

Actividades internacionales de las regiones italianas*

Fabio Marcelli**

1. Introducción

Las actividades internacionales de las regiones italianas presentan una gran variedad de inspiraciones y opciones organizativas que responden a una multiplicación de iniciativas en acción. Desde hace varios años existe un aliento hacia el protagonismo de las regiones y de otras autonomías territoriales, que responden a varias motivaciones¹. Los sectores en los cuales las actividades se desarrollan son múltiples. Recordamos particularmente la interrelación de relaciones internacionales variadamente articuladas, las intervenciones en materia de inmigración, la promoción de las comunicaciones regionales en el exterior, el sustento a la internacionalización de las empresas, la organización de actividades turísticas, las adopciones internacionales y la cooperación para el desarrollo.

1.1. Las regiones en la globalización

Son evidentes los nexos existentes entre estas temáticas en el marco de la incidencia del proceso de globalización caracterizado por la consolidación de las conexiones y de la intensificación de los flujos de distinto género entre las distintas partes del planeta, pero también por el subsistir y agravarse de asimetrías territoriales y sociales existentes², en mayor medida por la pérdida del rol de los organismos estatales, causada por el ingreso en el área internacional y en los escenarios nacionales, con vehemencia y en ocasiones aparentemente irresistible, de las potentes transnacionales privadas, de los recortes al gasto público y de la privatización de los servicios que determinan

* Publicado con la autorización del autor, este artículo es la traducción al castellano de un texto que ya fue publicado en italiano. La traducción es de Francesco Zappalá, profesor del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. La presentación en *Criterio Jurídico* respeta el formato de citación del texto original.

** Investigador del *Istituto di studi giuridici internazionali del Consiglio nazionale delle ricerche*, Vicesecretario de la *Associazione internazionale dei giuristi democratici*, Presidente del *Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia*.

¹ Marcelli, "Autonomie territoriali, Unione europea, diritto internazionale", *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, Giuffrè, 1998.

² Mordenti, *La rivoluzione*, Milano, Marco Tropea editore, 2003, p. 10 ss.

un vigoroso redimensionamiento de las competencias de los poderes públicos, actualmente en búsqueda de nuevas formas de legitimación³.

Es necesario determinar dos fenómenos que constituyen el sustrato material sobre el cual se ubican las iniciativas regionales. Por una parte, la profundización de la fractura entre países ricos y pobres⁴, y, por otra, el resurgimiento, de manera inédita y preocupante, de una aguda cuestión social, y conexas cuestiones democráticas, en el interior de los países ricos⁵.

Esta interrelación de naturaleza social y carácter territorial de los desequilibrios carga de nuevas y cruciales responsabilidades a las autonomías territoriales. En este contexto la aprobación de competencias por parte de autoridades locales más cercanas a los ciudadanos, en la aplicación del principio de subsidiaridad, puede constituir una respuesta válida y exitosa a los fenómenos de movilidad de las competencias decisorias hacia sujetos sin subordinación de las formas elementales de control, como por ejemplo las sociedades privadas multinacionales y las instituciones financieras internacionales⁶, o por muchos aspectos las mismas instituciones europeas con un fuerte déficit democrático⁷. La defensa del territorio de operaciones

³ La literatura sobre la globalización es de gran cantidad y de variada inspiración y calidad. Sobre la crisis de la globalización y sus variadas facetas ver Walden Bello, *La vittoria della povertà*, Milano, Baldini Castaldi Dalai, 2004. Para una perspectiva curiosa y estimulante ver Tremonti, *La paura e la speranza*, Milano, Mondadori, 2008, que propone el nuevo término “mercatismo”; sobre el miedo como ingrediente fundamental de los procesos de globalización y sobre su uso perverso como base de un nuevo pacto de legitimación de la clase política, ver Bauman, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Bari, Laterza, 2007. Sobre el impacto de la globalización en las constituciones nacionales, ver Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.

⁴ Según palabras de Jacques Attali, “la conclusione della Guerra fredda e il trionfo del libero mercato renderanno più probabili i conflitti...Perché l’ineguaglianza porterà una cesura nel nuovo ordine mondiale con la stessa concretezza con cui un tempo Est ed Ovest erano divisi dal muro di Berlino”, citado por Bello, *La vittoria* cit., p. 37.

⁵ Ver los datos relativos a los Estados Unidos referidos por da Mordenti, *La rivoluzione*, cit., p. 14 ss.

⁶ Marcelli, “Verso una terza fase del diritto internazionale? Il ruolo dei movimenti sociali e delle autorità locali nell’attuazione del principio di cooperazione”, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 68-71.

⁷ Surge en este contexto, determinado por la distancia de las instituciones europeas respecto de las poblaciones y de su sustancial subalternidad a las políticas neoliberales y a las lobbies industriales y financieras fuertemente implantadas en Bruselas, el

especulativas, y la salvaguarda de los intereses ambientales de las poblaciones residentes, son tareas que corresponden primeramente a los poderes locales y regionales⁸. La restitución de poderes a las autonomías territoriales, que necesariamente hacen referencia a la afirmación del principio de solidaridad⁹, forzosamente aplicables más allá de los confines preestablecidos nacionales o europeos, exigen la construcción de momentos de cooperación y diálogo internacional que constituyen las premisas indispensables de nuevas formas de *governance* global¹⁰.

No faltan los reconocimientos normativos de este rol y de este protagonismo, que se traducen en una mayor apertura de los organismos públicos hacia el exterior, reduciendo en cierta medida el tradicional exclusivo monopolio del poder exterior por parte de los máximos órganos gubernativos e introduciendo criterios de mayor pluralismo. La cuestión puede y debe ser enfrentada también desde el punto de vista del derecho internacional, en el interior del cual el interrogante ha sido formulado en estos términos: “how international law deals with such openings where a State authorizes some of its sub-units to head for the wide world – something which is of course attractive for the decision-makers at such sub-national levels”¹¹.

1.2. Regiones y subjetividad internacional: algunos temas tangenciales

En este escrito no se intentará desentrañar esta cuestión, sino que se tratarán temas tangenciales, en consideración a que la comprensión del efectivo *status* de las regiones y de otras autonomías territoriales en el plano de las relaciones internacionales necesita una reelaboración y una parcial superación del

problema de la legitimación de estas instituciones, denunciado por el ultimo resultado negativo del referéndum irlandés de junio de 2008 sobre el nuevo Tratado de Lisboa, fruto a su vez de la debacle del Tratado constitucional.

⁸ Marcelli, “The Principle of Democratic Participation: A Key to Pan-European Cooperation on Environmental Issues?”, en: Tamburelli (ed.), *Biodiversity and Protected Areas in the Italian and Ukrainian Legislation*, Milano, Giuffrè, 2006; Marcelli, “La tutela dell’ambiente e la partecipazione democratica come elementi di una nuova identità latino-americana emergente”, Cataldi e Papa, *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Napoli, 2006, pp. 251-268.

⁹ Marcelli, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, en *Le Regioni*, XXIV, 3, junio de 1996, pp. 493-512.

¹⁰ Marcelli, *Verso una terza fase*, cit.

¹¹ Tomuschat, “Component Territorial Units of States under International Law”, *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, Atti del X Convegno SIDI, Trieste-Gorizia, 23-24 giugno 2005*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, p. 34.

ordenamiento conceptual de la doctrina del derecho internacional. No es tajante la negación de que las regiones constituyan un sujeto de derecho internacional, y es tan cierto que el tema debe ser profundizado. Es necesario poner atención, y no despreciar la novedad constituida por el artículo 117, que fue anticipada por la praxis regional en la materia, sobre todo teniendo presente el contexto de la globalización, que determina necesidades más complejas y un acercamiento novedoso y original a las cuestiones y problemáticas del derecho internacional. Por tanto, vale la pena tomar en consideración esta novedad, identificando las varias dimensiones en las cuales actúa la proyección exterior de los entes regionales.

En primer lugar, las regiones, mediante el despliegue del propio incontestable poder exterior, colaboran en la actuación de las posiciones asumidas en el plano internacional por la entidad que nuestra constitución denomina “República”. Esta participación en la elaboración y la actuación en un plano de subordinación, más o menos vinculante, es un tema discutible en atención a la ley ordinaria número 131 de 2003, en el plano del método y de los contenidos efectivos diseñados en esta ley¹².

Además, las regiones son llamadas, por efecto de las disposiciones constitucionales, que a su vez dan actuación al derecho internacional, a observar los vínculos del derecho internacional y europeo. El margen de intervención creativo o activo que incumbe a las regiones es cuestión por resolverse en el seno del ordenamiento constitucional, siendo necesario remitirse a las observaciones apenas realizadas en lo correspondiente a la participación en la elaboración y en la actuación.

Las regiones y las autonomías territoriales pueden constituir objeto de una acción de promoción a nivel internacional y europeo¹³, pudiendo concretar algunos principios fundamentales como el de la participación democrática¹⁴.

¹² Ver *infra*.

¹³ Ver por ejemplo la Carta europea sobre la autonomía local, concluida en el ámbito del Consejo de Europa, que exige a los Estados miembros garantizar el desarrollo de las funciones de los entes locales, incluso mediante la transferencia de sumas adecuadas; a la misma lógica de fortalecimiento del rol de los entes locales y regionales responden la institución del *Comitato delle Regioni dell'Unione europea* y la afirmación, en el interior de los Tratados Europeos, del principio de subsidiariedad, en Marcelli, *Autonomie territoriali*, cit., p. 21 ss.

¹⁴ Cfr. Marcelli, *Verso una terza fase*, cit., p. 79 ss.; Gentili, “Partecipazione democratica”, *Diritto internazionale*, cit., p. 234 ss.

Desde este punto de vista se comprenden las categorías de las minorías étnicas y lingüísticas, los pueblos indígenas¹⁵ y demás.

Un tercer aspecto, seguramente de carácter estratégico, está constituido por la determinación del eje espacial y de la población allí residente, acompañada por la directa emanación democrática de las instituciones regionales con funciones esenciales para garantizar la ordenada convivencia civil.

Seguramente la sumatoria de los tres aspectos mencionados (participación activa, favorabilidad por parte del ordenamiento internacional y territorialidad) no es suficiente para superar el test de la subjetividad concebida en términos clásicos. La actual estrecha relación de compenetración, implicación y cooperación recíproca entre ordenamientos internacionales, regionales e internos, inducidos por la prosperidad del proceso de globalización, aconsejaría asumir al respecto una posición más articulada. En esta sede no se dará una profundización adecuada a estas complejas temáticas.

1.3. Plan de trabajo

El escrito tiene como pretensión construir el inicio de una reflexión de las actividades internacionales de las regiones y de las provincias autónomas italianas¹⁶, que se profundiza en otro escrito¹⁷. El siguiente punto será dedicado a la nueva formulación del artículo 117 de las Constitución, que prevé la nueva materia de relaciones internacionales de las Regiones, siguiendo un breve análisis de la Ley 131 de 2003, que da actuación a la disposición constitucional. El nuevo sistema previsto por la Ley 131 está todavía en fase de rodaje después de cinco años de su decreto, y la Ley no está exenta de sospechas de inconstitucionalidad, denunciadas por la provincia de Bolzano y por la Región Cerdeña. De todas formas, actualmente la situación de transición es caracterizada por la existencia de relaciones indefinidas entre las competencias estatales y las competencias regionales en el área del poder exterior. El análisis de las esporádicas pero importantes intervenciones de la Corte Constitucional podrá servir para otorgar la clave de lectura de esta situación. A este análisis se dedicará el cuarto punto del escrito, que tomará

¹⁵ Cfr. Marcelli, *La condizione giuridica internazionale dei popoli indigeni, con particolare riguardo all'America latina*, en fase de publicación.

¹⁶ Por comodidad en la exposición de ahora en adelante se hará referencia general a "Regiones".

¹⁷ Considerando la cantidad de actividades de relevancia regional de las regiones se prorroga a otro momento el análisis de las disposiciones legales, las actividades de la cooperación transfronteriza y otras cuestiones más.

consideración específica de las varias cuestiones sobre las cuales se ha pronunciado la Corte. Se enfrentarán los temas más relevantes en la óptica de las relaciones internacionales que la Corte ha tomado en consideración, es decir, los acuerdos concluidos por las Regiones con los Estados, la actuación y ejecución de los acuerdos internacionales, la intervención en apoyo a los inmigrantes, las adopciones internacionales, el turismo y la internacionalización de las empresas. Particular atención será dedicada en este ámbito a la temática de la cooperación del desarrollo que la Corte también ha enfrentado con decisiones no siempre unívocas pero de todas formas significativas. Se examinará la sentencia de la Corte Constitucional que ha tratado el tema de la soberanía, declarando la inexequibilidad de algunos apartes de la ley de Cerdeña que instituyó la consulta regional para el estatuto, aclarando algunos conceptos básicos del derecho nacional e internacional. Al final se presentarán breves y sintéticas conclusiones. En consideración a que es por primera vez que la “Relación anual sobre el estado del regionalismo en Italia” toma en específica y orgánica consideración estas temáticas, será necesario referirse desde el 2002 (año sucesivo a la aprobación de la reforma constitucional) hasta el 2007.

2. La nueva formulación del artículo 117 y las relaciones internacionales de las Regiones

El actual momento histórico de las iniciativas regionales aparece distinguido por la inauguración del marco normativo de la nueva formulación del artículo 117 de la Constitución italiana, que reconoce la existencia de relaciones internacionales y con la Unión Europea, como materia de legislación concurrente de la potestad legislativa de las Regiones, a excepción de la determinación de los principios fundamentales, reservada a las leyes del estado.

El quinto inciso del artículo 117 establece que las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, en las materias de su competencia, participan en las decisiones de la formación de los actos normativos comunitarios y prevén la actuación y la ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos con la Unión Europea, respetando las normas de procedimiento establecidas por la ley del Estado, que disciplinan las modalidades de ejercicio y poder sustitutivo en caso de incumplimiento¹⁸.

¹⁸ Es la consagración constitucional de una práctica común que existe desde hace algún tiempo, y en la que el Tribunal Constitucional había emitido su opinión, transformando la inicial configuración centralizada, además motivada por la ausencia de un adecuado mecanismo de sustitución en caso de incumplimiento por parte de las

El inciso noveno del mismo artículo reconoce de forma explícita la legitimidad de los acuerdos concluidos por las Regiones con entidades homólogas o con Estados, estableciendo que en las materias de su competencia la Región puede concluir acuerdos con Estados y con entes territoriales de otros Estados, en los casos y según las formas establecidas en la ley del Estado.

De la complejidad de las disposiciones constitucionales referidas emerge una indudable legitimación del poder exterior regional, el cual aparece continuar y operar, hasta ahora, más sobre un plano político que sobre el de la producción normativa, probablemente por la dificultad del procedimiento previsto en la ley 131 de 2003¹⁹, o por el efecto del temor generalizado de las Regiones en términos explícitos y sistemáticos en nuevos terrenos de intervención, por las dificultades de “metabolización del nuevo sistema”²⁰. Estas dificultades, por obvios motivos, aparecen mayores en sectores tradicionalmente reservados al poder central. Lo anterior no es óbice a la atribución expresa de competencias en materia de acuerdos de las Regiones por parte de la reforma constitucional del Título V, que es un aval a una práctica ya en curso desde hace tiempo, aunque haya sido bastante informal, y se está intensificando progresivamente con un vivaz protagonismo por parte de casi todas las autoridades regionales.

No obstante, las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones subsisten como una tercera incógnita. Falta una formulación explícita de los principios fundamentales que deben observarse en la materia, y resulta difícil considerar, vistas las características del sector, una ley marco o el recurso a decretos legislativos previstos en el inciso cuarto del artículo primero de la ley 131 de 2003.

Particularmente relevante es el rol que pueda asumir la Corte Constitucional, que, como se notará, ha desarrollado en la materia varias intervenciones inspiradas en la exigencia de mantener y alimentar el principio de leal colaboración entre Estados y Regiones. Este principio asume un valor,

Regiones, según la sentencia 142/72, y con la sentencia 464/91 se verifica el reconocimiento de los poderes regionales sobre la base del principio constitucional de cooperación que preside en cada situación en la que el ejercicio de las facultades que pertenecen al Estado implica interferencia en el “ejercicio de las competencias constitucionalmente confiadas a las Regiones”. Cfr. Marcelli, *Autonomie territoriali*, cit., p. 185 ss.

¹⁹ Ver *infra*.

²⁰ D’Atena, “Introduzione” al *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005, p. XX s.

especialmente en el sector de relaciones internacionales, caracterizado por una amplia y vivaz promoción de iniciativas, provenientes del carácter frecuentemente programático y genérico de las Regiones. Es entonces evidente la sensibilidad desde el punto de vista político, al punto que exige formas de coordinación central, a más de comprometer la unidad de dirección del complicado campo de la política exterior, y salvaguardando el principio de la unidad y de la responsabilidad del Estado en el plano de sus relaciones internacionales.

El tema es de gran sensibilidad política y extremo interés jurídico. Se han revelado insatisfactorias las soluciones hasta ahora intentadas. Se ha considerado la oportunidad de conferir la competencia de control de las actividades regionales a un organismo denominado Senado de las Regiones, subrayando las contradicciones de un federalismo que prescinde de la representación política nacional para los intereses territoriales y, en determinados sectores, por una efectiva comunidad de ejercicio de la soberanía nacional²¹. Se espera en este sentido una efectiva participación de las Regiones en fase ascendente, es decir en la formación de tratados internacionales²². Existen importantes episodios en la praxis²³, y se trata de una exigencia absolutamente evidente en el ámbito de un sistema que prevé una subdivisión de competencias entre los varios niveles de gobierno.

3. La Ley 131 del 5 de julio de 2003

3.1. Contenido

La ley 131 del 5 del julio de 2003, sobre “Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República de la ley constitucional número 3 de 18 de octubre de 2001”, pone en actuación, en su artículo sexto, los incisos quinto y noveno del artículo 117 de la Constitución. En lo relativo al inciso quinto del artículo 117, la ley 131 de 2003 prevé que las Regiones y las Provincias de

²¹ Sciso, “*I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione, Regioni ed autonomie*, cit., p. 80.

²² “En mi opinión, es más bien en el sentido de la participación efectiva de las Regiones en la gestión de las relaciones internacionales de la República a través de la colaboración, desde la fase activa de la negociación, en la celebración de los tratados internacionales que afectan los ámbitos de su competencia o afectan sus intereses, que encuentra un importante logro en el nuevo título V de la Constitución y, en concreto, el artículo 117” (Sciso, *I poteri*, cit., p. 81).

²³ *Ibidem* la referencia sobre la toma de posición de la Conferencia Estado-Regiones sobre el Acuerdo euro- mediterráneo con Algeria, y las propuestas modificativas de los Estatutos siciliano y friulano.

Trento y de Bolzano, en las materias de su propia conveniencia legislativa, provean directamente a la actuación y a la ejecución de los acuerdos internacionales ratificados, dando preventiva comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la presidencia del Consejo de Ministros, los cuales, en los sucesivos 30 días de la relativa notificación, podrán formular criterios y observaciones. En caso de incumplimiento, sin perjuicio de la responsabilidad de las Regiones hacia el Estado, se aplican en lo posible las disposiciones del artículo octavo, incisos primero, cuarto y quinto²⁴.

Los incisos segundo y tercero del artículo sexto disciplinan el procedimiento aplicable a los acuerdos concluidos por las regiones en dos casos. El segundo inciso del artículo sexto prevé la hipótesis de acuerdos con entidades territoriales internas a otro Estado, estableciendo la obligación de la previa comunicación al Departamento de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de eventuales observaciones de estos y de los correspondientes Ministerios competentes; transcurridos 30 días, las Regiones y las Provincias autónomas pueden suscribir el acuerdo. Es prohibido que las Regiones y Provincias autónomas expresen manifestaciones sobre la política exterior del Estado, al igual que asumir compromisos de los cuales deriven obligaciones financieras para el Estado o que atenten contra los intereses de Municipios, Provincias o Áreas Metropolitanas. En cambio, el tercer inciso del artículo sexto disciplina la hipótesis del perfeccionamiento de acuerdos con Estados; en tal caso es necesaria la tempestiva comunicación a los mismos organismos indicados en el inciso segundo, con la facultad de indicar principios y criterios en las negociaciones por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y la directa intervención de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares italianas en donde se desarrollen las negociaciones. El texto por suscribir viene comunicado previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores que, informado el Departamento de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, acepta la legitimidad y la oportunidad política, otorgando plenos poderes de firma para acuerdos de derecho internacional general y de la Convención de Viena sobre tratados internacionales. Tales acuerdos deben comprender una de las siguientes categorías: acuerdos ejecutivos y de aplicación de acuerdos internacionales regularmente entrados en vigencia, acuerdos de naturaleza técnico-administrativa y acuerdos de naturaleza programática con fines de favorecer el desarrollo económico, social y cultural de la Regiones y Provincias autónomas. Además deben respetar la Constitución, las obligaciones del ordenamiento comunitario europeo, las

²⁴ Esta disposición es conforme con el artículo 120 de la Constitución sobre el poder sustitutivo.

obligaciones internacionales, las directrices de política exterior italiana y los principios fundamentales dictados por las leyes del Estado en cuanto se traten materias del tercer inciso del artículo 117 de la Constitución.

El inciso cuarto del artículo sexto prevé la publicidad de los acuerdos con base en la legislación vigente, mientras que el inciso quinto establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores puede en cualquier momento representar a la Región o a la Provincia autónoma interesada en las actividades inherentes a los incisos primero y tercero, en correspondencia con las directivas de política exterior del Estado y, en caso de desacuerdo, se escuchará el parecer del Departamento de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el fin de solicitar que el asunto sea deliberado en el Consejo de Ministros con la intervención del Presidente de la Junta Regional o Provincial interesada. Esta atribución del Consejo de Ministros constituye el punto más débil del procedimiento previsto en la Ley 131 de 2003, siendo oportuna una solución diferente, fundamentada en la intervención de un tercer organismo en capacidad de formular un juicio que no sea vinculado a la mera oportunidad política.

3.2. Constitucionalidad

La ley 131 de 2003 ha sido acusada de inconstitucionalidad por parte de las provincias de Bolzano y de la Región Cerdeña.

Los demandantes vislumbran un perfil de inconstitucionalidad de la norma por cuanto, en vez de limitarse a establecer principios fundamentales, como sucede normalmente en caso de legislación concurrente, pretende suministrar una disciplina específica y analítica del tema de las relaciones internacionales de las Regiones. Según los demandantes, el inciso noveno del artículo 117 no asume un valor derogatorio del inciso tercero. Además, aun si se quisiese considerar que las leyes en ejecución de dicho inciso constituyen el ejercicio de una competencia reservada al Estado, la disciplina estatal no podría considerar otra cosa que la casuística y las formas de los acuerdos, sin impertinencia estatal en el mérito. Las formas de injerencia creadas por la ley 131 serían de tal naturaleza que eliminarían sustancialmente el poder decisorio de las Regiones, privando de innovación el inciso noveno del artículo 117. Según los mismos demandantes serían incongruentes las referencias al derecho internacional y a la Convención de Viena, que se aplicarían solo a tratados entre Estados, mientras los acuerdos estipulados por las Regiones no serían idóneos para vincular al Estado.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia 238 de junio de 2004, ha considerado inadmisibile el asunto demandado por la Región Cerdeña por ausencia de validez de la impugnación por parte de la Junta Regional, sin hacer mención del artículo sexto de la ley 131.

El asunto demandado por la provincia autónoma de Bolzano ha sido considerado sin fundamento por la misma sentencia. Alude a la propia jurisprudencia en materia de actividades internacionales de las Regiones, observando que las nuevas disposiciones constitucionales no se apartan de los lineamientos fundamentales enunciados en el pasado por la misma Corte. Identifica los principios de reserva del Estado sobre la competencia de política exterior, aceptando las actividades internacionales de las Regiones con subordinación de éstas al control estatal, a fin de evitar contradicciones en política exterior.

La novedad introducida por la reforma del título V consiste en la potestad de estipular acuerdos con entidades homólogas y con otros Estados por parte de las Regiones. Pero es necesario coordinar dicho poder, por cuanto las Regiones operan como sujetos autónomos y no como delegadas del Estado.

Según la Corte, las disposiciones impugnadas están inmunes de las censuras propuestas, en consideración a que han sido dictadas en respeto del artículo 117, que ha exigido al Estado la tarea de promulgar las normas de procedimiento y de ejecución de los acuerdos internacionales. Ninguna disposición impugnada excede el ámbito de las tareas atribuidas en esta materia por el artículo 117 de la Constitución.

Tampoco puede decirse que los procedimientos establecidos se traduzcan en indebidas injerencias del Estado en las decisiones de la Región. La indicación de principios y criterios durante las negociaciones con Estados no tienen que entenderse como directivas en cuanto al contenido de los acuerdos, sino solo como expresión de las exigencias de la salvaguardia de los intereses de política exterior. En cuanto a la colaboración de las oficinas diplomáticas y consulares, se trata de “una posibilidad de acompañamiento técnico” que no comporta lesión alguna de la autonomía.

En lo relacionado con la legitimidad y autoridad de la aceptación preventiva del proyecto de acuerdo, se trata de verificar los límites impuestos al poder exterior de las Regiones, de los procedimientos y de las obligaciones de información. El correspondiente poder del Gobierno no legitima injerencia alguna en la decisión de la Región. El Gobierno puede oponerse a la estipulación de un determinado acuerdo solo cuando considere que éste

perjudica las directivas y los intereses de la política exterior del Estado. La garantía procesal evita la posibilidad de un eventual conflicto de atribuciones.

En cuanto al otorgamiento de plenos poderes, la Corte observa que esta institución tiene la finalidad de dar certeza respecto a que el consentimiento prestado sea realmente idóneo para comprometer al Estado en el ordenamiento internacional. No puede ser aceptada la tesis según la cual los acuerdos realizados por las Regiones no son tratados entre Estados y no vinculan al Estado. De hecho, la autonomía del derecho interno constitucional, según la cual las Regiones pueden concluir acuerdos, se ejercita en el marco de un ordenamiento en el cual el Estado central es el titular exclusivo de la política exterior y es responsable de las consecuencias en el plano del derecho internacional, por lo cual tiene el derecho y el deber de controlar dichos acuerdos. Visto que la Región opera con base en poderes propios, el gobierno es obligado a otorgar plenos poderes, tratándose de una obligación formal.

En efecto, esta última parte de la sentencia parece indiscutible a la luz de la unívoca doctrina del derecho internacional en materia de unidad de imputación al Estado por las conductas de sus entidades públicas²⁵.

En otros términos, se confirma la conclusión de que las autonomías territoriales conforman entidades del Estado²⁶. Esta solución es la más oportuna para la praxis del derecho internacional, que no acepta la proliferación de sujetos²⁷, pero desde otro punto de vista debe tener en cuenta

²⁵ Ver a modo de ejemplo el artículo 5 del Proyecto de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la Comisión del Derecho Internacional de las Naciones Unidas en el 2001: "COMPOTEMENT D'UNE PERSONNE OU D'UNE ENTITÉ EXERÇANT DES PRÉROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE. Le comportement d'une personne ou entité qui n'est pas un organe de l'Etat au titre de l'article 4, mais qui est habilitée par le droit de cet Etat à exercer des prérogatives de puissance publique, pour autant que, en l'espèce, cette personne ou entité agisse en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international".

²⁶ Marcelli, *Autonomie territoriali*, cit., p. 127 ss. Obviamente la acepción "Estado" es asumida en sentido amplio, como sujeto que opera en el terreno internacional, y no con el significado del artículo 114 de la Constitución, según la bizarra formulación "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

²⁷ "Generally, the international community is reluctant to admit sub-national units as full-fledged actors in international transactions. It has a natural interest in keeping the number of persons entitled to involve themselves in international dealings of a norm-

cómo el poder estatal está organizado. Resulta determinante la coordinación de las acciones estatales en sus varios niveles para evitar la contradicción de iniciativas y decisiones de los varios sujetos²⁸. Tal coordinación puede también prever la garantía y oportunidad para espacios de iniciativa autónoma, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado en la esfera de las relaciones internacionales.

Menos convincente parece la posición de la Corte Constitucional en lo correspondiente a la justificación de los pesados controles y profundas injerencias introducidas legítimamente por la ley 131. Hubiera sido mejor atribuir la competencia a otro órgano con efectiva posición de tercería, como por ejemplo la misma Corte Constitucional.

Podría parecer esta preocupación como absurda, tratándose de asuntos de oportunidad y de juicio en cuestiones de política exterior que es decidida y actuada exclusivamente por el gobierno nacional, pero una atenta consideración de la problemática introduce dos cuestiones fundamentales.

La primera es correspondiente a la posibilidad de acreditar un control de oportunidad a cualquier acto regional legitimado constitucionalmente. Es de notar que el mismo artículo 117 no habla de oportunidad; se limita a exigir que se establezcan formas y modalidades para el ejercicio del poder exterior de las Regiones. Por lo tanto, es dudoso que el control de oportunidad previsto en la Ley 131 encuentre justificación en el marco normativo constitucional.

La segunda es relativa al concepto de política exterior en el ámbito de la globalización. El concepto de política exterior debe ser reconsiderado en atención a los imperativos geopolíticos y por las situaciones de hecho que el derecho internacional impone. Propiamente, estas transformaciones podrían favorecer los controles, no sobre el mérito sino sobre la legitimidad, que consistan en establecer la conformidad de las iniciativas regionales en el plano constitucional, de derecho constitucional, de derecho Europeo e internacional, bajo la imposición de los artículos 10 y 11 de la Constitución, como son la promoción de la paz, la solidaridad internacional y los derechos humanos.

setting, executive or judicial character within fairly narrow limits”, Tomuschat, *Component Territorial Units*, cit., p. 58.

²⁸ Si es verdad que las Regiones no deben involucrarse en la política exterior nacional, es también cierto que, “seen in a world order perspective, it seems preferable to introduce mechanisms at national level which are likely to ensure that the competences of the relevant sub-units are not undermined through exercise of its external powers by the central authorities of the dominant State”, *ibidem*.

Es necesario individuar organismos y procedimientos idóneos para garantizar la unidad de la acción estatal; la situación actual y las tendencias existentes inducen a conferir mayor importancia, en caso de conflicto, a organismos de naturaleza jurisdiccional, y no políticos. En otros términos, la judicialización de las relaciones entre la República y las demás entidades, a nivel europeo e internacional, deben corresponder a una judicialización de las relaciones internas de la República, especialmente entre Estado y Regiones. Lo anterior induce a atribuir una misión decisiva a la Corte Constitucional, y exalta su función de garantía del equilibrio del sistema, fundamentado en el respeto de principios jurídicos de fondo y no en variables de política exterior. Sobre este tema se regresará en la parte conclusiva. Además, también los aspectos más directamente vinculados a la evaluación de las oportunidades podrían encontrar un lugar más idóneo en la institución de organismos, como por ejemplo un Senado Federal, que esté en posibilidades de coordinar instituciones locales y del gobierno central. Resulta difícil efectuar una evaluación que sea de mera oportunidad sin comprender también los aspectos apenas evidenciados.

3.3. La “Unidad de las Regiones” en el Ministerio de Relaciones Exteriores

La atribución a las Regiones de varias competencias relevantes en el plano de las relaciones internacionales ha hecho surgir la exigencia de fortificar la acción de coordinación del gobierno, y en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores, “con el objetivo de potenciar la proyección exterior del sistema Italia”²⁹. Por tal motivo ha sido instituida en la Secretaría General de este Ministerio la Unidad para las Actividades de Importancia Internacional de las Regiones y de otras entidades territoriales italianas, o “Unidad para las Regiones”.

Esta unidad ha absorbido las tareas de la precedente estructura, denominada “Coordinación Regional”, que tenía a su cargo los procedimientos de aprobación gubernativa de las actividades regionales, de acuerdo al decreto del 31 de marzo de 1994 (“Acto de dirección y coordinación en materia de actividades exteriores de las Regiones y Provincias autónomas”), que ha disciplinado, en sus dos primeros artículos, las actividades de promoción en el

²⁹ Cfr.

http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Collaborazione_Regioni/default.htm.

plano internacional, dictando las definiciones y procedimientos de desarrollo³⁰. Además, la Unidad ha asumido las siguientes funciones:

- a) Abarcar la elaboración y aplicación de las normas y procedimientos de las actividades internacionales de las Regiones, en colaboración con otras direcciones generales y servicios del Ministerio y con otros organismos de administración estatal;
- b) Concertar el sistema de las Regiones y las distintas articulaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, en especial con la red de representaciones diplomáticas y consulares, también por medio de los consejeros para los asuntos Internacionales (denominados “Consejeros Diplomáticos”) de los presidentes de las Regiones;
- c) Elaborar informaciones de relevancia para las relaciones entre el Ministerio y las Regiones, con particular referencia a las colaboraciones actuales y programadas;
- d) Relacionarse constantemente con la Conferencia Estado-Regiones-Provincias autónomas y con la Conferencia unificada de las mismas;
- e) Asistir en las actividades del Subsecretario delegado para las relaciones con las Regiones y las entidades locales.

La Unidad para las Regiones, además, participa en los programas e iniciativas multilaterales y bilaterales de las Regiones italianas. Entre éstas asumen particular importancia aquellas financiadas por la Unión Europea mediante los

³⁰ Para las actividades de promoción son necesarios unos requisitos más estrictos para su aplicación, de conformidad, salvo en casos especiales, con la reglamentación del Gobierno, según la cual debe ser solicitada anualmente. Estas actividades se llevan a cabo en el extranjero y están diseñadas para promover el desarrollo económico, integración social y cultural de las Regiones y provincias autónomas. Aquellas actividades que, desde un punto de vista puramente internacional, son de socorro deben incluir una lista precisa, previo aviso al Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre estas se incluyen “visitas de cortesía fuera de la zona europea, de hermandad, declaración de principios e intenciones encaminadas a la creación de formas de consulta y colaboración, que se realizarán a través del ejercicio unilateral de sus atribuciones, formular propuestas y problemas en interés común, los contactos con las comunidades regionales en el extranjero con el propósito de la normalización de sus respectivas regiones y la conservación del patrimonio cultural de origen”.

No se requiere de formalidad alguna para las actividades del “estudio y la información sobre los diversos problemas” con “intercambio de información y experiencia en su legislación o disciplina administrativa” a “la participación en conferencias, mesas redondas y seminarios para visitas de cortesía en Europa” y finalmente “a las relaciones resultantes de acuerdos o formas de asociación destinadas a la cooperación regional transfronteriza”.

fondos en el ámbito de políticas exteriores³¹. La Unidad para las Regiones desarrolla funciones de secretaría del Comité institucional de dirección y monitoreo, encargado de formular y dictar las directrices generales para el desarrollo del Programa; a tal propósito están previstas las siguientes seis tipologías de actividades: a) verificaciones de proyectos de cooperación regional; b) asistencia técnica a las Regiones; c) Acciones del sistema; d) comunicados de prensa; e) verificación de proyectos relacionados con la ley 84 de 2001, relativa a la estabilización, reconstrucción y desarrollo de los países del área balcánica, y f) verificación de proyectos administrativos denominados “twinning”³². La Unidad para las Regiones participa en la elaboración de acciones de internacionalización del sistema regional, a través del uso de fondos específicos del CIPE y de la participación en las mesas geográficas con otras direcciones generales del Ministerio de Relaciones Exteriores (actualmente con Brasil, Canadá, China y países del Golfo).

4. Áreas de desarrollo y límites del poder exterior de las Regiones

4.1. Acuerdos con Estados

El más reciente período de la jurisprudencia constitucional en materia de relaciones exteriores de las Regiones ha sido impactado por la reforma del Título V. Son varias e importantes las novedades contenidas en la reforma. La sentencia número 13 del 10 de febrero de 2003, dictada en vigencia de la reforma, con base en un recurso por conflicto de jurisdicción presentado por el Presidente del Consejo de Ministros con fundamento en el anterior régimen, confirmó las sentencias 204 y 209 del 1993, 212 de 1994 y 332 de 1998, según las cuales la Región tiene la obligación de comunicar previamente las iniciativas asumidas en el plano internacional, con el fin de permitir al Gobierno “verificar la compatibilidad de dichos actos con las directrices de política exterior, reservadas a la competencia del Estado”³³. En esa ocasión la

³¹ Especialmente el “Programa de apoyo a la cooperación regional”, financiado por los fondos del CIPE para aumentar la participación de las iniciativas de cooperación regional con los países del sur del Mediterráneo y los Balcanes, incluso mediante la asociación con contrapartes gubernamentales de un país situado en estas áreas geográficas.

³² <http://cooperazione.formez.it/sections/programma-mae-formez>.

³³ Sentencia número 332 de 1998, citada por la ley 13 de 2003. Su tema es el conflicto de la atribución promovida por el gobierno en relación con la carta de intención firmada en Venecia el 31 de marzo de 1999 entre el Presidente de la Región Veneto y el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, en relación con el acuerdo de las partes a “promover, en sus respectivas jurisdicciones, la adopción de medidas necesarias para desarrollar la cooperación

Corte se había limitado a considerar, como absorbente de la esfera de atribuciones propia del Estado, la ausencia de comunicación previa de las decisiones e iniciativas de la Región, independientemente de cualquier evaluación de la esfera de atribuciones estatales. Sustancialmente la Corte había confirmado el principio de leal colaboración, sin tener en cuenta las posiciones de censura del Gobierno.

La sentencia 242 del 30 de junio - 15 de julio de 2003, adoptada en vigencia de la reforma del Título V, pero antes de la ley 131 de 2003, ha reconocido la legitimidad constitucional del artículo 48 de la ley regional de Friuli Venezia Giulia número 16 del 3 de julio de 2002 (“Disposiciones relativas a la reorganización organizativa y funcional en materia de defensa del suelo y patrimonio acuático”), que atribuye al Presidente de la Región el poder de convenir entendimientos con Eslovenia y Austria con el fin de coordinar las actividades en materia de defensa del suelo y de los recursos hídricos en la frontera. El recurso del Presidente del Consejo de Ministros fue motivado por la ausencia de una ley nacional que, según los principios del artículo 117, inciso noveno, de la Constitución, debe establecer modalidades sobre los acuerdos con los Estados. La Región Friuli Venezia Giulia replicaba argumentando que, antes de la reforma del Título V, las Regiones podían convenir entendimientos con otros Estados con la obligación previa de comunicarlos al Gobierno y que, de consecuencia, el inciso noveno del artículo 117 no podía ser interpretado para sustraer a las Regiones los poderes preexistentes. La Corte ha rechazado las censuras observando que el artículo 48 tiene como objeto la distribución interna en la Región de las competencias correspondientes a la firma de los acuerdos, tema que la ley 131 de 2003 no contempló. La atribución del poder de estipular los acuerdos por parte del Presidente de la Región, según la Corte, no incide de ningún modo sobre los límites constitucionales indicados, ni puede admitirse que sea necesaria una ley estatal para establecer de quién es la competencia para suscribir los

institucional, la cooperación económica y cultural entre la Región Veneto y la República de Argentina, la promoción de actividades en el intercambio cultural, Económico y social”, la planificación para promover diversas actividades e iniciativas, incluida la apertura en la República Argentina de una “Casa del Veneto” destinada a proporcionar servicios a las empresas del Veneto, la participación de la cooperación económica internacional Mercosur-UE para el desarrollo de distritos industriales, el desarrollo de la cooperación destinada a explicar y aplicar las oportunidades de comercio recíproco y la inversión, la aplicación de cursos de formación para el personal de salud y la de las pequeñas y medianas empresas, las iniciativas culturales y la participación de las instituciones del Veneto en Argentina.

acuerdos. La consecuencia es que la ley del Estado tiene límites en “la autonomía estatutaria legislativa y de organización interior de las Regiones”³⁴.

4.2. Ejecución y actuación de los acuerdos internacionales

La sentencia número 12 del 20 de enero de 2006 que tuvo como objeto, entre otros, el inciso tercero del artículo segundo del Estatuto de la Región Abruzzo, dedicado a los principios mediante los cuales “la Región reconoce y toma como fundamento de la propia acción el desarrollo de las autonomías locales, según los principios de subsidiaridad y leal colaboración, participa en la determinación de la política general de la República y en la actuación y ejecución de acuerdos internacionales del Estado”, innova el acercamiento sobre la materia.

La segunda parte de la disposición ha suscitado las inquietudes del Gobierno, que ha recurrido a la Corte Constitucional, sosteniendo que esta norma podría estar en contraste con el artículo 117 por omitir la necesaria referencia a las “normas de procedimientos establecidas por la ley del Estado”.

La Corte ha considerado infundada la demanda de inconstitucionalidad, indicando la interpretación del Estatuto en el contexto de la carta fundamental y de las leyes primarias. En lo específico, las normas dictadas a nivel regional deben colocarse en el ámbito del marco trazado por el inciso quinto del artículo 117 y la norma de procedimiento 131 del 5 de junio de 2003. No se encontró en el texto del Estatuto de la Región Abruzzo voluntad alguna de alejarse de este cuadro constitucional.

4.3. Intervenciones en ayuda de los inmigrantes

El fenómeno de la inmigración masiva, que ha interesado en los últimos años a nuestro país, ha exigido, obviamente, intervenciones normativas de las Regiones, las cuales deben tener consideración de la población inmigrante.

Sobre el mérito se ha pronunciado la Corte por primera vez en la sentencia número 30 del 23 de enero de 2006. En este caso el Presidente del Consejo de Ministros ha considerado contraria a la Constitución los literales g y f del inciso segundo del artículo 20 de la ley 46 del 13 de diciembre de 2004, contestando la composición de la Consulta Regional para la Inmigración, que prevé la participación de un representante del INPS y uno de cada Jefatura de

³⁴ Conetti, “Alcune considerazioni sull’esercizio del potere estero delle Regioni”, *Regioni*, cit., p. 126.

Policía del territorio, en contraste con el tercer inciso del artículo 117 de la Constitución.

La Región replicaba que esta participación no era obligatoria, y que la falta de asignación no tendría ningún efecto. Pero la Corte concluía, acogiendo la censura, que la disposición impugnada representaba “una inevitable alteración de las ordinarias atribuciones desarrolladas en el interior de los organismos de pertenencia”.

En otra sentencia relativa a la asistencia a los inmigrantes, la número 156 del 5 de abril de 2006, ha declarado constitucional el literal f, inciso primero, el 3 y el 21 del artículo 116 de la ley quinta del 4 de marzo de 2005 de la Región Friuli Venezia Giulia (“Normas para la integración social de los ciudadanos extranjeros inmigrantes”).

4.4. Adopciones internacionales

La ordenanza número 412 del 24 de octubre de 2005 representa el origen del recurso del Gobierno contra la ley regional de Molise número 9 del 26 de abril de 2004, que tenía por objeto “Disposiciones para la adopción de menores por parte de parejas residentes en la Región Molise”. El inciso tercero del artículo segundo de la ley preveía varias competencias de la Región, como el asentimiento de directrices operativas, la disposición de herramientas de información, algunas actividades de formación, información a la opinión pública e intercambio de experiencias familiares, y, en la letra e, la tarea de establecer contactos con centros de intermediación nacionales y extranjeros. La Región, además, se reservaba la potestad de implementar exigencias administrativas.

El Gobierno renunció al recurso por la posterior derogación de la ley objeto de estudio constitucional.

4.5. Turismo e internacionalización de las empresas

El Presidente del Consejo de Ministros ha impugnado el artículo segundo, inciso primero, literal d, de la ley de la Región Marche del 11 de julio de 2006 (“Texto único de las normas regionales en materia de turismo”), por violación del artículo 117, incisos noveno y quinto, y literal g del inciso segundo. La norma impugnada se consideró censurable por involucrarse unilateralmente con las entidades públicas del sector, y en especial modo con el Instituto de Comercio Exterior y con la Agencia Nacional del Turismo. Además, esta norma violaría el artículo sexto de la ley 131 de 2003 por no considerar

necesaria la coordinación con la autoridad del Estado en la organización de actividades internacionales, violándose de tal forma el artículo primero de la ley 131 de 2003.

La Región Marche ha replicado que la disposición impugnada tiene la exclusiva finalidad de atribuir a la región una mera actividad de coordinación de las empresas turísticas de la Región que participan en Italia y en el Exterior, siendo estas competencias, en materia de turismo y de apoyo a las empresas, residuales de la Región.

La Corte ha establecido infundada la ilegitimidad constitucional.

Las normas impugnadas prevén coordinación con la Región por parte del Instituto de Comercio Exterior, anunciando una mera facultad y no una obligación, sin determinar alteración alguna de las competencias ordinarias de los distintos organismos. La posibilidad de que las Regiones puedan valerse del Instituto de Comercio Exterior está prevista también por las normas estatales, decreto ley número 112 del 31 de marzo de 1998, que transfiere a las Regiones funciones administrativas relativas a la organización y a la participación en ferias, muestras y exposiciones organizadas por las Regiones fuera de los límites nacionales, para favorecer la exportación de productos locales y la promoción financiera técnica y organizativa de las iniciativas de inversión y cooperación comercial e industrial de empresas italianas. El reglamento de la agencia para el turismo, contenido en el decreto 207 del 4 de abril de 2006, individúa en la Región una entidad destinataria de su actividad de consultoría y asistencia en materia de promoción de los productos turísticos.

4.6. Cooperación y desarrollo

4.6.1. Generalidades

Lo concerniente a la cooperación y desarrollo constituye desde siempre un asunto significativo e importante, de competencia de las Regiones, que ha producido una normativa propia para disciplinar sus actividades. El rol de las Regiones aparece en este contexto crucial, por cuanto representa el engranaje entre los órganos centrales y el tejido local, en la promoción y disciplina del importante fenómeno denominado cooperación descentralizada, que consiste en la implementación de relaciones directas con entidades de variada naturaleza. Estos proyectos son inherentes al bienestar de las poblaciones administradas, y se ajustan a las competencias regionales existentes en las novedades del Título V, como son la organización de los servicios sociales, el

desarrollo económico y el gobierno del territorio³⁵. Además, el tema de la cooperación descentralizada es conexo con el de la democracia participativa, visto que una de sus ambiciones es convertir las poblaciones en protagonistas, y no meramente beneficiarias, de las actividades desarrolladas. Es menester evidenciar que lo anterior vale en ambas vías de la relación de cooperación, convirtiendo en eficaces y efectivas las sumas y las energías invertidas. Por estos motivos es preciso manifestar que estamos frente a un fenómeno de gran valor estratégico, que tiene la finalidad de construir una globalización incluyente que sea capaz de combatir las tendencias de la polarización entre redes geográficas y sociales, que se acercan a la instauración de lo que ha sido significativamente definido como *apartheid global*³⁶.

4.6.2. Observatorio Interregional de Cooperación y Desarrollo

Otro indicio de la consistente iniciativa desarrollada por las Regiones en este campo es la existencia del organismo Observatorio Interregional de Cooperación y Desarrollo, del cual las Regiones OICS se han dotado con la finalidad de “perseguir objetivos conexos al desarrollo de actividades de cooperación por parte de las Regiones, Provincias autónomas, entidades locales”³⁷, cuyas finalidades y actividades están dirigidas a generar beneficios en las poblaciones de los países en vía de desarrollo y a una economía en transición del Sur y del Este del mundo, a las comunidades de inmigrantes en Italia provenientes de aquellos países y a las comunidades de italianos en el exterior³⁸. La naturaleza jurídica del OICS es sin ánimo de lucro³⁹. Es promovido por la Conferencia de los Presidentes de las Regiones, de la cual pueden hacer parte las Regiones y Provincias autónomas italianas⁴⁰. En pocas palabras, constituye un auxilio operativo, pero también es un centro de elaboración y estudio, dirigido a coordinar las actividades territoriales en el campo de la cooperación y desarrollo. Se trata de una entidad que debe ser aún valorizada en la óptica de una mayor eficacia e impacto del sistema Italia en las relaciones internacionales, desarrollando un rol importante y significativo, vinculando las actividades desplegadas por las distintas entidades regionales y el gobierno, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁵ Respecto de las concentraciones de las competencias regionales en estas tres áreas, D’Atena habla de “consolidación” de la vocación funcional de las Regiones. Cfr. *Terzo Rapporto annuale*, cit. p. XXI.

³⁶ Amoroso, *L’apartheid globale*, Roma, 1999.

³⁷ Artículo 2, inciso 3, del Estatuto.

³⁸ Artículo 2, inciso 2, del Estatuto.

³⁹ Artículo 1, inciso 3, del Estatuto.

⁴⁰ Artículo 1, inciso 5, del Estatuto.

4.6.3. Marco normativo nacional obsoleto

El marco normativo de las actividades regionales en este campo está establecido por la ley 49 de 1987, que, en evidente contraste con la realidad, tiende a que las Regiones sean simples instrumentos al servicio de las autoridades centrales. En el inciso cuarto de su artículo segundo se indica la posibilidad de concretar una serie de actividades de cooperación y desarrollo⁴¹, “utilizando las estructuras públicas de las Regiones, Provincias autónomas y entidades locales”, en coherencia con la función de promoción y coordinación reservada al Ministerio de Relaciones Exteriores según el artículo quinto de la misma ley.

Es un anacronismo confirmado por el decreto 177 del 12 de abril de 1988. Con la caída del Gobierno Prodi se perdió el último intento de reformar la materia, en consideración a la delegación por decreto adoptado el 5 de abril de 2007 por el Consejo de Ministros que, en el literal f del artículo segundo, establecía que el Gobierno tenía que “reconocer el rol y la función de la cooperación descentralizada como instrumento de participación activa de las comunidades territoriales para conseguir las finalidades de la presente ley previendo modalidades de cooperación con la política nacional de las iniciativas de las Regiones y Provincias autónomas”. El literal e del artículo primero de la misma ley establecía “activar formas de concertación” con la Conferencia Estado-Región, mientras que el segundo literal del mismo artículo indicaba, entre las tareas de la Agencia para la Cooperación y Desarrollo y la Solidaridad Internacional, asegurar la coherencia con las directrices y finalidades del literal e del artículo primero.

Es preciso afirmar que el legislador estatal ha apartado de su interés las relevantes y significativas actividades de cooperación y desarrollo por parte de las Regiones. Este dato de incoherencia es más evidente con la contradicción abundante representada por la masiva existencia de legislaciones regionales en materia. Es importante la circunstancia de que existan iniciativas en el campo de la promoción de la cultura de la paz y de los derechos humanos; de tal forma se ubican en el terreno de los grandes principios consolidados por las Naciones Unidas, que hacen parte de una especie de constitución planetaria, que se revela como necesaria para gobernar adecuadamente el proceso de globalización.

⁴¹ Prácticamente todas, a excepción de la participación de capital de organismos, bancos y recursos internacionales, y la transformación agrícola de territorios de producción de droga.

4.6.4. La ordenanza del 8-19 de julio de 2004 de la Corte Constitucional: un acontecimiento ejemplar

Son tres los más importantes pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia en los últimos cinco años. Ellos manifiestan la persistente lucha de posiciones entre el Estado y las Regiones, alimentada por un precario marco normativo, a más de una amplia indeterminación en la fase de transición. Ellos constituyen un índice significativo que identifica un sustancial retraso de las posiciones asumidas por los organismos centrales, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con las aspiraciones de las Regiones de dotarse de una irrenunciable e imprescindible autonomía. Pero la batalla para una autonomía política regional en el campo de la cooperación y desarrollo está muy lejana de ser vencida.

Este ostracismo tiene como bandera normativa de referencia la famosa formulación contenida en la ley 49 de 1987, según la cual la política de cooperación y desarrollo es parte integral de la política exterior, lo que comportaría a excluirla de las competencias del inciso tercero del artículo 117.

El primer pronunciamiento tiene como objeto el artículo 5, inciso tercero, literal d, de la Ley 9 de 2002 de la Región Marche, que comprende entre las actividades de cooperación internacional las acciones que corresponden a la realización de proyectos e intervenciones de organizaciones no gubernativas, incluso con el envío de voluntarios y de personal propio en países en vía de desarrollo. Según el gobierno este precepto va en contravía con los límites establecidos en la normatividad mencionada.

Es ejemplar el éxito del recurso gubernativo, que indica la vía, ya recorrida por las Regiones gracias a los ajustes introducidos por la advertencia gubernativa, para conciliar la autonomía normativa, de proyecto y operativa de las Regiones con el indeclinable rol de coordinación de las autoridades centrales.

4.6.5. La sentencia número 449 de 2005: afirmación de la competencia de las Regiones

En el mismo sentido se encuentra una segunda sentencia de la Corte Constitucional en asuntos de cooperación y desarrollo que parece sustancialmente significativa por su relación con los aspectos financieros y por haber aclarado incontestablemente que la materia de la cooperación y desarrollo hace parte de las relaciones internacionales de las Regiones, de acuerdo al tercer inciso del artículo 117 de la Constitución.

Para lo anterior la Corte ha tomado en consideración dos distintas normas de la Ley 350 del 24 de diciembre de 2003 (Ley del Presupuesto 2004), y más precisamente los incisos 43 y 75 del artículo tercero.

4.6.6. La sentencia 211 de 2006: un grave retroceso

El Gobierno actuó en consideración a que es de competencia del ejecutivo la “opción de establecer las prioridades de las áreas geográficas y de los países en los cuales debe ser actuada la cooperación para el desarrollo y la indicación de los medios de intervención”.

La Corte Constitucional ha acogido la posición del Gobierno, estableciendo que las relaciones internacionales y la política exterior, entendidas como las actividades internacionales de un Estado, deben ser unitariamente consideradas en correspondencia con las finalidades y directrices que son de exclusiva competencia del Estado mismo.

4.7. La Corte Constitucional y el tema de la soberanía

De un complejo estudio de pronunciamientos de la Corte Constitucional⁴² ha emergido que la progresiva erosión de la soberanía nacional en el plano internacional, específicamente por la integración europea, no implica una disminución en el plano interno, visto que “la soberanía interna del Estado conserva intacta su estructura esencial, no es ni siquiera mutilada por el significativo fortalecimiento de múltiples funciones que la Constitución le atribuye”.

La conclusión de la Corte es inaceptable, visto que se fundamenta en el significado corriente de soberanía⁴³ en el ámbito de los ordenamientos

⁴² Sentencias 245 de 1995, 6671964, 4971963, 29 de 2003 y 274 de 2003.

⁴³ En este contexto, el concepto de soberanía se presenta asociado al de autodeterminación, pero en el lenguaje de la praxis jurídica más reciente los dos términos vienen diferenciados. El derecho a la autodeterminación, por ejemplo, al contrario de la soberanía, es citado en la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas aprobada el 7 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Declaración afirma solemnemente en el artículo 3 que los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación, pero el sucesivo artículo 4 hace derivar el derecho a la autonomía y del autogobierno. Marcelli, *La condizione giuridica*, cit.

jurídicos, en donde asume un carácter definitivo que caracteriza las entidades como *superiores non recognoscentes*.

5. Conclusiones

Es necesario refrendar el amplio significado del desarrollo de actividades internacionales por parte de las Regiones italianas, además del aval dado al desarrollo de las mismas por parte del texto constitucional modificado.

Ese desarrollo y reconocimiento están caracterizados por un profundo dilema: si, por una parte, la materia de las actividades internacionales de las Regiones está disciplinada por el artículo 117, inciso tercero, como materia de legislación concurrente, por otra parte, su desarrollo concreto está sometido a un verdadero control sobre el mérito, con cierta legitimación del inciso noveno del mismo artículo relativo a los procedimientos a seguir para convenir los acuerdos con entes homólogos y con Estados. Se trata de una situación bastante atípica en relación con otras competencias regionales.

Las raíces de esta atipicidad se encuentran en la naturaleza misma de las actividades de carácter internacional, por cuanto proyectan las decisiones políticas del Estado en el foro global. Es notorio, además, que las directrices políticas de las Regiones puedan alejarse en cierta medida de aquellas nacionales. Es necesario preguntarse si, y hasta qué punto, es admisible un tratamiento de las actividades internacionales por parte de las Regiones en oposición al modelo normativo y de políticas públicas, al igual que preguntarse si existen, y cuáles serían, los valores fundamentales de los cuales es imposible alejarse, y quién es el titular de la decisión final.

Hasta el momento la solución a la cuestión está confiada al complejo procedimiento previsto en la Ley 131 de 2003, cuya exequibilidad la afirmó la Corte Constitucional con sentencia 238 de 2004. Aún no es posible establecer si dicho procedimiento será capaz de operar salvaguardando al mismo tiempo la autonomía regional y la necesidad de coordinación unitaria. Ya se han indicado los motivos de la necesidad de atribuir el correspondiente control a un órgano jurisdiccional e imparcial, una situación que actualmente no ha sido realizada.

La jurisprudencia constitucional sobre el tema permite entender la firme voluntad de la Corte en reconocer las competencias regionales en varios ámbitos, con la explícita afirmación de que la cooperación y desarrollo de las Regiones es de titularidad de las mismas, rompiendo la pretensión gubernativa de configurar las actividades de cooperación y desarrollo, en toda su

complejidad, como prerrogativa propia e inviolable, por cuanto parte de la política exterior. Otras áreas en las cuales la Corte ha efectuado un significativo reconocimiento de las competencias regionales son aquellas de la asistencia a los inmigrantes y la promoción del turismo. Por otra parte, la Corte Constitucional ha reafirmado, con un razonamiento inaceptable, el principio de unidad del Estado y de la indivisibilidad de su responsabilidad en el plano de las relaciones internacionales.

La actual fase de transición lleva a una ulterior consideración. No es posible ocultar que la política exterior está siendo sometida a una profunda transformación por el efecto de la globalización. Los Estados no tienen discrecionalidad en aceptarla y concebirla y actuarla⁴⁴, mientras el proceso determina el aumento de las posibilidades y de los terrenos de colaboración internacional, y al mismo tiempo favorece el acercamiento a los mercados globales, desencadenando dinámicas de competencia, pero también de colaboración, entre territorios que se encuentran con graves problemas, muchas veces comunes, no obstante la diversidad de realidades geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales. En este contexto se ha concretado la idea del codesarrollo, no con el objetivo de difundir en el planeta los modelos que han invadido las zonas económicamente más avanzadas, sino de impulsar una redefinición más incluyente de objetivos, salvaguardando el ambiente y considerando importante el desarrollo humano. Lo anterior depende, en gran parte, de la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos en múltiples sectores, y, en la mayor parte de las veces, de la competencia de las entidades regionales; de esta forma se delinea un fuerte impulso de las Regiones por infiltrarse en la red de relaciones a nivel transnacional. Es menester resaltar que este proceso debe inscribirse dentro del marco de la multiplicación y el fortalecimiento de los vínculos jurídicos internacionales y europeos, siendo necesaria una lógica de *multilevel governance* que sea capaz de dotarse de propias y precisas referencias axiológicas. Es indispensable acentuar el florecimiento de determinados valores comunes, como son la salvaguardia de la paz y de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la promoción de la democracia, que, con el reconocimiento hecho por la Constitución de las Regiones como válidos interlocutores, podrían concurrir de forma eficaz.

Un último análisis merece el dilema sobre la capacidad del ordenamiento jurídico interno de permitir una distinta disposición de la política exterior,

⁴⁴ El aspecto más vistoso del redimensionamiento está constituido por la prohibición de la guerra, solemnemente afirmado por el artículo 2, inciso 4, de la Carta de las Naciones Unidas y por varios textos constitucionales.