



### Introducción

#### Contenido

1. Introducción
2. Personalidad internacional
3. El marco de la Constitución Nacional
4. Las Constituciones Provinciales
5. La cláusula federal
6. El caso de la Ciudad de Buenos Aires
7. El criterio de la Cancillería
8. La práctica internacional de las provincias
9. La organización a nivel provincial
10. La acción internacional de las entidades subnacionales

En las tres últimas décadas, se ha advertido una tendencia internacional de las llamadas entidades subnacionales, es decir, las Provincias, Estados, e inclusive Municipalidades, a transformarse en novedosos actores de la escena internacional, cuyo accionar resulta plasmado en la firma de documentos con Naciones extranjeras, Organizaciones Internacionales, Estados miembros de Estados Federales, Entidades Gubernamentales extranjeras, etc.

Las razones de esta práctica relativamente reciente de las entidades subnacionales se debe al dinamismo de la vida internacional que comprende factores como la creciente interdependencia, la tendencia a la integración fronteriza, la globalización y la velocidad de las comunicaciones.

En línea con esta realidad, varias son las opiniones que han postulado que en el presente, la diplomacia no puede ya ser considerada monopolio

del Estado Central, por cuanto resulta evidente que los entes componentes de los Estados Nacionales han ido desarrollando en el mundo un rol antes reservado exclusivamente a los Estados Nacionales, en favor de la protección y la promoción de sus intereses locales. Estos se han esforzado por establecer vínculos significativos con el exterior en materias que abarcan cuestiones económicas, comerciales, culturales, de turismo, salud, medio ambiente, control fronterizo, prevención y represión del delito, regulación del tráfico y tránsito, la realización de visitas de delegaciones oficiales, entre otras.

Esta iniciativa ha venido de la mano de la suscripción de una gran variedad de documentos con el exterior, para cuya denominación se ha recurrido a vocablos que incluyen los

de "Tratados", "Convenios", "Acuerdos", o "Memorandum de entendimiento", "Cartas de intención" y "Actas de Hermanamiento".

Lejos de permanecer ajenas a esta tendencia internacional, las Provincias argentinas han desarrollado una intensa actividad internacional cuya legitimidad reposa en el argumento de que la provincias actúan en asuntos de su competencia local y/o concurrente con el Gobierno Federal. La reforma constitucional de 1994 recogió esta práctica internacional creciente, fortalecida por la posición de la moderna doctrina nacional y extranjera en la materia e incorporó en el nuevo Art. 124 la facultad de las Provincias - sujeta al cumplimiento de una serie de recaudos allí establecidos - de celebrar "Convenios Internacionales".

### Personalidad Internacional

Ahora bien, la facultad provincial de celebrar Convenios Internacionales ha traído aparejado un interesante debate acerca del status internacional de las provincias y otras entidades subnacionales. Ello así dado que en la doctrina actual se admite que los tratados internacionales pueden ser celebrados sólo por sujetos del Derecho Internacional Público o, dicho de otro modo, por sujetos que cuentan con Personalidad Internacional, entendiendo por tal a la aptitud para ser titular de derechos y contraer obligaciones según el derecho internacional.

A nivel doctrinario siempre se han enfrentado dos posi-

ciones en torno de este asunto. Por un lado, la postura que le niega categóricamente subjetividad internacional a las unidades integrantes de los Estados Federales, y por otro, los que le reconocen personalidad internacional. Dentro de este último grupo no existe coincidencia en cuanto a si la personalidad internacional es plena o limitada. Conforme al criterio reflejado en la Convención de Viena, los Estados miembros de los Estados Federales carecen de subjetividad internacional propia, o en sentido pleno, y en consecuencia no cuentan con capacidad

para celebrar "Tratados Internacionales", salvo que el ordenamiento jurídico interno así lo prevea o autorice.

No obstante ello, y dada la relevancia que están adquiriendo las relaciones entre regiones y ciudades de diferentes Estados se ha señalado que sería oportuno incluirlos como "nuevos actores". Esto no significaría afirmar que constituyan "sujetos de Derecho Internacional", pero lo que es claro es que sí pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las Relaciones Internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo con el extranjero.



## El marco de la Constitución Nacional

### **El antiguo artículo 107 de la Constitución Nacional**

La Constitución Nacional previa a la reforma del año 1994 contenía una referencia al tema que nos ocupa en su Art. 107, cuyo antiguo texto establecía: "La Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios".

El alcance de lo previsto en el Art. 107, estaba delimitado por el Art. 108, según el cual "Las Provincias no ejercen el poder delegado de la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político...".

El término tratado significa, en su acepción habitual, acuerdo o pacto, y en ese sentido es aplicable indistintamente a las negociaciones que se realizan en el orden internacional y a las relaciones que pueden tener las provincias entre sí o con el Gobierno Federal. En la Constitución el vocablo se empleaba tanto en un sentido como en el otro refiriéndose el Art. 107 a los acuerdos que podían celebrar las provincias, el Art. 108 (hoy 126) a los que no podían celebrar y el actual Art. 99, inc. 11 a los acuerdos que el presidente firma con otros

países.

Así, el antiguo texto constitucional no resultaba claro, lo que justificaba la diferencia de opiniones doctrinarias en la materia. En el criterio de la Cancillería argentina, se consideraba que el anterior Art. 107 se refería exclusivamente a los tratados que las provincias firmaban entre sí o con el Gobierno Federal.

### **El Artículo 124 de la Constitución Reformada**

Lejos de menguar, el debate sobre la gestión internacional de los actores subnacionales y, en particular, de las provincias argentinas, se hizo más intenso y complejo a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

El actual Art. 124, incorporado por la reforma, establece: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto:

- No sean incompatibles con la política exterior de la Nación
- No afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal
- No afecten el crédito público de la Nación

La citada norma exige, asimismo, que la celebración de los convenios internacionales por parte de las provincias argentinas sea llevada a cabo "con conocimiento del Congreso Nacional".

Bien se ha señalado que este artículo establece dos pilares fundamentales

respecto de la acción de las provincias. En su primera parte, habilita la conformación de regiones por éstas y en la segunda, les reconoce la facultad de celebrar convenios internacionales en los términos señalados.

El punto a) significa que esos convenios no pueden entrar en conflicto con los tratados internacionales celebrados por la Nación. Ello así por ser la política exterior una facultad delegada por las provincias a la Nación.

En cuanto al punto b), de él se desprende que los convenios internacionales tendrán que referirse a materias que sean de competencia provincial y no podrán entrar en conflicto con otros en que sea parte el Gobierno federal.

Respecto de la restricción fijada por la norma sobre el crédito público de la Nación, punto c), se ha interpretado que las Provincias por sí no podrían comprometer a la Nación salvo que ésta se hubiera obligado como avalista.

Subsisten los debates en torno al status jurídico de los instrumentos que, a partir de la reforma de 1994, pueden concluir las provincias argentinas con el extranjero. Asimismo, son numerosos los inconvenientes surgidos con relación al delicado tema de la responsabilidad internacional. **Ver Guía Práctica N° 3**

***La Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.***



## Las Constituciones Provinciales

Aún antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, varias provincias de nuestro país, ya habían consagrado la facultad de concertar convenios con el exterior mediante la reforma de sus constituciones provinciales. Algunas

provincias lo hicieron con posterioridad, siguiendo los lineamientos de la Constitución reformada, y otras conservaron la antigua redacción, basada en el Art. 107 de la Constitución Nacional de 1853.

En general, si bien la mayoría de los textos constitucionales recono-

cen 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.

## La Cláusula Federal

Entre las constituciones que incorporan la citada cláusula federal pueden mencionarse:

**Río Negro** (Art. 12). Por el inciso 6, el Gobierno Provincial "...realiza gestiones y celebra acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante tratados y convenios".

**Chaco** (Art. 13, Inc. 5). Este texto enmendado en 1994 también posee una cláusula federal que adjudica al Gobierno Provincial "la facultad de celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales".

**Tierra del Fuego** (Art. 5). En su inciso 5to, se prevé que el Gobierno provincial "...realiza gestiones y celebra acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno federal". Corresponde agregar que por los Arts. 135, Inc. 1 y 105, Inc. 7, el Gobernador fueguino posee la facultad de celebrar convenios internacionales que deben ser aprobados o rechazados por la Legislatura local. Otras constituciones argen-

tinias que también prevén la

facultad de concluir convenios con el extranjero (atribución que colocan en cabeza del Gobernador y de las Legislaturas), son:

**La Pampa**. Reformada en 1994, a través de los Arts. 81, Inc. 1 y 68, Inc. 2.

**Jujuy**. Reformada en 1986, por los Arts. 137, Inc. 7 y 123, Inc. 34.

**San Juan**. Reformada en 1986, por los Arts. 189, Inc. 3, y 150, Inc. 2.

**Córdoba**. Reformas de 1987 y 2001, por los Arts. 144, Inc. 4 y 110, Inc. 2.

**Catamarca**. Reformada en 1988, por los Arts. 149, Inc. 5 y 110, Inc. 11.

**San Luis**. Reformada en 1987, a través de los Arts. 168, Inc. 15 y 144, Inc. 2.

**La Rioja**. Reformada en 1986, por los Arts. 102, Inc. 12 y 123. Con las reformas de 1998 y de 2002.

**Chubut**. Reformada en 1994, a través de los Arts. 155, Inc. 7, y 135, Inc. 1.

**Santiago del Estero**. Reformada en 1997, por los Arts. 157, Inc. 6 y 132, Inc. 1.

**Salta**. Reformada en 1986, a través de los Arts. 141, Incisos 13 y 14, y 124, Inc. 7 y reformada parcialmente, concordada y sancionada por la Convención Constituyente local en 1998.

Por último, los textos constitucionales que no han receptado hasta el momento la facultad de

celebrar convenios con el extranjero son:

**Buenos Aires**. Tras la reforma de septiembre de 1994, su Art. 144, Inc. 10 establece la atribución de "celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias, pero nada dice acerca de la posibilidad de celebración de acuerdos con el exterior.

**Santa Cruz**. Con las reformas de 1994 y 1998, su Art. 119 Inc. 4, faculta al ejecutivo local a celebrar y firmar tratados o convenios con otras provincias o con la Nación.

**Santa Fe**. Sancionada en 1962, sin modificaciones. En sus Arts. 72, Inc. 12, y 55 Inc. 12.

**Tucumán**. Reformada en 1990 por sus Arts. 63, Inc. 19 y 87, Inc. 14.

**Corrientes**. Reformada en 1988 y 1993, por sus Arts. 125, Inc. 7, y 83, Inc. 1.

**Constituc Formosa**. Reformada en 1991, en sus Arts. 138, Inc. 1 y 118, Inc. 1.

**Mendoza**. Reformada en 1965, 1985, 1990, 1991 y 1997, Arts. 128, Inc. 6 y 99, Inc. 1.

**Misiones**. Reformada en 1964, Arts. 116, Inc. 8 y 101, Inc. 1.

**Neuquén** de 1957, Arts. 134, Inc. 1, y 101, Inc. 2.

**Entre Ríos** de 1933, Arts. 135, Inc. 2 y 81, Inc. 1.

*Antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, varias provincias de nuestro país, ya habían consagrado la facultad de concertar convenios con el exterior mediante la reforma de sus constituciones provinciales*



## El caso de la Ciudad de Buenos Aires

El Art. 129 de la Constitución Nacional reformada señala que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Asimismo, la última parte del Art 124 CN establece que "la ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto". En noviembre de 1995, se sancionó la ley 24.588 en cumplimiento de dicho precepto.

La citada ley dispuso en su Art. 14: "la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las

autoridades del Gobierno de la Nación."

De dicho precepto se desprende la competencia de la Ciudad para concluir convenios internacionales, con las mismas limitaciones que rigen para las Provincias, aunque con la aclaración de que deberán celebrarse con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación.

Además, al determinar las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno, la ley señala que éste concluye y firma tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto

del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura.

En años recientes, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha celebrado convenios con distintas entidades subnacionales extranjeras, entre los que pueden mencionarse los suscriptos con Estados y Condados

estadounidenses, con Estados brasileños, con Regiones italianas y con la comunidad del País Vasco (España).

Estos instrumentos abarcan temáticas diversas como, por ejemplo, el turismo, la cooperación científico tecnológica, cultura y patrimonio urbano, educación, deportes, promoción comercial y pymes, sector público de servicios y diferentes tipos de contacto entre organizaciones no gubernamentales.

***La conducción de la política exterior es competencia del Gobierno Federal. Solo éste tiene atribuciones para firmar tratados con otros estados porque tiene personalidad jurídica internacional y responsabilidad por los actos propios***

## El criterio de la Cancillería

Al expedirse en consultas sobre el alcance de las atribuciones de las provincias para firmar tratados, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ha aplicado el criterio de distintos internacionalistas según el cual:

La conducción de la política exterior es competencia del Gobierno Federal. Solo éste tiene atribuciones para firmar tratados con otros estados porque tiene personalidad jurídica

internacional y responsabilidad por los actos propios

El Gobierno Federal no puede firmar tratados que afecten competencias no delegadas por las provincias sin el consentimiento de la provincia involucrada. 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.

**Ver Guía Práctica N° 3**



## La práctica internacional de las provincias

Como ya señalamos, varios son los ejemplos que permiten ilustrar el creciente dinamismo de las provincias en la esfera internacional. Se trata del tipo de actividad comprendida en el concepto de gestión internacional, al que algunos autores denominan "paradiplomacia" o diplomacia paralela, entendiendo por tal a "la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales"

Así, casos como el de Córdoba reflejan una intensa actividad de gestión internacional que la ha llevado a realizar, desde mediados de los ochenta, una amplia gama de acciones que van desde la apertura en el exterior de oficinas de promoción de sus exportaciones, hasta la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros. Merecen mencionarse la colaboración científica y tecnológica mediante un convenio con Francia, un Proyecto ejecutivo con Italia en materia de vivienda, convenios para fortalecer los vínculos socioculturales y económicos con la Región de Piamonte, Italia, la zona de Ural de la Federación Rusa y la región de Kiev de Ucrania.

Otro caso paradigmático es el de Misiones que,

dada su particular ubicación, es un actor natural del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR y ha suscrito un acuerdo con estados limítrofes del sur de Brasil. Asimismo, Salta ha suscrito un protocolo de intenciones con el gobierno de la región rusa de Oriol en 2001 para realizar intercambios comerciales.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, de un total de 33 convenios suscriptos hasta el año 2000, la mayoría tienen como contraparte a actores subestatales de estados federales como Brasil, Alemania, Canadá, EEUU y con estados altamente descentralizados como Italia y España. El resto, suscriptos con Estados Nacionales, abarca los contactos establecidos con China, Israel, México, Holanda y Lituania. Estos acuerdos comprenden aspectos diversos entre los que se destacan temáticas como agricultura, salud, medio ambiente, recursos humanos y PyMES. Las cuestiones económico-comerciales y financieras son objeto de al menos 9 acuerdos, mientras que en el área cultural se cuenta con un convenio suscripto con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En cuanto a la provincia de Santa Fe, existe un amplio espectro de convenios, muchos de los cuales tienen por contraparte a países europeos como España, Italia y Francia. De los países latinoamericanos, la contraparte predominante es Brasil y existe un convenio con Cuba y otro con una región de Chile. Existen, asimismo, acuerdos con contrapartes menos tradicionales como

China, Japón y Kuwait. También merecen mencionarse los acuerdos suscriptos con organizaciones y organismos como la CEPAL, la OEI y UNICEF. En lo relativo a contactos con contrapartes subnacionales, se destacan los casos de Guipúzcoa (España), Matto Grosso Do Sul (Brasil), la región de Lorena (Francia) y la región de Coquimbo (Chile). Existen cuatro acuerdos referidos a temas culturales y educativos.

En la provincia de Tierra del Fuego, la búsqueda de acuerdos con actores nacionales y subnacionales extranjeros es más reciente, iniciándose ésta aproximadamente en 1994. Los convenios priorizan cuestiones vinculadas al tránsito y el transporte fronterizo, como en el caso de los acuerdos suscriptos con la XII región de Chile, y la búsqueda de cooperación cultural, técnica, científica y económica, como en el acuerdo firmado con Israel.

***Varios son los ejemplos que permiten ilustrar el creciente dinamismo de las provincias en la esfera internacional. Se trata del tipo de actividad comprendida en el concepto de gestión internacional, al que algunos autores denominan "paradiplomacia", entendiendo por tal a "la participación de gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero***



## La organización a nivel provincial

Del entramado institucional que los gobiernos provinciales se han dado para atender a las necesidades vinculadas con su actuación internacional, se extraen las siguientes consideraciones:

En la mayoría de las provincias las áreas o reparticiones encargadas de esta actividad se ubican dentro de la estructura de un Ministerio de Producción, tales los casos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Salta, Santa Fe y La Pampa.

Sólo en algunos casos se cuenta con un área con una

visión de la gestión internacional que exceda lo productivo-comercial. Ellos son la Secretaría de Relaciones Internacionales y una Dirección de Cooperación Internacional (Tierra del Fuego), la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y la Dirección de Relaciones Internacionales (Chaco), y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Integración y Cooperación Internacional (Provincia de Buenos Aires).

En contados casos dichas áreas o reparticiones dependen de otras más ge-

nerales como la Secretaría general de la Gobernación (Corrientes) o el Ministerio de Gobierno (Mendoza) o el vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En algunas sólo existe una Dirección de Comercio Exterior como única área vinculada a lo internacional (Chubut, La Pampa, San Juan)

Dos provincias cuentan con Agencias específicas destinadas a promover eventos de promoción de exportaciones, como son Agencia Pro Córdoba y Pro Mendoza.

## Acción internacional de las entidades subnacionales

*El gran dinamismo que se observa en la acción externa emprendida por un buen número de provincias argentinas no constituye en modo alguno un ejemplo aislado. Por el contrario, se trata de una situación que se repite en otras regiones del mundo*

Esta realidad de gran dinamismo que se observa en el caso argentino en la acción externa emprendida por un buen número de provincias no constituye en modo alguno un ejemplo aislado. Por el contrario, se trata de una situación que se repite en otras regiones del mundo y que ha sido percibida como un síntoma de los cambios que se producen en el sistema internacional y en la propia figura del Estado-Nación. A continuación se ofrece una breve reseña de la situación de las entidades subnacionales en otros países.

### Estados Unidos

En materia de tratados internacionales, la Constitución de los Estados Unidos, priva a sus Estados federados de la capacidad para celebrarlos con las naciones extranjeras (Sección 10, Cláusula 1ra), no obstante lo cual permite la celebración de "convenios o pactos" por parte de éstos, siempre y

cuando el Congreso los apruebe.

### Canadá

El Gobierno Federal canadiense niega a las provincias la capacidad de celebrar tratados con el extranjero, sin embargo la práctica provincial, revela que no sólo Québec, sino también provincias como Alberta, Ontario, Manitoba, y British Columbia, desarrollan una intensa actividad más allá de las fronteras nacionales. Québec, Ontario y Alberta tienen Representaciones política y económicamente muy importantes en Europa, en la región Asia-Pacífico y en los Estados Unidos.

### Australia

La Constitución Federal del *Commonwealth* otorga al Gobierno Federal la facultad exclusiva de conducción de las relaciones exteriores y el comercio con las Naciones extranjeras. Aunque la Constitución Australiana no prevé la posibilidad de que los Estados intervengan en la

formulación de la política exterior, como así tampoco en la designación de embajadores, son varios los Estados miembros que cuentan con representantes en el extranjero. Por ejemplo, los Estados de New South Wales, Queensland, South Australia, Victoria y Western Australia tienen representantes en Londres. Algunos de ellos los tienen también en las ciudades de Los Angeles, Tokio, Frankfurt, Hong Kong y Singapur.

### Alemania

En aquellas cuestiones que los Länder tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros". Los Länder mantienen estrechas relaciones con otras regiones Europeas Y todos ellos tienen su oficina de representación en Bruselas



**PONTIS**  
consultora

## Pontis Consultora

**Pontis** es la primera consultora en Latinoamérica dedicada a las relaciones internacionales de provincias y municipios.

Cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales, con probada experiencia académica y de

gestión, que trabaja bajo un estricto ***código de ética profesional.***

Ofrece una amplia variedad de *servicios* en materia de relaciones internacionales, cooperación técnica internacional e imagen y asuntos públicos.

---

### **Dirección postal:**

Lafinur 3324 9° piso  
(C1425FAJ) Ciudad  
Autónoma de Buenos  
Aires

### **Teléfono:**

+54 (011) 4800 1917

### **E-mail**

[info@pontisweb.com](mailto:info@pontisweb.com)

### **Página Web**

[www.pontisweb.com](http://www.pontisweb.com)

---

### **Suscriba nuestras publicaciones:**

<http://www.ponstiweb.com/suscripcion.htm>

---