

**Jorge H. Lavopa (Argentina) \***

**Derecho Constitucional y procesos  
de integración.  
La integración en los estados federales  
del Mercosur.  
El caso argentino y brasileño\*\***

**I. Introducción**

La integración regional, entendida como un fenómeno que vincula a los Estados no sólo económicamente, sino además social y jurídicamente, presenta diversos matices que merecen ser analizados en consideración con la forma de Estado adoptada por cada uno de sus miembros.

En el continente americano existen distintos bloques que persiguen objetivos similares aunque no idénticos. En tal sentido, el NAFTA tiene como premisa la conformación de una zona de libre comercio, mientras que otros bloques, como el Mercosur o la Comunidad Andina, aspiran a convertirse en un mercado común.

Lo dicho en el párrafo anterior no impide que puedan destacarse ciertas similitudes entre ellas. En el plano de la organización interna de los Estados que componen estos procesos de integración, es posible destacar que tanto en el Nafta como en el Mercosur, algunos de sus Estados miembros han adoptado la estructura federal. En el caso del Nafta esto puede observarse en los tres estados que lo integran: Canadá, los Estados Unidos y México, mientras que en el Mercosur constituyen ejemplos de lo mencionado Argentina y Brasil.

---

\* Abogado. Profesor de Derecho Político, Constitucional y de la Integración de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad del Salvador. Director del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del CARI. Subdirector del Instituto de Derecho Empresarial y Económico del Mercosur de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador.

\*\* El presente trabajo contó con la colaboración del investigador junior abogado Ariel Martins.

La adopción de la forma federal de Estado en estos países se encuentra consagrada en sus Constituciones, las cuales en menor o mayor grado han otorgan diversas competencias a sus unidades constitutivas (sean ellas estados o provincias), fijando el ámbito de subordinación, relación y dependencia con el gobierno central.

En este punto es necesario destacar que las competencias delegadas o reservadas por estas unidades revisten singular importancia en relación con la formación de los bloques regionales. Es sabido que, en todos los casos, los gobiernos centrales reciben por delegación o por propia reserva la potestad de celebrar tratados internacionales, entre los que cabe incluir a los de integración. Sin embargo, los textos constitucionales de manera legal y la realidad política, en forma dinámica, han reflejado un rol mucho más activo de los estados y provincias en el desarrollo de los procesos de integración. Basta señalar, en el campo jurídico, la competencia atribuida a las provincias y estados para celebrar tratados internacionales con naciones extranjeras. En este orden, las Constituciones de Argentina y Canadá así lo prevén expresamente.

En relación con la realidad política, existen numerosos casos de activa participación de estas unidades en distintas circunstancias y etapas, entre las que se pueden mencionar su actuación en el ítem constitutivo de los bloques regionales y la posición desafiante de alguno de ellos frente al gobierno central, en franca oposición a la naturaleza de dichos bloques. En el primer caso puede señalarse a las provincias canadienses que suscribieron conjuntamente con el gobierno de Ottawa el Tratado de constitución del Nafta. Al segundo caso corresponden las provincias de Argentina y estados de Brasil que durante el primer semestre de 2001 desafiaron abiertamente al Mercosur, debido a la denominada *guerra de subsidios* generada por diversos estados brasileños, que en razón de los beneficios fiscales ofrecidos provocó un éxodo de empresas argentinas al país vecino, con la consecuente reacción de los gobernadores de las principales provincias.

En virtud de lo expuesto, es necesario indagar cuáles son las características del federalismo adoptado en los Estados que conforman los bloques de integración. Esto requiere un análisis de las competencias constitucionales de cada uno de ellos (en el presente trabajo, las de Argentina y Brasil) y sus unidades constitutivas, para luego intentar comprender el ámbito de legalidad (o la falta de éste) sobre el cual implementan las políticas activas que en algunos casos los colocan en pie de igualdad con los gobiernos centrales, mientras que en otros los enfrentan con éstos en circunstancias que podrían llegar a ser calificadas (en un sentido riguroso) de secesionistas.

## **II. Las competencias de las provincias y estados descriptas en sus Constituciones**

### ***1. Argentina***

La forma de Estado federal está consagrada en la Constitución nacional en varios artículos, entre ellos el artículo 1, que consagra la forma de gobierno representativa, republicana y federal; el artículo 5, que faculta a cada provincia para dictar sus

constituciones bajo el sistema representativo republicano, conforme a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, asegurando la educación primaria, la administración de justicia y el régimen municipal. Sólo en estos términos el gobierno federal garantiza la autonomía de las provincias. Este artículo se vincula con el artículo 122, que las faculta a darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas, a elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.

El artículo 31 establece el principio de supremacía de la Constitución y el orden de prelación de leyes que los gobiernos de provincia deberán respetar.

La intervención federal es una atribución del gobierno federal que podrá ser ejercida por decisión de éste cuando sea necesario garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores, o a pedido de las autoridades provinciales para sostenerlas en caso de peligro de su estabilidad o restablecerlas en caso de sedición o por invasión de otra provincia.

Con relación a las competencias otorgadas a la provincia, el artículo 121 les otorga todo el poder que no haya sido expresamente delegado al gobierno federal. Un análisis del plexo normativo de este artículo y del artículo 25 de la Constitución brasileña parecería concluir que “lo no delegado al gobierno nacional” es menos amplio que “lo no vedado por la Constitución”, máxime considerando el conjunto de competencias concurrentes otorgadas a la Unión y a éstos.

Las competencias delegadas a la nación están concentrados en su mayoría en el artículo 75. Entre ellas puede mencionarse: legislar en materia aduanera, establecer derechos de importación, imponer contribuciones indirectas en forma concurrente con las provincias y directas por tiempo determinado, fijar el presupuesto de gastos y cálculo de reservas, reglamentar la navegación de los ríos interiores, dictar la legislación de fondo, reglar el comercio con las naciones extranjeras, arreglar los límites del territorio nacional, proveer a la seguridad de las fronteras, aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y concordatos con la Santa Sede, aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos, autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz, fijar las fuerzas armadas, permitir la introducción de tropas extranjeras en nuestro territorio, etc.

#### A. *El régimen tributario de coparticipación*

El reparto impositivo de la Constitución asigna la competencia concurrente entre nación y provincia para imponer contribuciones directas, pudiendo el Congreso nacional legislar sobre éstas sólo por tiempo determinado, en forma proporcionalmente igual en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado así lo requiriesen. En cambio, los impuestos indirectos internos se reconocen competencia concurrente entre el Estado federal y las

provincias. En relación con los impuestos directos, lo excepcional se ha vuelto habitual y permanente, ya que el Estado federal recauda impuestos directos desde la década del treinta. Un sistema de ley convenio ha disfrazado la anomalía. De esta manera, es poco lo que residualmente les queda a las provincias en materia tributaria, por cuanto lo que reciben en distribución en virtud del sistema de coparticipación no les alcanza para cubrir los gastos de los servicios a su cargo.

#### *B. La reforma constitucional de 1994*

La reforma constitucional de 1994 instituyó nuevas potestades a las provincias. Entre ellas, el artículo 124 las faculta a crear regiones para el desarrollo económico y social y a celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público, con conocimiento del Congreso nacional. La misma norma otorga el dominio originario de los recursos naturales a las provincias.

El artículo 125 autoriza a las provincias a celebrar tratados interprovinciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos, para promover la industria, la inmigración, la introducción de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros.

Finalmente, el artículo 127 considera actos de sedición o asonada por parte de las provincias cualquier hostilidad de hecho, y les prohíbe expresamente declarar o hacer la guerra a otra provincia.

#### *C. Teoría, normas y realidad del federalismo argentino*

Explicar el federalismo argentino por medio de las normas consagradas en la Constitución nacional no sería congruente con una realidad que a priori se impone como centralizada en los hechos y la práctica, y federal solo en teoría.

El proceso federal argentino ha acusado indubitables rasgos de centralismo. El comportamiento federal ha reacomodado las pautas y las normas a favor de la centralización más que a favor de la descentralización; más a favor de la dependencia de las provincias que de la convergencia concertada; y se ha inclinado más a priorizar las competencias federales que a coordinarlas con las provinciales.

No obstante, es dable destacar que, desde 1991, todo el territorio argentino está compuesto por provincias, ya que han sido provincializados todos los territorios nacionales (el último fue Tierra del Fuego, en 1990). Asimismo, se observa que desde 1985 hasta 1993 se reformaron diez constituciones provinciales (la Constitución nacional sería reformada un año más tarde).

Estos últimos datos podrían ser indicios de un crecimiento de la federalización, aunque no es posible soslayar otros. A partir de 1930 se instauró el período de golpes de Estado militar, etapa de decadencia aún mayor de nuestro federalismo. En 1946 advino al poder el peronismo, con la carga de un presidente de fuerte liderazgo caris-

mático. Surgió un nuevo partido que amalgamó también al nuevo sindicalismo y a la clase trabajadora.

## 2. *Brasil*

El análisis de las constituciones de ambos países permite fijar el alcance de las competencias atribuidas a cada provincia argentina y estado brasileño respectivamente. Éste es el primer paso para comprender los fenómenos políticos suscitados, que generan perplejidad y desconfianza sobre el alcance y la fuerza del sistema del Mercosur.

La Constitución de la República Federativa del Brasil consagra la forma de gobierno representativa, republicana y federal. Su texto constituye un cuerpo normativo más amplio que la Carta Magna argentina, por cuanto contiene gran cantidad de materias e institutos regulados que no se encuentran en la Carta argentina. A modo de ejemplo, se establece un minucioso desarrollo de las facultades y atribuciones de los municipios, del sistema de seguridad social, el sistema de contrataciones con el Estado, etc. La amplitud de su contenido se debe esencialmente a la existencia de un sistema de reforma constitucional por enmiendas más ágil y práctico que el fijado por el artículo 30 de la Constitución argentina.

El artículo 59 de la Constitución brasileña faculta al Poder Legislativo a redactar enmiendas, previa declaración de necesidad de realizar una reforma constitucional por medio de este instituto, que deberá ser propuesta por un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, o por el Presidente, o por mayoría simple de las asambleas legislativas. Estas propuestas serán discutidas y votadas en cada una de las Cámaras. Está prohibido debatir sobre la modificación de la forma federal de Estado, el voto directo, secreto, universal y periódico, la separación de poderes y los derechos y garantías constitucionales. (en correlación con la imposibilidad de reformar la parte dogmática de la Constitución argentina).

La organización político-administrativa del Estado, en el artículo 18, título III, garantiza la autonomía de los estados brasileños, de su capital, Brasilia, y de los municipios. Fija la autonomía conforme a los términos establecidos en ella. Parecería entonces que el concepto —y más aún, la ideología— de *lo autónomo* se circunscribe a lo prescripto por la Constitución. Éste debería ser el punto de partida para tratar de comprender cómo se manifiesta esta autonomía en las competencias de los estados.

Las competencias de la Unión están descriptas en los artículos 21 y 22. En los artículos 48 y 49 se establecen competencias exclusivas del Congreso nacional, en concordancia con los artículos 21 y 22. El gobierno federal, por intermedio del Congreso nacional, conserva los derechos a mantener relaciones internacionales con Estados extranjeros celebrando tratados que establezcan compromisos gravosos al patrimonio nacional, a decretar o aprobar en su caso la intervención federal y suspenderla, a emitir moneda, organizar el Poder Judicial, legislar sobre la legislación de fondo, recursos naturales, sistema tributario, monetario, financiero y de distribución de ren-

tas, seguridad social, poblaciones indígenas, fuerzas armadas, demarcación de los límites y cuestiones limítrofes litigiosas (artículos 48 y 49). Estas competencias federales revisten carácter taxativo; constituyen un gran listado no exento de nuevas incorporaciones a través del sistema de reforma por enmiendas.

La intervención federal se encuentra incorporada en varios artículos, entre ellos el artículo 34, que la trata adoptando una fórmula negativa en razón de lo expuesto al comienzo de su texto. La Unión no intervendrá en los estados, salvo las siguientes causas excepcionales: 1) mantener la integridad nacional; 2) repeler una invasión extranjera; 3) la invasión de un estado sobre otro; 4) garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes de las unidades de la federación; 5) reorganizar las finanzas de un estado (cuando éste haya suspendido el pago de la deuda al gobierno federal durante dos años, salvo casos de fuerza mayor); 6) salvaguardar: a) la forma republicana y representativa de gobierno de los estados, b) los derechos de la persona humana y c) la autonomía municipal. En el caso del inciso 4, la intervención deberá ser solicitada por el poder legislativo o ejecutivo, si el primero estuviese impedido, o inclusive por el Supremo Tribunal Federal si la coacción fuera ejercida contra él. El decreto de intervención comprenderá la amplitud, el plazo y las condiciones de ejecución, y nombrará al interventor, cuya designación será sometida a la apreciación del Congreso nacional o de la asamblea legislativa del Estado. Cesados los motivos de la intervención federal, las autoridades retornarán el poder, salvo que estén impedidas legalmente. A su vez, los artículos 89 y 90 establecen como facultad del Consejo de la República (órgano de consulta del Presidente) la atribución de pronunciarse sobre la conveniencia de decretar la intervención federal.

Los municipios tiene enumeradas sus competencias taxativamente en el artículo 31.

Con relación a los estados, el tema es más complejo, ya que en principio existen competencias comunes a la Unión (gobierno federal), los estados y los municipios. El artículo 23 establece competencias comunes para defender la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas, proteger el medio ambiente, preservar la flora y la fauna, fomentar la producción agropecuaria, promover programas de construcción de viviendas, combatir las causales de pobreza, entre otras, y dispone que será una ley complementaria la que fijará normas para la cooperación entre la Unión y los estados teniendo en cuenta el equilibrio del desenvolvimiento y el bienestar en el ámbito nacional.

El artículo 24 fija la materia de legislación común a la Unión, los estados y los municipios destacándose la legislación sobre derecho tributario, financiero, económico y urbanístico; el dictado de los códigos de procedimiento, protección de la infancia y la salud, etc. Conviene destacar que sobre estas facultades la Unión sólo podrá legislar por medio de normas generales, reservándose los estados la legislación, atendiendo a cada una de las peculiaridades que revista la materia dentro de su territorio.

Una primera reflexión deja al descubierto el gran poder de decisión que subyace en estas competencias concurrentes en los estados, dado que el Estado federal puede dictar normas de carácter general, estableciendo lineamientos que sólo serán operativos en el desarrollo y la incorporación a la normativa estadual. La competencia tributaria será oportunamente analizada.

El artículo 25 establece que “los estados se organizarán y regirán por las constituciones y leyes que adopten, siempre que se observen los principios de esta Constitución”. A continuación declara: “son reservados a los estados las competencias que no les han sido vedadas por esta Constitución”.

#### A. *Sistema tributario*

El sistema tributario, agregando más confusión a la distribución de competencias aludida, en el artículo 145 del capítulo I, título IV (“Del Sistema Tributario Federal”), otorga competencia conjunta al gobierno federal, a los estados y los municipios para instituir impuestos, tasas y contribuciones por mejoras, sin establecer ninguna clase de distinción respecto de cuáles impuestos corresponde instituir a la Unión y cuáles a los estados. A renglón seguido, el artículo 146 determina que una ley complementaria se encargará de la resolución de conflictos de competencia en materia tributaria, regulando las limitaciones constitucionales al poder de tributar y estableciendo normas generales en materia de legislación tributaria, especialmente sobre definición de tributos y sus especies, y las bases para su cálculo.

El artículo 150 fija las limitaciones al poder de tributar de la Unión, los estados y los municipios, entre las que se encuentran las prohibiciones: 1) de aumentar los tributos sin ley que lo establezca; 2) de instituir un tratamiento desigual entre contribuyentes que se encuentren en situación equivalente (razón por la cual los subsidios implementados por los estados brasileños nunca podrían tener como beneficiarios exclusivos a empresas argentinas); 3) de tributos confiscatorios; 4) de cualquier subsidio, reducción de base de cálculo, remisión de impuestos, tasas o contribuciones sin ley específica, federal, estadual o municipal, que regule las materias enumeradas.

El artículo 151 prohíbe a la Unión establecer tributos que no sean uniformes en todo el territorio de la república o que impliquen distinción o preferencia en relación con el estado, el distrito federal o los municipios en detrimento de otro, como asimismo otorgar exenciones de tributos de competencia estadual, del distrito federal o de los municipios.

El artículo 152 veda la posibilidad de que los estados, el distrito federal y los municipios establezcan diferencias tributarias a bienes y servicios en razón de su procedencia o destino (este artículo se relaciona con el inciso 2 del artículo 150).

Otro artículo que debe mencionarse es el 179, el cual otorga una facultad concurrente a la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios de dispensar a las microempresas y a las pequeñas empresas un tratamiento jurídico diferenciado que significa simplificar sus obligaciones administrativas, tributarias y crediticias o directamente eliminarlas o reducirlas por medio de una ley al efecto.

Recapitulando: existen treinta funciones que envuelven a los poderes federal, estatal y municipal. Esto implica la existencia de una gran superposición que en forma vaga y difusa atribuye a la Unión las denominadas normas generales.

Asimismo, la Constitución no impide que el Estado federal delegue en los estados la competencia legislativa plena.

Las competencias indefinidas agravan los desequilibrios fiscales, aumentando las zonas de incertidumbre que impiden la distribución de responsabilidades. Esto genera una guerra tributaria del Ejecutivo nacional contra los gobernadores y el Congreso. Todos intentan recaudar más y gastar menos.

Los problemas de la federación podrían resumirse en dos campos:

- jurídico-económico, respecto de la distribución de competencias y la legislación fiscal, y
- jurídico-político, el cual está referido al sistema de gobierno y a la legislación electoral.

El tamaño del país, las disparidades económicas, sociales y políticas entre norte y sur contribuyen a agravar un problema que parecía ya resuelto.

El gobierno federal padece la falta de recursos y el exceso de funciones. Continúa empeñado en prestar servicios a los municipios para mantener su influencia política, ya sea a través de transferencias negociadas a cambio de apoyo electoral o a través de las negociaciones directas.

El Estado central se ve imposibilitado de realizar funciones de supervisión y control además de las de agente directo, responsable de administrar con su sistema burocrático.

La Constitución de 1988 promovió la descentralización beneficiando especialmente a los municipios y transfiriendo el impacto mayor de la crisis hacia el poder federal. El exceso de impuestos estimula la evasión fiscal.

El Estado se encuentra debilitado debido a la revolución tecnológica y a la integración de los mercados. Por un lado, el sistema internacional busca expandirse más allá de las fronteras; por otro, la integración de los mercados exige mayor autonomía y mejor gestión, fortaleciendo el poder local en detrimento del gobierno central. Estas dos "presiones" confluyen en el Estado central. Los efectos de la globalización se acentúan por la dimensión territorial del país. Según la posición del autor, cada estado debe funcionar como si fuera un "país" pequeño, cuyo dinamismo deberá desarrollar proyectos capaces de funcionar por sí mismos. El gobierno federal deberá coordinar esa tarea reduciendo las desigualdades sociales y promoviendo el equilibrio entre las regiones.

Esta sinopsis de la normativa constitucional del mayor integrante del Mercosur brinda el elemento necesario para evaluar los hechos concretos descriptos al comienzo de esta exposición. Sin embargo, es necesario extraer una idea y concepción concreta de lo que debe entenderse por *federalismo* y *autonomía* en Brasil, idea y concepción que en razón de las múltiples variables que reviste la Constitución brasileña

es más abierta y flexible —por sus vínculos e interrelaciones entre gobierno central y estados, por la concurrencia difusa de competencias entre ellos, por la amplitud extrema otorgada a las competencias de los estados (artículo 25)— que el concepto otorgado a las provincias en la Constitución argentina.

### **III. Autonomía de las provincias argentinas y de los estados brasileños**

Los procesos históricos descriptos permiten una mejor comprensión de las causas político-sociales que gravitaron en la distribución de competencias en las Constituciones analizadas. De todas formas, no es conveniente limitar la presente exposición a lo expuesto.

Los elementos aportados permiten reflexionar sobre el sentido, el alcance de conceptos tales como autonomía, confederación y soberanía, y la diferente significación que reciben en cada país.

Admitiendo que las provincias argentinas y los estados brasileños son autónomos, resulta evidente que este concepto tiene en ambos casos alcances diferentes. En el caso de Brasil, la autonomía de los estados les otorga competencias para todo lo que no les esté expresamente vedado, sin perjuicio de las competencias concurrentes acordadas a éstos, la Unión y los municipios. La historia del Brasil es la historia de sus intereses económicos, la extensión del territorio, el poder económico-político y su descentralización en cuatro estados del sur poderosos y el resto pobre (principalmente los del norte). Otra variable de esta ramificación del poder político y económico ha sido la disminución (nunca extinción) del poder de gobernabilidad del gobierno central de Río de Janeiro en relación con estos estados caudillistas (si se permite el uso de la expresión)

Esta realidad histórica subyace en la idiosincrasia actual de los estados subordinados al gobierno de Brasilia. Es un sistema federal basado en la autonomía estadual, que la Constitución no clarifica en cuanto a su alcance, creando confusión en razón de la excesiva amplitud de competencias otorgada a los estados “autónomos” y la difusa atribución de competencias comunes, lo cual es causal de conflictos de competencias cuya repercusión excede el ámbito interno e incide sobre los países integrantes del bloque de integración.

Son los brasileños quienes consideran imprescindible poner orden en este desorden constitucional de atribución de competencias comunes. En este sentido el Dr. Astacia Camargo considera necesario reglamentar la ley complementaria a la que alude el artículo 23 de la Constitución brasileña. La previsión clara de distribución de funciones entre el gobierno federal, los estados y municipios impedirá lo que en la práctica se produce: la superposición de acciones del gobierno que generan ineficiencia, descontrol y déficit. El economista Roberto Campos ve una de las causales de la crisis en la Constitución de 1988, que descentralizó recetas sin descentralizar funciones y responsabilidades.

A esta altura de la exposición todavía no se ha precisado (categóricamente, aunque sí de hecho) qué se entiende por autonomía estadual en Brasil y autonomía provincial en Argentina. La Dra. Claudia Pessoa Santos y el Dr. Leonardo Noronha han formulado un esbozo de lo que debe entenderse por autonomía estadual en los términos de la Constitución brasileña. Destacan que la autonomía debe entenderse como una pluralidad de ordenamientos que reviste una organización propia de los centros de actividad jurídica, política y social, constituyendo una expresión de poder estatal. El estado miembro no es un mero ejecutor de los designios nacionales en el ámbito regional. Es un sujeto histórico, responsable de sus propios actos, y debe definir sus *modus operandi*, su estructura administrativa, las relaciones funcionales y organizacionales que le son inherentes.

La existencia de la Unión sólo es legítima cuando presupone un pacto federal consustanciado en la Constitución nacional, con la renuncia de cada estado miembro de la soberanía propia en pro de la soberanía conjunta.

El Estado federal presenta los siguientes caracteres invariables:

- división de poderes entre la Unión y los estados miembros, de modo que se establezca entre ellos un vínculo de coordinación e independencia;
- equilibrio de pluralidad como unidad;
- límites a la descentralización, de modo que se evite la disolución de la comunidad;
- preeminencia de la Constitución federal;
- sistema de distribución de competencias;
- composición del Congreso nacional por bancas provenientes de los estados.

Esta concepción de *lo autónomo* es análoga al significado lingüístico otorgado al vocablo en la Constitución argentina. Ante ello nos queda concluir que, mientras semántica y jurídicamente el concepto *autonomía* significa lo mismo en ambos países, en la práctica no posee el mismo alcance, y la razón de ello se encuentra en la existencia de sistemas federales con características dispares.

En Brasil la autonomía de los estados se ve sobredimensionada debido al dictado de un constitución “poco clara” en cuanto al sistema de reparto de competencias, sin soslayar la variable histórica que nos pone frente a la existencia de un regionalismo que a la luz de la conformación de un Estado federal se tiñó de federalismo pero nunca claudicó en su poder, debilitando a un poder central que en el pasado y en la actualidad tuvo problemas para ejercer un concreto y real control sobre los estados. Basta agregar en este sentido que la actitud de los gobernadores en la denominada “rebelión” es una manifestación de lo explicado hasta aquí, lo cual replantea el ejercicio de la autonomía estadual. Los actos de los gobernadores brasileños serían calificables incluso como actos de estados integrantes de una confederación, sistema que consagra la soberanía de sus partes integrantes, restringida sólo por la delegación de competencias en materia de relaciones internacionales y defensa. Los hechos descriptos al comienzo de la presente exposición parecen confirmar un accionar de hecho de estos estados en este último sentido.

En la Argentina se ha manifestado una tendencia contraria. Si bien la Constitución nacional ha sido generosa en su división de competencias (artículo 121), las provincias han visto sistemática y constantemente relegado el ejercicio de sus facultades por el centralismo que ha caracterizado desde siempre al país. Buenos Aires ha ejercido y ejerce el poder económico, financiero, cultural y social de la República, convirtiendo en un nominalismo muchos de los postulados federales de nuestra Constitución. Asimismo, las provincias han delegado excesivas competencias a la nación, en concordancia con el proceso histórico-político del país, descrito en este trabajo. La autonomía federal se reduce al plano organizacional, ya que en el operativo funcional impera un unitarismo *de facto* y también *de iure*, reflejado en la legislación que “tuerce” el sentido de la Constitución modificando las competencias provinciales.

#### IV. Conclusión

Una alternativa posible frente a la realidad del federalismo de ambos países podría estar dada por la adaptación del plexo normativo a la realidad, lo cual significa fijar parámetros claros de atribuciones sin dejar de considerar que la praxis operativa de los estados brasileños debe ser normatizada y encuadrado legalmente su accionar.

La posición y consecuente actuación de las provincias en su relación con el gobierno federal y, consiguientemente, con el proceso de integración ha sido mucho más cautelosa.

A través de lo analizado se ha intentado realizar una descripción comparativa jurídica sobre la distribución de competencias en las Constituciones argentina y brasileña, que, respecto al ejercicio fáctico de la forma federal de gobierno, concluye en la existencia de un marco normativo constitucional difuso en el caso de Brasil y nominal en el caso de Argentina.

Varias son las preguntas que surgen luego de analizar las competencias estatales y provinciales, por un lado, y federales, por el otro. Una de ellas consiste en determinar cuál es el grado de legalidad que reviste la firma de un tratado de integración por parte de las provincias y estados, debido a que, como se recalcó al comienzo, ésta es una potestad que por reserva o por delegación expresa se encuentra en cabeza del gobierno central. La pregunta, que encuentra respuesta sencilla en términos normativos, no puede sin embargo deducirse de los hechos de la realidad, toda vez que nos remitimos al ejemplo sobre la firma del acuerdo del Nafta por los estados canadienses.

Se presenta otra interrogante al advertir que, dentro de un esquema federal de gobierno, sus células organizativas se encuentran representadas en un órgano del gobierno central: el Congreso nacional y, dentro de él, el Senado. Este cuerpo colegiado es aquel en el que los estados y provincias tienen su representación y a través del cual participan en la toma de decisiones que generan las normas de carácter general, que son aplicadas a todos los habitantes de la nación. Por ello no parece tener suficiente lógica jurídica la convocatoria a los gobiernos locales y a sus representantes para la

firma de un tratado de integración que ya ha sido aprobado por los legisladores de los estados y provincias, representantes en el Congreso o Parlamento nacional.

Otra inquietud se vincula con el cumplimiento de las disposiciones de los tratados de integración y el proceso de internalización de las normas existente en los Estados integrantes del Mercosur que adhieren a la teoría del dualismo en lo referido a la eficacia del derecho internacional. En tal sentido, un tratado de integración es un tratado de derecho internacional público. Una vez que ha sido aprobado y ratificado, aún debe ser internalizado en cada uno de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. Sólo luego de su internalización formará parte de la legislación nacional respectiva y su cumplimiento devendrá obligatorio para los estados y provincias. En consecuencia, nuevamente desde una perspectiva estrictamente jurídica, la obligatoriedad de una ley nacional que pone en vigor un tratado internacional parece revestir suficiente entidad como para obligar *per se* a las unidades constitutivas a cumplir con sus disposiciones.

Para concluir, cabe agregar que, sin perjuicio de las consideraciones de carácter jurídico vertidas en el presente trabajo, la realidad política ha dado acabada muestra de la existencia de todo un conjunto de atribuciones implícitas, difusas y de dudosa o al menos controvertida legalidad en cabeza de las unidades constitutivas de los Estados miembros de los bloques regionales, y en virtud de ello ha emergido una nueva temática de estudio que requiere ser abordada a través de un análisis profundo, acorde con la seriedad que reviste.