

ESTUDIO DEL SISTEMA NORMATIVO REGIONAL

INFORME FINAL



Dra. Celia Mayer
Noviembre 2001.

Consejo Federal de Inversiones

Estudio del Sistema Normativo Regional

Informe Final

I - Encuadramiento normativo de la actividad de las regiones

1- Fundamentación Constitucional de las Regiones.

Fundamentación constitucional de las regiones. Constitución Nacional. Constituciones Provinciales. Alcance de las facultades y competencias provinciales. Principios sobre división de poderes. Órganos de administración de la región. Parlamentos regionales. Modificación constitucional de 1994 sobre la vinculación de las provincias con estados extranjeros.

2- Niveles regionales formales y jerarquías normativas.

Definición de competencias y jerarquías normativas. Sus contenidos en los distintos marcos regionales vigentes. Tratados, acuerdos, protocolos, decisiones, resoluciones, declaraciones, recomendaciones y demás actos concertados.

3- Posibilidad de aplicación de normas o principios de la Unión Europea o Mercosur a las regiones interprovinciales.

Antecedentes del proceso de formación de la Unión Europea. Marco Institucional. Políticas de equilibrio.

4- El principio de equidad en el desarrollo nacional y el equilibrio interno de cada una de las regiones.

Primeras consideraciones. Datos estadísticos que muestran la situación económico social relativa del país y de las provincias. Referencia a distintos regímenes de promoción de áreas de menor desarrollo relativo. Los desequilibrios regionales y el ordenamiento territorial.

5- Las regiones en el año 2001.

Estancamiento o lentificación de los procesos públicos de integración regional. Perspectivas de activación

II- Temas determinados por la Dirección de Coordinación. En colaboración con otros expertos regionales

- 1 Propuesta de Tratado Interprovincial de Creceneo Litoral. Dra. Güidi (col.)
- 2 Situación Internacional- Escenario 0 (aspectos políticos). Dr. Sosa (col.)

III . Alternativas para el planeamiento operativo de las regiones.

- 1- El estado red y las regiones, en un régimen federal.
- 2- El federalismo participativo como base del desarrollo de las regiones.
- 3- Artículos de la Reforma Constitucional de 1994, referidos a la jerarquía normativa de los Tratados Internacionales .

Antecedentes de la Constitución en materia de Tratados. Distintos tipos. Opinión de los autores sobre la modificación de 1994 en la materia. Síntesis. La participación activa de las provincias y regiones en la negociación de los tratados Internacionales.

- 4- Esquema de gestión para la reactivación de los procesos regionales.

Caracterización de las regiones según tipo de actividades y grado de desarrollo. Inserción en el mundo. Directrices estratégicas. Aspectos complementarios.

IV . Relacionamiento del Consejo Federal de Inversiones con las Regiones.

Antecedentes. Secretaría Técnica, Secretaría Administrativa, Asesoramiento Institucional de las regiones, ejercidos por el CFI. Bases de regulación de la participación del CFI en las regiones concertadas

1- Fundamentación Constitucional de las regiones

Cabe distinguir dos tipos de regiones a los cuales se refiere el texto constitucional. Uno de base geográfica o jurisdiccional tomado en el artículo 75 inciso 19 y referido a las facultades del Congreso para proveer al crecimiento de la nación mediante la promoción de políticas diferenciadas, que tiendan a equilibrar *el desarrollo relativo de provincias y regiones*. Se trata indudablemente en este caso de regiones territoriales, determinadas en base a parámetros físicos, económicos o sociales que hacen al desarrollo que se prevé equilibrar dentro del país como conjunto.

También con una base territorial referida a las jurisdicciones provinciales, el nuevo artículo 124 establece que las provincias *podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*.

Esta pretendida innovación del art. 124, en cuanto a la posibilidad de las provincias para constituir regiones(recordemos que con anterioridad ya existían regiones y entes regionales conformados por distintas provincias) tiene un propósito más profundo que el mero reconocimiento de que puedan institucionalizarse las regiones, sino que tiende a crear por ley, un nivel intermedio entre Nación y provincias. (o eventualmente suprimirlas con el argumento de que son "inviabiles", utilizando para ello el procedimiento previsto en el artículo 13 de la Constitución Nacional)

Esta afirmación cuya validez sería interesante discutir, se basa en que en forma casi inmediata (1996) fue presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, un proyecto de ley (Las regiones para el desarrollo económico social - Menem -Dromi) que estructuraba las regiones dentro de todo el país, mediante la transferencia a las mismas de facultades delegadas constitucionalmente a la Nación y de aquellas reservadas o concurrentes de las provincias, en materia económico- social.

"Es la regionalización por ley nacional, por voluntad de la Nación, pero articulada por la adhesión de las provincias, a través de las llamadas " leyes - convenio"... "en este proyecto se busca que la ley nacional fije los principios, objetivos y contenidos o materias de modo de evitar una posible *anarquía regionalista*, que nos lleve a la frustración" (Exposición de Motivos del Proyecto de ley).

Estas regiones determinadas y fijas resultarían así "una composición superadora para una auténtica alternativa federal, para la recomposición de los intereses

económico- sociales de las provincias, que no pueden quedar unidas y a la vez separadas por *caprichosos límites territoriales*"

Las regiones propuestas (Norte, Mediterránea, Andina, Patagónica, Litoral, Bonaerense y Area Metropolitana) tienen cada una sus propios órganos: la Junta de Gobierno, integrada por los gobernadores de las provincias que la conforman, el Jefe de Gabinete (con poder de veto) y los ministros nacionales con competencia en los asuntos económico- sociales (art. 16); la Junta de Administración, conformada por los ministros provinciales con competencia en los asuntos económico- sociales y dos delegados del PEN; el Secretario General Ejecutivo y la Comisión Parlamentaria Regional

En el presupuesto nacional se asignarían a las regiones los recursos y gastos relativos a las competencias que se transfieren, sumando la parte correspondiente de los presupuestos provinciales relativos a las materias afectadas a la integración regional. Cada región administrará su presupuesto.

A pesar de que en este momento este proyecto parece olvidado, (aunque no para el Banco Mundial) nos hemos detenido en alguno de sus 68 artículos, y en las ideas que en él se sustentan, porque en forma deliberada o no, han sido tomados por algunas provincias, para la conformación de nuevas regiones. Así por ejemplo su carácter cerrado, sus niveles de organización o cláusulas que directamente lesionan las autonomías provinciales (dictado de reglamentos

regionales, con el fin de uniformar la legislación en su ámbito inc. I, art 17 Dromi; art. 10, Tratado Región Centro)

El otro tipo de región, es el de la región concertada flexible, que se basa en el artículo 125 (107 en la Constitución del 53) referido a la facultad expresamente reservada por las provincias, de celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común (primera parte) y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. (in fine), concretando de este modo el llamado federalismo de concertación, desarrollado entre otros autores, por Pedro Frías y adoptado por varias constituciones provinciales.

Este concepto de región se contrapone a las definiciones tradicionales determinadas fundamentalmente por la delimitación de un territorio cerrado (regiones geográficas, regiones plan) en tanto capta la permeabilidad de las fronteras jurisdiccionales o políticas y la interrelación de los factores económicos, sociales y ambientales que hacen inviable el desarrollo excluyentemente endógeno de las regiones.

La región se concibe entonces no como un marco estático, sino como un proceso, que a través del acuerdo, establece las políticas comunes en materia económica, social y ambiental de las provincias involucradas. Dentro de ellas se diseñarán los proyectos y las acciones de interés común (servicios, infraestructura,

compatibilización de normas, creación de redes etc.) a través de los cuales se desarrolle una integración horizontal por objetivos.

Nada impide que para el cumplimiento de determinados fines puedan, dentro de la región flexible, crearse organismos con atribuciones específicas, como entes interprovinciales prestadores de servicios, bancos o bolsas regionales, administración de recursos naturales, coordinación y control de exportaciones etc. (Ejemplo de ello es el Comité de la Hidrovía Paraná Paraguay, dentro de Crecenea Litoral.)

En la región concertada flexible, no hay riesgos de burocratización, porque fundamentalmente lo que se crea es un mecanismo de concertación, en base a la previa fijación de objetivos compartidos, a cargo de los funcionarios provinciales, de acuerdo a sus niveles de competencia. No es una estructura orgánica con duplicación de las funciones que ya ejercen las provincias integrantes.

Esto hace que se mantengan intactas las autonomías provinciales y flexibiliza la vinculación múltiple entre provincias, regiones y subregiones. Como consecuencia, cada provincia puede acordar objetivos específicos o sectoriales y un mecanismo de concertación con determinadas provincias o regiones y al mismo tiempo hacerlo con otras para otros objetivos.

Se compatibiliza de este modo la situación de las provincias con distintas pertenencias regionales, como es el caso de las provincias del litoral, del centro y del norte , cuyas vinculaciones directas dentro de una región, no impiden su relacionamiento o integración con otras. Tal por ejemplo, es el caso de las provincias de Santa Fé y Entre Ríos que conforman al mismo tiempo la Región Centro y la de Crecencia Litoral y que eventualmente y para otros objetivos concretos (corredor bioceánico) podrían integrarse al Norte Grande, o al NOA .o a otras regiones o subregiones fronterizas.

Estos casos, que son frecuentes, no tienen solución en el marco de las regiones institucionalizadas cerradas, como la resultante del Tratado de la Región Centro, que intenta en una propuesta de reglamentación diferenciar las provincias que integran el Tratado marco y que componen los organismos de el derivados, de las provincias con las que se firmen "protocolos adicionales", en que se formalizan otros acuerdos, subordinados a las decisiones del "núcleo duro" original. (M. González y J Ortega. Región Centro. Naturaleza y perspectivas jurídico-institucionales. 2001)

El concepto de región concertada flexible, además, posibilita la formación de otros tipos de regiones, no sólo las interprovinciales por jurisdicciones completas, sino aquellas compuestas por sectores productivos o de servicios, o nucleamientos para la realización y manejo de proyectos, para la integración con subregiones internas o internacionales y al no tener una base exclusivamente territorial, abre la puerta a la creación de regiones virtuales.

1.1 Constitución Nacional

El artículo 124 de la Constitución Nacional, modificada en 1994 establece que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Las regiones habrán de conformarse a través de Tratados Interjurisdiccionales que se encuadran dentro de los mencionados por el artículo 125, que se refiere a la facultad de las provincias para celebrar tratados parciales con fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común.

1.2 Constituciones Provinciales - Alcance de las facultades y competencias de las Provincias, en materia regional.

No todas las constituciones provinciales se refieren en forma específica a lo regional o a las facultades para la creación de regiones o subregiones en el orden local, pero sí se puede afirmar que todas tratan el procedimiento y las facultades de los distintos poderes para la concertación interprovincial o interjurisdiccional a través de la celebración de tratados o acuerdos.

Así la Constitución de la provincia de Buenos Aires (1994) en el inciso 9 del artículo 103 , establece como atribución del Poder Legislativo la de aprobar o

desechar los tratados que el Poder Ejecutivo provincial (art.144, inc 10) celebre o firme con otras provincias, para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común. No hay mención a cuestiones regionales.

Catamarca (1988) en cambio, en el artículo primero de su Constitución, afirma que el Pueblo de la Provincia tiene asegurada...." la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la *región* y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de los recursos y riquezas naturales" en tanto que en su artículo 110 inc. 11, dice que corresponde al Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebre con otras provincias o entes públicos ajenos a la Provincia y los convenios que necesiten homologación legislativa.

La Constitución de la provincia de Córdoba (1987) establece en su artículo 16 inciso 2 que corresponde al Gobierno Provincial "Promover un *federalismo de concertación* con el Gobierno Federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios". Concordantemente el artículo 144 inciso 4, enumera entre las atribuciones y deberes del Gobernador, celebrar tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios

y entes públicos ajenos a la provincia, con aprobación de la Legislatura (artículo 110 inc. 2) y dando cuenta al Congreso Nacional en su caso. También celebra convenios, con idénticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, que no afecten la política exterior a cargo del Gobierno Federal.

Asimismo , dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, agrega la de dictar planes generales sobre cualquier objeto de interés regional y dejar a las Municipalidades su aplicación.

La Constitución de la Provincia de Corrientes (1993), establece en su art.83 como atribución del Poder Legislativo (inc. 1) aprobar o desechar los tratados hechos con las otras Provincias para fines de interés publico. El art.125 inc.7, dispone como atribución del Poder Ejecutivo que este celebra y firma tratados parciales con las demás provincias, para fines de interés público, dando cuenta al Congreso Nacional, conforme al artículo 107 de la Constitución Nacional (hoy 124).

La Constitución de la Provincia del Chaco (1994), establece en el artículo 13, que corresponde al Gobierno provincial promover políticas de concertación con el Estado Nacional y con las restantes provincias y celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales. En el artículo 119 inc. 7 se establece como atribución del Poder Legislativo " aprobar o desechar los tratados, protocolos y convenciones celebrados con la Nación, las demás provincias, las municipalidades y los estados y organizaciones internacionales."

En forma concordante, dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial, el inc. 10 del artículo 141, dice que el Gobernador negocia y concluye los tratados, protocolos y convenciones a los que se refieren las normas antes citadas.

La Constitución de la Provincia de Chubut (1994) en su artículo 15 referido a la región, establece que El Gobierno Provincial concierta con otras provincias la ejecución de políticas interjurisdiccionales mediante la celebración de convenios y tratados que contemplen incluso la constitución de acuerdos regionales con la finalidad de atender intereses comunes.

La delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales, requiere la aprobación de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, sujeta tal aprobación a referéndum popular posterior como condición de vigencia. Entendemos que es ésta la única constitución provincial que hace una referencia expresa a la posibilidad de una delegación de facultades legislativas en organismos supraprovinciales, y cuando esta delegación es mencionada, Jujuy art.7 inc.1, es para declarar su nulidad. (El tema es tratado con relación al orden internacional entre otros por Gordillo. (Federalismo y Región CFI).

En el inciso 1 del artículo 135 dice que corresponde al Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados o convenios que firma la Provincia, es decir los que celebra y firma con la Nación, las provincias y entes de derecho público y privado el Gobernador (art. 155 inc. 7) y artículo 14 : Corresponde al Gobierno Provincial: inc. 3, Propiciar acuerdos de concertación federal con el Estado Nacional,

provincias y municipios: inc. 5 Concertar acuerdos en el ámbito internacional e inc. 6, Gestionar la participación en todo órgano de la Administración Central o Descentralizada de la Nación que ejerza poderes concurrentes o administre regímenes concertados y de las empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional, cualquiera sea su forma jurídica, que exploten recursos en su territorio.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos (1933), sigue los lineamientos de la Constitución Nacional del 53, e incluye dentro de las atribuciones del Poder Legislativo (art. 81 inc. 1) aprobar o desechar los tratados con las otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común que el Poder Ejecutivo (art 135 inc. 7) tiene la facultad de celebrar y firmar .

La Constitución de la Provincia de Formosa (1991) declara en su artículo 39 que el Estado elaborará una adecuada planificación, propendiendo a un desarrollo armónico y equilibrado de la Provincia, facilitando la integración regional y ejecutando programas y acciones que contemplen sus posibilidades y su ubicación geopolítica. La Provincia participa en los sistemas de planeamiento regional, federal e internacional.

En el inciso 5 del artículo 41 afirma que las leyes tenderán a agilizar e incrementar el comercio fronterizo en coordinación con las políticas nacionales, en busca de una expansión e integración regional e internacional.

Dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, art. 118, el inc. 1, dispone la aprobación o rechazo de acuerdos o tratados con la Nación o las demás provincias y en concordancia, el art.138 establece que el Poder Ejecutivo tiene como atribución y deber, "Representar a la Provincia en su relación con los demás poderes públicos y con los de la Nación o de otras provincias, con los cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con aprobación de la Legislatura y oportuno conocimiento del Congreso Nacional"

La Constitución de la Provincia de Jujuy (1986) en su artículo 3 inc. 2 establece que la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.

Concordantemente el artículo 137 inciso 7 menciona como atribución del Gobernador celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación en su caso, y el 123 inciso 34, por el que la Legislatura deberá aprobar o desechar dichos tratados. Hay además en la constitución jujeña dos menciones particulares a lo regional: la promoción de la integración económica regional , artículo 72 inc. 9, dentro del

capítulo sobre régimen económico y en cuanto a la planificación de la obra pública la indicación de que la realización de la misma debe ser planificada en forma integral y contemplar las relaciones de interdependencia de los factores locales, provinciales, *regionales* y nacionales.

La Constitución de la Provincia de La Pampa (1994) declara con fuerza su vocación regional: su artículo 4, dice: "La Pampa podrá integrarse regionalmente. Los Poderes Públicos deberán formular planificaciones, pudiendo crear organismos , celebrar acuerdos o convenios internacionales, interprovinciales, con la Nación o entes nacionales, con el objeto de lograr un mayor desarrollo económico y social.

La legislación podrá organizar el territorio provincial en regiones, atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales, geográficas, económicas o culturales. *La Pampa ratifica su vocación de inserción en la Patagonia argentina*".

Su artículo 81 inc.1 establece como atribución del Gobernador representar a la Provincia en sus relaciones con los demás poderes públicos y con los de la Nación y de las otras provincias, con los cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, con la aprobación de la Cámara de Diputados , inc.2 artículo 68, y oportuno conocimiento del Congreso de la Nación.

La Constitución de la Provincia de La Rioja (1986) en su artículo 17 sobre Gestión interjurisdiccional, establece que la Provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar

gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral o regional, con otras provincias o con la Nación, en el ámbito de sus intereses propios y sin afectar los poderes políticos delegados al Gobierno Federal. En las atribuciones de la Cámara de Diputados artículo 102 inc.12 enumera la de aprobar o desechar los tratados celebrados por el Gobernador.

La Constitución de la Provincia de Mendoza (1916) solo se refiere a las facultades del Poder Ejecutivo para celebrar y firmar tratados parciales con las demás provincias, para fines de interés público (artículo 128 inc. 6), dando cuenta al Poder Legislativo que podrá aprobarlos o desecharlos (artículo 99 inc. 1)

La Constitución de la Provincia de Misiones (1958- ref. 64 y 88), atribuye al Gobernador de la Provincia (art.116 inc. 8) la facultad de "celebrar y firmar contratos con otras provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con la aprobación del Poder Legislativo (art. 101, inc.1),dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional.

La Constitución de la Provincia de Neuquen (1957) atribuye al gobernador (artículo 134 inc. 1) la representación de la Provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás provincias con las cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con aprobación de la legislatura (artículo 101 inc. 2). La mención del artículo 236 del sentido regional

con que debe ser organizada la industria, (citado por Dromi) es circunstancial, seguramente porque en la época en que fue sancionada esta constitución no estaba suficientemente considerado el problema regional.

La Constitución de la provincia de Río Negro (1988) de la misma manera que la de la provincia de La Pampa, declara su pertenencia a la región patagónica (artículo 10) pero sugestivamente agrega: " El gobierno coordina e integra prioritariamente sus políticas y planes con las provincias y autoridades nacionales con asiento al sur de los ríos Barrancas y Colorado".

En el artículo 12 declara (inc. 2) que el gobierno provincial promueve un *federalismo de concertación* con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

La sección undécima sobre políticas de planificación y regionalización se refiere en realidad a la regionalización del territorio provincial (artículo 106 y siguientes), constituida en base a los municipios, atendiendo a las características de afinidad histórica, social, geográfica, económica, cultural e idiosincracia de la población.

El Gobernador (artículo 181 incisos 13 y 14) celebra y firma tratados o convenios internacionales, con la Nación y con las demás Provincias; da previo conocimiento sobre sus pautas y requiere su posterior ratificación de la Legislatura. Celebra y firma por sí iguales tratados o convenios en asuntos de su exclusiva competencia, dando conocimiento posterior a la Legislatura.

La Constitución de la Provincia de Salta (1986) establece en su artículo 3, cláusula federal, que "a los poderes públicos corresponde, inciso 2, promover un *federalismo de concertación* con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

En lo referido a planificación económico social los "poderes públicos procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la Provincia, conjugando los intereses de sus diversas regiones con las provincias del noroeste argentino y de la Nación." (art. 75)

El Gobernador celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses propios de la Provincia, con la Nación y las demás provincias (artículo 141 inc. 13) y al Poder Legislativo le corresponde aprobar o desechar los tratados suscriptos por la Provincia con otras provincias o con la Nación, pudiendo autorizar que el Poder Ejecutivo "realice aquellos que no impongan obligaciones significativas para la Provincia"

La Constitución de la Provincia de San Juan (1986) trata el procedimiento (artículo 189 inc. 9) para la celebración y firma de los tratados con la Nación, las Provincias, los municipios, entes del derecho público y privado, nacionales o extranjeros, para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, que deberán ser

aprobados o desechados (art.150 inc. 2) por la Cámara de Diputados. Si el pronunciamiento de dicha cámara no se produjese en el término de noventa días de efectuada su presentación, se considerará aprobado, salvo en el caso de tratados o convenios con estados o entes extranjeros u organismos internacionales (que previamente habrán sido llevados a conocimiento del Congreso Nacional) en que se considerará rechazado.

La Constitución de la provincia de San Luis (1987) con un tratamiento similar al de otras provincias, establece como atribución del Poder Ejecutivo (art.168 inc. 15) celebrar y firmar tratados con la Nación, las provincias, municipios, entes del derecho público y privado , nacionales o extranjeros, para fines de utilidad común, especialmente de materia cultural, educacional, económica, salud y administración de justicia, con la aprobación del Poder legislativo (art.144 inc. 2) y comunicación al Congreso Nacional.

La Constitución de la Provincia de Santa Cruz (1998) consigna que corresponde al Poder Legislativo (artículo 104 inc. 1) Aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de *pactos regionales* en materia económica, social y de enseñanza que hubieran sido celebrados o firmados (art.119 inc.4) por el Gobernador.

La Constitución de la Provincia de Santa Fé (1962) establece un mecanismo similar, atribuyendo al Poder Ejecutivo (art. 72, inc. 12) la facultad de concluir convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación (art. 55 inc. 11) del Poder Legislativo.

La Constitución de Santiago del Estero (1986) declara en su artículo 46 que la actividad económica de la provincia estará al servicio del hombre y de la sociedad y será organizada conforme a los principios de la economía social. Responderá a una planificación integral y democrática que contemple las relaciones de interdependencia de los factores locales *regionales*, y nacionales.

El Poder Ejecutivo (art 141 inc.5) está facultado para la firma de tratados y convenios parciales con la nación y otras provincias, cuya aprobación corresponde al Poder Legislativo (art.115 inc.1) Al enumerar los tipos de tratados a realizar con la nación y con otras provincias para fines de administración de justicia, económicos y en general , asuntos de interés común, el artículo agrega una mención particular tendiente a facilitar la regionalización concertada interprovincial, al decir "proponiendo a la celebración de pactos de *integración regional*, en materia económica, social, cultural y educacional".

Mencionemos además, que de acuerdo con el artículo 58 , en el orden interno, la provincia se dividirá en regiones geoeconómicas.

La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (1991) declara al igual que Río Negro y La Pampa su pertenencia a la región patagónica (art 1) afirmando

que coordina su política, planes y gestiones con las provincias de la región y el Estado Nacional.

Asimismo en su artículo 5 asegura que el Gobierno Provincial 1) Promueve un *federalismo de concertación*, como lo hacen las provincias de Córdoba, Salta y Río Negro, con el Gobierno Nacional y entre la provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante tratados y convenios.

El Gobernador (art. 135 inc.1) tiene entre sus atribuciones y deberes la de ejercer la representación legal de la Provincia en todas sus relaciones oficiales. Podrá celebrar tratados y convenios con la Nación y con otras provincias, también podrá celebrar convenios con municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, nacionales o extranjeros y con organismos internacionales, en todos los casos con aprobación de la Legislatura (art. 105 inc. 7) y dando cuenta al Congreso cuando así correspondiere.

La Constitución de la Provincia de Tucumán (1990) establece en su artículo 87 inc. 14 que el Gobernador podrá celebrar y firmar tratados con otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura y - única provincia que admite tal cosa- del Congreso Nacional. (Recordemos que el artículo 125, antes 107 de la C.N. solo requiere el conocimiento)

El artículo 63 inc. 19 completa esta norma con la atribución al Poder Legislativo de aprobar o desechar los tratados realizados por el Poder Ejecutivo provincial.

La Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996) el estado de más reciente creación, que integra la Nación "en fraterna unión federal con las Provincias", establece en relación con el tema de nuestro interés que son atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno (artículo 104 inc. 3) la conclusión y firma de los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales . También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales municipales y extranjeros y con organismos internacionales y acuerdos para formar *regiones* con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con la aprobación de la Legislatura.

De acuerdo con el inciso 19 del mismo artículo, designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada , y ante los internacionales en que participa la ciudad.

La Legislatura, de acuerdo con el artículo 80 inc. 2 f) legisla en la materia considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional y por el inciso 8 aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador.

Como síntesis podemos concluir que no todas las provincias mencionan a la región o regulan expresamente acerca de su problemática (menos las mas antiguas). No obstante, tanto por la interpretación de que la creación de regiones y

su regulación no es una facultad delegada por las Provincias a la Nación, así como por la aplicación de los tantas veces mencionados artículos pertinentes de la Constitución Nacional, las provincias pueden constituir a través de la concertación, todo tipo de regiones: institucionales, flexibles, virtuales, por producción o actividades, para la planificación estratégica o el desarrollo, para la protección del ambiente y para todas aquellas necesidades que surjan de los nuevos tiempos.

1.3- Órganos de administración de las regiones

La modificación de 1994 de la Constitución Nacional, como ya se ha indicado, habilita a las regiones creadas e integradas por las provincias, para tener sus propios órganos. Las entidades estatales, señala Gordillo (Derecho Administrativo t.1- IX 2) manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, pues, para imputar a la entidad de que el órgano forma parte, el hecho o la manifestación de voluntad expresada por éste en su nombre.

El órgano es un conjunto de atribuciones o de competencias que serán desempeñadas o ejercidas por una persona física determinada (funcionario o agente del estado) la que al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones o funciones que le han sido conferidas, produce la mencionada imputación. Dentro de este concepto puede distinguirse entre órgano

jurídico (conjunto de competencias) y órgano físico (la persona llamada a ejercer esas competencias)

Los órganos establecidos en las recientes regiones concertadas interprovinciales son:

a) Asamblea o Junta de Gobernadores, b) Secretaría Permanente, Comité Ejecutivo o su equivalente, segundo nivel integrado por ministros provinciales, c)secretaría técnica y/o administrativa d) comisiones o grupos técnicos.

1.4 - Principios derivados de la división de poderes aplicables a la organización regional.

El principio de organización del estado de derecho , conforme al cual el poder se divide y encierra en un sistema de competencias circunscriptas, coincide, según Bidegain, (Curso de Derecho Constitucional T III, pag 123 y siguientes) con la doctrina de la llamada división, separación, distinción o distribución de poderes, cuyo mas brillante expositor fue Montesquieu en El espíritu de las leyes.

Según este último el "milagro" de las instituciones libres de Inglaterra se debía a tres elementos de su organización estatal : a) la distinción de tres especies de poder público (" el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el

de juzgar los delitos o las divergencias entre los particulares"; b) el desempeño de esas tres funciones por distintas personas y c) el control recíproco. Aun admitiendo que no es el poder el que se divide, sino las funciones del estado , atribuidas o realizadas por organismos separados, este principio llega a nuestros días.

Bidegain señala en la obra citada que la eficacia en el sistema de control no depende tanto de que el órgano que lo desempeña sea diverso del que gobierna, sino que responda a un principio distinto. "No es dividiendo el imperium como se logra preservar la libertad, porque basta que los distintos órganos en que se encuentra repartido respondan a un mismo principio de legitimidad para que el poder cometa excesos".

Exceso de adhesión a partidismos o liderazgos personales han llevado a la inconsistencia del control institucional a través del contrapeso de los distintos órganos. En los hechos, cada uno de ellos, Congreso, Poder Ejecutivo y Corte Suprema, no ejercen un control efectivo, sino que han admitido pasivamente casos que rozan lo delictivo y acelerado una mayor concentración del poder, aceptando la extensión de atribuciones o la delegación de las mismas de un poder a otro.

Volviendo a nuestro tema en examen, en principio, la división funcional hace mas eficiente la labor del estado y esto es aplicable a las regiones interjurisdiccionales y a sus órganos. Por esto entendemos que se debe ser muy cuidadoso en la

determinación de las competencias según nivel y funciones de los representantes provinciales que componen los distintos organismos o niveles articuladores de la región.

Los gobernadores acuerdan los lineamientos económico - sociales y los objetivos de la región, aprueban los proyectos, disponen las acciones administrativas correspondientes dentro de su jurisdicción, emiten las órdenes para su cumplimiento, etc. Los legisladores asesoran, proponen, son consultados y aprueban o desaprueban lo actuado por los gobernadores y las normas locales requeridas, a través de cada legislatura y en los límites de sus competencias (aptitud legal de obrar) establecidas en las Constituciones Provinciales.

1.5. Parlamentos Regionales.

Prácticamente en todas la regiones concertadas por las provincias, se han creado Parlamentos Regionales.

Al respecto cabe hacer dos observaciones de tipo jurídico, sin entrar a analizar los aspectos políticos que llevan a los legisladores provinciales, a un activo protagonismo declarativo en esta materia .

El primer punto es que hasta el momento, no existe una delegación constitucional o formal de las facultades legislativas de cada provincia, en los nucleamientos

regionales. Es decir que el ámbito de validez de las normas jurídicas de las Legislaturas provinciales, es el territorio de cada provincia. Su jurisdicción ("decir el derecho") no se extiende por voluntad propia más allá de ese límite. Mas aún porque generalmente los parlamentos están integrados no por la totalidad de los diputados o legisladores de la provincia, sino por parte de ellos como representantes de las respectivas cámaras.

La unificación de normas jurídicas o su compatibilización debe aprobarse por cada una de la legislaturas locales. Por lo tanto las funciones principales de los Parlamentos regionales debe ser el estudio de la legislación provincial para su compatibilización o unificación en razón de una política regional concertada, el asesoramiento al Poder Ejecutivo en esta materia y la elaboración de propuestas legislativas para que compatibilizadas regionalmente, sean sancionadas dentro de sus respectivas legislaturas.

El segundo punto se refiere a la necesidad institucional de distinguir las competencias o poderes legislativos, de la función ejecutiva y administrativa propia del Poder Ejecutivo. Los parlamentos regionales si bien pueden constituir un órgano de la región no pueden integrar con funciones ejecutivas, organismos propios de los gobernadores provinciales.

En resumen, a los efectos de lograr una equilibrada integración regional, es conveniente posibilitar las vías de relacionamiento funcional permanente y

recíproco entre los distintos poderes, pero en el ámbito de sus respectivas competencias.

1.6. Modificación constitucional de 1994 sobre la vinculación de las provincias con estados extranjeros.

El artículo 124 de la Constitución Nacional modificada en 1994, además de tratar las facultades provinciales para la creación de regiones, dispone que las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional.

La expresión "convenios" interprovinciales es considerada por algunos autores como una expresión diferenciada de los "tratados" que quedarían por su mayor importancia dentro de las facultades de la Nación. (Pedro Frías - El federalismo en la Reforma Constitucional). En tal sentido Horacio Piombo, afirma que aún cuando la doctrina emplea con similar alcance las palabras "convenio", "pacto" y "tratado" para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz "tratados" siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo, un acuerdo mas formal o de mayor importancia o jerarquía.

No obstante, aún haciendo una diferenciación entre tratado y convenio, los distintos constitucionalistas no coinciden en cuanto al alcance de las facultades de las provincias en esta materia.

Casi todas las constituciones provinciales, como hemos visto y en particular las más recientes, incluyen entre las atribuciones del Poder Ejecutivo Provincial, la celebración y firma de tratados con otros entes extranjeros y organizaciones internacionales, con aprobación de la legislatura y conocimiento del Congreso.

Para algunos autores como Badeni (Reforma Constitucional e Instituciones Políticas, citado por Buj Montero) la Constitución Nacional no ponía reparos a las provincias para la celebración de acuerdos con estados extranjeros u organismos internacionales, mientras que otra parte de la doctrina negaba esta potestad en virtud de que el manejo de las relaciones internacionales es una atribución delegada al Gobierno Federal (Vanossi) .

La política exterior de la Nación es competencia exclusiva del Gobierno Federal por delegación de la misma Constitución Nacional (arts. 27; 75 inc. 13, 15, 18 y 22; 99 inc. 1; 125 y 126) y los convenios provinciales- internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales: solo pueden referirse a materias reservadas o concurrentes con el gobierno federal.

Los convenios internacionales celebrados por las provincias han de tener objetivos económicos o sociales cuya tipificación, regulación y administración sean potestad de las provincias y no se opongan a los compromisos exteriores contraídos por la Nación en estas materias: "... la contratación de bienes y servicios está dentro de las facultades de las provincias y nada obsta a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior" (Frías)

Evidentemente estas materias, como las que hacen a la gestión de negocios o al desarrollo cultural, no causan normalmente conflictos de intereses entre las jurisdicciones. Pero en cuestiones como el crédito público, que expresamente no debe ser afectado, o los convenios en materias estratégicas (aunque reconocidas a las provincias) tales como por ejemplo las negociaciones sobre explotación del petróleo, obras energéticas, o la garantía de fondos de coparticipación para compromisos provinciales, vuelven la interpretación más política que jurídica.

Alberto Natale, en Comentarios sobre la Constitución, La reforma de 1994. Pag 177/179, afirma que las provincias no necesitan autorización ni aprobación del Gobierno Federal para asumir compromisos crediticios internacionales " quienes otorguen créditos a las provincias deberán saber que su amortización se hará exclusivamente con los recursos de ellas" En este caso podría ser aplicable la Convención de Viena en la que se expresa que una de las partes no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. (art. 27 y 46)

¿Cómo se realiza el control de estas situaciones, o hasta donde existe la posibilidad de una aprobación previa a la vigencia de estos acuerdos? Surgen también aquí las dificultades de una doble interpretación en cuanto al alcance de la expresión " con conocimiento del Congreso" incluida en el artículo 124. ¿Conocimiento implica aprobación o desaprobación del tratado? (Bidart Campos) ¿ es conveniente forzar el significado tan claro como la expresión conocimiento y no proponer directamente una modificación del criterio general del artículo 125 para los casos de acuerdos o convenios internacionales en que pueden verse comprometidas las facultades y recursos nacionales en materia de política exterior?

Como conclusión y coincidiendo con Buj Montero, la redacción del artículo 124 de la Constitución Nacional en lo que respecta a la celebración de convenios internacionales no ha sido todo lo feliz que la envergadura y trascendencia de la materia exige, ya que deja en pie las diversas interpretaciones acerca del alcance de las facultades tanto de las provincias como de la Nación.

2 - Niveles formales regionales - Definición de competencias y jerarquías normativas.

En el presente análisis hemos tomado como base las formas de distintas regiones interprovinciales concertadas (Norte Grande, Nuevo Cuyo, Patagonia, Centro) y la propuesta de tratado para la organización de la región concertada flexible de Creceneo Litoral (CFI), en la que no se constituyen órganos propiamente dichos, sino niveles de articulación, decisorios, ejecutivos y técnicos, que hacen posible el funcionamiento del sistema a través de instrumentos consensuados.

En ambos casos podemos ordenar una jerarquía de normas o actos, de acuerdo con la competencia y nivel de los actores regionales intervinientes dentro del sistema regional, sin perjuicio de las vinculaciones de éste con la Nación, con otras regiones o provincias, municipios u otras entidades.

Podemos así definir un primer nivel, integrado por los Gobernadores de cada Provincia y complementariamente por las Legislaturas, que celebran y aprueban respectivamente el Tratado fundacional o marco de la Región y los consecuentes Protocolos. En él se determinan las partes que constituyen la región, sus objetivos, el ámbito de validez de sus actos, y en general el diseño de las

funciones , atribuciones y procedimiento a seguir , estableciendo en su caso los órganos de la región, para el gobierno y administración de la misma, viables de acuerdo con lo establecido en el art. 124 de la Constitución Nacional.

Como efecto de esta integración, se crea el primer nivel decisorio, Junta, Asamblea de Gobernadores o Foro Permanente de Gobernadores, que instrumenta sus atribuciones a través de acuerdos o convenios interjurisdiccionales o sectoriales , en los que se toman las decisiones de alcance regional y se emiten las declaraciones y recomendaciones consideradas apropiadas o convenientes al interés común.

El carácter jurídico de los actos y documentos acordados por los Gobernadores y aún la obligatoriedad de sus decisiones, nos lleva a determinar que no todos tienen igual entidad jurídica y según la materia sobre la que ellos versan, en algunos casos requerirán de acuerdo con el derecho público de cada Provincia, de actos complementarios internos para cobrar efectiva validez normativa, otros tendrán operatividad directa. (Brescia)

Con respecto a la necesidad o no, de aprobación legislativa de orden local, los autores distinguen los "tratados formales" de los " convenios ejecutivos".

Frías define el Tratado Interprovincial como " todo acuerdo de naturaleza no política, en que dos o más Provincias regulan intereses comunes, con conocimiento del Congreso Federal" Brescia interpreta que sólo este tipo de

tratado debe ser objeto de aprobación legislativa (provincial) excluyendo el caso de " acuerdos ejecutivos" o convenios sobre materias de exclusivo resorte del poder administrador.

Por debajo de la Asamblea o Foro de Gobernadores, encontramos el Comité Ejecutivo, integrado por Ministros de Gobierno, Economía o Planificación, según lo establecido en cada región o su equivalente flexible las "reuniones" de ministros (en las que el tratamiento de los temas se realiza por distintos funcionarios, de acuerdo con sus competencias específicas,) quienes emitirán resoluciones y presentarán propuestas a la Asamblea y ejecutarán a través de sus respectivas áreas, las disposiciones en ella aprobadas. Dentro de sus miembros es común la elección del secretario ejecutivo o coordinador, cuyas funciones se ejercerán en forma rotativa.

El nivel técnico está constituido por las Comisiones técnicas, Grupos de Trabajo o Temáticos, Comisiones o Comités de Gestión etc. y el CFI en los casos en que esté designado como Secretaría Técnica. Estos cuerpos elaboran informes y recomendaciones en base a estudios y proyectos propios o realizados por contratación.

- Tratados, acuerdos, protocolos, decisiones, resoluciones, declaraciones, recomendaciones y demás actos concertados.

Los actos producidos por la región pueden clasificarse según las distintas materias que hacen a su contenido, lo que también se vincula a la competencia de los funcionarios que lo realizan.

Los Tratados, Acuerdos y Protocolos son, de acuerdo con las respectivas constituciones provinciales, celebrados y firmados por los Gobernadores (Poder Ejecutivo Provincial) y ratificados o aprobados (salvo las excepciones mencionadas anteriormente) por las Legislaturas de cada provincia.

Dentro de ellos debemos mencionar en primer lugar al Tratado Fundacional o Acuerdo Marco constitutivo de la región y a los Protocolos Adicionales que son su consecuencia.

En estos tratados se incluye en general: la definición de los objetivos para los que se constituye la región, la formulación de las políticas y estrategias (Nota) y la estructuración de los órganos o niveles de articulación de la región.

(Nota: Según Piombo, op. cit. Pag. 156, de tomarse al pie de la letra la prohibición a las provincias de celebrar acuerdos parciales de carácter político, importaría lisa

y llanamente la prohibición de celebrar tratados interprovinciales, habida cuenta de que todos reflejan de alguna manera el accionar gubernamental y porque en definitiva cada uno de los actos del estado lleva consigo la impronta del ejercicio del poder político. - Rosatti, op. cit. Pag 263 : " toda actividad realizada por una provincia tiene un sentido político, por lo que debe entenderse como una prohibición relativa a los asuntos que la Constitución atribuye con carácter exclusivo y excluyente al Gobierno Federal)

En estos tratados o en los protocolos adicionales, se podrá incluir : la creación de entes interjurisdiccionales; aprobación de proyectos productivos, de aprovechamiento y manejo de recursos naturales, de infraestructura y de servicios. También podrán concretarse proyectos legislativos sobre nuevas normas o modificaciones a leyes existentes para su compatibilización regional, que luego deberá aprobar cada legislatura (Nota - Un ejemplo de esto último fue el Protocolo adicional sobre Compre Regional aprobado primero por la Junta de Gobernadores y luego por todas las legislaturas provinciales en el Norte Grande Argentino)

Los Gobernadores , en el marco de la región podrán acordar Convenios con municipios o entes públicos o privados, sectoriales y efectuar Declaraciones y Recomendaciones.

Asimismo podrán convenir la disposición de medidas directas y líneas de acción; acordar actos de carácter administrativo : reglamentos internos, contrataciones, designaciones y representaciones comunes, creación de fondos, aprobación de gastos; Organización de controles regionales de calidad, en base a normas legales; Organización de eventos regionales, nacionales e internacionales; facilitación de negociaciones con terceras jurisdicciones.

Los comités de ministros podrán acordar el dictado de resoluciones y efectuar propuestas a la Asamblea o Junta de Gobernadores y llevar a cabo dentro de sus respectivas jurisdicciones, las decisiones tomadas por el nivel político.

Los órganos técnicos, secretaría, comisiones y grupos de trabajo realizan estudios y proyectos produciendo informes y recomendaciones que deberán ser elevadas a consideración de los otros niveles.

La Secretaría Administrativa dará continuidad al proceso de regionalización , mediante el soporte informático y logístico dispuesto por los órganos de decisión y ejecución regionales.

3. Posibilidad de adaptación de normas formales de la Unión Europea, o Mercosur, aplicables a las regiones interprovinciales.

En el proceso de organización de una región o de las regiones en general suelen tomarse como modelo, formas de integración existentes con anterioridad en el país o a nivel mundial. Sin embargo, la diversidad de situaciones, de objetivos y recursos, tanto como el estado de maduración del proceso, hace que no siempre resulte conveniente o posible la aplicación lisa y llana de iguales formas institucionales a distintas realidades.

No obstante si, resulta conveniente tener en cuenta lo que hace a aspectos regulados por el derecho internacional, particularmente el Tratado de Viena, en cuanto a sus normas aplicables, y como modelo para una lógica de homogenización de conceptos, que facilitará la interpretación y aplicación del derecho.

Uno de los paradigmas en cuanto a la integración de regiones y al acabado desarrollo de todo un sistema jurídico institucional es la Unión Europea. Si bien este modelo es uno de los más valiosos en cuanto a la riqueza de sus normas y a los altos objetivos fijados, es necesario reparar en las diferencias debidas al grado de maduración de esta experiencia y a las características propias de cada país, su desarrollo y la voluntad de integración amasada durante medio siglo.

Además, es necesario considerar en nuestro país, la discontinuidad de la política de regionalización interna y la debilidad de la integración entre las provincias, y en muchos casos, dentro de cada provincia. Mucho más todavía, será necesaria una política activa para hacer realidad la integración con los países vecinos, que recién comienza a diseñarse, y las eventuales alianzas con el resto del mundo.

Para la mejor comprensión de la materia a que se refiere este punto, es necesario aclarar que se parte del análisis de la posibilidad o conveniencia de la adopción por parte de las regiones interprovinciales concertadas, de políticas o formas establecidas para el funcionamiento de entidades regionales como la Unión Europea o el Mercosur. En el caso, para replicarlas en el orden interno, no podría hacerse un calco directo, sino que requeriría una adaptación a las circunstancias y caracteres propios de cada una de las regiones.

No se trata del análisis del problema jurídico que presenta la normativa en materia de tratados interjurisdiccionales internos, cuyos vacíos deberían ser llenados, según la doctrina de los autores, por las normas de derecho internacional. (Piombo, Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos)

Nos referiremos solo a los aspectos de mayor interés en esta etapa de formación de las regiones, que son los que definen políticas regionales desde bloques supranacionales, formas de participación de las regiones en las decisiones y negociaciones globales, medidas de promoción y apoyo y las que pueden vincularse con el punto siguiente. ("Aplicación de los principios de equidad en el

desarrollo nacional (art. 75 inc. 19 C.N.) al equilibrio interno de cada una de las regiones") a través de la descripción de las políticas adoptadas, por ejemplo, para resolver los desequilibrios relativos entre los países que constituían la Comunidad original de la Unión Europea y los países que fueron luego incorporándose, así como los casos en que este problema no ha llegado a su maduración (Mercosur)

Con respecto a este último, analizado en sus aspectos políticos, resulta una experiencia demasiado reciente y salvo la guía que puede significar en cuanto a la terminología de los tratados- en particular el de Ouro Preto- y algunas referencias institucionales, cabe señalar que en este momento correspondería, procurar la inserción y fortalecimiento de las regiones internas y de las subregiones del área dentro los órganos del Mercosur, con una participación activa en las decisiones que las afectan y para las que no existen canales de comunicación o participación establecidos.

3- 1- Antecedentes del proceso de formación de la Unión Europea.

Distintos Tratados precedieron la constitución de la actual Unión Europea, los de mayor importancia fueron:

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero - CECA - París 1951.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica - Roma 1957.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea - Roma 1957

Tratado Constitutivo de la Unión Europea - 1984

Conviene interrogarse sobre el sentido profundo de estos tratados, acordados por naciones, que poco tiempo atrás eran beligerantes y que se plantean como objetivo una paz basada en el levantamiento de todas las barreras que separaban los países de Europa.

El comienzo a través de la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero), toma dos sectores simbólicos en la economía de entonces, creando una solidaridad de hecho, o un avance parcial hacia un mercado común, que incluye a Francia y la R. F. Alemana, seculares rivales.

Avanzando en el proceso, el Tratado de Roma sienta las bases de una cooperación económica mucho más vasta, precisando de entrada su objetivo "promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que la integran."

Remarquemos además que los estados se muestran desde sus orígenes (1957) preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas (preámbulo del Tratado). Se crea además un Fondo Social

Europeo cuya misión es fomentar las posibilidades de empleo y, más tarde, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional encargado entre otros, de la corrección de los principales desequilibrios regionales.

No se trata en modo alguno de una mera zona de liberalización que favorezca inexorablemente al más dinámico (como lo es el ALCA) . Desde haber adoptado el término Comunidad, que transformaron luego en Unión, los estados signatarios quisieron destacar la cohesión y la solidaridad entre sus miembros. El progreso económico que se propuso, está intrínsecamente ligado al progreso social, al desarrollo armonioso, a la expansión equilibrada. En tal sentido la Comunidad se ocupará de cuotas pesqueras, pero igualmente de las condiciones de trabajo de los pescadores; de la dimensión de los guisantes y de la suerte de los agricultores; a la macroeconomía y a la protección de los consumidores; al desarrollo y a la protección del medio ambiente.

La Comunidad ha pasado por diversas crisis tanto económicas, como de identidad (Georges de Kerchove - Europa una sociedad Humana. Pag.25) - década del 70, petróleo, desacuerdos entre países, dificultades para la aprobación de determinadas políticas, inclusión de nuevos miembros, etc.- a pesar de lo cual en el nuevo siglo puede considerarse totalmente consolidado y en inmejorable funcionamiento de sus instituciones.

3.2- Marco Institucional

- . Parlamento Europeo- Bruselas, Bélgica
- . Consejo de la Unión Europea- Bruselas
- . Comisión Europea- Bruselas
- . Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Luxemburgo
- . Tribunal de Cuentas de la U.E. Luxemburgo
- . Comité Económico y Social - Bruselas
- . **Comité de las Regiones. Bruselas.**
- . Banco Europeo Central . Frankfurt- Alemania
- . Banco Europeo de Inversiones. Luxemburgo.
- . Europol. La Haya- Holanda.
- . Defensor del Pueblo Europeo- Estrasburgo.

3.3- Políticas de equilibrio

La política de equilibrio establecida por la Unión Europea ha tenido especialmente en cuenta los diferentes grados de desarrollo relativo existente entre las regiones prósperas y las rezagadas o declinantes .

Las regiones clasificadas como de menor desarrollo relativo (rezagadas, en declinación o rurales y/o pesqueras pobres o empobrecidas) deben alcanzar un desarrollo que se equipare o aproxime al de la media comunitaria, para lo cual se

disponen políticas de apoyo sostenidas por la existencia de fondos estructurales pertenecientes a la comunidad. (Entre ellos el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión Económico Social)

Con relación a la estructura de sus órganos , financiamiento, regulación de la política impositiva y aduanera, moneda etc. es necesario recordar las diferencias entre organizaciones consolidadas a través de 50 años de políticas de integración, o conformada por actores con facultades específicas en la regulación económica y comercial, del estado actual de las regiones en nuestro país, con reducidos y circunstanciales objetivos, sin recursos y que tímidamente están tejiendo una perspectiva cierta de integración regional . (Remarcamos una vez más, que la construcción de regiones no se logra a través de su mera institucionalización política o por la adopción de normativas teóricas, por lo general ajenas al grado de evolución o de necesidad existente en regiones incipientes.)

Entre las características diferenciales, que la UE presenta en cuanto a su regulación y la de las regiones en el Mercosur, podemos observar lo siguiente:

En primer lugar en el bloque europeo existe constituida una supraestatalidad que posibilita una visión estratégica integrada y que concilia los efectos regionales de las medidas y políticas aprobadas por los órganos supranacionales.

Cuenta con un Comité de las Regiones (CDR), actor institucional supraestatal abocado a los temas y problemas de las regiones. Sus doscientos veintidós miembros son elegidos o representan a entidades locales, intermedias y regionales que participan en el proceso de toma de decisiones de la UE y su estrategia es hacer llegar su voz al máximo nivel donde se adoptan las políticas comunitarias (Consejo, Comisión y Parlamento), a los niveles estatales y en los gobiernos y autoridades regionales y locales. La Dirección General XVI de Políticas Regionales de la Comisión de Bruselas, es otro actor regional supraestatal. (Ver Sosa Alberto, Análisis comparativo de las distintas metodologías de conformación de regiones- CFI- 2000).

Con respecto al Mercosur, reiteramos que no existen en él canales comunicantes directos para las regiones del área. No hay representación regional en las Comisiones, ni en la estructura de gobierno de Mercosur. Ello produce una falta de coordinación por ejemplo en la aplicación de políticas arancelarias que tienen una repercusión directa en la economía de provincias (estados) o zonas de los distintos países, así como contradicciones entre la normativa comunitaria y la provincial. En este punto están los problemas referidos a la protección interna de la producción y su repercusión en las distintas regiones , o las diferencias en cuanto a normas laborales , de áreas de frontera y migraciones , así como posibles conflictos entre normas locales y las del tratado ,que son analizadas en el punto III - 2.

A esta dificultad para el buen desarrollo o por lo menos para la compatibilización del desarrollo regional y la consideración de los impactos a este nivel de la construcción de infraestructura, comunicaciones y servicios, se añade la falta de recursos específicos para el desarrollo regional.

Esto no ocurre en la Unión Europea , como ya se ha dicho, que cuenta con recursos propios supraestatales para apoyar y coordinar las estrategias de desarrollo regional y con recursos financieros para lograr su equilibrio . Se dispone así de subvenciones (aportes no reembolsables) y préstamos a empresas, particularmente las pequeñas, que puedan movilizar su economía de acuerdo con objetivos prefijados.

(Dentro de estos objetivos pueden mencionarse : fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; reconvertir regiones afectadas por el declive industrial; combatir el desempleo de larga duración y la inserción de los jóvenes; acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y modernización de la pesca.)

4- El principio de equidad en el desarrollo nacional y el equilibrio interno de cada una de las regiones.

El desarrollo de este punto parte de la posibilidad de aplicación del inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional que dice: "Corresponde al Congreso....." Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones".

Esta cláusula dispone en el ámbito del Congreso Nacional la facultad de procurar el equilibrio en el desarrollo relativo de las provincias y de las regiones. El concepto de región en éste capítulo de la Constitución, es distinto al que surge dentro de la facultades reservadas por las provincias en los artículos 124 y 125, en cuanto a la posibilidad de creación de regiones por parte de las provincias. (Bidart Campos, Derecho Constitucional Argentino)

La región en el caso que hemos de analizar es un ámbito territorial de referencia a los efectos de observar o medir el nivel de desarrollo relativo en sus diversos aspectos, (económico, social, etc.) y lograr un equilibrio relativo por medio de políticas diferenciadas.

A pesar del sesgo jurídico de este informe, se ha tenido como referencia algunas estadísticas y notas periodísticas , mas que para un análisis riguroso, como un disparador para evidenciar la desigualdad existente entre las provincias en cuanto

a su producción; presupuesto y gastos; analfabetismo, mortalidad infantil y demás índices directos o indirectos de desarrollo, analizar distintas alternativas de políticas diferenciadas aplicadas o a aplicar y plantear la posibilidad de viabilización de las mismas a través de las regiones

4.1- Primeras consideraciones

"53% de los 11.5 millones de menores de 18 años, que viven en Argentina es pobre, y de los 13.3 millones de pobres que hay en el país, 46.7% son menores que viven en familias que carecen de alimentos y servicios básicos". (Banco Mundial y filial de Save the children)

El problema de la desigualdad ha trascendido el marco histórico de los enfrentamientos entre Buenos Aires y el interior, para mostrar el corte o brecha que abarca la totalidad de las jurisdicciones, entre sectores y territorios ricos y porcentajes asombrosos y crecientes de personas y áreas en las que no se alcanza ni siquiera el nivel de sobrevivencia.

Entre ciudadanos de una misma comunidad política existen pronunciadas desigualdades económico sociales, algunas debidas al hecho de vivir y trabajar en zonas con más o menos posibilidades de desarrollo, en actividades más o menos sensibles a la crisis o porque desde su nacimiento y durante su infancia

estuvieron condicionados por la miseria o precariedad de los recursos familiares o de su comunidad.

" En semejante situación la justicia y la equidad exigen que los poderes públicos actúen para que esas desigualdades sean eliminadas o disminuidas. A este fin se debe procurar que en las zonas menos desarrolladas se aseguren los servicios públicos esenciales y que esto se haga en las formas sugeridos o reclamados por el ambiente y correspondientes al nivel de vida medio de la comunidad nacional. Pero es también necesario que se emprenda una política económico social apropiada principalmente respecto de la oferta de trabajo y los traslados de la gente, los salarios, las contribuciones, el crédito, las inversiones atendiendo particularmente a las industrias de carácter propulsivo ... con la preocupación de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica"

Juan XXIII- Mater et Magistra.

El estado, según las normas constitucionales de 1853 -60 y 1957 vela por el "bienestar general", y asegura al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil, igual remuneración por igual tarea , y declara con solemnidad que en la Nación Argentina no hay esclavos, ni se admiten prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: "todos su habitantes son iguales ante la ley".

Como si esto no bastara, en 1994 se agregan más declaraciones: todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; establece la igualdad "real" de oportunidades entre varones y mujeres para ocupar cargos públicos a los cuales se accede por idoneidad; asegura a consumidores y usuarios el derecho a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a condiciones de trato equitativo y digno y da jerarquía constitucional a los Tratados sobre Derechos Humanos.

El nuevo artículo 75 de la Constitución Nacional reformada, en su inciso 19, otorga carácter normativo a la necesidad de procurar el desarrollo integral del país, estableciendo que el Congreso proveerá al crecimiento armónico de la nación y a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Es decir que a la equiparación institucional entre las provincias que presupone el régimen federal, (por ejemplo con igual representación por provincia en el Senado), y a las garantías para todos los ciudadanos y extranjeros, en cuanto a sus derechos individuales y a la igualdad en los impuestos y cargas públicas, se agrega el intento de disminuir las diferencias existentes en materia de desarrollo económico y social, dentro de la nación y dentro de cada provincia.

Reconocida la existencia real de graves diferencias por jurisdicciones y por localización, es posible esperar algún resultado de una política activa en cuanto a la protección y promoción de los territorios menos favorecidos, pero esto no es sencillo, fácil, ni rápido.

Así han sido muchos los intentos realizados, aunque no en situaciones tan agudamente críticas, desde las leyes de fomento al (entonces) Territorio de Tierra del Fuego, las leyes de promoción industrial, los subsidios a los combustibles en las provincias del sur; los reintegros por embarque desde los puertos patagónicos; los beneficios a las provincias de La Rioja, San Luis y Catamarca con la ley de reparación histórica, los fondos destinados al conurbano bonaerense, entre otros.

En el momento actual pareciera surgir otra posibilidad de promover el desarrollo, no ya de la mano de una política nacional basada fundamentalmente en exenciones impositivas, sino por la integración regional concertada, cuyos objetivos sean precisamente la cooperación y coordinación en la realización de proyectos (económicos y también fundamentalmente sociales) y la ampliación de las posibilidades de proyección hacia el mercado internacional.

Sin embargo, de nada valen los acuerdos para una mera creación de regiones, si ellas solo replican las diferencias entre provincias pobres y provincias ricas por la conformación de regiones poderosas frente a regiones en crisis.

El primer paso para promover el equilibrio inter regional, es el conocimiento de la situación existente en cada una de las provincias y la cuantificación de sus diferencias relativas, algunas de las cuales como la relación entre la región pampeana con el resto del país son conocidas y evidentes. Luego será el momento de determinar los puntos de apoyo para la determinación y financiamiento de distintos proyectos, dentro de una política estratégica que conduzca al equilibrio en el desarrollo de las provincias y regiones o por lo menos procure atemperar las diferencias que impiden su armónico crecimiento.

4-2 Algunos datos estadísticos que muestran la situación económico social relativa del país y de las provincias.

A pesar de que en ciertos momentos se puede ser algo escéptico, acerca de como se refleja la realidad concreta en las estadísticas generales, en la hora actual ellas son tan abrumadoras, que resulta imposible no tenerlas en cuenta para analizar el problema de la desigualdad dentro del territorio nacional y dentro de cada una de las provincias. Sin embargo debe tenerse en cuenta que este estudio se refiere a la normativa jurídica y no al análisis económico y social para el cual no estamos habilitados. Las menciones que se realizan de los datos consultados son al sólo efecto de referenciar las bases tenidas en cuenta para analizar la fundamentación y viabilidad de las normas jurídicas en estudio.

las proyecciones consideradas, la ciudad capital presenta en el año 2000 la mayor densidad de población: 15.233,3 hab / km² frente a la densidad media del país que asciende al 13,3 hab/ km². En el otro extremo encontramos las provincias que no alcanzan a superar los 3 hab/ km²: Santa Cruz, Río Negro y Chubut en la Patagonia. (op. cit. Pag XXVII)

El proceso de urbanización continúa en avance y se manifiesta en los aumentos de población de los centros urbanos de 100.000 habitantes y en los de 10.000 y 50.000; también se verifican incrementos relativos de la población residente en localidades de 2000 o más habitantes que para el año 2000 representa el 89,6% de la población urbana en tanto se espera que para el 2005 esta población ascienda al 91,4%.

En el censo de 1991, es decir una década atrás, el porcentaje de analfabetos en la población de 10 años y más , ascendía a 3,7%, valor que se presentaba de manera altamente diferencial según la población analizada: mientras en la población rural esta alcanzaba casi un 10,9% en la población urbana no llegaba al 2,7%.

En 1998, la tasa de mortalidad infantil para el total del país fue de 19,1 de cada mil nacidos vivos. En la Provincia del Chaco esta tasa alcanzó el valor más alto:31,8, seguida por Formosa con una tasa de 26,9. En Tierra del Fuego se registró el valor menor 11,9 por mil.

El Censo de 1991 brindó los últimos datos disponibles sobre el estado y condiciones de las viviendas particulares de nuestro país. Como en el caso

anterior, los porcentajes son indicativos más que de la exactitud que puedan tener pasados ya diez años, de las diferencias existentes entre el centro y la periferia del país. El Censo señalaba que el 25% del total presentaba alguna característica deficitaria, cifra que trepaba al 63,3% en el caso de las viviendas ubicadas en zonas rurales. Formosa expuso las situación más desfavorable, tanto en la zona urbana (50,4% de viviendas deficitarias) como en la rural (95,2%) . El mejor panorama se observó en la Ciudad de Buenos Aires, donde sólo el 4,7% de las viviendas respondieron a la calificación de deficitarias.

El Producto Bruto Interno de las Provincias (PBI) indica junto con las cifras referidas a sus recursos, el desnivel económico existente.

Para el año 1990, la Pampa húmeda participa con el 68.9; la región Patagonia con el 9.4; Cuyo con el 7.8; el NOA con el 6.7 y el NEA participa con el 7.2 (Barrios Arrechea R. Apuntes para la generación de una política regional. 1997)

Dentro de los aspectos económicos resultan de interés los datos sobre exportaciones por regiones económicas. Así, la región pampeana (Buenos Aires, ciudad de Bs. As. Córdoba ,Entre Ríos ,La Pampa y Santa Fe) exportó en 1999 , 16.122,8 millones de u\$s FOB; Patagonia (Chubut, Neuquen, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego) 3.026,8 millones; NOA (Catamarca, Jujuy ,La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) 1.518,8 millones; Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis) 1.201,2 millones; NEA (Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones) 575,9 millones.

4-3 Referencia a distintos regímenes de promoción de áreas de menor desarrollo relativo.

Las experiencias realizadas desde la nación, para la promoción de distintas regiones postergadas del país, son numerosas. La evaluación de sus resultados no ha sido siempre coincidente.

En el estudio sobre Areas Francas de 1989 y en el de Espacios Federales para el Fortalecimiento de Regiones de 1997 del Consejo Federal de Inversiones, se referencian distintos regímenes de promoción nacionales en las provincias, tales como los que contemplan las Areas de Frontera, Promoción de Zonas Aridas o Tráfico Vecinal Fronterizo, considerando otros como:

- Promoción del Territorio de Tierra del Fuego, ley 19640. - Establece un área aduanera especial para la Isla Grande de Tierra del Fuego y un área franca para la Isla de los Estados . Los beneficios consisten en reducciones y exenciones tributarias y reintegros acumulativos para la exportación. Asimismo establece un régimen aduanero diferenciado en el territorio aduanero general. -
- Reembolso por Puertos Patagónicos. Ley 23018. Establece un reembolso por las exportaciones de productos originarios y procedentes del sur del Río Colorado que se exportan por puertos localizados en la Patagonia. La alícuota del reembolso se incrementa, conforme la australidad del puerto de

exportación. La base del cálculo aumenta además, con la contratación del transporte y seguros nacionales.

- Acta de Reparación Histórica- Régimen de promoción industrial aplicado a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. Establecía exenciones impositivas y otros beneficios tributarios. Se asignaban competencias concurrentes a la Nación y a cada provincia en la administración del régimen.
- Fondo del Conurbano- Ley 24073. Establece un régimen particular de precoparticipación del impuesto a las ganancias, fijando que el 10% de lo recaudado se utilice para inversiones en proyectos sociales dentro del conurbano bonaerense. El fondo creado por la ley, es administrado por la provincia de Buenos Aires, a través de una unidad ejecutora y una cuenta especial.
- Zonas francas- Ley 24331- Establece la posibilidad de implantación de un área franca por provincia y faculta al Poder Ejecutivo Nacional para establecer cuatro adicionales. Prevé la posibilidad de que se creen zonas francas bi o plurinacionales. Las ventajas que otorga son exenciones impositivas aduaneras y tributos a la prestación de servicios básicos (provisión de energía, gas, agua, comunicaciones)

- Cooperación e integración minera- Protocolo 3 sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (1991) y Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre las Repúblicas de Argentina y Chile. Posibilita el desarrollo de proyectos conjuntos sobre recursos mineros existentes a lo largo de la frontera de ambos países, alentando la constitución de empresas conjuntas entre personas físicas y jurídicas, además del intercambio de información científico técnica, relevada principalmente sobre una franja de aproximadamente 40 km. a ambos lados de la frontera como un espacio de integración.

La legislación sobre regímenes de promoción industrial , dictada por distintos gobiernos durante casi cuatro décadas, hasta que es suspendida en 1989, comprende las leyes 19640; 20650; 21680; 22021; 22702; 22973; y 23614, y respondía a la idea de que la escasez de inversiones industriales en áreas deprimidas era consecuencia de la baja tasa de ganancias, con lo que corrigiendo este factor, estimularía las decisiones privadas de inversión.

Si bien no cubren todo el espectro de la política industrial asumida por el sector público, fueron significativas para la orientación de la actividad industrial en distintas zonas del país y en distintos períodos. La ley 14630 de 1944, rigió 14 años; la 14781 de 1958, por igual período y la 21680 de 1977 fue aplicada hasta 1988.

Un reconocimiento de estos regímenes permite extraer conclusiones interesantes en lo que se refiere a la concentración geográfica industrial en nuestro país y en los efectos de los estímulos aplicados que puedan adoptarse regionalmente.

La ley 14781 de promoción industrial, definía como uno de sus objetivos el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país y la descentralización industrial. Esto último tendía a frenar el proceso de concentración industrial en el área metropolitana, aunque su texto no establecía criterios de localización .

La ley, lejos de lograr dicha descentralización acentuó la concentración, ya que casi el 64% de las inversiones aprobadas, se ubicaron en la provincia de Buenos Aires. Este porcentaje aumenta al 82% si se considera junto con esta, las de Santa Fé y Córdoba, es decir las tres provincias que ya en ese momento tenían el mayor desarrollo industrial.

También para la ley 20560, la descentralización geográfica constituyó un objetivo explícito. Sancionada en 1973, luego de una breve vigencia de la ley 19904 (1972), esta ley incorporó la prohibición explícita de promoción a la instalación de establecimientos industriales en la Capital Federal, exceptuando a industrias que no ocuparan más de 10 obreros.

Se procuró además la descentralización a través de un impuesto a las nuevas instalaciones que se localizaran dentro del radio de 40 km. de la Cap. Fed.

Excluidas las zonas restringidas por vía del gravámen o no promovidas dentro de la provincia de Buenos Aires y en las áreas metropolitanas de Santa Fé, Córdoba y Mendoza, la ley consideraba el resto del territorio nacional como una sola zona no diferenciada, sobre las que se aplicaban los decretos de promoción regionales y sectoriales.

La ley 20560, además de establecer una escala progresiva de incentivos relacionados con la distancia y la importancia relativa asignada a la zona o sector a promover, estimulaba el desarrollo de actividades complementarias con países limítrofes.

Posteriormente, la ley 21608 agregó un cambio en los criterios que hasta entonces habían orientado a las anteriores leyes de promoción industrial, ya que expresaba como propósito "fortalecer la participación de la empresa privada en la capacidad industrial del país" introduciendo un tono privatista y eficientista que se traduce en las medidas establecidas. Esta ley determinaba que en los regímenes regionales se regularían los beneficios promocionales de cada zona, asignando a la autoridad de aplicación la realización de los estudios necesarios, perfeccionamiento de la programación de sectores, zonas de desarrollo, parques industriales, áreas y zonas de frontera; previendo la participación de los gobiernos provinciales en dicha misión. Esta ley contó con una reglamentación general (dec. 2541/77) que delegaba atribuciones a organismos provinciales, para evaluar los proyectos que se presentaran.

Sucesivos decretos de carácter regional, modificaron la situación geográfica con la ampliación de beneficios a diferentes provincias, hasta abarcar la casi totalidad del territorio nacional, situación que se mantuvo hasta 1989, en que se suspende el régimen de promoción industrial

En términos generales el sistema legal de promoción industrial ha sido profuso en normas. La diversidad de decretos que reglamentaron las leyes en aspectos regionales y sectoriales, a los que se sumaron resoluciones administrativas, adoptadas por la autoridad de aplicación en uso de sus facultades y que en ocasiones modificaron criterios sustantivos establecidos en las leyes, y que creó una trama compleja y a veces contradictoria que debilitó los resultados.

La falta de criterios claros en la localización espacial, provocó la repetición de una concentración a nivel de capitales provinciales o ciudades principales, sin que se indujera el desarrollo de otros subsistemas.

Asimismo, en algunos regímenes la promoción indiferenciada significó la "despromoción" regional, tal el ejemplo de la ley 14781 ya mencionada, que a través de una serie de decretos que incorporando zonas a la promoción. (Inicialmente sólo se otorgaba preferencias para la zona al sur del río Colorado, luego se fue extendiendo gradualmente el beneficio, a tal punto que un año después se habían cubierto prácticamente las dos terceras partes del país bajo distintas formas de franquicias, con una evidente falta de diferenciación de situaciones o determinación de prioridades.)

4-4 Los desequilibrios regionales y el ordenamiento territorial.

Si bien pareciera que desde la conformación constitucional del país en 1853, ya se observaban marcadas diferencias en el grado de desarrollo de las catorce provincias y de los territorios nacionales que lo conformaban, y que se producían, por las diferencias en el aprovechamiento de los recursos naturales, por su localización relativa, su aislamiento o su modo de producción, es evidente que a partir de la organización nacional, las políticas que incidían en el ordenamiento territorial del país no fueron suficientes para modificar las tendencias existentes desde sus inicios.

La ampliación de las fronteras con la incorporación de grandes extensiones de territorio en la Patagonia y en el norte, la construcción de ferrocarriles y obras de infraestructura (leyes de fomento de los Territorios Nacionales), o la incorporación de inmigrantes en masa, no alcanzó a modificar la dependencia con el puerto, ni la estructura latifundística de tenencia de la tierra, ni los graves desequilibrios económicos existentes.

Más bien estos caracteres se agudizaron con el proceso de industrialización y metropolización y la falta de desarrollo de una infraestructura integradora.

La pasada década y el neoliberalismo imperante agravaron las desigualdades existentes y destrozaron las incipientes economías regionales, (enclaves en algunos casos de desarrollos sectoriales, basados en la producción primaria y

sujetos a los vaivenes del mercado, como el Valle de Río Negro con la exportación de fruta, Mendoza y la producción de vino, Tucumán, Salta y Jujuy con el azúcar, el noreste con el algodón, la industria forestal, el tabaco y la yerba mate, etc.)

El proceso de privatización de servicios públicos y transporte en Argentina no previó los efectos económicos, sociales y de concentración que se producirían, dentro de los cuales podemos mencionar algunos casos paradigmáticos, como el achicamiento de los ferrocarriles, en los que la red ferroviaria operable pasó de 35.746 kilómetros de vía a 8.339km y que sin embargo el monto de los subsidios otorgados por el estado luego de la privatización, aumentó de 222 millones a 640 millones en 1998. (información XX Congreso Panamericano de Ferrocarriles MOSP período 1998). Esto produjo un proceso acelerado de devastación de numerosas zonas cuya única vinculación con el resto del país era el ferrocarril y que tuvo como consecuencia la muerte de cientos de pueblos pequeños.

Este fenómeno llevó a que se acentuaran aún más las diferencias y desequilibrios existentes entre zonas productivas o metropolizadas y zonas empobrecidas o vacías a las que sumamos aquellas poblaciones fantasmas producidas por la privatización o cierre de empresas que en un tiempo fueran florecientes como Sierra Grande, Río Turbio, Cutral-Co, o Gral Mosconi (YPF).

Las regiones mas pobladas y mas desarrolladas se beneficiaron por mejoras en los puertos y modernización de telecomunicaciones, quedando grandes espacios al margen de las estrategias de los centros mas desarrollados. Para algunas de

estas regiones, que posiblemente puedan ser atravesadas por las nuevas vías de comunicación interoceánica, será imprescindible la definición de proyectos que aseguren un crecimiento que no ha de producirse en forma espontánea, en tanto dichas áreas solo sean consideradas como de mero paso.

Estas redes y las de energía, son la piedra de toque de la integración regional (Las infraestructuras productivas: transportes y energía. (Musset, Santiso, Théry, Velut, Les puissances émergentes d 'amerique latine- 1999) y no solo comunican las distintas partes del territorio, dibujan nuevos itinerarios y definen las condiciones de competitividad de las regiones, sino también son el terreno donde los países comprometidos con Mercosur deben poner en marcha procedimientos coordinados de integración territorial, prever el desarrollo de intercambios e imaginar nuevas soluciones para su financiamiento y manejo.

5- Las regiones en el año 2001.

5.1 Estancamiento o lentificación de los procesos públicos de integración regional.

Si hubiera que reducir a un solo aspecto la caracterización de la situación de las regiones en este momento, nos tendríamos que referir a la crisis de sus economías, producida en el marco de la recesión que padece el país todo.

Esto pareciera haber afectado además, el impulso integrador de las provincias y su interés por una política estratégica destinada a la movilización de sus recursos y al apoyo de proyectos comunes.

¿Se debe tal situación únicamente a la falta de recursos, o existen deficiencias en la propia construcción formal de las regiones, que se establecen sobre una base exclusivamente política,(acuerdo de Gobernadores) y que ignora la participación de los sectores productivos, sociales o del saber?

¿Es la crisis o son las líneas partidarias en juego las que afectan la continuidad de procesos regionales, que se diluyen o detienen según circunstancias no siempre explicitadas?

Las dificultades de sobrevivencia o desarrollo de las regiones dentro de la globalización, no anulan las posibilidades ni la conveniencia de afianzarlas, precisamente como un medio para aminorar los efectos negativos del crecimiento

desigual . Si bien hemos afirmado(Mayer- Viabilidad de espacios subnacionales CFI 1997) que la globalización no soluciona el problema de las asimetrías y se mueve únicamente por los intereses particulares de las grandes corporaciones, muchas veces por encima de los estados nacionales, la única oportunidad de los grupos locales- más aún cuando se trata de estados provinciales o sectores pequeños o debilitados- es su integración.

La remoción de obstáculos circunstanciales y el apoyo a una política de integración interprovincial debería realizarse a través de la búsqueda de otras alternativas que provoquen **el fortalecimiento de las regiones, dentro de las regiones**, a través de una trama de relacionamientos productivos (que pueden estar promovidos y apoyados por el sector público) la movilización de áreas de proyección común (territoriales o sectoriales), así como el redescubrir y consolidar las identidades sociales y culturales que son la base permanente de las regiones.

La actividad regional actual es fluctuante, sin embargo CRECENEA LITORAL, mantiene su continuidad a través de 17 años, y ha extendido su alcance fronteras afuera, concretando distintos acuerdos con la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Unión Europea, con la Xunta de Galicia y manteniendo una sólida relación con CODESUL de Brasil (Mayer- Instrumentos para la conformación de regiones concertadas. 1999 - CFI)

El Parlamento Patagónico acaba de reunirse para declarar su oposición al levantamiento de bases de la Antártida; a la localización en el territorio austral de

instalaciones nucleares y a las negociaciones con el Banco Mundial en temas impositivos, sin consulta a las Provincias.

Se ha convocado a una reunión para fecha próxima, del Nuevo Cuyo, región que en determinado momento fue un modelo de efectividad para la coordinación interprovincial de políticas y acciones vinculadas principalmente al comercio exterior y a consolidar las relaciones entre ellas y con Chile.

Estos ejemplos muestran que es posible la recuperación de la política de regionalización como una forma de inserción , como un mecanismo de cooperación, como una posibilidad mayor de inclusión en la situación actual, vista especialmente desde la perspectiva de nuestras provincias, del país y de América latina.

2 - Perspectivas de activación del proceso de regionalización

2-1 . Consideraciones.

Si bien de acuerdo a lo dicho en el punto 1, en el momento actual parece haberse detenido el proceso de consolidación de las regiones, sobre todo de aquellas conformadas a través de acuerdos o tratados interprovinciales de carácter marcadamente político, la regionalización se presenta como una necesidad ineludible para la integración del espacio nacional y para la movilización de las economías regionales diezmadas por la depresión, la falta de recursos financieros y el peso de sus problemas de desocupación y miseria.

Las asimetrías analizadas anteriormente, no sólo avanzan, sino que las más serias dificultades se extienden también a las provincias con mayor desarrollo relativo, en forma general, o creando a su vez, diferencias dentro de una misma jurisdicción, con áreas deprimidas, movimientos migratorios que agudizan la situación de áreas capitalinas en detrimento de zonas antes activas y empobrecimiento por falta de fuentes de trabajo, producido por las políticas de empresas privatizadas como Repsol YPF, en Salta o Neuquen.

Casi toda la historia del país ha sido la de la lucha por la autonomía de las provincias, por un federalismo real basado en el equilibrio de su desarrollo y en la

defensa de intereses legítimos que garanticen la democracia en su sentido total entre los estados y para los ciudadanos. En este momento la confrontación entre nación y provincias se centra fundamentalmente en el problema de la coparticipación y la disponibilidad de recursos (bonos).

Las jurisdicciones provinciales están separadas o unidas según su signo partidario mas que por políticas comunes; fragmentadas internamente y sin vías regionales integradas para una proyección exitosa en el ámbito internacional.

El CFI como organismo interprovincial, se encuentra en inmejorables condiciones para impulsar una política activa en el proceso de regionalización. Una política activa no quiere decir única, anclada en el molde por demás interesante del federalismo de concertación y las regiones interprovinciales constituidas solamente por el voluntarismo de dos o más gobernadores.

Entendemos que debe avanzar en la propuesta de alternativas adecuadas a los distintos problemas que pesan sobre las provincias, para la movilización regional de las fuerzas provinciales y la construcción de vías concretas que posibiliten la salida de la crisis actual.

2-2 . Distintas alternativas de regionalización.

Para realizar esta tarea puede resultar de interés continuar el análisis de otros tipos de regionalización, distintos a las formas intentadas hasta este momento.

En un primer esbozo nos referimos, a partir del concepto de red, a los conjuntos emergentes de eslabonamientos productivos o de agrupamientos por sectores de actividades afines(especialización flexible), o a través de núcleos de desarrollo de punta.

El análisis que se realiza , se refiere fundamentalmente a las formas jurídicas que pueden adoptar los fenómenos de integración o de asociaciones económicas o sociales con base territorial, pero que no se corresponden con delimitaciones jurisdiccionales, porque exceden límites o fronteras o se subsumen dentro de ellas y que además están constituidas por agentes de distinta naturaleza jurídica (personas naturales o de existencia ideal, públicas o privadas, comerciales o civiles).

Hasta ahora habíamos utilizado la noción de región, apoyándonos en la estructura que facilitaban las normas constitucionales, tanto para su creación como para los parámetros de funcionamiento y competencias. Pero este modelo es sobre todo, funcional a la integración interprovincial o intermunicipal, es decir, básicamente pública.

La participación del sector privado y científico es admisible (y en muchos casos recomendable), pero el eje está en el tratado o acuerdo de creación y por lo tanto en el marco de objetivos previstos en las constituciones y normas de cada nivel.

El intentar nuevos caminos, no agota el tema de las regiones "públicas", que continúa y crece fundamentalmente en lo que hace a los aspectos operativos: elaboración y gerenciamiento de proyectos, reglamentación de órganos regionales, coordinación de acciones, compatibilización de normas locales, etc. y acuerdo para una estrategia política regional.

Así también el tema se seguirá tratando en lo que se refiere a la controversia acerca de si las regiones interprovinciales deben ser institucionalizadas y fijas (ver en el diario La Nación, consideraciones de distinguidos lectores, acerca de las ventajas de suprimir órganos provinciales como las legislaturas, la justicia o la administración y regionalizarlos en vías de disminuir costos, reemplazando de este modo las veinticuatro provincias, por ocho regiones) o si el proceso de regionalización debe darse en un marco flexible de acuerdos interjurisdiccionales y de fortalecimiento del federalismo.

2- 3. Agrupamientos o conglomerados económicos y sociales y región

Al revisar los distintos procesos de regionalización en el mundo (ver informes Dr. Alberto Sosa realizados en paralelo con el presente estudio) se advierte como primera nota, la diversidad de formas jurídicas que adopta el proceso de regionalización en el mundo: desde bloques supranacionales como la Unión Europea,(y entidades derivadas) o tratados internacionales como Mercosur o NAFTA, pasando por formas públicas plurinacionales o subnacionales, regiones (como entidades políticas descentralizadas), Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones civiles, o sociedades comerciales, etc.

Estas formas se vinculan con los objetivos y los actores que las integran, definiendo no solo su competencia y jurisdicción sino su carácter de persona jurídica en los casos en que se define su competencia en forma autónoma o cuando las facultades de adquirir derechos y contraer obligaciones, se mantienen dentro de la capacidad originaria de los miembros que la componen.

Cuando se analiza el universo de "regiones", más allá de un primer ámbito local constitucional, en el marco del federalismo , se abre un horizonte increíblemente rico en posibilidades y de características originales. Nos referimos a experiencias ya realizadas, como a las posibilidades de creación de nuevas formas, en particular derivadas del derecho administrativo.(normativa más ágil que las del derecho civil, marcadamente envejecido en los que se refiere a sociedades.)

Las primeras experiencias de regionalización en el país tomaron como forma la de corporación (Corfo Chubut, Cofiro ,Cofirene, Corporación del Río Dulce, Corebe, Corporación del río Bermejo, Corporación del río Colorado etc.), estos entes, provinciales o interprovinciales constituían formas de descentralización mediante la creación de entes de carácter público en los que se delegaban determinadas funciones para el desarrollo económico, financiamiento, construcción de obras o manejo de recursos naturales en regiones o subregiones. Es decir que se trataba de la creación por ley, de personas jurídicas de derecho público, con órganos de dirección , administración y control y recursos provenientes del estado.

A partir de la década del 80, las regiones concertadas (Nuevo Cuyo, Patagonia, Crecenea, Centro, etc.) constituyeron en realidad alianzas estratégicas de los estados provinciales, realizadas a través de Tratados en los que se acuerdan las bases de una política concertada regional, a efectos de concretar estudios y proyectos, coordinar acciones de defensa y promoción para las provincias que la componen, compatibilizar normas legales internas sobre salud, seguridad, educación etc. ,construcción de infraestructura y prestación de servicios comunes y el establecimiento de bases para una proyección industrial y comercial mas allá de sus fronteras.

En estos dos casos, se trata de formas jurídicas públicas, en el primero de entes descentralizados con facultades y competencia delegada y personalidad jurídica y en el otro, de acuerdos marco para la coordinación regional de políticas y para la integración interprovincial.

Coincidente o no con estos últimos escenarios, objetivos, acciones e intereses y particularmente los proyectos interjurisdiccionales y los agrupamientos regionales mixtos (productivos, educacionales, de servicios, de construcción y manejo de obras de infraestructura, etc.) pueden organizarse de distinto modo. (Comité de la Hidrovía en Crecenea; Ente Interprovincial de Turismo para la Patagonia, entes intermunicipales, sociedades y asociaciones privadas o mixtas, consorcios de productores, etc.)

Pero también otras formas extremadamente flexibles y sin personalidad jurídica tradicional, pueden incluirse y viabilizar los procesos de regionalización. Desde el punto de vista económico, diversos autores se refieren a esta cuestión: "Cuanto más inciertos se hacen los mercados, con más intensidad experimentan las empresas formas flexibles de organización, permitiendo rápidos cambios en los volúmenes de producción. Al hacer esto impulsan el proceso de reconsolidación de la región en tanto que unidad de producción integrada" (Sabel en Las regiones que ganan - 1989 pag. 18)

" La tesis de la especialización flexible se ha asociado sobre todo a un sistema productivo constituido por pequeñas empresas, altamente especializadas y verticalmente desintegradas, vinculadas en el seno de una densa red de relaciones comerciales y repartidas en un territorio de límites más o menos claramente definidos..... los distritos industriales de este tipo cuyo éxito se ha comprobado, se caracterizan también por una interdependencia y una solidaridad

muy estrechas de las empresas que los constituyen" (Martinelli- Schoenberger- en Las Regiones que Ganan, pag 160)

Vinculado con el problema del poder, el estado y las redes, Benko y Lipietz se refieren a las regiones urbanas y a las formas de regulación intermedias entre la materialidad de las aglomeraciones y el gobierno, la legislación y la acción del Estado (articulación del poder a nivel regional) , y que trata de todas las regulaciones que no son ni mercantiles ni estatales, como base de una hegemonía desprovista de los medios del aparato estatal (op. cit. Pag 369) proponiendo la sustitución del término distrito por el de "red" y considerando a ésta como una forma de organización en la que las relaciones entre las empresas se establecen en forma de jerarquía (dependencia) o colaboración cooperativa.

" Por otra parte la red, debido a su definición más funcional que geográfica, amplía las potencialidades espaciales de los nuevos "objetos" que incluye. Si la esencia de la nueva organización industrial es la conjunción de la autonomía de gestión de las unidades económicas y de su mutua cooperación rutinizada, la topología de la red va a depender de las formas técnicas y sociales de organización y de relación de lo que por un lado debe seguir "modularizado" y por otra coordinado".

Estos y otros puntos de vista, enriquecen las perspectivas de un análisis jurídico que amplíe y posibilite vías adecuadas para la consolidación del proceso de regionalización, como dinamizador de posibles salidas a la actual crisis.

II - Temas determinados por la Dirección de Coordinación. En colaboración con otros expertos regionalistas.

1 Propuesta de Tratado Interprovincial para CRECNEA Litoral.

1- Los días 8, 9 y 10 de enero 2001, se viajó junto con la Dra. Graciela Guidi a Resistencia (Chaco) donde se mantuvieron distintas reuniones, coordinadas por el Dr. Luciano Fabris, Secretario Ejecutivo de CRECNEA Litoral, y con la asistencia de funcionarios de las Provincias de Chaco, Santa Fé y Corrientes, con el fin de determinar los puntos básicos de un Tratado Interprovincial para la Integración de las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fé.

Como resultado de las mismas, y con la conformidad de los presentes, se elaboró un borrador de trabajo para someterlo al análisis de las provincias.

2- La institucionalización de la región Crecenea Litoral, resulta un desafío para aplicar en un caso concreto, el modelo de *región concertada flexible*. Para ello resulta conveniente adelantar un esquema de Tratado Interprovincial para la conformación de la región con estas características, el que se acompaña en este informe y al que se han agregado los puntos de vista mencionados en 1.

3- Se analizó la bibliografía disponible sobre Tratados Interjurisdiccionales y los antecedentes existentes sobre el apoyo institucional del Consejo Federal de Inversiones al funcionamiento de las distintas regiones, a partir de 1988.

Lineamientos de Tratado Interjurisdiccional para la conformación de la REGIÓN CRECENEA Litoral. diseñado como región concertada flexible teniendo en cuenta la experiencia realizada para su integración por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Misiones y Santa Fé.

Fundamentación jurídica

El artículo 124 de la Constitución Nacional, modificada en 1994 establece que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Estas regiones habrán de conformarse a través de Tratados Interjurisdiccionales que se encuadran dentro de los mencionados por el artículo 125, que se refiere a la facultad de las provincias para celebrar tratados parciales con fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común. (Las interpretaciones acerca del tipo de regiones a constituir , así como las vinculaciones entre regiones y con la Nación serán tratadas en el punto correspondiente).

Asimismo y con respecto a las facultades de las provincias en materia de convenios internacionales que deberán tenerse en cuenta para aquellos firmados o a firmar con CODESUL o con distintas Regiones españolas, u otros, el citado artículo 124, dice que podrán también las provincias celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación.

Las constituciones provinciales a su vez, se refieren a sus facultades en materia de concertación interprovincial o regional y la posibilidad de acordar tratados o convenios interjurisdiccionales.

Así la Constitución de la Provincia del Chaco (1994), establece en el artículo 13, que corresponde al Gobierno provincial promover políticas de concertación con el Estado Nacional y con las restantes provincias y celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales. En el artículo 119 inc. 7 se establece como atribución del Poder Legislativo "aprobar o desechar los tratados, protocolos y convenciones celebrados con la Nación, las demás provincias, las municipalidades y los estados y organizaciones internacionales."

En forma concordante, dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial, el inc. 10 del artículo 141, dice que el Gobernador negocia y concluye los tratados, protocolos y convenciones a los que se refieren las normas antes citadas.

La constitución de la Provincia de Entre Ríos (1933), sigue los lineamientos de la Constitución Nacional del 53, e incluye dentro de las atribuciones del Poder Legislativo (art 81 inc. 1) aprobar o desechar los tratados con las otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común que el Poder Ejecutivo (art 135 inc. 7) tiene la facultad de celebrar y firmar.

La constitución de la Provincia de Misiones (1958- ref. 64 y 88), atribuye (art. 116 inc.8) al Gobernador de la Provincia la facultad de "celebrar y firmar contratos con otras provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con la aprobación del Poder Legislativo (art. 101, inc.1), dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional.

La constitución de la Provincia de Formosa (1991) declara en su artículo 39 que el Estado elaborará una adecuada planificación, propendiendo a un desarrollo armónico y equilibrado de la Provincia, facilitando la integración regional y ejecutando programas y acciones que contemplen sus posibilidades y su ubicación geopolítica. La Provincia participa en los sistemas de planeamiento regional, federal e internacional.

En el inciso 5 del artículo 41 afirma que las leyes tenderán a agilizar e incrementar el comercio fronterizo en coordinación con las políticas nacionales, en busca de una expansión e integración regional e internacional.

Dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, art. 118, el inc. 1, dispone la aprobación o rechazo de acuerdos o tratados con la Nación o las demás provincias y en concordancia, el art.138 establece que el Poder Ejecutivo tiene como atribución y deber, " Representar a la Provincia en su relación con los demás poderes públicos y con los de la Nación o de otras provincias, con los cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con aprobación de la Legislatura y oportuno conocimiento del Congreso Nacional"

La Constitución de la Provincia de Corrientes (1993), establece en su art.83 como atribución del Poder Legislativo (inc. 1) aprobar o desechar los tratados hechos con las otras Provincias para fines de interés publico. El art.125 inc.7, dispone como atribución del Poder Ejecutivo que este celebra y forma tratados parciales con las demás provincias, para fines de interés público, dando cuenta al Congreso Nacional, conforme al artículo 107 de la Constitución Nacional (hoy 124).

La Constitución de la Provincia de Santa Fé establece un mecanismo similar, atribuyendo al Poder Ejecutivo (art. 72, inc. 12) la facultad de concluir convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación (art. 55 inc. 11) del Poder Legislativo.

Antecedentes

La Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA Argentino, fue creada en 1984,(Declaración de Resistencia), de común acuerdo entre las provincias de la región, con el objeto de impulsar la integración del NEA con los Estados fronterizos vecinos, especialmente con Brasil. A partir de esa fecha, fueron múltiples las reuniones, encuentros y gestiones realizadas, que culminaron en la concreción del Protocolo Regional Fronterizo N° 23 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil.

La continuidad del proceso de regionalización fue consolidada a través de la firma de distintos acuerdos y declaraciones, entre los que debemos mencionar el Convenio de Iguazú (1984) la Declaración de Canela (1986), Paso de los Libres (1987), Uruguayana (1987) Carta de Porto Alegre (1987).Declaración de Corrientes(1987)y de Paraná -Santa Fé (1988), I al IX , Foros Permanentes de Gobernadores de Crecenea Litoral- Codesul (1995 - 2000) Florianópolis (1998 y 1999), Porto Alegre (1999) El Cerrito (2000) (ver Síntesis completa en los documentos de CRECENEA Litoral, Codesul, Antecedentes y Desarrollo Institucional Edición N° 6- Enero 2001)

Los objetivos de esta etapa de regionalización pueden resumirse en los siguientes:

- *Proponer y difundir objetivos de políticas comunes de la región orientadas hacia los mercados internacionales.
- *Fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de los mecanismos locales para la exportación y exportación.
- *Participar activamente del análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los organismos nacionales, cuando influyen sobre los objetivos definidos para la región.

Las perspectivas regionales se amplían con los convenios celebrados con los Estados del Sur de Brasil, y también con los convenios firmados recientemente con las Regiones españolas de Galicia y Murcia.

Caracteres de la región concertada flexible.

La fórmula de la región concertada flexible se basa en el llamado federalismo de concertación, desarrollado entre otros autores por Pedro Frías.

Este concepto de región se contrapone a las definiciones tradicionales determinadas fundamentalmente por la delimitación de un territorio cerrado (regiones geográficas, regiones plan) en tanto capta la permeabilidad de las fronteras jurisdiccionales o políticas y la interrelación de los factores económicos, sociales y ambientales que hacen inviable el desarrollo exclusivamente endógeno de las regiones.

La región se concibe entonces no como un marco estático, sino como un proceso, que a través del acuerdo, establece las políticas comunes en materia económica, social y ambiental de las provincias involucradas. Dentro de ellas se diseñarán los proyectos y las acciones de interés común (servicios, infraestructura, compatibilización de normas, creación de redes etc.) a través de los cuales se desarrolle una integración horizontal por objetivos.

Nada impide que para el cumplimiento de determinados fines puedan, dentro de la región flexible, crearse organismos con atribuciones específicas, como entes interprovinciales prestadores de servicios, bancos o bolsas regionales, administración de recursos naturales, coordinación y control de exportaciones etc. Ejemplo vigente de tal afirmación es el Comité de la Hidrovía Paraná Paraguay.

En la región concertada flexible, no hay riesgos de burocratización, porque fundamentalmente lo que se crea es un mecanismo de concertación, en base a la previa fijación de objetivos compartidos, a cargo de los funcionarios provinciales,

de acuerdo a sus niveles de competencia. No es una estructura orgánica con duplicación de las funciones que ya ejercen las provincias integrantes.

Esto hace que se mantengan intactas las autonomías provinciales y flexibiliza la vinculación múltiple entre provincias, regiones y subregiones. Como consecuencia, cada provincia puede acordar objetivos específicos o sectoriales y un mecanismo de concertación con determinadas provincias o regiones y al mismo tiempo hacerlo con otras para otros objetivos. Se compatibiliza de este modo la situación de las provincias de CRECENEA Litoral, cuya pertenencia a una región no impide su relacionamiento o integración con otras. Tal es la cuestión con referencia a la región Centro (Santa Fé y Entre Ríos) al Norte Grande (Misiones, Formosa, Corrientes, Chaco) o con eventuales regiones o subregiones fronterizas.

Contenido del tratado

Objetivos

- Lograr la integración regional con el fin de consolidar y ampliar el potencial social y económico de cada una de las provincias.
- Participar en forma conjunta en la formulación de la política nacional de comercio exterior, procurando un sistema único y simplificado de exportaciones e importaciones cuyos entes operativos se encuentren radicados en las provincias y/ o la región, tal como surge de los acuerdos interprovinciales y de la tarea desarrollada por la Comisión Regional de Comercio Exterior de la que es continuación el presente Tratado. Dentro de este objetivo deben agregarse aquéllos definidos por CRECENEA LITORAL a través de las distintos acuerdos y resoluciones que surgen de sus antecedentes.
- Acordar las bases para la planificación estratégica de la Región que proporcione el marco de consenso para el desarrollo de programas y proyectos de alcance regional.

- Articular los sistemas de comunicación, información, infraestructura física y servicios mediante redes intra y extra regionales.
- Propiciar el fortalecimiento de las actividades productivas, de servicios y comerciales de las pequeñas y medianas empresas y la participación de la sociedad civil para la adopción de prácticas económicas, sociales y ambientales de la región.
- Gestionar fuentes de financiamiento y promover formas de captación del ahorro local y externo para el desarrollo de proyectos regionales.
- Consolidar y ampliar los vínculos con las regiones de Argentina, de los países limítrofes, del continente y con países y regiones del resto del mundo, con el objeto de posicionar a la Región en el contexto internacional y particularmente como integrante del Mercosur.

Articulación del proceso de regionalización o articulación de la región.

Nivel decisorio

La determinación de la política regional en materia de intereses comunes y la concertación de los programas, proyectos y acciones conducentes a ese fin, estará a cargo del FORO PERMANENTE DE GOBERNADORES, de acuerdo con las competencias específicas fijadas por sus respectivas constituciones.

La presidencia del foro será rotativa anualmente.

Nivel ejecutivo

Representantes provinciales

Cada Provincia designará un representante titular, dentro de los cuales aquel que corresponda a la Presidencia en ejercicio, estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Región. Se designará además un Representante alterno por cada provincia, el que tendrá funciones de Coordinador Administrativo, dentro de su jurisdicción.

Secretaría Técnica

Será ejercida por el Consejo Federal de Inversiones, representado ante el Foro de Gobernadores por su Secretario General. El Secretario General designará un representante Titular y un alterno a cargo del asesoramiento y asistencia técnica de la Secretaría Ejecutiva

Grupos de Integración Temática (GIT)

Serán integrados por técnicos y especialistas de cada una de las provincias en el área de que se trate, y tendrán como misión elaborar estudios y propuestas de programas, proyectos y acciones de alcance regional. (continuidad de los GIT existentes)

Su labor será coordinada por la Secretaría Ejecutiva con la participación de los coordinadores administrativos de cada jurisdicción.

Reuniones Regionales de Ministros

Los Ministros provinciales de las distintas áreas se reunirán para el tratamiento de los temas de sus respectivas competencias, que hacen a la Región.

Darán conocimiento a la Secretaría Ejecutiva de su realización y le informarán el resultado de sus deliberaciones.

Instrumentos para el funcionamiento de la región.

La concertación y desenvolvimiento de la Región se formalizará a través del Tratado Fundacional y de los Protocolos, Convenios Interjurisdiccionales y Acuerdos Sectoriales que se celebren a partir de la firma y aprobación del primero.

Podrá acordarse asimismo, la creación de entes especiales para el financiamiento y/o la realización de proyectos particulares; la realización de gestiones de interés común; el establecimiento o la incorporación a redes (interactivas, informáticas, virtuales, etc. ?)

y la elaboración de declaraciones conjuntas y decisiones políticas concertadas.

Vinculaciones

Se establecerán relaciones funcionales permanentes y recíprocas con el *Foro de Legisladores* a efectos de la concreción , en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales, del proceso de integración regional.

Será de especial interés la colaboración de la Universidades de la Región en el asesoramiento y desarrollo de los programas y proyectos de integración regional.

Se propiciará la constitución de redes interjurisdiccionales para la proyección de la región hacia otros ámbitos regionales o internacionales, sectoriales o multisectoriales.

Se procurará la participación activa de los sectores privados y de la sociedad civil en general.

2 - Situación Internacional - Escenario 0

En colaboración Dr. Alberto Sosa

1- Consideraciones sobre la situación actual en el orden internacional, que afecta directa o indirectamente a la Argentina.

1- Negociaciones Multilaterales: Organización Mundial de Comercio (OMC)

Se presume que es en este ámbito en el que eventualmente se producirá alguna liberalización en el comercio agrícola. Esta cuestión es fuente de conflicto entre Estados Unidos de América (EUA), la Unión Europea (UE) y Japón y sólo cuando acuerden entre ellos se producirán avances. Es ilógico pensar que EUA eliminará o reducirá su política de subsidios a la producción y/o exportación agrícola, en el marco de las negociaciones del ALCA o del 4+1 (Mercosur y EUA), porque sólo eliminará o reducirá dichos subsidios simultáneamente con UE y Japón, en el marco de la OMC. Sin embargo, debe preverse que si la Tríada acuerda reducir y/o eliminar subsidios agrícolas, no será esto gratuito, probablemente exigirá a países como Argentina, en futuras negociaciones comerciales, alguna contrapartida, por ejemplo, una reducción simétrica de aranceles en materia de productos industriales(¿), de servicios(¿), de criterios de desempeño(¿), etc.

Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) destinan aproximadamente U\$S 360.000 millones, por año, para subsidio de la actividad agrícola, es decir alrededor de U\$S 1.000 millones diarios, o sea que en dos días y medio gastan una suma equivalente a las exportaciones anuales de Uruguay y en veinticinco o más días, el equivalente a las exportaciones argentinas.

2- Negociaciones Minilaterales: Area de Libre Comercio de las Americas (ALCA), Unión Europea (UE), Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Si Argentina decide priorizar su relación comercial con EUA, debe recordar que tiene su comercio exterior diversificado. Argentina es un "global trader", como lo son Brasil, Chile y Uruguay. Por lo tanto, configurar un área de comercio preferencial con EUA es no sólo ilógico, sino una pérdida para el comercio exterior de Argentina y de los países del Cono Sur.

Argentina debería propiciar negociaciones que contribuyan a consolidar al MERCOSUR y a la convergencia de éste con la CAN, con el objeto de configurar el Area de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Desde esta última plataforma debería entablar negociaciones con EUA y/o NAFTA, UE, países "ballenas", etc.

3- Razones por las que Argentina no debería priorizar un área de comercio preferencial con EUA.

Primero, porque destinamos a EUA menos del 10% de nuestras exportaciones,(gran productor de alimentos de clima templado y desleal competidor nuestro.)

Segundo, si EUA decide una reducción y/o eliminación de la política de subsidios agrícolas, conjuntamente con UE y Japón, en el marco de la OMC, seguramente exigirá gravosas contrapartidas comerciales a países como Argentina.

Tercero, Argentina ha acordado con EUA, en el Tratado de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas, la prohibición de estipular "criterios de desempeño" a firmas de capital estadounidense, por parte de autoridades nacionales, provinciales o municipales.

Esta cláusula es similar a la que está contenida en el artículo 1106 del NAFTA y en el Capítulo-Sección relativo a INVERSIONES del ANTEPROYECTO DE ALCA.

Cuarto, estos acuerdos minilaterales que promueve EUA, son conocidos como "GATT plus", son acuerdos que no se refieren exclusivamente a medidas arancelarias y no arancelarias restrictivas del comercio, sino que se relacionan con temas de la estructura económica doméstica de los países, por ejemplo,

inversiones extranjeras, propiedad intelectual, servicios como educación, salud, agua, etc. (éstos últimos de jurisdicción provincial)

Quinto, EUA tiene aranceles bajos, pero mantiene restricciones extra-arancelarias importantes, que actúan como medidas proteccionistas. Actividades económicas como el maní de la provincia de Córdoba, el limón y el jugo de limón de Tucumán, la miel de La Pampa, Santa Fé, Santiago del Estero, Bs. Aires, etc. experimentan este tipo de restricciones en EUA.

Sexto, Las exportaciones de Argentina a EUA no tienen oportunidades de aumentar, porque ellos producen lo que nosotros podríamos venderles, en tanto que facilitar la importación de sus productos y servicios desalojarían a los nuestros del mercado doméstico y de aquellos mercados sudamericanos a los cuales proveemos actualmente.

Respecto de las negociaciones con la UE (2° destino de las exportaciones argentinas , después de América del Sur) sirven los argumentos invocados con respecto a EUA.

La relación comercial de Argentina con la UE es deficitaria, mientras que con América del sur obtiene su principal superavit.

4- Negociaciones con el Mercosur

Argentina debe negociar todos sus acuerdos comerciales multi y minilaterales desde esta plataforma económico-comercial (MERCOSUR).

Este es un proyecto en curso, que tiene diez años de vida y con el que Argentina accedió a un mercado tres veces más grande que el suyo, bajo el arancel externo común que genera una preferencia respecto de UE, EUA u otro país.

La pauta exportadora de Argentina hacia MERCOSUR es diferente de la que tiene respecto de UE, EUA y otros países del mundo. Es una pauta, en la que los bienes industriales representan una proporción más alta.

Otra de las razones para priorizar el MERCOSUR sobre el proyecto ALCA, es que éste implica una Zona de Libre Comercio (ZLC) plena, en la que circularían libremente bienes, servicios, capitales, pero no trabajadores. La abolición de las barreras aduaneras eliminaría el interés del inversor extranjero para radicarse en mercados como MERCOSUR. Para vender sus mercancías a dicho mercado, las firmas de EUA no necesitarían efectuar inversiones en él, sino que pasarían a vender sus productos sin arancel de importación. Los Estados miembros de MERCOSUR, deben tener presente que una de las principales motivaciones que induce a un inversor a radicarse en el extranjero, es la existencia de un gran mercado consumidor, aduanalmente protegido y en que la inversión extranjera

tenga un tratamiento favorable o no discriminatorio. MERCOSUR ofrece dichas condiciones, las cuales dejarían de existir si el ALCA prevalece sobre aquél.

5-Escenario Unipolar

Algunos analistas estiman probable la ocurrencia de un mundo unipolar controlado por EUA que -luego de los atentados experimentados en su territorio- lanza una "iniciativa de guerra integral" tendiente a exterminar los focos terroristas islámicos, conexos y colaterales y a extender su poder e influencia a través de todo el planeta.

Según esta visión, EUA intenta configurar un Nuevo Orden Mundial que tendría las siguientes características:

- 1) Las armas de la ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE (OTAN) desconocerían al derecho internacional de las NACIONES UNIDAS (ONU).
- 2) Los países miembros de la UNION EUROPEA (UE) se subordinarían a la estrategia hegemónica de los EUA. Desde el conservadurismo político de España (Aznar) e Italia (Berlusconi), pasando por la "Tercera Vía" del Reino Unido (Blair) y Alemania (Schroeder-Fischer), hasta la cohabitación francesa neogaullista-socialista (Chirac-Jospin).

- 3) La proclamación de un futuro Estado Palestino, propiciado por Bush (h), podría significar la consolidación de la hegemonía de EUA en Medio Oriente, a través del control de Israel, Egipto, Jordania y Palestina.

- 4) El alineamiento de Rusia, Pakistán, India e Irán, implicaría que EUA mete sus narices en la "impermeable" Asia Central -a pesar de que los Estados citados detentan la posesión de armamento atómico- y obtiene una fuente de aprovisionamiento energética (Rusia, Uzbekistán, Turkmenistán, Kazajistán, etc.) complementaria y/o alternativa a la de la región del Golfo (Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Arabes Unidos, Qatar, Omán, etc.). El alineamiento ruso con EUA reedita la alianza de 1941 (antinazi) disuelta a partir de la finalización de la 2ª. Guerra hasta la fecha. Rusia, asimismo, retira sus bases residuales de la guerra fría de Cuba y Vietnam. Así pretende acelerar su ingreso a la OMC y eventualmente llegar a un acuerdo con la OTAN.

- 5) Las élites de Pakistán e India configurarían un bloque diplomático que serviría como dique de contención de la República Popular China.

- 6) China y Japón no formarían parte del staff directivo de este Nuevo Orden Mundial bajo control occidental (euroamericano) y hegemonizado por EUA.

7) La guerra del siglo XXI podría aprovecharse para extender la hegemonía de EUA a todas las Américas, a través de la imposición del ALCA y un TIAR reformulado, que incluiría el Plan Colombia (narcotráfico, insurgencia y paramilitares) y la "Iniciativa Andina" (hipótesis de conflicto: narcotráfico, Tupac Amaru, Sendero Luminoso e indigenismo ecuatoriano).

8) El MERCOSUR se diluiría en el marco de esta ofensiva hegemónica de EUA. Además de las cuestiones referidas a la libertad de los mercados y la deuda externa, recobrarían importancia las relacionadas con la seguridad (Triple Frontera, maniobras militares conjuntas, emplazamiento de bases, etc.).

(La derrota del terrorismo y la implantación de la libertad de los mercados no solucionarían, por sí solos, los problemas estructurales de las sociedades sudamericanas (el Proceso de Reorganización Nacional "exterminó" el terrorismo; en la década del '90 se liberalizaron los mercados, no obstante Argentina no solucionó sus problemas, más bien los agudizó). Nuestras prioridades tienen que pasar por el desarrollo económico, la distribución de la riqueza, la solución de los problemas sociales y el fortalecimiento del MERCOSUR.)

9) Este esquema de poder sería formalmente bipolar (euroamericano), aunque sustancialmente unipolar por el hegemonismo de EUA y el rol subordinado de la UE en la denominada “Nueva Santa Alianza Atlántica”. Dicha Alianza desplegaría una “guerra integral” que recurriría a medios militares, financieros, tecnológicos, mediáticos, económicos y a una “estrategia sin tiempo” para exterminar a grupos terroristas islámicos y a los Estados “forajidos” que los protegen; a los insurgentes tipo FARC, ELN, Tupac Amaru, Sendero; a los narcotraficantes, narcolavadores; y a todos aquellos que no se disciplinen y alineen con la “agenda de seguridad americana o euroamericana”.

10) La gran olvidada es Africa a nivel económico-comercial, aunque no a nivel de seguridad si los gobiernos de los países de dicho continente acogen o protegen a grupos o redes islámicas terroristas o conexas.

6-Escenario Multipolar

Existen visiones MULTIPOLARES que entienden que el sistema unipolar es de corto alcance: transitará por un ordenamiento hegemonizado por EUA, por un tiempo limitado a la duración del efecto producido por los atentados terroristas

contra las Torres Gemelas y el Pentágono. Este unilateralismo será contestado o debilitado tanto a nivel doméstico como a nivel mundial. Según esta visión, los grandes Imperios como el romano o el británico tenían características oligárquicas y autoritarias que favorecían una férrea conducción de los asuntos coloniales. EUA no participa de estas características, se trata de una sociedad abierta y plural en la que conviven una multiplicidad de sectores, minorías y agrupamientos sociales y étnicos que configuran un crisol. EUA ha experimentado, de acuerdo a esta visión, luego de los atentados, una regresión autoritaria que congrega prácticamente a la amplia mayoría de su ciudadanía y/o población en contra de un enemigo común. Sin embargo, consideran que recuperará su condición de sociedad abierta y plural que llevó otrora a importantes segmentos de su población a recusar la intervención del país en Vietnam, forzando el retiro de las tropas militares de ocupación.

A nivel mundial, Europa está dando un ejemplo inédito con la configuración de una unidad política y económica anclada en el equilibrio territorial y el Estado red articulador y coordinador de las diferentes jurisdicciones que refuerzan las instancias e instrumentos de participación democrática.

La Gran China tiende a aumentar su gravitación política y económica internacional, influyendo en la orientación de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC). India, Indonesia, Irán, Rusia y Africa del Sur también pueden ampliar su influencia en sus respectivos entornos.

En América del Sur, Brasil y Argentina, a partir del MERCOSUR, pueden contribuir a la recuperación, fortalecimiento y ampliación de este bloque dotándolo de un sentido continental.

7-Algunas conclusiones sobre el tema

Luego de los atentados de septiembre la Administración republicana encubre su unilateralismo que la llevó a no firmar el protocolo de Kyoto, a rechazar el Tribunal Penal Internacional, a no suscribir el tratado de minas antipersonales, a no cooperar en el control de las armas químicas y bacteriológicas y a degradar y sustituir a las Naciones Unidas por la acción de la OTAN, tratando de obtener consenso para legitimar sus acciones en el mundo.

A partir de dichos atentados, EUA teje una urdimbre en la que los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (incluidos Rusia y China) aprueban la propuesta de obligar a los Estados miembros a bloquear las fuentes de apoyo financiero y logístico a los grupos terroristas.

EUA bajo la cobertura del Capítulo VII de la Carta de la ONU lanza su ofensiva contra el terrorismo y el financiamiento de los actos terroristas.

El esfuerzo inmediato para enfriar conflictos como los que se viven en Medio Oriente o en otros lugares del planeta, que podrían escalar aún más, consistiría

en avanzar en el diseño de una nueva arquitectura de convivencia internacional. La UE por su peso económico, comercial y político podría y debería jugar un rol importante y no limitarse a involucrarse en decisiones discrecionales de un tercero. Precipitada la crisis económica y financiera, los actores políticos y sociales deberían avanzar para recuperar la confianza que perdieron los agentes económicos, protagonistas directos de los mercados. Más liquidez, menos tasas de interés y recuperación del razonamiento de Keynes, pero aplicándolo de manera no mimética, contribuiría a remontar una crisis mundial a la que no se quiere admitir como tal, a pesar de que EUA, la UE y Japón están inmersos en ella.

El desorden de la globalización con su incremento de las desigualdades inter e intraestatales, los flujos financieros especulativos, los flujos migratorios que fugan de la miseria o de la tiranía, sumado a los odios interculturales y/o interreligiosos, reclaman un esfuerzo colectivo, multipolar de construcción de un nuevo orden mundial, a través de factores que lo hagan gobernable. Espacios supraestatales efectivos o en ciernes como la UE, MERCOSUR y/o ALCSA, Asociación del Sudeste Asiático de Naciones (ASEAN) o Estados gravitantes como India, Irán, China, Japón o Corea podrían contribuir a configurar una nueva gobernabilidad equilibrada, cooperativa y solidaria. La reorganización y revisión del funcionamiento de instancias como el FMI, el Banco Mundial, la OMC y hasta las Naciones Unidas, así como la puesta en funcionamiento del Tribunal Penal Internacional, deberían acompañar este proceso de "gobernabilidad mundial".

Consideramos que de los escenarios analizados, el multipolar es más conveniente a los intereses y al bienestar de los argentinos como así también se corresponde mejor a su cultura y a su percepción histórica del mundo.

La concepción y ejecución de un proyecto "fronteras adentro" precede a la inserción de la Argentina en el mundo. En los aspectos políticos, es conveniente que dicha inserción se realice a través de bloques regionales como MERCOSUR y/o ALCSA.

Para ello, estimamos que además es necesaria una adecuada visión del "interés nacional" constituido por las aspiraciones de los distintos sectores sociales y políticos que se encuentran dentro del territorio argentino. Dicho "interés nacional" no se concibe como imposición de los grupos concentrados al conjunto de la sociedad, sino como elaboración reticular que agrupa la sumatoria de intereses prioritarios de Provincias y/o regiones subnacionales.

III Alternativas para el Planeamiento Operativo de las Regiones.

La expresión planeamiento operativo ha sido tomada en el sentido de trazado o diseño de los objetivos y las acciones para inducir y llevar a cabo la gestión del proceso de desarrollo regional, pretendiendo además, orientar dicho proceso hacia un desarrollo equilibrado de las regiones, sobre la base de un federalismo participativo, consolidado a través del Estado Red.

Sin embargo, para su puesta en marcha, es conveniente no solo un encuadramiento adecuado al sistema jurídico vigente en donde ha de conformarse la región, sino que resulta necesario despejar algunos condicionantes que pueden darse al fijar el alcance de una región. Tal por ejemplo, lo que hace al relacionamiento de la región (y de las provincias que la forman) con los países extranjeros, y a las limitaciones que pueden surgir no solo del ordenamiento doméstico, sino de los Tratados internacionales y de la interpretación acerca de la jerarquía de sus normas.

1- El estado red y las regiones, en un régimen federal.

En las reuniones interdisciplinarias mantenidas en el CFI para el análisis regional de distintos estudios y proyectos, se ha insistido en la necesidad del planteo simultáneo de las cuestiones técnicas y económicas con las jurídico

institucionales, tanto como punto de partida o marco de referencia, como para el diseño de las normas que eventualmente pueden requerirse para su implementación ya que las leyes y el derecho, son a la vez el condicionante y el instrumento para la realización de las acciones del estado y también de los particulares.

El primer problema que se plantea en estos casos, es el margen de relatividad en la interpretación de muchas normas, que resulta inaceptable para una mentalidad formada en disciplinas duras. El segundo es que la verdad científica en general, es cierta en cualquier lugar del mundo, mientras que en el derecho son muy pocas las normas de validez absoluta y casi siempre dependientes de los distintos sistemas jurídicos y de su aplicación.

A esta dificultad de comprensión, se agrega que la información proveniente de fuentes tecnológicas y científicas, así como la divulgación implícita en los medios masivos, ha formado en legos, un nivel de conceptos jurídicos difusos, (provenientes generalmente de países diferentes) por lo que se considera erróneamente, aplicable en nuestro ámbito territorial, desde el sistema anglosajón, hasta normas del derecho positivo opuestas a nuestras leyes, como el reconocimiento de la propiedad privada del agua o la pena de muerte. La causa es que no se discrimina el sistema jurídico a que pertenece la fuente de información y su similitud con el nuestro.

Alguna de estas confusiones se refiere al régimen federal o unitario que puedan haber adoptado los estados. Se habla así por ejemplo, de las virtudes de la descentralización a través de la regionalización, que efectivamente ha sido aplicada con éxito en los países unitarios como Francia o España, pero que tiene otro sentido dentro de países federales como Argentina.

Suele también no diferenciarse la entidad jurídica, institucional y económica de las regiones, dentro de sistemas internacionales consolidados como el de la Unión Europea, de la situación legal existente en el Mercosur.

¿Como se puede hacer entonces, para trazar un esquema claro de nuestro sistema jurídico institucional, fundamentalmente para que se pueda integrar con las otras disciplinas y elementos en examen, e intentar así una planificación operativa de la región ?

El primer paso a probar, es aplicar el concepto de red para el análisis multisectorial de los estudios y proyectos. Como ejemplo podemos partir de la consideración de un proyecto de cualquier tipo, que podemos visualizar como un conjunto de elementos: físicos o de infraestructura, económicos, financieros, sociales, etc. y agregar a él las interrelaciones que se producen, que pueden tener un marco regulatorio o requerirlo.

Así, a partir de su localización, deberán determinarse las jurisdicciones implicadas y por lo tanto a quienes corresponde la competencia territorial para su regulación:

Nación, provincia o municipio Además, la distribución de facultades , según la materia de que se trate, delegadas por las provincias a la Nación, reservadas por las provincias, concurrentes o compartidas y las delegadas en las constituciones provinciales, a los municipios.

Resulta así, según sean los distintos casos, que podremos determinar cuales son las ordenanzas municipales, los decretos y leyes provinciales, los decretos y leyes nacionales y los tratados internacionales aplicables, teniendo en cuenta que por ejemplo, las normas de higiene, el ordenamiento del suelo, las condiciones de edificación, la regulación y prestación de los servicios públicos locales, etc, serán municipales; la concesión del agua, la prevención de la contaminación, régimen de contratación del estado, seguridad social, educación, promoción industrial, limitaciones administrativas al dominio, etc, serán en general provinciales y las que hacen a la propiedad privada, contratos, sociedades, comercio, relaciones internacionales, moneda, etc. son competencia de la Nación.

Todo esto conforma una trama de normas según diferentes niveles de gobierno que se complejiza aún más al agregarse las relaciones entre los actores privados intervinientes y las normas que ellos convengan.

La vía metodológica que intentamos, parte del concepto de red, desarrollado en particular por Castells, en cuanto al Estado Red. " La nueva estructura de poder está dominada por una geometría de red variable en la que las relaciones de poder siempre son específicas para una configuración determinada de actores e

instituciones" " Es posible que el organigrama de una institución así, se parezca más a una red que a un árbol y la teoría política no dispone todavía de un término sencillo y aceptado para denominar configuraciones de ese tipo, pero eso no es gran impedimento para construir las" (op. citada - pag 364 TIII)

A pesar de que el análisis de este autor en su obra sobre la Sociedad Red, es fundamentalmente referido al cambio producido a fines del siglo XX y su proyección en el XXI, por la tecnología y las comunicaciones, la adopción de este marco teórico para la comprensión de la normativa de nuestro país con relación al régimen federal constitucional, y su aplicación en la consideración de proyectos regionales, puede ser útil para una nueva visión del alcance y de las relaciones que se establecen entre los distintos actores públicos y privados, facilitando de este modo la comprensión integrada del sistema normativo implicado.

2- El Federalismo Participativo como base del desarrollo de las regiones.

" Las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto a los poderes delegados expresamente al Gobierno general. La esfera del Gobierno general sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los intereses locales de su provincia respectiva, la administración de justicia en asuntos civiles y

criminales, que afectan a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad de los ciudadanos, la legislación local y el gobierno inmediato de su pueblo..." (Alberdi, Juan B. Derecho público provincial.)

Si bien a lo largo de más de un siglo, el concepto de soberanía ha cambiado, las facultades delegadas al gobierno de la nación, son de fundamental importancia para la definición de la política y la economía del país, ya que la nación determina lo que se refiere a imposición de contribuciones, contratación de empréstitos sobre el crédito de la nación, emisión de moneda y fijación de su valor, arreglo del pago de la deuda interior y exterior de la nación, regulación del comercio exterior y de las provincias entre sí, promoción del desarrollo de las regiones y particularmente aprobación o rechazo de tratados con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y tratados de integración (artículo 75 . C.N. Atribuciones del Congreso Nacional)

La articulación constitucional de los poderes de la nación y de las provincias, teóricamente se equilibran y las funciones se atribuyen a los distintos niveles. Sin embargo el modelo argentino se transformó en la práctica en un federalismo formal, en virtud del cual todos los intereses generales terminaron siendo regulados y manejados por la autoridad nacional .

Los constituyentes del 53, tomaron el modelo de federalismo norteamericano que partía desde una mayor fortaleza de las unidades estatales que lo componían. En una primera etapa de lo que se llamó federalismo dual, la distribución del poder

estaba determinada en esferas fijas e inmutablemente demarcadas. " Esta manera de ver la relación federal duró en Estados Unidos casi 150 años.....su reconocido respeto, fincaba en la firme y antigua conciencia de preservar las autonomías estatales y en un " laissez faire" económico que había estado en la base del desarrollo nacional. (Flores, Estado de situación de los Servicios Públicos Nacionales y la participación Provincial . CFI)

Sin embargo, con la depresión económica de 1929, el gobierno federal debió ¹encarar una serie creciente de programas y políticas intervencionistas o activas, lo que ocasionó que entrara en crisis el esquema de la dualidad para avanzar hacia²un sistema de cooperación, con un fortalecimiento del gobierno central (New Deal y aplicación de políticas keynesianas)

"En el federalismo llamado cooperativo o participativo, no hay actividad importante de gobierno que sea exclusiva de uno de los niveles. La doctrina del federalismo cooperativo sostiene que los poderes nacional, provincial y local (municipal), trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y por tanto, poder. Los poderes se complementan, no compiten ni se excluyen" (Flores. Silvia. op. cit)

Autores como Elazar, también citado por Flores, ha descrito el federalismo cooperativo norteamericano bajo el modelo de "matriz" concretado en un gobierno integrado por campos, unidos por instituciones comunes y una red de comunicaciones compartida. Esto refleja la distribución fundamental de los poderes entre múltiples centros comprendidos en la matriz, pero no la delegación de poderes desde un solo centro o hacia abajo partiendo de la cúspide de una pirámide. El gobierno federal suministra el marco que une las células o unidades constitutivas, cada una de las cuales tiene sus propias instituciones gubernativas. Este modelo celular, de matriz o en red, no admite campos superiores o inferiores de gobierno, sólo hay mayores y menores.

Paradójicamente, ese federalismo cooperativo al que evolucionaron los Estados Unidos, que tiende en este caso a fortalecer al gobierno federal, es tomado en países como el nuestro para reforzar la participación de las provincias, muy debilitada desde los orígenes institucionales, como en la práctica posterior, en relación con el gobierno central.

Sin embargo en estos momentos, esta característica de nuestro federalismo, pareciera comenzar a modificarse en los aspectos políticos (Reuniones de gobernadores, decisiones conjuntas, recuperación de servicios públicos propios) y espasmódicamente a través de acuerdos regionales.

Sobre esta base de un federalismo participativo, se considerarán algunos aspectos atinentes a la formación de regiones red y a las facultades de la nación y

de las provincias en sus relaciones con otras naciones. El tratamiento de este último tema es imprescindible en cuanto a que se sostiene la importancia del relacionamiento y la proyección de las subregiones nacionales en los ámbitos internacionales y mucho más en lo que se refiere a las posibilidades y consecuencias de un futuro derecho comunitario.

3 - Artículos de la Reforma Constitucional de 1994, referidos a la jerarquía normativa de los Tratados Internacionales .

3.1- Articulado de la Constitución Nacional, en materia de Tratados.

Los artículos de la Constitución Nacional, con la reforma del 94, que se refieren a este tema son:

a) Tratados con otras naciones

En Capítulo Primero - Declaraciones, derechos y garantías

art 27, El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

art 31, Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los Tratados con las potencias extranjeras **son ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales(....)**

En Capítulo Cuarto - Atribuciones del Congreso. Artículo 75.

Inc. 22, Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos **tienen jerarquía superior a las leyes**. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer; la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, **tienen jerarquía constitucional** , no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Inc. 24, Aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia

tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de éstos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de Tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En Capítulo Tercero - Atribuciones del Poder Ejecutivo

Art. 99 inc. 11, El P.E. concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.

b) Relaciones de las provincias con estados extranjeros.

En Título Segundo - Gobiernos de Provincia

Art. 124, Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y *podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. (...)* (punto desarrollado en informes anteriores)

3.2- Distintos tipos de Tratados Internacionales.

En principio, de acuerdo con los artículos antes citados, podemos distinguir entre los siguientes tipos de Tratados:

A - Tratados Internacionales y Supranacionales (1), sobre distintas materias, tales como crédito externo, migraciones, obras internacionales de infraestructura; ayuda recíproca; utilización de ríos; producción y distribución de energía; intercambios culturales; contaminación, protección de especies animales y vegetales y de la diversidad biológica; cambio climático; normas comunes de calidad; áreas fronterizas; zonas de libre comercio, uniones aduaneras etc.

(1) Gordillo distingue entre lo supranacional, que son normas superiores a solo un número determinado de naciones (Unión Europea) y lo internacional, que serían normas universales. Op. cit.VI.1.

B - Tratados sobre derechos humanos. A partir de la reforma del 94, todos los tratados y concordatos " prevalecen sobre las leyes. Ese es el régimen general. Como excepción los Tratados sobre derechos humanos que enumera el inc. 22 tienen un régimen especial, una de cuyas características fundamentales es la de gozar de jerarquía constitucional" (Bidart Campos pag 550 y sig.)

C - Tratados de Integración, cuya importancia se acrecentará con la consolidación del Mercosur (2) y de acuerdo con las posibles perspectivas de alineación en

futuros bloques. Dentro de ellos deben distinguirse de acuerdo con el artículo 75 inc. 24, los efectuados con Latinoamérica y los que se realicen con otros países.

La nota fundamental que los caracteriza es la delegación de potestades en órganos internacionales. _____ nota2- Carlos M Bidegain en el Curso de Derecho Constitucional, afirma que " el pacto de Asunción que tuvo por finalidad la creación del Mercado Común del Sur- Mercosur- que integran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y fuera aprobado por la ley 23981, no constituye en esta etapa, derecho comunitario, sino que resulta un tratado marco, dado que no establece sus efectos con relación al ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes. Sienta sin embargo, las bases para llegar, en un futuro, a ser un tratado de carácter comunitario " op. cit. T I - pag. 90.

Esta cláusula era imprescindible, dice Bidart Campos, si se quería encarar con realismo un fenómeno universal aperturista, favorable a las integraciones supraestatales y al derecho comunitario que es propio de ellas. "La transferencia de competencias- que el texto denomina delegación- es un presupuesto indispensable, una vez que se prevé la incorporación a sistemas de integración mediante los tratados que los organizan. Se impone, como es lógico y habitual en el derecho comparado, una serie de condiciones para habilitar el ingreso del estado a uno de esos sistemas: la norma cita cuatro: a) reciprocidad, b) igualdad c) respeto al orden democrático d) respeto de los derechos humanos." (Bidart Campos - op. cit. pag 591)

La aceptación de normas supranacionales, cuando ellos no surgen de valores compartidos, o de un equilibrio en las relaciones, pueden tener consecuencias negativas sobre los principios rectores de un estado. El grupo de presión LOTIS, operante en la ONC, propugna que el futuro acuerdo general de servicios faculte a la OMC a dictar normas derogatorias de regulaciones estatales y subestatales que entorpezcan la liberalización del comercio de servicios, sustituyendo el principio del interés público por el de "eficacia económica".

D - Convenios internacionales firmados por las provincias, los que estrictamente (ver Bidart Campos pag. 536) no se consideran como Tratados y cuyo objeto - con la reserva de la cláusula prohibitiva en cuanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, se trate de facultades delegadas o afecten el crédito público de la nación - "puede versar sobre todas las materias que caben en la competencia de las provincias, comprendida también la de naturaleza concurrente con el estado federal" (ver punto 1.6 cap. I de este trabajo)

3.3 Modificaciones de la reforma de 1994 , en esta materia. Síntesis.

María Angélica Gelli en su obra Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada- ed. La Ley 2001, da en forma clara y completa los principales argumentos interpretativos de las normas sobre los tratados internacionales. Hemos tomado esta autora como representativa , ante la otra posibilidad de citar a todos los constitucionalistas que tratan el tema, lo que resultaría sobreabundante, ya que en su mayoría se encuentran detallados en la bibliografía de este trabajo.

Artículos 27 y 31 . Interpretación general .

La primera de estas normas impone una obligación al gobierno federal que es un signo de la concepción ideológico valorativa y política de los constituyentes de

1853/60, consagrando una ubicación de "puertas abiertas" en la invitación del Preámbulo, en el fomento de la inmigración, en los derechos de todos los habitantes y la igualdad con los extranjeros y el reconocimiento del derecho de gentes (art. 118).

" En consecuencia de ello, el Gobierno Federal debe vincularse con los demás estados en relaciones de paz y comercio. Pero *los tratados que se celebren deben respetar- es decir sujetarse, subordinarse- al derecho público de la Constitución, lo que significa a toda la Constitución Nacional*" (por lo que no puede aplicarse unos artículos y omitirse otros.)

El artículo 31 contiene dos principios sustantivos: el de jerarquía de las fuentes del derecho y el de supremacía de la Constitución sobre todo el orden jurídico argentino. Este debe subordinarse a aquélla y no debe modificarla sino es por el procedimiento establecido en el artículo 30.

De resultas de ambos artículos, 27 y 31, no cabría duda alguna acerca de que la Constitución prevalecía sobre todo el orden jurídico interno y como los Tratados celebrados conforme a la Ley Suprema ingresaban y se integraban al sistema de normas de la República, sobre ellos podría ejercerse el control de constitucionalidad.

Estos principios entraron en cuestión con la reforma del 94 en materia de tratados, en especial con la declaración de *jerarquía constitucional* otorgada a determinadas Convenciones de derechos humanos (art. 75. Inc. 22).

En el debate suscitado en la Convención del 94 resultaba claro que en los tratados internacionales, cualquiera fuera su tipo y modalidad, debían estar por encima de las leyes. (siguiendo el antecedente de *Ekmekdjian c/ Sofovich*). Pero no hubo consenso acerca de otorgar primacía de ellos sobre la Constitución Nacional. " De este modo el principio del artículo 27 mantuvo su plena eficacia y con él, la preeminencia de la Constitución sobre los Tratados, con la excepción de los Tratados de Derechos Humanos, a los que el artículo 75 inc. 22 declaró con *jerarquía constitucional*".

La solución respetó los límites impuestos por la ley 24.309 (declarativa de la necesidad de reforma de la Constitución) en el sentido de impedir la modificación de los artículos de la primera parte de la Constitución entre los que se encontraban los artículos 27 y 31 y el ordenamiento jerárquico que de ellos emanaba.

Por otro lado la línea interpretativa de los fallos *Ekmekdjian* y *Fibraca Constructora SCA vs Salto Grande* - los tratados están por encima de la ley -, en la que el Tribunal sostuvo " que la necesaria aplicación de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado Argentino- una vez asegurados los principios de derecho

público constitucionales- asignar primacía a los tratados ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria" (art 27 C.N.)

"El fenómeno de integración supraestatal en diversos niveles, supone una transformación de la soberanía tal como se la concebía cuando nacieron los estados nacionales en el siglo XV y que se definían a si mismos con relación a la extranjería representada por las otras naciones."

La Convención del 94 siguió la tendencia integracionista y sancionó el inc. 24 del art. 75 acerca del alcance, características y requisitos de la integración. . En consecuencia de esta disposición, corresponde al Congreso aprobar Tratados de Integración que deleguen competencias- atribuciones- y jurisdicción en organizaciones supranacionales. " En otras palabras, los tratados de integración pueden ordenar la constitución de parlamentos, consejos y tribunales con capacidad de decisión y de obligar a los Estados integrantes del acuerdo y a los habitantes de cada uno de ellos. A crear, en suma, derecho comunitario"

Las normas legales y jurisprudenciales emanadas de los organismos supranacionales en los cuales se delegan competencias y jurisdicción, están por encima de las leyes de orden interno. Los procesos de integración se concretan efectivamente cuando los Estados parte delegan competencias en los organismos establecidos en el acuerdo y obedecen las normas y decisiones tomadas por ellos, adecuando a tal fin, su derecho interno.

3.4 - La participación activa de las provincias y regiones en la negociación de los Tratados Internacionales.

En la generalidad de los Tratados Internacionales acordados por la Nación, directa o indirectamente son afectadas las provincias, como partes constitutivas precisamente de la Nación.

Sin embargo dentro de lo que es considerado por los autores como un " deficit federal", la reforma constitucional perdió la oportunidad para asegurar a las provincias un rol participativo en los procesos de integración y en la negociación de los tratados que afectan directamente sus intereses.

"La reforma constitucional (1994) no garantizó que internamente el equilibrio de competencias y jurisdicciones no será afectado, ni tampoco, la participación de las Provincias en la planificación y/o toma de decisiones en vista a un sistema comunitario" (Los Tratados de Integración y la reforma constitucional Ismael Farrando op. cit. pag. 41)

La Constitución Nacional tiene en el artículo 27 una norma expresa que obliga a que los tratados celebrados por el gobierno federal estén conformes con los

principios de derecho público establecidos en ella. La distribución de competencias entre las provincias y la Nación (art. 101) es uno de los principios de derecho público dentro de nuestro régimen federal. La circunstancia de que el artículo 31 consagre la supremacía de los tratados sobre las normas provinciales, no enerva, en el plano interno, la prescripción del artículo 27.

Cabe destacar que si el conflicto surge en los casos de facultades concurrentes, como es el caso de todas aquellas relativas al fomento, es jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de la Nación, que la norma nacional tiene primacía.

" El problema se plantea cuando se trata de facultades exclusivas de los gobiernos locales, no delegadas al gobierno nacional, como, por ejemplo todo lo atinente a su autonomía institucional, la propiedad y explotación de sus recursos naturales, el régimen y explotación de los servicios públicos, el ordenamiento territorial, la regulación del ambiente y de la salubridad, la potestad impositiva y, en general, los medios de policía en todas estas materias y en otras no delegadas."

(Graciela Güidi - Derecho Administrativo Internacional, Derecho Comunitario y Estado Federal.)

La posición de resguardo absoluto de las potestades provinciales está enérgicamente defendida por González Calderón antes de la reforma: La Constitución federal no puede admitir el aniquilamiento de los poderes que las Provincias se han reservado. Ambos órdenes de Gobierno, el nacional y el provincial, son según sus palabras (op. cit. Pag 93) supremos en su respectiva

esfera: las leyes de la nación tendrán supremacía si han sido dictadas en consecuencia de la Constitución, es decir en virtud de los poderes que de modo expreso han otorgado ellas al Congreso.

La interpretación contraria se apoya en la reforma y fundamentalmente en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en donde se establece que los Estados no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Ambas posiciones son defendidas por juristas de prestigio, de manera que resultaría, de no poder establecer directa y claramente en el articulado de la Constitución la forma de evitar los conflictos de competencia o proteger las facultades propias de las provincias, establecer un régimen de negociaciones internacionales en las que se de una participación efectiva a las provincias (o regiones) no solo para reivindicar las facultades no delegadas dentro de nuestro régimen federal, sino para que ellas puedan ser oídas en la defensa de sus intereses particulares.

Con relación a las regiones internas o subnacionales, Guidi plantea que si bien la interpretación amplia de la cláusula comercial del inc. 13 del art. 75, ha limitado en la práctica a las provincias, en el ejercicio de esa competencia en los asuntos interjurisdiccionales "¿ podría invocarse este inciso cuando la interjurisdiccionalidad se extiende al ámbito creado por un tratado regional?"

Por ejemplo, en el Tratado de Asunción que constituye el MERCOSUR, las partes se comprometen a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante- entre otras medidas- la eliminación de restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquiera otra medida equivalente. En tal caso las normas de policía del ambiente y contaminación, de competencia provincial que en muchos casos se han acordado regionalmente, pueden interpretarse como restricciones paraarancelarias que impiden la libre circulación?

Es decir, además del planteo de la validez de normas provinciales o municipales, surge la necesidad de compatibilización de dos tendencias : la regionalización interna o fronteriza local y la integración supranacional.

Barberis, (Fuentes del Derecho Internacional) trata las situaciones fronterizas como fuente del derecho administrativo internacional y el reconocimiento de normativas surgidas de poblaciones locales colindantes.

Ladmann (Federalismo y relaciones económicas internacionales) expresa que las nuevas constituciones provinciales reflejan su voluntad de participar activamente en las relaciones económicas internacionales. " Por otra parte, no hacen sino dar respuesta a la característica interdependencia del mundo actual que se manifiesta en lo político y económico a través de la complementación entre el Estado federal, las provincias y la actividad empresaria, en las negociaciones internacionales". "Esto exige una permanente concertación entre los niveles y por ende una fluida y eficaz comunicación entre ellos" (pag 59)

Al respecto son cada vez mas numerosas las acciones en común entre municipios colindantes de dos o más países (Comisión Intermunicipal del Medio Ambiente del río Uruguay, CIMARU o municipios cordilleranos de Chubut, Río Negro y Chile como ejemplo) y las de empresas binacionales localizadas en áreas limítrofes.

Como conclusión podemos afirmar que sin perjuicio de incluir en forma expresa en una futura reforma de la Constitución, la participación institucional de las provincias y/ o regiones en la aprobación de los Tratados internacionales, es necesario y conveniente viabilizar la participación de las provincias en las negociaciones de tratados que de alguna manera puedan afectarlas.

Las posibilidades de intervención de las provincias, así como de las regiones son amplias : desde la participación orgánica implementada en los mismos Tratados (siguiendo los lineamientos de la UE) a la participación como grupos de presión a ser tenidos en cuenta en la defensa de sus intereses propios y en las cuestiones comprendidas dentro de las facultades que constitucionalmente les corresponde.

4- Esquema de gestión para la reactivación de los procesos regionales

Para cerrar el análisis , debemos incluir algunas consideraciones sobre los procesos de regionalización. Si bien anteriormente nos hemos detenido en gran medida en los aspectos normativos de las regiones, se considera que ellos no agotan su desarrollo. Aún mas, vigorosos procesos de formación de regiones, se han realizado al margen de decisiones políticas, impulsados por condiciones económicas, sociales, étnicas o geográficas, prescindiendo o dejando para otras etapas su constitución formal.

Pero esta posible " espontaneidad" de los procesos, no excusa a los sectores públicos, de contribuir a la definición de un camino de desarrollo y de establecer su planificación, así como, de manera activa, facilitar financiera y organizativamente la vinculación o armonización de los distintos sectores e intereses que componen una red regional.

Un esquema de estrategia que facilite el proceso de desarrollo y fortalecimiento regional, podría ensayarse en base a los siguientes pasos:

- 1) Caracterización de las regiones según tipo de actividades y grado de desarrollo.

No es esto exclusivamente el diagnóstico previo, o la clasificación a priori, sino que se encuadra en una visión del conjunto de las regiones para determinar sus interrelaciones y los roles más importantes a considerar en las mismas. Todo ello dentro de un encuadre general que tienda a lograr el mayor equilibrio posible en el grado de desarrollo de cada una.

Este examen se complejiza en tanto no se manejen regiones espacialmente cerradas (o autosuficientes), y teniendo además en cuenta la pertenencia múltiple que las regiones flexibles presentan en la realidad, cuando se constituyen según actividades, sectores u objetivos. La diferencia está en la virtualidad o flexibilidad del espacio territorial y la multiplicidad de los elementos de identificación a considerar. Necesariamente la consecuencia será la adopción de un planeamiento estratégico indicativo (o mixto) y participativo.

Mostrando tentativamente el funcionamiento de esta idea, es posible mencionar los siguientes tipos de regiones que como consecuencia de su aplicación se podrían determinar:

- a) regiones con capacidad de desarrollo sostenido (ej. pampeana, cuyo, eje central)
- b) regiones con problemas estructurales de crecimiento (ej. norte, fronteras noreste y oeste)

- c) regiones industriales a recuperar (cinturón Paraná) mineras desactivadas (Río Turbio, áreas cordilleranas, etc.)
- d) regiones de reconversión productiva (áreas azucareras, frutícolas, etc.)

2) Inserción en el mundo.

El relacionamiento con los mercados externos, se realiza en base a la mayor o menor aptitud para integrarse dentro de sistemas internacionales. Se tendrá en cuenta la factibilidad de su proyección externa, normas o políticas de favorecimiento, situaciones neutras o restricciones emergentes de MERCOSUR, ALCA, Unión Europea, OMC, etc.

Un ejemplo de los posibles condicionantes que pueden establecerse a través de Tratados Supranacionales, es el proyecto ALCA, que prohíbe los "requisitos de desempeño", es decir una firma extranjera radicada en una provincia o municipio de Argentina no puede ser obligada a comprar (total o parcialmente) insumos o servicios de producción local o a desarrollar determinadas tecnologías, o capacitar mano de obra, etc.. Al ser el ALCA una zona de Libre Comercio, la localización de las plantas de producción, puede realizarse en cualquiera de los países del área. En cambio el proyecto con la UE es de Unión Aduanera a Unión Aduanera (Mercosur, vis a vis UE) porque la existencia de un arancel externo induce a la empresa extranjera a localizarse dentro del territorio del Mercosur.

3) Directrices estratégicas

Las regiones, de acuerdo con sus características propias y con los objetivos prioritarios que hayan fijado, tratarán de alcanzar, a) La consolidación de áreas de crecimiento autosostenido; b) La recomposición de zonas industriales, (ej. distritos norte de Italia, Silicon Valley, frontera EUA- México) c) el favorecimiento del entorno productivo y d) el sostenimiento de mejoras, subsidios y cooperación para áreas deprimidas y/o de reconversión productiva.

Será conveniente además, el estudio de una posible priorización, que tenga en cuenta :

. Su viabilidad, considerando no sólo los aspectos referidos a costo- beneficio sino aquellos vinculados con la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

. Efectos en la creación de empleo. Los proyectos a desarrollar en la región, no deben limitarse a la producción de materia prima, sino que deberán tender a incorporar la mayor cantidad de valor agregado y mano de obra.

4) Aspectos complementarios que hacen al fortalecimiento de las regiones priorizadas.

. Proyección del sistema de inversión en las jurisdicciones adyacentes (por ejemplo, corredor turístico de los lagos, Argentina- Chile ; Puente Santo Tomé, San Borja, Argentina Brasil; corredores bioceánicos, etc.) Articulación de la infraestructura y el equipamiento entre estados vecinos.

. Posibilidades de integración o complementación de actividades similares localizadas en más de una provincia.

. Aplicación de beneficios impositivos, arancelarios y crediticios que alcanzan o no a las actividades predominantes o a promover en la región.

Dentro de estos aspectos se incluyen además, las Prioridades Instrumentales referidas a la construcción de la Infraestructura y el equipamiento social, las medidas para el desarrollo del potencial endógeno, el ordenamiento territorial y la política ambiental.

IV. Relacionamiento del Consejo Federal de Inversiones con las regiones.

1- Antecedentes

Los documentos fundacionales y organizativos del Consejo expresan como uno de sus principales objetivos la promoción y fortalecimiento de la regionalización.

En el Preámbulo de su Carta de Constitución de 1959, la creación misma del organismo se sustenta en el propósito de promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social y fundamentalmente, de orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región

En el reglamento de la Carta del CFI, de 1984, se afirma esta orientación al establecer dentro de las funciones de asesoramiento, la elaboración de planes y programas provinciales y/o regionales, cuyo principal objetivo sea corregir las desigualdades e impedir el establecimiento de relaciones de dominio entre las regiones más y menos desarrolladas, dentro del mismo cuadro nacional. (Este principio de equilibrio será tomado diez años después por los constituyentes de 1994 al establecer en el art. 75, inc. 19 "proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones")

Al mismo tiempo este Reglamento indica como función del organismo, art. 1 apartado IV, la formación de fondos o entes federales o regionales, para la promoción del desarrollo, principalmente destinados al financiamiento de estudios, inversiones y administración de programas regionales; coordinar, administrar o participar en los mismos.

Con relación a la estructura de los órganos del CFI y su organización administrativa interna, las ocho zonas integradas por tres provincias cuyos representantes conforman la Junta Permanente en forma rotativa, han sido el germen de una visión regional, afirmada en la regionalización de distintas funciones del CFI . (Responsables Regionales y Coordinadores Regionales.)

La política regional llevada a cabo por el organismo a través de las distintas etapas de su conducción, puede resumirse en la mención de los principales estudios y acuerdos realizados.

Tenemos así, a partir de 1961, ejemplos como el trabajo sobre Administración y Desarrollo Regional en el que se plantea la organización administrativa del mismo como una nueva forma institucional; el Estudio sobre Bases del desarrollo regional de 1963; el Plan y Programa para el desarrollo de la Región Comahue, que comprendía el estudio del Chocón - Cerro Colorado y la habilitación de 3 millones de ha. para riego; en 1970, el Estudio para el desarrollo económico de las zonas bajo riego, que comprendía Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja ,Mendoza, Neuquen, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis,

Santiago del Estero y Tucumán realizado en el marco de la problemática de las regiones más postergadas.

De 1973 en adelante, la creación de la Corporación Financiera del Noreste (COFIRENE) y la del Oeste (COFIRO) así como la participación en la elaboración de los lineamientos Regionales del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional, el NOA Hídrico y los Bajos Submeridionales.

En el año 1986 se comienza una etapa que marca un hito en el desarrollo regional y que parte de la posición sustentada por el CFI, de realizar una política activa en la conformación de Regiones y en la concreción de un nuevo tipo de integración regional, basado en la concertación.

Las dos primeras regiones de este tipo, el Norte Grande y el Nuevo Cuyo,(modelo que fue seguido luego por la Región Patagónica y la Región Centro entre otras) se sustentan en un Tratado Interprovincial firmado para alcanzar objetivos comunes y desarrollar una política económica y social de interés recíproco. Este concepto de región flexible, propuesto y sostenido por el CFI, establece un ámbito común de negociación y de coordinación entre provincias, que constituye la base de un nuevo federalismo de concertación, adecuado a las necesidades y a las posibilidades de los nuevos tiempos.

2. Secretaría Técnica- Secretaría Administrativa - Asesoramiento Institucional de las regiones , ejercidos por el CFI -

La participación del CFI en las regiones, además de las funciones propias derivadas del asesoramiento y colaboración con las provincias, ha tomado la forma de integración a sus órganos, como Secretaría Técnica o Secretaría Administrativa. Los tratados que hacen una mención expresa acerca de las funciones que cumplirá el CFI dentro de las regiones son:

Norte Grande Argentino 1988. Su artículo 4 dice: "Para el cumplimiento del cometido de la Comisión Técnica Permanente, las provincias constituirán una unidad técnica operativa del proyecto y solicitarán la asistencia técnica y logística del Consejo Federal de Inversiones..."

La Región del Nuevo Cuyo en el respectivo Tratado incluye como un órgano de la Región a la Secretaría Técnica , la que será desempeñada por el CFI, que asistirá al Comité Ejecutivo en el apoyo logístico y técnico, en la forma y con el mecanismo que éste y el Comité Ejecutivo acuerden.

"A la hora de sistematizar y dar "organicidad" a la Región Nuevo Cuyo, conviene advertir que no obstante el nombre de Secretaría Técnica , de hecho se han encomendado al CFI actividades y responsabilidades administrativas. Distinguir las y separarlas es de buena técnica y aportará no pocos beneficios a la hora de desbrozar el campo de las misiones y funciones de cada uno de los actores y

gestores del sistema región.(J .J. . Brescia Estudio de los aspectos institucionales y jurídicos del Nuevo Cuyo - ver pag 5, 1er. Informe parcial- "Archivo Legal Público del Nuevo Cuyo")

Crecenea Litoral - Designada Secretaría técnica - Ha realizado diversos estudios y propuestas, entre ellos:

Estudio sobre corredores comerciales e infraestructura de la región - Análisis de la legislación ambiental de las provincias de la región.- Plan Director de Transporte Intermodal - Propuesta de institucionalización de la región.

En el resto de las regiones en que el CFI no integra orgánicamente una unidad formal, la asistencia se ha dirigido fundamentalmente a estudios y financiamiento.

Algunos ejemplos extraídos del Informe sobre Estrategias Operacionales de Carácter Regional -CFI 2001 G.Güdi - son los siguientes:

Región Patagónica - Ferias y misiones comerciales con la coordinación y asistencia financiera del CFI.; propuesta de creación de una sociedad de Garantías Recíprocas para Pymes.

Región Noroeste - solicitud de asistencia técnica a Grupos de Trabajo - Designación del CFI como representante - observador oficial en el grupo Mercado Común- Sección Nacional y en los subgrupos técnicos del Mercosur. Asistencia técnica sobre organismo regional de financiamiento- Vinculación fiscal regional

frente al Mercosur- Propuesta técnico financiera para el tratamiento de los recursos hídricos. Financiamiento microemprendimientos.

Región Centro: Contratación estudios : La Economía de la Región Central - Instituto de Investigaciones Económicas. Bolsa de Comercio de Córdoba Lic. Raúl Hermida - Naturaleza y perspectivas jurídico -institucionales de la región Centro. Lic. González y Dr. Ortega.

3. Bases de regulación de la participación del CFI en las regiones concertadas.

Para la implementación de una participación orgánica y eficaz del CFI en las regiones, será necesaria una compatibilización de su organización interna, que tiene un fuerte componente regional, pero derivado de su estructura de gobierno, con una división rígida basada en las ocho regiones que componen la Junta.

Esta división no siempre coincide con las jurisdicciones comprendidas por las regiones concertadas, lo que dificulta no solo el manejo administrativo del CFI como contraparte o integrante de la región, en su funcionamiento como secretaría

técnica o administrativa o para canalizar el asesoramiento , sino en lo que hace a la asignación de fondos. La experiencia de los últimos años en este relacionamiento, indican la necesidad de continuidad en las tareas y seguimiento de las políticas referidas al proceso de regionalización.

A esto debería agregarse una actualización permanente en las ideas y acciones, su discusión en torno a la conformación de una red de regiones definidas por objetivos, proyectos o sectores; su proyección en el nivel internacional; su vinculación con las subregiones y municipios y a la participación regional en los bloques supranacionales.

Las tareas y responsabilidades asignadas por las regiones con la designación por tratados de las secretarías técnicas o administrativas , "deberían encuadrarse en forma lo suficientemente específica, diferenciada y especializada respecto del funcionamiento general del Consejo, como para ser consideradas como " unidades de gestión" dotadas de cierta autonomía burocrática y de específicos recursos humanos y materiales asignados a la labor particularísima que aquéllas deberán desempeñar." (Brescia. Op. Cit. pag. 3- Informe de Avance.)

El tema es analizado por J .J. . Brescia en el estudio de los aspectos institucionales y jurídicos de la Región del Nuevo Cuyo. El respectivo Tratado incluye como un órgano de la Región a la Secretaría Técnica , la que será desempeñada por el CFI, " que asistirá al Comité Ejecutivo en el apoyo logístico y técnico", en la forma y con el mecanismo que éste y el Comité Ejecutivo acuerden.

Agrega el experto que a la hora de sistematizar y dar "organicidad" a la Región (Nuevo Cuyo), conviene advertir que no obstante el nombre de Secretaría Técnica, de hecho se han encomendado al CFI actividades y responsabilidades también, meramente administrativas. Distinguir las y separarlas es de buena técnica y aportará no pocos beneficios a la hora de desbrozar el campo de las misiones y funciones de cada uno de los actores y gestores del sistema región. (ver pag 5, 1er. Informe parcial- "Archivo Legal Público del Nuevo Cuyo")

"Las tareas y responsabilidades de tales "secretarías", serán lo suficientemente específicas, diferenciadas y especializadas respecto del funcionamiento general del Consejo, como para ser consideradas como " unidades de gestión" dotadas de cierta autonomía burocrática y de específicos recursos humanos y materiales asignados a la labor particularísima que aquéllas deberán desempeñar." (pag. 3- Informe de Avance.)

En su análisis de las regiones y el CFI, Graciela Güidi afirma que una concreta reinserción de las actividades del Consejo desde los entornos políticos regionales, seguramente ha de potenciar sus líneas de trabajo otorgándoles nuevas proyecciones y fortaleciendo al mismo tiempo esos acuerdos regionales.

Para ello es necesario identificar las principales líneas de acción y confrontarlas con las distintas áreas del Consejo, a efectos de verificar contenidos, proyectos provinciales (públicos o privados) emprendimientos PyME o Micro en ejecución, eslabonamientos productivos detectados, requerimientos de capacitación de

recursos humanos, redes de la producción y todo otro aspecto en vías de ejecución que resulte indicativo del entorno de la región. (Guidi,G. Estrategias operativas de carácter regional. CFI. 2001)

Dra. Celia Mayer

Noviembre 2001.

Bibliografía Básica

Barberis, Julio. Fuentes del derecho internacional. Ed. Platense. 1973.

Benko, Georges y Lipietz, Alain. Las regiones que ganan. Ed Generalitat Valenciana. 1994.

Bidart Campos, Germán. Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino- Tomo IV . Ediar- 1995 .

Bidegain Carlos María- Curso de Derecho Constitucional- Historia y teoría de la Constitución - Abeledo Perrot - 1994

Brescia, J.J. Estudio de los Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Región del Nuevo Cuyo. CFI. 1995.

Castells, Manuel, La Sociedad Red. Economía, sociedad y cultura 3T Siglo XXI 1999.

Consejo Federal de Inversiones. Federalismo y Región. 1996

Ferrando, Ismael. Los Tratados de Integración y la Reforma Constitucional. (en Derecho Constitucional de la Reforma de 1994) Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos- 1995

Flores, Silvia C. Estado de situación de los servicios públicos Nacionales y la participación provincial. CFI . 1998.

Frías Pedro - Introducción al Derecho Público Provincial - Depalma.

Gelli, María Angélica - Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada. La Ley - 2001.

González Calderón, Juan A. Curso de Derecho Constitucional. Kraft. 1963.

Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. Macchi, 5ª. edición 2001.

Güidi, Graciela - Estrategias operativas de carácter regional. CFI - 2001.

Güidi, Graciela - Derecho Administrativo Internacional, Derecho Comunitario y Estado Federal. Revista de Derecho Administrativo - Homenaje al Dr. Manuel María Diez

Kerchove d'Exaerde. Europa , Una sociedad humana. Documentación de la Comunidad Europea 1990.

Ladmann, Eve Rimoldi de. Federalismo y relaciones económicas internacionales. Abeledo Perrot 1991

Montero, Mónica- Las Provincias y los Convenios Internacionales-Depalma.

Muset, Alain y otros - Las potencias emergentes de América Latina. Ed. Síntesis. 1999.

Natale Albeto, Comentarios sobre la Constitución- La reforma de la Constitución Depalma.

Perez Guilhou, Dardo (compilador) Derecho Constitucional de la Reforma de 1994. Depalma. 1995.

Piombo, Horacio D. Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos. Depalma. 1994.

Sabsay, Daniel- Onaindia, José M. La Constitución de los Argentinos. Ed. Errepar- 2000-

Sosa, Alberto - Escenarios Alternativos a Nivel Mundial. CFI - 2001.

Villegas Basavilbasso, Benjamín, Tratado de Derecho Administrativo. Tea.