación entre las regiones y el gobierno central queda a cargo de la «Conferencia Estado-Región», bajo la directa responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros y del ministro de Asuntos Regionales. Desde un punto de vista organizativo, en cambio, el Ministerio de las Actividades Productivas es competente para la organización del comercio exterior. Habitualmente, se organizan actividades coordinadas con las regiones y las representaciones comerciales en el exterior. Por último, existe un instrumento técnico nacional para la promoción comercial que es el *Istituto per il Commercio con l'Estero* (ICE), que tiene sedes descentralizadas en todas las regiones italianas, con las que colabora.

Otra señal que indica en la década de 1990 el cambio de rumbo en el «poder externo» de los entes subnacionales es el «atto di indirizzo e di coordinamento in materia di attività all' estero delle regione e delle provincie autonome» del 31 de marzo de 1994. En el mismo, se precisan los procedimientos de enlace con el Estado para las «actividades de promoción en el exterior» (acuerdo gubernamental) y las «actividades de mera relevancia internacional» (comunicación previa) dentro de los cuales la práctica ha llevado incluso la actividad de cooperación al desarrollo de todas las autonomías locales, abarcando también a las provincias y los municipios.

A partir de la mencionada disposición las actividades para las cuales las regiones y las dos provincias autónomas (Trento y Bolzano) tienen competencia ordinaria son:

- a) Las denominadas «promocionales», entre las que se pueden mencionar las participaciones en ferias internacionales, la promoción en el exterior de productos típicos y del turismo local y la firma de acuerdos de intención y de colaboración en sectores de competencia local.
- b) De «mera importancia internacional», como la participación en conferencias y el intercambio de información entre entes extranjeros, hermanamientos, formulación de propuestas para problemas comunes cuya particularidad es que se desenvuelven en territorio extranjero.

III. LOS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN

En la evolución señalada en los párrafos anteriores, en cuanto a capacidades regionales y provinciales en política exterior, se pueden marcar, finalmente, dos hitos fundamentales: las «Leyes Bassanini» de descentralización administrativa y la reforma constitucional.

- a) Las «Leyes Bassanini»: en marzo de 1997, las leyes que deben su nombre al ministro Bassanini (recogidas en el Decreto Legislativo 112 de 1998), intentaron una verdadera «revolución legislativa», sin cambiar la Constitución vigente, que aplicara los principios del federalismo otorgando a las regiones todas las facultades administrativas. Sólo permanecerían en manos del gobierno central aquellas funciones propias del Estado federal. Las «Leyes Bassanini», que simplifican y racionalizan la administración pública, no han implicado grandes novedades respecto al ámbito específico de las relaciones internacionales. La política exterior es reconfirmada como una materia de competencia exclusiva del gobierno nacional (Bin, 2001). Pero, sin embargo, fueron una oportunidad para que las regiones más activas demostraran que podían comportarse bien, coherentemente, en la esfera internacional. De ser así todo indicaba que la Corte Constitucional lo permitiría y lentamente se irían conformando prácticas aceptadas de relacionamiento externo directo que sólo deberían tener posterior reconocimiento legislativo.
- b) La Reforma Constitucional: al otorgarle reconocimiento constitucional a las prácticas que se fueron imponiendo durante toda la década del 1990, se logra revalorar y revitalizar el papel de las regiones en la actividad internacional. Con la reforma, se cambia la lógica de la distribución de las competencias entre las regiones y el Estado y se identifican las materias cuya legislación corresponde exclusivamente al Estado; aquellas en que la potestad legislativa es concurrente, es decir, que corresponde a las regiones salvo para la determinación de los principios fundamentales que se deja como competencia estatal; y las materias no comprendidas entre las capacidades exclusivas o concurrentes que se dejan como potestades residuales de la región.

El nuevo artículo 117 de la Constitución italiana (siempre dentro del título v), sancionado a fines del 2001, enumera las capacidades que le son atribuidas a las regiones y a las provincias autónomas:

- a) Las regiones podrán emprender relaciones internacionales.
- b) Las regiones podrán tener relaciones directas con la Unión Europea.
- c) Las regiones y las provincias autónomas podrán participar de la denominada «fase ascendente» del derecho comunitario (o sea, participar en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios) en las materias de sus competencias.
- d) Las regiones y las provincias autónomas podrán participar de la denominada «fase descendente» del derecho comunitario (o sea, en la actuación y la ejecución de los actos de la Unión Europea) en las materias de sus competencias.
- e) Las regiones y las provincias autónomas podrán participar de la denominada «fase descendente» del derecho internacional (o sea, en la actuación y la ejecución de los tratados internacionales) en las materias de sus competencias.

Estas capacidades son consideradas concurrentes porque los principios fundamentales que las guiarán serán determinados por la potestad legislativa del Estado. La mayor innovación se encuentra en la extensión a todas las regiones ordinarias de una potestad legislativa de tipo exclusivo, que se coloca junto a aquellas propias del Estado y de las regiones de autonomía especial, con la cual se las habilita, entre otras funciones, a la posibilidad de concluir acuerdos con Estados y con entes territoriales internos de los otros Estados.

A través de estas leyes constitucionales, se han puesto formalmente sobre el mismo plano las dos regulaciones –la nacional y la subnacional– remarcando el principio de la competencia como criterio ordenador del sistema entre estas fuentes.

El hecho de haber atribuido a las regiones competencia legislativa concurrente en materia de relaciones internacionales y haber previsto, en las materias de su competencia exclusiva, la posibilidad de proveer a la actuación y a la ejecución de acuerdos internacionales habilita a las regiones a ejercitar activos vínculos con el exterior.

Esta nueva estructura de las relaciones que implica, ciertamente, una valoración distinta de las regiones en esta materia, parece configurar un relevante cambio de dirección, cambio que señala, sin embargo, la conclusión natural de un largo proceso de afirmación de las regiones en las relaciones a nivel internacional.

El reconocimiento constitucional sirve para dar un mayor nivel jurídico a las leyes ordinarias ya vigentes y a las prácticas en uso. No debe olvidarse, por último, los problemas de interpretación que indudablemente surgirán al aplicar los principios constitucionales y, en este sentido, la doctrina y la Corte Constitucional deberán elaborar con su labor de interpretación los criterios válidos para reglamentar la norma fundamental.

IV. LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA Y EL PAPEL DE LAS REGIONES ITALIANAS

El estudio de la descentralización italiana en materia internacional no puede ser analizado sin tener muy en cuenta la permanente influencia del contexto europeo y la integración comunitaria en la que Italia ha jugado un papel protagónico desde sus comienzos.

Al considerar las posibilidades y atribuciones que los legisladores italianos le han otorgado a las regiones y provincias autónomas en el escenario internacional, es esencial diferenciar el ámbito comunitario del resto del mundo. En el proceso de integración europea, que se inicia a fines de la década de 1950 y continúa avanzando hasta nuestros días, se han desarrollado de modo paralelo tanto los ámbitos que pasaron a ser de competencia comunitaria, como aquellos donde los entes territoriales aumentaron sus propias responsabilidades y capacidades en concordancia con la implementación de la descentralización administrativa.

La legislación comunitaria ha tenido, efectivamente, una incidencia cada vez mayor sobre el ordenamiento nacional. Es relevante notar que aproximadamente el 90% de la producción normativa nacional está directamente conectada con decisiones tomadas en el ámbito europeo (Ghigo, 2000).

La consideración de las políticas europeas como políticas internas, y no como política exterior, lleva a los legisladores a valorar positivamente la oportunidad de reconocer una cierta «potestad exterior mediada» a las regiones en lo que se refiere a las instituciones europeas (Ghigo, 2000). Este reconocimiento no debe ser entendido como una vulneración de la unidad en la representación europea por parte del gobierno nacional, sino por el contrario, como un pasaje necesario en el recorrido de adaptación del acervo constitucional de Italia a la complejidad impuesta por la globalización.

Dentro de la Unión Europea, es indudable que las regiones italianas han ido ganando dinamismo, aunque quizás de modo más lento que el resto de las regiones europeas. Como se mencionaba anteriormente, en el ámbito de las políticas comunitarias mucho de lo que se realiza involucra en primera línea a las autoridades regionales y locales, y esto también se debe a que las materias que más desarrollo han tenido dentro de las Comunidades son aquellas de evidente interés y competencia territorial, más cercanas a los intereses que se deben resolver.

Sin embargo, como se ha aludido más arriba, la actitud negativa por parte de la Corte Constitucional y de los legisladores del Estado acerca de una acción regional más libre, se manifestó reiteradas veces, aunque contrastaba con una fuerte doctrina que reclamaba vigorosamente el derecho de las regiones a representar sus propios intereses dentro de la Europa comunitaria.

Como era lógico, también en este ámbito los vientos de cambio se hicieron sentir y desde 1994 ha empezado a modificarse la actitud de los legisladores con respecto a la capacidad de las regiones y provincias autónomas de accionar directamente en el ámbito comunitario. Los momentos claves de este cambio están contenidos en las leyes comunitarias emanadas en la década de 1990, que tienen su inicio con la primera liberalización de las relaciones de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano con las instituciones europeas, a través de la ley comunitaria número 146 de 1993.

Luego se definieron las modalidades operativas con las que las relaciones de las regiones y de las provincias autónomas y las instituciones comunitarias deberían desarrollarse: el instrumento creado era el de las oficinas de conexión que los entes locales y regionales pueden abrir individualmente o bien en común con entes homólogos italianos. Por último, se le otorga la posibilidad a las regiones y provincias autónomas de abrir tales oficinas de conexión con entes homólogos de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Es necesario remarcar que, aunque frecuentemente las soluciones dadas por las leyes relacionadas con la participación de los entes territoriales subnacionales en las políticas comunitarias se asemejen a las propuestas realizadas para atender al problema del poder exterior de las regiones, los dos ámbitos no coinciden perfectamente porque el derecho comunitario no es asimilable al derecho internacional clásico.

V. LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Realizado ya el análisis de la situación italiana corresponde asignarle atención a la realidad argentina en esta materia. La transformación que se viene describiendo,

con la incorporación de nuevos actores y nuevas relaciones entre éstos y los viejos protagonistas en el escenario internacional, también tiene sus consecuencias sobre el ordenamiento interno de la República Argentina y el papel que las provincias asumen en las relaciones con el resto del mundo.

Haciendo una retrospectiva histórica, observamos que, en el período de formación nacional, el centralismo de Buenos Aires se impone⁸, sin por esto poder evitar las guerras civiles y los levantamientos de los caudillos, hasta que la generación de 1880, con su política de «paz y administración» plasma un modelo de desarrollo donde la función del puerto bonaerense es crucial para la inserción internacional elegida: proveedora de alimentos y materias primas a las potencias de la época. Así, las tendencias a la centralización comenzaron a percibirse desde temprano. El gasto público creció cuatro veces en los años que van desde 1916 a 1930 con un fuerte aumento del número de empleados del gobierno federal. El establecimiento del sistema de coparticipación en la década de 1930 es considerado una reforma que centraliza, en modo significativo y duradero, a Argentina (Eaton, 2000)⁹.

La centralización del poder se profundiza durante los años sucesivos hasta que en la década de 1970 y 1980 el proceso centralizador y estatizante comienza a mostrar claras señales de crisis. La descentralización se convierte en un común denominador de todas las propuestas de cambio, pero los resultados son escasos en cuanto a reducción del gasto público central y a la disminución de las desigualdades dentro del territorio nacional¹⁰.

Durante la última parte de la década de 1980 y la primera parte de la década de 1990, se han llevado a cabo en América Latina «reformas de primera generación» consistentes en una descentralización que modificó las relaciones entre el Estado nacional, las provincias y las comunas. Era necesario un cambio en la distribución de funciones

8. A pesar de que las naciones latinoamericanas en realidad tuvieron un origen histórico «descentralizador», ya que su independencia del imperio español significó unir las fracciones que se habían generado luego de la retirada de los españoles, se forma una débil confederación entre 1831 y 1853. Durante la vigencia de esta Confederación las provincias conservaron su funcionamiento estatal independiente. Luego, Alberdi, con la influencia del federalismo norteamericano, consagra en «Las Bases» los principios de un federalismo centralizado que se concreta en la Constitución de 1853, corregida luego en la reforma constitucional de 1860 que la llevan hacia un federalismo más descentralizado. Pero, evidentemente, no hay un único modelo de federalismo y las fuerzas centripetas y centrifugas que se dan en el Estado federal van delineando las tendencias.

9. Si bien Eaton considera que, una vez que la coparticipación fuera instalada en la década de 1930, los aumentos subsecuentes en la participación provincial de los réditos y la correspondiente disminución de la parte del gobierno federal pueden ser entendidos como cambios descentralizadores. En este caso y con las condiciones analíticas que el autor plantea, si los aumentos en la participación provincial cuentan como descentralización, los distintos aumentos y disminuciones en diversos momentos de la historia argentina pueden pensarse como un movimiento a lo largo de una serie continua de descentralización (K. EATON, 2000).

10. Los ingresos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires per cápita eran de 22.800 dólares en el 2001, mientras que los ingresos anuales per cápita de la provincia de Santiago del Estero, la más pobre de Argentina, no alcanzaban los 1.900 dólares (M. KRAUSE, 2001).

entre el Estado nacional y los Estados provinciales, para hacerla más eficiente y equilibrada. En Argentina, estos cambios se inician, apenas perceptiblemente, en los últimos años del gobierno de Alfonsín y se intensifican durante la primera presidencia de Menem dentro de un proyecto de liberalización económica y descentralización política. Las reformas de primera generación incluyen el cambio en el papel de los Estados provinciales argentinos en la política exterior.

Para Sola (1997), el federalismo incorpora nuevos elementos a las relaciones exteriores:

Un Estado federal como la Argentina no puede ignorar que las provincias pueden transformarse en actores internacionales dentro de las competencias que le son propias. Inclusive pueden llegar a ciertos acuerdos, con el consentimiento del Congreso, con actores de la comunidad internacional. La función del gobierno federal en estos casos debe ser la coordinación y asesoramiento, para evitar que estas acciones sean contrarias a la política exterior o estén fuera de las competencias de los gobiernos provinciales.

En el marco de la Asamblea Constituyente de 1994, que reformó la Constitución Nacional, el federalismo vuelve a surgir como uno de los principales temas de debate, delineando los nuevos aspectos políticos e institucionales del mismo. La estructura argentina se complejiza y se apoya sobre cuatro niveles de gobierno: el gobierno federal, los gobiernos de provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales.

En la Constitución argentina, la competencia en materia de relaciones internacionales es atribuida al gobierno federal. De esta manera, en ella se estipula la actividad del Congreso en materia de tratados con su aprobación, el acuerdo del Senado para el nombramiento de embajadores y ministros plenipotenciarios y la competencia del presidente en la negociación, firma y ratificación de los tratados y en la designación del personal diplomático. Existe en materia de tratados internacionales una competencia delegada por las provincias al gobierno federal en el artículo 126 (anteriormente artículo 108) cuando establece que «las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación [...] no pueden celebrar tratados parciales de carácter político». Pero sí pueden «celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal», según el artículo 125 de la Reforma de 1994.

La acepción de «tratados parciales» no es unánime, pero Sola (1997) la contrapone a los tratados internacionales que puede concluir el gobierno federal, referidos a temas políticos como los de paz, de alianza o de límites y los que regulan aspectos generales de la vida entre dos Estados. Los tratados parciales son aquellos «para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común» (artículo 125) que las provincias pueden firmar siempre que no tuvieran carácter político (artículo 126). Coincidimos con analistas, como el propio Sola (1997) y La Pér-gola (1994), quienes aclaran que la gestión de las facultades que las provincias se han reservado y las que tienen conjuntamente con el gobierno federal pueden desbordar

la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar las facultades del gobierno federal. Sola (1997: 231) agrega: «El límite de esta actividad es que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales. La contratación de bienes y servicios está dentro de esas facultades de las provincias y nada obsta tampoco a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior». Por su parte, para el teórico italiano: «El régimen elegido reconoce un cierto grado de flexibilidad y apertura a nuevos horizontes de la autonomía provincial» (La Pérgola, 1996: 37). En definitiva, las provincias argentinas tienen capacidad de gestión internacional siempre que no sea incompatible con la política exterior nacional.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1994 por primera vez introduce la noción de región. Según los artículos 124¹¹ y 125, las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico social e instituir los órganos que se necesitan para gestionar tales organismos. Para ejercer esta capacidad no necesitarán la aprobación previa del Congreso Nacional sino simplemente someter la decisión a su «conocimiento». Luego de esta prerrogativa otorgada por la Constitución, varias provincias argentinas iniciaron proyectos de integración –o revitalizaron proyectos que ya existían– para conformar regiones que, si bien inicialmente demostraron gran dinamismo, luego de algunos años la actividad decayó entrando en un período de escasas iniciativas. Entre los intentos más logrados, se encuentra el de la Región Centro conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, creada el 15 de agosto de 1998. Ésta, además de proponerse avanzar en las obras de infraestructura de interés común, promueve la participación de la Región en la formulación y ejecución de las políticas regionales del MERCOSUR que le afecten, en colaboración con el gobierno nacional (Colacrai y Zubelzu, 2000).

Otro ejemplo de regionalización puede encontrarse en la integración de Río Negro y Neuquén con el objetivo de neutralizar el debilitamiento de los intereses patagónicos que ha producido la globalización y fortalecer principios como la identidad nacional, el federalismo y el cumplimiento de la Constitución¹². Al Tratado Interprovincial de la Región Patagónica se unen posteriormente La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut. Debemos mencionar también el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987, del Nuevo Cuyo de 1988. Estas experiencias regionales se vinculan con otras transfronterizas dando origen a nuevos, o fortaleciendo los ya existentes,

11. Art. 124: «Las Provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con consentimiento del Congreso Nacional...».

12. Veroni rechazó la idea de que haya una secesión patagónica. *Diario La Nación*, 3 de septiembre del 2002.

emprendimientos de carácter bi o multinacional como GEICOS¹³, CRECENEA/CODESUL¹⁴, ATACALAR¹⁵, ZICOSUR¹⁶, entre los más importantes.

Paralelamente a esta nueva inquietud provincial que se reflejó en la formación de regiones, algunas provincias iniciaron otras acciones externas aumentando el protagonismo internacional provincial. Para analizar el cambio en la capacidad de gestión internacional de las provincias argentinas se sigue el estudio realizado por Colacrai y Zubelzu (1994 y 2002), quienes elaboran diversos perfiles característicos: tempranamente la provincia de Córdoba se destaca como la más dinámica, buscando en forma activa mercados e inversiones externas. La provincia de Misiones es caracterizada como de accionar mixto porque combina acciones que tienen como destinatarios a los Estados fronterizos con la búsqueda de mercados extracontinentales. Río Negro, por su parte, incorpora temas novedosos en su agenda de vinculación externa como por ejemplo los programas de inmigración y, por último, las autoras mencionan el caso de Salta que ha comenzado a gestionar la colocación directa de sus productos en mercados no tradicionales a mediados de la década de 1990.

VI. ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS COMPARADO

Resulta pertinente una reflexión acerca de los diferentes y múltiples factores que inciden sobre el accionar de las regiones y las provincias en el ámbito internacional. En este trabajo se abordó exclusivamente el ámbito legislativo nacional –sin dar por cerrado el tema ya que se deben considerar también los estatutos regionales italianos¹⁷ y las constituciones provinciales argentinas¹⁸–, sin embargo, confluyen en la explicación otros elementos, tales como los cambios en el sistema internacional, las causas históricas y culturales, entre otros.

Establecida entonces esta precisión, ¿es similar la situación jurídica de Italia y de Argentina en cuanto a las capacidades de los entes subnacionales en el accionar internacional? Para responder esta inquietud se pueden elaborar algunas conjeturas preliminares, sin intentar agotar el debate, que puede tener variadas interpretaciones.

13. Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano, creado en 1974.

14. Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino, formada en 1984, junto con el Consejo de Desarrollo e Integración Sur, que está formado por los Estados de Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul y Mato Grosso do Sul, cuyos gobernadores son sus miembros.

15. Comité de Frontera entre Atacama-Catamarca-La Rioja creado en 1996.

16. Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano creado en 1997. Éste es un proyecto que agrupa a tres países miembros (Argentina, Brasil y Paraguay) y dos asociados (Chile y Bolivia) del MERCOSUR.

17. En la Ley Constitucional 1/99 se amplía la autonomía estatutaria de las regiones, aunque los nuevos estatutos bajo esta reglamentación no se han aprobado aún.

18. Algunas provincias argentinas han reformado sus constituciones en la década de 1990, muchas de ellas incluyendo ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales (M. COLACRAI y G. ZUBELZU, 2002).

Como una premisa necesaria se debe aclarar que tal comparación es posible si se confrontan las capacidades de las regiones italianas con las de las provincias argentinas, por tratarse de la división político-administrativa equivalente. En Italia, la región es la unidad político-administrativa dotada de autonomía en el mismo grado que lo es la provincia para el ordenamiento argentino. No se debe confundir la nueva entidad reconocida por la Constitución argentina de 1994 con las regiones italianas, ya que las primeras sólo son concebidas en sentido particular y se las reconoce sólo para el cumplimiento de fines limitados como un instrumento de promoción. En el caso argentino, con la nueva capacidad otorgada a las provincias que les permite constituir regiones no se está intercalando una nueva entidad jurídica a la estructura organizacional del Estado, sino que se les reconocen objetivos de desarrollo económico y social, sin otorgarles poder sobre las provincias (Bidart Campos, 1995). En definitiva, la región sólo puede ser creada por decisión de las provincias y el único objetivo que puede tener es el desarrollo económico y social, siendo para las provincias una alternativa más para fortalecer el federalismo.

El ámbito en el que surgen las neonatas regiones argentinas, mencionadas en el apartado anterior, es un sistema federal; mientras que, en Italia, como se ha analizado, estamos delante de un «Estado Regional» que propone un neofederalismo.

A partir de esta necesaria y fundamental precisión, se pueden comparar los diferentes niveles de autonomía otorgados a las provincias y regiones en cada ámbito nacional para concluir tentativamente diciendo que el «poder externo» de las regiones italianas es en principio similar al otorgado por el sistema federalista argentino. Ambos ordenamientos le otorgan las capacidades externas necesarias para accionar dentro de las áreas de sus competencias, con la condición de no contradecir los lineamientos generales de la política exterior nacional. Pero la legislación italiana avanza un poco más que la argentina al desligar de los principios fundamentales que el Estado determine la actividad en los ámbitos de competencia exclusiva de las regiones. Este margen de amplia libertad no existe en el sistema legislativo argentino donde la actividad internacional de las provincias debe mantenerse siempre bajo los parámetros de la política exterior nacional, no existiendo materias que se encuentren libradas a las decisiones provinciales.

La reforma constitucional italiana del 2001 sirve para confirmar la tendencia de la última década según la cual las capacidades externas de los entes subnacionales se reafirma. Como queda dicho, la competencia ordinaria directa para firmar acuerdos internacionales en las áreas que quedan bajo la competencia concurrente con el Estado les otorga a las regiones un nivel de autonomía algo similar al que poseen las provincias argentinas. En este caso, no sólo el nivel de capacidades es el mismo sino que el ámbito donde estas capacidades se hacen explícitas en ambos casos es la Ley Fundamental.

Pero si bien a nivel legislativo las competencias se pueden considerar asimilables, el dinamismo demostrado por las regiones italianas es mucho mayor que el de las provincias argentinas. La experiencia de autonomía ejercida dentro del ámbito comunitario sirve de plataforma de lanzamiento para el accionar internacional y el protagonismo de los entes subnacionales italianos se nutre de esa experiencia histórica. La presencia

internacional de las regiones italianas ya cuenta con varios años y se encuentran evidencias de la misma en las más variadas regiones geográficas.

El accionar de los Estados provinciales argentinos, en cambio, tuvo un considerable dinamismo a mediados de la década de 1990, especialmente con países fronterizos y con Estados con los que se tienen fuertes lazos históricos y culturales, pero luego esta fuerza inicial decayó. Esto se debe, en algunos casos, a que los objetivos propuestos eran demasiado ambiciosos y, en otros, a la necesidad de atender problemas coyunturales más candentes que imposibilitaron el planeamiento con plazos más prolongados.

Recapitulando, las transformaciones que han tenido lugar en las últimas décadas en el escenario internacional y que han provocado la denominada «globalización de las relaciones internacionales» tuvieron múltiples efectos en la vinculación entre los países. Algunos fenómenos que comienzan en el ámbito interno se generalizan a partir de esta mayor globalización y se reproducen en otros Estados. Así, por ejemplo, puede señalarse la mayor fuerza que han ganado los sectores locales en las democracias modernas, reivindicando su propia individualidad y su derecho a la diversidad. Esta evolución tuvo sus consecuencias tanto en los sistemas legislativos de Italia como de Argentina. Si bien los resultados prácticos no son los mismos, debido muchas veces a las recurrentes crisis que han afectado a Argentina, las entidades subnacionales de ambos países cuentan con una autonomía similar para cerrar acuerdos internacionales que puede ser utilizada para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social.

El panorama en Argentina en los primeros años del siglo XXI evidenció una nueva crisis política, económica y social, producto de la imposibilidad de los gobiernos para generar las condiciones mínimas de gobernabilidad y resolver las cuestiones de desarrollo político y económico.

Se reclaman las reformas de segunda generación que implementen una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Estas reformas apuntan, entre otras cosas, al fortalecimiento del tercer sector y al control de la gestión pública por parte de la sociedad civil. Sería oportuno que también se incluyera en las propuestas una nueva relación entre el Estado y los entes subnacionales completando la descentralización iniciada. Compartimos la opinión de Castro (2001) en cuanto a que la complejidad de las reformas obliga a hacer partícipes a los sectores involucrados mediante la negociación y la búsqueda del consenso, y hacen de la descentralización la estrategia adecuada para asegurar la gobernabilidad.

Es en este marco que el federalismo debe aplicarse en toda su amplitud para poder garantizar a las instituciones internas de un Estado la plasticidad necesaria como para poder insertarse en el diseño de política exterior del Estado nacional.

En el accionar de los Estados provinciales, que han ganado mayor dinamismo y protagonismo, se puede identificar una mejor asignación de recursos y mayores logros directos que se explican, junto con otras variables, por un más profundo conocimiento de la realidad local, sus debilidades y sus fortalezas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo VI. Buenos Aires: Editorial EDIAR, 1995.
- BIN, Roberto. Le riforme? Ora tocca alle Regioni. En *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pp. 761-766.
- CABEZA, Marta Graciela. Tesis de Maestría: *Las relaciones entre la Provincia de Santa Fe y la República Italiana. Las acciones de sus entes subnacionales en el marco de la cooperación descentralizada*, 2003. Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. 77 pp.
- CASTRO, Jorge. Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política. En BENECKE, Dieter y LOSCHKY, Alexander (eds.). *Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación*. Buenos Aires: CIEDLA, 2001.
- COLACRAI, Miryam y ZUBELZU, Graciela. Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? *Serie Documento de Trabajo CERIR*, diciembre 1994, n.º 6: 52 pp.
- *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*. Mimeo, 2002.
- EATON, Kent. Decentralization, Democratization, and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999. Presentado para la *Meeting of the Latin American Studies Association*. Hyatt Regency Miami, marzo del 2000.
- GHIGO, Enzo. Le Regioni in Europa e l'Europa nelle Regioni. *Rivista Impresa & Stato*, septiembre-octubre del 2000, n.º 54 [<http://impresa-stato.mi.camcom.it>], consultado el 15 de octubre del 2004.
- KRAUSE, Martín. Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante. En BENECKE, Dieter y LOSCHKY, Alexander (eds.). *Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación*. Buenos Aires: CIEDLA, 2001.
- LA PÉRGOLA, Antonio. *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- La Reforma de la Constitución Argentina vista desde su federalismo cooperativo. *Cuadernos y Debates*, 1994, n.º 64: 29-40.
- PIZZETTI, Franco. *Federalismo, Regionalismo e Riforma dello Stato*, 1995. En página web de la Universidad de Trento [<http://www.jus.unitn.it>], consultado el 6 de noviembre de 2001.
- SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Alianza Universidad, 1994.
- SOLA, Juan Vicente. *El manejo de las Relaciones Exteriores. La constitución y la política exterior*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1997.