

ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES SUBNACIONALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Zlata Drnas de Clément

SUMARIO: Introducción. 1. Relaciones Jerárquicas: Aproximación conceptual. Marco internacional y comunitario. Actuación directa de las regiones en las relaciones internacionales. Participación de las regiones en órganos comunitarios. Sistema europeo. Marco constitucional argentino. Actuación directa de los entes subnacionales en relaciones internacionales. Participación de los entes subnacionales en el sistema del MERCOSUR. 2. Relaciones Reticulares: Aproximación conceptual. Modalidades de interrelación. Regionalismo formal. Regionalismo informal. Modalidades y contenido de las interrelaciones reticulares.

INTRODUCCIÓN

En el marco del concepto de *complejo relacional internacional* introducido por Antonio Truyol-Serra en las primeras obras de la literatura española en materia de relaciones internacionales, distinguimos *relaciones jerárquicas*, verticales, entre los distintos entes con capacidad de participación o decisión a nivel internacional y *relaciones reticulares*, horizontales, de interpenetración de sistemas de participación (“web”, “network” en términos anglosajones propios de la era global). En el primer caso, las relaciones se dan en el conjunto interestal o internacional institucionalizado entre los poderes públicos constituidos. En el segundo caso, las relaciones se dan entre entes de una sociedad transnacional que penetra las fronteras de las unidades políticas. La participación de los entes subnacionales, *inter alia*, las provincias, regiones, municipios, se produce en ambos planos de relación internacional. En la República Argentina, la reforma constitucional de 1994 ha creado el marco jurídico para la participación institucional de un nuevo ente económico-social: la región¹. Al mismo tiempo, distintos entes subnacionales regionales de carácter provincial, interprovincial, intercomunal, interempresariales de carácter privado o mixto, han emprendido proyectos de desarrollo a nivel nacional e internacional de carácter formal o informal. En este último caso, los caracteres de las relaciones reticulares se acentúan y permiten a los entes escapar al control jerárquico y desafiar el monopolio de las relaciones internacionales (en sentido estricto) que ejerce el Estado nacional.

La crisis del modelo clásico de Estado-nación en cuanto a organización política y objetivos económicos y sociales, el colapso del socialismo-comunismo en su versión tradicional, la mundialización de la economía de mercado, la intensificación del fenómeno regional, la revolución en las áreas de información y comunicaciones² han llevado a los distintos actores a buscar, en forma autónoma, desestratificada, funcional, ventajas en el marco de estrategias ampliadas de desarrollo. Así nos encontramos con una especie de verdadera “fiebre” de regionalización *ad intra* y *ad extra*.

Las *regiones*, ya se constituyan a nivel internacional, nacional, interprovincial, provincial, intermunicipal, municipal..., de modo formal o informal, se manifiestan, en la

actualidad, como áreas preferenciales de integración territorial o funcional generalmente impulsadas, *inter alia*, por la proximidad geográfica, la necesidad de promover el crecimiento económico y social, mejorar la posición negociadora en los mercados mundiales. Sus actividades se desarrollan en el marco en un sistema jerarquizado de relaciones nacionales e internacionales.

RELACIONES JERÁRQUICAS

Si bien hay tendencia a menoscabar el rol de las relaciones jerárquicas en la teoría social postmoderna, interesada principalmente en estudiar las relaciones horizontales y de interpenetración de sistemas, debe tenerse presente que, el marco político-jurídico en el cual se mueven las relaciones reticulares mantiene los elementos de poder necesarios para condicionar la amplitud, movilidad, textura y trama de las redes transnacionales.

Marco internacional y comunitario

El Derecho internacional, al igual que el comunitario, no se preocupan por la articulación territorial de los Estados, ni por la distribución de competencias entre el poder central de un país y sus entes subnacionales públicos o privados. Ambos respetan, en virtud de los principios de soberanía y de no intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados, los sistemas internos de organización territorial elegidos por cada miembro del sistema internacional o comunitario³. No obstante, se observa, especialmente en Europa, una tendencia generalizada a expandir las competencias y poderes de entes subnacionales en el sistema comunitario (vg.: comunidades autónomas españolas, regiones belgas, länder alemanes y austríacos....).

Las entidades territoriales subestatales, en el ámbito de los sistemas de relaciones internacionales y de integración regional internacional, generalmente, pueden tener *actuación internacional* de dos modos: **directa* en el ámbito de instituciones y órganos centrales o bien, **indirecta*, al formar parte de la posición interna del Estado miembro en la toma de decisión en los órganos centrales internacionales o comunitarios (*fase ascendente*) o bien, en la ejecución del derecho internacional o comunitario en el ámbito local (*fase descendente*)⁴.

Actuación directa de las regiones en las relaciones internacionales

Tal como ya lo señaláramos, se observa una corriente favorable a admitir determinado tipo de actividad exterior de las entidades subestatales. Esas actividades pueden darse como relaciones transnacionales⁵ tanto en el marco de un proceso de integración como en el plano internacional en general.

El *Tribunal Constitucional español* en el Caso de la *Oficina Vasca en Bruselas*⁶ ha señalado, *criterios de validez general*, al señalar las características que debe reunir la actividad exterior de los entes subestatales para resultar admisibles: * que la acción sea necesaria o conveniente para el ejercicio de las competencias autonómicas, * que no lesione el *jus ad tractatum* nacional ni suponga ejercicio de soberanía, * que no dé lugar a obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, * que no incida o condicione la política exterior del Estado, * que no genere responsabilidad ni dé lugar a un régimen jurídico internacional⁷.

Participación de las regiones en órganos comunitarios

Sistema europeo

A las *comunidades autónomas* españolas, como el resto de regiones europeas en el marco de la *Unión Europea*, se las reconoce como entidades que deben integrarse o por lo menos estar en estrecha relación con el sistema institucional comunitario.

En lo que hace a las relaciones entre *regiones*, *comunidades autónomas* u otros *entes locales públicos* y Estados, MANGAS MARTIN entiende que:

“hablar de la *Europa de los Estados* enfrentada a la *Europa de las regiones*, o es un retórica fatua o irreflexiva, o esconde el propósito deliberado de querer sustituir a los Estados por las regiones en un movimiento disgregador y contradictorio”⁸.

Ha existido preocupación de las regiones, comunidades autónomas y *Länder* para lograr representación permanente, aún cuando sea en condición de “observadores” en las ***Representaciones Permanentes de los Estados miembros*** ante las *Comunidades Europeas*. En el caso de los *Länder* austríacos (de modo similar a lo que sucede en los *Länder* alemanes) el *Acuerdo Federación-Länder* ha previsto la inclusión de representantes de los *Länder* en negociaciones y consultaciones en el marco del *Espacio Económico Europeo* y de la *Unión Europea*, siempre que afecten el ámbito de actuación autónoma de los *Länder* o puedan ser de su interés. Además, de conformidad al artículo 9 del *Acuerdo*, los *Länder* están facultados para enviar, de acuerdo con el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, a su cargo, representantes y demás personal a la Misión austríaca ante las *Comunidades Europeas*⁹.

Las regiones ya tienen su *presencia en distintos órganos* de las *Comunidades Europeas*. Así, de conformidad al Reglamento interno del ***Consejo***, los miembros del *Consejo* pueden hacerse acompañar de otras personas y, si un miembro del *Consejo* no puede asistir a las sesiones del órgano, puede hacerse representar por la persona a la que faculte (arts. 4 y 3 del citado Reglamento). Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 146 del *Tratado de la Comunidad Europea*, según la reforma de Maastricht, refuerza esta apertura y permite la presencia de representantes (nacionales o regionales) de nivel ministerial, bajo la condición de que el Estado miembro los haya facultado para comprometer al Gobierno nacional de ese Estado. En algunos Estados europeos de estructura regional, (como vg.: Bélgica, Alemania) los entes subnacionales designan representantes cuando se tratan temas de su incumbencia, representantes que, tras la facultación por el poder central, van a comprometer al Estado como tal y van a actuar, no nombre de su región o *Land* de origen, sino en nombre de todo el Estado¹⁰.

En el ámbito de la ***Comisión*** también es posible que se dé la participación de representantes de las regiones, comunidades autónomas u otros entes subnacionales de la misma manera que en el *Consejo*. Por otra parte, en lo que hace a servicios, la *Comisión* debe tener contactos directos con las regiones, tal como los tiene con los municipios, las universidades y otros entes sociales y económicos. En lo atinente a comunicación de datos, notificación de proyectos, repartos de fondos... están previstos canales regulares entre la *Comisión* y las regiones. Las más de las veces, el Estado miembro asume la responsabilidad de canal intercomunicador.

En lo que hace al acceso de las regiones al *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, podemos tomar en cuenta dos situaciones: 1) la relativa a la legalidad de las normas y actos internos de un Estado miembro y 2) la legalidad de la acción comunitaria cuando invade competencias regionales. En el primer caso, el *Tribunal* no tiene competencia, ya que las regiones o comunidades que pretenden impugnar la legalidad de las normas y actos internos, deben recurrir a las instancias judiciales internas. En el segundo caso, si la acción viola competencias regionales, también lesiona las nacionales con lo que el recurso judicial queda en manos del poder central.

El *Comité de las Regiones* es un órgano con funciones consultivas creado por el *Tratado de la Unión Europea* (Maastricht, artículos 198 A, 198 B y 198 C del *Tratado de la Comunidad Europea*), sin rango institucional, de carácter independiente con miras a defender el interés general de la *Comunidad*. Está integrado por representantes de los entes regionales y locales. Su antecedente inmediato lo hallamos en el *Comité Consultivo de Colectividades Regionales y Locales* creado por Decisión 88/487 de la *Comisión*, del 24 de junio de 1988.

El *Comité de las Regiones* fue creado a iniciativa de Alemania, España y Bélgica con el ánimo de articular la participación de las regiones. La función del *Comité de las Regiones* es consultiva no vinculante. Emite dictámenes cuando entiende que hay intereses regionales en juego y los eleva al *Consejo* o a la *Comisión*. Estos órganos pueden poner plazo al *Comité* para la emisión de un dictamen e incluso prescindir de él si transcurre el plazo sin que el mismo se haya pronunciado. Hay materias en las que el *Tratado* exige preceptivamente dictamen del *Comité de las Regiones*, ellos es así, cuando se trata de cuestiones que conciernen a la política regional o a sus ámbitos competenciales, tales como los contemplados en el *Tratado de la Comunidad Europea* en los siguientes artículos: 130 D (funciones, objetivos y prioridades de los Fondos estructurales), 130 E (aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional), 130 B (medidas o acciones de cohesión económica y social distintas de los Fondos), 129 D (redes transeuropeas¹¹), 126 (educación), 128 (cultura), 129 (salud pública).

El *Comité de las Regiones* se conformó con 222 representantes de entes regionales y locales. Las representaciones de las regiones se distribuyen según ponderación equivalente a la existente en el *Comité Económico y Social*. Así, Luxemburgo, el miembro más pequeño, posee nueve escaños, en tanto “los grandes” poseen veinticuatro¹². España cuenta con veintiún representantes, de los cuales diecisiete son titulares (y sus correspondientes suplentes) designados por el *Consejo*, por el período de cuatro años, a propuesta de las Comunidades Autónomas y cuatro titulares (y sus respectivos suplentes) representativos de las entidades locales y a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias¹³.

Asimismo, hay una notoria corriente tendente a asegurar la presencia de las regiones y colectividades federadas en el *Parlamento Europeo*, como entes individualizados y más allá de la participación que les cabe a través del voto de sus habitantes.

Marco constitucional argentino

Actuación directa de los entes subnacionales en relaciones internacionales

De conformidad al Derecho Internacional, el Estado argentino ha determinado constitucionalmente el grado de capacidad de participación en la acción exterior de cada

uno de los entes subnacionales territoriales: las provincias y los municipios. De acuerdo al marco institucional formal argentino, existe un principio de reserva de competencias internacionales para el Estado nacional o federal. El denominado **núcleo duro** de las relaciones internacionales queda reservado al Gobierno federal. Así, corresponden a la política exterior del Estado nacional el *jus ad tractatum* regido por el Derecho Internacional Público¹⁴, la conducción política exterior tal como está diseñada en los artículos 75, 99, 116 y 117¹⁵, el *jus legationis*, la responsabilidad internacional y las actividades vinculadas a la representación *ad extra* del Estado como ente soberano, sujeto de Derecho internacional. Las relaciones internacionales de las provincias, regiones, municipios u otros entes subnacionales se dan en el ámbito del denominado **núcleo blando** de la política exterior. Tales relaciones comprenden acuerdos, actividades, contactos que, poseyendo una dimensión internacional, no implican ejercicio de la soberanía, no generan obligaciones para el Estado nacional, ni son, consecuentemente regidos por el Derecho Internacional Público.

En lo que hace a los acuerdos internacionales debemos tener en cuenta que el artículo 124 de la CN faculta a las provincias¹⁶ para celebrar convenios internacionales bajo las condiciones señaladas, precedentemente, en la Nota N°1. Es decir, en el marco del denominado **núcleo blando** de las relaciones internacionales. El **núcleo duro** queda reservado al Gobierno federal ya que, el artículo 126 de la C.N., expresamente, prohíbe a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político. El artículo 125 de la C.N. dispone que “las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal (...)”. El artículo 124, al exigir que los convenios internacionales no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o al crédito público y que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, pone limitaciones al artículo 125 y a la capacidad de las provincias para celebrar tratados. Estas condiciones no son nuevas. Ya las podemos hallar implícitas en los artículos 104, 108 y 67 inc. 3 de la Constitución de 1853. La obligación de poner en “conocimiento” del Congreso la celebración de este tipo de acuerdos, no debe ser confundida con la necesidad de “aprobación”. El “conocimiento” tiene como principal objetivo permitir al Poder legislativo federal ejercer el control del carácter no político de esos acuerdos y tener seguridades de que se han celebrado en el ámbito de los poderes que les competen a las provincias. Además, constituye una manera de permitir asegurar el principio de “programación general”, en virtud del cual está previsto que las actividades de promoción pueden incorporarse a un plan general de carácter federal. Dado que hay sólo obligación de poner en “conocimiento” del Congreso la celebración de tal tipo de acuerdos, rige el principio de “silencio-asentimiento”

En lo que hace a las actividades de proyección internacional, como las vinculadas a comercio, industria, medioambiente, sanidad, turismo, transporte..., los entes subnacionales pueden desplegar actividades distintas a las contractuales internacionales, vg.: apertura de oficinas de promoción, concertación de intercambios de información, cooperación en ámbitos de interés común y de la propia competencia, organización y realización de viajes oficiales, apertura de oficinas de promoción, participación en exposiciones, ferias u otros eventos internacionales... con el fin de promover sus competencias propias. Este aspecto está más vinculado a las relaciones reticulares que a las jerárquicas, a pesar de que la

materia objeto de la acción es determinante de las competencias, cuestión que, ineludiblemente, conlleva consideraciones de jerarquía en los planos institucionales de relación.

Tal como lo señaláramos en un trabajo nuestro anterior, la distinción entre el *núcleo duro* y *núcleo blando*, es el elemento que ha llevado a la interpretación amplia del principio de acción internacional a favor de los entes públicos subnacionales, en este caso, provincias, regiones, municipios, comunas, de modo que la competencia del ente local en materia de relaciones internacionales se extiende hasta el límite mismo del *núcleo duro* de las competencias exclusivas del Estado nacional¹⁷.

Participación de los entes subnacionales en el sistema del MERCOSUR

En lo que hace a la *fase ascendente*, es decir la que hace al proceso de adopción de decisiones, el MERCOSUR no tiene previsto sistema alguno de participación de los entes subnacionales de los Estados miembros en el sistema central. Indirectamente, podría darse una débil participación de las regiones a través del voto de los individuos que forman la región al elegir éstos a sus legisladores, los que a su vez pueden formar parte de la **Comisión Parlamentaria Conjunta**. El artículo 24 del *Tratado de Asunción*, con el objetivo de avanzar hacia la conformación del Mercado Común con cierta participación democrática, estableció la *Comisión Parlamentaria Conjunta*. El *Protocolo de Ouro Preto* dio a la *Comisión* carácter de órgano representativo de los Estados partes (art.22), conformándose con un máximo de sesenta y cuatro representantes de los Estados, debiendo estar éstos representados en igual número (art. 23). Con ello, el tope por país es de 16 representantes. Esos representantes son elegidos por los Parlamentos nacionales de conformidad con sus procedimientos internos (art. 24). Debemos recalcar el carácter intergubernamental del órgano, en tanto se vincula con los Parlamentos nacionales y no con la sociedad regional o los individuos. Por otra parte, la función de la *Comisión* es la de acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con poder decisor del MERCOSUR y coadyuvar a la armonización de legislaciones. El art. 25 dispone que, cuando fuere necesario, el *Consejo del Mercado Común*, solicitará a la *Comisión Parlamentaria Conjunta* el examen de temas prioritarios. La *Comisión*, a su vez, tiene facultades para remitir “recomendaciones” al *Consejo Mercado Común*, pero ni siquiera en forma directa, sino por intermedio del *Grupo Mercado Común* (art. 26).

El *sistema interno argentino*, por su parte, sólo acuerda la representación de las provincias en el Senado Nacional, de conformidad al artículo 54 de la C.N. (tres senadores por provincia).

En lo que hace a la *fase descendente*, es decir, la de la ejecución y realización de las políticas del bloque integrador en el interior del país, tal como ya lo señaláramos, el Derecho Internacional general y el Derecho comunitario dejan librado a los Estados la adopción de su organización administrativa y política. En consecuencia, es el Estado nacional quien determina qué autoridades son las encargadas de la ejecución de las prescripciones internacionales, comunitarias o comunes. Si bien, la C.N. argentina ha dispuesto sobre los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, en el artículo 75. inc. 24, nada dice sobre la cuestión de a quién compete el cumplimiento de las normas emanadas del sistema de integración.

Teniendo en cuenta que, en el sistema del MERCOSUR, los Estados partes se comprometen por una parte, a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos con facultades decisorias del MERCOSUR (artículo 38 del *Protocolo de Ouro Preto*) y, por otra parte, a incorporar al ordenamiento jurídico nacional las normas emanadas de los órganos con facultades decisorias del MERCOSUR (artículo 42 del *Protocolo de Ouro Preto*), resulta que las provincias o los entes en que éstas hayan delegado facultades que le competen, pasan a ser entes ejecutores del derecho común en el área de sus competencias¹⁸. Por otra parte, aún cuando se trate de una competencia federal, de conformidad al artículo 128 de la C.N., ya citado, los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

En consecuencia, las provincias conservan todo el poder no delegado, se dan sus instituciones y se rigen por ellas (art. 122 de la C.N.), se dictan su propia Constitución de conformidad al artículo 5 de la C.N., pero también tienen la obligación de asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123 de la C.N.). Además, tal como ya lo señaláramos, tienen la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social (art. 124). De tal modo que, a más del Gobierno federal, las provincias, municipios, regiones pueden ser ejecutores del derecho común en el área de sus competencias¹⁹.

Si bien, estos entes son ejecutores del derecho común, no tienen legitimación activa ni pasiva para actuar por derecho propio en el sistema arbitral de solución de controversias en el MERCOSUR instaurado por el *Protocolo de Brasilia*. No pueden impulsar el procedimiento arbitral ni aún cuando justifiquen un interés propio. Asimismo, tampoco les es atribuible, en forma directa, el incumplimiento de las normas comunes MERCOSUR, debiendo responder el Estado nacional por la falta del ente subestatal.

RELACIONES RETICULARES

En el marco de la globalización, la que ha llevado a la “desformalización” del Estado y a la “desustancialización” de los poderes políticos clásicos, emergen nuevas modalidades transaccionales en el plano internacional, más dinámicas, flexibles, multiactorales. En ellas, los entes subnacionales actúan con un descentramiento acentuado e impulsan, desde el área de gobierno, la coordinación de las relaciones reticulares de distintos sectores públicos y privados.

Respondiendo a la corriente global, la mayoría de los Estados desarrollados y en vías de desarrollo han estructurado su políticas exteriores en base a criterios fundados, predominantemente, en variables económicas. Ha emprendido reformas estatales desregulando la economía, privatizando áreas tradicionalmente estatales, descentralizando funciones.... Ello ha dado lugar a que ciertas cuestiones escapen a la capacidad de decisión del Estado nacional y lleven a un protagonismo redimensionado a otros entes públicos y privados. Entre los primeros, las provincias, regiones, municipios, entes autónomos y autárquicos.

El realismo de las fuerzas del mercado ha tornado evidente la conveniencia de desarrollar una política de estrategias ampliadas, propias de los procesos integradores. Esas estrategias, a veces, siguen un proceso formal con mayor o menor grado de

institucionalización. En otros casos, se dan a modo de entendimientos espontáneos de carácter informal, sin acuerdos, sin instituciones, al influjo y al ritmo de los intereses mutuos. A su vez, pueden darse en distintos espacios geográficos, vg.: intermunicipales, interprovinciales *ad intra* o *ad extra*, subregionales, regionales, internacionales.

Modalidades de interrelación **Regionalismo formal**

Generalmente, cuando hay participación de entes públicos en una red de intercambios, suele manifestarse la necesidad de llevar adelante un proceso formal con posibilidades de control y seguimiento.

En el *plano intermunicipal*, se han creado redes de cooperación para el desarrollo en distintas regiones de la Provincia de Córdoba. Entre las más dinámicas, figuran: EINCOR (“Ente Intermunicipal del Norte de Córdoba”) y ADESUR (“Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sur de Córdoba”).

En el caso de EINCOR²⁰, cuyos principales objetivos son: *lograr la instalación de la zona franca del norte cordobés y * activar a través del desarrollo económico regional el potencial económico y humano de la región, el ente se ha constituido formalmente y ha creado órganos de gestión. Entre estos últimos: la *Asamblea de Municipios y Comunas*, la *Mesa Directiva* y la *Comisión Fiscalizadora*.

Por su parte, ADESUR, es una entidad intermunicipal, aún cuando se ha constituido como asociación de derecho privado. Ha sido creada en 1995 con el objeto de “promover el desarrollo integral de la región, coordinando y concertando el accionar de sus instituciones/entidades públicas y privadas, para lograr la reactivación de las economías locales, la inserción de sus sectores productivos en las dinámicas extrarregionales y el fortalecimiento de los Estados municipales a fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes”. El sistema integrado de gestión que lleva adelante, cuenta con los siguientes órganos: *Asamblea General de Intendentes*, *Mesa Ejecutiva*, *Secretaría*. Llama la atención la participación de la *Universidad Nacional de Río Cuarto*, la que ejerce las funciones de *Unidad Técnica Permanente* del ente²¹.

En el *plano interprovincial ad intra*, la Ley 14.467 creó la *Comisión del Río Bermejo*, como ente interprovincial para regir la cuenca o región del Bermejo.

Otro antecedente importante en la Argentina, lo constituye la Ley 16.964, relativa al “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”. Contemplaba la creación de los siguientes órganos: *Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*, *Oficinas Regionales de Desarrollo*, *Oficinas Sectoriales de Desarrollo* y *Entes de Consulta y Participación*. El Decreto 1907/67, modificado por Decreto 7592/69, dividió al territorio nacional en ocho regiones²². A su vez, en cada una de las regiones, funcionaba una *Junta de Gobernadores* con funciones para la promoción del desarrollo regional y la armonización normativa y política de las distintas administraciones provinciales y municipales.

También merece ser recordada la Ley 18.061 que dio lugar a la creación de la *Corporación Financiera Regional del Noreste (COFIRENE)*²³.

La primera región creada en el marco del artículo 124 de la C.N. lo constituye la *Región Sur* formada por La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego.

En la actualidad, el Gobierno de la Provincia de Córdoba, se ha manifestado interesado en formar una región, en el marco del artículo 124 de la C.N., con la Provincia de Santa Fe y, tal vez, Entre Ríos. De ese modo Córdoba tendría sólo a 135 km. de distancia la Hidrovía Paraná- Paraguay, lo que permitiría abaratar notoriamente los costos de transportes y comercialización de productos intraregión²⁴.

El *Proyecto Menem-Dromi* de regionalización de las veintitrés provincias argentinas, proponía la unión de Córdoba con San Luis y La Pampa. Si bien la idea del *Proyecto* era racionalizar el gasto público, homogeneizar las medidas políticas y de desarrollo, mejorar el uso de infraestructuras, aplicar criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto, tal idea estaba lejos de la esencia misma de las *regiones*, las que por su propia naturaleza, implican coaliciones provinciales para emprendimientos que satisfagan *sus* intereses mutuos.

No obstante, debemos recordar que la doctrina anterior a la reforma constitucional de 1994, entendía que correspondía al Congreso Federal la facultad de crear regiones. Ello era así a falta de referencia expresa en el texto constitucional y atento a las facultades del legislativo nacional para regular el comercio interprovincial.

Debemos tener presente que, el artículo 124 de la C.N., faculta a las provincias no sólo a crear regiones sino también establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. A esos órganos las provincias pueden dotarlos de las facultades requeridas para el logro de sus metas. Esta formulación amplia permite a los órganos de las regiones poseer no sólo facultades administrativas o ejecutivas sino también capacidad de iniciativa y compromiso a nivel provincial, nacional e internacional. Ello, no obstante, siempre en el marco de las limitaciones establecidas en la Constitución para las Provincias. Bianchi se pregunta si los órganos regionales pueden estar dotados de facultades legislativas y con qué consecuencias²⁵. Entiende que, si las decisiones emanadas de los órganos regionales deben ser acatadas por los ordenamientos provinciales, estaríamos en presencia de un derecho “supraprovincial”. No compartimos esa idea en tanto esas decisiones no podrían jamás tener el valor de “leyes”. En consecuencia, su capacidad de obrar, por ejemplo para el caso de Córdoba, estaría circunscripta a las atribuciones que tuvieran asignadas en virtud de la aplicación de los artículos 110 y 144 de la Constitución Provincial.

En el *plano interprovincial ad extra*, es decir cuando se unen Provincias o Regiones de distintos Estados, existen algunos ejemplos internacionales de acción institucionalizada como, por ejemplo, *INTERREG*, programa de desarrollo entre Extremadura (España) y Alentejo (Portugal).

En un estadio de proyección inicial se encuentra la integración infra subregional que pretende unir, en ciertos ámbitos de acción, a la Provincia de Córdoba con los Estados de Río Grande, Paraná y Minas Gerais. Se ha pensado en constituir un ente común de desarrollo a partir de convenios internacionales (en el marco de los artículos 124 y 125 de la C.N., para Argentina) y sobre la base de una *entente* tendiente a la uniformización de normas entre los entes subnacionales participantes en el subsistema de desarrollo.

Regionalismo informal

Tal vez, el ejemplo cordobés, citado precedentemente, debiera estar caracterizado como *regionalismo informal* en ciernes (al menos en el estadio en el que hoy se encuentra).

Encontramos ejemplos de espacios ampliados espontáneos, especialmente, en el Sudeste asiático. Entre ellos, la zona de Singapur, la del Río Tumen, Okinawa.

En estos casos no hallamos convenios constitutivos ni instituciones. No obstante, los polos de poder económico apoyados por los políticos, se manejan en acción conjunta armónica y acorde un proyecto de desarrollo común sin necesidad de concertaciones²⁶. Probablemente ello se deba a la coincidencia en la ponderación y manejo de los aspectos técnicos de la economía, tecnología, finanzas y el concepto de desarrollo deseable.

Modalidades y contenidos de las interrelaciones

La “sociedad de los Estados” y la “sociedad transnacional” interactúan conformando una realidad global, en la que la política y la economía constituyen uno de los aspectos más destacados de interacción.

Las regiones, como entes subestatales, que poseen fines específicos, vinculados al desarrollo económico y social, se mueven en ambos planos. La dinámica del globalismo exige agresividad comercial en la lucha por el acceso a los mercados, la captación de inversiones, la promoción de industrias, la captación de tecnología de avanzada, la reducción de costos.... Además, los cambios de la última década, han llevado a que los entes de desarrollo regional tomen la iniciativa en sectores tradicionalmente privados con exclusividad, vg.: desarrollo de la capacidad emprendedora, de la cultura productiva, contactación interempresarial....

Las actuaciones de los entes regionales sufren las tensiones propias del cambio y la continuidad. A ello se suman las tensiones entre el sistema jerarquizado de relación, piramidal y el multicéntrico, en el que el ente subestatal ve redistribuidas sus atribuciones hacia arriba (lo global) y hacia abajo (lo social).

Hay una serie de aspectos que actúan como impulsores o estancadores de la dinámica de desarrollo integrado, vg.: * la capacidad de los distintos actores, entre ellos los entes subestatales, para ir redefiniendo permanentemente las metas y acciones de modo de optimizar los beneficios en las áreas de transacción predefinidas y para expandir los paquetes de intercambio; * la capacidad de impulsar la conformación de una nueva conciencia de ser colectivo, creada a través de vínculos deliberados y transformada en un espíritu de lealtad y confianza en el ente común de pertenencia, haciendo factible, por parte de los miembros del ente regional, la tolerancia de pérdidas a corto plazo, en base a la percepción de una unidad beneficiada capaz de redistribuir las ventajas transitorias obtenidas por algún miembro en particular, en crecimiento conjunto; * la coherencia entre accionar individual y colectivo en base a objetivos a largo plazo de modo que esa accionar unitario no sólo sea percibido por los miembros del sistema integrador sino por terceros ajenos al ente regional.

Los grandes cambios en las reglas de interrelación a nivel global ponen a los principios de flexibilidad, reconversión, gradualidad, equilibrio en el eje mismo de las consideraciones básicas de cualquier tipo de transacción internacional.

Debemos tener presente, a modo de consideración final, que las regiones, tal como se dibujan en el mundo actual y cualquiera sea el plano en el que se desenvuelvan, constituyen un instrumento para un desarrollo económico y social más armonioso. Por ello,

tanto las relaciones jerárquicas como las reticulares sólo han de encontrar su fundamento en la medida en que contribuyan a realizar ese objetivo central.

- ¹ El artículo 124 de la C.N. de 1994 dispone que “las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...)”.
- ² Vide ARENAL, C. del-*El Nuevo Escenario Mundial y la Teoría de las Relaciones Internacionales*, en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo*. Estudios en Homenaje a Manuel Déz de Velasco Vallejo, Madrid, 1993, p.79 y ssgtes.
- ³ El *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* en el Caso 97/81, *Comisión c. Países Bajos* señaló que “cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva (Sentencia del 25 de mayo de 1982).
- ⁴ El *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, en la sentencia citada en Nota N° 3, ha expresado que “cada Estado miembro es libre de (...) aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales”.
- ⁵ Algunos teóricos rechazan la calificación de “internacionales” en sentido estricto para este tipo de relaciones.
- ⁶ TC, Sentencia 165/1994, del 26 de mayo. *BOE* del 25 de junio de 1994.
- ⁷ Cf.: MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.- *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1996, pp. 541 y ssgtes.
- ⁸ *Op. cit.* “*Instituciones y Derecho...*”, p. 568. La autora agrega en la misma página: “*La organización política que se pretende (...) se funda en el redimensionamiento de los poderes: municipios-regiones-Estados-Unión Europea. Todos ellos son escalones de organización socio-política que se presuponen unos a otros y que articulan vínculos o raíces diversas (...)*”.
- ⁹ Cf.: SCHEFOLD, D.-*La Participación de los Länder Alemanes en el Proceso de Adopción de Decisiones de la Unión Europea*, en *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1994; SEIDEL-HOHENVELDERN, I.- *Los Länder Austríacos y la Unión Europea* en *Ibidem*; DRNAS DE CLÉMENT, Z. -*Relaciones de Córdoba con el MERCOSUR en Materia de Medio Ambiente*, Córdoba, 1996; PÉREZ CALVO, A. -*Estado Autonomico y Comunidad Europea*, Madrid, 1993. PÉREZ GONZÁLEZ, M. -*Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales* en *Revista de Estudios Internacionales*, 1985-3; -*Comunidades Autónomas y Proyección Exterior del Estado*, en *REDI*, 1989-1.
- ¹⁰ La *Ley Especial de Reformas Institucionales belga* ha establecido que los gobiernos de regiones y comunidades están autorizados a comprometer al Estado belga dentro del Consejo de la Comunidad Europea. Como el escaño en el Consejo, por Estado, es solamente uno, se ha establecido un riguroso orden de reparto del poder de representación distinguiéndose cuatro categorías: 1) representación federal exclusiva; 2) representación federal con asesor de las colectividades federadas, 3) representación habilitada a las colectividades federadas con la asistencia de un asesor federal, 4)

representación de las colectividades federadas con exclusividad. A su vez, las competencias de las colectividades para participar en el *Consejo* según las categorías, es la siguiente:

Categoría 2:

a) *competencias regionales:*

- * agricultura (Región valona),
- * mercado interior (R. flamenca),
- * transporte (R. flamenca),
- * energía (R. valona),
- * medioambiente (R. Bruselas-capital)

b) *competencias comunitarias:*

- * asuntos sociales (Comunidad francesa),
- * sanidad (C. flamenca)

Categoría 3 (competencias regionales y comunitarias):

- * industria (R. valona),
- * investigación (C. flamenca).

Categoría 4 (competencias sólo comunitarias):

- * cultura (C. francesa),
- * educación (C. flamenca).

- 11 El artículo 129 B, especialmente, señala que “*a fin de (...) permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transnacionales en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía*”.
- 12 Alemania, Francia, Italia y Reino Unido poseen 24 miembros. Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal poseen 12 e Irlanda y Dinamarca, 9.
- 13 PAREJO ALFONSO, L.-*La Participación de las Comunidades Autónomas en el Proceso de Adopción de Decisiones de la Unión Europea*, Bilbao, 1994, p. 92.
- 14 Cf.: CASANOVAS Y LA ROSA, O. -*La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas y su Participación en la Celebración de Tratados Internacionales*, Bilbao, 1994, p.55.
- 15 Debe tenerse en cuenta que, de conformidad al artículo 128 de la C.N. los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.
- 16 La regiones, municipios y otros entes subestatales también pueden celebrar convenios de carácter internacional por delegación de las facultades provinciales contenidas en Constituciones Provinciales, Estatutos de entes autónomos o autárquicos...*Vide*, por ejemplo, artículos 121, 122 y 123 de la C.N., artículos 180 y 186 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, artículos 86.8 y 64.21 de la *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba-Argentina*). La delegación, no obstante, tiene una importante limitación: la impuesta por el artículo 5 de la C.N.
- 17 *Op. Cit.* “*Relaciones de Córdoba...*”, p. 258 y ssgtes.

- 18 De conformidad al artículo 121 de la C.N. las provincias conservan todo el poder no delegado en la C.N. al Gobierno federal.
- 19 Cf. nuestro trabajo ya citado “*Relaciones de Córdoba...*”, p. 271 y ssgtes.
- 20 Ente creado en 1995 de conformidad al *Documento de Caroya*, a la *Declaración de Totoral* y al *Acta de Tulumba*.
- 21 En ejercicio de esas funciones, anejas a la *Secretaría*, ha elaborado un *Programa de Desarrollo Regional*.
- 22 Regiones: 1) *Patagonia* (Chubut, Santa Cruz, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur); 2) *Comahue* (Río Negro, Neuquén, La Pampa y los Partidos de Patagones, Villarino, Coronel de Marina y otros); 3) *Cuyo* (Mendoza y San Juan); 4) *Centro* (San Luis, Córdoba y La Rioja); *Noroeste* (Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero); 6) *Noreste* (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes y los Departamentos de Vera, Gral. Obligado y otros); 7) *Pampeana* (Entre Ríos, Santa Fe, Buenos Aires, con las excepciones territoriales indicadas); 8) *Área Metropolitana* (Capital Federal, y Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui y otros).
- 23 Cf. BIANCHI, A. y otra- “*La Región Patagónica. Una Primera Concreción del Regionalismo*”, en *La Ley*, Año LX, N° 238, Buenos Aires, 11 de diciembre de 1996.
- 24 También facilitaría la colocación en mercados brasileños de minerales de bajo valor nominal, como cal y sal, los que sólo merecerían ser exportados si los costos en transporte pudieran reducirse. (Cf.: PORTA, J.- *Las Políticas Públicas Provinciales en el Escenario del MERCOSUR*, Conferencia dictada en el marco del Seminario “*La Competitividad Provincial en el Contexto del MERCOSUR*”, Córdoba, 4 de junio de 1997.
- 25 BIANCHI, A. y otra- *Op. Cit* “*La Región Patagónica...*”, p.4.
- 26 Como un cardumen de peces.

REGIONALISMO. INTEGRACIÓN

Zlata Drnas de Clément

SUMARIO: I. Las Regiones en el marco de la Globalización-Etapas históricas de los procesos de integración en América Latina- Regionalismo “abierto” y “cerrado”- Integración formal e informal- II. Procesos de integración: aspectos jurídicos, políticos, sociales. Conclusiones.

En el marco de la *globalización*, las *regiones* se manifiestan como áreas preferenciales¹ formadas por espacios territoriales pertenecientes a varios Estados, generalmente impulsados por la proximidad geográfica, la necesidad de promover el crecimiento económico, mejorar la posición negociadora en los mercados mundiales.

La formación de *regiones* se enmarca en la idea de proceso de integración. Según algunos autores, el “aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado”² ha tornado evidente la inconveniencia de persistir en la política de búsqueda de ventajas país por país y el beneficio de la aplicación de estrategias ampliadas. Ello, especialmente, dados los grandes cambios económicos, financieros, tecnológicos, políticos, sociales... que llevaron a la globalización de las relaciones internacionales, la mundialización de los flujos comerciales y los movimientos financieros, la interpenetración de las fronteras. A la ola regionalista-globalista no han podido sustraerse ni siquiera los Estados “jaula” (con gobiernos autoritarios, nacionalistas o con tendencias aislacionistas).

Los intentos de *integración regional* han pasado por distintas *etapas* históricas. Por ejemplo, en América Latina, podemos distinguir tres *etapas*: *voluntarista*, *revisionista* y *globalista*.

Durante la *etapa voluntarista* los intentos integradores se han centrado en lo económico con fines predominantemente políticos: como estrategia colectiva-defensiva tendente a reducir la dependencia del exterior. Los objetivos y procedimientos de las propuestas integradoras de esta etapa se diseñaron en forma rígida, con nula o escasa flexibilidad³.

La *etapa revisionista* buscó dar impulso al aletargado proceso integrador latinoamericano y conformó un modelo más abierto, menos rígido, más informal y flexible⁴.

La *etapa globalista* (“nuevo regionalismo”) pasa de la estrategia defensiva, de tendencia política a la ofensiva de carácter centralizado en intereses económicos. Se inserta en el marco neoliberal y busca la mejor colocación de la región en la economía internacional y el fortalecimiento de su capacidad de negociación a nivel global. Esa inserción, si bien se realiza de manera agresiva, se desenvuelve dentro de un marco comercial multilateralista y abierto⁵.

El *MERCOSUR* y la *Unión Europea* han sido criticados por presuntas tendencias discriminatorias, excluyentes, contrarias al clima abierto de concurrencia comercial exigido por el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)* y por la *Organización Mundial de Comercio-(OMC)* ⁶⁻⁷. Quienes propugnan el regionalismo *abierto* exigen de los Estados políticas comerciales no preferenciales, de apertura⁸ y liberación⁹. Algunos temen que ciertos procesos integradores tiendan a politizarse y transformarse en manifestaciones de *regionalismo cerrado*¹⁰⁻¹¹.

En las últimas décadas se observa una especie de “fiebre” de regionalismo. En algunos casos los espacios integrados se han logrado mediante acuerdos siguiendo un procedimiento de *integración formal*, alcanzado, en general, determinado grado de institucionalización¹², en otros casos se han constituido a modo de entendimientos espontáneos de carácter *informal*, de facto, sin acuerdos interestatales, sin instituciones, al influjo y al ritmo de los intereses mutuos¹³.

Generalmente se usa el **término regionalismo** para hacer referencia a los procesos integradores de áreas geográficas pertenecientes a distintos Estados. En cambio, cuando se trata de procesos integradores *ad intra* del territorio de un solo Estado, se ha preferido

hablar **regionalización**¹⁴. En este último caso, las asociaciones regionales se dan entre varias provincias o partes de ellas por razones ajenas a los signos políticos. Esta visualización coincide con el Art. 124 de nuestra Constitución Nacional (1994), que dispone que las Provincias pueden crear *regiones* para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines¹⁵. Al formar *regiones*, las provincias se ven fortalecidas frente al gobierno nacional a la hora de discutir los recursos asignados en concepto de coparticipación o las políticas de desarrollo regional¹⁶⁻¹⁷.

Debido a las limitaciones que nos hemos impuesto en esta presentación, no entraremos a considerar la regionalización interprovincial ni la constitución de espacios integrados intermunicipales. Nos ocuparemos sólo de los procesos internacionales de integración, entre los cuales se encuentra el *MERCOSUR*.

No todos los **procesos de integración**, han alcanzado estadios federalizantes, comunitarios¹⁸. El *MERCOSUR*, por ejemplo, en lo que hace a sus **aspectos jurídicos**, si bien importa un paso más avanzado en el *proceso* integrador desarrollado en el marco de *ALADI*¹⁹, no se ha constituido como organización comunitaria²⁰ sino como ente internacional intergubernamental²¹ surgido de un acuerdo marco²² de cooperación permanente²³ e institucionalizada²⁴.

Debe tenerse presente que no es imprescindible que un proceso integrador concluya en una comunidad de Estados o en un espacio sometido a un derecho supranacional²⁵. Hay sistemas regionales que han alcanzado metas muy avanzadas en materia de integración sin haber configurado instituciones de carácter comunitario. Así, por ejemplo el *Consejo Nórdico*, el que -tal como lo destacáramos en un trabajo anterior²⁶- ha logrado establecer un Mercado Común Laboral y una Unión de Pasaportes, ámbitos sensibles, que ni siquiera la *Comunidad Europea* ha logrado efectivizar aún.

Si bien la existencia de estructuras comunitarias facilita e impulsa los espacios regionales y los pone a cubierto de los avatares políticos internos y de las presiones desde el extranjero, no podemos afirmar que haya un modelo ideal, predeterminado de estructura institucional regional²⁷.

El paso de un sistema de cooperación a uno comunitario puede darse por distintas vías. Por ejemplo:

a) por el reconocimiento de *valores comunes* y la *transferencia de atribuciones* para la consecución de objetivos basados en los valores comunes en uno o varios órganos autónomos;

b) por el *carácter autónomo* del o de los *órganos* de decisión, administración y ejecución. Ello, puede darse en base:

- al carácter de los *funcionarios* del sistema regional que poseen los integrantes de los órganos centrales. Tales personas deben defender los intereses institucionales sin atender sugerencias de los Estados miembros (incluido, especialmente, el Estado del cual es nacional el funcionario);

- a la posibilidad de adoptar *decisiones* por mayorías y no por unanimidad cuando se trata de órganos conformados por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y no de funcionarios del ente de integración²⁸;

c) por la *interrelación y dependencia entre el órgano legislativo y el ejecutivo* con el objetivo de asegurarse el dinamismo motor del proceso integrador. Si bien, el *Tratado de Asunción* otorga al *Grupo Mercado Común* la facultad de iniciativa normativa y al *Consejo del Mercado Común* la facultad decisoria política superior, tal interactuación pierde relevancia cuando se tiene en cuenta que ambos órganos son de composición intergubernamental y, más aún, al observarse que los miembros del *GMC*, en sus países, por ser funcionarios de menor rango, están bajo las órdenes de los miembros del *CMC*;

d) por el *carácter vinculante de las normas comunes*. En un sistema verdaderamente comunitario esta característica debe estar presente en su plenitud. Implica la obligación para los Estados miembros de cumplir con las normas comunitarias independientemente del cumplimiento o no de las mismas por parte de los otros Estados miembros²⁹. La reciprocidad es uno de los signos de debilidad de los procesos de integración, denota baja cohesión y falta de acuerdo en uno de los aspectos impulsores esenciales, como es la capacidad de uno o varios órganos para imponer sanciones y medidas de ejecución;

e) por la *internación automática del derecho comunitario en el sistema normativo de los Estados miembros*. Esto puede darse por distintos canales, ya que, en un sistema comunitario puede haber normas directamente aplicables en el territorio de los Estados miembros y normas de aplicación indirecta, obligatorias en lo que hace a sus resultados pero que se hacen efectivas a través de normas nacionales de ejecución³⁰;

f) por la *supremacía de las normas comunitarias sobre el derecho interno de los Estados miembros*. Un sistema comunitario exige que las normas primarias y secundarias³¹ sean superiores a las leyes nacionales. Nuestra C.N., tras la Reforma de 1994, ha sido preparada para adaptarse a un proceso integrador de carácter comunitario. Así, el Art. 75 inc. 24 dispone que las normas dictadas en consecuencia a los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supranacionales (bajo las condiciones de reciprocidad e igualdad -a que hiciéramos referencia precedentemente- respeto al orden democrático y a los derechos humanos) tienen jerarquía superior a las leyes nacionales³²;

g) por la implementación de un *sistema central de carácter comunitario* (no intergubernamental) *de control de cumplimiento de las obligaciones comunitarias*. Nos referimos al control interno del sistema (no judicial o arbitral), el que puede darse en el ámbito de la competencia de los distintos órganos para asegurar la coherencia y la unidad del proceso integrador³³;

h) por la existencia de un *órgano judicial de carácter permanente* con alto nivel de representatividad técnica, con competencia para controlar las infracciones del derecho comunitario por parte de los Estados miembros o bien, por actos u omisiones de los órganos comunitarios. Los tribunales arbitrales, especialmente si están constituidos por árbitros *ad hoc* designados por los Estados partes (como se ha diseñado el sistema del *Protocolo de Brasilia* en el ámbito del *MERCOSUR*), presentan grandes desventajas frente a los tribunales permanentes (como es el sistema de las *CE*), en tanto estos últimos permiten un desarrollo jurisprudencial que resulta decisivo -especialmente para las primeras etapas de un proceso integrador- al contribuir a la construcción estable de los fundamentos institucionales del sistema³⁴;

i) por la existencia de *elementos de legitimación del proceso*, por ejemplo, a través de órganos parlamentarios que puedan participar en el proceso de toma de decisiones (procedimiento de consulta previa, de cooperación o de codecisión) o de instituciones que representen a distintos actores económicos y sociales, a las regiones, a grupos de interés particular afectados por el proceso de integración (vg.: comunidades aborígenes, grupos étnicos u otras minorías). Esta característica se halla vinculada a las ideas de *democratización* del sistema institucional y a la existencia de canales de acceso a la información (*transparencia*);

j) por la existencia de *fondos comunes* destinados a la financiación de la expansión del sistema integrador. Éstos permiten que el proceso adquiera impulso propio y facilita la ejecución de planes de acción social, los que resultan imprescindibles para la etapa de reconversión estructural de los Estados en el marco del proceso de globalización neoliberal en el que se insertan, prácticamente, todos los procesos regionales del presente;

k) por la *imposibilidad de retirarse del sistema comunitario*, en tanto los intereses comunes es estiman superiores a los de los Estados miembros, federalizándose, con ello, parcialmente el proceso. Habitualmente los tratados de integración son de duración indefinida³⁵.

Todo proceso de integración implica complejas relaciones en las que las tensiones entre los intereses comunes y los particulares de los Estados exigen permanentes reajustes. De ahí que se puedan considerar como caracteres inherentes a todo esfuerzo integrador a la gradualidad³⁶ y a la flexibilidad³⁷.

Una serie de *aspectos políticos* actúan como impulsores o estancadores del proceso. Vg:

a) la *capacidad de los distintos actores* para ir redefiniendo las metas y acciones a corto plazo de modo de lograr no sólo incrementar los beneficios en base a transacciones en áreas predefinidas, sino también expandir los paquetes de intercambio y reforzar la capacidad de acción central³⁸;

b) la *formación de una nueva conciencia de ser colectivo* creada a través de vínculos deliberados y transformada en un espíritu de lealtad y confianza en el ente común de pertenencia³⁹, haciendo factible, por parte de los Estados miembros, la tolerancia de pérdidas a corto plazo, en base a la percepción de una unidad beneficiada capaz de redistribuir las ventajas transitorias obtenidas por algún miembro en particular, en crecimiento conjunto;

c) la *coherencia en el accionar* individual y conjunto en base a los objetivos a largo plazo. El Cono sur latinoamericano no ha sido a través de la historia coherente en sus políticas económicas y sociales. Si bien, en estos últimos años, los Estados miembros del *MERCOSUR* han manifestado su interés en profundizar el proceso de integración y han puesto en evidencia su voluntad de incorporarse, con rol protagónico, al sistema neoliberal prevaleciente en el mundo (desregulación económica, privatización de áreas tradicionalmente estatales, descentralización de funciones...), aparecen comportamientos de reabsorción del proceso de integración, vg.: el accionar de Brasil relativo a la supresión de estímulos a la importación, financiamiento de exportaciones, establecimiento de cupos de importación o condiciones de origen no estipuladas intergrupo. Resulta esencial para un proceso de integración regional o subregional el que la coherencia del accionar individual y

conjunto sea no sólo percibida por los miembros del sistema integrador sino también por terceros Estados y bloques⁴⁰⁻⁴¹.

Los procesos de comunitarización tienen ciertos *beneficios y riesgos*, tanto para los Estados desarrollados como para los que se hallan en vías de desarrollo.

Así, por ejemplo, los Estados en vías de desarrollo: *mejoran su imagen de confiabilidad frente a terceros Estados y bloques; *quedan a salvo de sufrir grandes vaivenes (inflación, niveles de empleo...); *acceden en mejores condiciones a los mercados; * optimizan su capacidad de negociación, *elevan su capacidad tecnológica y experiencia productiva y comercial, *tienen mayores garantías de evitar el éxodo de inversiones extranjeras, *crean verdaderas “islas de paz”, limando las tensiones y rivalidades entre los países miembros⁴² ... No obstante, corren el riesgo de *tener que hacer grandes concesiones al ingresar a un sistema regional o subregional con Estados más desarrollados⁴³; *sufrir los desfasajes de las tendencias de apertura y liberación a través de una globalización no lineal y proteccionista, *enfrentar una globalización de los mercados y flujos comerciales pero no de radicación de los capitales, *no contar con una estructura institucional que permita manejar los efectos sociales negativos de la globalización....

Los Estados desarrollados tienen como ventajas, *inter alia*: *la ampliación de su *hinterland*, *la seguridad de acceder en las condiciones más ventajosas a un mercado ampliado, *la fortificación de su capacidad negociadora internacional, *la dinamización y mejor colocación de sus capitales... Entre las desventajas se pueden contar: *el riesgo de politización del proceso de integración y la generación de rivalidades conducentes a conflictos⁴⁴, *el autoagotamiento del modelo neoliberal⁴⁵, * la generación de conflictos sociales de difícil contención a raíz de la flexibilización laboral y la desocupación⁴⁶, *la desestabilización política en lo países periféricos...

Los *aspectos sociales*, estrechamente vinculados a los políticos, se presentan como los más difíciles de enfrentar. Si bien, la *Declaración Anexa al Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el MERCOSUR* (15 de diciembre de 1995), expresa que:

“la integración regional es uno de los medios para lograr el desarrollo sustentable y social armonioso, así como un mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía mundial”,

y el párrafo séptimo de la parte preambular del *Tratado de Asunción*, constitutivo del *MERCOSUR*, hace referencia al objetivo de “mejorar las condiciones de vida” de los habitantes de la región, llueven críticas desde distintos sectores sociales por las ventajas garantizadas a empresarios y capitalistas en detrimento de los trabajadores, los que asisten a una constante reducción de antiguas conquistas laborales⁴⁷.

La 115 *Reunión Episcopal* celebrada en Córdoba el 30 de julio de 1996 ha identificado a las corrientes liberales, globalistas, con efectos negativos producidos en algunas regiones, tales como la pobreza y la acentuación de las desigualdades sociales. Algunos obispos entendieron que “la pobreza no se debe a la pereza o a la mala suerte, sino a situaciones estructurales y mecanismos perversos que llevan a la injusticia social”. El obispo Mario Medina (Paraguay) señaló que no se opone al liberalismo sino al que denomina “liberalismo salvaje”, el que no ve al hombre sino sólo la ganancia⁴⁸.

La adhesión de las políticas de un Estado a la corriente globalista y la participación en espacios regionales integrados no implica no *atacar las disfunciones del sistema*: pobreza, desocupación, consumismo ilimitado, corrupción....

En Argentina la aplicación de políticas comerciales no ha sido acompañada por medidas estatales orgánicas de carácter social. Nuestro país adoptó el modelo económico del mundo desarrollado estableciendo un esquema rígido de convertibilidad, tipo de cambio fijo, flexibilización laboral⁴⁹ ... No ha adoptado medidas adecuadas y diligentes para evitar la sobrevaluación cambiaria, las tasas de interés desproporcionadas⁵⁰, los costos financieros excesivos⁵¹, una estructura de precios relativos distorsionada, la disminución del poder adquisitivo, la reducción del costo laboral con visión exclusivamente mercantilista...⁵².

Es imposible “competir” en costo laboral con países en los que el salario medio no supera los 15 o 20 dólares mensuales por trabajador. Por ello Michael Hammer, macroeconomista del *MIT*, ha reclamado a la *OMC* un *acuerdo* para hacer frente a situaciones de políticas desleales, tales como el trabajo de esclavos o semiesclavos.

La “neutralidad” del Estado liberal no puede implicar la pasividad ante los desequilibrios macroeconómicos, el abandono del desarrollo educativo y tecnológico, el desentendimiento frente a las necesidades de los sectores sociales desprotegidos.

A menudo, los efectos positivos de las corrientes de globalización comercial se ven trabados en los países en desarrollo, en tanto las utilidades generadas a escala mundial se dirigen sólo a unos pocos países desarrollados. La globalización, para no generar mayores brechas entre desarrollados y “en vías de desarrollo”, no sólo debe extenderse a los mercados y a los capitales. Debe incluir, también, la distribución global de las utilidades. Caso contrario, ha de constituir, simplemente, una nueva modalidad de antiguas técnicas neocolonialistas.

- ¹ Ya se trate de *regionalismo abierto o cerrado*. El *regionalismo abierto* ha sido definido por John Crawford, en el marco de la CEPAL, con motivo de la creación del *Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP-PECC)* (1980, Canberra-Australia), como una comunidad regional, “no militar, no política, no excluyente”. (Cf.: GUERRA BORGES, A. “*Globalización de la Regionalización en América Latina: Un Punto de Vista Alternativo*” en *Comercio Exterior*, Vol. 46, N° 6, Méjico, Junio de 1996, p. 436). Con anterioridad, en la década de los ‘70, el concepto de *región abierta*, fue formulado por el Primer Ministro de Japón, Masayoshi Ohira, quien la definió como “cooperación abierta acorde a la era de la comunidad global”.
- ² CURBELO, J. L. - “*Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo*”, en *Comercio Exterior*, Vol 42, N° 9, Méjico, setiembre de 1992, p. 811.
- ³ En estas características pueden encuadrarse, *inter alia*, los siguientes proyectos integradores: -* *Pacto de Unión, Liga y Confederación Perpetua* (1826); -* *Unión Panamericana* (1889-1890); -* *Asociación Latino Americana de Libre Comercio*-

ALALC (1960); -* *Alianza para el Progreso* (1967); -* *Pacto Subregional Andino de Integración* (1969)....

- 4 *Vg.*: La *Asociación Latinoamericana de Integración* (1980). Esta organización, continuadora de la *ALALC*, mantiene como meta a largo plazo el mercado común pero permite el desarrollo de proyectos particulares específicos. Considera al proceso de integración como un medio para promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región.
- 5 En este tipo de proceso se han dado distintos proyectos integradores, entre ellos: -* *Tratado de Libre Comercio de América del Norte-NAFTA* (1993); -* *Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA* (1994); *Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sud Este Asiático- AFTA/ASEAN* (1992).
El *Tratado del Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)* está orientado hacia una estructuración propia de un regionalismo abierto. Una manifestación de ello la podemos encontrar en: -**El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y Méjico*, en el *Acuerdo Grupo de los Tres (Méjico, Venezuela, Colombia)* y las posibilidades de Asociación con el *MERCOSUR*. El *NAFTA* está en concordancia con el Artículo 24 del *GATT* ya que prevé el establecimiento de un acuerdo regional de libre comercio. No contempla la creación de unión aduanera ni mercado común.
El *Área de Libre Comercio de las Américas* fue propuesta por Clinton en la *Cumbre de las Américas* (Miami, 9-10 de diciembre de 1994). El Presidente estadounidense propuso a los veinticuatro Estados americanos presentes, alcanzar el libre comercio a nivel hemisférico para el año 2005. El programa de trabajo para la constitución del *ALCA* se inició con la reunión interministerial de Denver (junio de 1995). Las preocupaciones iniciales se centraron en la reducción de barreras al comercio y a la inversión. Ya con anterioridad, el Presidente Bush (junio de 1990) había propuesto la *Iniciativa para las Américas*, también basada en el fomento de las inversiones y la búsqueda de mecanismos más efectivos de inserción en las corrientes internacionales de comercio (*Vide.*: -BOUZAS, R. - "*Elementos para la Formulación de Políticas de América Latina y el Caribe ante la Iniciativa Bush*", en *Capítulos SELA*, N° 28, Caracas, enero-marzo, 1991; - BASOMBRÍO, I.- "*Reflexiones Políticas sobre la Iniciativa para las Américas*", *Ibidem*; - MULFORD, D. C. - "*La Iniciativa para las Américas: el Punto de Vista de Estados Unidos*", *Ibidem*).
- 6 No obstante, el *Acuerdo Marco Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea* (15 de diciembre de 1995), el *Acuerdo de Asociación del MERCOSUR con Chile* y más tarde con *Bolivia*, el *Acuerdo Marco de la UE con Chile, inter alia*, ponen en evidencia que ninguna de esas unidades regionales o subregionales actúa con criterio cerrado o excluyente.
- 7 *Vg.*: En la sesiones preparatorias de la Reunión de la *OMC* (Singapur, diciembre de 1996) se han oído fuertes críticas al *MERCOSUR*. Recuérdese que la *OMC* sustituye al *GATT* desde el 1 de enero de 1995. El *GATT*, no obstante, subsiste entre los Estados que no se han incorporado a la *OMC*.
- 8 Entendemos por "apertura" al conjunto de políticas ten-dientes a orientar la economía hacia mercados inter-nacionales y la exportación.
- 9 La "liberación" implica el desmantelamiento de proteccionismos y controles gubernamentales y la libre importación.

- 10 Los polos Washington, Berlín, Tokyo, se han vislumbrado como núcleos politizadores de las relaciones económicas de las distintas regiones, estimándose que ello se torna riesgoso para la generación de áreas conflictivas.
- 11 Debemos tener presente que el proteccionismo puede ser tarifario, resultando fácilmente detectable, o bien mantenerse oculto bajo determinados factores o modalidades (vg.: ecodumping)..
- 12 Vg.: NAFTA, UE, MERCOSUR, AFTA.
- 13 Vg.: *inter alia*, las siguientes áreas geográficas: a) Singapur, Estado de Jahor (Malasia) e Isla de Riau (Indonesia); b) Área del río Tumen: Janyi (China), Vladivostok (Rusia) y Chongiin (Corea del Norte); c) Zona de Okinawa: Okinawa (Japón), Shangai (China), Taiwan.
- 14 Algunos teóricos identifican el contenido sustancial-conceptual de ambos vocablos. Consideran que el *regionalismo* corresponde a la designación de la tendencia ideológica que propugna los procesos integradores, en tanto el vocablo *regionalización* hace referencia a los procesos de integración, ya sea *ad intra* o *ad extra*.
- 15 Una muestra de cuán lejos se encuentran las *regiones* de la política lo constituye la *Región Sur* (la primera en conformarse en el marco de la Reforma Constitucional), bloque integrado por seis Provincias con gobiernos de distintos signos políticos. (La Pampa (justicialista), Neuquén (provincial), Río Negro (radical), Santa Cruz (justicialista), Chubut (radical), Tierra del Fuego (provincial)).
- 16 De acuerdo al Art. 124 de la C.N., la conformación de *regiones* es una facultad de las provincias, no del gobierno nacional. Córdoba, se ha manifestado interesada en formar una región con Santa Fe (y tal vez con Entre Ríos). Ello sería muy promisorio para nuestra Provincia, en tanto Córdoba y Santa Fe constituyen dos vigorosos polos que concentran el 20% de la población del país y el 20% de la producción nacional. El Proyecto Menem-Dromi de regionalización de las 23 provincias argentinas proponía la unión del Córdoba con San Luis y La Pampa.
- 17 Vide: Arts 110 (incs. 1, 2, 7, 9, 10, 13, 38), 144 (incs. 1, 2, 3, 4, 18), 174 de la *Constitución de la Provincia de Córdoba* y Arts. 13 (inc. 2, 3, 6, 7,), 64 (inc. 21), 86 (inc. 8) de la *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba*.
- 18 Como las *Comunidades Europeas*.
- 19 Recuérdese que el Art. 1 de *Tratado de ALADI* (Montevideo, 1980) señala que el proceso de integración latinoamericana “tendrá por objetivo a largo plazo el establecimiento en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” y que, el *Tratado de Asunción* constitutivo del *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, ha sido inscripto en *ALADI* como *Acuerdo de Complementación Económica N° 18*.
- 20 En los sistemas comunitarios, los Estados *miembros*, si bien conservan su identidad nacional y sus poderes soberanos delegan parte de sus competencias en órganos centrales con capacidad de decisión independiente de los Estados y con intereses institucionales superiores a la suma de los intereses nacionales. Sus normas no necesitan de procedimientos de internalización. Entran a formar parte del derecho de los Estados miembros en forma automática.

- 21 Los Estados partes en el *Tratado de Asunción* conservan la plenitud de sus derechos soberanos. Podemos sostener esta afirmación general, ya que resultan aún muy fuertes los signos de voluntad de no delegación de competencias en órganos centrales. (Vg.: declaraciones de Cardoso en Potrero de Funes en 1996, no aplicación del *Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias* (17 de diciembre de 1991...)). Los integrantes de los distintos órganos con poder de decisión son representantes gubernamentales obedientes a las directivas impartidas por sus superiores. Asimismo, subsiste la necesidad de incorporación de las normas *MERCOSUR* en el derecho interno de los Estados miembros. Téngase presente que, el *Protocolo de Ouro Preto* (17 de diciembre de 1994) ha entrado en vigor habiendo sido ratificado por Paraguay el 12 de setiembre de 1995, aprobado por Uruguay el 15 de setiembre de 1995 y por Argentina el 20 de setiembre de 1996 (Ley 24.560) y ratificado por Brasil el 8 de febrero de 1996. (Vide Arts. 38 y ssgtes del *Protocolo de Ouro Preto*). Si bien, los Estados tienden a concertar políticas comunes, subsiste la rivalidad mutua ya que los ámbitos en los que se actúa con sentido de empresa común, solidaria, son muy febles.
- 22 Se trata de un acuerdo que sólo fija los objetivos funcionales generales, debiendo alcanzarse esos objetivos a través de decisiones políticas a adoptar. Las normas primarias del *MERCOSUR* no contienen instrucciones operativas precisas o prohibiciones específicas.
- 23 El Art. 19 del *Tratado de Asunción* establece que el tratado “tendrá una duración indefinida”, lo que no impidió ni impide que se haya establecido un período de transición hacia el Mercado Común. El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, también estableció un período de transición de doce años. No debe confundirse la transitoriedad de las etapas con la permanencia de los objetivos y principios del sistema.
- 24 El *Tratado de Asunción* (con las disposiciones complementarias introducidas por decisión o resolución de los órganos del sistema e incluidas en el *Protocolo de Ouro Preto*) establece una estructura orgánica de administración y ejecución. Así, de conformidad al *Tratado de Asunción*, los órganos del *MERCOSUR* eran el *Consejo del Mercado Común* y el *Grupo Mercado Común*. Según el *Protocolo de Ouro Preto*, los órganos son, a más de los señalados, la *Comisión de Comercio del MERCOSUR*, la *Comisión Parlamentaria Conjunta*, el *Foro Consultivo Económico y Social* y la *Secretaría Administrativa del MERCOSUR*.
- 25 Distinguimos entre *sistemas de cooperación, comunitarios y supranacionales*, en base a la diferencia existente en el Derecho Internacional entre sanción, coacción y ejecución forzosa. En un sistema *supranacional* existe la posibilidad de ejecución forzosa (Vg.: *Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, al actuar en el marco del artículo 42 del *Cap. VII de la Carta de las NU*. En ese caso, el órgano central, directamente, adopta las medidas necesarias para restituir la situación a derecho). En un sistema *comunitario* sólo se da la coacción para que el mismo infractor ajuste su comportamiento a derecho (Vg.: Art. 88 III a) y b) del *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, el que faculta a la *Comisión* para suspender el pago de sumas adeudadas a un Estado por algún procedimiento especial o adoptar o autorizar a los Estados miembros para que adopten medidas contrarias a las disposiciones del Art. 4, con el fin de corregir los efectos de la infracción. En similar sentido el Art. 23 del *Protocolo de Brasilia de 1991*, en el marco del sistema del *MERCOSUR* establece que, en el caso de no

cumplimiento en el plazo de 30 días del laudo arbitral, se podrán adoptar medidas compensatorias temporarias, tales como la sus-pensión de concesiones u otras equivalentes tendentes a obtener el cumplimiento del laudo). En un sistema de mera *cooperación*, la coacción y ejecución forzosa están descartadas, apenas es dable pensar en la posibilidad que los Estados, celosos de sus prerrogativas soberanas, puedan llegar a acordar la presencia de un órgano encargado de pronunciarse sobre la licitud o no de determinado comportamiento.

- 26 *Relaciones de Córdoba con el MERCOSUR en Materia de Medio Ambiente*, Prólogo P. J. FRÍAS. Edit. *Lerner*, Córdoba, 1996. p. 88 y ssgtes..
- 27 Así lo ha entendido la República Argentina en sus *Re-flexiones Preliminares sobre Aspectos Institucionales*, presentadas al *Grupo Mercado Común (Acta N° 1/93*, del 20 de abril de 1993).
- 28 En el caso de los órganos con capacidad de decisión en el sistema del *MERCOSUR* las *decisiones (CMC)*, *resoluciones (GMC)*, *directivas (CCM)* se adoptan por consenso y con la presencia de todos los Estados partes. Esta circunstancia actúa como elemento defensivo de los Estados menores (Paraguay y Uruguay) frente a Brasil y Argentina. Tal situación es comprensible en una etapa de transición en la que hay que generar, primero, confianza en el sistema, pero no es conveniente para una etapa definitiva, ya que los objetivos comunes pueden ser trabados por la decisión política de uno de los Estados partes.
- 29- El Art. 2 del *Tratado de Asunción* dispone que el Mercado Común estará fundado en la *reciprocidad* de derechos y obligaciones entre los Estados partes. Téngase presente que la “cláusula de reciprocidad” también ha sido incorporada a la C.N. argentina (Art. 75 inc. 24).
- 30- Éste es el caso en que los órganos comunitarios dejan la forma y los métodos de ejecución a criterio de las autoridades nacionales (*Cfr. BEST, E.- Sistemas Institucionales para la Integración Regional*, en *Integración Latinoamericana* N° 201, julio de 1994, p.18).
- 31- Entendemos por normas secundarias a las emanadas de los órganos del sistema central.
- 32- Si bien, la C.N. no les otorga jerarquía constitucional, en la práctica, de conformidad a la deficiente redacción del texto, podrían llegar a ser incluso supraconstitucionales ya que, el texto legal, no pone límites a la delegación de competencias y jurisdicción. Hipotéticamente, sería posible delegar todas las competencias a una organización supraestatal (respetando el orden democrático y los derechos humanos en condiciones de reciprocidad e igualdad con otros Estados miembros del sistema comunitario) haciendo desaparecer con ello parte sustancial de la Constitución, incluso al mismo Estado. Otros Estados han puesto en sus Constituciones límites a la delegación de competencias, *vg.*: que no se altere la forma de gobierno, que no se menoscabe la soberanía.... Además, de conformidad a la letra del Art. 75 inc. 24, las normas dictadas “en consecuencia” a los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, podrían surgir de órganos del ámbito interno del Estado y no sólo de los órganos centrales del sistema comunitario. Por ello, en trabajos anteriores hemos señalado que debió hablarse de normas emanadas de organizaciones u órganos supraestatales o comunitarios y no en forma vaga de normas dictadas “en consecuencia” a los tratados de integración. (*Cfr.Op. cit., Relaciones de*

Córdoba con el MERCOSUR..., p. 162 y *Documentos Internacionales del Ámbito Regional Incorporados a la Constitución Nacional*, en *Los Tratados Internacionales y la Constitución Nacional*, Marcos Lerner Editora Córdoba, 1995, ps. 97 y 98).

- 33 Vg.: el control realizado por la *Comisión de las Comunidades Europeas* de conformidad a los Arts. 88 del *TCECA*, 169 del *TCE* y 141 del *TCEEA*. Este tipo de control opera, también, sobre la uniformidad de la aplicación de las normas comunitarias por parte de los Estados miembros Vg.: Art. 177 a.b.c. del *TCE* de control prejudicial. Vide, *Caso Rheinmuhlen-Düsseldorf v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (166/72 ECR). En este *Caso*, el *Tribunal de Justicia Europeo* señaló que ese tipo de control “es (...) esencial (...) para garantizar que el derecho (comunitario) produzca el mismo efecto en cualesquiera circunstancias en todos los Estados de la Comunidad”. Asimismo, el *Tribunal*, expresamente, señaló que actuó en carácter prejudicial, no contencioso.
- 34- En el caso del sistema de solución de controversias del *MERCOSUR* la falencia en la continuidad jurisprudencial se ve acentuada por la posibilidad de que se produzca un fallo *ex aequo et bono* (Art. 19 del *Protocolo de Brasilia*). Nuestro país en *Reflexiones Preliminares sobre Aspectos Institucionales (Anexo VII, Acta 1/91, GMC)*, expresamente, señaló la “conveniencia de contar con una instancia encargada de velar por la aplicación e interpretación uniforme del Derecho común (Tratados constitutivos y derecho derivado)”.
- 35- Una excepción la constituye el *TCECA*, el que tiene estipulada una duración de cincuenta años. Incluso el sistema del *MERCOSUR* (sistema de cooperación, no comunitario aún, tal como lo señaláramos precedentemente) dispone que los tratados constitutivos tienen duración indefinida (Art. 48 del *Protocolo de Ouro Preto*). El *Tratado de Asunción* permite a los Estados partes desvincularse, pero establece modalidades más exigentes que las habituales en los acuerdos de mera cooperación (Arts. 21 y 22).
- 36- Paso paulatino, incesante, de un estado de cosas a otro en pos de la optimización en el logro de objetivos.
- 37- Amoldabilidad, reconversión, reconcertación permanente de objetivos de alcance parcial de modo de ir ajustando lo pactado de conformidad a las nuevas realidades sobrevinientes.
- 38- Ello coincide con la idea de *derrame* de Nye, la que no circunscribe la acción a cualquier tipo de cooperación aumentada sino a la fuerza de expansión que “presiona a los agentes políticos a redefinir sus tareas comunes”. Esa fuerza puede provenir de la necesidad de ajustar los desequilibrios creados por la interdependencia funcional o por las vinculaciones que entrañan las propias tareas. (Cfr. NYE, J. S- *Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, 1971, p. 65 y ssgtes. y KEOHANE, R.O. y NYE, J.F.-*Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, 1977. p. 27 y ssgtes.).
- 39- La dinámica expansiva lleva a las naciones a “elevar” sus intereses nacionales hacia un entorno integrativo mayor (Cfr. HAAS, E. B.-*International Integration: The European and the Universal Process* en *International Organization*, 1961, p. 371 y ssgtes.).
- 40- Vide DOUGHERTY, J.E. y PFALTZGRAFF, R.L. (h)- *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires, 1990, p.443 y ssgtes.

- 41 - Esta coherencia, percibida por la *UE* llevó, *inter alia*, a la celebración del *Acuerdo Marco Interregional MERCOSUR-UE* del 15 de diciembre de 1995, la aportación japonés de U\$S 650.000 al BID para un estudio factibilidades de construcción de rutas transandinas, a la negociación en bloque del MERCOSUR con miras a ingresar al NAFTA....
- 42.- En el marco de la distensión Argentina-Brasil cabe tener presente: * el *Acuerdo de Guadalajara para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear* (1991), la *Declaración Conjunta sobre la Prohibición de Armas Químicas y Bacteriológicas* (1991) (Argentina, Brasil, Chile), el *Acuerdo de Salvaguardias Omnicomprendidas* (1991), el *Acuerdo entre la Agencia Argentino-brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica* (1991), la ratificación del *Tratado de Tlatelolco* (1992), las acciones militares conjuntas de octubre de 1996 en Monte Caseros....
- 43.- Tal el caso de Méjico al ingresar al *NAFTA*, ya que debió aceptar un porcentaje de origen nacional para su producción de automotores del 62,50 %, cuando el porcentaje fijado previamente entre Estados Unidos y Canadá había sido sólo del 50%.
- 44.- Hay quienes ven con temor resurgir antiguos y agresivos polos de poder (*Vide* nota 10).
- 45.- Hay quienes consideran que es inevitable el agotamiento del modelo ante la imposibilidad de expandir al infinito el consumismo. No sólo invocan razones materiales y sociales sino también ecológicas.
- 46.- En los cuatro países partes en el *MERCOSUR* se han producido significativas manifestaciones de disconformidad con las políticas estatales. Entre las últimas manifestaciones de 1996 podemos recordar :
- * el paro general del 28 de agosto en Paraguay, organizado por las tres centrales sindicales y que dejó un saldo de 10 heridos y una gran tensión social. Poco tiempo antes, los días 2 y 3 de mayo se había llevado adelante otro paro en repudio a la política neoliberal y en reclamo por un incremento salarial.
 - el 7 de setiembre, en Brasil, se produjeron movilizaciones en la Capital y en 25 de los 26 Estados brasileños para protestar contra la política de Cardoso. La jornada, apoyada por la *Conferencia Nacional de Obispos, la Central Única de Trabajadores* y el *Movimiento de Trabajadores sin Tierra*, fue denominada el “*Grito de los Excluidos*”. Logró eclipsar los desfiles militares por el Día de la Independencia movilizando en 300 ciudades a más de 300.000 manifestantes;
 - * en Argentina se produjo un paro de 36 horas entre los días 26 y 27 de setiembre con un acatamiento del 60% según datos oficiales....
- Las protestas por las consecuencias sociales de las políticas comerciales liberales no sólo se observan en los países en desarrollo, sino también en los de economías más avanzadas. Se ha dicho que esta *Tercera Revolución* ha generado más víctimas que beneficiados.
- 47 *Vg.*: estabilidad laboral, jornada limitada, semana de 44 horas, vacaciones pagas, igual remuneración por igual tarea, aguinaldo, jubilaciones móviles, asistencia y seguro en salud y accidentes laborales....(Art. 14 y 14 bis de la C.N.; 23 de la Constitución de la Provincia de Córdoba).
- 48 *Diario La Voz del Interior*, 1 de agosto de 1996.

49 Jurídica o de hecho.

50 En algunos casos duplican o triplican a las internacionales.

51- Se impide con ello el acceso al crédito para actividades productivas. Los grandes empresas transnacionales acceden al crédito en mercados internacionales en perjuicio de los grupos empresariales locales.

52- *Vide* THOMPSON, R.- *El Mito del Costo Laboral* en “*La Voz del Interior*”, 30 de agosto de 1996.