

## ROL DE LAS REGIONES, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Antonio MARÍA HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La globalización, la regionalización y la descentralización*. III. *La integración regional supranacional y nacional*. IV. *Los órdenes de gobierno y la región en la Federación argentina*. V. *La región en el proceso de integración*. VI. *La provincia en el proceso de integración*. VII. *El municipio en el proceso de integración*. VIII. *Apéndice*.

### I. INTRODUCCIÓN

Para el análisis de esta amplia, compleja e interdisciplinaria problemática, en primer lugar nos proponemos ubicarla en el mundo que vivimos, caracterizado por el fenómeno de la globalización, como marco referencial que influencia la sociedad y el derecho. En segundo lugar, nos detendremos en la consideración de la integración regional tanto en su faz supranacional como nacional, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994. En tercer lugar, consideraremos los actores institucionales de la Federación argentina en ese proceso, y en particular, la región. Finalmente, estudiaremos los nuevos roles que en ese sentido deberán cumplir las regiones, provincias y municipios.

En resumen, se trata de los cambios que deberán producirse en nuestro derecho público interno a la luz del proceso de globalización en marcha.

## II. LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Para establecer el marco conceptual en el que se ubican las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración, consideramos imprescindible abordar los temas de la globalización, la regionalización y la descentralización, así como las interrelaciones que se observan entre ellas.

### 1. *El concepto de globalización*

El término globalización es uno de los más utilizados, menos conocidos y de mayor impacto político, social y cultural en el tiempo que transitamos.

Por ello es preciso distinguir inicialmente los conceptos de *globalismo*, *globalidad* y *globalización*.

Ulrich Beck, profesor de Sociología de la Universidad de Munich, expresa al respecto que globalismo “es la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo”;<sup>1</sup> globalidad significa que “hace bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás”<sup>2</sup> y la globalización “son los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican

1 Beck, Ulrich, *Qué es la globalización*, España, Paidós, 1998, p. 27. El autor sigue expresando que dicha ideología “procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica, dimensión que considera asimismo de manera lineal, y pone sobre el tapete (cuando y si es que lo hace) todas las demás dimensiones —las globalizaciones ecológica, cultural, política y social— sólo para destacar el presunto predominio del sistema de mercado mundial... El núcleo ideológico del globalismo reside más bien en que da al traste con una distinción fundamental de la primera modernidad, a saber, la existente entre política y economía”.

2 *Ibidem*, p. 28. El distinguido investigador agrega: “En la expresión ‘sociedad mundial’, ‘mundial’ significa según esto diferencia, pluralidad, y ‘sociedad’ significa estado de no-integración, de manera que (tal y como lo sostiene M. Albrow) la sociedad mundial se puede comprender como una pluralidad sin unidad”.

mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”.<sup>3</sup>

Es esencial comprender el *proceso* de globalización, que es una consecuencia de la globalidad producida y cuyos efectos son evidentemente incontrastables. Es que más allá de los debates efectuados, la actual globalidad es la de mayor penetración y profundidad por las siguientes razones que enumera Beck:

1. El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.
2. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.
3. La exigencia, universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos, también considerada como el principio de la democracia.
4. Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.
5. La política mundial posinternacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas).
6. El problema de la pobreza global.
7. El problema de los daños y atentados ecológicos globales.
8. El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.<sup>4</sup>

El sociólogo alemán a quien seguimos en este punto, señala las siguientes *dimensiones* del proceso de globalización:<sup>5</sup>

a) *Informativa*, caracterizada por la trascendencia de una red de comunicación global, simbolizada por los satélites.

b) *Ecológica*, que se manifestó con motivo de la crisis ecológica global denunciada por la Cumbre sobre Medio Ambiente realizada en Río de

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 29. El sociólogo alemán seguidamente sostiene: “existe una afinidad entre las distintas lógicas de las globalizaciones ecológica, cultural, económica, política y social, que no son reducibles —ni explicables— las unas a las otras, sino que, antes bien, deben resolverse y entenderse a la vez en sí mismas y en mutua interdependencia. La suposición principal es que sólo así se puede abrir la perspectiva y el espacio del quehacer político. ¿Por qué? Porque solo así se puede acabar con el hechizo despolitizador del globalismo, pues sólo bajo la perspectiva de la pluridimensionalidad de la globalidad estalla la ideología de los hechos consumados del globalismo”.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 37-39.

Janeiro en 1992, con la exigencia de un desarrollo sostenido (*sustainable development*) como política mundial.

c) *Económica*, pues existe una nueva economía virtual de corrientes monetarias transnacionales manejada por los sistemas informáticos, que escapan a los controles de los Estados nacionales.

d) *De la cooperación del trabajo con respecto a la producción*, porque ya no es necesario que los operarios trabajen juntos en un lugar concreto para producir determinados bienes o servicios como ya ocurre por las telecomunicaciones.

e) *Cultural*, porque la globalización no debe ser una vía de sentido único, sino que puede dotar a distintas culturas regionales de una significación planetaria.

La globalización significa en la *definición* de Anthony Giddens “actuar y vivir superando todo tipo de separaciones (en los mundos aparentemente separados de los Estados nacionales, las religiones, las regiones y los continentes)”.<sup>6</sup>

Un proceso tan complejo y polifacético como el de la globalización ha merecido *distintos puntos de vista* entre los sociólogos, politólogos y pensadores, que han privilegiado algún aspecto de dicha temática. Para efectuar la pertinente sistematización, también recurrimos a Beck, que sostiene sobre el particular:<sup>7</sup>

a) El concepto de sistema mundial con base en el capitalismo como motor de la globalización, introducido en la década de los setenta por Wallerstein.

b) La visión de la globalización desde la política internacional, con un cuestionamiento de la ortodoxia nacional-estatal, destacando la importancia de la tecnología y subrayando factores políticos y militares del poder, como lo han hecho Rosenau, Gilpin y Held.

<sup>6</sup> Giddens, Anthony, *cit.* por Beck, *op. cit.*, p. 42. En esa misma línea de pensamiento Beck sostiene: “Globalización significa la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil. Y, relacionada con todo esto, una cosa que es al mismo tiempo familiar e inasible —difícilmente captable—, que modifica a todas luces con perceptible violencia la vida cotidiana y que fuerza a todos a adaptarse y a responder. El dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones traspasan las fronteras, como si éstas no existieran”.

<sup>7</sup> Beck, Ulrich, *op. cit.*, pp. 56-98.

c) El punto de vista ecológico, tal como dijimos antes en relación a la Cumbre de Río de 1992, que transformó al planeta en una “sociedad de riesgo mundial”.

d) El análisis efectuado desde la teoría cultural, que sostiene que la globalización cultural no significa que el mundo se haga más homogéneo culturalmente, sino que ello produce sobre todo la “glocalización”, que es la unión de lo global y lo local, como un proceso lleno de contradicciones en sus contenidos y consecuencias. Son representantes de esta línea de pensamiento Robertson, Appadurai, Albrow, Featherstone, Lash y Urry, entre otros.

e) El planteo del tema desde una sociología plural de la globalización, que comprenda todos los anteriores puntos de vista, como lo propone el propio Ulrich Beck.

Creemos pertinente hacer referencia a la *realidad presente y futura* del proceso de globalización en sus principales dimensiones. En este sentido, desde lo *económico* Lester Thurow expresa que en esta era

por primera vez en la historia humana, cualquier cosa puede hacerse en cualquier parte y venderse en todas partes... Minimizar costos y maximizar ingresos es lo que significa la maximización de beneficios, el corazón mismo del capitalismo. El apego sentimental a una parte geográfica del mundo no es parte del sistema capitalista.<sup>8</sup>

Este cambio económico que implica el pasaje de la forma de producción taylorista-fordista a la posfordista se ha producido, según García Delgado,

como consecuencia de la revolución electrónica y de las formas de gestión (la revolución del *management* iniciada por el toyotismo), y por el hecho de que las empresas se vuelven globales con orientación hacia un sistema de competitividad que homogeneiza las condiciones de calidad y precios a nivel mundial.<sup>9</sup>

La otra razón del cambio que agrega este autor es la doble emancipación del capital financiero, que se ha independizado tanto de la eco-

<sup>8</sup> Thurow, Lester, citado por García Delgado, Daniel, *Estado, nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel, 1998, p. 29.

<sup>9</sup> García Delgado, Daniel, *op. cit.*, pp. 28-31.

nomía “real” o productora de bienes, como del territorio nacional. Este capital ha escapado a los controles anteriores, tanto estatales como internacionales del Fondo Monetario Internacional y del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Dicho capital financiero transnacional es tan poderoso que se calcula que diariamente realiza transacciones por un billón de dólares, cifra que resulta superior a las reservas acumuladas por los siete países más ricos del mundo o a sus capacidades de respuesta.<sup>10</sup>

Asimismo es dable observar un alto grado de concentración del poder económico en doscientas grandes empresas. En efecto, la parte del capital transnacional en el Producto Bruto Mundial pasó del 17% a mediados de los sesenta al 24% en 1982 y a más del 30% en 1995. Dicho capital es manejado en su mayor parte por las doscientas primeras empresas, que a su vez se reparten entre diez países: Japón, Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Suiza, Canadá, Corea del Sur, Italia y Holanda.

Este proceso de concentración continúa con las megafusiones empresarias que se están produciendo a escala planetaria.<sup>11</sup> La valoración de tan extraordinario poder ha sido efectuada por George Soros, con las siguientes declaraciones: “Los mercados votan todos los días, fuerzan a los gobiernos a adoptar medidas impopulares ciertamente, pero indispensables. Son los mercados los que tienen sentido de Estado”.<sup>12</sup> Esta opinión corrobora lo antes apuntado, en el sentido que la economía trata de imponerse a la política en la conducción de los problemas mundiales.

Otro aspecto que debe destacarse es el de la configuración de grandes espacios económicos integrados, como la Unión Europea, el NAFTA, Japón y las potencias emergentes del Asia y el Mercosur.

<sup>10</sup> Ramonet, Ignacio, “Los nuevos amos del mundo”, *Pensamiento crítico vs. Pensamiento único*, Madrid, Le Monde Diplomatique-Edición Española, Temas de Debate, España, 1998, p. 118. El autor expresa que la cifra más alta concedida en apoyo de un país fueron los 50,000 millones de dólares para México otorgados por varios países incluidos los Estados Unidos, además del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero para que se compare la cuestión, sólo los tres primeros fondos de pensiones norteamericanos: Fidelity Investments, Vanguard Group y Capital Research and Management controlan 500,000 millones de dólares.

<sup>11</sup> Clairmont, Frédéric F., “Doscientas sociedades controlan el mundo”, en el libro *Pensamiento crítico vs. Pensamiento único*, cit., pp. 40-47.

<sup>12</sup> Soros, George reportaje en el diario *La Repubblica*, Roma, Italia, 28 de enero de 1995, cit. por Ignacio Ramonet, artículo y op. cit., p. 119.

Tampoco se debe olvidar el rostro menos amable del proceso de globalización: el de la división de la población mundial —como sostiene Zygmunt Bauman—<sup>13</sup> en “ricos globalizados, que dominan el espacio y no tienen tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer”. Otra dimensión que ha presentado notables cambios en el proceso de globalización es la de las *comunicaciones*. “Una estructura de información global cubre la tierra como una telaraña —dice Ignacio Ramonet—<sup>14</sup> aprovechando las ventajas de la digitalización y fomentando el entramado de todos los servicios de comunicación”. Se ha producido un entrelazamiento de la informática, las telecomunicaciones y la televisión en los multimedia e internet.

Ha sido tan poderosa la influencia de estos medios y, en particular, la televisión, que Sartori escribió que estamos ante la “video-política” y ante el *homo videns*. Con similar enfoque, anteriormente Octavio Paz dijo que antes teníamos “visiones” y ahora tenemos “televisión”.

Estos cambios culturales no han significado sin embargo una única visión del mundo por medio del proceso de globalización, pues aunque parezca paradójico, se ha ido afirmando la necesidad de lo local. Por eso Jürgen Habermas sostuvo la “nueva dificultad de tener una visión general” y Donald Robertson expuso que lo global y lo local no se excluyen mutuamente. Este autor propuso sustituir el concepto base de la globalización cultural por el de “glocalización”, neologismo formado con las palabras globalización y localización.<sup>15</sup>

Bien ha explicado esta cuestión Beck de la siguiente manera: “La globalización —aparentemente lo muy grande, lo exterior, lo que sobreviene al final y sofoca todo lo demás—, es asible en lo pequeño y lo concreto, *in situ*, en la propia vida y en los símbolos culturales, todo lo cual lleva el sello de lo «glocal»”.<sup>16</sup>

Esa dialéctica —señala el autor— es la que produce al mismo tiempo centralización y descentralización, pues las “comunidades ganan en influjo sobre la formación de sus espacios sociales, pero también sobre sus correspondientes contextos locales, o si se quiere nacionales”.<sup>17</sup>

13 Bauman, Zygmunt, citado por Beck, Ulrich, *op. cit.*, pp. 90 y 91.

14 Citado por Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 75.

15 *Cfr.* Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 79.

16 *Ibidem*, p. 80.

17 *Ibidem*, p. 81.

El proceso de globalización también ha producido profundos cambios en los aspectos vinculados a la dimensión *política e institucional*.

La política mundial actual es “irreversible y policéntrica” en la opinión de Rosenau, que sostiene que ni el capital ni los gobiernos nacionales estatales tienen la última palabra, ni tampoco las Naciones Unidas, el Banco Mundial, Greenpeace, etcétera, sino que todos los actores y organismos transnacionales, con oportunidades de poder bastante diferentes, disputan entre sí por sus intereses y objetivos. Asimismo este autor piensa que la actual tecnología ha implicado el final de los distanciamientos geográficos y sociales, reforzando la interdependencia de las comunidades locales, nacionales e internacionales como no había ocurrido en el pasado.<sup>18</sup>

No concuerda con dicho punto de vista Gilpin, quien reafirma la importancia de los Estados en este proceso, al afirmar:

se necesita algo que sea hegemónico para conservar la existencia de un orden de mercado internacional liberal. La experiencia de la historia nos enseña que, allí donde ha faltado este poder a la vez liberal y dominante, ha sido extraordinariamente difícil o imposible el desarrollo de relaciones de mercado y cooperación internacionales, y ello por la sencilla razón de que todo se volvió conflictivo. La ampliación del mercado en redes globales y espacios sociales integrados no habría sido posible sin un poder hegemónico liberal que posibilitara y favoreciera esta ampliación.<sup>19</sup>

A su vez, David Held ha puesto de relieve que el concepto de soberanía ha sido manifiestamente afectado por la globalización, mediante los acuerdos internacionales, los actuales procesos de decisión política, la dependencia en materia de seguridad e incluso por el tráfico de mercancías y la división del trabajo a nivel internacional.<sup>20</sup>

Por su parte, Ulrich Beck destaca que la globalización, en una especie de efecto pendular, ha dado origen a *regionalismos supernacionales y subnacionales*. Y pone como ejemplo la Unión Europea, que intenta con-

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>19</sup> Gilpin, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987, pp. 85 y 86, *cit.* por Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 64.

<sup>20</sup> *Cfr.* Beck, Ulrich, *op. cit.*, pp. 64 y 65. En similar línea de pensamiento, Juan Carlos Agulla recientemente ha publicado un libro titulado *Globalización y agonía de la sociedad nacional*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1999, donde analiza las consecuencias de este proceso histórico.

solidarse frente a Estados Unidos y el Japón en el dominio del mercado mundial, y por ello, naciones y culturas bastante cerradas las unas respecto de las otras —como Francia, Alemania, España, etcétera— se abren de dentro hacia afuera y se unen, demostrando que no hay una sino varias Europas: la de las naciones, la de las regiones, la de las civilizaciones y así sucesivamente.<sup>21</sup>

La nueva dialéctica de la integración europea produce situaciones en cuya virtud un ciudadano puede recurrir ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos para cuestionar decisiones de su Estado o de otros y además, que las regiones traben relaciones con otras regiones de otros países, y recurran al poder negociador de Bruselas, esquivando sus propios Estados nacionales. La globalización —dice Cox—<sup>22</sup>

favorece el macrorregionalismo, el cual, por su parte, favorece el microrregionalismo. En las regiones pobres, el microrregionalismo crea no sólo un medio propicio para el mantenimiento de la identidad cultural, sino que además permite exigir subvenciones a las instituciones en el plano macrorregional para garantizar la estabilidad política y el buen comportamiento económico. Sobre tales redistribuciones se toman decisiones a nivel macrorregional, y no ya sólo nacional estatal, mientras que el empleo del dinero redistribuido se determina de manera descentralizada.

Asimismo el autor destaca que la globalización presenta cambios en la estructura social, pues se producen “redes funcionales” de asociaciones, organizaciones internacionales y no gubernamentales, que traspasan las fronteras en todas las direcciones.

## 2. *La regionalización, la descentralización y sus interrelaciones con la globalización*

No nos detendremos en el análisis de estos términos como en el caso anterior, puesto que ofrecen menos problemas y por razones de brevedad.

Sólo expresaremos con respecto a la *región*, que la misma fue definida por Alfredo Poviña, que presidiera esta Academia, como “un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y

21 *Cfr.* Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 103.

22 Citado por Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 104.

estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”.<sup>23</sup>

Hemos sostenido que las regiones se pueden clasificar en *supranacionales*, cuando comprenden más de un país (como en el caso del Mercosur, Unión Europea o NAFTA; y en *endonacionales*, cuando comprenden partes de un país (como es el caso argentino luego de la reforma constitucional), aunque también la perspectiva regional puede ingresar en los límites de una provincia, con la división en “zonas”.<sup>24</sup>

El maestro español Eduardo García de Enterría señaló la existencia de dos conceptos de regionalismo: el tradicionalista, basado en la historia y las tradiciones y el nuevo, dirigido hacia el futuro. Este último concepto fue anticipado por Lewis Mumford en su célebre obra *La cultura de las ciudades*, en 1944, al expresar: “lejos de ser arcaico y reaccionario, el regionalismo pertenece al futuro”.<sup>25</sup> En efecto, el camino recorrido desde esa fecha hasta ahora, indica que esta ha sido una de las ideas fuerza del Occidente en este siglo, como *v. gr.* los procesos de regionalización producidos en los diversos niveles: supranacional, con la Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etcétera; nacional, con los nuevos Estados regionales o federo-regionales de Europa como España, Italia, Francia, etcétera, e intermunicipal, según se aprecia en Europa y América.

García de Enterría ha señalado tres razones que fundamentan este proceso de regionalización: la ordenación del territorio y el área regional, la política de desarrollo regional y la crisis de las técnicas burocrático-centralizadas de gobierno.<sup>26</sup>

*La descentralización*, según este académico español,

supone crear efectivos puntos de decisión autónomos, con la facultad de definir la estrategia general y la de realizar todas las fases previas y posteriores al acuerdo, transferir, en una palabra, la responsabilidad; por eso descentralizar implica residenciar el nuevo centro decisional en un contexto social dife-

<sup>23</sup> Citado por María Hernández, Antonio, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 81 y 82.

<sup>24</sup> Cfr. María Hernández, Antonio, *op. cit.*, p. 82.

<sup>25</sup> García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, p. 45.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 45-51.

rente, en una organización nueva distinta e independiente de la del centro originario.<sup>27</sup>

Esta es otra de las ideas fuerza que se han impuesto en occidente, tanto en las organizaciones empresarias como estatales, pues han quedado superadas las anteriores técnicas burocráticas centralizadas, defendidas en su momento hasta por Max Weber.

Para nosotros, en un concepto amplio de descentralización ingresan formas estatales como las confederaciones, las federaciones y las regionales o federo-regionales, además de las distintas clasificaciones de las descentralizaciones, como las de tipo político y las de tipo administrativo.

La descentralización se aplica tanto en Estados unitarios como en federales y también entre los diversos niveles estatales. Es más, también se incluye en este concepto lo que acontece incluso dentro de los propios gobiernos locales, en una incesante tarea de acercar el gobierno a los ciudadanos. Porque, como lo sostuviera Frías,

es la descentralización el modo actual de asignar poderes. Los analistas del futuro lo han explicado a través de Toffler y de Kennedy: el Estado contemporáneo es demasiado pequeño para ciertas tareas y demasiado grande para otras. Cuando es demasiado pequeño, se impone la integración. Cuando es demasiado grande se impone la descentralización.<sup>28</sup>

Asimismo, el presidente honorario de esta Academia enseña que la descentralización es una verdadera “técnica de vida social”, que parte del principio de que quien mejor conoce las necesidades mejor puede resolverlas, y al así efectuarlo, da respuestas a los problemas de la eficacia y la eficiencia, además de posibilitar la participación democrática.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus ideas-fuerza la acentuación de la descentralización del poder en nuestro país, como se observa en tres capítulos fundamentales: el federalismo, la autonomía

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 49 y 50.

<sup>28</sup> Frías, Pedro J., “Descentralización e integración”, en el Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI, *Descentralización e integración en el sur de Córdoba*, Córdoba, 1998, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 12.

municipal y la ciudad de Buenos Aires, según lo hemos estudiado en nuestro último libro.<sup>29</sup>

Por encima de las vinculaciones existentes entre estos dos conceptos analizados brevemente, nos interesa poner de relieve las profundas *interrelaciones* entre los mismos con el *proceso de globalización*.

Tal como lo hemos visto al analizar este último, parece evidente que el mismo implica, por una parte, la necesidad de grandes bloques regionales para poder incidir en las complejas condiciones del mercado mundial y, por otra parte, la acentuación de la importancia de lo local (y por ello lo “glocal”), que significa la afirmación de las autonomías de dicho carácter y de la descentralización.

Bajo nuestro punto de vista, resulta esencial —y especialmente en el país— el desarrollo de los procesos de regionalización y de integración en los distintos niveles y de la descentralización, como la respuesta más correcta e inteligente a los arduos desafíos de la globalización.

Y es que frente a la inevitabilidad de los cambios operados, es menester enfrentar el presente y el futuro de tal manera que se puedan evitar las consecuencias negativas de los mismos, caracterizadas por el peligro de la imposición de criterios políticos, económicos, sociales y culturales que uniformen y deshumanicen la vida.

Para nosotros urge la defensa de espacios de libertad y de participación y de las idiosincrasias espirituales y culturales, para poder afirmar el derecho a “ser” de cada hombre y de cada comunidad dentro del universo. Estamos convencidos, en consecuencia, aunque parezca paradójico, que el proceso de globalización a nivel mundial al mismo tiempo conllevará el fortalecimiento de las instancias federales, regionales y locales.

Es comprobable que se ha afectado el concepto absoluto de soberanía de los Estados y de las naciones —como lo indican las relaciones internacionales—, pero también se ha producido este otro fenómeno que señalamos. La prueba de ello es que el Tratado de Maastricht creó el Comité de las Regiones en la Unión Europea y estableció el principio de la subsidiariedad que fortalece las instancias locales.

Con respecto a esto último ha expresado Pasqual Maragalli i Mira, primer vicepresidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea:

<sup>29</sup> María Hernández, Antonio, *Federalismo...*, *cit.*, al que nos remitimos en razón de brevedad.

En efecto, el principio de subsidiariedad constituye la tarjeta de identidad del Comité de las Regiones, el hilo conductor que parte del ciudadano hasta la Unión Europea y viceversa, y que en el fondo constituye la verdadera legitimación del Tratado de la Unión Europea. Este principio afecta también a la transferencia de competencias del nivel nacional a los niveles regional y local, conforme a un proceso cada vez más marcado en el conjunto de Europa.<sup>30</sup>

Confiamos en la probada adaptabilidad histórica del hombre para superar los problemas —como sostiene Toynbee— y en consecuencia creemos que esta solución intentada por la fina y experimentada inteligencia europea es la correcta para enfrentar la globalización.

Es también la opinión de Frías, así expuesta:

El actual proceso de “mundialización” debe ser compensado por la provincialización y la municipalización. Vivimos en una “aldea global” que tiende a despojarnos de nuestras raíces y alterar nuestra identidad. Pero este riesgo se puede superar si somos a la vez cosmopolitas y provincianos, es decir, hombres del mundo sin despojarnos de nuestra intimidad: la de nuestra ciudad y región.<sup>31</sup>

En definitiva, con los argumentos vertidos en esta exposición, nos inclinamos por señalar la estrecha interrelación entre globalización, regionalización y descentralización.

### III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUPRANACIONAL Y NACIONAL

La reforma constitucional de 1994 tuvo como otra de sus ideas-fuerza la *integración regional*, tanto en su faz *supranacional* como *nacional*. En concordancia con ello, en el artículo 75 inc. 24, constitucionalizó la primera al otorgar al Congreso la facultad de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos; y en el artículo 124 se hizo lo propio con la integración regional en el orden nacional, al con-

<sup>30</sup> “El impacto de los dictámenes adoptados”, *La contribución del Comité de las Regiones a la construcción europea*, publicación del Comité de las Regiones de la Unión Europea, Bruselas, marzo de 1996, p. 5.

<sup>31</sup> Frías, Pedro J., “Descentralización e integración”, *cit.*, p. 12.

sagar dicha posibilidad como parte de las competencias provinciales y a los fines del desarrollo económico y social.

Por razones de brevedad no podemos detenernos en la exégesis exhaustiva de estas normas, pero a nuestros efectos nos parece conveniente recordar que *integración* —según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia— es una voz que proviene del latín *integratio* y que significa “acción o efecto de integrar o integrarse”, y a su vez, “integrar”, que también deriva del latín “integrare”, presenta una serie de acepciones que son coincidentes: “1. Constituir las partes un todo. 2. Completar un todo con las partes que faltaban... 4. Incorporarse, unirse a un grupo para formar parte de él”. O sea que la integración se puede producir en un nivel supranacional o nacional —o incluso provincial— mediante la creación de las regiones respectivas, que importarán la reunión de determinados Estados nacionales, o de varias provincias, o incluso de ciertos gobiernos locales.

Lo que nos interesa poner de relieve es que a los fines de dar cumplimiento a la letra y sobre todo al espíritu de las normas citadas, se debe profundizar el proceso de integración en los distintos niveles que hemos observado.

Existe para nosotros una lógica correlación entre ambas integraciones regionales, porque no se pueden dar las mejores condiciones para la integración en el orden supranacional, si al mismo tiempo no existe la pertinente integración en el orden nacional. Y esto también es aplicable en el orden provincial, por lo que sostenemos que las provincias integradas en regiones, a su vez deben hacer lo propio en su territorio, mediante el desarrollo de las relaciones intermunicipales y conforme a una planificación estratégica del desarrollo.

Este complejo y dinámico proceso de integración en sus dos fases afortunadamente está en marcha en nuestro país, más allá que sea en sus instancias iniciales. Es que no puede desconocerse que la integración en sus diversos niveles requiere de especiales condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. No es casualidad que sea el viejo continente, con su historia, tradición y cultura el que haya efectuado el desarrollo más profundo de la integración con la Unión Europea, que en muchos aspectos es un ejemplo a imitar, no obstante las hondas diferencias que nos separan.

Nuestro país, junto a otros de América Latina, también ha recorrido su camino hasta llegar en 1991 a la trascendente experiencia del Mer-

cosur, que estamos transitando. Escapa a la materia en análisis la consideración de esta más que importante cuestión, objeto por otra parte de vasta bibliografía desde ámbitos especializados del derecho y la economía. A nosotros nos interesa visualizar en este aspecto las consecuencias que produce en el derecho público interno dicho proceso de integración supranacional, lo que se especifica particularmente en el rol de las regiones, provincias y municipios.

#### IV. LOS ÓRDENES DE GOBIERNO Y LA REGIÓN EN LA FEDERACIÓN ARGENTINA

##### 1. *Los cuatro órdenes de gobierno de la Federación argentina*

Hemos sostenido<sup>32</sup> que luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la Federación argentina: 1) el gobierno federal, al que la ley suprema destina el título primero, “Gobierno federal”, artículos 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, “Gobiernos de provincia”, artículos 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, artículo 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios; y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los artículos 5o. y 123.

En consecuencia, la reforma ha profundizado la descentralización para el Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios significa incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones.

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional, para el desarrollo económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito por el artículo 124 de la ley suprema.

32 María Hernández, Antonio, *Federalismo...*, cit., pp. 26 y 27.

## 2. La región

Hemos señalado<sup>33</sup> que la reforma constitucional estableció en la primera parte del artículo 124 que “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

Los *antecedentes* de la norma fueron:

a) El derecho público provincial: por cuanto posibilitaba la integración en regiones con anterioridad a la reforma de las Constituciones provinciales de Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

b) El dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que preveía la creación de las regiones con nuevos roles para el Senado nacional.

c) El dictamen en mayoría sobre el tema de la Comisión Asesora para la reforma institucional de 1971. Dicho documento fue suscrito por los doctores Bidart Campos, Bidegain, Botana, Oyhanarte, Peña, Rame-lla, Rouzaut y Vanossi, en cuya redacción se expresó:

Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión —la nación y las provincias— y excluyen toda otra autoridad intermedia. En éste como en tantos aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las limitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la provincia, surge la figura extrajurídica de la región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta segunda no puede ser ignorada ya.

d) Las distintas experiencias sobre regionalización, como la Ley 16,964 de 1966, que creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo; las acciones posteriores del Noa, Nea y Comahue y en fecha más reciente, el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987 y el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo de 1988.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 75-101, donde analizamos la región en la reforma constitucional de 1994 y al que remitimos para un estudio más profundo, ya que a los efectos que nos ocupan efectuamos sólo una síntesis del mismo.

e) La doctrina, donde destacamos la opinión de Frías, que sostenía

que la región es la nueva oportunidad, en cambio, de un acercamiento de escala entre la provincia y la nación, que permitirá —como auspiciaba ya en 1964—, dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de Estados indestructibles.<sup>34</sup>

En un *breve análisis de la disposición constitucional citada*, expresamos:

a) Que la *finalidad* de la región debe ser la *promoción del desarrollo económico y social*, para cuyo significado recordamos que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, como dijo en notable síntesis Paulo VI en la *Populorum Progressio*. Pensamos que este concepto debe correlacionarse con la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano, —del inc. 19 del artículo 75 como atribución del Congreso y del artículo 125 como atribución de las provincias—, que importa el alto propósito de desarrollar “todo” el hombre y “todos” los hombres, como se requería desde aquella sabia encíclica.

Hemos sostenido que la promoción del desarrollo integral del hombre como obligación de todos los actores institucionales de la Federación, comporta un ensanchamiento de nuestras creencias constitucionales que reafirma los fines y valores de nuestro impar Preámbulo, en la búsqueda de la suprema y eterna consigna de asegurar la libertad y la dignidad del hombre. El Constituyente, con “realismo institucional”, fruto de la observación de nuestra dolorosa historia y actualidad, ha planteado altos objetivos cuyo logro demandará el ejercicio de políticas arquitectónicas que se proyectarán al siglo venidero.

b) Como consecuencia de dicha finalidad y en concordancia con los artículos 125 y 126, que prohíben la celebración de tratados parciales de carácter político, *la región no puede constituir un nuevo nivel de gobierno político*. Se trata, en consecuencia, de un nivel adjetivo como dice Frías, que se suma a los cuatro órdenes de gobierno, en la compleja Federación argentina y que tiene personalidad jurídica pública estatal.

<sup>34</sup> Frías, Pedro J., *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 145.

c) La región es una *nueva alternativa del federalismo argentino*, como lo anticipó Alberto Zarza Mensaque. Esto significa que las regiones sólo deben existir para fortalecer nuestra forma de Estado federal. La región —también una forma de descentralización— debe servir al proyecto federal de la Constitución y, en consecuencia, no podría utilizarse como instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales.

d) El artículo 124 es categórico en su redacción al autorizar sólo a las provincias a la *creación de regiones* y, en consecuencia, resulta inconstitucional cualquier intento del gobierno federal al efecto.<sup>35</sup> Pero ello no implica que el gobierno federal deje de participar en el proceso de regionalización, ya que no se puede olvidar el mandato del artículo 75 inc. 19 de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. En este sentido, Frías propone que constituidas las regiones por las provincias, una ley del Congreso transfiera competencias a las regiones y Bidart Campos, Castorina de Tarquini y Barrera Buteler van más allá al sostener que el gobierno federal no queda inhibido de participar en dicho acuerdo, aunque siempre sobre la base de la creación de regiones por acuerdos interprovinciales.<sup>36</sup>

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

De estos *criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional* que deben utilizarse en la creación de las regiones, llegamos a estas *conclusiones*:

1. Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura —piensa Badeni— pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura

<sup>35</sup> En este sentido hemos así considerado el anteproyecto de los doctores José Roberto Dromi y Carlos Saúl Menem, para cuyo análisis nos remitimos a nuestra obra citada, pp. 91-96, nota 120.

<sup>36</sup> Véase nuestra *op. cit.*, p. 97 y Guillermo Barrera Buteler, *Provincias y nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 377.

- interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación.
2. Una provincia puede formar parte de más de una región si así lo requiere su desarrollo.
  3. No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina.
  4. La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias.
  5. La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios.
  6. La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales.
  7. La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política.
  8. Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales.
  9. También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

e) En cuanto a los *órganos regionales*, sostenemos que por el carácter sectorial, instrumental y adjetivo de la región, se aconsejan órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades de las respectivas provincias u órdenes gubernamentales que formen parte de ella.

En las experiencias vigentes de regionalización del Norte Grande Argentino, del Nuevo Cuyo, de la Patagonia y del Centro se han seguido estos criterios y los órganos son una Junta o Asamblea de Gobernadores, con la máxima responsabilidad gubernativa; una Comisión Ejecutiva, integrada por los respectivos ministros provinciales; una Secretaría Técnica o de Coordinación y un Parlamento o Comisión Legislativa Interprovincial, que representa los órganos legislativos provinciales.

f) Finalmente, el artículo 124 exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales sean efectuados “con conocimiento del Congreso nacional”.

El Constituyente de 1994 impuso, para estos casos, el mismo requisito ordenado por el anterior artículo 107 para los tratados “domésticos” entre las provincias. O sea que se ratificó aquel apartamiento del precedente estadounidense, que disponía el “consentimiento” del Congreso (artículo I, sección 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el “conocimiento”.

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso. De todas maneras el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

En este tema opinable,<sup>37</sup> Piombo sostiene que el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa. Nosotros creemos que en la instancia hipotética que el Congreso considere que el tratado interprovincial de creación de la región vulnere disposiciones constitucionales, habría dos posibles soluciones: una jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto el acuerdo, como si fuera el caso de la desaprobación.<sup>38</sup>

## V. LA REGIÓN EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

### 1. *La integración regional nacional*

Habíamos anticipado que la descentralización como megatendencia había producido cambios sustanciales en las formas estatales, y que entre la unitaria y la federal, había aparecido la regional o federo-regional.

Este fenómeno particularmente se produjo en Europa y se afirmó después de la Segunda Guerra Mundial con el constitucionalismo social. Países unitarios como Italia, Francia, España, Inglaterra y Bélgica —entre

<sup>37</sup> Véase nuestra *op. cit.*, p. 100, nota 130. Allí consta una opinión similar a la nuestra de Frías, Rosatti y Castorina de Tarquini. En cambio, se inclinan por considerar al “conocimiento” como “aprobación” del Congreso, Bidart Campos y Quiroga Lavié.

<sup>38</sup> *Cfr.* Frías, Pedro J., *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1987, p. 104.

los más importantes— introdujeron cambios en tal sentido y es evidente que cobró enorme interés el estudio de las experiencias federales, en particular la de Alemania.<sup>39</sup>

Italia, derrotado el fascismo, con su Constitución de 1947, organiza el Estado en regiones, de las cuales cinco son especiales y quince ordinarias.

Francia —ejemplo por antonomasia de la centralización democrática desde su Revolución de 1789— inicia este camino gracias al genio de De Gaulle, quien fracasa en su intento inicial y dimite. Pero deja la idea que fructifica en las posteriores presidencias y en 1982 será Mitterrand quien termine dicho proceso de descentralización administrativa e insinúe la de tipo político, ahora profundizada mediante la Ley de Orientación de 1992, que autoriza a las regiones a celebrar acuerdos de cooperación en materia internacional dentro de sus competencias.

España, terminado el franquismo, con su Constitución de 1978, en su título VIII, organiza regionalmente al Estado y crea las comunidades autónomas, que son diecisiete, además de fortalecer otras instancias y autonomías locales.

Inglaterra también avanza en la descentralización luego del informe Kilbrandon de 1973, que posibilita la autonomías que solicitaban los partidos nacionalistas de Escocia y del País de Gales, y que el actual primer ministro Tony Blair también ha consagrado para Irlanda del Norte.

El caso de Bélgica es por demás interesante, pues a pesar de la pequeñez de su territorio, en las reformas constitucionales de 1970 y 1980 se crean tres comunidades (francesa, flamenca y germanófona) y tres regiones (valona, flamenca y bruselense) y finalmente, con la reforma de 1993, se adopta un Estado federal.

Señalamos que este proceso de descentralización estatal significó el redescubrimiento de la importancia de las formas federativas y de ahí la influencia de la experiencia alemana y, más lejanamente, de la estadounidense. Pero advertimos desde ya que dicha experiencia regional no puede ni debe ser trasladada a nuestro país en su integridad, porque nosotros ya tenemos una organización federativa, aunque no haya fun-

<sup>39</sup> Véase García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, y Rojo Salgado, Argimiro, *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

cionado de conformidad con los principios constitucionales, tal como lo hemos expuesto junto a Frías, Bidart Campos y Vanossi, entre otros.

La pugna por el ejercicio de las competencias que se observa en aquellos Estados entre las regiones y las otras entidades gubernativas, es distinta de la que aquí existe pues somos una Federación y, en consecuencia, las autonomías provinciales y municipales no pueden ser menoscabadas, sin desmedro del orden constitucional.

Ya en el acápite anterior precisamos la ubicación institucional de la región frente a los diversos órdenes gubernamentales. Se trata de un nivel adjetivo e instrumental, que no debe tener carácter político y cuya finalidad es el desarrollo económico y social.

Las provincias, como dice Frías, siguen siendo las interlocutoras válidas del gobierno federal en nuestra sociedad federal, que vincula con una relación de ese tipo a 23 estados provinciales, a la ciudad de Buenos Aires y a dicho gobierno federal.

Una prueba de ello es lo vinculado a la sanción de la ley convenio de coparticipación impositiva, que no menciona a las regiones en ninguno de sus aspectos.

Y es que no debe olvidarse además, que la región sólo puede ser creada por las provincias. De esta circunstancia y de las finalidades asignadas por la Constitución a la misma, nosotros encontramos los límites de la competencia de las regiones, que en ningún caso puede superar los correspondientes a las provincias. Esta es la *regla general* que pensamos corresponde aplicar en materia de *competencia de las regiones*.

Continuando con este análisis sobre el particular, además de la ley suprema de la nación, es pertinente el estudio detallado de los respectivos instrumentos específicos que dieron origen a cada una de las regiones, o sea a los tratados interprovinciales de integración regional, como fue el caso de las regiones actuales antes mencionadas.

En este sentido colocamos como ejemplo el Tratado de creación de la Región Centro, suscrito por los gobernadores de las provincias de Córdoba y Santa Fe el 15 de agosto de 1998, en cuya redacción participamos, y cuyo artículo 2o. estableció como objetivos de la integración regional los indicados por el artículo 124 de la Constitución Nacional sobre creación de regiones y los del artículo 125, sobre las facultades concurrentes de las provincias. Pero, previendo el posterior desarrollo del proceso de integración, en el artículo 7o. se hace referencia a la celebración de pro-

tolos adicionales en las materias en que se acuerden políticas regionales.

En cuanto a la *participación de los estados provinciales en los órganos regionales*, nos remitimos a lo expresado anteriormente y lo que exponemos al analizar el rol provincial.

Respecto a la *participación de los estados municipales en la región*, reiteramos la necesidad de ella, tal como también fue previsto por el citado Tratado de la Región Centro, que en el artículo 9o. ha previsto dicha participación en la formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten. Efectuaremos un mayor desarrollo de este tema al considerar el rol municipal en el proceso de integración regional.

Con relación a la *importancia y futuro de la región*, desde hace tiempo sostenemos estas ideas<sup>40</sup> como esenciales para profundizar el federalismo argentino y lograr un desarrollo más integrado y equilibrado del país, con modificación de su ordenamiento territorial.

Aunque no podemos detenernos en esta oportunidad sobre estas cuestiones, sólo haremos unas breves consideraciones, recordando los conceptos iniciales acerca de la globalización y la regionalización, así como sus interrelaciones en el momento actual. En este sentido no podemos dejar de señalar la trascendencia que tiene para el futuro de Córdoba y del país la consolidación de la región centro, y en particular de uno de sus proyectos, el del corredor bioceánico central.

La región centro, con la participación de las provincias de Córdoba, Santa Fe y la más reciente de Entre Ríos, reúne casi 7'000,000 de habitantes, 380,000 km<sup>2</sup> y aproximadamente el 25% del producto bruto del país, además de estar representada por 46 diputados y nueve senadores en el Congreso de la Nación.

Hemos destacado la significación histórica, institucional, política, económica y estratégica de dicha Región<sup>41</sup> y ahora queremos recordar algunos de estos últimos aspectos. La Región, como lo ha precisado el

40 Véase María Hernández, Antonio, *Derecho municipal*, Buenos Aires, t. I, Depalma, 1984, donde destinamos el cap. V al estudio de "El municipio y la región. Interrelaciones y problemática". Para el análisis de la región, además de nuestras obras citadas, véanse las de Castorina de Tarquini, María Celia, *Federalismo e integración*, Buenos Aires, Ediar, 1997, y Barrera Buteler, Guillermo, ya citada.

41 María Hernández, Antonio, "El Tratado de integración regional entre Córdoba y Santa Fé", *La Ley*, 10 de noviembre de 1998.

economista Raúl C. Hermida,<sup>42</sup> se encuentra en el corazón del corredor austral de crecimiento, pues mediante las poderosas hidrovías Paraná-Paraguay, Paraná-Tieté y Uruguay, puede vincular al sur de Brasil y Uruguay, con la Región Nuevo Cuyo y luego de atravesar los Andes, con Chile y a través de sus puertos de Valparaíso y Coquimbo, con el Pacífico donde hoy se produce el 42% del comercio mundial.

Como se advertirá, esto puede importar la modificación del extraordinario proceso de centralización del país en su área metropolitana, ya que además está proyectada la construcción de otros pasos cordilleranos al norte y al sur, en concordancia con el Acuerdo Mercosur-Chile, que prevé la apertura de trece pasos ya indicados.

Es decir, que en el decurso del tiempo, la región como nueva entidad institucional, además de tener *relaciones* con el gobierno federal que le podrá delegar competencias —como esperamos—,<sup>43</sup> con otras provincias y municipios, también podrá tener relaciones con otras regiones. Esto es, *v. gr.*, lo que debiera concretar la Región Centro con la Región Nuevo Cuyo, para avanzar en la concreción del corredor de crecimiento.

Asimismo confiamos en que el mapa regional del país termine de configurarse con la región *metropolitana*, que deberá contar con la participación de la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, los municipios respectivos e incluso la participación del gobierno federal y la región del *noreste*, que para nosotros podría incluir a las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

## 2. *La integración regional supranacional*

Reiteramos que no es el objeto de este estudio el proceso de integración supranacional, sino específicamente el de las consecuencias del mismo en nuestro derecho público interno.

<sup>42</sup> Hermida, Raúl C., *El balance de la economía argentina en 1998. Un enfoque regional*, Córdoba, Bolsa de Comercio de Córdoba, Instituto de Investigaciones Económico-Financieras y del Mercado de Capitales, Ediciones Eudecor, 1998.

<sup>43</sup> Así lo expresamos al analizar el anteproyecto de regionalización del país de los doctores José Roberto Dromi y Carlos Saúl Menem, donde a pesar de considerarlo inconstitucional, valoramos positivamente la idea de descentralizar funciones del gobierno federal a través de delegaciones a las regiones. *Cfr.* María Hernández, Antonio, *Federalismo...*, *cit.*, pp. 91-96, nota 120.

No obstante ello, y sin entrar en los problemas del derecho de la integración y del comunitario, debemos poner de relieve la existencia de algunos de sus *principios* que tienen incuestionable trascendencia en relación al derecho interno de cada uno de los países. En ese sentido, Ricardo Alonso García,<sup>44</sup> catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, señala los siguientes con respecto al caso europeo, que es el modelo más avanzado del mundo:

a) De la *eficacia directa* o aplicabilidad, que significa que se debe aplicar el derecho comunitario, con independencia de previsiones al respecto por los derechos internos. En este sentido, desde el caso “S. Van Gend & Loos”, fallado el 5 de febrero de 1963 por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, se admitió la posibilidad de los ciudadanos de invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales las disposiciones del Tratado constitutivo.

b) De la *primacía*, que importa la superioridad del derecho comunitario sobre el nacional, tal como quedó también establecido desde el caso antes citado del Tribunal de Justicia.<sup>45</sup> Ello no obsta a que el carácter absoluto e incondicional de dicha primacía según dicho Tribunal, esté lejos de ser admitido por los tribunales constitucionales de los Estados miembros.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> García, Ricardo Alonso, *Derecho comunitario*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, pp. 251-321.

<sup>45</sup> En el caso “Costa v. Enel”, con fecha 15 de julio de 1964, el Tribunal de Justicia sostuvo: “A diferencia de los tratados ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y que se impone a sus órganos jurisdiccionales, creando una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, en particular, de poderes reales derivados de una limitación de soberanía o de una transferencia de poderes de los Estados miembros a la Comunidad. Éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, creando así un cuerpo de derecho aplicable a sus ciudadanos y a ellos mismos”. Cfr. García, Ricardo Alonso, *op. cit.*, pp. 276 y 277.

<sup>46</sup> Véase García, Ricardo Alonso, *op. cit.*, pp. 278-286. Allí el autor, con respecto al doble control de los términos de la cesión de soberanía por los Estados miembros y de su recepción por la Comunidad, expresa: “Y es que el fenómeno de integración europea, en su estado actual, no llega hasta el punto de una fusión total entre los ordenamientos comunitario e interno, lo que trae como lógica consecuencia la necesidad de su análisis desde la doble visión del cedente y del receptor. Por lo que se refiere al Tratado constitutivo, determina los términos en que se produce la cesión de soberanía por los Estados miembros y la correlativa recepción de la misma por la Comunidad. Pero lo hace desde la propia perspectiva —única— comunitaria. De ahí que tal deter-

c) De la *seguridad jurídica en la integración del derecho comunitario*, principio que

ofrece dos variantes fundamentales de naturaleza formal, referidas a la obligación de eliminar situaciones de incertidumbre provocadas por la existencia de derecho interno incompatible con el comunitario, y a la obligación de integrar el ordenamiento comunitario en el interno de una manera lo suficientemente clara y pública como para permitir su pleno conocimiento por los operadores jurídicos, sobre todo de los ciudadanos potencialmente titulares de derechos otorgados por el ordenamiento comunitario.<sup>47</sup>

d) De la *responsabilidad interna por incumplimiento del derecho comunitario*, que impone la obligación a los Estados de reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del derecho comunitario que les sean imputables, tal como lo resolvió el Tribunal de Justicia en sentencia del 19 de noviembre de 1991 en el caso “Francovich y Bonifaci”.<sup>48</sup>

Estos principios se aplican a los distintos Estados de la Unión Europea, unitarios, federales o regionales, y en este sentido hacemos presente que a pesar de las diferencias existentes entre las regiones y los componentes de las federaciones (länder, cantones, estados, provincias, etcétera), en el orden jurídico —como expresa La Pégola—<sup>49</sup> se los considera equivalentes.

Tal como lo habíamos anticipado, la influencia de la federación alemana especialmente, y más lejanamente de la estadounidense, fue esencial para una definición de la integración europea con base en el principio de subsidiariedad, como se estableció en el Tratado de Maastricht.

minación se refiera por igual a todas las partes contratantes. Pero, al mismo tiempo, es la Constitución de cada Estado miembro la que determina los términos en que se puede producir la cesión individual de soberanía, desapareciendo así la unicidad de la perspectiva comunitaria, sustituida por la diversidad consecuencia de cada texto constitucional” (p. 279).

<sup>47</sup> Cfr. García, Ricardo Alonso, *op. cit.*, pp. 286 y 287.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 294 y 295.

<sup>49</sup> La Pégola, Antonio, “Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado. O caso italiano e o direito comparado”, *R.B.E.P.*, núms. 67-68 (1988-1989), pp. 55 y ss.

Este avance de ideas federales logró el cambio de los Estados unitarios con la creación de las instituciones regionales, que fueron común expresión de la idea de descentralización.

Además de considerarse similares en el orden jurídico a las regiones con los institutos propios de las federaciones, a todos los Estados se les llama también complejos, observándose en Europa una decisión incuestionable de ampliar cada vez más la participación de estos entes internos en el marco de la comunidad supranacional.

Prueba de ello es la *acción exterior y comunitaria* de los länder alemanes y austriacos, de las regiones italianas, de los cantones suizos, de las comunidades autónomas españolas y de las regiones y comunidades belgas.

Así, sintetizamos las opiniones de Manuel Pérez González, que dirigió la investigación más completa sobre la extensa temática:<sup>50</sup>

a) Aunque se trata de aspectos relacionados, hay que estudiar dos aspectos básicos del hecho regional en el plano internacional: la capacidad de acción exterior de las regiones y su participación en el proceso de integración europea.

b) Se deben distinguir tres niveles a consecuencia de la integración europea: el estatal, el supraestatal y el subestatal, que es el que justifica

50 Véase la obra en dos volúmenes titulada *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, editada por el Instituto Vasco de la Administración Pública en 1994, bajo la dirección del catedrático Manuel Pérez González, como resultado del seminario internacional que sobre dicho tema organizaran las universidades Carlos III de Madrid y la del País Vasco, con la participación de especialistas de Alemania, Austria, Italia, Suiza, España y Bélgica. En el volumen I se analiza cada una de las experiencias nacionales por parte de la doctora Agostini de Italia, Oriol Casanovas y La Rosa y Luciano Parejo Alfonso de España, Christian Starck y Dian Schefold de Alemania, Wolfgang Burtscher e Ignaz Seidl-Hohenveldern de Austria, Nicolas Michel de Suiza e Yves Lejeune y Jean Luis van Boxstael de Bélgica, además de una ponencia de síntesis del catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid, doctor Pérez González, a quien debemos esta obra y con quien analizamos estas cuestiones en Madrid y en Buenos Aires. En el volumen II se presenta un código comparado sobre el tema, realizado por la mayoría de los especialistas antes citados.

Efectuamos un resumen de dicha ponencia de síntesis de Manuel Pérez González (volumen I, pp. 327-342).

Asimismo, para el caso español, véase el libro *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras comunidades autónomas*, de Jorge Pueyo Losa y María Teresa Ponte Iglesias, editado por la Fundación Alfredo Brañas en 1997, en Santiago de Compostela, España.

los cauces de participación regional *ad intra* y *ad extra*, distintos de los clásicos de la acción exterior.

c) Las experiencias son distintas, por lo que sólo se puede concluir en que se ha consolidado el papel de las colectividades territoriales de rango regional en la vasta red de cooperación supranacional por una parte, y por la otra, en una perspectiva de Unión Europea, se ha revalorizado a las regiones como instancias de decisión operativas teniendo en cuenta su cercanía con los ciudadanos, en un contexto de descentralización política.

d) En cuando a la articulación de la proyección regional *ad extra*, se trata de decisiones políticas estatales diversas, donde se observan casos de mayor participación en la fijación de la política exterior como el de los *länder* alemanes y los cantones suizos, frente a otros casos donde dicha participación es más restringida como el de las regiones italianas y las comunidades autónomas españolas.

e) Se afianza la idea de un diálogo interinstitucional entre los Estados nacionales y sus regiones con base en el principio de la cooperación, para facilitar la participación de las regiones en la elaboración de los actos normativos internacionales (fase ascendente de los tratados) y en la ejecución de los mismos (fase descendente de los mismos), como así también en el plano *ad extra* de la participación directa de aquellas entidades en el desarrollo de la acción exterior. Obsérvense, *v. gr.* los ejemplos del Pacto de Lindau de 1957 entre el Bund y los *länder* alemanes, que aseguró la presencia de éstos bajo la forma del consentimiento previo o de la información, en convenios internacionales que recaían sobre la materia legislativa exclusiva de los *länder* o que afectaban intereses esenciales suyos y de uno similar de la Federación austriaca, que prevé la participación de los *länder* en los tratados que requieren ejecución por parte de los mismos o que afecten de otro modo a su esfera de actuación autónoma; todo ello ha influenciado en ese sentido al derecho español, en la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional y en su legislación.<sup>51</sup>

51 Refiere el catedrático español que el Tribunal Constitucional ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de dicha cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y cita la sentencia 137 de 1989, relativa al acuerdo del gobierno de Galicia y la dirección danesa del medio ambiente sobre un proyecto de saneamiento de las rías gallegas, donde el Tribunal aunque negó dicha competencia por parte de la Comunidad Autónoma, no dejó de admitir que la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas puede proyectarse en este campo del *ius contrahendi* exterior mediante estructuras adecuadas

f) Sobre la participación de las regiones en el proceso de construcción europea, las experiencias abarcan desde la cooperación de las regiones en el seno de asociaciones de colectividades territoriales como el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, dentro del Consejo de Europa, la Asamblea de las Regiones de Europa, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, etcétera —y en la última en el Comité de las Regiones, que agregamos nosotros—; hasta la cooperación transfronteriza interregional de carácter bilateral o plurilateral, incluyendo la colaboración en proyectos de desarrollo regional que afectan a regiones de diferentes Estados y que son susceptibles de beneficiarse del apoyo financiero de instituciones supranacionales. No obstante ello, el catedrático de Madrid señala que el principal reto es la participación en la elaboración y aplicación de los actos vinculantes y de las políticas de la Unión Europea, lo que se ha articulado de dos maneras: una directa, que supone una presencia de representantes regionales en instituciones u órganos de la Unión, y una indirecta, que incluye variados mecanismos internos dirigidos a influir en la posición del Estado ante esas instituciones u órganos.

g) Finalmente, el autor destaca que el proceso supranacional de integración actúa como incentivador de las regiones, haciendo especial referencia al significado de Maastricht en ese sentido y a la sustancia federal del principio de la subsidiariedad. Asimismo refiere que el Comité de las Regiones también ha supuesto el avance de las mismas en la construcción europea, además de su importancia en cuanto a la identidad de los pueblos y la legitimación democrática del proceso de integración.

Aquellos principios y esta experiencia, elaborados por la incomparable integración europea, seguramente influenciarán el desarrollo de nuestra integración y del derecho comunitario que emerge del Mercosur.

Ya estamos en dicho camino, luego de la reforma constitucional de 1994, que en el inc. 24 del artículo 75 sentó las bases de dicha integración

con base en la Constitución o en el derecho internancional y comparado. Con respecto a la legislación —sostiene en la obra Pérez González—, que está en estudio un proyecto de convenio entre el gobierno de la nación y las comunidades autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las comunidades europeas. Agregamos, porque ello fue posterior a la publicación de la obra, que dicho Acuerdo se concretó en noviembre de 1994 y que se dispuso que la participación de las comunidades en los asuntos comunitarios europeos se concretará a través de conferencias sectoriales. *Cfr.* Rojo Salgado, Argimiro, *op. cit.*, pp. 295-303, donde se transcribe dicho Acuerdo.

supranacional y del derecho comunitario, además del inc. 22 del mismo artículo, que modificó las jerarquías normativas, otorgando primacía a los tratados sobre las leyes. Ello, por otra parte, había sido adelantado por la doctrina y por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del caso “Ekmekdjian c. Sofovich”.

Nos interesa entonces visualizar las consecuencias de dicha integración en relación a nuestro federalismo, y en tal sentido Castorina de Tarquini<sup>52</sup> plantea dos problemas a resolver: el de la posibilidad de la transferencia de competencias de los estados locales o provinciales a la entidad comunitaria y el de la participación en dicho proceso de integración de dichos entes locales.

Sobre el primero, la distinguida profesora de Mendoza responde que

no cabe discusión alguna respecto a que lo que la Constitución no autoriza o implícitamente prohíbe, es que a través de la norma habilitante para la integración se cause un debilitamiento tan marcado de los poderes locales, que tiendan a desvanecerse arrasados por una corriente centralizadora. Aquí debemos reiterar lo que ya afirmamos respecto de los presupuestos de las relaciones entre la nación y las provincias y recordar que uno de ellos era el de la lealtad federal.<sup>53</sup>

Sobre el segundo problema, la autora sostiene la necesidad de implementar la participación de los entes locales en dicho proceso de integración supranacional, como la mejor respuesta para el crecimiento federal y comunitario.<sup>54</sup>

A su vez, Spota nos advierte la posible colisión entre los tratados de integración y la estructura federal argentina, si no se respetan los principios constitucionales de la distribución de competencias.<sup>55</sup>

52 Castorina de Tarquini, María Celia, *Federalismo e integración*, cit., p. 182.

53 *Ibidem*, p. 183.

54 *Ibidem*, p. 209. “No hacemos este aporte —dice la autora— asentados en una mera especulación, y menos aún, sin medir la avasallante potencia de estos procesos que tienden a relegar a los gobiernos locales. Por el contrario, apoyados en la experiencia europea advertimos que, de vuelta del proceso centralizador, se propende a la Unión Europea a través de las regiones” (p. 209).

55 Spota, Alberto Antonio, “Artículo 125 de la Constitución Nacional. Colisión posible entre los tratados de integración y la estructura federal argentina”, *Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, año XV, núm. 156, abril de 1999, pp. 4 y ss.

Nosotros compartimos estas opiniones, pues estamos firmemente convencidos —conforme al desarrollo de esta exposición—, que la globalización deberá importar el fortalecimiento de las instancias locales a través de los procesos de integración y de descentralización. Esa es la respuesta que observamos en Europa y es la que emerge además de nuestro sistema institucional, cuya concreción debemos asegurar.

Corresponde ahora que nos preguntemos si la región argentina tiene competencia para realizar gestiones internacionales y participar en el proceso de integración supranacional.

Nos adelantamos a responder afirmativamente a ambas interrogantes por las siguientes razones:

a) Porque aunque ello no fue consignado expresamente por el Constituyente, consideramos que surge de manera implícita del propio artículo 124 y especialmente de las finalidades de desarrollo económico y social que tienen las regiones.

b) Porque existe una correlación entre la integración nacional y la supranacional, que conlleva al ejercicio de este tipo de competencias.

c) Porque las provincias, que crean e integran la región, están facultadas para ello en virtud del artículo 124, como más adelante lo analizaremos.

d) Los límites de dicha acción y participación están impuestos por la finalidad de la región y por los fijados a las provincias en la norma citada.

Ya existe una experiencia en ese sentido: la *región binacional Creceña-Codesul*, que significa Comisión de Comercio Exterior del Noreste Argentino, integrada por las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y Comisión de Desarrollo del Sur de Brasil, compuesta de los estados de Matto Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sud.

Esta región tuvo sus orígenes en 1984 cuando se creó una Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste argentino para promover el comercio con los estados fronterizos del sur del Brasil. Luego de diversas reuniones se obtuvo en 1988 la firma del Protocolo Regional Fronterizo N 23, en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, de 1986, que sería la base del posterior Mercosur.

El principal objetivo del Protocolo es el “desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia”, para lo que

se asignan importantes funciones a esta región, v. gr. impulsar proyectos de desarrollo conjunto, de integración física, Comités de frontera, etcétera. Dicho Protocolo creó un grupo de trabajo permanente, que fue planificando las actividades conjuntas.

En 1995 se constituyó el Foro de Gobernadores del Creceña y Codesul, en una reunión en Paso de los Libres, Corrientes, y se crearon los siguientes grupos de integración temática: Aspectos fronterizos, Infraestructura, Asociaciones y Consejos Profesionales, Medio ambiente, Cultura, Salud, Ciencia, Tecnología y Cooperación Técnica, Seguridad, Educación y Turismo.

Mario Midón<sup>56</sup> ha destacado especialmente los inconvenientes de esta experiencia, ya que el manejo de las relaciones exteriores compete a los respectivos Estados nacionales y ha valorado los logros y proyectos, que importaron el reconocimiento de que este instrumento es el apropiado para la integración, por parte de los presidentes de Argentina y Brasil en 1995.

Pensamos en consecuencia, que *además del ejercicio de gestiones internacionales para el mejor cumplimiento de sus fines por parte de las regiones y en el marco de este mundo globalizado y de regionalismo abierto, debe lograrse la participación de ellas en el proceso de integración supranacional, tanto en la fase ascendente como descendente de los tratados respectivos.*

<sup>56</sup> Midón, Mario, *Derecho de la integración. Aspectos institucionales del Mercosur*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 1998. En la obra completa, el distinguido profesor correntino dedica un capítulo a “La integración física a través de las hidroviás”, que consideramos de notorio interés para desarrollar más equilibradamente el país, como lo hemos sostenido insistentemente en relación al proyecto estratégico del corredor bioceánico central de la región centro. Asimismo véanse el artículo “Federalismo, región e integración física interna y externa del noroeste argentino para lograr su progreso”, de Jorge Luis Rougés, publicado en el *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, año XIV, núm. 144, abril de 1998, pp. 7-11, y *1a. Jornada sobre Participación y desarrollo regional*, publicación efectuada en Tucumán en 1997, con motivo de dicha reunión realizada el 14 de junio de 1996 en dicha ciudad, con la organización del Centro de Investigaciones “Benjamín Gorostiaga” de la Facultad de Derecho y del Instituto para la Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de Tucumán, donde se analiza lo vinculado a la región noroeste.

## VI. LA PROVINCIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

### 1. *La integración regional nacional*

En cuanto a la participación de las provincias en las regiones previstas por el artículo 124 de la Ley Suprema de la Nación, nos remitimos a lo antes expresado cuando analizamos dicha norma constitucional.

La integración regional nacional importa *dos desafíos fundamentales* para las provincias: por una parte, *alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social y del desarrollo humano*, como lo hemos visto, con la magnitud de los cambios políticos, económicos, educativos, culturales y sociales que afrontar, empezando por una tarea de compatibilización de la legislación; y, por otra parte, *cumplir con las obligaciones correspondientes a la integración supranacional*, como parte de un Estado miembro del Mercosur.

Al analizar la compatibilización de la legislación de la Región Centro<sup>57</sup> hemos distinguido entre la de tipo *constitucional* y la *infraconstitucional*. Con respecto a la primera, señalamos la necesidad de reformar las leyes supremas de Santa Fe y Entre Ríos, para adecuarlas a la más moderna, que es la cordobesa, en tres aspectos fundamentales para la integración: en el reconocimiento de la autonomía municipal conforme lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, en la incorporación de la regionalización en los diversos niveles y en el reconocimiento de los principios más avanzados del constitucionalismo social y de la internacionalización de los derechos del hombre.

En cuanto a la legislación infraconstitucional, es evidente la tarea por realizar en materias como el sistema tributario, ecología, desarrollo sustentable, infraestructura, sistema educativo, comercio exterior, seguridad, regulación de las profesiones, trabajo, ejercicio del poder de policía, etétera.

Especialmente insistimos en la promoción de la educación, la cultura y la ciencia y tecnología, con ímpetu sarmientino y como nueva utopía para los argentinos rumbo al siglo XXI, que contenga entre la promoción de valores, el de la conciencia e identidad nacional, federal, regional y local.

<sup>57</sup> En la exposición que efectuamos en el panel sobre asuntos institucionales en el Primer Congreso Interprovincial de la Región Centro, organizado por la Universidad Nacional de Córdoba, en nuestra ciudad, los días 6 y 7 de mayo de 1999, del que fuera además secretario ejecutivo y cuyo libro está en prensa.

## 2. *La integración regional supranacional*

Corresponde que en este punto analicemos brevemente otra de las importantes reformas producidas en la ley suprema en 1994, que en el artículo 124 ha reconocido la *posibilidad de celebrar convenios internacionales por parte de las provincias*.

La norma citada, luego de referirse a la facultad antes referida de crear regiones por las provincias, expresa:

y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Hemos señalado como *antecedentes* directos de esta modificación:<sup>58</sup>

a) Nuestro derecho público provincial. A partir del ciclo de reformas iniciado en 1986 se consignó el ejercicio de distintos tipos de atribuciones en materia de relaciones internacionales en las Constituciones de Catamarca, Córdoba, Chaco, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego.

b) La doctrina. Ya con el texto constitucional anterior a la reforma de 1994 se había planteado un debate con respecto al reconocimiento o no de esta potestad por parte de las provincias, inclinándose por una respuesta afirmativa Frías, Abad Hernando, Castorina de Tarquini, Quiroga Lavié y Zarza Mensaque, mientras que se oponían Bidegain, Ramella, Vanossi y Vinuesa, al considerar que ello vulneraba las relaciones exteriores delegadas al gobierno federal.

c) Distintas experiencias de subregiones fronterizas binacionales, originadas en la integración supranacional, a través de “la unión de dos subconjuntos que se unen para concertar un espacio binacional”, en el marco de protocolos celebrados en el Cono Sur, como lo explicó el embajador Gregorio Recondo.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> En nuestro libro *Federalismo...*, *cit.*, pp. 101-105, al que remitimos para un análisis más amplio de los mismos, así como del tema.

<sup>59</sup> Recondo, Gregorio, *Una estrategia para la integración subregional fronteriza: regiones concertadas y regiones ad hoc*, Córdoba, Cuaderno de Federalismo, núm. VII, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 73.

El diplomático cita como ejemplos de estas regiones, siguiendo a Gerber y Yanes, a los siguientes proyectos: regionales de integración, como el del Noa-Norte Grande chileno; de infraestructura, como el ferrocarril Zapala-Lonquimay entre la provincia de Neuquén y la región Chilena; del polo petroquímico de Neuquén; de grandes unidades económicas extrarregionales en los proyectos productivos de las regiones y entre el Crecenea del litoral argentino con Codesul del Sur de Brasil y los departamentos limítrofes del Paraguay.<sup>60</sup>

Agregamos como antecedentes en este sentido, las distintas misiones provinciales para la promoción del comercio exterior, donde se destacó Córdoba que realizó más de cincuenta, con un ministerio específico y la experiencia del Córdoba Trade Center con sedes en ciudades como Nueva York, Roma y San Pablo.

Respecto al *alcance y límites de los convenios internacionales* de las provincias, la reforma ha utilizado un término distinto al de “tratados”, correspondiente a los acuerdos del gobierno federal con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales (artículos 27, 31, 75 incs. 22, 23 y 24, 99 inc. 11 y 116) y al de “tratados parciales”, cuando se refería a los pactos interprovinciales (artículos 125 y 126).

Para nosotros, conforme las opiniones de Frías y Piombo,<sup>61</sup> los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo, pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una fede-

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 74 y 75.

<sup>61</sup> Sostiene Frías que “es correcto el uso de la expresión ‘convenios’ y no ‘tratados’ que quedan reservados a la nación”, “El federalismo en la reforma constitucional”, *El Derecho*, t. 158 (p. 1126). Piombo expresa que “aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras ‘convenio’, ‘pacto’ y ‘tratado’ para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz ‘tratados’ siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo... En el siglo actual la palabra tratado surtiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía”, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, pp. 140 y 141.

ración —no una confederación— donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los *límites* impuestos a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié<sup>62</sup> que en virtud de la prohibición del artículo 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden celebrar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que

los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias o en los que poseen facultades concurrentes con la nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional o infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional.<sup>63</sup>

En segundo lugar, la Constitución prescribe en este artículo que los convenios no deben ser incompatibles con la política exterior de la nación ni afectar las facultades delegadas al gobierno federal.

Con respecto al límite de incompatibilidad, compartimos con Badeni que los acuerdos internacionales de las provincias no deben “oponerse a los lineamientos de política exterior establecidos por el gobierno federal”, como, por ejemplo, efectuarlos con Estados extranjeros cuyas autoridades no reconoce el Estado nacional o con los cuales está en conflicto.<sup>64</sup>

El otro límite, no afectar las facultades delegadas al gobierno nacional, se relaciona con el anterior, pues en nuestra Federación, de acuerdo con la distribución de competencias de la Constitución Nacional, la política exterior corresponde a aquél gobierno, según los artículos 27, 75 (incs. 7, 11, 13, 15, 16, 18, 22, 24, 25, 26 y 28), 99 (incs. 7, 11 y 15), 124 y 126.

<sup>62</sup> Badeni, Gregorio, “Reforma constitucional e instituciones políticas”, *Ad Hoc*, Buenos Aires, 1994, pp. 438, y Quiroga Lavié, Humberto, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 1168.

<sup>63</sup> Sagüés, Néstor Pedro, “Los tratados internacionales en la reforma constitucional de 1994”, *La Ley*, 11 de marzo de 1994.

<sup>64</sup> Badeni, Gregorio, *op. cit.*, p. 438.

En tercer lugar, también se establece como límite en el artículo que los convenios no afecten el “crédito público de la nación”. Sobre el particular nos parece ajustado el comentario de Natale: “¿qué se entiende por afectar el crédito público de la nación? ¿Responsabilizar al gobierno federal por las obligaciones crediticias de las provincias, o someterlas a la aprobación previa de la autoridad financiera nacional?” y responde el jurista de Rosario:

Es notorio que las provincias por sí no podrían comprometer a la nación, salvo que ésta se hubiese obligado como avalista. En este supuesto las provincias no afectarían a la nación sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquéllas. Si descartamos esta respuesta, nos queda la otra: al decir que las provincias no pueden afectar el crédito público de la nación, la Constitución ha querido limitar su capacidad de endeudamiento para evitar que las reservas del país, o su crédito, puedan alterarse por los compromisos provinciales. Las provincias pueden asumir compromisos crediticios internacionales. No necesitan autorización ni aprobación del gobierno federal. Su obligación se limita a ponerlo en conocimiento del Congreso Nacional.<sup>65</sup>

En cuarto lugar, la ley suprema prescribe como límite el requisito del conocimiento del Congreso Nacional. Al respecto nos remitimos al análisis que efectuamos sobre la región, en el punto IV. 2. Reiteramos que aunque el Congreso no puede aprobar o desaprobar el convenio, al efectuar el control pertinente de constitucionalidad, tiene suficientes atribuciones para recurrir ante el Poder Judicial o disponer la intervención federal, si se violentan los principios de la ley suprema. Esto también debe vincularse con la eventual responsabilidad internacional que le pueda corresponder al Estado federal por el convenio, en razón de que las Provincias no son sujetos de derecho internacional, según lo estipulado por la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por la Ley 19,865.

En cuanto a los *convenios a celebrarse por la ciudad de Buenos Aires*, la Constitución defiere al régimen que se establezca a tal efecto. En este sentido, hemos sostenido<sup>66</sup> que dicho régimen fue establecido tanto en

<sup>65</sup> Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 177 y 178.

<sup>66</sup> María Hernández, Antonio, *Federalismo...*, *cit.*, donde abordamos el tema de la celebración de convenios internacionales por parte de la ciudad de Buenos Aires, pp. 235-237, al que remitimos en razón de brevedad.

el Estatuto Organizativo o Constitución de la Ciudad, así como en la Ley de Garantías 24,588. En el artículo 14 de esta Ley se prescribió:

La ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del gobierno de la nación.

A su vez, la Constitución de la ciudad también reguló la materia entre las atribuciones del jefe de gobierno (artículo 104, incs. 1 y 3) y de la legislatura (artículo 80, incs. 2 f) y 8)).

Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de globalización que, entre otras consecuencias, obligará a la realización de relaciones interjurisdiccionales internas y externas por parte de las provincias, que importarán además las reformas estatales, la modernización institucional y la elevación de la cultura política.

Esto en efecto fue lo que ocurrió en la Unión Europea, conforme lo hemos considerado anteriormente, donde observamos cómo los Estados de las federaciones eran equiparados a las regiones, en la realización de sus actividades internacionales y en el Comité de las Regiones.

También observamos que estas relaciones se presentan en el NAFTA, lo cual reviste para nosotros especial interés por cuanto se trata de la integración supranacional de tres federaciones, como la estadounidense, la canadiense y la mexicana.

En efecto, así resulta de la información que nos enviara el profesor David Gantz,<sup>67</sup> director de Estudios de Posgrado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Arizona, quien refiere la existencia de acuerdos entre estados y gobiernos locales bajo el citado tratado de integración, como entre los estados limítrofes de Arizona de Estados Unidos, con el de Sonora de México y entre las ciudades también fronterizas de

<sup>67</sup> Obra en nuestro poder la carta que nos enviara el profesor Gantz, de la Universidad de Arizona, con sede en Tucson, de fecha 24 de julio de 1998, y que hemos traducido. Gantz es un distinguido especialista en estos temas, cuyo nombre nos fue sugerido por la Dirección del National Law Center for Interamerican Free Trade, que es una institución dedicada al estudio del derecho comparado y demás prácticas y actitudes sobre libre comercio en el hemisferio occidental y que fuera creada en 1992, con sede en la misma ciudad y Estado mencionados.

Nogales, Arizona con la del mismo nombre de Sonora. Dichos acuerdos (*arrangements*) también existen en otros estados de la frontera sur como California, Nuevo Mexico y Texas con sus correspondientes mexicanos y lo propio ocurre entre los estados de la frontera norte con las provincias canadienses respectivas.

El profesor citado nos indicó que dichos acuerdos entre estados norteamericanos y Estados extranjeros están limitados por la Constitución, pues el artículo I, sección 10, establece que ningún estado puede sin el consentimiento del Congreso celebrar ningún tratado o acuerdo (*agreement or compact*) con otro Estado o poder extranjero. Sin embargo, esta cláusula no ha sido interpretada de manera extensiva por las cortes judiciales o el Congreso, pues no ha evitado una variedad de acuerdos entre estado a estado y ciudad a ciudad (*state to state and city to city arrangements*) en materias como la cooperación judicial, ambiente y distintas emergencias.

Cita como ejemplo la Arizona-Sonora Commission, que existe de una manera u otra desde hace más de 20 años y que reúne a oficiales públicos y particulares de ambos estados, en encuentros periódicos para discutir asuntos de interés mutuo. Así se alcanzaron acuerdos en cooperación judicial, para la custodia de menores y en ambiente, para intercambiar información sobre el monitoreo del aire en la región fronteriza. En cambio, todavía no se acuerda la colaboración en las emergencias cerca de la frontera, para permitir la evacuación de los heridos mediante helicópteros desde Sonora hasta el hospital de Tucson, en Arizona.

Finalmente, el profesor Gantz nos envió un trabajo recientemente publicado por el National Law Center for Inter-American Free Trade sobre los esfuerzos conjuntos frente a las emergencias químicas en la frontera entre Estados Unidos y México, del que es autora Amy T. Mignella.<sup>68</sup>

En este estudio la autora arriba a la conclusión de que no se han alcanzado soluciones integrales en la materia por parte de los distintos niveles gubernamentales, a pesar de los reclamos producidos por los accidentes que se han incrementado en la frontera, como consecuencia del incremento de la actividad industrial del NAFTA.

<sup>68</sup> Dicho trabajo se titula "Chemical emergency service capabilities & constraints along the U.S.-Mexico border" y fue publicado en 1997 por la institución citada. El mismo continúa otros anteriores, destinados al estudio de similares relaciones planteadas en la misma frontera por cuestiones ambientales.

Por ello sugiere avanzar en la aplicación creativa, cooperativa y rigurosa de los métodos permitidos por la legislación, para superar estos problemas que afectan la salud y seguridad públicas y el ambiente.

Dicha legislación corresponde a: 1) Acuerdos internacionales entre los gobiernos estadounidense y mexicano, como el The La Paz Agreement, el Joint Contingency Plan y el Border XXI Program. 2) Legislación federal estadounidense y mexicana. 3) Actividades estatales, como el “Emergency Response Plan” de Arizona o los planes de protección civil de los estados mexicanos. 4) Actividades locales, promovidas por Acuerdos internacionales como el Joint Contingency Plan que posibilitó los *sister city plans* entre ciudades limítrofes como Yuma, Arizona y San Luis Río Colorado de Sonora, para tratar de superar las restricciones legales que impiden el accionar conjunto de los gobiernos o la intervención de los agentes de uno en el otro, además de las limitaciones presupuestarias para afrontar estos accidentes que requieren equipos distintos de aquellos utilizados para luchar contra el fuego. La importancia de dicha coordinación como método exitoso ha sido recientemente reafirmada por el acuerdo celebrado entre las ciudades de Brownsville, Texas, con la de Matamoros, Tamaulipas, con fecha 6 de mayo de 1997.

Este breve análisis de derecho comparado nos muestra la similitud de soluciones tanto en la Unión Europea como en el NAFTA, para enfrentar los desafíos de la integración. Pensamos que ello también es lo que se insinúa en el Mercosur, marcando la tendencia que habrá de afirmarse en el futuro de nuestro derecho público. En este sentido es notable apreciar cómo la interpretación constitucional en Estados Unidos fue distinguiendo —como lo veíamos en nuestro país— entre los distintos tipos de acuerdos internacionales, para posibilitar los transfronterizos, sin afectar el manejo de las relaciones exteriores por parte del gobierno federal. De todas maneras, la diferencia estriba en que aquí la reforma constitucional se adelantó a dichos cambios, mientras que allá fue necesario adecuar la interpretación de la norma citada.

Pensamos, en consecuencia, que lo mismo que en el caso de las regiones, *además del ejercicio de gestiones internacionales para el mejor cumplimiento de sus fines por parte de las provincias y en el marco de este mundo globalizado y de regionalismo abierto, debe lograrse la participación de ellas en el proceso de integración supranacional, tanto en la fase ascendente como descendente de los tratados respectivos.*

## VII. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

### 1. *La integración regional nacional*

Jordi Borja y Manuel Castells son los autores del libro *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, donde analizan las consecuencias de la globalización en relación con las ciudades, arribando a la conclusión de que ello significará un fortalecimiento de las identidades ciudadanas y de los gobiernos locales.<sup>69</sup>

Reiteramos así nuestra convicción de que a través del doble proceso de regionalización y de descentralización, como respuestas inteligentes a los desafíos del presente, se producirá una profundización de la importancia del municipio.

En el doloroso y extenso desarrollo de nuestra vida política e institucional, arribamos a la reforma constitucional de 1994 que con respecto a este tema, consagró definitivamente la autonomía local en el artículo 123, como base de la descentralización estatal y del federalismo, que ahora es imperativo concretar en el orden de la realidad.<sup>70</sup>

Hace tiempo señalamos las interrelaciones y problemática del municipio y la región en los aspectos territorial, económico, institucional; de la planificación, financiero, sociológico y en las zonas de frontera.<sup>71</sup>

También sostuvimos que el municipio debía cumplir una función trascendente en el proceso de integración latinoamericana, la que se veía prácticamente impedida por la inexistencia de polos urbanos industrializados entre el área metropolitana argentina y los centros más importantes de los países limítrofes. Por ello alentábamos el afianzamiento de nuestra estructura regional como medio de integración multinacional, me-

<sup>69</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997. Este importante libro fue pensado originalmente como documento de análisis para la Conferencia Hábitat II de Estambul, 1996, a pedido de las Naciones Unidas y remitimos al mismo para la más acabada demostración de lo “glocal”, como uno de los fenómenos de nuestra época.

<sup>70</sup> Véase nuestra obra *Derecho municipal*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1997, donde estudiamos en profundidad estas cuestiones, y en particular en los caps. III, sobre el compendio histórico del municipio, VI sobre autonomía municipal, y IX sobre el régimen municipal argentino.

<sup>71</sup> Véase *Derecho municipal*, cit., cap. V, titulado “El municipio y la región. Interrelaciones y problemática”, pp. 279-341, al que nos remitimos en razón de brevedad. Dicho capítulo ya integraba la primera edición del libro de 1984.

dian te la vigorización de los gobiernos locales en el marco de una planificación democrática y flexible, resultado de maduras relaciones interjurisdiccionales entre los órdenes gubernamentales.

Asimismo pensábamos en la integración de las “zonas” de cada provincia, a través de la promoción de las *relaciones intermunicipales*.

Afortunadamente, en el proceso de modernización de nuestro derecho público se han consolidado estas ideas que profesábamos, pues en la mayoría de las leyes supremas provinciales se permiten expresa o implícitamente estas relaciones y con otros organismos estatales.<sup>72</sup>

Muy variados pueden ser los objetivos de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se suman nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además, se está profundizando una tendencia mundial hacia la descentralización, como creadora de espacios de participación, eficacia, control y libertad. Esto conlleva la asunción de *nuevas responsabilidades* por los municipios en materias de salud, educación, seguridad, asistencia social, ecología, promoción económica y desarrollo sustentable.<sup>73</sup>

Asimismo, y específicamente en torno de la integración regional, como otro de los nuevos roles de los gobiernos locales que se ejercitarán en el futuro, deben destacarse dos experiencias de *asociativismo* que se están desarrollando en el régimen municipal cordobés: Eincor (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba) que agrupa a más de cien municipios y comunas y Adesur (Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur) que agrupa a aproximadamente cincuenta municipios y comunas.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Véase *infra* IX. Apéndice.

<sup>73</sup> Véase nuestro trabajo titulado *Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, publicado por el Programa Desarrollo Institucional Ambiental, Componente Estructuras Institucionales de Manejo de Cuencas Hidrográficas, mayo de 1999, correspondiente al dictamen que como consultor presentara en relación a la creación del Ente Intermunicipal-Comunal del Lago San Roque, en el proyecto conjunto del gobierno de Córdoba y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación. Creemos que en este caso, se tratará de la experiencia más profunda de este tipo de relaciones intermunicipales para solucionar un problema ambiental y de desarrollo sustentable en el país.

<sup>74</sup> Véase María Hernández, Antonio, *Derecho municipal*, *cit.*, pp. 301-303, donde efectuamos mayores referencias al tema; Cingolani, Mónica, “La cooperación intermunicipal como instrumento de la política de desarrollo. Estudios de caso de dos entes de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba”, en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*,

También debemos hacer una breve referencia a otro tema de singular trascendencia en la relación entre municipio y región: el *fenómeno metropolitano*. Sin poder detenernos en esta cuestión de singular relevancia en el mundo actual y en el país,<sup>75</sup> sólo queremos destacar que en algunas experiencias de derecho comparado sobre gestión y gobierno de las áreas o zonas metropolitanas, como las de París o Madrid, las mismas se identifican y confluyen en una región específica metropolitana (la Ile de France y la comunidad autónoma de Madrid, respectivamente).

Reiteramos entonces nuestra convicción acerca de la notable importancia de lo local en el mundo global que vivimos, lo que obligará al fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales para afrontar las mayores responsabilidades en torno al desarrollo económico social y al desarrollo humano.<sup>76</sup>

Hemos mencionado las relaciones entre el municipio y la región en sus diversos aspectos y destacado los desafíos del gobierno local rumbo al siglo XXI. Estas demandas de cambio para el municipio se hacen

Buenos Aires, Universidad Nacional de Buenos Aires-Flacso-Universidad Católica de Córdoba, 1997, pp. 233-262, y “La gestión de organismos micro-regionales en la provincia de Córdoba. Los casos de Adesur y Eincor”, Informe a la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) de la Universidad Nacional de Córdoba, por el equipo de investigación dirigido por Claudio Alberto Tecco e integrado por Juan Carlos Bressan como subdirector, Silvana Raquel López y Silvana Cecilia Fernández, que presentaron dicho documento en 1998 por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, dependiente de la citada Universidad.

<sup>75</sup> Véase un mayor desarrollo de la temática en nuestra obra *Derecho municipal, cit.*, pp. 60-69, y en Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, especialmente los caps. 7 y 8, “Planes estratégicos y proyectos metropolitanos” y “El gobierno de la ciudad”, respectivamente, pp. 235-316.

<sup>76</sup> Así lo hemos sostenido en nuestra obra *Derecho municipal, cit.*, en varios de sus capítulos, como el II sobre la ciudad, el V sobre municipio y región y el VII sobre la competencia municipal. Asimismo desde distintos ámbitos sociológicos y politológicos se coincide en estas ideas, v. gr., Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global...*, ya citado; *Hacia un nuevo modelo de gestión local...*, citado, con la compilación de García Delgado, Daniel: *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, con la compilación de Carlos A. de Mattos, Daniel Hiernaux Nicolás y Darío Restrepo Botero, editado por el Fondo de Cultura Económica y la Pontificia Universidad Católica de Chile, a través de su Instituto de Estudios Urbanos, 1998, y *Municipio y desarrollo local en la región del Comahue*, compilado por Alejandra Massolo y editado en Neuquén por Educo, 1998, con trabajos que ilustran estas nuevas realidades tanto en el orden mundial como en nuestro país.

más urgentes en Latinoamérica, como consecuencia de nuestra falta de desarrollo, que además muestra ciudades divididas entre la formal y la informal, con graves problemas sociales de empleo, pobreza y exclusión social. De ahí que compartamos el concepto de *ciudad incivil*, acuñado por Arturo Uslar Pietri para definir estas realidades alejadas de las finalidades de la ciudad, que debieran ser principales preocupaciones de los hombres de pensamiento.<sup>77</sup>

Por ello estimamos que la respuesta es la integración a la economía globalizada, la apertura a la moderna tecnología, la creación de fuentes de trabajo, la promoción del comercio exterior, el apoyo a las empresas, la planificación estratégica, la modernización institucional, nuevas políticas públicas, la profundización de la democracia local y como especial responsabilidad del Estado en todos sus niveles, la educación para el futuro.

Estas cuestiones se hacen más significativas cuando nos encontramos con ciudades que tienen responsabilidades mayores en el marco del ordenamiento territorial de una provincia, de una región e incluso del propio país, como es el caso de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, San Juan, La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Santa Fé-Paraná y Resistencia-Corrientes.

Insistimos finalmente en *la necesidad de que los gobiernos locales participen en el proceso de integración regional*, a través de relaciones interjurisdiccionales con la provincia y con la región, tal como fue previsto por el Tratado de la Región Centro.

## 2. *La integración regional supranacional*

Borja y Castells han explicado el *nuevo rol de las ciudades en la escena mundial*, pues la internacionalización de la economía, la cultura, la información y los hábitos de comportamiento, ha convertido a las mismas en los principales nódulos de relación, producción e intercambio, modificando el anterior sistema urbano basado en la continuidad territorial.

Asimismo ha cambiado el marco de actuación de las ciudades, que para ser atractivas y competitivas en un espacio que es superior al re-

<sup>77</sup> Cfr. nuestro libro *Derecho municipal, cit.*, p. 91, donde nos referimos al futuro de la ciudad latinoamericana.

gional y al estatal, o sea el internacional, deben combinar factores como la cualidad de los recursos humanos, la capacidad de innovación, la dotación de infraestructura y la calidad ambiental y social.<sup>78</sup>

Como consecuencia de estos cambios, las ciudades se han vinculado y asociado a través de *redes*, que con sus fortalezas y debilidades,<sup>79</sup> constituyen la metodología de cooperación para su inserción a nivel mundial.

Corroborando este proceso, las Naciones Unidas han dedicado una conferencia específica a los problemas del hábitat y de las ciudades, la de Estambul de 1996, donde se pone el énfasis en la glocalización, o sea en la articulación de lo global y lo local y similar enfoque tienen otros organismos mundiales o regionales (Banco Mundial, Unión Europea, etcétera).<sup>80</sup>

A los fines de tener un panorama lo más completo posible de la *cooperación internacional de los municipios*, nos parece conveniente sintetizar la experiencia más avanzada, que es también la europea.

<sup>78</sup> Cfr. Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global...*, cit., pp. 317-319.

<sup>79</sup> Borja y Castells señalan como elementos positivos de las redes: “1. Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior. 2. Las redes permiten el acceso a grandes volúmenes de información. 3. Las redes se consolidan como un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad. 4. Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes. 5. Al mismo tiempo, pueden servir de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad. 6. En un mundo sometido a un alto ritmo de cambio, las redes permiten una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales”. A su vez, los autores indican como problemas o dificultades de las redes, “la gran diversidad de situaciones, tipos de organización, etcétera, de las ciudades” que origina “conflictos de intereses que ponen en juego la continuidad y resultados de la cooperación entre ciudades”, cfr. *Local y global...*, cit., pp. 322 y 323.

<sup>80</sup> Cfr. Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global...*, op. cit., pp. 325-330. Dichos autores han propuesto el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad, así como antes la conferencia Hábitat I de Vancouver de 1976 había proclamado el derecho a la vivienda. Así lo han propuesto: “Derecho a la ciudad y en consecuencia obligación de que las políticas urbanas ‘hagan ciudad’, es decir generen centralidades, articulen las partes de la ciudad como un todo y promuevan la polivalencia y la cohesión de cada zona. Derecho a un entorno legalizado, socialmente valorado, equipado, accesible y educador. Derecho a la seguridad y a un tratamiento adecuado para que el Estado de derecho sea realmente accesible. Son derechos de las gentes de la ciudad y de todas y cada una de las áreas urbanas. Europa y América en su doble condición de cuna de los derechos humanos y de continentes de ciudades, pueden hacer una aportación importante a Estambul 96”, p. 332.

A comienzos de este siglo se advierten los primeros intentos de cooperación internacional entre los municipios, que producen en 1913 la creación de la Unión Internacional de Poderes Locales (IULA). Pero es en la década de los cincuenta cuando se incrementan los hermanamientos de ciudades y aparecen distintas organizaciones internacionales, siendo la más destacada el Consejo de Municipios de Europa. Correlativamente, el Consejo de Europa crea en 1955 una Conferencia de Poderes Locales, a los fines de asociar a los gobiernos locales en la construcción del futuro. Dicha Conferencia se afianzaría en 1961, y en 1975 tendría como nuevos participantes a las regiones, para conformar la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, que en sus años de actuación ha logrado concretar dos iniciativas fundamentales: la Carta Europea de la Autonomía Local y la Convención Marco Europea de Cooperación Transfronteriza de Autoridades o Entidades Territoriales.<sup>81</sup>

Esta Conferencia luego se convirtió en la Asamblea de las Regiones de Europa, que participó en la creación de las dos entidades principales de la actual Unión Europea, en la que intervienen los gobiernos locales para la construcción de dicho proceso de integración: el Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales y el Comité de las Regiones.

El Consejo es un órgano consultivo creado por una decisión de fecha 24 de junio de 1988 de la Comisión de la Comunidad Económica y que “puede ser consultado por la Comisión sobre cualquier cuestión relativa al desarrollo regional y, más particularmente, a la elaboración y a la aplicación de la política regional de la Comunidad...” (artículo 2o.). El Consejo tiene 42 miembros, que son nombrados por la Comisión a propuesta conjunta de la Asamblea de Regiones de Europa, la Unión Internacional de Ciudades y poderes locales y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa. Se han organizado dos secciones, destinadas al análisis de las cuestiones regionales y locales respectivamente.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Véase el libro *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, de María Angels Clotet i Miró, Madrid, Civitas, 1992. Este exhaustivo trabajo corresponde a la tesis doctoral de la autora y que fuera dirigida por el doctor Oriol Casanovas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, en 1991.

<sup>82</sup> Cfr. Ordóñez Solís, David, “La integración europea y las entidades locales españolas”, en *Noticias/C.E.E.*, 1993, p. 73. El autor es profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Oviedo.

El Comité de las Regiones es también un órgano consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea, al mismo nivel que el Comité Económico y Social y que está compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Tiene 189 miembros de los cuales 24 corresponden a cada uno de los cuatro países grandes: Alemania, Francia, Inglaterra e Italia y 21 a España, y así en forma decreciente hasta Luxemburgo, que sólo posee 6, designados por el Consejo a propuesta de los países, con cuatro años de mandato.

El Comité puede ser consultado por el Consejo o la Comisión y puede expedirse cuando lo juzgue pertinente cuando hubiera “intereses regionales específicos en juego”. El Tratado establece que la consulta será obligatoria cuando se trata de decisiones en materia de cultura, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social, fondos de cohesión e investigación y desarrollo tecnológico.<sup>83</sup>

La cooperación internacional entre municipios presenta diversas facetas: los hermanamientos de ciudades, la participación en congresos y ferias internacionales, la cooperación transfronteriza y la integración en organizaciones internacionales de gobiernos locales. Esta cooperación fue definida por Enrique Tierno Galván como “aquellas relaciones establecidas entre ciudades, que se escapan al orden interno de los respectivos Estados”.<sup>84</sup>

Los gobiernos locales carecen de *personalidad jurídica internacional*, y por ello actúan en dicho plano “dentro de las competencias que les otorga el derecho interno del Estado”, y en consecuencia, “su relación con otros órganos de otros Estados deberá ser asumida, en última instancia, por el Estado”, como lo ha expresado Julio A. Barberis.<sup>85</sup>

No obstante ello, en la realidad internacional se aprecia una nueva categoría de actores, que son precisamente las entidades locales, a las que algunos autores reconocen la capacidad para ser sujetos activos o

<sup>83</sup> Cfr. García, Ricardo Alonso, *Derecho comunitario*, cit., pp. 183-187 y Ordóñez Solís, David, artículo citado, pp. 73 y 74.

<sup>84</sup> Tierno Galván, Enrique, “Supuestos y principios de un derecho internacional transmunicipal”, en varios autores, *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, t. II, p. 1141.

<sup>85</sup> Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 59.

pasivos de relaciones que tienen un cierto alcance o repercusión internacional.<sup>86</sup>

Clotet i Miró<sup>87</sup> ha clasificado en tres grupos las soluciones aportadas para superar dicha falta de personería internacional de los gobiernos locales:

a) El sector doctrinario más amplio se pronuncia por *la concesión de un mayor protagonismo jurídico a las entidades locales, basado en el derecho interno y no en el derecho internacional*. En tal sentido, Yves Delahaye, de Francia, habla de “cooperación descentralizada”, para propugnar dichas acciones exteriores que afirmarán la identidad de las entidades locales y acercarán a los ciudadanos a las relaciones exteriores; Alfonso Vizán Ferro, con relación a España, sostiene que no puede negarse que la autonomía local debe tener una proyección exterior que no vulnere el ejercicio de las competencias del Estado central, que tiene la supremacía en la política exterior y, en consecuencia, dichas relaciones deben respetar el “deber de lealtad” hacia dicho Estado por parte de los gobiernos locales y el “deber de cooperación” por parte del Estado hacia los entes menores; y Ulrich Beyerlin, analizando los casos de Alemania, Suiza y Francia, propone el desarrollo de acuerdos locales transfronterizos para crear unas relaciones exteriores descentralizadas eficaces.

b) En una segunda corriente doctrinal se situarían los autores que propugnan *un ámbito material de competencias propio de los municipios, dentro del cual éstos podrían mantener relaciones con sus homólogos extranjeros*. Aquí se ubicarían Julio Barberis, que estima que la práctica de los acuerdos transfronterizos no integra el concepto de relaciones exteriores y entonces los gobiernos locales no pretenden con ello ser actores de dichas relaciones, sino ejercitar parte de sus competencias locales, aunque sea más allá de sus fronteras nacionales y Maximiliano Bernad, que al señalar tres órdenes de cooperación: estatal, regional y local, indica que son complementarios y que integra lo municipal lo correspondiente al tercer orden, a pesar de los límites nacionales.

c) La tercera corriente plantea *el nacimiento de un nuevo derecho: tercium genus entre el derecho internacional público y los derechos internos*. Así lo sostuvieron el profesor Prieur al considerar la especial naturaleza política y jurídica de las relaciones fronterizas y Enrique Tier-

<sup>86</sup> Cfr. Clotet i Miró, María Angels, *op. cit.*, p. 40.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 41-45.

no Galván, que postuló los principios de un nuevo derecho internacional transmunicipal, caracterizado esencialmente por la paz y basado en la supervivencia, el bienestar, la cultura, la solidaridad y el concepto de vecino, que acoge y protege a todos los que están en la ciudad.

La importancia de este tema quedó reflejada en el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, realizado en Valladolid, España en 1992, bajo el título “Cooperación Intermunicipal para el Fortalecimiento de la Democracia Local”.<sup>88</sup>

Finalmente, en esta breve síntesis de la experiencia europea, recordamos que *los gobiernos locales tienen la obligación de aplicar el derecho comunitario*.<sup>89</sup>

En relación a *nuestro país*, debemos expresar que estas relaciones de cooperación internacional se están comenzando a incrementar en distintos ámbitos. En efecto, los municipios se hermanan con otros, asisten a Congresos y forman parte de instituciones internacionales de poderes locales. Asimismo se observan relaciones transfronterizas incipientes a consecuencia del Mercosur y de tratados anteriores con sus países integrantes, entre gobiernos locales del noreste y del litoral con los contiguos brasileños, uruguayos y paraguayos.<sup>90</sup> Por último, se ha constituido además una red de mercociudades, con motivo de la integración supranacional.

<sup>88</sup> Véase el libro editado al respecto por la Federación Española de Municipios y Provincias con la crónica del citado Congreso, que fuera organizado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal entre los días 12 al 19 de julio de 1992. En particular, se pueden apreciar las ponencias y comunicaciones destinadas específicamente al tema (pp. 823-906), entre las que se destacan las correspondientes a Luciano Parejo Alfonso, destacado jurista español y actual vicerrector de la Universidad Carlos III de Madrid y al ya citado Jordi Borja.

<sup>89</sup> Véase Mangas Martín, Araceli, “Jurisdicción europea y administración local”, *Revista*, 258, abril-junio de 1993, pp. 433-449. La autora, que es catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca, así concluye este trabajo: “Sin querer hacer unas conclusiones formales, creo que tiene interés observar la tendencia a un crecimiento de la litigiosidad que llega hasta el Tribunal de Justicia al verse implicados los ayuntamientos en la aplicación del derecho comunitario. Una segunda constatación de interés estriba en que, a pesar de algunos casos de evidente incumplimiento por los ayuntamientos de sus obligaciones, emanadas del derecho comunitario para con los ciudadanos, la relativa escasez de asuntos ante el Tribunal de Justicia mismo (otros muchos han podido quedar resueltos en las instancias judiciales nacionales) evidencia que, al igual que lo he constatado en otro lugar en relación con las regiones, los poderes locales y regionales han llevado a cabo una aplicación altamente correcta del derecho comunitario”, p. 449.

<sup>90</sup> Un ejemplo de estas relaciones es la conformación de un Foro por doce municipios de la costa del Río Uruguay, que tiene un Comité de Planificación y Gestión, autor del

En cuanto a la competencia local para el ejercicio de estas relaciones, debemos decir que en general la legislación constitucional e infraconstitucional guarda silencio al respecto. No obstante ello, en algunas cartas orgánicas, como la de Córdoba,<sup>91</sup> se encuentran referencias a la importante cuestión. En efecto, dispone el artículo 13 titulado “Cláusula municipal”, que corresponde al municipio en su inc. 7: “Realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses, respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial”.

Compartiendo la opinión ya considerada de Barberis, en el sentido que estas relaciones no son las propias de la política exterior que corresponde al gobierno federal y que los gobiernos locales carecen de personería jurídica internacional, estimamos que en futuras modificaciones constitucionales y legales, se deben incorporar estas facultades que, por otra parte, no pueden ser superiores a las reconocidas a las provincias.

De todas maneras, juzgamos sumamente relevantes las experiencias y la doctrina que hemos observado tanto en el caso de la Unión Europea como en el NAFTA en esta materia, puesto que pueden servir para encontrar las soluciones que necesitamos en el marco de nuestra integración supranacional.

Pensamos, en consecuencia, que lo mismo que en el caso de las regiones y provincias, *además del ejercicio de relaciones internacionales de cooperación para el mejor cumplimiento de sus fines por parte de los municipios y en el marco de este mundo globalizado y de regionalismo abierto,*<sup>92</sup> *debe lograrse la participación de ellos en el proceso de*

Programa Codefro, sobre cuestiones de medio ambiente, pasos de frontera, energía, transporte y sanidad. Dicho Foro reúne a cinco municipios uruguayos: Artigas, Salto, Soriano, Paysandú y Río Negro y a siete argentinos: Concepción del Uruguay, Colón, San José, Concordia, Federación, Chajarí y Gualaguaychú, habiéndose fijado como sede del mismo a la ciudad de Concepción, del Uruguay.

<sup>91</sup> La Carta Orgánica Municipal de Córdoba de 1995, primer instrumento de este tipo para una ciudad de más de 1'000,000 de habitantes en América Latina, fue sancionado por la Convención Constituyente Municipal, que tuviera el honor de presidir.

<sup>92</sup> Para una explicación del regionalismo abierto y una visión económica de los aspectos de la globalización, véase la obra de reciente aparición de Carlos V. Kesman titulada *Globalización. Argentina y sus regiones en las próximas décadas*, Córdoba, Editorial Consultora SRL, 1999, y Bloch, Roberto D., “Las economías regionales y el comercio internacional”, *Ad-Hoc*, Buenos Aires, 1997.

*integración supranacional, tanto en la fase ascendente como descendente de los tratados respectivos.*

Finalizamos este estudio con la esperanza de haber contribuido a señalar los nuevos rumbos que deberá transitar el derecho público, para comprender y regular los signos de los tiempos. Porque estamos hechos de la madera de los sueños —como decía Shakespeare— y porque sabemos que el hombre supera infinitamente al hombre —según enseñó Pascal—, ratificamos una vez más nuestra convicción en el valor de la ley, como supremo instrumento de la convivencia, la justicia y la condición humana.

## VIII. APÉNDICE

Veamos lo que disponen al respecto las Constituciones provinciales.

*Buenos Aires*, artículo 192: “Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes... 8) constituir consorcios de municipalidades”.

*Catamarca*, artículo 245: “Son atribuciones y deberes del gobierno municipal... 4) realizar convenios y contratos con la nación, la provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos”.

*Córdoba*, artículo 190: “Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes”; y artículo 191: “Las municipalidades convienen con la provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa. Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestaciones de servicios que les afecten en razón de la zona. Es obligación del gobierno provincial brindar asistencia técnica”.

*Corrientes*, artículo 163: “El municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos. Son atribuciones y deberes del municipio, sin perjuicio de las demás facultades o gestiones que pueda atribuirle la ley... 12) conviene con la provincia o con otros municipios, la formación de

organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”.

*Chaco*, artículo 193: “Los municipios podrán convenir entre sí la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la acción intercomunal. Tendrán participación en las iniciativas de regionalización que los comprendan”.

*Chubut*, artículo 235: “La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentran comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional”; y artículo 237: “Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes, como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias”.

*Entre Ríos*, artículo 195: “Los municipios de primera categoría serán gobernados por municipalidades, las que funcionarán con arreglo a las siguientes bases... 4) corresponde a las municipalidades... k) todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas, o que sean indispensables para hacer efectivos los fines de las instituciones municipales”.

*Formosa*, artículo 179: “Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio”.

*Jujuy*, artículo 190: “Atribuciones y deberes de las municipalidades... 12) celebrar convenios con entes públicos o privados”.

*La Pampa*, artículo 123: “Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley... 4) dictar ordenanzas y reglamentos sobre... y toda otra actividad propia del municipio... 9) realizar cualquier otra gestión de interés general no prohibida por la ley orgánica y compatible con las disposiciones de esta Constitución”.

*Misiones*, artículo 171: “Son atribuciones y deberes de los municipios... 9) realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado”.

*Neuquén*, artículo 204: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas... m) suscribir convenios con otros

municipios, con las reparticiones autárquicas, con la provincia o con la nación, con fines de beneficio recíproco”.

*Río Negro*, artículo 229: “El municipio tiene las siguientes facultades y deberes... f) forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes”.

*Salta*, artículo 170: “Competencias municipales. Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las cartas orgánicas y leyes de municipalidades... 13) la cooperación con la provincia o la nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales... 19) celebrar convenios con otros municipios, con la provincia o la nación, con empresas públicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia”.

*San Juan*, artículo 251: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus cartas y ley orgánica, los siguientes... 18) convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes; 19) participar, por medio de un representante designado al efecto en los organismos provinciales de planificación o desarrollo, cuyas disposiciones afecten intereses municipales”.

*San Luis*, artículo 261: “Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal... 13) participación por medio de representantes, en los organismos provinciales de planificación y/o desarrollo, cuyas disposiciones afecten directamente los intereses municipales; 19) realizar cualquier otra función de interés local que no esté prohibida a las municipalidades por sus disposiciones orgánicas respectivas y no sean incompatibles con los demás poderes del Estado”.

*Santa Cruz*, artículo 150: “En el ámbito territorial que la legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijan... 12) convenir con la provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativo; 13) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que le afecten en razón de la zona”.

*Santiago del Estero*, artículo 220: “La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases... 16) los municipios podrán celebrar tratados con la nación, con la provincia y con otros municipios de esta o de otras provincias, con fines de interés común que refuercen el sistema federal de colaboración intercomunal, reconocidos por esta Constitución y la Constitución nacional”.

*Tierra del Fuego*, artículo 173: “La provincia reconoce a los municipios y a las comunas, las siguientes competencias... 12) concertar con otros municipios, con las provincias o con la nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local; 17) mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el gobierno provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones”.

*Tucumán*, artículo 113: “La ley, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías, y referente a las siguientes áreas... 9) cualquier otra función relacionada con los intereses locales, dentro del marco de la Ley de Organización de Municipalidades”.

Observamos que la mayoría de las leyes supremas provinciales permiten expresamente las relaciones intermunicipales y con otros organismos estaduales, y que lo hacen en forma implícita las de Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy y Tucumán. Nada dicen, en cambio, las Constituciones de La Rioja, Mendoza y Santa Fe. Sin embargo, aun así no creemos en la imposibilidad que se las lleve a cabo en estas provincias, por cuanto en nuestro concepto son de la esencia del municipio, y además no han sido prohibidas en forma expresa.

De *lege ferenda*, propiciamos la inclusión en las Constituciones que se reformen, de normas similares a las de Córdoba y Chubut, y en las leyes y cartas orgánicas municipales, de prescripciones parecidas a la Ley 8,102 —orgánica municipal— de la provincia de Córdoba, a fin de estimular vigorosamente las relaciones intermunicipales. Así contaremos con poderosos instrumentos para la zonificación, regionalización e integración, que fortalecerán la vida local.