

La recepción del derecho internacional en la reforma constitucional de Santa Fe

por MARCELO TRUCCO^(*)

Sumario: I. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO HORIZONTE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. I.I. EL DERECHO INTERNACIONAL COMO LÍMITE A LAS FUNCIONES DE GOBIERNO. I.III. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD A CARGO DE LA CONVENCION REFORMADORA. I.III. ALCANCES DEL CONTENIDO DE LOS DERECHOS A LA LUZ DEL DIDH. – II. LA CUESTIÓN MALVINAS Y SUS ALCANCES. – III. FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN Y LA CAPACIDAD DE LA PROVINCIA PARA CELEBRAR CONVENIOS INTERNACIONALES. – IV. REFLEXIONES FINALES. UNA CONSTITUCIÓN DE SANTA FE CONVENCIONALIZADA.

I. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos como horizonte de la reforma constitucional en Argentina y en la provincia de Santa Fe

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) surgió como respuesta al reconocimiento del individuo como sujeto del derecho internacional operado luego de la Segunda Guerra Mundial. Desde ese momento, el mensaje de la comunidad internacional ante las graves y sistemáticas violaciones cometidas durante aquel conflicto fue que debía ponerse límites al poder del Estado y que, más allá de la tutela a través de normas locales que debía darse a los derechos y libertades más preciados del ser humano, debía existir un consenso mínimo de la comunidad internacional que los gobiernos debían respetar. Así, la protección de derechos a través de distintas declaraciones y convenciones universales y regionales, y la labor interpretativa de órganos internacionales judiciales y no judiciales obligaron a un cambio revolucionario, a una relectura del ordenamiento jurídico, bajo el paradigma del Estado constitucional y convencional de derecho.

La reforma constitucional nacional de 1994 puso en valor la jerarquía que debían tener sobre las leyes los tratados internacionales aprobados por el Congreso, pero

también decidió colocar junto a la propia Constitución a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Este mandato convencional obliga a los órganos del Estado a velar por la adecuación de las normas internas con las obligaciones internacionales (especialmente en materia de derechos humanos) aceptadas por el país.

Ahora bien, en un Estado federal, las provincias también resultan obligadas a cumplir con los tratados ratificados por la Nación. Al respecto, debemos recordar que el artículo 28 de la Convención americana sobre derechos humanos (CADH), titulado “Cláusula Federal”, establece la obligación de las autoridades de las provincias de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la Convención.

La reforma de la Constitución de Santa Fe implicó la oportunidad de adaptar, “*aggiornar*” y actualizar sus cláusulas desde una mirada humanista, centrada en la persona y en la tutela de sus derechos, con un horizonte que tuviera a los derechos humanos como elemento clave al momento de pensar el “diseño constitucional”, no solo a través del reconocimiento de derechos en particular, sino especialmente de la consolidación de las herramientas institucionales necesarias que permitan en la práctica la real concreción de los derechos, libertades y garantías plasmados en la Carta Magna provincial.

Resulta importante señalar que la Constitución santafesina realiza de la dignidad humana. El art. 10 sostiene que “el Estado reconoce a la persona humana su eminente dignidad y todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla”. Esta frase consolida la dimensión profundamente humana que ilumina el texto constitucional. Sin embargo, debemos advertir que la protección de derechos no se satisface únicamente con la adecuación normativa, sino que debe también ir acompañada de otras medidas, con el fin de que los derechos reconocidos puedan tener una verdadera operatividad. El art. 2 de la CADH sostiene que “[s]i en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Esta disposición cristaliza el “principio del efecto útil” de los compromisos internacionales, que obliga a concretar dichas obligaciones con medidas legislativas internas, pero también a la adopción de políticas públicas amplias, globales, concebidas bajo un enfoque de derechos humanos, que atiendan la mejor garantía de los derechos y libertades de la ciudadanía.

I.I. El derecho internacional como límite a las funciones de gobierno

Quien ejerce las funciones de gobierno no lo hace sin ningún tipo de restricciones. Por el contrario está sometido a límites que vienen dados por el ordenamiento jurídico. El artículo 2⁽¹⁾ de la Constitución de Santa Fe no solo menciona entre esos límites a los provenientes de la Constitución nacional, la propia Constitución provincial o las leyes que en su consecuencia se dicten, sino que –al adaptar el texto a las dimensiones convencionales de la reforma nacional del 94– ahora también obliga a los órganos provinciales a respetar no solo los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, sino a los demás tratados ratificados por el Estado Nacional. En este sentido, la Convención reformadora tuvo un acierto al dar mayor precisión al mandato de la

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, por ROLANDO E. GIARDINO, ED, 200-903; *Los tratados internacionales de Derechos Humanos y la Constitución Nacional*, por HORACIO A. GARCÍA BELSUNCE, EDCO, 2006-330; *Control de convencionalidad como método de supremacía de los tratados internacionales: hacia un nuevo rumbo en la jurisprudencia nacional*, por CARLOS ALBERTO FOSSACECA, EDCO, 2010-580; *El agotamiento de los recursos internos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1981-2006)*, por SEBASTIÁN ALEJANDRO REV, ED, 217-608; *Conversación sobre la jurisprudencia actual de la Corte Suprema y el control de constitucionalidad*, por MIRTHA ABAD, EDCO, 2015-539; *La Corte Suprema, guardiana de la Constitución: división de poderes, independencia judicial y protección de los derechos constitucionales*, por JUAN SANTIAGO YARRI, EDCO, 2015-601; *El derecho al recurso contra la sentencia absolutoria revocada. Nuevo panorama a partir de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Mohamed vs. Argentina” y “Mendoza vs. Argentina”*, por LAURA ISABEL AYALA, EDPE, 02/2015-5; *¿Puede válidamente la Corte Interamericana obligar a que una Corte Suprema nacional deje sin efecto una sentencia suya?*, por NÉSTOR PEDRO SAGÜES, ED, 272-437; *El rol de la Corte Suprema en el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado argentino*, por MARÍA DEL ROSARIO DE LA FUENTE, ED, 271-651; *Ejecutando sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una contestación de oficio muy especial*, por ESTELA B. SACRISTÁN, EDCO, 2017-58; *COVID-19 y derechos humanos. La respuesta de los órganos interamericanos de protección de derechos humanos frente a la pandemia*, por LUCÍA BELLOCCHIO, Revista de Derecho Administrativo, mayo 2020, Número 5; *La República Argentina ante la Corte IDH: año 2018*, por PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO, ED, 283-659; *El margen de apreciación nacional en la lectura de los tratados internacionales: ¿laberinto o techo del derecho internacional de los derechos humanos?*, por LAUTARO E. PITTIER y RICARDO G. RINCÓN, ED, 283-795; *La revisión de la cosa juzgada nacional frente a las sentencias de la Corte IDH*, por SERGIO NICOLÁS JAILL, ED, 284-919; *El derecho internacional de los derechos humanos y el constitucionalismo argentino: balance, debates y propuestas*, por MARÍA GABRIELA ÁBALOS, *El Derecho Constitucional, Edición Especial “A 30 Años de la Reforma Constitucional”*. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor titular por concurso de Derecho Internacional Público (Cátedra A) en la Facultad de Derecho de la UNR. Docente de Derechos Humanos en la UCA sede Rosario. Docente de Grado y posgrado en distintas universidades del país y del extranjero. Asesor del Gobierno de la provincia de Santa Fe en la Reforma Constitucional.

(1) Art. 2: “El pueblo y los órganos del Estado que él elige y ejercen la potestad de gobierno están sometidos a los límites que establecen esta Constitución, la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, los demás tratados internacionales ratificados por el Estado argentino y las leyes dictadas en su consecuencia. La soberanía reside en el pueblo y emana exclusivamente de él. Nadie puede atribuirse legítimamente su ejercicio”.

ley de necesidad⁽²⁾ que solo recomendaba incorporar en la enumeración a los instrumentos con jerarquía constitucional⁽³⁾. La inclusión también de los demás tratados internacionales pone en mejor sintonía la cláusula del artículo 2 provincial con el artículo 75, inc. 22, revelando que el deber de cumplimiento es hacia el derecho internacional convencional en general, aunque haya una lógica preocupación de poner énfasis en aquellos que se refieren a la materia de derechos humanos.

1.II. El control de convencionalidad a cargo de la Convención reformadora

Cuando hablamos de que los órganos que ejercen las funciones de gobierno en la provincia deben respetar las obligaciones internacionales, incluimos en dicho compromiso a los tres poderes del Estado. Es decir que la obligación de practicar el test de convencionalidad no solo recae en los órganos judiciales al momento de aplicar e interpretar las normas internas, sino también en el poder legislativo cuando sanciona las leyes y en el Poder Ejecutivo y en la administración pública en general cuando emite normas, diseña y ejecuta políticas públicas. Al respecto sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que “si bien internamente los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son distintos e independientes, todos ellos conforman una unidad indivisible y por lo mismo el Estado debe asumir la responsabilidad internacional por los actos de los órganos del poder público que transgredan los compromisos internacionales”⁽⁴⁾.

Cuando se asume la obligación de hacer efectivo los derechos y libertades reconocidos en las convencionales, el Estado provincial debe responder como un todo. Al respecto, Sergio García Ramírez, al expresar su voto razonado en el caso “Myrna Mac Chang vs. Guatemala” sostuvo: “No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio –sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto– y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del ‘control de convencionalidad’ que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional”⁽⁵⁾. Sin dudas entre los sujetos obligados a realizar el control de convencionalidad está también el Poder constituyente. De allí que la Convención reformadora practicó en su labor el test de convencionalidad, esto es, cotejó que las cláusulas constitucionales resultaran compatibles con las convenciones en vigencia y que, en relación a los instrumentos regionales de derechos humanos, también se respetaran las interpretaciones surgidas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El ejercicio del control de convencionalidad a cargo de la Convención reformadora despeja toda duda en relación a que la propia Constitución provincial es material controlado cuando se realiza el test de convencionalidad. Al respecto debemos tener presente que el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados impide a un Estado alegar el derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado. De allí que la Constitución también deba estar al servicio del cumplimiento de las obligaciones internacionales. A su vez, la importancia del control radica en tener presente que no

todo lo constitucional es en sí mismo convencional. Es decir, pueden existir cláusulas constitucionales opuestas a una convención internacional o con un alcance distinto al señalado por tribunales internacionales. Si esto se verificase, el juez, debería inaplicar la norma constitucional inconventional o bien, al aplicarla en un caso concreto, interpretarla conforme (y no contra) lo estipulado en las convenciones internacionales. En igual sentido, poner en diálogo la Constitución provincial con las convenciones y estándares que emanan de la comunidad internacional, reafirman la idea que “ya no bastan las soluciones puramente constitucionales”⁽⁶⁾ si no se realiza un análisis e interpretación amplio que logre armonizar todo el ordenamiento jurídico vinculante, el que proviene de fuentes internas, pero también el que viene dado por las fuentes internacionales⁽⁷⁾.

1.III. Alcances del contenido de los derechos a la luz del DIDH

Un tema debatido a lo largo de la Convención reformadora fue decidir la mención y el reconocimiento de derechos ya consagrados en la Constitución nacional o si, por el contrario, dicha mención resultaba reiterativa, redundante y hasta innecesaria a la luz del artículo 11 del texto provincial que reza: “Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran”. Para algunos convencionales reformadores esta cláusula engloba el reconocimiento de todos los derechos y, por lo tanto, no hacía falta un abordaje o tratamiento en particular.

En mi opinión, la mención a los derechos que consagra la Constitución santafesina reformada no resulta ni redundante ni reiterativa. Todo lo contrario. Por un lado, enfatiza, pone en valor, resalta la importancia y la trascendencia que asumen los derechos en el marco de un instrumento constitucional, un fuerte contenido simbólico que guarda coherencia con la perspectiva humanista proyectada por la Convención reformadora. Por otro lado, entiendo que es valioso “lo que se dice” pero mucho más relevante “cómo se lo dice”, es decir, qué alcances se da al contenido de la cláusula constitucional que obliga a la provincia a reconocer y a garantizar derechos. Aquí se advierte la concreta dimensión convencional. No basta con una enunciación que solo recuerde al Estado el deber de reconocer un derecho, sino que dicho reconocimiento debe completarse con las características y alcances señalados en las convenciones internacionales y junto a la exégesis brindada por los órganos internacionales, especialmente por la Corte IDH, tanto en su labor contenciosa como consultiva. Un ejemplo concreto: la nueva Constitución podría haber dicho solamente que la provincia reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información pública o haberlo abordado conjuntamente con el derecho a la libertad de expresión como hacen otras constituciones provinciales; sin embargo, el texto amplía su contenido al sostener que la información “debe ser suministrada sin dilaciones, de manera clara, completa y concreta, guiada por el principio de máxima divulgación, sin más limitaciones que las que establezca la ley en resguardo de la seguridad pública y la intimidad de las personas. Todo órgano del Estado que deniegue la información está obligado a fundamentar dicha decisión”. Todas esas características, principios, limitaciones provienen de tratados internacionales universales y regionales que abordan el derecho de acceso a la información y de los estándares brindados por la Corte IDH⁽⁸⁾. Otro ejemplo muy claro se observa cuando la Constitución aborda las medidas de acción positiva que son necesarias adoptar para garantizar condiciones de

(2) La importancia que la reforma dio al derecho Internacional se plasmó desde un comienzo en la propia ley de necesidad aprobada por la legislatura provincial. El primer artículo que la ley manda a modificar a la Convención reformadora es el artículo 2, dado que hasta ese momento, la Constitución santafesina del 62 no traía ninguna mención al Derechos internacional en general ni al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en particular.

(3) Por ejemplo, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) o la Convención interamericana para eliminar toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad; no obstante, ser tratados de derechos humanos, aún no cuentan con jerarquía constitucional. En igual sentido, por ejemplo, la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados, la Convención de Viena sobre Relaciones consulares de 1963 o la Convención Interamericana contra la Corrupción, entre otros, no son específicamente instrumentos de derechos humanos, pero deben ser cumplidos igualmente por quienes ejercen funciones de gobierno.

(4) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, sentencia de 5 de febrero de 2001 (fondo, reparaciones y costas), párrafo 61, apartado I.

(5) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, sentencia de 25 de noviembre de 2003 (fondo, reparaciones y costas). Voto razonado Juez Sergio García Ramírez.

(6) Véase, al respecto, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Boyce y otros vs. Barbados”, sentencia de 20 de noviembre de 2007 (excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas); Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile”, sentencia de 5 de febrero de 2001 (fondo, reparaciones y costas).

(7) Deberá insistirse con el llamado “diálogo multifuentes”, es decir, la articulación y armonización entre el derecho interno y el derecho internacional, no como órdenes contrapuestos, sino como fuentes que, conviviendo en un mismo ordenamiento jurídico, obran como herramientas al servicio de aportar la mejor solución en el caso concreto.

(8) Véase, al respecto, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

igualdad y no discriminación en el acceso y ejercicio de derechos a personas que pertenecen a grupos en situación de desventaja estructural o especial vulnerabilidad. Allí se menciona la obligación de protección integral de niños, niñas y adolescentes, atendiendo a su interés superior y al derecho a ser escuchados de acuerdo con su autonomía progresiva; o cuando se pone especial énfasis en respetar el principio de participación paritaria de las mujeres y velar por su protección contra toda forma de violencia, y en el mandato de respetar los derechos de las personas con discapacidad, para poder garantizarles una vida plena y efectiva, promoviendo los apoyos y ajustes razonables con enfoque de diseño universal y accesibilidad. Todas estas premisas están basadas en el Derecho Internacional de los derechos Humanos y obran como garantías mínimas que deben ser respetadas y cumplidas por los órganos del Estado provincial.

Por otra parte, la Constitución de Santa Fe aprovechó para abrirse al reconocimiento de nuevos derechos que –incluso– no son mencionados en la Constitución nacional, por ejemplo, se reconoce que “toda persona tiene derecho de acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento (art. 34), el reconocimiento del “derecho a la ciudad fundado en el uso pleno y equitativo, en su función social y ambiental, en los principios de participación ciudadana, gestión democrática, justicia espacial, equidad social e intergeneracional y respeto a la diversidad cultural” (art. 35); los derechos digitales, plasmados en el derecho de toda persona “al acceso universal, equitativo, asequible, sin discriminación, continuo y de calidad a la tecnología, a la conectividad y a la infraestructura tecnológica”; el derecho a la seguridad, es decir, “el derecho de toda persona a vivir en un entorno físico y digital seguro, libre de violencias y amenazas (art. 30); los derechos de las víctimas de delitos y, en su caso, sus familiares “a un trato digno y respetuoso de su intimidad, al acceso a la justicia” (art. 31), entre otros.

Pero no solamente hay una ampliación de derechos. El texto constitucional mantiene la mención del reconocimiento de deberes⁽⁹⁾ y la obligación de cada miembro de la comunidad de no interferir en el goce y ejercicio de derechos por los otros integrantes de la sociedad.

II. La cuestión Malvinas y sus alcances

La incorporación de una cláusula en la Constitución provincial que reafirme el legítimo reclamo de soberanía argentina sobre Malvinas fue el artículo que logró el mayor consenso en la Convención reformadora⁽¹⁰⁾. No resultó solo una formalidad, sino un acto de afirmación histórica y de compromiso con una causa que define la identidad nacional y provincial⁽¹¹⁾.

La ley de necesidad habilitó la discusión en el sentido de reconocer la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares. Era la oportunidad para que la causa Malvinas sea apropiada también como reclamo persistente e irrenunciable y asumida como una verdadera política de Estado en la provincia de Santa Fe. La redacción final del artículo 4 establece: “La Provincia ratifica de manera irrenunciable la legítima e imprescriptible soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, los espacios marítimos e insulares correspondientes, su proyección antártica y su plataforma continental, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de esos territorios, la restitución de la integridad territorial, el ejercicio pleno de la soberanía y el respeto del modo de vida de sus habitantes –conforme a los principios del derecho internacional– constituyen objetivos permanentes e irrenunciables. La Provincia promueve e implementa políticas activas para la protección de los veteranos de guerra y políticas educativas para el ejercicio de la memoria activa”.

(9) Art. 36: “El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por la ley exclusivamente, necesarias para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y del bien estar general”.

(10) Fue el único artículo de la Constitución adoptada por unanimidad.

(11) En la redacción final del artículo 4 fue muy importante la intervención en el debate en comisiones de organizaciones que durante mucho tiempo contribuyen a la causa Malvinas, entre ellos fueron escuchadas la Federación de Ex Combatientes de Santa Fe y el Centro de Ex Soldados Combatientes de Malvinas de Santa Fe.

Al incorporar este artículo, Santa Fe refuerza su compromiso con la unidad nacional y con una de las causas más sentidas por todos los argentinos. Un aspecto saliente es que la cláusula se incorporó como definitiva (ya no transitoria como en la Constitución nacional) y su ubicación entre los primeros artículos del nuevo texto da cuenta de la importancia que tiene la causa Malvinas en la arquitectura constitucional santafesina.

Para el derecho internacional es también una oportunidad de plasmar en la Constitución principios rectores del derecho de gentes que operan directamente en la cuestión Malvinas, a la vez que permiten reafirmar los títulos o fundamentos que sostienen el legítimo reclamo argentino sobre los territorios ocupados. Por un lado, la afirmación del principio de integridad territorial descarta el intento de hacer valer la aplicación del principio de autodeterminación en la cuestión Malvinas. Desde el punto de vista del derecho internacional y de las resoluciones adoptadas por la Asamblea general de la ONU, en el caso de las Islas Malvinas es imposible la aplicación del principio de la autodeterminación de los pueblos. Los habitantes de Malvinas no constituyen un “pueblo” soberano con derecho a la libre determinación, sino una población implantada por la propia potencia colonial luego de que ocupó las islas por la fuerza y expulsó a las autoridades argentinas en 1833. Resulta en ese sentido clara la resolución 1514⁽¹²⁾, cuando dice que “todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

Por otra parte, el artículo 4 extiende la reafirmación sobre la legítima e imprescriptible soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, a los espacios marítimos e insulares correspondientes, incluyendo de manera especial su proyección antártica y su plataforma continental. Cabe recordar que, en abril de 2009, la Argentina efectuó, ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas (CLPC), la presentación completa del límite exterior de la plataforma continental, incluyendo la prolongación natural de su territorio perteneciente a la parte continental, insular y el Sector Antártico Argentino. Respecto a esta parte, el CLPC decidió no expedirse en virtud de reconocer la existencia de una controversia con el Reino Unido por la soberanía de las islas –así como tampoco se expidió sobre la plataforma generada por Antártida, atendiendo a la cláusula de suspensión de reclamos de soberanía que establece el Artículo IV del Tratado Antártico–.

A su vez, es una característica distintiva del artículo 4 el compromiso que asume el Estado provincial de promover políticas activas para la protección de los veteranos de guerra. Esta definición resulta importante porque, más allá del valor que representa que una Constitución asuma como cuestión de Estado el reclamo sobre Malvinas, la consideración para quienes con lealtad y valentía defendieron nuestros territorios se convierte en un justo reconocimiento que deberá ser acompañado de políticas efectivas que redunden en beneficio de los veteranos de guerra. Asimismo, resulta trascendente que Malvinas integre de manera obligatoria los planes de estudio de los distintos niveles de enseñanza a nivel provincial. La educación y la transmisión generacional de la gesta de Malvinas, el mantener la memoria activa sobre su historia, el legado de los veteranos de guerra es una obligación que desde la reforma queda comprometida por el propio texto constitucional.

III. Federalismo de concertación y la capacidad de la provincia para celebrar convenios internacionales

El federalismo de concertación resulta clave en la articulación entre provincias y entre estas con el Estado nacional. Para Antonio M. Hernández “es una herramienta fundamental para el desarrollo equilibrado e integrado del país, a través de sus múltiples aplicaciones”, y además considera que “debe existir un mayor equilibrio en el diálogo entre el presidente y los gobernadores, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional”⁽¹³⁾. La reforma constitucional de Santa

(12) Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Asamblea general de Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1960.

(13) Hernández, Antonio María, “Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, año XLIX, núm. 146, mayo-agosto de 2016, pp. 375-418.

Fe concretó en el artículo 48 el mandato de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994 en un doble sentido: Por un lado, al “propiciar la conformación de regiones junto con otras provincias con intereses comunes con el objeto de potenciar el desarrollo económico, social, productivo e institucional”. Y, por otro lado, al señalar que “la provincia puede celebrar convenios con otras naciones, con entes públicos y privados extranjeros y con organismos internacionales sobre materias no delegadas a la Nación”. Esta última facultad estaba vedada históricamente a las provincias, siendo habilitada recién en la reforma del 94. Esta competencia ahora se formaliza en la Constitución santafesina, de modo que se pone en valor el reconocimiento de la subjetividad internacional de los entes subnacionales de cara a las relaciones internacionales.

La inserción de las provincias en el plano internacional resulta fundamental para fortalecer la integración y la articulación de estrategias de cooperación que le permita a los entes subnacionales promover el desarrollo y las oportunidades de crecimiento ante un escenario global cada vez más competitivo. Promover la internacionalización resulta una herramienta clave para profundizar materias de suma importancia para el crecimiento de la provincia tales como el comercio, el crédito internacional, la agricultura y educación, salud, desarrollo, entre otros. Sin embargo, los convenios internacionales que la provincia celebre están limitados por tres aspectos señalados por la Constitución nacional: en primer lugar, debe recordarse que es el Estado Nacional quien fija la política exterior. De allí que un convenio internacional celebrado por la provincia no podría ir en contra de dicha política⁽¹⁴⁾. El segundo límite tiene que ver con la imposibilidad de que esos acuerdos versen sobre temas delegados al gobierno nacional. Cuestiones vinculadas, por ejemplo, a límites territoriales, materia penal, nacionalidad o extradición quedarían excluidas de estos convenios. A su vez, tampoco la provincia podrá asumir obligaciones que lleven a comprometer el crédito público.

En relación a los sujetos con los cuales la provincia puede vincularse, el artículo 4 no solo se refiere a Estados extranjeros, sino que amplía la posibilidad de vinculación con otros entes públicos y privados extranjeros y con organismos internacionales. Esta enumeración amplia resulta acertada, pues engloba a distintos actores cuya intervención suele ser importante en la práctica, especialmente vinculada a la cooperación e integración regional.

La facultad habilitada a la provincia para celebrar convenios internacionales obligó a adaptar las competencias atribuidas al Poder Ejecutivo, encargado de negociar y eventualmente firmar dichos convenios y al Poder Legislativo, encargado de aprobar en el caso que correspondan esos acuerdos. En definitiva, la Constitución provincial reproduce el procedimiento para la celebración de tratados receptado por la Constitución nacional.

Finalmente, cabe destacar que en el tratamiento vinculado a regiones y áreas metropolitanas, el nuevo texto provincial también habilita a los municipios a celebrar convenios con organismos internacionales de integración y cooperación (artículo 159). Esta disposición refuerza la promoción de la cooperación descentralizada y la internacionalización de entes locales y representa una dimensión novedosa y actualizada de la autonomía de los municipios para poder generar vínculos propios a nivel internacio-

nal⁽¹⁵⁾. Será un desafío para las cartas orgánicas que podrá adoptar cada ciudad el establecer los alcances y las condiciones que deberán regir el relacionamiento internacional del municipio.

IV. Reflexiones finales. Una Constitución de Santa Fe convencionalizada

En este breve recorrido, hemos podido advertir la incidencia que tiene el derecho internacional a lo largo de toda la constitución reformada. Sus principios y estándares recorren de manera transversal cada capítulo del texto constitucional e impacta en el reconocimiento de derechos y en el diseño de las políticas públicas. La Constitución reformada de Santa Fe cristaliza el paradigma de Estado constitucional y convencional de derecho.

La recepción del derecho internacional, y en particular, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, nos deja como resultado una *Constitución de Santa Fe convencionalizada*, es decir, como bien nos enseñara Néstor Sagüés⁽¹⁶⁾, una Constitución depurada de sus ingredientes opuestos a las convenciones internacionales, y a su vez enriquecida, ampliada en su contenido y alcances por dichos instrumentos y por la jurisprudencia internacional. En adelante, las próximas leyes que deberá sancionar la legislatura provincial deberán ajustarse a esta Constitución convencionalizada, que, sin dudas, representa un avance significativo en la recepción a nivel local del derecho internacional.

No obstante, debe remarcarse que el derecho internacional no impone condiciones ni intenta erigirse en un ordenamiento superior de manera arbitraria. Por el contrario, siempre los tratados internacionales (especialmente los de derechos humanos) operan como garantías mínimas, como pisos, pero nunca como techos, es decir, que las normas internas pueden aumentar o enriquecer la protección que brindan las convenciones internacionales. A su vez, si bien por mandato constitucional los tratados aprobados por el Congreso gozan de jerarquía superior a las leyes (y algunos instrumentos de derechos humanos de jerarquía constitucional), eso no implica que en un caso concreto se pueda alegar la primacía de una norma interna por sobre una disposición convencional, en tanto se logre demostrar que esa norma local resulta más amplia, más beneficiosa a la garantía de derechos de la persona. El principio *pro persona* siempre actúa como pauta de preferencia normativa al momento de la mejor tutela de derechos y libertades.

La nueva Carta Magna de Santa Fe da sobradas muestras de adaptación convencional. Los órganos que desempeñen la función de gobierno tendrán la enorme responsabilidad de dotar de efecto útil a los postulados constitucionales.

VOCES: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO - DERECHOS HUMANOS - PERSONA - ORGANISMOS INTERNACIONALES - TRATADOS INTERNACIONALES - SENTENCIA - CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO CONSTITUCIONAL - ESTADO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - TRATADOS Y CONVENIOS - PODER JUDICIAL

(15) Algunas experiencias de cooperación internacional de municipios en el marco de la integración regional ya tienen varios años, como el caso de “Mercociudades”, una red de más de 400 ciudades de 12 países de América, conformada con el objetivo de potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica.

(16) Véase, entre otros trabajos, Sagüés, Néstor Pedro, “De la constitución nacional a la constitución convencionalizada”, en E. Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional Transnacional*, México, Porrúa, 2016, pp. 3 y ss.

(14) Podría pensarse, por ejemplo, en la decisión adoptada por el Estado Nacional de suspender las relaciones diplomáticas con un país determinado. Esa decisión de política exterior no podría ser desconocida por la provincia mediante la suscripción de convenios que ignoren la interrupción de vínculos diplomáticos con el país en cuestión.