



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA

CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1º: Incorpórase al texto del artículo 11º de la ley 10.027, como inciso M) el siguiente:

“Realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses, respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial.”

Artículo 2º: De Forma.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

En la sesión del día 12 de mayo de 2015 de este H. Cuerpo, obtuvo media sanción por unanimidad un proyecto similar al presente que habíamos presentado y en el que contábamos con la compañía en carácter de coautores de los SS.DD. María Laura Stratta, Rosario Margarita Romero, Amado Miguel Sosa Fuad y Horacio Fabián Flores. Así las cosas, ingresó en el H. Senado el 20 de mayo de 2015, para ser girado al archivo en fecha 13-06-2018.

En esa inteligencia, y por considerar de importancia el agregado a la ley orgánica de las corporaciones municipales, es que nos permitimos insistir con la iniciativa, reproduciendo en los mismos términos ora el texto propiciado ora los fundamentos.

La actual ley orgánica de municipios de Entre Ríos, no contempla las atribuciones de los mismos para actuar en el orden internacional. En esa inteligencia –creemos- resulta necesario incorporar a dicha ley orgánica esas facultades para que nuestros municipios puedan desarrollar sus relaciones y gestiones en el ámbito internacional con el respaldo de su normativa orgánica, obviamente, en tanto dichas relaciones y gestiones, no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas del gobierno nacional o el crédito público de la nación, ni del estado provincial entrerriano.

Que si bien, cuadra destacar, para el derecho internacional público, la subjetividad internacional sigue teniendo como fundamento la soberanía, por lo que son los Estados Nacionales las personas internacionales por antonomasia, la realidad actual de las relaciones internacionales tiene a los Municipios o entes locales, como nuevos protagonistas. En fin, dada la relevancia que están adquiriendo las relaciones entre regiones y ciudades de diferentes Estados, o provincias de un Estado con provincias o estados, o circunscripciones de otros estados, los municipios paulatinamente se están erigiendo como “nuevos actores” en este ámbito.

Esto no significa afirmar que constituyan en plenitud “sujetos de Derecho Internacional Público”, pero sí creemos que pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las relaciones internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Dada la preeminencia que tienen los factores económicos en las relaciones internacionales de estas últimas décadas, creemos necesario reflexionar acerca de la dimensión social de la política exterior -que incluye diferentes canales, estructuras y actores intermedios- e incorporar otros niveles de análisis, como los fenómenos de carácter subnacional que suelen darse en forma paralela y simultánea con aquélla.

Dichos actores subnacionales, tanto de la esfera gubernamental como no gubernamental, están incrementando significativamente sus vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un dinamismo sin precedentes.

Los municipios despliegan, en efecto, una apreciable actividad de cooperación con independencia de las fronteras estatales, actividad cuya clave es la promoción de la convivencia armónica, la cooperación, la solidaridad entre las ciudades, es decir, como se ha sostenido “de las colectividades e identidades locales construidas en el tejido de los lazos de vecindad de distintas comunidades, más allá y con independencia de los límites políticos impuestos por la construcción estatal del mundo internacional”.

Desde meros contactos informales hasta actos esporádicos y periódicos organizados en común, las relaciones transnacionales entre ciudades y municipios han ido institucionalizándose en formas cada vez más acabadas, amplias y generales pasándose de los “hermanamientos” y los “convenios de colaboración bilaterales” a las “organizaciones asociativas” regionales, e incluso, mundiales (como la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, que ha organizado varios Congresos de Municipios hasta la fecha con singular éxito) es decir, a la creación de marcos “internacionales” estables de cooperación. Efectivamente, los municipios se hermanan con otros, sus representantes asisten a congresos y son parte de instituciones internacionales de poderes locales (ver Unión Internacional de Poderes Locales I.U.L.A.; Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal – O.I.C.I.; Federación Argentina de Municipios F.A.M., etc.).

En la década de 1950 fue creado el Consejo de Municipios de Europa, que con el tiempo se afianzó hasta conformar la “Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa”, que ha sancionado entre otros hitos en el derecho público local internacional, la Carta Europea de la Autonomía Local y la Convención marco europea de Cooperación Transfronteriza de autoridades o entidades territoriales”. Ésta última organización se ha transformado en un órgano permanente y fundamental en el funcionamiento de la Unión Europea, mediante lo que se ha denominado como “Asamblea de las Regiones de Europa” (Cfr. CLOTET I MIRO, María Angels “La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa ...” Editorial Civitas, Madrid, 1992 citado por HERNANDEZ, Antonio María “Relaciones del Municipio con otros Municipios, la provincia y la región” revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni, tomo 2004-2, Santa Fe, 2004).



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Asimismo se observan relaciones transfronterizas incipientes a consecuencia del MERCOSUR y de tratados anteriores de sus países integrantes, entre gobiernos locales de nuestra provincia, del Uruguay y de la República Federativa de Brasil. Es evidente que un fenómeno tan importante como este no es casual. El mismo se ha visto facilitado por la evolución de la vida y de la sociedad internacionales (caracterizada, como se dijo, por una creciente independencia y solidaridad, favorecida por la economía y revolución de los medios de transporte y, fundamentalmente, de comunicación), y por tanto, se ha impuesto progresivamente por la misma fuerza de los acontecimientos.

En efecto, puede sostenerse sin hesitación alguna, que en la actualidad estamos asistiendo a profundos cambios a escala planetaria. Desde hace unos lustros observamos profundas transformaciones en el seno de las sociedades. Mutaciones, cambios a escala mundial, fundamentalmente económicos, pero que influyen en aspectos culturales y sociales y que, obviamente demandan su correlato en la arquitectura institucional de dichas sociedades. Todo ello ha colocado a los estados nacionales – hablando en términos de categoría histórica – en crisis. Así, por un lado, en el plano internacional, brotan nuevos y cada vez más plenos procesos de integración, surgen con vital empuje organismos supraestatales que vienen de algún modo a “menguar” u “horadar” la soberanía clásica de dichos estados nacionales; y por el otro lado, en el plano interno pero con fuertes implicancias y demandas de novedosos relacionamientos internacionales, emergen instancias nuevas como la creación de regiones, el fortalecimiento competencial de los estados miembros o provincias en el caso de los estados federales y un renovado auge del municipalismo.

Esta nueva realidad, de alguna manera, podríamos decir, desbordó la teoría jurídica. En esa inteligencia, no obstante que para el derecho internacional público, la subjetividad internacional – en materia de estados – sigue teniendo como fundamento la soberanía, razón por la cual, como se ha sostenido, son los Estados Nacionales las personas jurídicas internacionales por antonomasia, y aun cuando se admite en otros casos que dicha calidad de sujeto de derecho internacional deriva mediatamente del Estado (verbigracia, el caso de las organizaciones internacionales gubernamentales), puede afirmarse que la situación jurídica clásica contrasta vivamente con la realidad práctica – y no de ahora – sino que es algo que viene produciéndose y desarrollándose desde hace varios lustros en tanto la realidad de las relaciones internacionales, en concreto, tiene a los municipios o entes locales como nuevos actores de la escena.

Barrera Buteler nos ilustra acerca de que hace “cincuenta años, el solo hecho de mencionar la posibilidad de que las provincias u otras entidades subnacionales mantengan relaciones en el ámbito internacional hubiera sido considerado como una verdadera herejía, atentatoria del principio de soberanía del Estado Nación que, como sabemos, ha sido la forma de organización política básica en los últimos cuatro siglos” (Cfr. BARRERA BUTELER, Guillermo E., “Las provincias y las relaciones internacionales” en Cuadernos de Federalismo, n° XVII, Córdoba, 2004).



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Los estados nacionales en general están acompañando éstos acontecimientos. La reforma constitucional de 1994, incorporó en su artículo 124 la autorización a las provincias para “*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno nacional o el crédito público de la nación*”, con lo que ha venido a reconocer expresamente las facultades de los estados miembros de la federación en materia internacional, algo que en los hechos ya venía sucediendo debido básicamente a la globalización del sistema internacional y al incremento de la interdependencia. En efecto, el fenómeno de la globalización – que al mismo tiempo potencia y fortalece el regionalismo y las autonomías municipales – junto a la revolución tecnológica, particularmente en el plano de las comunicaciones, **ha provocado la pérdida del “monopolio del Estado nacional”** en materia de relacionamientos internacionales.

En esa inteligencia, hay quienes llegan a sostener que nos encontramos frente a una suerte de “**balcanización de la política exterior**” cuando observan que ya no son sólo las Cancillerías - dentro de los estados nacionales - quienes exclusivamente manejan la política exterior, sino que también en el seno del mismo poder ejecutivo hay otros ministerios, secretarías u organismo que toman parte de ella en forma cada vez más abierta y directa.

Así las cosas, en su momento, personalmente nos permitimos calificar a esa descripta balcanización si se nos permite la expresión, como “horizontal”, ante lo que definimos como una suerte de “**balcanización vertical**” de las relaciones internacionales, refiriéndonos con ella ya no a la pérdida de exclusividad de las “cancillerías” en el ámbito de los gobiernos de los estados nacionales, sino a la aparición generalizada, hacia el interior de tales estados nacionales, de actores subnacionales que demandan gestión y relacionamiento internacionales.

Claro está que la constitución nacional no institucionalizó la facultad municipal de negociación y conclusión de tratados “porque todas las competencias comunales se difirieron – sobre la base de la autonomía – al constitucionalismo provincial”, y tal ámbito competencial, obviamente deberá estar ceñido a los siguientes requisitos: 1º) materia de estricta incumbencia municipal, 2º) cumplimiento de recaudos de orden federal en la tramitación y 3º) exclusión de materias que resulten competencia exclusiva provincial o nacional (REY LEYES, Eduardo, “El Municipio en el ámbito internacional”, El Diario, Paraná, 20/04/97, Sec. 2ª, p.8 y 27/04/97, Sec. 2ª, p.6).

En ejercicio de esa autonomía, es que el derecho público provincial, a través del nuevo texto magno entrerriano incorporó una cláusula especial para que nuestros municipios desarrollen sus gestiones y relaciones internacionales con el marco constitucional de respaldo, y bajo los límites que impone nuestra constitución nacional. Pretendemos ahora, que la ley orgánica que los rige, recoja en su texto expresamente esas facultades.

La cláusula constitucional contenida en el artículo 242º Inc. B se debió a una moción de nuestra autoría, efectuada en el propio recinto de la H. Convención Constituyente en 2008 al momento de debatirse el tema municipal. En efecto, los despachos sobre la sección municipal de los distintos bloques, no contenían una referencia expresa a las facultades en el ámbito



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

internacional de los municipios, razón por la cual propusimos en consecuencia, el siguiente agregado: *“Formar parte de organismos de carácter regional, realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial”*, habiendo posteriormente la Comisión Redactora suprimido del texto *“para la satisfacción de sus intereses”*. (Cfr. H. Convención Constituyente, Diarios de Sesiones, Reunión N° 30, 29° Sesión Ordinaria, 01 Sept. 2008, págs. 3801/2 y 3986 a 3988, discurso convencional CRESTO e inserción solicitada por convencional MONGE, respectivamente).

Con tal inclusión, de seguro, nuestra carta provincial está a la vanguardia del derecho público argentino en esta materia, dado que son escasas las constituciones que contemplan facultades de los municipios en el plano internacional, refiriéndose algunas a la posibilidad de *“firmar convenios con organismos internacionales”* (Chubut, art. 237); mientras que la constitución de Corrientes establece que *“las relaciones intermunicipales y supramunicipales pueden involucrar organismos internacionales”* (Art. 227). Como antecedente, no podemos soslayar mencionar al respecto, la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba la que en su artículo 13, inciso 7° recepta el principio que proponemos, y es la que marcó un camino que ha abierto la doctrina constitucional.

Obsérvese que la norma de la constitución entrerriana alude al “orden internacional” abrazando en consecuencia las posibilidades de “realizar gestiones y celebrar acuerdos” tanto con sujetos privados como públicos, sean estos últimos organismos gubernamentales o bien directamente sujetos estatales.

Honorable Cámara, esta cuestión trasciende lo teórico y académico. Nuestra provincia de Entre Ríos es un estado que limita con la hermana República Oriental del Uruguay y se ubica muy cercana a Brasil, lo que establece posibilidades ciertas y concretas de realizar relaciones y convenios internacionales por lo que resulta trascendente que este camino de la integración y cooperación internacional para los municipios entrerrianos, encuentre reglamentada especialmente dicha cláusula constitucional en la ley orgánica de municipios vigente.-

Honorable Cuerpo, sería injusto, al abordar la cuestión internacional de los municipios, soslayar la mención y el reconocimiento a las importantes gestiones en materia de vinculación e integración internacional de los municipios entrerrianos con los del sur de Brasil llevadas a cabo durante la década de 1990, por el ex diputado y ex presidente municipal de Victoria, Juan Carlos STRATTA, verdadero pionero en la materia.

Bajo de tales razones y las que estamos dispuestos a expresar en ocasión de su tratamiento, impetramos la consideración favorable de la presente iniciativa legislativa por parte de nuestros colegas.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS