

LAS REGIONES EN LA ARGENTINA Y SU VINCULACION CON EL MERCOSUR¹

Laura Aracena de Durcak²

Alberto M. Sánchez³

*“La región no puede ser un nuevo pasatiempo
para expertos y aficionados, sino una
vocación y una misión”
Pedro J. Frías*

1. INTRODUCCION.

La vinculación entre las regiones internas de nuestro país y este nuevo espacio de integración que constituye el Mercosur, es un tema de esencial actualidad que requiere la atención de todos aquellos que, por diversas razones, estamos relacionados con dicha temática. Siendo una cuestión cuyo desarrollo está en ciernes, toda conclusión sobre la misma será siempre provisoria, ya que indudablemente las nuevas experiencias que se vayan generando con el tiempo y los análisis que de las mismas efectúen los estudiosos del área irán delineando, con el devenir de la marcha del Mercosur, un perfil más acabado y permanente. Por ello, las presentes líneas sólo tienen como objetivo presentar a consideración de los asistentes al XV Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional algunas breves reflexiones acerca del tema central de esta Sección.

Entendemos que un primer paso a dar, a fin de esclarecer la posición que será vertida en esta ponencia, es clarificar las bases conceptuales que inspiran nuestro aporte. Los conceptos de integración y región no son unívocos, lo que obliga a precisar el contenido que cada uno les asigna.

¹ Publicado en la Revista “Actualidad en Derecho Público”. N° 14. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires. 2000.

² Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Cuyo.

³ Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Cuyo.

En razón de ello, abordaremos en primer lugar el tema de la integración, para exponer sucintamente nuestra idea de ella y pasar, de esta manera, a referirnos a sus actores, entre los que ubicaremos a las regiones.

Será el momento, entonces, de conceptualizar las mismas y definir lo que entendemos que es su marco político y jurídico en nuestro derecho interno.

Con estos elementos, estaremos en condiciones de adentrarnos en el núcleo de la problemática en examen, esto es, la forma en que pueden y deben participar nuestras regiones en el Mercosur, para diseñar, finalmente, las conclusiones a las que arribamos.

Previo al desarrollo del esquema propuesto, no podemos dejar de señalar, a manera de cimiento de nuestra postura, que la integración regional hunde sus raíces en la vida de los pueblos. Buscar el reaseguro de estos procesos solamente en decisiones gubernamentales es tanto como querer construir un cuerpo sin alma. Y así como no puede sustentarse el crecimiento del proceso exclusivamente en la labor de las cúpulas dirigenciales, tampoco aquél tendrá cabida si no existe, por parte de los gobiernos de todos los Estados involucrados, la firme y decidida voluntad política de avanzar, a pesar de las dificultades, las asimetrías y los condicionamientos.

Se trata, pues, de un complejo equilibrio, que exige un ideal claramente definido, profundamente arraigado en el sustrato cultural de los pueblos y sólidamente apoyado en la obra de gobierno. Sin estas premisas, jamás saldremos de un voluntarismo estéril que cree que todo se reduce a pensar algo y quererlo. Quizá con esto quede claro, y sirva como lección para el futuro, que los anteriores intentos integracionistas no fracasaron, como se ha dicho muchas veces, por plantearse objetivos demasiado ambiciosos, sino porque ellos no arraigaron en la vida cotidiana ni recibieron la atención política debida.

2. CONCEPTUALIZACION DE LA INTEGRACION.

Del concepto de integración en que cada uno se inspire surgirán inevitablemente todas las lecturas posteriores que se hagan de estos procesos.

Hemos distinguido en otro lugar tres tipos posibles de integración, con fundamento cada uno de ellos en tres causas diferentes⁴. Una primera, de tipo ideológico, que reconoce a determinada ideología como núcleo del proceso, con independencia de las raíces culturales (URSS-Cuba). Otra de neto corte pragmático, que sustenta la integración en las conveniencias meramente económicas de la coyuntura. Finalmente, la que encuentra el fundamento de estos procesos en la comunidad de origen, naturaleza y destino de los pueblos y construye, a partir de las comunes raíces culturales, las bases del crecimiento en armonía.

Ninguna duda cabe de que la manera en que se opere la gestación y consolidación de los afanes integracionistas dependerá en sustancial medida de la visión de integración que se tenga. Es claro que hoy prevalece la de tipo pragmático-económico, habida cuenta de las formas que van adoptando los instrumentos de derecho comunitario que van viendo la luz. En efecto, son escasos los elementos que permiten vislumbrar algún tipo de interés superador del económico en los distintos Tratados que normatizan los espacios de integración. El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto no son la excepción, aunque podemos vislumbrar en ellos alguna intencionalidad de avanzar hacia esquemas más ambiciosos.

En efecto, de la lectura de sus considerandos, que hacen las veces de "Preámbulo" del Tratado, se advierte una fuerte connotación economicista. Se habla allí de la ampliación de los mercados como condición de desarrollo económico; del aprovechamiento de recursos, preservación del medio ambiente, mejoramiento de las interconexiones físicas, coordinación de políticas macroeconómicas y complementación de los diferentes sectores de la economía; consolidación de grandes espacios económicos e inserción adecuada en ellos; necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico y de modernizar las economías; etc. El cuerpo del Tratado sigue esta línea.

Sin embargo, existe también algún resquicio que nos invita a la ilusión. Por un lado, se efectúa esta apreciación: "Conscientes de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980".

⁴SANCHEZ, Alberto M. "Fundamentos y fines de la integración", en "Integración regional. Perspectivas

El Tratado de Montevideo de 1980, como todos sabemos, constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que reemplazó al Tratado de Montevideo de 1960, que había creado la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Ya el cambio de nombre resulta promisorio: una cosa es hablar de integración y otra de libre comercio, simplemente. Sin embargo, el punto clave está en el primer considerando, donde se afirma: "Animados por el propósito de fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre sus pueblos". Es, evidentemente, algo más que la mera relación comercial. Indudablemente, no se trata de una tajante manifestación de avanzar decididamente hacia formas más integrales de integración, pero es, al menos, una expresión de deseos. Es una referencia importante, porque la ALADI mantiene plena vigencia y queda especialmente resguardada por el Tratado de Asunción (arts. 8 y 20), de manera que no se trata de una remisión a un mero antecedente histórico.

Por otro lado, y volviendo al propio Tratado de Asunción, su último considerando expresa: "reafirmando su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos...".

En definitiva, si bien no existen normas, ni en el Tratado de Montevideo de 1980 ni en el de Asunción de 1991, de las que se pueda inferir la voluntad real de avanzar decididamente hacia procesos de integración que superen holgadamente lo meramente económico, sí puede afirmarse que se advierte, al menos, un atisbo de intención en aquel sentido. Nos permitimos ser optimistas al respecto, leyendo el Preámbulo del Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, donde se expresan propósitos de "establecer la unión cada vez más estrecha entre los pueblos del sur de América, a partir de nuestra región; garantizar mediante una acción común el progreso económico y social, eliminando las barreras que dividen a nuestros países y nuestros pueblos; favorecer las condiciones de vida y empleo, creando condiciones para un desarrollo autosostenido que preserve nuestro entorno y se construya en armonía con la naturaleza; salvaguardar la paz, la libertad, la democracia y la vigencia de los derechos humanos; fortalecer el espacio parlamentario en el proceso de integración, con vistas a la futura instalación del Parlamento del Mercosur; propugnar la adhesión al proceso integrador y sus instituciones de los demás países latinoamericanos". Como se ve, es muchísimo más que lo económico lo que está aquí

en miras. Es de esperar que esta visión política se imponga finalmente sobre las estrechas metas economicistas y gocemos algún día de una integración fecunda y duradera.

Más allá de lo expuesto, entendemos como lógica la tendencia meramente economicista en regiones con una pluralidad cultural compleja, ya que esa heterogeneidad conspira contra la posibilidad de buscar en los sustratos culturales los cimientos del proceso, que comienza, por ello, a sustentarse en algo más tangible y “medible” como es lo económico. Sin embargo, esta lógica carece de igual fuerza en regiones como América Latina, en la que los elementos básicos de la cultura son comunes, lo que facilitaría enormemente comenzar los acercamientos desde esta óptica aunque, obviamente, esto no signifique desechar las medidas de corte económico.

La distinción no es en modo alguno caprichosa ni irrelevante. Se trata de construir espacios en común a fin de enfrentar con mayor solvencia los desafíos del presente y del futuro.

3. LOS ACTORES DE LA INTEGRACION.

Como todo proceso complejo, el de integración necesita de operadores eficientes. Los mejores proyectos, las más esmeradas planificaciones fracasan si faltan las actitudes concretas de personas y de instituciones, con una vocación decidida y fecunda de llevarlos a cabo.

Aparecen así en escena los sujetos del proceso de integración, cada uno de ellos con un rol determinado por cumplir, entre los que se encuentran los Estados, las regiones, las provincias, los municipios, las instituciones intermedias, con una especial referencia a la empresa y al mundo del trabajo y el ciudadano en particular. Cada uno de ellos tiene un papel preponderante y es, en ese ámbito, insustituible.

El caso que aquí puntualmente nos interesa es el de la región, conceptualizada literalmente como “porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc., peculiares”⁵. Si al concepto dado se lo circunscribe al interior de un Estado se podrán encontrar las siguientes alternativas: una región que abarque todo el Estado o varias regiones dentro del mismo Estado; si por el contrario, no se lo encuadra en los

⁵ DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ABREVIADO ESPASA-CALPE S.A. Madrid .

límites estatales, las regiones podrían superarlos extendiéndose hasta otros países vecinos.

Dicho esto, resulta de suma importancia entender que las regiones deben tener una activa participación en la construcción del espacio comunitario, y que esa participación debe estar inspirada en la razón de ser de las mismas.

¿Cuál es esa razón de ser de la región? Creemos que descubrir y definir intereses en común y potenciar estrategias de conjunto, a partir de la conformación de un espacio geográfico-cultural surgido en forma natural, sobre las bases de la identidad de raíces culturales.

No creemos por ello en el diseño artificial de regiones que no responden a las tendencias asociativas naturales de los pueblos. La conformación de regiones es, insistimos, un hecho cultural, social y económico que excede, en mucho, las elucubraciones políticas o jurídicas.

Pensamos por ende en que deben superarse diversas tentaciones a la hora de pensar en la inserción de la región en el ámbito comunitario.

Una de ellas es la de constituir superestructuras por encima de las provincias, con lo cual se violenta nuestro esquema constitucional y se burocratizan sin sentido los procesos integracionistas.

Otra es nuestra inveterada costumbre de encorsetar la realidad en esquemas jurídicos plagados de organismos, reuniones y normas, ahogando así el natural fluir del intercambio.

Finalmente, la tentación más perjudicial será la de concebir las regiones como algo necesariamente propio de cada Estado individualmente considerado, como una realidad ad intra, impidiendo así la conformación de regiones transnacionales, sobre lo que volveremos más adelante.

En definitiva, la región sólo alcanzará protagonismo como actor de la integración en la medida en que se le permita contribuir al proceso desde su propia naturaleza y respetando sus fines esenciales. Al respecto, un aspecto de primordial importancia que no puede soslayarse a la hora de elaborar las modalidades de participación de la región es que no existen recetas universales sino que habrá que estar a cada realidad particular. No olvidemos que las posibilidades de actuación de la región estarán dadas por el diferente alcance que cada provincia que la integra quiera o pueda

institucionalmente definir. Como se ve, juega aquí un rol preponderante el derecho interno, nacional y provincial. Si el derecho interno respeta esta manifestación raigal, la región crecerá al amparo de normas que potencian sus posibilidades. Si, por el contrario, construye esquemas teóricos de gabinete, la normatividad será un obstáculo para el crecimiento. Interroguémonos, pues, sobre la actual situación de nuestro derecho interno.

4. LA REGION EN NUESTRO DERECHO INTERNO.

4.1. La Región en la Constitución Argentina.

Si bien la región en la Argentina reconoce antecedentes históricos naturales, ha encontrado su reconocimiento constitucional con la reforma de 1994.

El artículo 124 permite a las provincias crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Por su parte, el artículo 75, inc. 19 obliga al Congreso Nacional a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

De la lectura de ambos textos se puede colegir que si bien la región ha sido incorporada a nuestra organización institucional, se encuentran acotados los fines que con ella se pueden perseguir: **el desarrollo económico y social**. Sin embargo, es necesario recordar que la noción de “desarrollo” ha superado ya su otrora connotación economicista, fundamentalmente a partir del impulso que del tema ha efectuado la Doctrina Social de la Iglesia. Desde la recordada expresión de Pablo VI en “Populorum Progressio” (1968), *“el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”*, hasta la actual enseñanza de Juan Pablo II en “Sollicitudo rei socialis”, “Centesimus annus” y “Ecclesia in América”, se advierte una clara, sostenida y firme posición en torno a una conceptualización integral del desarrollo, sustentada en una visión antropológica muy rica en matices y manifestaciones, que llevó incluso al primero de los Pontífices nombrados a propugnar el reemplazo de la noción de “progreso” por la de “desarrollo”, en razón de la ambivalencia de la primera.

Por ello, creemos indudable que cuando nuestra Ley Fundamental se refiere al

desarrollo económico y social se inserta claramente en esta visión enriquecedora del desarrollo. A partir de allí, será el momento de resistir a las tentaciones antes mencionadas.

Con el sustrato jurídico apuntado, entendemos que deberá gestionarse un equilibrio nada sencillo entre las competencias nacionales, provinciales y municipales y su posible transferencia a la región. En principio, entendemos que son las provincias las que deben crear regiones y definir su incorporación o salida de las mismas, en el marco de las altas definiciones políticas nacionales. Se trata, por tanto, de relaciones de coordinación.

4.2. Algunos casos puntuales.

Convencidas de que la región, como nueva alternativa federal, es un medio idóneo para favorecer el desarrollo, varias provincias han suscrito acuerdos interprovinciales de integración, tales como el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987, el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo de 1988, el Acta Constitutiva de la Región del Noroeste Argentino de 1994 y el Acuerdo de las Provincias Patagónicas de 1996.

Las regiones mencionadas se encuentran todas dentro de los límites del Estado Nacional, pero ¿qué posibilidades existen en nuestro derecho de crear regiones que trasciendan nuestras fronteras?

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Nacional las provincias “...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...”. Es decir que, no contrariando ninguna de las exigencias mencionadas, las provincias también podrían crear regiones transnacionales, con conocimiento del Congreso.

Compartimos la visión de Bernal Meza cuando afirma que “... el papel de las regiones en la formulación de la política exterior y la potencialidad de su articulación con regiones de países limítrofes es una realidad que la democratización y las tendencias hacia la trasnacionalización e interdependencia del sistema y la economía

política mundial harán inevitables”⁶. La experiencia regional binacional CRECENEA-CODESUL, que integran las provincias argentinas de Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa, Entre Ríos y Santa Fe, por un lado, y los Estados brasileños Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso, dentro del PICAB (Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil), creada como instrumento para el desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia, es un ejemplo de ello. Sin embargo, también lo es de obstrucciones y demoras por la necesaria e inevitable intervención de los poderes centrales de cada Estado, que burocratizan los mecanismos de toma de decisión y ejecución.

Se trata, como vemos, de alcanzar un equilibrio nada sencillo, entre diversos elementos. Por un lado, la necesidad de respetar la natural conformación de las regiones, para lo que habrá de abandonarse la idea de las construcciones de gabinete; por otro, el de que su desarrollo y funcionamiento sea lo más ágil y fluido posible, para lo cual habrá que cuidarse de no burocratizar el sistema; finalmente, la armonización de las políticas nacionales, regionales y provinciales, que habrá de evitar una anarquía destructora.

Con lo expresado estamos en condiciones de abordar el núcleo de estas líneas, referido específicamente a la temática central de la Sección.

6. PARTICIPACION DE LAS REGIONES EN EL MERCOSUR.

La participación de las regiones en el ámbito comunitario puede ser enfocada desde diversos prismas.

Uno de ellos responde al proyecto de ley sobre “Regionalización para el desarrollo económico y social”, presentado en 1996 por el Poder Ejecutivo Nacional (Proyecto Menem-Dromi) que prevé, entre los órganos de la región, una Junta de Gobierno integrada por los gobernadores de las provincias que la conforman, por el Jefe de Gabinete de Ministros y por los Ministros de la Nación con competencia en los asuntos económicos y sociales.

Según el proyecto, la Junta de Gobierno de cada una de las regiones designará un representante regional para integrar la delegación nacional que concurra a las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del MERCOSUR.

⁶ Cit. en MIDON Mario A. R. “Derecho de la Integración”. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe. 1998. Pág. 412.

Además propicia que cada región tenga un representante nombrado por la Junta de Gobierno en los Subgrupos de Trabajo, en las Reuniones Especializadas, en los Grupos Ad-hoc y en los Comités Técnicos del MERCOSUR.

El Proyecto citado ha merecido severas y justificadas críticas. Es, en primer lugar, inconstitucional, ya que sólo las provincias pueden crear regiones. Por otra parte, propone una regionalización que no responde a presupuestos esenciales de idiosincrasia y cultura zonal. Diseña además una pesada estructura burocrática. Finalmente, atenta contra el federalismo, al propugnar un nuevo avance de la Nación sobre las provincias.

Sobre esto, es necesario reflexionar que la creación de regiones debe responder a un armónico y razonable criterio que favorezca el remozamiento del federalismo, tan declamado en nuestra Constitución y raras veces ejercido. La necesidad de arbitrar una descentralización económica y social deja en evidencia el fracaso de la política centralista llevada hasta la fecha.

El proyecto mencionado nos lleva a plantearnos un primer interrogante de esencial importancia: ¿la participación de las regiones en el esquema institucional del MERCOSUR debe ser directa o indirecta?

Adelantamos nuestra posición favorable a la segunda opción. En efecto, una inserción directa de las regiones en los organismos del MERCOSUR encuentra diversos obstáculos. En primer lugar la ausencia de normas específicas en el Protocolo de Ouro Preto que la contemplen, lo que obligaría a una reforma del mismo para posibilitarla. En segundo término se estarían creando espacios de poder originados, indefectiblemente, en la delegación de competencias que las provincias deberían realizar hacia los órganos regionales, debilitando aún más el federalismo que inspira nuestra Constitución y, sobre todo, atentando contra él porque con ello se estaría dando carácter político-institucional a las regiones, que sólo deben formarse para lograr el desarrollo económico y social.

Lo expuesto precedentemente no significa que no consideremos necesario que las regiones merezcan ser escuchadas por el poder central (o por los poderes centrales, en el caso de regiones transnacionales), como así también por los órganos comunitarios, pero creemos que en el actual estado del MERCOSUR, debe ser cada provincia, en forma individual y coordinada con las integrantes de la región, la que instruya a sus representantes para llevar al ámbito comunitario las propuestas y medidas de acción tendientes a lograr los objetivos comunes.

En definitiva, pensamos que la actuación de las regiones en el esquema comunitario debe responder a un doble proceso:

- a) Una primera instancia en la que la región diseña las estrategias de conjunto para alcanzar los objetivos comunes de desarrollo económico-social, teniendo en consideración el marco definido por la política nacional y los intereses particulares de las provincias que la componen.
- b) Una segunda en la que dichas estrategias, ancladas en el compromiso institucional que importa la participación de las provincias en la región, vuelven a las mismas para que cada una de ellas, dentro del esquema federal, lleve a cabo las medidas tendientes a su ejecución.

Es importante aclarar, entonces, que no resulta posible que la representación provincial sea suplantada por una de tipo regional, ya que la provincia posee otros intereses y necesidades que exceden el marco del desarrollo económico-social. En razón de ello, no podría estar ausente la provincia en los ámbitos de concertación comunitario, por lo que la presencia de representantes regionales aparecería, a primera vista, como redundante o superpuesta.

7. CONCLUSION.

Después de estas breves consideraciones, consignamos, a la manera de las concretas proposiciones para la Sección, nuestras conclusiones acerca del tema propuesto.

- a) Las regiones deben ser creadas por las provincias en el ejercicio de su libre voluntad asociacionista, tal como lo prescribe el art. 124 de la Constitución Nacional.
- b) Deben ser conformadas a partir de elementos culturales comunes, superando las visiones economicistas y desechando la tentación de planificar artificialmente esquemas que no respondan a intereses e idiosincrasias compartidos.
- c) Habrá que fomentar la formación de regiones transnacionales inspiradas en la identidad cultural ya señalada, como medio de fortalecimiento del proceso integracionista global.

- d) No es adecuado erigir a la región en un estamento político-institucional más, que asuma parte de las competencias provinciales, lo que debilitaría la relación federal y convertiría a la región en una instancia altamente burocratizada.
- e) Las regiones deben constituirse en un ámbito de debate de políticas de desarrollo concertadas, las que luego deben ser asumidas por cada provincia integrante, en el marco de sus propias competencias constitucionales, ante el Estado Nacional y los organismos comunitarios.
- f) Finalmente, advertimos como posible, en la medida en que sirva al desarrollo regional y al comunitario, la participación de representantes técnicos regionales en algunos espacios institucionales comunitarios, en calidad de observadores o consultores.