

LA CUESTIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO. EL NORDESTE ARGENTINO, SU SITUACIÓN REGIONAL NACIONAL Y TRANSFRONTERIZA

Jorge R. Mariño Fages (h)¹

Introducción

Luego de la Declaración de la Independencia en 1816, en nuestro país se dictaron dos constituciones, una en 1819 y la otra en 1826 (esta última ni siquiera entró en vigencia) que fueron fuertemente combatidas por los caudillos del interior, quienes levantaban las banderas del federalismo², en resguardo de los derechos autonómicos de las Provincias.

La Argentina recién pudo contar con la Constitución Nacional en 1853/60, que estatuyó la organización institucional de la república; estableciendo dos órdenes jurisdiccionales: el federal y el provincial; reconociendo incluso la pre-existencia de las provincias a la nación, por lo que a su vez, éstas se reservaron todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal (art.121 C. N.). De allí que, en base al art.1 de la C.N., Badeni,³ distingue entre la organización del poder del Estado —cuando dispone la adopción de la forma federal de gobierno— y la organización del poder en el Estado cuando se adopta la forma republicana y representativa de gobierno—. En esa condición las provincias siendo anteriores a la Nación se han considerado dotadas de autonomía política y autarquía económica.

Desde ese entonces y no obstante la letra y el espíritu de nuestra Carta Magna, se ha asistido a un acrecentamiento y centralización del poder en torno a la nación, en desmedro de las provincias, ya que toda la historia argentina ha sido un proceso constante de centralización⁴; la realidad de los hechos son

¹ Prof. Derecho. Inter. Público Cátedra (A) Facultad de Derecho de la universidad Nacional de Nordeste. Magíster en Procesos de Integración Regional.

² Tau Anzoátegui, Víctor y Martire, Eduardo, "Manual de Historia de las Instituciones Argentinas", Ed. Macchi, Buenos Aires, 1981, pág.360.

³ Badeni, Gregorio, "Reforma constitucional e instituciones políticas", Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, año 1994, pág.431.

⁴ Gordillo, Agustín, "La región argentina a partir de la Constitución de 1994", versión corregida de la conferencia publicada por el Consejo Federal de Inversiones "Seminario Internacional: Federalismo y región", Buenos Aires, 1997. Cap. X, pág.10.

más que contundentes a la hora de verificar, que el gobierno nacional ha ido acaparando cada vez más facultades, quedando relegado el sentido del federalismo en los papeles y en el recuerdo.

Ahora bien, ante tal realidad, para paliar el crónico desequilibrio de desarrollo económico y social de las provincias, en la doctrina constitucional se empezó a analizar la posibilidad de la creación de regiones, llevándose a cabo además intentos concretos de regionalización, para resolver los problemas de desarrollo y crecimiento. En esa perspectiva se sancionó la ley n° 16.964/66, por el que se instituyó el sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo, para lo cual se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y oficinas regionales y sectoriales de desarrollo, con la finalidad de instrumentar políticas y estrategias nacionales para el desarrollo, a la par que por Decreto n°1907/67, se dividió el territorio nacional en ocho regiones de desarrollo, a saber: 1) Patagonia; 2) Comahue; 3) Cuyo; 4) Centro; 5) Noreste; 6) Nordeste; 7) Pampeana y 8) Area Metropolitana; pero con una fuerte centralización en el Poder Ejecutivo Nacional.

La reforma constitucional de 1994

Con la reforma de la Ley Fundamental de 1994, al incorporar en el art.124 de la C.N., la posibilidad de que las provincias puedan crear regiones, se da un marco normativo que viene a llenar un vacío legal constitucional. La mayoría de los especialistas en derecho público estiman que con la reforma de 1994, se ha tratado de afianzar el federalismo en función de lo estipulado en los arts.124 y 75 incs. 2,3,19 y 30, de la C.N., tendiente a la "regeneración del federalismo"⁵, para reducir la concentración abusiva del poder político central; otros en cambio sostienen lo contrario⁶, esgrimiendo por ejemplo, que la incorporación del tercer senador nacional, puede ser vista más como un miembro de las fuerzas políticas actantes que como un representante de los intereses de las provincias; a la vez que el sistema de elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación, otorga a una pocas provincias grandes y la ciudad

⁵ Rodríguez Varela, Alberto, "Reflexiones sobre el federalismo argentino", T. II, pág.745, en "Estudios en honor de Pedro J. Frías", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, año 1994.

⁶ Gentile, Horacio, "El debate posterior a la reforma constitucional. Avances y retrocesos de nuestro federalismo", La ley del 25/4/1995, estima que pueden perjudicar a las provincias los arts.129, sobre el régimen de la ciudad de Buenos Aires y el 94, sobre elección directa de presidente y vice, etc.

de Buenos Aires la posibilidad de elegir dichas autoridades, porque se halla demostrado que entre la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal juntas, que en los colegios electorales tenían el 32,4% del total, en la actualidad contarían con alrededor del 49,6% para la elección presidencial y si a estos distritos se le suman las provincias de Santa Fe y Córdoba, entre las cuatro llegarían estimativamente al 66,5%⁷, con lo que el resto de las provincias indefectiblemente pierden protagonismo y poder decisorio.

Siguiendo el camino que transitan los que comulgan con la primera posición, en la inteligencia de que la Constitución reformada apunta a la vigorización del federalismo, fundándolo —entre otros aspectos no menos importantes—, en la facultad de las provincias para crear regiones y celebrar convenios internacionales⁸, me detendré en la temática regional, ya que en el actual contexto internacional de globalización que fortalece al mismo tiempo, el regionalismo y las autonomías locales—, se acentúa cada vez más la importancia del federalismo como idea rectora, por lo que la creación de regiones debe ser entendidas como instrumentos que permitan superar el centralismo burocrático y posibilitar la construcción, por sobre los límites provinciales, una comunidad de intereses económicos, sociales y culturales.⁹

El precepto constitucional

El texto del art.124 de la C.N. expresa lo siguiente: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional...”

En lo que atañe a la regionalización, se puede hacer el correspondiente análisis.

⁷ Zarza Mensaque, Alberto, “Las provincias en las relaciones interjurisdiccionales”, en “Comentarios a la reforma constitucional”, Ed. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, año 1995, pág. 392.

⁸ Bidart Campos, “Tratado elemental de derecho constitucional argentino”, T. VI, Ed. Ediar, Buenos Aires, año 1995, págs.518/521.

⁹ Ureta, José Néstor, “Federalismo y política exterior”, Diario La Nación, Sección Opinión, Buenos Aires, de fecha 29/3/2004.

En primer lugar, a pesar de que no sería sencillo definir con precisión lo que una "región" implica, el diccionario de la lengua española, expresa que es la "porción de territorio determinada por caracteres étnicos, o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc."¹⁰

En similares términos Pedro J. Frías, la define como el espacio homogéneo geográfico, social, cultural o económico.¹¹

También se ha dicho que "la idea de región se asocia inicialmente a un nucleamiento territorial, cuyo asentamiento poblacional participa por su historia, idiosincrasia, proyección y sustancialmente por sus requerimientos a un común destino, procurando conformar un frente que tome las notas esenciales del ámbito regional, apuntando a la integración, el crecimiento y el desarrollo".¹²

En segundo lugar, del texto constitucional no surge una nueva estructura política en la organización del poder, en el que se mantiene la dualidad entre el estado federal y provincial y por ende el reparto competencial y esto es así habida cuenta que como lo dice la norma, son las provincias las que pueden crear regiones solo para el desarrollo económico y social, no pudiendo trasladar facultades políticas.¹³ Algunos tratadistas estiman que la finalidad de las regiones en la cláusula constitucional no resultó muy feliz, porque ha adoptado una concepción limitada que no atiende a los múltiples factores que han impulsado este fenómeno.¹⁴

En tercer lugar, parecería que no estaría excluida la posibilidad de que provincias sin contigüidad territorial, pudieran crear regiones entre ellas en función a intereses económicos productivos, tales como la explotación petrolera; como así también la regionalización podría abarcar solo parte de los territorios provinciales¹⁵, o uno o varios municipios, requiriendo en tal caso la conformidad de estos últimos.¹⁶

¹⁰ Diccionario Enciclopédico Abreviado, Ed. Espasa - Calpe S.A., Tomo VI, Madrid, año 1972, pág. 1004.

¹¹ Frías, Pedro J., "Federalismo y reforma constitucional: Balance provisorio", en Jurisprudencia Argentina, T. III, año 1996, págs.582/584.

¹² Midón, Mario A. R., "La región: Los niveles jurídico-político, científico y económico", en El Derecho, Tomo. 103, año 1983, pág.831.

¹³ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág. 524/525.

¹⁴ Sabsay, Daniel Alberto y Onaíndia, José Miguel, "La Constitución de los argentinos", Ed. Errepar S.A., Buenos Aires, año 1994, pág.369.

¹⁵ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág. 524.

¹⁶ Badeni, Gregorio, ob. cit., pág. 436.

En cuarto lugar, las provincias con motivo de la creación de las regiones pueden establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, que no son otros que el desarrollo económico y social; por lo tanto, estos órganos —que en el pensamiento de Frías podrían ser una Junta de Gobernadores, un Consejo de Ministros, un Comité Ejecutivo y una Secretaría Técnica¹⁷, no podrán tener capacidad de decisión política, sino administrativa, para lo cual, creada una región y determinados sus objetivos y políticas, la instrumentación será de la competencia de cada una de las provincias que integren la región.¹⁸

Es que las regiones carecen de soberanía que reside en la nación y de autonomía que reside en las provincias—, por lo que solo tienen cierta autarquía limitada a la concreción de las metas económicas y sociales acordadas entre ellas.

En quinto lugar, la potestad de crear regiones es una facultad que tienen solamente las provincias, no el gobierno federal, como claramente emerge de la norma constitucional, al decir “las provincias podrán crear regiones...”. No se trata de que el Estado Federal planifique una superestructura compuesta por regiones por encima de las provincias lo que implicaría en los hechos, un corrimiento de los límites de éstas.¹⁹ A pesar de la claridad del texto normativo, Bidart Campos, teniendo en cuenta el segundo párrafo del inc.19 del art.75 C. N., que otorga al Congreso la competencia para proveer al crecimiento armónico de la nación y para promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, señala que daría la impresión de que las regiones que crearan las provincias deberán coordinarse, “concertarse”, con el Congreso, para que la regionalización guarde armonía y coherencia con las políticas federales diferenciadas, por lo que propicia un “federalismo de concertación”.²⁰

En sexto lugar, el instrumento jurídico para la creación de las regiones son los tratados interjurisdiccionales o interprovinciales dispuestos en el art.125

¹⁷ Frías, Pedro J., ob. cit., pág. 583.

¹⁸ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág. 525.

¹⁹ Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada”, La Ley, Buenos Aires, año 2003, pág. 861.

²⁰ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág.527/528. Para Quiroga Lavié, Humberto, en “Constitución de la Nación Argentina comentada”, Ed. Zavalla, Buenos Aires, año 2000, pág.761, el Congreso deberá dictar una ley de bases generales para racionalizar la regionalización y dentro de esa legislación de base las provincias podrán determinar sus prioridades regionales y sus acuerdos para llevarlas a cabo.

C. N., no estando habilitado el estado federal a participar en él, toda vez que esta, como ha quedado dicho, es una facultad exclusiva de las provincias. En sentido contrario se pronuncia Bidart Campos para quien sería conveniente no cerrar la posibilidad de acordar cuestiones de competencia concurrentes, como serían los casos a título ejemplificativo del tercer párrafo del art. 41 y el inc. 17 del art.75 C.N.²¹

En séptimo lugar, las provincias están obligadas a poner en conocimiento del congreso nacional la creación de las regiones; esto es así porque el art.124 C. N. al aludir al conocimiento del congreso después de un punto y como, con posterioridad a la doble autorización de crear regiones y celebrar convenios internacionales, ese conocimiento es necesario para ambos supuestos; a su vez, como el instrumento para la regionalización es el de los tratados interprovinciales del art.125 C.N. y este exige el conocimiento del congreso, obvio resulta entonces el sentido expuesto.

El “conocimiento al congreso” implica una actividad meramente informativa por parte de las provincias hacia el congreso; no está subordinada a una ley aprobatoria del congreso, siempre que no se aparten de lo establecido en el art.5 de la C. N.²², ya que la función de la regionalización no tiene un fin político, sino acciones solamente conducentes al desarrollo económico y social²³; cabiendo agregar que cuando en 1853, los constituyentes analizaron los términos del ex art.107 de la C. N., se apartaron del proyecto de Alberdi que exigía la autorización previa del Congreso, prevaleciendo la postura de Gorostiaga consistente en el simple “conocimiento del Congreso”²⁴, por lo tanto, la mencionada expresión no debe interpretarse como “aprobación”, como lo sostiene Bidart Campos, al señalar que “es necesario que el tratado interprovincial que crea una región sea conocido y aprobado por el congreso (arts.124 y 125)”²⁵.

En el supuesto de que lo acordado por las provincias al crear las regiones avancen más allá de lo constitucionalmente permitido, el Congreso podría

²¹ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág. 530/531.

²² Conf. Badeni, Gregorio, ob. cit., pág.436.

²³ En sentido contrario, Gordillo, Agustín, “ob. cit.”, Cap. X, pág.27, quien considera que la región constituye un nuevo nivel de gobierno ya que la prohibición de celebrar tratados parciales de carácter político que prevé el art.126 C. N., debe ahora interpretarse a la luz de la expresa permisión del art.124 C. N.; Garzón, Benito Carlos, “El nuevo reparto tributario”, en “Primeras Jornadas sobre coparticipación y desarrollo”, Gráfica Noroeste, año 1997, pág. 87.

²⁴ Zarza Mensaque, Alberto, ob. cit., pág. 404.

²⁵ Bidart Campos, Germán, ob. cit., pág. 532/533.

plantear la inconstitucionalidad por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; negarse a cumplir lo decidido en el tratado en la medida de que se haya extralimitado en las competencias o bien, en última instancia, intervenir las provincias participantes de la región en razón de la violación de los arts. 5 y 6 de la C. N.²⁶

Las regiones nacionales y transfronterizas

A la problemática de las regiones nacionales, se le ha agregado desde hace un tiempo y cada vez en forma más intensa, la cuestión de la regionalización trans- fronteriza, en función de la globalización económica que acarrea procesos de multilateralismo, integración y fragmentación, al mismo tiempo, en un mundo en transición, habida cuenta la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes, con una gran diversificación temática, que operan como importantes factores que van modificando las relaciones internacionales, que no sólo se da en el nivel “macro” de la política internacional, sino que influye indefectiblemente en transferencias de poder decisorio de nivel nacional a instancias subnacionales.²⁷

En el mundo actual, el proceso de globalización obliga a cambiar el paradigma previamente vigente que confería a los Estados-naciones, el carácter de actores centrales y predominantes del sistema, pasando ahora a constituir sólo una parte –si bien de suma importancia–, de un sistema que se va mutando, donde conviven dos fuerzas opuestas que interaccionan entre sí: las centrípetas –intentos de reafirmación de la autoridad del gobierno central– y las centrífugas –mayor autonomía de acción política y económica de las unidades político-administrativas en que está dividido cada territorio nacional, en función de los procesos de descentralización en marcha y de las crecientes asimetrías existentes en la distribución de los recursos, que obligan a esas

²⁶ Midón, Mario A. R. “Derecho de la integración. Aspectos institucionales del MERCOSUR”, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, año 1998, pág.412; Gelli, María Angélica, ob. cit., pág. 863.

²⁷ Colacrai, Miryam y Zubelzú, Graciela, “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales, CARI, año 2004, pág. 2.

unidades a actuar en forma directa en la arena económica mundial.²⁸ En la misma posición se coloca Ohmae, haciendo mención al surgimiento de las economías regionales.²⁹

El Nordeste Argentino (NEA) y su vinculación con el MERCOSUR

El fenómeno de la regionalización transfronteriza, ya tuvo su alumbramiento en el Nordeste argentino, en la década del 80 del siglo XX, con motivo de la instrumentación del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y Brasil, debido al fuerte constreñimiento del problema de la deuda externa, la situación de desinversión y el estancamiento del comercio internacional —lo que se ha dado en llamar la década perdida en América Latina—, que afectaba al subcontinente americano, que se tradujo en la firma de 24 Protocolos Sectoriales. Así, en un principio, en forma inorgánica algunos estados brasileños —Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Matto Grosso do Sul— se reunían con algunas provincias argentinas aledañas —Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa, Santa Fe y Entre Ríos—, para tratar temas vinculados al espacio regional transnacional compartido, con el nombre de CRECENEA-CODESUL. En 1988 se institucionaliza como “Protocolo 23 Regional Fronterizo”, con la finalidad de que el acuerdo sirviera de herramienta para el “desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia”, entendiéndose que la frontera entre ambos países es una de las áreas donde se integran las fuerzas sociales y económicas, las que debidamente organizadas pueden optimizar la utilización de recursos y favorecer el desarrollo de las partes.³⁰

Los objetivos a cumplimentar se relacionaban con aspectos comunes en lo cultural, educativo, técnico-científico, turístico, transporte, empresarial, servicios públicos, conexiones físicas, fluviales, terrestres y aéreas, telecomunicaciones, complementación energética, tránsito fronterizo, etc.

Los Protocolos en general produjeron un aumento del comercio bilateral y un mejor relacionamiento político entre la Argentina y Brasil, de tal manera

²⁸ Moneta, Carlos J., “El proceso de globalización: Percepciones y desarrollos”, en “Las Reglas del Juego, América Latina, globalización y regionalismo”, Ed. Corregidor, Buenos Aires, año 1994, págs. 148/150.

²⁹ Ohmae, Keniché, “The end of the Nation State. The rise of the Regional Economies”, Free Press, New York, 1994.

³⁰ Midón, Mario A. R., ob. cit., pág. 413.

que en 1988, estuvieron de acuerdo en suscribir el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que se propuso crear, en un lapso de 10 años, un espacio económico común.

Los tiempos se aceleraron en 1990, ya que por el Acta de Buenos Aires, los plazos del proceso de integración se vieron reducidos de 10 a 5 años. A este emprendimiento se incorporaron Uruguay y Paraguay, cuando en 1991 se firmó el Tratado de Asunción, por el que se creó el Mercado Común del Sur, abarcando territorialmente a la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Con el advenimiento del MERCOSUR, la región binacional CRECENEA-CODESUL –que tuvo su reconocimiento formal como región fronteriza de la Argentina y Brasil en 1995–, se mantuvo y ha seguido cumpliendo con su función, a pesar de los obstáculos que debió y debe superar constantemente, toda vez que las regiones no forman parte de los órganos y por ende carecen de facultades decisorias en el Mercado Común del Sur, ya que el manejo de las relaciones exteriores es una potestad de los Estados nacionales argentino y brasileño y no de sus respectivas unidades subnacionales, lo que muchas veces obstaculiza e impide adoptar medidas o iniciativas regionales necesarias para el desarrollo de las zonas; por lo tanto están obligados a contar con la aprobación de las autoridades nacionales que conforman los órganos permanentes del MERCOSUR que tienen facultades normativas –Consejo Mercado Común; Grupo Mercado Común; Comisión de Comercio– pero que normalmente ponen su mira en las cuestiones “macro”.

Tampoco se encuentra contemplada la incorporación institucional de las regiones en los otros órganos principales del MERCOSUR; Foro Consultivo Económico y Social; Comisión Parlamentaria Conjunta y Secretaría, ni siquiera a título de observadores.

En el marco constitucional posterior a 1994, las provincias argentinas del nordeste mencionadas, que componen el CRECENEA, han avanzado en la suscripción de un acuerdo por el cual han creado formalmente la Región CRECENEA LITORAL, en el año 2002, como una etapa inexorable del proceso de integración, cooperación y complementación para el desarrollo y la proyección internacional de estos estados según reza el art.1 del tratado interprovincial, que estará a cargo de un Foro Permanente de Gobernadores (art.3), una Comisión de la Región (art.4), una Secretaría Ejecutiva (art.5), una Secretaría Técnica que será ejercida por el Consejo Federal de Inversiones (art.6) y Grupos de Integración Temática –GIT– (art.7) y tendrá como objetivos principales: a) promover la integración regional que consolide y amplíe

el potencial social y económico de cada una de las Provincias; b) propender a la profundización de las acciones, convenios y resoluciones adoptados por CRECENEA LITORAL, particularmente en lo relativo al Comercio Exterior como medio de impulsar la oferta regional; c) impulsar los vínculos con otras regiones creadas o a crearse en la República Argentina, de los países limítrofes, del continente y con países y regiones del resto del mundo, con el objeto de posicionar a la región en el contexto internacional y particularmente como integrante del MERCOSUR; d) etc. (art.2); por lo que a través de esta unidad subnacional argentina se mantendrán los lazos con la sub-unidad nacional brasileña CODESUL.

Dicho tratado ha sido sancionado por la provincia de Corrientes, por ley 5.547, de fecha 18 de diciembre de 2003 y promulgada por Decreto n° 316, de fecha 24 de febrero de 2004.

El NEA y su relación con otras regiones nacionales y transfronterizas

En líneas generales, en los últimos años, quizás al amparo del art.124 de la C. N., y acorde a los tiempos que se viven en la actualidad, se asiste a un incremento de los procesos de regionalización nacional³¹ y transnacional o transfronterizo.

Particularmente, la región del Nordeste Argentino (NEA), tiene un relacionamiento nacional con la región del NOA al converger ambas en la región subnacional NORTE GRANDE y por otro lado participa de la región transnacional ZICOSUR.

La región NORTE GRANDE, conformada por las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Salta, por el tratado interprovincial de 1999, suscripto en Salta, avanzó en su proceso de institucionalización al firmarse en julio de 2004, en Resistencia, Chaco, el Estatuto del Norte Grande, por el que se reglamentó el

³¹ La Región del Noroeste Argentino (NOA), fue creada por un tratado interprovincial firmado en 1994; la Región de la Patagonia, por el tratado celebrado en la ciudad de Santa Rosa, en 1996; la Región del Nuevo Cuyo, por el tratado de integración económica de 1998; la Región Centro, cuyo tratado inicial fue suscripto entre las provincias de Córdoba y Santa Fe, en 1998, al que posteriormente se incorporó la provincia de Entre Ríos, por el tratado de adhesión en el año 1999; la Región del Norte Grande, por el "tratado parcial interprovincial de creación del Norte Grande Argentino (NOA-NEA)", del año 1999. En Zubelzú, Graciela, "Provincias y relaciones internacionales", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", septiembre de 2005.

funcionamiento de su organización, estructurada en un Consejo Regional del Norte Grande, integrado por la Asamblea de Gobernadores, una Junta Ejecutiva y una Secretaría Técnica y que tiene como meta estudiar la factibilidad de proyectos y ejecución de grandes obras³², como podría ser el emprendimiento de la construcción del gasoducto del norte; el complejo multimodal de cargas que contemplará un nuevo puente sobre el río Paraná, que unirá la localidad correntina de Riachuelo, con la ciudad de Barranqueras, Chaco, y que permitirá el flujo de tres tipos de transporte: ferroviario, vial y fluvial, etc., entre otros emprendimientos.

La Legislatura de la Provincia de Corrientes, aprobó el tratado interprovincial del Norte Grande Argentino, por ley 5512, de fecha 17 de junio de 2003.

El otro caso es la región transfronteriza ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), que tiene su antecedente inmediato en el Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEI-COS), surgido en 1977, como consecuencia de los Encuentros de Integración Regionales Fronterizos realizados en Salta, Argentina, en el marco de la Feria Internacional del Norte Argentino (FERINOA) y toma cuerpo a partir del I Encuentro ZICOSUR – Asia Pacífico, realizado en Chile, en el año 1997, en el que además de los representantes regionales de la zona, participaron embajadores y empresarios de distintos países de Asia y Oceanía.³³

Está compuesta por estados, provincias y departamentos geográficamente próximos de varios países: el Norte Argentino (Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán), Sud-Occidente de Brasil (Matto Grosso do Sul), Paraguay, Norte de Chile (Tarapacá y Antofagasta), y Sur de Bolivia (Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija)³⁴, que interactúan regularmente y comparten en cierto punto un sentido de identidad regional, que proviene de los intercambios comerciales ancestrales, desde la época de la colonia y recreados en las últimas décadas, para lo cual se procura desarrollar un proceso de regionalización de tipo horizontal, con la intencionalidad de potenciar sus esfuerzos para desarro-

³² Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Provincias y relaciones internacionales", Buenos Aires, agosto de 2004.

³³ ZICOSUR, "I Encuentro Regional Corredor Ferroviario-Bioceánico", Resistencia (Chaco), 24 y 25 de junio de 2004.

³⁴ Que es ZICOSUR, en http://www.zicosur.net/Nueva_ZICOSUR/espanol/index1.php?pag=descripcion, de fecha 1/8/2008.

llar el comercio exterior con los mercados del Asia-Pacífico, articulando los corredores bioceánicos, con la opción de contar con puertos, tanto sobre el océano Pacífico como sobre el océano Atlántico para sus operaciones, con el consecuente aumento de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común y con el MERCOSUR.

Las zonas y regiones que se integran tienen con cuanto a sus economías, rasgos comunes: son periféricas en relación tanto a las de sus propios países, como a las de las economías predominantes del subcontinente sudamericano. Por ello, la agenda es amplia, como la integración física y energética, como el intercambio comercial, turístico y cultural, etc.

En el VIII Encuentro llevado a cabo en Salta en 2005, se acordó darle una institucionalidad definitiva, mediante la creación de una estructura orgánica, la que quedó plasmada en el Protocolo de Campo Grande (Brasil), de 2005; que consiste en un Plenario de Autoridades, integrado por gobernadores, prefectos e intendentes regionales del Zicosur, que se reúnen una vez por año en forma ordinaria, salvo que se convoque a reuniones extraordinarias; un Comité Coordinador y una Secretaría Ejecutiva Pro Témpore.³⁵

Su última reunión ordinaria –X Encuentro–, tuvo lugar en Antofagasta, Chile, en el mes de noviembre de 2007, donde se abordaron diversos temas de interés regional y la próxima está prevista su realización en Matto Grosso do Sul, en el segundo semestre de este año 2008.

Conclusiones

La conformación de regiones nacionales autorizadas constitucionalmente, como alternativas para el desarrollo económico y social, pueden ser herramientas útiles, en la medida que los hacedores de las políticas públicas regionales, tengan objetivos claros e intereses conjuntos compartidos; porque la superposición y entrecruzamiento de las regiones, podría llevar confusión de perspectivas entre las provincias que las componen y transformar en estéril cualquier esfuerzo.

A su vez, la participación de las regiones como tales en el MERCOSUR, todavía es una asignatura pendiente, porque no han sido hasta el presente incorporadas en los estamentos institucionales del Mercado Común del Sur.

³⁵ Origen del Zicosur, en http://www.zicosur.net/Nueva_ZICOSUR/espanol/index1.php?pag=origenes, de fecha 1/8/2008.

El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, creado en 2004, aunque no hace expresa mención a las regiones, podría sugerir en forma embrionaria la posibilidad de participación de las mismas dentro del MERCOSUR; pero aún así este organismo no tiene la jerarquía institucional de los demás órganos principales del MERCOSUR y además carece de facultades decisorias, habida cuenta de que solo está habilitado para presentar “recomendaciones” al Grupo Mercado Común.

Siendo el MERCOSUR un proceso de integración de los denominados profundos, no se debería soslayar la característica de la solidaridad, por lo que se debe asegurar la cohesión y armonía de todas las regiones, como lo ha hecho la Unión Europea, por medio del “Comité Económico y Social” y del “Comité de las Regiones”³⁶, considerando “que son organismos de consulta obligatoria en educación, salud pública, redes trans-europeas y cohesión económica y social”³⁷.

Quizás en esta línea argumental, Dromi, en 1996, siendo asesor presidencial, presentó una iniciativa conocida como RESA (Regiones Económicas y Sociales en la Argentina), que tenía como ejes básicos la descentralización, la eliminación de superposición de funciones entre entes nacionales y provinciales y la optimización de la asignación de los recursos y eficiencia en cada región. Sostenía que mientras la “provincia” es la escala descentralizadora del poder en lo político-institucional, la “región” constituye la escala descentralizadora del poder en lo económico-social. Esta propuesta preveía que las regiones fueran seis –Noroeste, Nordeste, Nuevo Cuyo, Patagonia, Mediterránea y Bonaerense– y que podrían tener representación en las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del MERCOSUR, como también enviar representantes a los Comités Técnicos y ser consultadas sobre diversas cuestiones económico-sociales con carácter vinculante³⁸. Pero no tuvo respaldo ni apoyo por las provincias, al ser percibida como gestadas por el poder central.

³⁶ Nothomb, Simón Pierre, “Regiones fronterizas en la Unión Europea: Repercusiones sociales y regionales”, Secretaría General, Comité Económico y Social (CES), Bruselas, año 2003.

³⁷ Vittini, Iris, “El Foro Consultivo Económico y Social en el MERCOSUR, la experiencia europea, Comité Económico y Social y en el proceso de integración del Grupo Andino”, en “La integración hacia el siglo XXI”, Educat, Pelotas, año 1996, pág. 411.

³⁸ Colacrai, Miryam y Zubelzú, Graciela, ob.cit., págs.11/12.

El rechazo al proyecto de Dromi, no es óbice para que desde las provincias o regiones se reclame su inclusión e intervención en los organismos del MERCOSUR, porque lo que se quiere es fortalecer las zonas periféricas y que no queden al margen del proceso de integración sub-regional, porque existe justificada preocupación de los agentes gubernamentales y los actores sociales locales, de que el proceso de integración no se limite solamente al desarrollo del eje Buenos Aires-Sao Paulo, quedando el resto del país como convidado de piedra, por una parte y por la otra, que dado que las provincias y regiones no pueden sustraerse al cumplimiento de las imposiciones de los organismos del MERCOSUR, siendo obligatoria la aplicación de las normas en el orden interno de los Estados partes, se les debería permitir la intervención efectiva en la toma de decisiones, en la que se verán ineludiblemente vinculados.

Claro está que, las asociaciones regionales son estructuras y sistemas complejos, multidimensionales, por lo que para obtener resultados exitosos se deben adoptar y cumplimentar muchas políticas de toda índole, pero aunque no sea un factor suficiente, si es necesario el tratamiento particularizado de las regiones.

La ausencia formal de las regiones en el diseño organizativo del MERCOSUR, puede atentar contra un mejor desenvolvimiento de nuestro proceso de integración, al no tener contacto directo con las realidades locales, sus potencialidades y necesidades, por lo que la conformación actual de los órganos mercosurianos, deberían ser revisados y eventualmente modificados, permitiendo la participación institucional y activa de las diversas regiones existentes o a crearse, en orden a lograr mayor eficacia de las políticas a través de las normativas que se adopten, profundizando el proceso de integración hacia el mercado común.