

LA REGIÓN ARGENTINA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1994
(1998)

SUMARIO

1. La inserción de la región en el país y de ambos en el mundo globalizado.....	561
1.1. Situación jurídica actual del país en el mundo	561
1.2. Las soluciones amistosas y la responsabilidad provincial	563
1.3. Las inversiones extranjeras y las demandas externas.....	564
1.4. La deuda externa y las Provincias.....	565
1.5. Soberanía nacional y autonomía provincial.....	565
1.6. La región en la Argentina y en el mundo.....	565
1.7. El doble sentido del federalismo.....	566
1.8. El culto permanente al centralismo	566
1.9. Los mecanismos reales de centralización y su vigencia	567
1.10. El fundamento constitucional de ese poder.....	569
1.11. Resumen empírico-constitucional.....	569
1.12. El caso de los municipios	570
2. La futura región argentina: ¿Realidad o ficción?	570
2.1. El fantasma de la secesión.....	570
2.2. Algunas comparaciones internas	571
2.2.1. Los grandes mitos argentinos	571
2.2.2. La triste realidad.....	572
2.3. La realidad provincial ante la esperanza regional	572
2.4. Algunas proporciones económicas.....	572
2.4.1. Asimetrías y disfuncionalidades inevitables	572
2.4.2. Provinciales	573
2.4.3. El paradigma de asimetría.....	573
2.4.4. El Gran Buenos Aires.....	574
2.4.5. El País en el mundo	574
2.4.6 El uso emotivo del lenguaje no soluciona realidades	574

2. 4. 7. El atraso en la iniciativa provincial.....	574
3. Creación, fines y límites de las regiones	575
3.1. Es facultad exclusivamente provincial.....	575
3.1.1. La iniciativa de la regionalización.....	575
3.1.2. Una Provincia puede integrar más de una región	576
3.1.3. La regionalización por ley nacional.....	576
3.1.4. Requiere conocimiento, no aprobación, del Congreso	577
3.1.5. No requiere conocimiento del Poder Ejecutivo.....	577
3.1.6. No procede el control administrativo nacional de las regiones	577
3.2. Sus fines pueden ser políticos.....	578
3.2.1. Planteamiento del problema.....	578
3.2.2. El nuevo orden nacional y mundial	579
3.2.3. Criterios de interpretación	579
3.2.4. La organización y los poderes regionales	580
3.3. Los límites de la regionalización.....	580
3.3.1. Conflictos judiciales inter regionales: la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	580
3.3.2. Legislación federal.....	581
3.4. Una advertencia final	581

LA REGIÓN ARGENTINA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1994¹ (1998)

1. *La inserción de la región en el país y de ambos en el mundo globalizado*

El tema no ha de verse exclusivamente a partir del sistema de la Constitución, sino que debe además enmarcárselo dentro de la propia situación mundial por la que atraviesa *el país*,² antes de pasar incluso a la propia situación fáctica de la región dentro del país. De otro modo se incurre en el riesgo de hacer análisis desprovistos de un encuadre adecuado en la realidad histórica que nos toca vivir. También es necesario, desde luego, tener presente el contexto histórico previo.³

1.1. *Situación jurídica actual del país en el mundo*⁴

Aunque no todos lo tengan presente en cada tema institucional, el proceso de globalización de la economía, las finanzas y el derecho nos ha tomado como país en un determinado momento histórico que *también* hemos plasmado en la Constitución de 1994.

¹Versión corregida de la conferencia antes publicada en CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, Buenos Aires, 1997, p. 195 y ss. y reproducida en RAP, n° 225, Buenos Aires, 1997.

²Algo de esto adelanta ROSEMBUJ, TULLIO, en CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, *op. cit.*, p. 18.

³Al respecto nos remitimos a DOMÍNGUEZ, ROBERTO RUBÉN, “La regionalización como expresión de los procesos políticos institucionales,” en CFI, *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, *op. cit.*, p. 152 y ss., p. 154-5. Ver también la evolución histórica de los mapas coloniales y post-independencia, que sugieren un proceso de desintegración, en MENEM, CARLOS, y DROMI, ROBERTO, *Argentina por regiones*, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 19 y ss.

⁴Nos remitimos al mayor desarrollo y antecedentes expuestos en el cap. VI, “Fuentes supranacionales del derecho administrativo,” del primer tomo de nuestro *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, FDA, 1998, 5ª ed. Una versión menos completa se encuentra en las anteriores ediciones y en el cap. II del libro *Derechos Humanos*, de GORDILLO-GORDO-LOIANNI-ROSSI, FDA, 1998, 3ª ed. Ver también CSJN, *Cafés La Virginia*, LL, 1995-D, 277, con nota “La creciente internacionalización del derecho y sus efectos,” y su específica reiteración en *Dotti*, 7-V-1998, considerandos 8º y 9º.

En materia de derechos, en particular Derechos Humanos, nos hemos sometido *constitucionalmente* —ya lo estábamos legal e internacionalmente desde 1984—, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica que es el que aplica la Convención Americana de Derechos Humanos —y por añadidura a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—, cuyo rol analizaremos más abajo.

Tenemos allí un tribunal supranacional, además de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos de carácter supranacional y supraconstitucional;⁵ tanto sus sentencias como sus opiniones consultivas son obligatorias en el derecho interno.⁶

Ello es igualmente aplicable a los demás tratados de derechos humanos que menciona el art. 75 inc. 22 de la Constitución y a los que se van suscribiendo posteriormente.⁷ También la Constitución reconoce los derechos de los Tratados en general como obligatorios y de superior rango que las leyes: Solamente en medio ambiente la Argentina tiene suscritos múltiples tratados internacionales que son derecho vigente y operativo, como lo ha dicho la CSJN a propósito de las normas de ALADI (*Cafés La Virginia*)⁸ incluyendo las normas derivadas o secundarias dictadas a partir de los mecanismos normativos previstos en los tratados. (*Dotti*, 1998.)

Aún las normas supranacionales *prima facie programáticas* son de aplicación operativa cuando hay una irrazonable demora del legislador en instrumentarlas, según lo ha resuelto la Corte en el caso *Ekmekdjian*.⁹ Claro está, si la programaticidad es demasiado explícita y manifiesta, como el condicionamiento de la seguridad social a las posibilidades económicas de la sociedad y el país mismos, ello no variará en tanto no cambien las circunstancias fácticas mencionadas: Así en el caso *Chocobar* en materia de jubilaciones. (1997.)¹⁰

⁵ Ver las referencias y remisiones de la nota precedente.

⁶ Así ha sido resuelto en forma unánime y reiterada por nuestra CSJN, en *Giroldi*, 1995, *LL*, 1995-D, 462; *Bramajo, DJ*, 1996-196; *Arce*, 1998, *LL*, 1997-F, 696, con nota “Los derechos humanos no son para, sino contra el Estado.” Esto abarca la obligación que también nos crean nuestras manifestaciones en los foros internacionales, como se aclaró en *Arce*, todo ello en el contexto de una interpretación armónica del sistema internacional que nos rige.

⁷ La Convención Interamericana contra la Corrupción, que comentamos en el cap. XVI del t. 1, 5ª ed., 1998, de nuestro *Tratado de derecho administrativo, Parte General*; la Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de Personas (ley 24.820, que le da jerarquía constitucional “en los términos del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional,” *B.O.* del 29-V-97); la ley 24.632 que aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, que prevé en su art. 11 pedir opiniones consultivas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la ley 24.658, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo del Salvador, *B.O.* 17-VII-96.

⁸ *LL*, 1995-D, 277, con nota de AGUSTÍN, “La creciente internacionalización del derecho y sus efectos.”

⁹ *Fallos*, 308: 647; *ED*, 148: 338.

¹⁰ 1996, *LL*, 1997-B, 247. Es lo que habíamos explicado en 1994 para todo el sistema del art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos: Ver el cap. VI de *Derechos Humanos, op. cit.*

Además ha dicho la Corte en el caso *Giroldi* de 1995 que cuando el inc. 22 determina que los tratados de Derechos Humanos se aplicarán “en las condiciones de su vigencia” esto significa *según sean interpretados y aplicados por los organismos supranacionales pertinentes*, incluyendo las *opiniones consultivas*.¹¹ Además cabe tener en cuenta la jurisprudencia europea, como lo van reconociendo votos aislados en la CSJN.

El mismo art. 75 en su inc. 24 prevé la transferencia de soberanía a los órganos regionales que se constituyan. Por ahora no se ha materializado: El MERCOSUR no tiene ningún organismo supranacional, todo se maneja con consenso y acuerdo, por lo tanto no se ha usado todavía la cláusula constitucional.¹²

1.2. *Las soluciones amistosas y la responsabilidad provincial*

A su vez en el caso *Birt* la Corte —en el último voto—¹³ reconoce que existe un sistema de transacciones internacionales del país ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que el país debe honrar y los tribunales locales aplicar. Existen así diversas “soluciones amistosas” en virtud de las cuales el país cambió su legislación o su jurisprudencia: 60 causas más se hallan en trámite.

Ahora bien, a veces las causas involucran hechos que son, internamente, responsabilidad de las provincias: Pero por ellos debe responder el país, como en *Garrido y Baigorria*.¹⁴

¹¹ *Giroldi*, LL, 1995-D-4612; GORDILLO, “La obligatoria aplicación interna de los fallos y opiniones consultivas supranacionales,” nota al fallo *Giroldi*, en la revista *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n° 215, 1996, p. 151 y ss.; reiterado en *Bramajo*, DJ, 1996-196, considerando octavo; *Arce*, LL, 1997-F, 696; ampliar en el t. 1 del tratado, 1998, 5ª ed., cap. VI.

¹² Ver CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Estudios de derecho público*, Depalma, 1995, p. 187 y ss.; BARRA, RODOLFO, “Derechos de la integridad y Mercosur,” en el libro *El derecho administrativo argentino, hoy*, 1996, p. 31 y ss.; GONZÁLEZ, FLORENCIA, “Solución de conflictos en un sistema de integración: Los casos del Mercosur y la CEE,” en INTAL, *Integración Latinoamericana*, año 17, 1992, p. 33 y ss.; “Legislación y administración en un sistema de integración: El caso de la Comunidad Europea,” Buenos Aires, *RDA*, n° 14, 1994, p. 455 y ss.; GONZÁLEZ-OLDEKOP, FLORENCIA, *La integración y sus instituciones*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997; HITTERS, JUAN CARLOS, “Solución de controversias en el ámbito del MERCOSUR (Hacia un derecho comunitario),” LL, 18-VI-97; DROMI, ROBERTO, *Derecho administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, 5ª ed., 1996, cap. XIII; GROSS ESPIEL, HÉCTOR, *El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea*; VITERBORI, JUAN CARLOS, “Solución de controversias en el Mercosur,” LL, 1995-A-718; DREYZIN DE KLOR, ADRIANA S., “El sistema de solución de controversias en el Mercosur,” LL, 1995-C, 1195; “Hacia el ordenamiento jurídico del Mercosur,” LL, 1996-C, 1189; BONSON RAFART, JUAN CARLOS, “El Mercosur y la importancia del Protocolo de Ouro Preto,” ED, 162-973; BLOCH, ROBERTO, “Aportes para la solución de conflictos en el Mercosur,” JA, 1995-II-881; BOGGIANO, ANTONIO, *Derecho internacional y derecho de las relaciones entre los ordenamientos jurídicos*. Ius inter iura, Buenos Aires, La Ley, 1997, p. 77-99.

¹³ LL, 1995-D-292, con nota de AGUSTÍN: “¿Una excepción a la ley 24.447?”

¹⁴ CUIRIEL, ALICIA y GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS, “Corte Interamericana de Derechos Humanos: el primer fallo contra el Estado argentino,” *Revista Jurídica del Centro de Estudiantes*, n° 8, 1996, p. 36 y ss.; ver también CUIRIEL, ALICIA, “Corte Interamericana de Derechos Humanos: El caso Guillermo José Maqueda c/República Argentina,” LL, SJDA, julio de 1997.

Y es el país, como único titular de las relaciones exteriores, quien llega a un acuerdo transaccional en Washington, aceptando la responsabilidad internacional del Estado, lo que luego obliga internamente a la Provincia responsable directa e inmediata del hecho: Si la Provincia no paga lo hará la Nación por ella y se lo descontará del régimen de coparticipación federal.

Cuando la denuncia o la demanda la recibe la Nación argentina se informa a la provincia y se le piden antecedentes, se recibe su aporte si lo brinda, etc.; pero quien en definitiva contesta la denuncia o la demanda es la Nación. Si la provincia se ocupa de colaborar con la Nación, puede acompañar la comisión nacional que acuda a Washington a negociar e ir a coadyuvar en el proceso, pero carece de poder de decisión en lo que la Nación eventualmente decida, conteste o transe.

Las provincias, claro está, sienten de este modo que han perdido poder de autodeterminación,¹⁵ pero es la Convención Americana de Derechos Humanos que estableció este sistema, y además es el sistema que estaba rigiendo en el mundo. Las provincias no son así sujetos de este tipo de derecho supranacional o internacional, y la única forma de implementar el mecanismo de control supranacional es tomando como sujeto demandado o denunciado a la Nación misma, no a la Provincia.¹⁶

1.3. *Las inversiones extranjeras y las demandas externas*

Lo mismo ocurre en materia de inversiones extranjeras cuando existe un tratado mutuo de protección. Existen decenas de tratados bilaterales que instituyen un tribunal arbitral internacional (mecanismo éste que explicamos en el capítulo XVII del t. 2, 3ª ed., 1998), desde luego superior a los fallos de nuestra CSJN. Dichos tratados constituyen un todo homogéneo que también tiene normas de derecho sustantivo como la prohibición de nacionalización o estatización, lo que incluye la provincialización o municipalización y el rescate de servicios públicos concedidos a inversores extranjeros.

Por el mecanismo de las relaciones internacionales, independientemente del caso, pasa aquí algo parecido a las demandas por violaciones a derechos humanos cometidas en provincias: En estos últimos casos es el Estado nacional quien lleva el pleito externo y en caso de perderlo o llegar a un acuerdo, descuenta a la Provincia de su coparticipación federal la erogación externa que ha debido efectuar por los actos y hechos u omisiones provinciales.

¹⁵ Percepción de todos modos errada, pues siempre existió la jurisdicción superior tanto del Congreso de la Nación como de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fue así, siempre, una percepción equivocada. Ahora sólo se acentúa su disfuncionalidad.

¹⁶ Las provincias pueden realizar algunos tratados internacionales y en ellos tendrán una cierta personalidad internacional; pero en el grueso de los celebrados por la Nación la única parte internacional es el Estado federal.

1.4. *La deuda externa y las Provincias*

Así también en el caso de la deuda externa, que es uno de los problemas más graves que tenemos desde hace décadas (*supra*, cap. IV; tomo 1, cap. IV), la contrajo siempre la Nación.

En verdad nunca se le ocurrió a nadie que se debía preguntar a alguna provincia en particular si estaba de acuerdo o no —salvo la participación de los diputados provinciales en el dictado de la legislación que lo permite— y esa pesada carga que tenemos que cumplir, también la maneja la Nación.¹⁷

1.5. *Soberanía nacional y autonomía provincial*

Ya MARIO JUSTO LÓPEZ decía que la soberanía era un mito: La soberanía no es tal en el concierto de las naciones o, por lo menos, nosotros no somos soberanos. Tal vez EE.UU., China o Japón podrán andar un poco más cerca de la autodeterminación, pero nosotros seguro que no.

Ahora bien, eso que se aplica al país lógicamente se hace extensivo a las Provincias: Al perder poder de autodeterminación el país como conjunto, también lo pierden ellas, que forman parte de él.

Consecuencia lógica de ello es que en el caso de tratados supranacionales de integración, “aún cuando las normas versen sobre asuntos de competencia local serán de observancia en las provincias.”¹⁸

1.6. *La región en la Argentina y en el mundo*

Entonces no nos confundamos en el plano interno; no hagamos —como irrealmente hicimos un mito de la soberanía— un nuevo mito —también irreal— de la región y de la provincia, porque estaremos hablando en el vacío. No es lo mismo en Europa, donde hay regiones con una fuerte tradición histórica, étnica, económica o al menos política y a veces hasta bélica, que les dan una fuerza de negociación interior frente al Estado: Sea Escocia, Gales, el país vasco, Cataluña, los flamencos, Chechenia,¹⁹ etc. Ahí es posible hablar de un fortalecimiento de lo supranacional y de lo regional interno, con un debilitamiento del Estado Nacional, porque hay regiones o etnias históricamente fuertes.

¹⁷ Más aún, se sostiene en doctrina que para que las provincias puedan asumir obligaciones externas requieren también intervención nacional: BOGGIANO, ANTONIO, *Teoría del derecho internacional. Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos*. Ius inter iura, “Apéndice. Jurisprudencia de la Corte Suprema,” Buenos Aires, La Ley, 1996, p. 157.

¹⁸ BOGGIANO, *op. cit.*, p. 158.

¹⁹ Usamos ex profeso la grafía que corresponde a la pronunciación rusa, de la cual Chechenia es región beligerante con voluntad de autonomía por la vía de las armas, que virtualmente ganó. La grafía española es actualmente Chechenia, pero en algunos mapas aparece más bien como Chechenistán, con la misma grafía de sus países vecinos de igual etnia, y cuando se independicen tienen pensado un nombre distinto. ¿Imaginaría alguien algo así para una Provincia o una región nuestra?

1.7. *El doble sentido del federalismo*

Es necesario advertir que existe siempre un doble empleo del término “federal” o “federalismo.”²⁰ En un primer sentido cuando hablamos de federalismo a veces estamos pensando en las provincias; por defensa del federalismo, en tal contexto, se entiende defensa de las autonomías provinciales.

Sin embargo, el texto constitucional y en general la legislación y jurisprudencia argentina nacional cuando tratan de la cuestión federal, del caso federal, autoridad federal, norma federal, etc., no están mentando una materia o asunto que pertenezca a la competencia o sea de atribución las provincias, sino que están refiriéndose a una materia que es de competencia de alguno de los órganos de la Nación, sean el Congreso o la Corte Suprema.

Lo “federal” en este sentido no es la fuerza centrífuga de las provincias sino la fuerza centrípeta de la Nación.

En este planteo el artículo 124 no parece un retorno al federalismo por Provincias en el primer sentido, sino en todo caso un paso intermedio hacia el federalismo por regiones con atribuciones propias que las Provincias les confieren y la Nación les respeta en tanto ellas en conjunto no excedan su respectiva competencia territorial ni se cien los demás supuestos de jurisdicción federal —en el segundo sentido—.

1.8. *El culto permanente al centralismo*

Mientras tanto, la herencia cultural del medioevo español no afloja: A pesar del art. 36 de la Constitución, a pesar del art. 29, a pesar de la historia, todavía jueces y abogados, legisladores y juristas, siguen llamando “Leyes” a los decretos-leyes de los dos últimos gobiernos militares.

Si rendimos así culto constante y pleitesía axiológica al centralismo más exacerbado que tuvimos, con qué autoridad no ya moral sino al menos intelectual podemos defender el provincialismo y criticar al centralismo?

A su vez, si las Provincias son las primeras en reivindicar su individualismo pero nunca su pertenencia regional, si hacen como nuestro país en el MERCOSUR, que junto a los demás no atina a crear órganos decisorios regionales y se quiere seguir manejando por los acuerdos y el consenso, sin crear tribunales y

²⁰ Ese doble sentido tiene a su vez un doble origen, el mismo de tantas de nuestras contradicciones. Para MACÓN, JORGE, “Estados Unidos,” en el libro del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, Buenos Aires, 1997, p. 34 y ss., p. 37, federalismo “en la Argentina significa descentralización como en Europa, en Estados Unidos significa centralización.” Pero no es cierto que en la Argentina utilicemos el vocablo en sentido europeo exclusivamente: Todo nuestro sistema constitucional emplea el vocablo en su acepción norteamericana, que es la que corresponde de acuerdo al modelo constitucional que hemos tomado. No es de extrañar entonces que no nos entendamos siempre cuando utilicemos la palabra “federalismo.”

demás órganos regionales, ¿cómo podemos criticar cuando estamos haciendo exactamente lo mismo?

1.9. *Los mecanismos reales de centralización y su vigencia*

En nuestro país institucionalmente las regiones son casi inexistentes; las provincias históricamente débiles, cada vez más débiles. Es cierto que hay intentos de regionalización, pero por ahora no salen de aproximaciones al tema.²¹

Es que toda la historia argentina ha sido un proceso constante de centralización. En primer lugar son nacionales los principales partidos políticos,²² a lo que contribuye un sistema presidencialista exacerbado por infinitos medios,²³ algunos de los cuales fenecen el 24 de agosto de 1998,²⁴ pero falta todavía verlo funcionar en la nueva realidad que se genere a partir de dicho fenómeno. Son también nacionales los impuestos, la economía, el poder de conceder y controlar los servicios privatizados,²⁵ las fuerzas armadas.²⁶

²¹ NOA, NEA, Región Patagónica, etc. En 1998 se ha anunciado un pacto regional entre Santa Fé y Córdoba, cuya evolución cabe esperar.

²² Lo señalaron entre otros AGULLA, JUAN CARLOS, *Federalismo y centralismo*, Buenos Aires, Librería, 1967, p. 161 y ss.; VANOSI, JORGE REINALDO, "Teoría política y federalismo en la Argentina," en el mismo libro dirigido por AGULLA, p. 41. Esta línea histórica sigue vigente, como recuerda DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 158. Cabe destacar que en EE.UU., por el contrario, la realidad política muestra que más que dos grandes partidos hay dos partidos distintos por cada Estado que compone la Unión, por ser los lazos del senador o diputado más fuertes con su Estado natal que con el Presidente o jefe de partido de turno. Entre nosotros ocurre a la inversa.

²³ Por ejemplo y siguiendo otra vez a AGULLA, los partidos políticos suelen depender del presidente y tienen "una estructura vertical en las decisiones" (p. 151), con una disfuncionalidad del Poder Judicial frente a los Gobiernos de facto (p. 153) y también de iure, como ocurre con las infinitas delegaciones legislativas a lo largo de toda nuestra historia: TORRES MOLINA, RAMÓN, "El ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo," *LL*, 22-VII-97, el exceso en el uso de los reglamentos de necesidad y urgencia y el déficit de control judicial a nivel de la Corte Suprema, etc.

²⁴ Por la *vacatio legis* de la legislación delegada, a tenor de la prohibición del art. 76 de la Constitución nacional y el límite temporal de cinco años introducido por la cláusula transitoria octava. Ver t. 2, 3ª ed., 1998, cap. VII, "Regulación económica y social."

²⁵ Según AGULLA, el punto de inflexión fueron las "nuevas" funciones que fue, paulatinamente, asumiendo el gobierno nacional (p. 153), el poder impositivo asumido por el Gobierno Nacional, el desarrollo de las instituciones de la seguridad nacional y policial (p. 154), y "la función de «Estado empresario» que paulatinamente ha ido asumiendo el Gobierno... Las grandes empresas del Estado constituyen factores que van decidiendo la tendencia centralista en las relaciones de poder entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales tales como el Banco Central, Agua y Energía, Ferrocarriles, etc." (P. 154.) En la reforma del Estado la privatización no cambió el esquema de poder Nación-Provincias, pues también se hizo a grandes empresas nacionales o internacionales bajo la órbita y jurisdicción nacional (e incluso internacional, en el caso del arbitraje, como ya dijimos: T. 2, cap. XVII), con lo cual la ecuación de poder si acaso se ha fortalecido en desmedro provincial.

²⁶ Es natural que las fuerzas de seguridad interior sean nacionales: Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional Marítima. Pero también las fuerzas armadas nacionales tuvieron un rol centralizante extraordinario, que llegó al juzgamiento de civiles por tribunales militares, "sacándolos así de la órbita de los tribunales con asiento en cada sede provincial." (CARRIÓ, ALEJANDRO, *La Corte Suprema y su Independencia*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, p. 16.) Hoy no existe tal sometimiento ni pueden los militares intervenir en seguridad inferior, y hasta los fallos militares están sujetos a revisión por la justicia —pero federal: leyes 23.049 y 23.984—. La supresión del servicio

Ello no ocurre solamente en materia de poder formal: Todo el poder informal fluye del mismo modo; menta así AGULLA²⁷ “vías informales que ponen en vigencia, solapadamente, un sistema informal centralista en las decisiones que se toman en las Provincias;” “un mayor centralismo a través de relaciones informales de poder entre el Gobierno nacional y los Gobiernos Provinciales que superan la regulación formal de esas relaciones de poder fijadas por el sistema federal;”²⁸ “La gente provinciana defiende el federalismo, no quizás por una mera necesidad psicológica o folklórica, sino por una simple necesidad de «creencia» en una posibilidad de realización política. Sin embargo, ante la realidad social e histórica del funcionamiento del federalismo en la Argentina, reconoce la existencia de «mecanismos» informales que han incentivado una política centralista.”²⁹

Relata CUETO RÚA³⁰ que “Llegué al Ministerio... con todos los arrestos... de un hombre de la Provincia que ha mirado con fastidio la acción de la Capital Federal. Entonces estaba anímicamente preparado para tomar decisiones que favorecieran los intereses provinciales. Pero pronto advertí que ello era irreal, que no era práctico.”³¹ Y cuenta que reunido con obreros, productores agrarios y productores industriales de Tucumán, les dijo que como Ministro firmaría la resolución que ellos tomaran, para resolver el problema: Nadie aceptó la tesitura; es que, “En el fondo el problema era que había un problema de competencia con la producción salteña y, a ellos, lo que les interesaba era la determinación de la suerte nacional de la producción... los tucumanos no iban a consumir las 600.000 toneladas de azúcar que producían...”³² Este crecimiento del poder federal o central es común a todos los países de sistema federal.³³ Modernamente prosigue la competencia inter regional por el otorgamiento de subsidios o la equiparación en la eliminación de subsidios a todas: si en otras regiones que el NOA quieren consumir azúcar barata, “nosotros también queremos autos baratos y si Buenos Aires y Córdoba

militar obligatorio, que implicaba el sometimiento de ciudadanos de todo el país en sujeción a un mando central también contribuyó a mitigar el centralismo nacional.

²⁷ AGULLA, *op. cit.*, p. 13.

²⁸ AGULLA, *op. cit.*, p. 23.

²⁹ AGULLA, *op. cit.*, p. 85.

³⁰ CUETO RÚA, JULIO C., *El ámbito de las decisiones y el federalismo*, en el mismo libro de AGULLA, *op. cit.*, p. 94 y ss., p. 97.

³¹ CUETO RÚA, *op. cit.*, p. 97.

³² CUETO RÚA, *op. loc. cit.*

³³ Ver por ejemplo MATHIOT, ANDRÉ, *El federalismo en los Estados Unidos*, en el libro de BERGER, CHEVALLIER, DURAND DUVERGER y otros, *El federalismo*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 227-253; en el mismo libro SIGMANN, JEAN, “Las aplicaciones del federalismo en Alemania,” especialmente desde 1945, p. 281 y ss., p. 296: “Tiende inevitablemente hacia el unitarismo.” El mismo camino o tendencia centralizadora ha sido calificado como “inconfundible” por MAUNZ, THEODOR, *Deutsches atsrecht*, 11^a ed., Múnich y Berlín, 1962, p. 173.

no nos dejan consumir autos baratos, pues eliminen los subsidios de los autos.”³⁴ El ejemplo varía de provincia en provincia, pero el tema es recurrente.³⁵

1.10. *El fundamento constitucional de ese poder*

El mecanismo del poder es nacional y el art. 124 de la constitución hay que insertarlo en todo el sistema constitucional: En primer lugar el art. 75 que da facultades residuales al Congreso de la Nación: Todo lo no previsto expresamente en el art. 75 que el Congreso necesite para mejor ejercer sus facultades, y con ello todo lo que excede el marco de una actividad provincial, es nacional.³⁶

Para todo lo que es actividad interprovincial, hay normas de hierro en la Constitución. Si tomamos el precedente de la Constitución norteamericana, la cláusula de comercio interprovincial da lugar automáticamente a la jurisdicción federal.³⁷

En la nueva Constitución no se ha cambiado sustancialmente³⁸ el sistema institucional en cuanto a la división de poderes entre la Nación y las Provincias o regiones. La Nación sigue siendo el ente políticamente predominante, el ente poderoso política, jurídica y económicamente y el que tiene las facultades de jurisdicción y de legislación. El conjunto de las Provincias tiene derecho a tener representantes en los directorios de los entes reguladores previstos en el art. 42 de la Constitución,³⁹ como los usuarios, pero este es un mecanismo nacional que no da lugar a una representación provincial plena. No es una facultad que Puedan ejercer todas las provincias, pues no hay sitios razonables para que todas estén representadas.

1.11. *Resumen empírico-constitucional*

Para analizar realísimamente el tema de la región, entonces, no es buena lógica ni buena percepción de la realidad partir de un ideario provincialista que no tiene sustento histórico, empírico ni constitucional, económico ni político, demográfico, etc. Si a la inversa partimos de la realidad provincial habremos de ver a la región al menos como una posibilidad de mejorar la situación existente, pero no una

³⁴ DOMÍNGUEZ, artículo citado, pp. 156 y 157, quien también agrega supuestos de divisiones provinciales provocadas desde la Nación; p. 161.

³⁵ Así en Misiones, por ejemplo, declaraciones del Gobernador transcriptas en la intervención del Ministro de Economía, CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Seminario Internacional: Federalismo y Región*, Buenos Aires, 1997, p. 146.

³⁶ Por ello resulta atendible la opinión según la cual las Provincias no tienen competencia para celebrar tratados de integración internacional: BOGGIANO, *Teoría del derecho internacional*, op. cit., p. 157.

³⁷ Para una explicación más detallada nos remitimos al cap. XV del t. 1 de nuestro *Tratado de Derecho Administrativo*, 5ª ed., 1998.

³⁸ Existe una línea conceptual de transferencia y fractura de poder, es cierto, pero no tan fuerte como se pretende aquí en el presente tema. Nos referimos al encuadre general en el citado t. 1, cap. III.

³⁹ Nos remitimos a lo expuesto en el cap. XV del t. 1, *Parte general*, 5ª ed., 1998, de nuestro *Tratado de derecho Administrativo*.

idea remota a considerar morosamente, sino como una oportunidad institucional que es indispensable aprovechar para no perder —las Provincias— otra vez el tren de la historia.

No hay mejores alternativas reales.

1.12. *El caso de los municipios*

Me impactó una vez en un libro norteamericano el dato de que en EE.UU. hay 150.000 municipios, y además que la manera de manejar esto era por asociaciones voluntarias para fines comunes: Ese libro decía que nada más sencillo que hacer esto. Pero si uno se traslada a la realidad nacional, debe reconocer que sin saber si esa afirmación es cierta o falsa en Estados Unidos, de cualquier manera no resulta aplicable en nuestro país. Acá no podemos engañarnos: Hacer acuerdos intermunicipales no es de lo más sencillo, es de lo más difícil. Lo mismo se aplica a los pactos interprovinciales para la creación de regiones que tengan un poco más de poder en el reparto nacional.

2. *La futura región argentina: ¿Realidad o ficción?*

2.1. *El fantasma de la secesión*

No creo que nadie, ninguna Provincia, se encuentre con intenciones de hacer una secesión política de verdad respecto de la Nación. Entonces olvidémonos de los fantasmas de la “secesión” en la Argentina, que a veces se argumentan sin sustento fáctico alguno.

No existe en la Argentina ni como rumor: Cuando se la arguye, es tan sólo una forma más de resistencia al cambio, de querer mantener a ultranza el mito provincial o municipal. Hasta en el Brasil dicen algunos que los “*gauchos*” se van a hacer independientes, en cualquier lado hay rumores de secesión. Acá no, este es un país que está demasiado centralizado como para que sea posible que alguien piense en la secesión. No es una alternativa realista; no cabe pues agitar fantasmas al respecto.⁴⁰

⁴⁰Nos parece pues una voz más centralista que localista, en sustancia, la que expresa que “Todo debe efectuarse con el más escrupuloso respeto de las autonomías provinciales y municipales, esenciales en nuestro federalismo, que no deben ser lesionadas por la regionalización.” (HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 173.) Digámoslo una vez más, las provincias y municipios actuales no son una base federal de existencia empírica como demostración de federalismo. El país está centralizado, todos los datos lo demuestran. No invoquemos pues provincias y municipios sin poder real para oponerlos frente a la única opción de progreso federal que nos ofrece la constitución, que es la región. No defendamos mitos, luchemos por realidades. Al paso que vamos, la región deberá ser sumada a la lista de los mitos argentinos.

2.2. *Algunas comparaciones internas*

2.2.1. *Los grandes mitos argentinos*

Hagamos este intento de fortalecimiento local, a ver si lo podemos conseguir por regiones ya que por Provincias, Hay que hacer en cada lugar una región sin querer salvar el mito (pues no es una realidad) de las Provincias. La provincia como institución de poder ya desapareció de la realidad, si es que alguna vez existió,⁴¹ salvo quizás la Provincia de Buenos Aires.

Es igual al viejo mito de la soberanía: La Antártida todavía la dibujamos en los mapas escolares como parte del país al igual que las islas Malvinas. De las Islas Malvinas sabemos que no “son”⁴² nuestras, pero las dibujamos.⁴³ Las otras islas, Georgias del Sur, etc. también las dibujamos, medio lejos, porque sabemos que están demasiado distantes y ahí no llegamos a tiempo, llegan primero los otros. A la “Antártida Argentina” la dibujamos en los mapas como “nuestra” y con todo tenemos un tratado suscrito en el cual reconocemos que no tenemos soberanía sobre parte alguna de la Antártida, con lo cual ni siquiera existe cartográficamente, desde el plano internacional, una zona que sea denominable “Antártida Argentina.” Si hasta bases extranjeras permanentes hay allí, por cierto que sin

⁴¹ Como dice MACÓN, artículo citado, p. 37, “La tradición en la Argentina al respecto es el centralismo, empezando por el virreinato. Sólo luego, durante algunas décadas del siglo pasado, hubo descentralización pero cuando la. Nación se unificó un poco después de la mitad del siglo pasado, lo hizo bajo el signo de la centralización, a pesar del régimen federal explícito que se adoptó, básicamente porque la primera necesidad era la unidad.” Habla también del “federalismo de integración” y “federalismo como descentralización,” ASENSIO, MIGUEL ANGEL, “El federalismo fiscal en Suizo y Australia,” en el libro citado, p. 51. El aserto de MACÓN, que nuestro centralismo viene del virreinato, es compartido por BALLBÉ MALLOL, MANUEL, “Experiencias de regionalización en distintos países,” en el libro citado, p. 15: “El gran reto de los estados de tradición latina como España es el de superar los valores y los principios centralistas, tarea nada fácil, si se piensa que la cultura latina es una cultura construida durante cuatro siglos bajo un sistema, un modelo de organización, una cultura de corte canónico” (p. 15); “El Derecho Romano cristiano implica la construcción de un derecho centralista jerárquico con todos los valores que provienen de ese sistema. Un modelo piramidal, donde la concentración de todo el poder está en la cúspide de esa pirámide, una organización centralizada y compuesta por expertos que tienen el monopolio de la interpretación, de la divulgación, de la información” (p. 16); “...pretendemos... ser... los... que tienen el monopolio de la verdad y la clave de las soluciones correctas. Por eso, nos es tan difícil superar el esquema centralista.” Si venimos de cuatro siglos de centralización, y nuestro sistema en el Virreinato es la centralización, y nuestra cultura es de centralismo burocrático, ¿cómo podemos luego sostener que somos un país federal en el sentido supuestamente europeo, de descentralización? Simplemente, no es cierto; ni la historia, ni los hechos, ni la cultura, hacen otra cosa que demostrar siempre lo contrario.

⁴² El uso oficial y propagandístico del lenguaje contribuye a perpetuar el defecto de razonamiento. “Son” argentinas en un sentido aristotélico de “esencias” (terna que explicamos en el cap. I, primera parte, del t. 1 de nuestro *Tratado*); como la vieja “esencia del ser nacional,” pero no son empírica y materialmente argentinas. (Al menos por ahora.) En todo caso nuestra posición nacionales que “deberían ser” argentinas pues nos las quitaron por la fuerza en violación al derecho internacional. Pero no nos engañemos con nuestras propias palabras: Deberían ser argentinas, no lo son.

⁴³ Hasta en los membretes oficiales de ambas cámaras del Congreso, ejemplo egregio; cabe de todo lo que tiene de negativo una forma de practicar la política: Como retórica, sin pragmática, con esencialismos aristotélicos vacía de otro contenido que el emotivo.

“autorización” específica y puntual nuestra: La del tratado antártico basta y sobra. No hagamos pues esencialismo aristotélico con todo, o no progresaremos en nada. No digamos entonces que “La República Argentina es, esencialmente... federal.”⁴⁴

2.2.2. *La triste realidad*

Simplemente, no es cierto. La Argentina es centralista, hipercentralista; su historia lo confirma, también su cultura.⁴⁵

Es por reconocer ese defecto, que el sistema de provincias no ha podido nunca revertir, que se trata objetivamente de insertar las regiones en el sistema. Sin duda que detrás de cada sugerencia de regionalización hay algún proyecto político determinado, como también hay proyectos políticos de parte de más de un defensor del provincialismo: Pero si fuéramos a juzgar cada proyecto según su autor y no sus méritos, incurriríamos en el clásico defecto de la falacia *ad hominem*, que no perjudica al tercero sino al que la utiliza. Primero debemos reconocerlo, admitir de qué realidad partimos, o de lo contrario jamás tendremos un diálogo fructífero. Pues si creemos que las Provincias son fuertes y sólo es cuestión de establecerlas más, ya iniciamos caminos divergentes de la realidad. Partiendo de la base de que en realidad la mayoría son débiles frente a la Nación, parece-nos obvio que la regionalización ofrece al menos una posibilidad de cambio, una alternativa de fortalecimiento más realista que la pura reafirmación provincial conceptual o verbal, efectuada en los discursos pero imposible hasta el presente de ser trasladada a la realidad de las fuerzas de poder.

2.3. *La realidad provincial ante la esperanza regional*

2.4. *Algunas proporciones económicas*

La región constituye una posibilidad de progreso provincial, pero no podemos partir de imaginaciones sino de realidades. No es útil al progreso provincial y regional hacer arabescos mentales con el dibujo de las Provincias es sólo un boceto, un *esquisse*, un dibujo, un mapa que no se condice con el terreno ni la realidad subyacente; no son realidades firmes y duras que puedan litigar en el sentido de pelear poder con la Nación.

2.4.1. *Asimetrías y disfuncionalidades inevitables*

Entonces, las provincias que puedan, quieran y celebren tratados interprovinciales, van a dar un cierta mayor simetría al país; no completa, es demasiado pedir, pero algo mejor tal vez. Es posible que se unan primero los fuertes, por ejemplo

⁴⁴ GARCÍA, DIEGO, intervención en CFI, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁵ BALLBÉ MALLOL, *op. cit.*, p. 15; MACÓN, *op. cit.*, p. 37.

Córdoba y Santa Fe según el intento de 1998, después se van a juntar algunos más fuertes y van a quedar, quizás, los más débiles aislados.

Con lo cual, ese enano⁴⁶ macrocefálico famoso que somos va a tener todavía una cabeza macrocefálica, un brazo fuerte, una pierna fuerte, el otro brazo pequeño, etc.: Realmente va a ser estética, mente impresentable. Por lo menos el monstruo de una cabeza grande se entiende. Este va a parecer un cuadro de DALÍ.

Pero no es cuestión de preocuparse por la estética cuando los problemas sociales y económicos se multiplican ante un sistema institucional disfuncional. Con los defectos que pudiere llegar a tener, la regionalización impulsada por las Provincias en forma autónoma va a ser por lo menos algo mejor que la situación actual, y creará fuentes de poder no centralizadas un poco más importantes que la nada actual.

2.4.2. *Provinciales*

En una Provincia que conozco y quiero mucho —y no la voy a mencionar precisamente por ello— me decían “qué podemos hacer, somos menos del 1% del Producto Bruto nacional y menos del 1% de la población del país.”

2.4.3. *El paradigma de asimetría*

No hay dudas históricamente para mí —y lo digo como provinciano e hijo de provincianos— que las provincias han carecido siempre de poder frente a la Nación, quizás con la excepción de La Rioja en la década del 90, en que casi fuimos una “colonia” de esa provincia;⁴⁷ pero salvo ella y Buenos Aires no hay provincia alguna que haya pedido proporcionalmente obtener más de la Nación en esta lucha por el poder, el dinero, la inversión pública y privada, la influencia, todo.⁴⁸

⁴⁶O gigante, según los gustos y las opciones semánticas con las cuales darse su propia versión óptica de la realidad.

⁴⁷Como hijo de catamarqueño, permítasenos la licencia de la pulla vecinal. Pero tenemos grandes y muy buenos amigos en todo el espectro político de la Rioja, provincia de la cual hemos sido muchas veces agradecido huésped, a la cual respetamos y... bueno, envidiamos.

⁴⁸La performance comparativa de La Rioja en obtención de beneficios federales es sin igual en la década de 1990. Solamente en aportes del tesoro nacional se encuentra en primer lugar, seguida de Tierra del Fuego con más de doce veces menos (cuadro de la p. 144 de MENEM-DROMI): En recursos propios es antepenúltima (p. 145); en gastos en personal, tercera (p. 139); en erogaciones totales, tercera (p. 140); en coparticipación federal, tercera (p. 143); en empleo público, primera (pp. 151 y 153); en aportes del tesoro nacional respecto del total de recursos corrientes, primera en más de diez veces más que la segunda (pp. 149 y 150). ¿Puede encontrarse mejor justificación en contra del manejo provincializado del país en comparación a un manejo regionalizado?

2.4.4. *El Gran Buenos Aires*

Podemos tomar ese dato al revés. En la Capital Federal y el Gran Buenos Aires estamos viviendo el 70% de los argentinos y tenemos el 80% del poder económico real; esto reproduce a escala local la posición del país en el mundo.

2.4.5. *El País en el mundo*

El país es socio del Fondo Monetario internacional, lo mismo que Francia, Japón, Alemania: Cada uno de éstos tiene un 5 % de aporte de capital y de voto EE.UU. tiene un 20 %. La Argentina junto con varios países más tiene en conjunto menos del 1%.

Se imaginarán entonces que el peso del voto argentino en el FMI es relativamente escaso —digamos, inexistente: Es del orden del 0,...%. Si a ello le sumamos nuestra situación de deudores crónicos y a su vez solicitantes crónicos de crédito para pagar los intereses de lo que debemos, fácil es advertir cuán irreal es afirmar que no debemos aceptar tal o cual recomendación del Fondo.

Una relación especial como aliado extra OTAN de los EE.UU. no va a cambiar nuestra realidad, simplemente le podremos decir a los vecinos: “Cuidado que llamo a mi hermano mayor,” pero no da para más de eso. Igual ocurre si creemos a quienes pronostican que dentro de pocos años estaremos entre los diez primeros países del mundo. Simplemente, no es serio: Con esa base lógica no se puede construir nada autosustentable.

2.4.6. *El uso emotivo del lenguaje no soluciona realidades*

No es con quejas o aspiraciones “legítimas” y “justas” que podemos revertir la realidad y la tendencia histórica interna. Lo único que podemos materialmente hacer, con visos de utilidad, es celebrar estos tratados regionales que prevé el art. 124 y apurarnos porque si no algún día lo va a hacer la Nación, aunque sea inconstitucionalmente y de oficio.

2.4.7. *El atraso en la iniciativa provincial*

En verdad, las Provincias llevan mas de 100 años de retraso en esto, porque la Constitución no impedía hacer tratados y no se hicieron. No se crearon regiones y hoy se plantea otra vez el dilema de si se delega o no, si con ello va a desaparecer o no alguna Provincia “inviable,” término que despierta enconos antes de ser pronunciado. Ojalá que las provincias puedan crear regiones que sean medianamente viables, para lo cual no tienen mas remedio que cederles un poco de sí mismas: darles existencia; darles patrimonio, darles personalidad jurídica.⁴⁹

⁴⁹ Es tal la pasión que a veces se deposita en el tema, que las posiciones se entrecruzan: Los partidarios de una ley nacional de regionalización admiten que las regiones tengan personalidad

Darles potestad pues si no es seguir como estamos ahora: 0,1 % del P.B.I., 0,1 % de la población, 0,1% del poder. Cambiarán los porcentajes de provincia en provincia, pero no el panorama general.

3. Creación, fines y límites de las regiones

3.1. *Es facultad exclusivamente provincial*

Si bien existe alguna opinión en el sentido de que la Nación podría crear las regiones, o que ello es una facultad concurrente entre la Nación y las Provincias,⁵⁰ parece claro que se trata de una atribución exclusivamente provincial.⁵¹ Aunque hay provincias que prevén su integración en regiones,⁵² ello no es necesario ante la previsión de la norma constitucional nacional, que opera explícitamente como habilitación a las Provincias para integrarse, con o sin previsión constitucional local.

3.1.1. *La iniciativa déla regionalización*

En el discurso regionalista existe acuerdo en que las regiones deben crearse⁵³ por impulso o iniciativa de las provincias, que debe ser un proceso espontáneo.⁵⁴

Debemos prestar atención a la lección de la historia en esta materia de inexistencia de acuerdos intermunicipales fructíferos. La única forma de evitar la tendencia federalista centrípeta, centralizadora, que lleva toda la historia del país, es que las provincias no repitan lo que han hecho los municipios: No ponerse de acuerdo en acuerdos asociativos interjurisdiccionales de carácter normativamente superior.

Ahora que como país estamos inmersos en una tendencia globalizadora en la cual la propia Nación ha perdido fuerza sensiblemente —y la va a seguir per-

jurídica —aunque le llaman personería— (MENEM-DROMI, *op. cit.*, p. 9); los defensores de posiciones no centralistas les niegan dicha condición: GUIDI, GRACIELA y MAYER, CELIA, “Concertación y cooperación en el acuerdo de los conjuntos regionales,” en CFI. *op. cit.*, p. 185 y ss., p. 192.

⁵⁰ MENEM-DROMI, p. 199 y ss. Reiteran el criterio, ahora en favor de una facultad concurrente, en la p. 400. En sentido similar QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Buenos Aires, Zavallía, 1996, p. 707; HERNÁNDEZ (H.), ANTONIO MARÍA, “Estudio sobre los aspectos jurídico-institucionales de la regionalización,” en CFI, *op. cit.*, con el alcance que explica en la p. 171 y sus referencias.

⁵¹ Ampliar en MERCADO LUNA, RICARDO, “Competencia y voluntad «creadora» de regiones en la Constitución nacional,” *LL*, 21-VII-97; FRÍAS, PEDRO J., en *La Constitución argentina de nuestro tiempo*, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 422; BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Tratado elemental de derecho constitucional*, t. VI, *La reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, Echar, 1995, pp. 386 y 530; HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 171.

⁵² Ver la enumeración que efectúa HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, pp. 162-3.

⁵³ Se discute si las regiones se “crean,” como dice el texto constitucional, o se “reconocen” como entidades preexistentes. En la segunda posición MERCADO LUNA, *op. cit.*, § VIII y nota 21; comparar DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, pp. 152 y 153. Para que existan como entidad jurídico-política. no hay duda que habrá que crearlas.

⁵⁴ Así MERCADO LUNA, *op. cit.*, § 4.

diendo—, la única forma de reacción interna de que disponen las Provincias es hacer autónomamente tratados interprovinciales: Sin limitaciones, sin temores.

Cada vez que aparece un proyecto de creación de las regiones por iniciativa nacional, la pregunta no debiera ser por qué la Nación tiene esa inclinación centrípeta que siempre tuvo. La pregunta debe ser: ¿Por qué las provincias dejan ese espacio regional vacío? ¿qué hacen las provincias que no se ponen de acuerdo?

Pues ha de ser obvio a cualquiera que si las provincias se ocuparan efectiva y prácticamente de constituir regiones, tesis centralistas como las mencionadas perderían todo sustento empírico.

A la inversa, cada año que pasa sin que las Provincias constituyan sus regiones, es un año o de apoyo fáctico a las tendencias centralizadoras y a la idea de crear las regiones centralmente.

3.1.2. *Una Provincia puede integrar más de una región*

Puede ser opinable si conviene que una provincia integre más de una región: Es la misma discusión que se plantea a nivel supranacional, si un país puede integrar el MERCOSUR y el NAFTA al mismo tiempo.

Pero al margen de que sea bueno o malo, creemos que la Constitución no establece el principio de que una provincia deba pertenecer total ni exclusivamente a una sola región.⁵⁵ Puede tanto resolver que parte de su territorio integre una región y parte otra, o toda la provincia integrarse a más de una región.

En realidad, corresponde a los tratados interprovinciales que crean las regiones prever el punto, si es que lo consideran necesario regular.

Dado lo primario y cuasi inexistencia del movimiento regional, no parece prudente ni dotado de sustento fáctico suficiente entrar desde ahora a ponerle limitaciones conceptuales.

3.1.3. *La regionalización por ley nacional*

Un ejemplo claro de irrazonable injerencia nacional en el proceso de regionalización —previsto por la Constitución para ser llevado a cabo por tratados interprovinciales comunicados al Congreso de la Nación— sería el dictado de una ley nacional de regionalización como hicieron los gobiernos militares y se ha propuesto nuevamente en época más reciente.⁵⁶

⁵⁵ En este sentido GUIDI y MAYER, *op. cit.*, p. 185 y ss., p. 190.

⁵⁶ Lo hizo, la llamada “ley de desarrollo,” que aclaramos era un decreto-ley en *Derecho administrativo de la economía*, Buenos Aires, Macchi, 1967, pp. 447 y 448 (terminología que sugerimos generalizar en el tomo 1 del tratado, cap. I): Lo proponen MENEM y DROMI, *op. cit.*, p. 191 y ss. Nos parece un claro ejemplo de propuesta inconstitucional por excesiva e irrazonable intromisión en materia que la Constitución reserva expresamente a la iniciativa local, máxime cuando se sugiere

3.1.4. *Requiere conocimiento, no aprobación, del Congreso*

En segundo lugar y complementando lo anterior, parece claro el texto y el espíritu constitucional en cuanto el art. 124 de la Constitución solamente dispone que las provincias “informan” al Congreso de la Nación y éste no tiene que “aprobar” ni puede, por ende, “desaprobar” los tratados interprovinciales.⁵⁷ Con todo, algunos autores atribuyen competencia al Congreso de la Nación en ese proceso de iniciativa provincial.⁵⁸

3.1.5. *No requiere conocimiento del Poder Ejecutivo*

También es ajena al texto constitucional la interpretación de que para ejercer esta facultad las provincias “resulta necesaria la oportuna intervención del Poder Ejecutivo Nacional... Incumbe al Poder Ejecutivo Nacional hacer saber a las partes negociadoras sus observaciones de política exterior.”⁵⁹ Ello no surge de parte alguna de la Constitución y debe considerarse una afirmación de *lege ferenda*.

3.1.6. *No procede el control administrativo nacional de las regiones*

Es uniforme la tradición jurídica nacional en el sentido de que contra los actos de una Provincia no es admisible el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo Nacional.⁶⁰ Parece razonable que esa solución se extienda a las regiones en cuanto al control administrativo centralizado del Poder Ejecutivo nacional.

No parece concebible forma alguna de control administrativo nacional: Ni recurso jerárquico, ni intervención.⁶¹ Del mismo modo, no son aplicables los mecanismos de control de la administración nacional, como la SIGEN o la Auditoría General de la Nación.⁶² Sí pensamos que tiene competencia el Defensor del Pueblo de la Nación, pues su competencia conforme al art. 86 es para tutelar los que las provincias “deberán adherir a la institucionalización y organización de la Argentina por regiones establecidas por la normativa nacional.” (*Op. cit.*, p. 195.)

⁵⁷ MERCADO LUNA, artículo citado, punto V; en contra, BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 532; comparar QUIROGA LAVIÉ, *op. loc. cit.*; DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, pp. 157-8; HERNÁNDEZ (H.), p. 174; PIOMBO, HORACIO DANIEL, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, cap. 10, citado por HERNÁNDEZ, *op. loc. cit.* En realidad, son muchas más las voces que quieren darle alguna intervención, aunque sea limitada, al Congreso de la Nación, que los que optan por lisa y llanamente reconocerle o negarle la facultad de aprobarlos los tratados interprovinciales. Sin embargo, el texto constitucional es claro.

⁵⁸ Ver las referencias de HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, pp. 171 y 172, notas 22 y 23.

⁵⁹ BOGGIANO, *op. loc. cit.*

⁶⁰ Lo explicamos en el t. 4 de nuestro tratado, *Procedimiento y recursos administrativos*, cap. “El recurso jerárquico;” en igual sentido, DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 159.

⁶¹ En contra HERNÁNDEZ (H.), que la admite expresamente pero sin fundamento constitucional expreso, *op. cit.*, p. 174. La intervención está pensada y establecida en la Constitución para las Provincias, y como facultad excepcional que es, debe interpretarse restrictivamente. Cabe pues que el Congreso intervenga una Provincia, en los supuestos previstos por la Constitución, pero no una región, pues ninguna norma constitucional lo autoriza.

⁶² DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 159.

derechos humanos de todos los habitantes frente a las violaciones que puedan producirse a resultas de la acción de las administraciones públicas y el ejercicio de funciones administrativas públicas en general.

3.2. *Sus fines pueden ser políticos*

3.2.1. *Planteamiento del problema*

Es posible así concebir un tratado interprovincial para los fines económico-sociales que prevé el art. 124 de la Constitución, o para la administración de justicia que contempla el 125, con delegación de las potestades de las provincias a un ente regional que ellas hayan creado y manejen. No nos parece que esas finalidades deban interpretarse restrictivamente: Una unidad regional con justicia propia, fines económicos y sociales propios, es también una región con personalidad jurídica propia⁶³ y entidad política propia.⁶⁴ Esa entidad política, para ser legítima, debe ser de base electiva y democrática, respetando los mismos principios de la Constitución nacional conforme su art. 5º.

Discrepamos con quienes piensan que la región, a pesar de tener personalidad jurídica propia de derecho público,⁶⁵ no constituye un nuevo nivel de gobierno.⁶⁶ La prohibición de celebrar tratados parciales de carácter político que prevé el art. 126, debe ahora interpretarse a la luz de la expresa permisón del art. 124.

Es cierto que en los tratados regionales preexistentes a la reforma de 1994 no “se otorga personalidad jurídica a la región, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las Provincias al conjunto emergente,”⁶⁷ pero no parece tan seguro que después del nuevo art. 124 “constitucionalmente, ninguna Provincia esté habilitada para delegar o atribuir a un tercero, potestades que hacen a su autonomía y a los fundamentos de nuestro sistema federal.”⁶⁸

⁶³ En este sentido HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 169.

⁶⁴ No parece decisivo si se la crea primero por razones políticas y con base jurídica, y luego produce efectos económico sociales, o a la inversa como prefiere ROSATTI, HORACIO DANIEL, “El Federalismo en la reforma,” en el libro *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de redacción*, Rosario, Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 204 y ss.

⁶⁵ También hay, autores que le niegan incluso personalidad jurídica propia y desde luego, en consecuencia, patrimonio, sede, atribuciones propias, etc., pues ello “debilita la autonomía de estas últimas [las provincias] y su capacidad de acción y decisión en materias que determinan su existencia misma.” GUIDI y MAYER, *op. cit.*, p. 192; sin embargo, la integración europea no hay duda que limita las atribuciones nacionales, pero beneficia económica y socialmente, e incluso políticamente, al conjunto. Lo mismo es aplicable a las integraciones regionales de carácter interno: La provincia podrá perder algo de autonomía individual, que en cualquier caso no tiene, pero la gana en conjunto a través de la región.

⁶⁶ HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 169.

⁶⁷ GUIDI y MAYER, *op. cit.*, p. 191.

⁶⁸ GUIDI y MAYER, *op. cit.*, p. 191.

3.2.2. *El nuevo orden nacional y mundial*

Esa afirmación contraría a nuestro juicio el art. 124 y el concepto mismo de integración regional y derecho supranacional o supra provincial.

La existencia de ese orden superior ya quedó establecida para el país en 1983, aunque se lo reconociera tardíamente; la Constitución de 1994, reconoce expresamente para las regiones en el art. 75 inc. 24 e implícitamente en el 75 inc. 22 para los tratados de derechos humanos, muchos de los cuales no solamente constituyen no orden supranacional sino que tienen además órganos supranacionales de aplicación.

Negar facultades a las futuras regiones internas, por temor a perder autonomía provincial —de hecho inexistente, según vimos— es extemporáneo frente a lo que la Nación misma ha transferido y admitido transferir a nivel supranacional. Es contrario a la realidad contemporánea y a las tendencias recientes del derecho público en el mundo. Es favorecedor del centralismo que supuestamente la región pretende morigerar. Pensamos que hay que optar: O seguimos como estamos, y empeorando, o tratamos de revertir la situación. No ha de ser defendiendo al antiguo modelo provincial y municipal, que nunca funcionó como contrapeso al poder central, que lo lograremos.

La región que este artículo autoriza es inevitablemente una entidad de naturaleza política, además de económica y social, y es un tratado autorizado entonces por la Constitución, al cual no se aplica la limitación del art. 126.

3.2.3. *Criterios de interpretación*

Querer interpretar exegéticamente el art. 124, en el sentido de que sólo menta fines económicos y sociales pero no políticos,⁶⁹ es un error tradicional de filosofía jurídica que no conviene repetir. Hay en esto un temor infundado a lo inexistente: si venimos de comprobar que el país es hipercentralista, que lo sigue siendo, que las provincias sin hiperdébiles, que lo siguen siendo, a qué tenerle temor a las regiones, que no serán sino la suma de debilidades frente a un poder todavía super fuerte.

En el mejor de los casos, y eso es lo buscado en el esquema teórico, equilibrarán un poco el esquema poder central, poder local. Por ello discrepamos con temores en el sentido que las regiones “no deben incursionar en cuestiones de carácter político, que lesionarían las competencias y las autonomías provinciales y municipales.”⁷⁰

Debemos optar de una buena vez en el sentido de si queremos mantener el país hipercentralizado que tenemos, o buscamos un equilibrio con el interior. Si es

⁶⁹ HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 169.

⁷⁰ HERNÁNDEZ (H.), *op. cit.*, p. 173.

lo segundo, no empecemos a llorar por las Provincias y las comunas y a temer a las regiones que no han podido ver aún la luz del día. Peor están hoy provincias y municipios, virtualmente sin existencia propia frente a la Nación.

El límite único está puesto en el art. 13 de la Constitución, en el sentido que si varias legislaturas quieren que sus respectivas Provincias se sumen en una sola —para lo cual requerirán más legitimación que su propia elección, desde luego—⁷¹ se requiere aprobación del congreso nacional. Pero cuando la Constitución distingue entre el 13 y el 124 entre “nueva provincia” y “región” no parece posible extender al 124 una solución dada para el 13. La región no es una nueva provincia y no requiere por ende aprobación del Congreso nacional.

3.2.4. *La organización y los poderes regionales*

Podría con todo admitirse una estructura política de segundo grado, para comenzar más rápidamente en una primera etapa y evitar duplicación de cargos: Podría ocurrir que la región se estructure con una división tripartita básica de poderes a través de una asamblea regional de gobernadores provinciales, otra de legisladores, una de jueces.⁷² Al fin de cuentas los Tribunales Superiores de Provincias se reúnen dos por tres veces al año para ver los problemas en común que tienen y no varían demasiado los criterios de una provincia a otra; todo esto lo pueden hacer. Otras instituciones como el Defensor del Pueblo también se pueden organizar regionalmente, sea agrupando las existentes o creándolas donde no existan previamente.

Entendemos entonces que las Provincias, al constituir regiones, pueden darse órganos de gobierno regionales propios y determinar el alcance de las competencias que se transfieren tales órganos regionales.

3.3. *Los límites de la regionalización*

3.3.1. *Conflictos judiciales inter regionales: La Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Pero si hay un conflicto entre una región y la Nación o entre dos regiones ¿quién lo va a resolver? La Corte Suprema de Justicia de la Nación, no hay otra solución. Ese es el sistema institucional.

⁷¹ Deberán pensar, por ejemplo, en una consulta popular vinculante o alguna otra forma de participación popular que de sustento democrático pleno a una decisión que es trascendental.

⁷² Esto, para salir de la *impasse* actual, como es la propuesta de FRÍAS que recoge HERNÁNDEZ (H.), p. 173. Con el correr del tiempo, por cierto, habrá que recorrer internamente el mismo camino que recorrió internacionalmente la Unión Europea, con un Parlamento Europeo, Tribunales de justicia, administración comunitaria, etc. Pero nos parece prematuro hablar ahora siquiera de intentarlo aquí.

3.3.2. *Legislación federal*

A su vez, si algún problema requiere legislación supraregional ¿alguien cree que la Corte Suprema federal va a decir que el Congreso de la Nación no puede dictar leyes sobre las regiones? Va a decir que lo que no puede es limitar *irrazonablemente* la potestad regional. Pero en tanto no caiga en las violaciones de arbitrariedad, desproporcionalidad, discriminación y todas las demás clásicas tachas de inconstitucionalidad, la Corte Federal no va a afirmar que esa legislación es inconstitucional automática y exclusivamente por el hecho de que el Congreso nacional ejerza sobre las regiones la jurisdicción residual que tiene en la Constitución para todo el país.

Es la misma solución que existe desde el siglo pasado, por la cláusula del comercio interprovincial, respecto de las atribuciones provinciales y las cuestiones interprovinciales: No existe norma alguna en el nuevo texto constitucional que sugiera que la suma de las provincias en una región tenga un tratamiento diverso que las provincias aisladamente consideradas, en punto a jurisdicción federal.

3.4. *Una advertencia final*

Al hacer las provincias esos tratados regionales argentinos deben tener cuidado que no les pase lo mismo que la Nación cuando firma los tratados. Los firma, aprueba y ratifica sin pensar que luego deberá no solamente cumplirlos sino también hacerlo como lo dicen los tribunales internacionales. (*Giroldi*, 1995; *Arce, LL*, 1997-F, 696.)

En un trabajo anterior nuestro⁷³ está —en acto fallido— varias veces repetida la misma frase de PIERRE PESCATORE, porque nos parece demoledora: No hay vuelta atrás en los compromisos comunitarios, cada país —cada Provincia— debe pensar antes de hacer un tratado si él está conforme a su sistema constitucional o no. Si no lo está o si duda al respecto no lo debe firmar; si lo firma, entonces por el principio de la buena fe de los tratados debe cumplirlo sin excusas.

Cuidado pues al hacer los tratados. Prepongo que los hagan fuertes: Hagan regiones fuertes, cedan poder; lo único que tienen que saber es que *no hay vuelta atrás en los compromisos comunitarios*. Una vez que constituyan las regiones no hay retorno, una vez que hayan creado una junta de Gobernadores o una Asamblea Legislativa o una Junta de Justicia Regional no hay vuelta atrás. Es el Principio de la buena fe de los tratados que vale tanto en el Derecho Internacional por el art. 28 de la convención de Viena, como en el Derecho Interno, porque la buena fe esté es un principio milenario, del derecho.

⁷³Se trata de una versión anterior de lo que hoy es el cap. VI de la ed. de 1998 de nuestro *Tratado de derecho administrativo*, FDA.

En el tratado que celebren las provincias de una misma Región puede agrupar sus propios órganos de poder en un órgano de algún modo asambleario, no necesariamente con todos los integrantes de cada cuerpo, pero en cualquier caso sí con poderes regionales supraprovinciales. Los mismos Jueces Provinciales de las Supremas Cortes y Tribunales Superiores de Justicia, pueden armar entre ellos una pequeña asamblea, organizarse a su manera y hacer una justicia regional. La mismas Legislaturas pueden sumarse y hacer una Legislatura Regional. Los mismos Poderes Ejecutivos pueden ser integrados en el tratado a los efectos de las decisiones administrativas regionales y constituir un Poder Ejecutivo Regional. Por supuesto que en esto le va a tocar a cada uno perder algo, el problema es, como en todo contrato, qué pierde y qué gana.

Yo creo que pierde un mito. Efectivamente, es doloroso. Es el mito de la Provincia que se ha perdido junto con el mito de la soberanía.