

LA
CONFORMACIÓN
FEDERAL DEL
ESTADO Y SU
IMPLICANCIA EN
LOS PROCESOS
DE INTEGRACIÓN.

LA CONFORMACIÓN FEDERAL DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.

Por Ricardo Mario Sánchez

INTRODUCCIÓN.

El actual desarrollo de la vida internacional y, muy especialmente, el relacionamiento que implica compartir con otros Estados vínculos muy fuertes como los que se generan en un proceso de integración, nos demuestran que no sólo los órganos del Estado encargados de las relaciones exteriores actúan en esta dimensión internacional, sino que existen numerosas agencias del Estado llamadas a producir políticas con implicancias internacionales. Es el fenómeno que se ha dado en llamar la “descentralización de la política exterior de los Estados”.

Una circunstancia muy especial se suma en los casos de Estados con estructura compleja o federal en los que existen con mayor o menor intensidad autonomías territoriales adjudicadas por las Leyes o Constituciones de estos Estados.

Aumentan en cantidad e intensidad las vinculaciones externas del Estado y ello lleva a analizar las consecuencias jurídicas que esas relaciones implican al interior de cada Estado. Este trabajo tiene por objeto analizar las formas organizativas e instrumentos utilizados para implementar el proceso de integración, con especial referencia a la participación de nuestro país en cuanto Estado Federal.

La búsqueda de objetivos comunes llevan a los Estados Nacionales a aunar esfuerzos en pos de mejorar los estándares de vida de sus ciudadanos -objetivo básico de los emprendimientos de integración-, imaginando formas asociativas que impulsen el desarrollo.

Las formas que adquieren estos proyectos integrativos han sido y son de las más variadas, existiendo en la doctrina un abanico de posibilidades entre aquellas que impulsan un menor grado de integración con aquellas otras que lo hacen con mayor profundidad. Cada emprendimiento posee características que lo hacen propio y más allá de alguna generalización respecto de los rasgos básicos, hay que analizar muy cuidadosamente que hay de común y cuanto de diferencia entre ellos.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) posee pautas comunes y a la vez diferencias sustanciales con otros procesos de integración; el esquema institucional y las formas que se utilizan para el dictado de la normativa común y, fundamentalmente, el esquema de efectivización e incorporación de esas normas a los ordenamientos internos de los Estados, hacen imprescindible un estudio pormenorizado a efectos de conocer adecuadamente estas características que le son propias.

Dos cuestiones estarán vinculadas en el presente trabajo, la forma institucional que adquiera el proceso de integración y la regulación que adopte, que indudablemente esta enmarcado por normas del Derecho Internacional, en la medida que surge de tratados internacionales que constituyen Organizaciones Internacionales, y por otra parte la distribución de competencias al interior de los Estados Federales, cuya regulación es estrictamente interna y que el marco de integración no sólo no debe perturbar sino que es imprescindible su ponderación.¹

¹ La distribución de competencias internas de los Estados ha sido objeto de pronunciamientos por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y así, en la sentencia del 15/12/71, International Fruit Company, ha afirmado: “ ... cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros, o les impongan obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro...”, citado en MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN

Existe por parte de la doctrina nacional y comparada cierto convencimiento de que los procesos de integración implican una fuerza centrípeta que acrecientan las atribuciones de los Poderes Centrales en desmedro de los autonómicos y que a su vez dentro de la distribución de competencias mismas del Gobierno Central se produce un desplazamiento de la participación parlamentaria en favor de los órganos de los Poderes Ejecutivos.

La experiencia de las primeras décadas de la experiencia europea podrían aportar datos concretos en ese sentido². También existe cierta predisposición a pensar que ello es inevitable y hasta recomendable en favor del impulso a la integración, desplazando la “molestia” de los debates parlamentarios e intervención de los poderes descentralizados.

La cuestión es que mientras los Estados formalizan un esquema de integración en uso de sus competencias en cuanto a la conducción de la política exterior, la conformación de estas organizaciones implican una atribución de facultades que distorsionan la distribución competencial que las normas fundamentales otorgan a los órganos internos de esos Estados.

En este sentido, existen “perdedores” al interior de cada Estado que diferirán de la forma institucional que se adopte en el esquema de integración, pero en general se pueden ratificar las dos direcciones expuestas y que son la centralización de las decisiones

NOGUERAS, D.J. : Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Mc. Graw Hill, Madrid, 1996, pag. 542.

² En la Europa Comunitaria se elaboró el concepto de “ampliación de los límites competenciales” de la Comunidad y éste se verificaba cuando, a través de la utilización de la teoría de los poderes implícitos y del art. 235 del T.C.E., la legislación comunitaria derivada de la unanimidad en el Consejo de la Comunidad Europea, significaba un aumento de los poderes centrales en detrimento de los poderes descentralizados.

en los Poderes Centrales en desmedro de las autonomías subestatales y, por otra parte, el aumento de atribuciones de los Ejecutivos en desmedro de los Legislativos de los Estados involucrados.

Si bien podrían considerarse dos cuestiones absolutamente distintas, en algunos trabajos se abordan las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre los Poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo principalmente) y la distribución en términos de competencias federales y autonómicas. El concepto que posibilita el tratamiento de ambos temas en forma conjunta es que tienen por finalidad otorgar mayor legitimidad a las regulaciones surgidas a partir de los procesos de integración. Mientras que por una parte, el aumento de la participación de los órganos parlamentarios mejora la percepción democrática de la medida, la adopción de esa norma en un nivel más próximo al ciudadano que será el objeto de esa regulación, otorgará una mayor identificación de la ciudadanía con la norma adoptada.

Tal vez convenga realizar un adelanto como pensamiento que contamina todo el desarrollo de este trabajo cual es la necesidad de dotar a los procesos de integración, a su estructura institucional y a las formas de adopción de decisiones de dos elementos primordiales: a) sistemas que repiten la distribución democrática de funciones a partir del rol reservado a los cuerpos Legislativos de los Estados parte y, b) que a su vez respeten la estructura Federal de los Estados a través de la participación de los Estados Provinciales o Federados en las competencias reservadas por las Cartas Constitucionales.

FORMAS DE PARTICIPACION DE LOS ESTADOS FEDERADOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION.

Como se expresara, los procesos de integración implican un grado más importante de involucramiento entre los Estados, que más allá de la conformación institucional o profundidad que éstos

representen, conllevan la necesidad de analizar cuáles son los mecanismos de participación de los Estados provinciales en estos procesos de integración.

Cuando se hace referencia a este punto existen dos cuestiones a examinar y que son: la conformación del Estado en una estructura federal o autonómica, regulada por las normas internas de ese Estado (Constitución Nacional, Estatutos de Autonomía, Ley Fundamental u otros) por una parte; y las formas organizativas que adopta el proceso de integración que puede instrumentar alguna participación directa de los regímenes autonómicos en la de toma de decisiones y que estarán dadas por la regulación internacional que ese proceso adopte (p.ej. el Comité de las Regiones en la Unión Europea), por otra.

Estas dos perspectivas se pueden advertir en el desarrollo del proceso de integración de la Europa comunitaria, en el que las entidades territoriales subestatales pueden participar de dos formas:

1.- Mediante una participación directa en el seno de las instituciones y órganos auxiliares de las Comunidades Europeas³, y

³ La participación de los Gobiernos Regionales o Autonómicos en el esquema institucional europeo luego del Tratado de la Unión Europea (Maastricht), se manifiesta a través de dos instrumentos, por un lado, la creación con carácter de órgano consultivo del Comité de las Regiones y por otra parte mediante la modificación del art. 146 que establece que "El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro". De esta forma se ha eliminado el impedimento para que la representación en el ámbito del Consejo como miembro pleno, pueda ser ejercida por un Ministro Regional o Autonómico, en la medida que cuente con la facultad de comprometer al Gobierno Central del Estado al que representa (conf. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Luis y otros, La Participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pag. 29). De todas formas, en virtud de la importancia que ha adquirido el Comité de las Regiones, en el cuerpo del presente trabajo sólo nos referiremos a esta forma de participación directa.

2.- Mediante una participación indirecta o de carácter interno la que a su vez tiene una doble expresión: en la formación de la posición interna del Estado miembro, que es denominada la fase ascendente; y en el desarrollo y en la ejecución del Derecho Comunitario o fase descendente.

PARTICIPACION DIRECTA

El primer antecedente de participación directa de los entes subestatales lo constituyó el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales, constituido por Decisión 88/847/CEE, de la Comisión por la cuál se creaba este cuerpo constituido por 42 miembros titulares y otros tantos suplentes⁴. Este Consejo actuaba como órgano consultivo de la Comisión y la remisión de temas para su consulta era potestativa y nunca preceptiva. Se constituía como un foro en el que los poderes autonómicos podían hacer escuchar su voz.

Es necesario reconocer que los antecedentes y perfeccionamiento de esta participación fueron el resultado del impulso otorgado por el Gobierno Federal Alemán que, a su vez, transmitía el fuerte y constante requerimiento de sus unidades autonómicas, los Länder.

En la reunión de los Primeros Ministros de los Länder de octubre de 1989 y la celebrada en junio de 1990 se propuso la creación de un Consejo Regional, inquietud que fuera recogida por el Gobierno Federal Alemán y traspuesta en el Memorandum del 7 de septiembre de 1990, remitido en el marco de la Conferencia

⁴ La designación era realizada por la Comisión, a propuesta conjunta de tres asociaciones regionales que eran la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), la Unión internacional de Poderes Locales (IULA) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE), (conf. ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Luis y otros, La Participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, pag. 27).

Intergubernamental que daría como resultado la firma del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992.

Con estos antecedentes, es necesario mencionar el papel jugado en el marco de la Conferencia Intergubernamental por el Gobierno del Reino de España. Desde la existencia misma de la iniciativa, España no sólo acompañó la misma sino que aportó ciertas características que, en definitiva iban a ser recepcionadas en la conformación del Comité. Ello, sumado al profundo debate producido al interior de su Estado en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

Es así como el esquema institucional de la Unión Europea ha incorporado a partir del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Consejo y la Comisión que debe ser consultado preceptivamente en los casos previstos y ha sido reconocido como la "dimensión institucional del principio de subsidiariedad".

Este Comité de las Regiones está compuesto por representantes de los entes locales o regionales. En la medida que cada estado tiene una organización política determinada, aquí se reúnen representantes de municipios, regiones, Länders, Comunidades Autónomas etc..

El Comité de las Regiones tiene carácter de órgano consultivo, participa en el proceso decisorio mediante la emisión de dictámenes no vinculantes, aunque la consulta es obligatoria en una serie de cuestiones.

Se ha determinado una serie de ámbitos en los que la consulta al Comité de las Regiones es obligatoria para el Consejo o la Comisión antes de adoptar una decisión. En estos casos, en los que preceptivamente se determina la consulta al Comité de las Regiones, las normas que surgieran sin esta consulta o sin esperar el

tiempo que se establece para la emisión del dictamen del Comité de las Regiones, serán nulas.

A partir de la puesta en marcha del Tratado de Amnsterdam, modificadorio de los tratados constitutivos, se amplían las cuestiones en las que el Comité de las Regiones será consultado obligatoriamente.

Además, podrá ser consultado por el Parlamento Europeo sobre otros asuntos.

Existe asimismo la facultad de la Comisión y el Consejo de requerirle en cualquier otro tema en el que considere que será de importancia conocer la opinión de los representantes regionales.

En el plano administrativo, el Comité de las Regiones será a partir de ahora independiente, al igual que el Comité Económico y Social por lo que se deroga el protocolo sobre la estructura común de ambas organizaciones. Igualmente, podrá adoptar su reglamento interno sin necesidad de la aprobación del Consejo por unanimidad.

De esta forma se puede advertir la existencia en el marco institucional de la Unión Europea de un órgano en el que se expresan en forma directa las voluntades de las unidades subestatales en el proceso decisorio comunitario. Ello fue el fruto de un perseverante trabajo llevado a cabo por los Estados cuya conformación obedece a un sistema federal, principalmente Alemania, logrando luego el acompañamiento de España. A su vez se puede advertir que a pesar de que este reconocimiento institucional no tiene mucha antigüedad, ya ha sido objeto de modificaciones en el sentido de ampliar las materias en las que su intervención resulta imprescindible.

PARTICIPACION INDIRECTA O INTERNA

a) Fase ascendente:

En los procesos de integración -más allá del esquema institucional que ellos adopten- los Estados miembros se comprometen entre sí a partir de decisiones que se adoptan luego de negociaciones en las que se exponen las motivaciones de cada uno de estos países como unidades. Existe, sin embargo, todo un proceso que se desarrolla dentro del Estado en el que diversos actores van modelando esa posición a ser sostenida, generalmente por representantes de los Gobiernos Centrales, en los ámbitos de negociación.

Los sectores productivos, cámaras empresariales, corporaciones profesionales y representantes sindicales, de acuerdo a la medida de que se trate y a la influencia que puedan expresar, van a generar presiones para otorgar un sesgo determinado a esa posición nacional.

Pero de la misma forma, las entidades territoriales subestatales pueden proporcionar puntos de vista específicos que generen tomas de posición determinadas a ser defendidas en los esquemas de integración por parte de las autoridades nacionales. A esto se ha denominado “fase ascendente”, y queda representada por la participación e influencia que pueda llevar adelante el conjunto de las provincias, o alguna determinada o afectada, para condicionar o direccionar la posición inicial a ser sostenida por el representante nacional.

Esta participación bien puede desarrollarse y en términos absolutamente informales, pero ello produce la posibilidad de discrecionalidad por parte del gobierno central de participar o no a determinado o determinados gobiernos territoriales, de la forma en que promueve o no esa participación y de la falta de consecuencias

respecto a la reticencia en la información o en la adopción a la propuesta pretendida por los gobiernos territoriales.

Es indudable que todos los estados federales debieran advertir la necesidad de un fluido intercambio de opiniones entre sus unidades territoriales y el gobierno central que provea a la posición a asumir en cada negociación de un sustento y un consenso interno que otorgue solidez a la posición nacional adoptada.

Si bien podría admitirse que sería muy engorroso que cada una de las medidas a ser tomadas sea precedida de este debate, resulta incuestionable que en la medida que esas decisiones pudieran afectar intereses o competencias atribuidas constitucionalmente a los gobiernos territoriales, esta confrontación de ideas resulta inevitable.

Por otra parte, el compromiso asumido por el gobierno central en el marco de las negociaciones en un proceso de integración si se realiza con el adecuado consenso de los gobiernos territoriales posee un valor agregado a los efectos de la aplicación por parte de éstos de las decisiones adoptadas que, como se expondrá seguidamente, constituyen la fase descendente de la participación.

b) Fase descendente:

A partir de la adopción de una norma de carácter internacional (Tratado, Protocolo, etc.) o de una formulación normativa llevada a cabo por una Organización Internacional (Reglamentos, Directivas en el ámbito de la Unión Europea o de una Resolución en el esquema del Mercosur), en la generalidad de los casos existe la necesidad de un comportamiento por parte del Estado en cumplimiento de esta normativa.

Estas obligaciones de comportamiento dirigidas al Estado miembro pueden implicar la necesidad de un desarrollo normativo (obligación de dictar normas que adopten en el interior de su territorio

la normativa internacional) o la necesidad de aplicación administrativa por parte de los órganos internos.

Existen, como fuera expresado, diferencias respecto a cuales serán las obligaciones del Estado miembro a partir de la institucionalidad que enmarque el proceso de integración y aún en un mismo proceso de integración en función de la normativa de que se trate. Pero en todos y cada uno de los casos existirá la necesidad de algún tipo de comportamiento por parte del Estado.

Cuando los Estados miembros son de estructura compleja, habrá que determinar si la necesidad del desarrollo normativo debe ser llevado a cabo por los órganos del gobierno central o de los gobiernos federados o autonómicos, descontando que la aplicación administrativa deberá realizarse por todos y cada uno de los órganos internos sean éstos nacionales, provinciales o municipales⁵ que sean llamados a aplicar dichas normas. Y por supuesto, la respuesta deberá buscarse en los ordenamientos constitucionales que formulan la distribución de competencias al interior de esos Estados.

De la experiencia comparada podemos deducir que con posterioridad a una primera etapa en la que los gobiernos centrales consideran a todas las obligaciones internacionales dirigidas exclusivamente a ser cumplidas, ejecutadas y desarrolladas por ellos, se reconoce que el cumplimiento de estos compromisos internacionales no pueden funcionar distorsionando el reparto

⁵ El T.J.C.E. en su sentencia del 22/6/89, Constanzo c/Ayuntamiento de Milan, afirmó que las obligaciones derivadas de las normas comunitarias “se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros” y, en consecuencia, “todos los órganos de la administración, incluidas las autoridades descentralizadas, tales como los ayuntamientos, están obligadas a aplicarlas”, citado en MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS D.: Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Mc. Graw Hill, Madrid, 1996, pag. 554.

competencial que en, su condición de estados federales, formulan los ordenamientos constitucionales⁶.

Por supuesto que este reconocimiento en la ejecución o desarrollo del derecho que se reconoce a los estados provinciales tiene como límite el ejercicio de sus competencias y el deber de colaboración que debe primar entre ellas y en sus relaciones con el gobierno central.

De esta forma, retomando lo expuesto en la descripción de la fase ascendente, el diálogo previo y concurso de voluntades en la posición nacional hará -más allá de que esta posición sea la expresada por la norma internacional- que el compromiso de los estados provinciales sea mayor para actuar conforme se requiere en esa norma internacional.

CONCLUSIÓN:

Como se expresara, el desarrollo de proceso de integración europeo es un ejemplo en el que se ha otorgado un importante papel a las entidades subestatales de los Estados miembros, dentro del esquema decisorio.

Desde el punto de vista de la Organización Internacional, se ha institucionalizado un órgano consultivo compuesto por los

⁶ Las sentencias del Tribunal Constitucional Español son un reflejo claro de estos cambios que estamos describiendo, luego de varios años de constantes pronunciamientos en los que desconocía las competencias autonómicas en el desarrollo normativo, cambió esta postura a partir de sus sentencias de 1991 nros. 76 y 115, afirmando en su sentencia 236/1991 que los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA “no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias; la cesión del ejercicio de competencias a favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas en cuanto poderes públicos, a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS D. Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Mc. Graw Hill, Madrid, 1996, pag. 555.

representantes de los poderes autonómicos o locales de los Estados miembros, otorgándosele desde su creación mayores facultades. Asimismo, hacia el interior de cada Estado se ha institucionalizado la forma en la que esa participación se produce tanto en la faz ascendente de toma de posición nacional, como en la faz de desarrollo normativo o faz descendente.

A pesar de parecer reiterativo, parece importante ratificar algunos conceptos. Los procesos de integración, no implican la modificación de las distribuciones competenciales contenidas en las normas constitucionales, ni deben constituir una excusa para centralizar la adopción de decisiones en violación de esas normas.

En este sentido, la experiencia comparada nos permite concluir que existen posibilidades de contribuir a la profundización de los procesos de integración, asumiendo la obligatoriedad de las normas dictadas desde una esfera superior al Estado que poseen efectos directos sobre los derechos de los particulares, mientras se preserva el legítimo derecho de las unidades autonómicas subestatales a ejercer las competencias para las que fueron concebidas.

En forma alguna aparece contradicción entre el reconocimiento del Estado de su imposibilidad de enfrentar en forma aislada las actuales circunstancias del comercio y de las relaciones internacionales en general, que lo llevan a compartir con otros Estados procesos de integración con formas de decisión que superan los límites estatales para ubicarse en ámbitos supranacionales, con el reconocimiento de la necesidad de descentralizar ciertas esferas de su gobierno hacia formas de decisión más cercanas a los destinatarios como son los gobiernos subestatales o locales.

Es que el Estado se puede reconocer como pequeño para tomar ciertas decisiones y a su vez como demasiado grande para

asumir otras. Europa ha demostrado la posibilidad de un esfuerzo complementario hacia la integración y la descentralización.

Aquí se debe recordar todo el debate respecto de la teoría de la subsidiariedad, dejando en claro que este instrumento debe ser utilizado en su debida formulación o sea para la determinación de la correcta actuación de cada uno de los niveles subnacionales, estatales o supraestatales en función de lograr el mejor funcionamiento del conjunto de instituciones en la búsqueda del bien común.

Esta experiencia comparada permite advertir la absoluta necesidad de instrumentar la adecuada participación de los poderes autonómicos en el proceso de integración del MERCOSUR como fundamento de su mayor involucramiento y como reconocimiento a su esfera de competencias. En un proceso que involucra –hasta hoy– a cuatro Estados de los cuales dos de ellos poseen estructura de gobierno federal, es impensable la inexistencia de canales institucionales de participación de los estados federados.

En este punto se han producido algunas propuestas en torno a la incorporación de formas de participación.

En primer lugar, existe la iniciativa legislativa contenida en el Expte. 2315-D-1998 de solicitar al Poder Ejecutivo Nacional inicie las gestiones a fin de lograr la creación de un Foro de las Regiones del Mercosur entre las instituciones permanentes de este proceso de integración, que se adjunta en el anexo documental. Este proyecto tiene como finalidad la *participación directa* de las provincias en el esquema institucional e implica la necesidad de acordar entre los Estados partes esta modificación, mediante un tratado internacional (la denominación de Protocolo no implica una distinción de la esencia).

De la misma forma existe otro proyecto de ley que dio inicio al Expte. 6721-D-98, por el cual se promueve la creación en la República Argentina de un Consejo Federal para el Mercado Común del Sur. Esta iniciativa esta dirigida a instrumentar un órgano para posibilitar lo que se ha denominado la *participación indirecta* de los estados provinciales en la *faz ascendente* o sea en el intercambio de opiniones de la que resulta la posición nacional inicial a ser sostenida por los representantes del Estado en los distintos ámbitos de negociación internacional.

Existe la posibilidad y la necesidad de otorgar al proceso de integración de la fuerza que se adquiere con la coherencia y unidad de criterio entre el poder central y las provincias, a la vez que resulta de un imperativo constitucional que es preservar la esencia federal de nuestro estado.