

La formación de bloques subregionales: la provincia del Chaco y sus vínculos con los Estados del sur brasilero.

Alicia Carlino*
Federico Veiravé**

Introducción

Las provincias argentinas llevan adelante un proceso de acciones de gestión externa que comprenden variadas iniciativas relacionadas con diferentes áreas temáticas e intereses.¹

Este proceso, da cuenta de la complejidad creciente de la agenda de relaciones internacionales de los estados provinciales, y supera el concepto más tradicional de gestiones referidas básicamente al comercio exterior. La atracción de inversiones, la cooperación internacional, el turismo y los recursos humanos ocupan un espacio creciente en las negociaciones en el orden subnacional.²

* Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas, FCE-UBA, y Profesora Titular investigadora a tiempo completo de la cátedra de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

** Profesor en Historia (UNNE) Magíster en Historia, University of Pittsburgh y Magíster en Asuntos Internacionales, Ohio University. Es Profesor Adjunto en la cátedra de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas – UNNE y Profesor Adjunto investigador a tiempo completo en la cátedra de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

1 El término *gestión externa* es adoptado tomando como referencia el Informe 2005 del Proyecto “Provincias y Relaciones Internacionales”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Argentina y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

2 Véase Iglesias, Eduardo (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD-CARI.

El telón de fondo reconoce una historia enraizada en el proceso de la mundialización y la conformación de bloques regionales en el marco de esta nueva etapa del capitalismo global. Las provincias argentinas no han querido estar ausentes en esta historia, y encontrando el marco jurídico propicio a partir de la Reforma Constitucional de 1994 han emprendido, algunas con mayor interés que otras, el camino de ampliar sus relaciones externas.³

Para algunos autores, la presencia creciente de actores subnacionales en las relaciones internacionales expresan en algún sentido el deterioro de la soberanía o las limitaciones del Estado Nación e involucra un nuevo bagaje teórico que comprende conceptos tales como Estado-hueco, globalización, Estado-región, *multilevel governance* y paradiplomacia. Las distintas teorías dan cuenta de la competencia creciente de poderes económicos y políticos que atraviesan y debilitan la acción del poder central y que lo sitúan en un paradigma diferente en las relaciones exteriores. Sin embargo, podemos reconocer que existe una multiplicidad de instancias de autoridad que pueden complementarse con la acción del Estado nacional. En este sentido hacemos referencia a la acción desplegada por las provincias argentinas.⁴

La conformación más reciente de bloques regionales aparece como un factor de moderación y limitación del efecto globalizador. Nuestro país constituyó el MERCOSUR con este propósito. Este bloque regional, debería transformarse en el elemento estratégico que contrarreste las tendencias negativas que se derivan de la división internacional del trabajo vinculada a la mundialización de la economía. Sin embargo, tal como fue gestionado hasta el momento, el MERCOSUR aparece como un bloque de integración que ha tendido a favorecer a las regiones más desarrolladas del área marginando a las regiones más sumergidas.

La región del NEA, en tanto región marginal, se ha visto particularmente afectada en el contexto de esta estrategia, particularmente en sus sectores productivos tradicionales con consecuencias dramáticas en lo social. La participación de las provincias del NEA en distintas organizaciones subregionales en los últimos años ha tenido como objetivo fundamental aunar fuerzas y buscar socios para enfrentar la coyuntura actual del cambio mundial.

En este sentido, a partir de la década del noventa se advierte de manera generalizada una marcada definición en perseguir sostenidamente una mejor inserción internacional desde las provincias. La provincia del Chaco por caso, incluye la cláusula federal en su constitución reformada en 1994, permitiendo al gobierno provincial celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e inter-

3 La reforma constitucional de 1994 permitió a las provincias firmar convenios internacionales siempre que no afecten los intereses nacionales en política exterior ni el crédito público del estado nacional.

4 Zubeizú, Graciela (2008), "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas", en Iglesias, Eduardo (2008), *Las provincias argentinas...* op. cit., pp. 22-23.

nacionales con la aprobación del Poder Legislativo local y del gobierno federal.⁵ Asimismo, la provincia de Formosa introduce en la Reforma Constitucional de 2003 una declaración sobre integración regional al referirse específicamente a la promoción de obras de infraestructura que favorezcan el desarrollo armónico de su interior y la integración provincial, regional, nacional e internacional. (Art. 42).

En el presente trabajo abordamos particularmente las acciones de gestión externa desplegadas por las provincias del NEA, y expresadas a través de la participación, y conformación de cuatro diferentes organizaciones subregionales: CRECENEA Litoral - CODESUL, el Gran Chaco Americano y la ZICOSUR, dentro de la cual se subsume la integración del NEA y el NOA en la Región del Norte Grande argentino.

Dada la durabilidad de este proceso, el trabajo aquí presentado pretende realizar un análisis prospectivo del comportamiento de las distintas provincias en el marco de estas instituciones. Se analiza la evolución, los resultados obtenidos y las cuestiones pendientes de los organismos subregionales y de la acción desplegada en los mismos. Interesa asimismo reflexionar en torno a la evolución del perfil productivo y particularmente del comercio exterior atendiendo a las potencialidades y perspectivas que la participación en estos esquemas presentan para la economía y la sociedad de los Estados provinciales, para lo cual tomamos como estudio de caso las particularidades de la Provincia del Chaco.

Esquemas subregionales de integración en el NEA argentino

Zubelzú e Iglesias reconocen cuatro grandes tipos de acciones realizadas por las provincias para alcanzar objetivos vinculados a la política internacional: 1) acciones individuales o propias sin intervención directa del gobierno nacional ni del sector privado. 2) Acciones como resultado de su participación en entidades subnacionales de diferentes países. 3) Acciones coordinadas entre provincia o varias provincias y el gobierno nacional que actúan de modo conjunto. 4) Acciones tipo lobby que las provincias gestionan directamente en el plano internacional.⁶ Las acciones que seguidamente analizamos se encuentran tipificadas por el segundo grupo.

5 Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia (2008), "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones", en Iglesias, Eduardo (2008), *Las provincias argentinas...* op. cit., pp. 70-71.

6 Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria. "Informe 2005" del Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Argentina y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

CRECENEA-Litoral - CODESUL

El 16 de enero de 1984 se reúnen los gobernadores de las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Santa Fe y Misiones en la ciudad de Corrientes para signar la denominada "Declaración de Corrientes" en la que se abordó, entre otras cuestiones, el comercio exterior de la región NEA. Nació de esta forma, el 8 de junio de 1984, la CRECENEA Litoral, Comisión Regional de Comercio Exterior del Nea, integrada por las provincias mencionadas.

Entre los objetivos fundacionales se cuentan proponer y difundir políticas comunes de la región orientadas hacia los mercados internacionales; fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de los mecanismos locales para la exportación e importación y participar activamente del análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los organismos nacionales, cuando influyen sobre los objetivos definidos para la región.

El "Acta para la Integración Argentino-Brasileña" del 29 de julio de 1986 determinó la realización de una serie de protocolos previos a acordar el "Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo" entre los dos países que como antecedente del MERCOSUR, se materializó en noviembre de 1989. Entre estos protocolos se cuenta para nuestro interés, el Protocolo Regional Fronterizo N° 23 suscripto por los presidentes Alfonsín y Sarney en noviembre de 1988.

El Protocolo Regional Fronterizo N° 23 constituye un acuerdo marco que aspira al desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera, creando los Comités de Frontera y ampliando las relaciones en materia fluvial, terrestre y aérea. Dicho protocolo admite la competencia en estos temas de la CRECENEA Litoral por el lado argentino y los tres Estados del sur del Brasil, Río Grande Do Sul, Santa Catarina y Paraná como integrantes del Forum Sul, a los que se suma posteriormente el Estado de Mato Grosso Do Sul que constituyen en la actualidad el CODESUL (Conselho de Desenvolvimento do Sul).

Conforme a este instrumento se realizaron inicialmente sucesivas reuniones. La primera en Itamaratí el 12 de junio de 1989 entre CRECENEA Litoral y el Forum Sul; otra en agosto del mismo año y una tercera en Uruguayana (Brasil) creando los Comités de Frontera de Paso de los Libres-Uruguayana y Foz de Iguazú - Puerto Iguazú. Asimismo se acordó concretar un encuentro cultural-universitario con las universidades de la región argentina y las universidades estatales del los Estados del Sur del Brasil. En agosto de 1989 CRECENEA solicitó al BID-INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo e Integración de América Latina) para la realización de un relevamiento de las variables socioeconómicas de la región NEA Litoral y los Estados del Sur del Brasil.

A partir del año 1995 la integración entre los dos sub-bloques regionales, que suman significativamente 1.437.546 Km² y una población de más de 32 millones de habitantes, toma mayor impulso con la participación de los jefes de Estado

de las provincias y estados miembros. En una reunión en Foz de Iguazú el 18 de febrero de ese año, las partes pusieron énfasis en la significación de CRECENEA Litoral - CODESUL como mecanismo natural y legítimo destinado a impulsar el desarrollo del proceso de integración en la región. En el mes de junio de ese año, quedó constituido el Foro Permanente de Gobernadores y tuvieron nacimiento, coincidentemente, los Grupos de Integración Temática (GIT) como instrumentos de trabajo conjunto por áreas de interés a nivel público y privado, esto es en las áreas de Infraestructura; Aspectos Fronterizos; Cooperación Técnica; Educación; Salud; Seguridad; Turismo; Cultura; Programa de Integración de las Fronteras del Mercosur; Asociaciones Profesionales; y Ciencia y Tecnología.

A partir de ese momento se suceden una serie de reuniones de trabajo que en forma bianual reúne a los equipos técnicos de ambas regiones y que como corolario cuentan con la asistencia de los mandatarios provinciales y estatales para la firma de lo que son hasta el momento, nueve Declaraciones de Gobernadores.

Al encuentro de Gobernadores de Paso de los Libres, Corrientes, el 30 de junio de 1995 se le suceden los encuentros de Florianópolis, el 20 de octubre de 1995; el de Resistencia, Chaco, el 14 de junio de 1996; el de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, el 29 de noviembre de 1996; el de Puerto Iguazú, Misiones, el 21 de mayo de 1997; el de Curitiba, Estado de Paraná, el 21 de noviembre de 1997; el de Santa Fe, el 31 de julio de 1998; el de Porto Alegre, Río Grande do Sul, los días 14 y 15 de mayo de 1999; y el último realizado en la ciudad de Resistencia que concluye con la firma de la Declaración de Gobernadores en la Isla del Cerrito, Provincia del Chaco, los días 11 y 12 de mayo de 2000.

La agenda concretada por CRECENEA Litoral - CODESUL permite identificar los ejes del trabajo conjunto desarrollado durante estos años. Tomando la Declaración de Gobernadores⁷ suscripta en el 2000, por ejemplo, las provincias y estados partes dejan sentada en sus considerandos

“La progresiva consolidación del proceso de integración entre las regiones del NEA Litoral de Argentina y del Brasil que tienen como una de sus bases y sustento a la CRECENEA Litoral y el CODESUL; Que la cooperación entre los pueblos vecinos es el camino probado y más concreto para crecer juntos y hacer frente a las dificultades y desafíos que el mundo actual plantea a las naciones y que la identificación de acciones a concretar para el logro de una más fluida interrelación de las Provincias y Estados integrantes del Foro optimizarán el aprovechamiento de los recursos disponibles.”

Entre los temas tratados por los distintos Grupos e Integración Temática en esta oportunidad se cuentan entre otros educación, dando continuidad a la im-

7 “Declaración de Isla del Cerrito”. IX Encuentro de Gobernadores de CRECENEA Litoral - CODESUL. Resistencia - Isla del Cerrito, provincia del Chaco, 11 y 12 de mayo de 2000. En *Memoria de Gestión 2000-2001*. Secretaría Ejecutiva de CRECENEA Litoral. Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Gobierno de la Provincia del Chaco.

plementación de la enseñanza de los idiomas español y portugués en el ámbito de CRECENEA/LITORAL Y CODESUL, solicitando un espacio de representación del CRECENEA/LITORAL Y CODESUL en las reuniones del Comité Coordinador Regional del Sector Educativo MERCOSUR.

En el área de Cultura se establece fijar modelos de convenios tipos, así como recomendar la recopilación e intercambio de la legislación vigente y sus reglamentaciones, relacionadas con el accionar cultural de las provincias y Estados miembros, con la finalidad de compatibilizar criterios culturales comunes de la región.

La comisión de Ciencia y Tecnología apoya un proyecto de red de monitoreo hidrometeorológico con fines de previsión de tiempo y clima; planteando la necesidad de lograr la inclusión oficial de un representante por CRECENEA LITORAL y de un representante por CODESUL en la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (RECYT) misma. Se recomienda también a los Estados y provincias la difusión de las acciones de todos los grupos de integración temática a través de las páginas web/portales.

En el área de Turismo se busca promover la integración de los circuitos consensuados (Aventura y Ecoturismo, Playa/Sol, Turismo Rural) proponiendo su promoción conjunta. Y la instrumentación de un banco de datos sobre atractivos, planta, servicios, infraestructura, recursos humanos y actividades complementarias al turismo, para que cada provincia y Estado cuente con toda la información turística de la región.

La comisión de Medio Ambiente propone desarrollar un sistema de gestión integral de recursos hídricos objetivando el manejo sustentable en las cuencas compartidas; promover el intercambio de la gestión de residuos sólidos atendiendo especialmente a los aspectos del ambiente, la salud y lo social; y destacar la importancia de la educación ambiental en el proceso del desarrollo sustentable incorporando contenidos mínimos curriculares en todos los ciclos de la educación formal, así como en las estrategias comunes del área no formal.

En cuanto a los consejos y asociaciones profesionales se reafirma la competencia de los consejos o colegios profesionales, órganos por medio de los cuales se otorgan las Licencias y Matrículas pertinentes, se fijan normas, criterios y procedimientos objetivos y transparentes para el ejercicio profesional en las áreas de sus respectivas incumbencias. Todo ello, sobre la base del Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios en el MERCOSUR, que prevé la participación de los consejos o colegios profesionales como instrumentos idóneos para la liberalización de los servicios profesionales.

En el área de Infraestructura y Transporte se proponen elaborar un Plan Director de Transporte CRECENEA LITORAL-CODESUL, conformando una Comisión Coordinadora Binacional (Integrada por representantes de los organismos específicos de cada provincia y estado). También requerir la ejecución de estudios sobre los aeropuertos existentes en la región CRECENEA LITORAL y proponer la creación de líneas aéreas sub-regionales, con la internacionalización de aeropuertos regionales.

Asimismo se reitera la necesidad de instalar playas de transferencias multimodales que ofrezcan alternativas en los modos de transportes de cargas. Insistir en la necesidad de realizar el dragado y balizamiento de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, y mantenimiento de los accesos y radas a los puertos existentes sobre la Hidrovía Paraná Tieté – Paraguay y el río Uruguay, como así también gestionar ante los gobiernos federales acerca de la necesidad de complementar las redes viales y sistemas ferroviarios binacionales, a fin de posibilitar una vinculación y tránsito más fluido por los mismos en el ámbito de CRECENEA LITORAL-CODESUL.

Finalmente se impulsa la construcción y la búsqueda de fuentes de financiamiento para la integración gasífera de la región y priorizar la integración electroenergética NEA-NOA, por su implicancia en la integración CRECENEA LITORAL-CODESUL.

Respecto a los asuntos económicos se acuerda solicitar que organismos de financiamiento existentes tanto en Argentina como en Brasil como el Consejo Federal de Inversiones y el Sebrae, entre otros, impulsen y faciliten la aplicación de líneas de financiamiento de proyectos vinculados al sector comercio y servicios. Por otra parte y en el mismo sentido de desarrollo, prosperidad y plena integración de la región, requerir la destinación de fondos específicos para la realización de estudios e investigaciones enmarcados en proyectos surgidos de los grupos de integración temática, en la búsqueda del impulso regional, identificando en esta instancia la necesidad de propender a la urgente realización de un trabajo de Identificación, diagnóstico y propuesta en torno a la armonización fiscal en el MERCOSUR.

En referencia a la implementación de los Controles Integrados de Frontera, se acuerda reiterar a las autoridades nacionales argentinas y brasileñas la necesidad de avanzar en esta dirección. Asimismo, se solicita la implementación de normas de control respecto a productos agrotóxicos y organismos genéticamente modificados en el ámbito del comercio internacional. Tender a la implementación de políticas integradas de bioseguridad buscando garantizar y favorecer la presencia de áreas libres de organismos nocivos a favor de la salud vegetal, animal y del medio ambiente en el marco del MERCOSUR.

En defensa civil establecen la necesidad de la coordinación en los controles del transporte de mercancías peligrosas en las rutas de los distintos estados que conforman las regiones del CRECENEA LITORAL - CODESUL, requiriendo un mayor control en los puestos fronterizos sobre las condiciones de seguridad en que ingresan y egresan; como así también propiciar una comunicación más ágil y dinámica a través de páginas web y correo electrónico de defensa civil, entre los estados partes del CRECENEA LITORAL - CODESUL.

En el área de seguridad queda establecida la necesidad de ampliar el Protocolo de Integración Regional e incluir la figura del "Policía de Enlace" de las regiones CRECENEA LITORAL - CODESUL, de carácter comunitario y social con vista al intercambio de informaciones y sin interferencia en el accionar policial; y también

la recomendación para el planeamiento e inteligencia policial para el intercambio de técnicas e información en zonas de fronteras, con el objeto de agilizar las comunicaciones y coordinación entre ambas regiones.

El área de salud concreta la elaboración de un boletín epidemiológico, estableciendo mecanismos para mejorar la calidad de la información, que permitan actuar con precisión y efectividad en la vigilancia epidemiológica, ante la aparición de algún caso probable con notificación inmediata de las siguientes patologías: Dengue, sarampión, cólera, rabia, fiebre amarilla, malaria, hanta virus, parálisis flácida; como así también la formulación de un programa regional de prevención de accidentes de tránsito.

En el plano institucional se acuerda la creación, por parte de los secretarios ejecutivos y representantes provinciales de CRECENEA LITORAL y sus pares de CODESUL, de una Comisión Permanente de Planeamiento; como así también propiciar a través de las Cancillerías de Argentina y Brasil la participación de Representantes de CRECENEA LITORAL y CODESUL en los Grupos de Trabajo del MERCOSUR con el objetivo de que en esa instancia se considere la problemática subregional.

Más allá de los escasos resultados obtenidos en materia de reconocimiento institucional y participación en los mecanismos supranacionales de integración dentro del marco del MERCOSUR, la integración de las provincias de CRECENEA Litoral y CODESUL se ha constituido en una la plataforma fundamental de acción política válida a nivel internacional para las provincias que la integran. En este sentido, cabe destacar el fortalecimiento de las relaciones con la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) y la Xunta de Galicia a través de sendos acuerdos de trabajo establecidos en los últimos años.

Con la Junta de Galicia se inició la cooperación a partir de marzo de 1998. En diciembre de ese año queda conformado un Grupo de Trabajo Permanente "Junta/ Codesul/ CRECENEA-LITORAL" que decide extender la relación a todas las Regiones de CRPM e invitar para participar del VIII Foro de Gobernadores del CRECENEA Litoral-CODESUL e iniciar un marco de cooperación "Junta/ Codesul / CRECENEA Litoral, donde se acordaría un Programa de Trabajo conjunto. En este sentido y considerando el esquema organizativo del CRECENEA LITORAL-CODESUL se propone la creación de tres comités técnicos:

a) El Comité de Comercio Internacional enfatizando en los siguientes sectores: turismo, transporte, industria y tecnología pesquera; captación de inversiones de organismos financieros internacionales.

b) El Comité en el ámbito de la Cultura, Educación y Universidades que analizará propuestas para estimular el vínculo entre entes educativos y culturales y difundir las potencialidades de las regiones, viabilizando el intercambio universitario, especialmente en lo que se refiere a la temática de integración regional y la realización de seminarios, conferencias, ferias o eventos culturales, y la divulgación de autores, artistas y productos culturales de las tres regiones.

c) Comité de Cooperación técnica inter-regional fundamentalmente articulado para el intercambio de experiencias *know-how* entre las partes sobre cooperación transfronteriza.

En junio del año 2000 se realiza en Murcia, España, un Encuentro CRPM-CRECENEA LITORAL-CODESUL al que asisten los presidentes de ambas regiones y en el que ratifican los acuerdos suscritos. En octubre de ese mismo año con la presencia del presidente de Galicia, los gobernadores de CRECENEA LITORAL firman en la ciudad de Resistencia el Protocolo de Cooperación entre las provincias de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Litoral (Crecenea Litoral) de la República Argentina y la Comunidad Autónoma de Galicia.

Es importante resaltar que la Comunidad Autónoma de Galicia forma parte de la Unión Europea, como integrante indisociable del Reino de España y que consecuentemente es miembro de pleno derecho del Comité de las Regiones de Europa, cuya representación ostenta su Presidente, quien a su vez preside la Comisión del Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, impulsando desde estos foros un acercamiento entre los entes territoriales subnacionales de Europa y Latinoamérica. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Galicia ha constituido junto con la Región Norte de Portugal el 31 de octubre de 1991 una Comunidad de Trabajo para coadyuvar a mejorar la cooperación transfronteriza entre la República de Portugal y el Reino de España.

En el acuerdo queda establecido el interés por compartir experiencias sobre los paralelos procesos integradores, y conforme al clima de acercamiento experimentado entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a partir del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados partes en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

Los mandatarios acuerdan perseverar y avanzar paulatinamente en el proceso de institucionalización de las relaciones conjuntas desde una vertiente más articulada y compacta, estipulando que la Xunta de Galicia estimulará a las regiones integrantes de la CRPM y a las afines de CdR de la Unión Europea para que establezcan contactos periódicos y acrecienten la cooperación institucional con las provincias integrantes de CRECENEA-LITORAL. En este sentido facilitará los contactos bilaterales y multilaterales precisos, asesorando o colaborando en su caso para efectuar la identificación de los socios o partícipes que resultaren más idóneos en cada supuesto, dependiendo del área que interesen los promotores.

La CRECENEA-LITORAL y sus provincias partícipes prestarán asistencia y asesoramiento a la Xunta de Galicia en lo que atañe a sus apreciaciones sobre el proceso de integración regional del MERCOSUR, extendiendo aquellas actuaciones a los entes territoriales europeos que recabasen la intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia en su aproximación a dicha zona de integración.

Asimismo, las partes signatarias acuerdan intercambiar experiencias acumuladas en los terrenos de la cooperación transfronteriza e interterritorial, la integración regional supranacional, o los proyectos, pronunciamientos o dictáme-

nes sobre aspectos relativos a las políticas públicas o propuestas normativas de la Unión Europea o el MERCOSUR que fueren trascendentes para sus intereses. Para alcanzar los objetivos propuestos las provincias integrantes de CRECENEA-Litoral, ponen a disposición de la Xunta de Galicia y de la CRPM, una oficina antena –informativa que coordine las iniciativas de cooperación que se planteen, la cual queda instalada en dependencias de la Casa de la Provincia de Formosa en Buenos Aires.

En los últimos años los avances de este proceso han sido escasos, sino nulos. La crisis institucional Argentina de fines de 2001 y fundamentalmente los escasos avances del proceso de integración del MERCOSUR durante los últimos años, atentaron contra el fortalecimiento de esta iniciativa de integración subregional.

Está aún pendiente la firma del Tratado de Integración de la Región CRECENEA Litoral y un reglamento de funcionamiento interno que apunta a la formalización a través del reconocimiento jurídico, por medio de los instrumentos legitimados constitucionalmente.

Quedan en agenda, también, la incorporación del sector privado – empresarial de manera de ampliar la agenda de trabajo a aquellos temas que hacen a las complementariedades económicas intrazona, que apunten a constituir un frente de trabajo conjunto de los sectores interesados, tal lo expresado por el gobernador chaqueño Ángel Rozas al cierre de su ejercicio como presidente de CRECENEA LITORAL en el año 2001, cuando dice que

“todos hemos entendido que CRECENEA LITORAL no era un tema más dentro de nuestras siempre apretadas agendas, sino “la herramienta” imprescindible para superar las asimetrías y problemas que desde nuestras economías regionales compartimos. No tengo dudas de que éste es el camino. Debemos seguir trabajando, alzando con firmeza nuestra voz frente a las corrientes totalizadoras de los grandes mercados nacionales, y expresando nuestra firme voluntad de anuar esfuerzos en beneficio de nuestros pequeños empresarios, de nuestros productores y comerciantes”.⁸

El Gran Chaco americano

El Gran Chaco americano constituye una región biogeográfica con una superficie de 1.000.000 de Km². Argentina, Bolivia y Paraguay poseen el 95% de la Superficie del Chaco, correspondiéndole a la Argentina casi el 50% del total. Con una población cercana a los 4.000.000 de habitantes; es un ecosistema único en el mundo con sus particularidades y limitaciones, y una comprobada riqueza de diversidad biológica. Situado en el centro del continente sudamericano, alberga uno de los mayores ecosistemas de tierras secas de la región. Los bosques y

8 “Discurso Gobernador Ángel Rozas”, 11 de abril de 2001. Acto de traspaso de la Presidencia de CRECENEA LITORAL a la provincia de Entre Ríos. Boletín de Prensa. Gobierno de la Provincia del Chaco.

llanuras áridos y semiáridos dentro del área, contienen todavía la mayoría de la biodiversidad animal y vegetal, que son de significado global. Al mismo tiempo, se estima que el 60% de la población dentro de esta área vive por debajo del nivel de pobreza con un porcentaje anual de salario mensual de alrededor de U\$S 20.

Lo integran por Argentina, las Provincias del Chaco, Santiago del Estero, Formosa, Salta, Tucumán, Jujuy, Santa Fe, Córdoba, Catamarca y La Rioja. Por Bolivia, las prefecturas de Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija. Y por Paraguay, las Gobernaciones departamentales de Boquerón, Presidente Hayes y Alto Paraguay.

Esta vasta región, con una clara unidad ecológica, se encuentra sometida a un severo proceso de degradación de sus recursos naturales y de su biodiversidad, con serias implicancias en la alta fragilidad de los ecosistemas e irreversibilidad en algunos procesos, originando un creciente empobrecimiento y migración de su población.

Ante la necesidad de revertir la pobreza, preservar el ecosistema y detener la grave degradación de los recursos naturales, las Repúblicas de Argentina, Bolivia y Paraguay consideran al Gran Chaco americano como una unidad para la promoción del desarrollo sostenible y manifiestan la necesidad de trabajar en forma conjunta en el marco de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, de Conservación de la Biodiversidad y Cambio Climático.

En ocasión de la Primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre Desertificación (Buenos Aires, enero 1996), representantes de los gobiernos nacionales, ONGs y de PNUD/UNSO de Argentina, Bolivia y Paraguay, establecieron la necesidad de diseñar un Programa de Acción Subregional para el Gran Chaco Americano. Como resultado, los representantes de los países parte (Puntos Focales Nacionales) decidieron asumir la responsabilidad de iniciar actividades de promoción y consulta en sus respectivos países.

La Dirección de Conservación del Suelo de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la República Argentina, comienza sus acciones para llevar adelante el Programa de Acción Subregional con una primera reunión en Vaquerías, Córdoba, en el mes de mayo de 1996. En la misma participaron autoridades de toda la región del Chaco argentino. El objetivo de la reunión se centró en la necesidad de consensuar entre los grupos técnicos y los sectores políticos locales la metodología, instrumentación y alcances de un programa subregional. Posteriormente, en ocasión de la II Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre la Convención de Lucha contra la Desertificación, realizada en la ciudad de México durante los días 17 al 19 de junio de 1996, los tres Puntos Focales (Argentina, Bolivia y Paraguay), con la colaboración de PNUD/UNSO, acordaron institucionalizar las acciones tendientes a concretar el Programa Subregional para el Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano (PAS).

El PAS responde a los lineamientos fijados por la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía de las Naciones Unidas, la cual ha sido ratificada por los tres países. Además, en la X Reunión de Ministros de Medio Ambiente de

América Latina y el Caribe se decidió promover el proceso PAS Gran Chaco, como mecanismo de complementación de los Programas de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación en los respectivos países.

A partir de este momento, la Dirección de Conservación del Suelo de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (ex Secretaría de Recursos Naturales) de la República Argentina, comenzó sus acciones para llevar adelante el Programa de Acción Subregional. Así entonces se desarrollan una serie de reuniones organizativas que van definiendo las estrategias y acciones para facilitar el proceso del PAS. Como objetivo general de este trabajo se estableció

“Mejorar las condiciones socioeconómicas de los pobladores del Gran Chaco Americano preservando, conservando, y restaurando el ecosistema mediante acciones comunes para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de un modelo participativo que contemple las necesidades, expectativas y demandas de los diferentes actores sociales involucrados.

Acompañado por los siguientes objetivos específicos: i) Caracterizar y sistematizar la información relevante referida a programas y proyectos nacionales y multinacionales en ejecución en el ecosistema del Chaco Americano. ii) Generar acciones tendientes a mitigar y revertir los procesos de degradación de los recursos naturales compartidos. iii) Revertir los procesos migratorios, de marginalidad y pobreza de los grupos sociales de la región, (teniendo en cuenta la perspectiva de género). iv) Impulsar la aplicación de tecnología productiva apropiadas que promuevan el desarrollo sostenible. v) Contribuir en la actualización y formulación de estrategias comunes que faciliten el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales compartidos. vi) Impulsar la implementación de medidas complementarias, mediante la cooperación técnica y científica, formación de redes de información para recopilar y evaluar los datos, coordinación de actividades de desarrollo e investigación, intercambio de las experiencias relacionadas con la participación de poblaciones y comunidades locales, fortalecimiento de las capacidades, educación y promoción de la conciencia pública, y reforzamiento de las capacidades de organización subregional para coordinar y promover la armonización de las políticas relacionadas con asuntos que causen impacto en las poblaciones y zonas afectadas”.⁹

La metodología aplicada en el desarrollo de las instancias organizativas del Programa es de un significativo nivel participativo de los diferentes actores sociales: gobierno nacional, provinciales, ONGs, asociaciones de productores, sectores de ciencia y tecnología, organizaciones formales y no formales, instituciones públicas y privadas, diferentes sectores de la población, etc.

Esta movilización de voluntades y necesidades exige una respuesta más allá de lo institucional, de avanzar en acciones concretas para el corto y el largo plazo. Con relación a las acciones para el corto plazo se ha identificado confor-

9 “Programa de Acción Subregional de Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano”. Resumen de Actividades. Año 2001. Dirección de Conservación del Suelo – SDSyPA. República Argentina.

mar grupos de trabajo entre los tres países, en aspectos como la identificación y evaluación de proyectos y actividades de interés común, la identificación de conflictos, instrumentación y optimización de mecanismos de cooperación horizontal y vertical, y el diseño de un programa de creación de capacidades (*capacity building*) integral para la región. Las acciones orientadas al largo plazo, están comprendidas en definir el marco institucional apropiado para el desarrollo del programa, definir el marco normativo común y el diseño y operación de redes de información y/o consulta.

El 25 de marzo de 1998, se efectuó una reunión en la Cancillería de Argentina con la presencia de los embajadores de Bolivia y Paraguay y los representantes de Argentina, en la que se decidió impulsar un Acta de Compromiso para continuar las acciones pertinentes. Este proyecto, "Documento de Base del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano y Mecanismos de Articulación Institucional entre los tres Países", será cofinanciado con fondos aportados por el Gobierno Español. En el mismo participará el PNUD como facilitador en el mecanismo de coordinación entre los tres países.

En una posterior reunión entre los Puntos Focales de los tres países se acuerdan los detalles de ejecución del Proyecto, así como la fecha de inicio, que está supeditada a la acreditación por parte del Secretariado de la Convención de Lucha contra la Desertificación, de los fondos asignados por el Gobierno Español. En septiembre de 1999 se realizó una reunión en Villamontes (Bolivia), donde se continuó avanzando en acciones y estrategias para consolidar este proceso. En la misma se realizó la Declaración de Villamontes.

Los días 29, 30 y 31 de mayo de 2000 se realiza una reunión en la ciudad de Santiago del Estero denominado Encuentro para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco americano; contó con la participación de casi cuatrocientas personas pertenecientes a diversas instituciones de los tres países, quedando concretado el diseño de una página web con las acciones llevadas adelante sobre el tema del Gran Chaco americano y todo lo resuelto en el encuentro.¹⁰ Se crea además la Unidad de Coordinación y Seguimiento, con sede en la ciudad de Santiago del Estero, con representatividad del Chaco argentino.

Con el auspicio del Mecanismo Mundial – Programa para América Latina y el Caribe - de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, los días 6 y 7 de septiembre de 2001 se realiza en Resistencia la Primera Reunión de Gobernadores, Prefectos y Ministros del Gran Chaco Americano.

Como resultado de la misma se firma la Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano, en la que se acuerdan entre otros los siguientes puntos:

1. Apoyar y consolidar las acciones orientadas a la gestión y puesta en marcha de un programa de acción subregional de desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano, mediante políticas y estrategias que tiendan a mejorar las condiciones

socioeconómicas de las poblaciones locales, preservando y conservando el ecosistema chaqueño, a través de un modelo participativo de manejo integral de cuencas.

2. Promover y afianzar mecanismos participativos con los distintos actores sociales para articular acciones que viabilicen la propuesta de desarrollo sostenible de la subregión, atendiendo las necesidades, demandas y expectativas de la gente que habita la región.

3. Invitar y convocar a los distintos organismos internacionales de cooperación técnica y financiera comprometidos con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, a colaborar y coadyuvar en la consolidación y continuo crecimiento sostenible de este espacio subregional.

4. Instar a los gobiernos nacionales a impulsar la firma de un Tratado Trinacional de Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano que tienda al establecimiento de un marco institucional apropiado para el diseño e implementación del programa de acción subregional del Gran Chaco americano.¹¹

Planteado el esquema y sus objetivos, en la actualidad las actividades en torno al Gran Chaco Americano persisten principalmente en la trama de redes de organizaciones comunitarias de la sociedad civil, tales como la Red de Comunicadores del Gran Chaco, la Red de Comunidades Indígenas y la Red Agroforestal del Chaco.

ZICOSUR – Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur es un proyecto que agrupa a regiones Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú que unen sus esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la cuenca del Pacífico.

Las regiones que integran ZICOSUR se caracterizan por sus rasgos de economías periféricas respecto a los centros económicos fundamentales del MERCOSUR, situación que las lleva a asociarse para coordinar y potenciar sus recursos, incorporando como elemento fundamental para el desarrollo interno, las relaciones comerciales con los países del Pacífico, particularmente con las economías asiáticas a partir de la intensificación de los flujos de integración bioceánica entre los puertos del Pacífico y el Atlántico.

Integran la ZICOSUR por Argentina, las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán; por Bolivia, la totalidad del país a nivel de prefecturas; Brasil Los Estados de Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondonia; por Chile, la I Región de Tarapacá, la II Región de Antofagasta, la III Región de Atacama; por Paraguay, la totalidad del país a nivel de gobernaciones departamentales; y por Perú, las provincias de Arequipa y Tacna.

11 "Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano". Resistencia, 7 de septiembre de 2001.

Entre sus objetivos se cuentan: fortalecer el concepto de integración en la aceptación de ser “el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente suba de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común”; Coordinar los esfuerzos productivos, de transporte y distribución para optimizar la capacidad de producción del Norte argentino, Paraguay, Bolivia, Sud-Occidente de Brasil, Norte de Chile y Sur del Perú, especialmente a través de los corredores bioceánicos y aprovechando los puertos de las regiones de Chile, para conducirlos hacia los mercados del Asia-Pacífico; Promover y facilitar los contactos entre los productores y comercializadores de la ZICOSUR con potenciales compradores internacionales, especialmente de países ribereños del Océano Pacífico; y canalizar y facilitar los intercambios comerciales entre esos mercados y el MERCOSUR, a través de los Corredores Bioceánicos, así como procurar la radicación de inversiones productivas y nuevas tecnologías en el área de Centro Oeste sudamericano.¹²

Este proyecto integracionista tiene su fundamento en los intercambios comerciales ancestrales de las regiones que lo impulsan, mantenidos durante la época de la colonia y recreados en las últimas décadas. Institucionalmente tiene su antecedente inmediato en el Grupo Empresarial Interregional del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS), creado en 1977 como consecuencia de los Encuentros de Integración Regionales Fronterizos realizados en Salta, Argentina, en el marco de la Feria Internacional del Norte Argentino (FERINOA).

El proyecto ZICOSUR se enriquece con la decidida participación -en obras de infraestructura y otras inversiones- de los gobiernos regionales del área y empieza a tomar cuerpo en el I Encuentro ZICOSUR - Asia Pacífico, realizado en Antofagasta, Chile, en abril de 1997, por iniciativa del Gobierno Regional de Antofagasta, con la participación de embajadores y empresarios de distintos países asiáticos y de Oceanía.

Hasta la fecha se han realizado diez Encuentros y cuatro reuniones extraordinarias fruto de los cuales se han labrado una serie de actas de las que emanan disposiciones que expresan la voluntad de las partes, sus proyectos e inquietudes. Su validez fue confirmada y reforzada con el II Encuentro ZICOSUR - Asia Pacífico, realizado el 28 y 29 de octubre de 1998 en Salta, Argentina; el III Encuentro Internacional llevado a cabo entre el 18 al 20 de julio de 1999 en Filadelfia, Paraguay y el IV Encuentro de ZICOSUR realizado en Campo Grande (capital del Estado de Mato Grosso do Sul) - Brasil 3 al 5 de Abril del 2001. El V Encuentro Zicosur-Asia Pacífico fue realizado en la provincia del Chaco, Argentina, el 14 y 15 de junio de 2002. El VI en la provincia de Tucumán Argentina el 22 y 23 de septiembre de 2003.

A partir del VII Encuentro Internacional ZICOSUR - Asia Pacífico, organizado en Tarija, Bolivia, en 2004, las regiones acordaron la creación de un organismo ejecutivo en cada gobernación, Estado, prefectura, intendencia, entre otras, para

12 “Documento ZICOSUR”. Secretaría Protempore Zicosur. Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la provincia del Chaco. Año 2002.

mantener la integración lograda a través del establecimiento de redes de trabajo continuado anual, coordinadas por una Secretaría Permanente de la ZICOSUR con sede rotativa. Pero es en la VIII Reunión de Salta, realizada en octubre de 2005, donde se acuerda dar a la ZICOSUR una institucionalización definitiva, mediante la creación de una estructura orgánica.

El Protocolo de Campo Grande sobre la estructura institucional de ZICOSUR, de noviembre de 2005, establece entonces entre sus objetivos que

“ZICOSUR ES UN FORO de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile, comprendidas en el Centro Oeste suramericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona.

El plenario de ZICOSUR mantiene como premisa sustancial, el respeto y sostén permanente de la vigencia de la institucionalidad democrática en todos y cada uno de los Estados Nacionales de los que forman parte. En este sentido, promoverá en todas sus instancias el fortalecimiento e irrestricto respeto del sistema democrático. La participación, adhesión y continuidad en este Plenario, depende del acatamiento de este principio básico y fundamental que anima a sus integrantes. Los idiomas oficiales de ZICOSUR serán el español y el portugués”.¹³

En materia organizativa crea un plenario de autoridades integrado por gobernadores, prefectos e intendentes regionales de ZICOSUR en tanto órgano superior de ZICOSUR, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de sus objetivos; un Comité Coordinador de Gobernadores, que es el órgano que coordina la implementación de las decisiones o declaraciones adoptadas por el plenario, y que promoverá el más amplio protagonismo posible, para asegurar la plena efectividad del proceso de Integración Regional en todos los órdenes de las actividades sociales, económicas, educativas, culturales y ambientales; y una Secretaría Protémpore Ejecutiva en el carácter de órgano técnico de apoyo operativo, cuyo titular será designado por el presidente del comité, que será responsable del cumplimiento de las directivas emanadas del Comité Coordinador y del Plenario.

Resulta interesante resaltar que pese a que la extensa región del ZICOSUR incluye la totalidad de las jurisdicciones nacionales de Bolivia y Paraguay, la participación esta dada a nivel de gobiernos locales departamentales, pudiéndose identificar además distintos intereses y estrategias. Las regiones mediterráneas – las provincias del Norte Grande Argentino, Bolivia, Paraguay y Estados de Brasil, ven a la ZICOSUR, como alternativa de comunicación comercial ante la posibilidad de exportar a los países de la cuenca del Pacífico, enfatizando para ello el desarrollo de infraestructura para dinamizar el flujo de comunicación a través de los corredores biocénicos y/o hacerlo en mejores condiciones -abaratando los costos de los fletes- a través de las hidrovías que atraviesan la zona, como por ejemplo la

de los ríos Paraguay-Paraná, para de esa forma poder acceder al Océano Atlántico. Por otro, las regiones con litoral en el Océano Pacífico como las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama del norte de Chile y los departamentos del sur peruano, apuntan al desarrollo de servicios para el comercio exterior, utilizando el territorio nacional como lugar de flujo y centro de operaciones de exportación e importación.

Al ampliar su capacidad portuaria, estas regiones están potenciando sus alternativas económicas a las habituales de la zona (minería y pesca). Este es el caso del Megapuerto de Mejillones en Chile puesto en marcha en el año 2004. Además, la ZICOSUR abre oportunidades para el abastecimiento de productos agropecuarios de mejor precio y calidad que los recibidos de zonas más alejadas de sus países, como así también posibilidades concretas de acceder a fuentes de energía y combustibles para sus industrias y el consumo de sus poblaciones. Por su parte, en ambos casos el interés por la industria turístico-cultural sustentado en el enorme potencial con el que cuentan sus partes y fundamentalmente, la voluntad de asociación para coordinar y potenciar los recursos con vistas a la vinculación comercial con los países del Pacífico, y en especial con los de origen asiático.

Tomando el caso particular de la región del Noreste argentino, los temas tratados en los distintos encuentros se han orientado fundamentalmente al tema de la concesión del ferrocarril Gral. Belgrano por parte del Gobierno Nacional; la construcción de un segundo puente ferroviario entre las ciudades de Resistencia y Corrientes y de un complejo de cargas multimodal en el área de las mismas ciudades; así como también el proyecto de la hidrovía Paraguay-Paraná, insistiendo en la necesidad de culminación de las obras planificadas y la construcción y/o modernización de los puertos de la hidrovía: Cáceres, Morriños, Corumbá, Ladarío, Puerto Esperanza, Puerto Mourtiño-Carmelo Peralta, Concepción, Asunción, Villeta, Formosa-Alberdi, Pilar, Barranqueras, Reconquista, Santa Fe, Rosario y el Complejo Portuario Oleaginoso Petroquímico del Gran Rosario, así como la formalización de la complementación del ZICOSUR con la subregión CRECENEA LITORAL - CODESUL.

Apuntando a la cuestión de los corredores bioceánicos y las comunicaciones transversales intrazona, se plantea la importancia de la construcción de un puente entre las localidades de Bermejo (Chaco- Argentina) y Pilar (Ñeembucú-Paraguay), como así también la promoción conjunta de los puertos de Barranqueras y los situados en la región chilena, la concreción final de Yacyretá, las obras de Garabí y por último el encauzamiento del proyecto de gasoducto del MERCOSUR.¹⁴

Planteada la agenda principal no caben dudas de que es importante que las partes interesadas puedan aprovechar la oportunidad abierta a partir de esta nueva e interesante dinámica de integración transversal del Centro Oeste americano, la cual tiene amplias posibilidades de convertirse -en los próximos años- en un foro obligado de cooperación, concertación y consulta, tanto para las unidades

14 "Documento ZICOSUR". Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, op. cit.

subnacionales que lo integran, como para los Estados nacionales. Por otra parte hay que reconocer que el proyecto es débil aún en lo que hace a generar espacios para la participación de la sociedad civil, principalmente lo hacen los gobiernos y los empresarios interesados en expandir sus negocios más allá de sus fronteras. En el marco de la ZICOSUR debería plantearse la ampliación de sus mercados intrarregionales de manera de consolidar y ganar mercado interno, aunque algunos esfuerzos se han desarrollado en los últimos años a partir de la promoción de ferias comerciales y rondas de negocios entre sus miembros. Es interesante destacar la creación de un Foro Regional de Universidades de ZICOSUR, que ha desarrollado un par de encuentros en los últimos años, apuntando a acompañar y nutrir a los gobiernos que integran el esquema, de apoyatura científico-académico desde sus claustros.

Los esfuerzos por desarrollar por parte de los países planes de infraestructura como el IIRSA, o como los sustentados por la CAF, BID, FONPLATA y otras instituciones de crédito y fomento, podrían revertir en alguna medida la situación de marginalidad relativa que padecen estos pueblos, al incentivar el incremento tanto del comercio como de la inversión extranjera directa. Asimismo la puesta en marcha de la organización de una primera misión comercial conjunta a China a partir de una reciente iniciativa surgida del X Encuentro en Antofagasta (noviembre de 2008) refuerza la visión de la necesidad y conveniencia del asociativismo frente a las posibilidades de los grandes mercados internacionales.

Región del Norte Grande Argentino

La conformación de la ZICOSUR, la cuestión de los ejes de comunicación transversales en el marco del desarrollo de los corredores bioceánicos en la región Norte del país, integra a las regiones del NEA y NOA argentino, en la llamada "Región del Norte Grande".

El 9 de abril de 1999 se firmó en la ciudad de Salta el Tratado Parcial Interprovincial de creación del la Región del Norte Grande argentino, conformado por dos grupos regionales: el Noreste Argentino (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa) y el Noroeste argentino (Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero). Sus antecedentes se remontan al año 1987, cuando se firmó un tratado de integración que antecede la reforma de la Constitución Nacional de 1994 e incorpora la facultad de las provincias argentinas de conformar regiones para facilitar su desarrollo económico y social. Los objetivos fundamentales del Norte Grande son los de potenciar la presencia de las provincias que lo integran en el mercado externo e impulsar obras de infraestructura.

En julio del año 2004 se reglamentó el funcionamiento del Consejo Regional del Norte Grande, de su Junta Ejecutiva y de la Secretaría Técnica, y comenzaron a iniciarse gestiones para lograr financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para obras de infraestructura. La región constituye por su ubicación

geográfica, el eje de los proyectos de integración física que involucra un proyecto más amplio que se conoce como ZICOSUR.¹⁵ Entre las obras de vinculación regional, se consideran prioritarias el desarrollo del un corredor bioceánico que una los puertos de Chile en el Pacífico, con los del sur de Brasil en los Estados de Santa Catarina y de Río Grande do Sul en el Atlántico. Este desarrollo involucra el corredor bioceánico ferroviario, la hidrovía Paraná-Paraguay y el gasoducto del MERCOSUR. La intención es gestionar las obras con el objetivo de disminuir los costos de flete (rutas, puertos, hidrovías, ferrocarril) y viabilizar los costos de producción local (electricidad, gas, agua, caminos). En la reunión realizada en Resistencia el 16 de mayo de 2005, en la que participaron legisladores nacionales y provinciales, mencionaron especialmente al Ferrocarril Belgrano y al gasoducto del Nordeste. Otra obra significativa es la interconexión de 500 kv desde la central terminal El Bracho (Tucumán) hasta Resistencia (Chaco) y las obras complementarias de distribución con financiamiento del BID.

El Norte Grande tiene en el Parlamento Nacional más de ochenta representantes que comprenden el 26% de sus integrantes. Sin embargo, pese a esta significativa representatividad en el Poder Legislativo, la acción colectiva encuentra limitaciones en la heterogeneidad de las provincias que la conforman, sus asimetrías en términos de indicadores económicos y sociales, la variada estructura productiva, y la vulnerabilidad estructural. Algunos estados provinciales cuentan con un desarrollo institucional de trayectoria para el tratamiento de estos temas, como es el caso de Salta y también de la Provincia del Chaco, que cuenta desde 1995 con una Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales.

En el caso del Chaco, en particular, hasta el año 2007, la gestión externa de la provincia se centraba en la secretaría mencionada. Esta institución dependía desde el 2003 del Ministerio de la Producción con el objetivo de dar mayor énfasis a las negociaciones de carácter comercial, mientras que con anterioridad este organismo dependía directamente del gobernador. La secretaría contaba hasta entonces con un funcionario responsable y ejercía la función de articular la acción colectiva desplegada en Norte Grande, ZICOSUR y CRECENEA-CODESUL.

En párrafos anteriores mencionamos la importancia de las obras de infraestructura para consolidar el Norte Grande. En este sentido resultan claves las negociaciones en torno a la reactivación del Ferrocarril Belgrano, el cual constituye una herramienta fundamental para el corredor bioceánico. Su ramal Norte conecta el Océano Pacífico a través del Puerto de Antofagasta (Chile) con territorio argentino por la provincia argentina de Salta a través del Paso de Socompa. Este ramal que data de 1948, es la única conexión trasandina operativa en la actualidad. Los estudios de factibilidad han determinado por su parte que es posible la conexión con Brasil, a través de la adaptación de trochas y la posibilidad de una interconexión ferroviaria que cruce el río Paraná.

15 Zúbelzú, Graciela (2008), "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional...", op. cit., p. 37.

Las negociaciones para su reactivación se realizan a nivel subnacional y es protagonizado por el Norte Grande con la participación de las regiones chilenas interesadas. El ferrocarril constituye el eje transversal que permitiría en principio conectar el puerto de Barranqueras (Chaco) sobre el río Paraná, con los puertos chilenos de Antofagasta y Mejillones en el Pacífico. En este sentido, la Bolsa de Comercio de Rosario ha demostrado su interés en la reactivación de este ferrocarril, en un informe señala que los productores agrícolas e industriales del norte argentino ahorrarían un 50% en fletes si se lograra su reactivación.¹⁶

Acercas de los ciclos de la economía chaqueña y las potencialidades de la integración subregional. Reflexiones finales

Vistos en perspectiva, los distintos esquemas de integración subregional desarrollados en el NEA plantean interesantes desafíos en relación a su impacto en la estructura económica y el comercio exterior. A manera de esbozar algunas reflexiones finales al respecto, tomaremos como referencia a la provincia del Chaco, una de las más activas y proactivas en este proceso.

La historia económica chaqueña reconoce tres ciclos claramente diferenciados. El primero se caracteriza por la explotación de los bosques nativos, el desarrollo de la producción forestal y taninera que culminó orientando la producción hacia los mercados externos. Esta etapa está estrechamente ligada a la empresa conocida como La Forestal. Este ciclo comenzó a declinar con la crisis de los años treinta y surgiendo entonces uno nuevo, vinculado a la expansión de la industria textil nacional y al cultivo del algodón. En plena vigencia de la industrialización vía sustitución de importaciones, el Chaco definió un nuevo perfil productivo a partir del desarrollo del monocultivo algodonero y conformó un tipo de sociedad cuyos rasgos fundamentales aún perduran. Cuando el modelo sustitutivo entró en crisis a mediados de los años setenta, se inició la declinación de la economía algodonera chaqueña que no había logrado trascender la etapa del desmote, mientras las grandes hilanderías y tejedurías se radicaban en Buenos Aires. A partir de entonces, se plantearon distintas alternativas con el objetivo de impulsar el desarrollo económico: completar el ciclo algodonero avanzando en la producción de hilados y tejidos, diversificar los cultivos, radicar nuevas ramas industriales a través de incentivos otorgados por leyes de promoción, y finalmente, modernizar la estructura productiva utilizando los flujos financieros externos de mediados y fines de la década de los setenta. Esta última alternativa condujo al quiebre definitivo del agro chaqueño y de la banca pública provincial. Es así que la economía chaqueña llegó a los años noventa en un estado de declinación estructural de difícil reversión.¹⁷ En el nuevo contexto, en el marco del régimen de convertibilidad y la

16 Zubełzú, Graciela (2008), "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional...", op. cit., p. 59.

17 Véase Rofman, Alejandro (2000), *Desarrollo regional y exclusión social. Transforma-*

desregulación de los mercados, los pequeños y medianos productores algodoneros no lograron subsistir. Se inició entonces un proceso de reestructuración a partir de la concentración fundiaria, y la llegada de grandes capitales que introdujeron cambios significativos en la producción algodonera (mecanización, riego artificial, agroquímicos, semillas modificadas tecnológicamente, etc). En esta etapa de la reprimarización de nuestra economía nacional, la fibra de algodón se convierte en el Chaco en el principal producto de exportación. Estos cambios, junto a una coyuntura favorable de precios a nivel internacional, explican la expansión productiva de los años que van de 1994 a 1997, cimentada fundamentalmente en la demanda de Brasil. Sin embargo, la misma no pudo sostenerse. Varios factores incidieron en esta nueva reversión del ciclo, entre ellos los problemas vinculados a la competitividad en virtud del proceso formador de precios y las devaluaciones del real, y la consecuente caída de la demanda brasilera, y el descenso de los precios internacionales.¹⁸

Hay que decir además que este proceso de reprimarización alcanzó también al sector ganadero y 1994 es un año clave en este sentido, ya que es el año en que los países del MERCOSUR, especialmente Paraguay y Brasil, intensificaron la demanda de los productos pecuarios de la región. En el marco de esta favorable coyuntura, la actividad pecuaria ligada al vacuno se modernizó y se incrementaron notoriamente los rodeos. Sin embargo, este proceso comenzó a detenerse hacia el año 1998 siguiendo la problemática de la industria de la carne a nivel nacional, esencialmente debido a la falta de una política monetaria común (devaluaciones de las monedas del Paraguay y Brasil) y la consecuente pérdida de competitividad de nuestros novillos terminados. Otros factores que se relacionan con limitaciones propias del funcionamiento de la cadena a nivel nacional y provincial también afectaron a la evolución de este mercado: falta de certificados de trazabilidad (capacidad de conocer la historia del animal) como requisito para ingreso de los mercados externos; la proliferación de focos de aftosa, el ingreso de hacienda desde el Paraguay no marcada y a menor costo vía Formosa, incentivado por el auge del sistema de *feed lot* (se buscaban animales en cualquier lugar, buscando precios rentables) y por mejores precios y finalmente la profundización del proceso de agriculturización.¹⁹

La crisis del 2001 encontró al Chaco con su economía desarticulada y a su sociedad sumida en la desesperanza. A partir de entonces, se han producido cam-

ciones y crisis en la Argentina contemporánea. Buenos Aires., Amorrortu; y también Carlino, Alicia (2008), *Economía provincial y financiamiento público. El Banco de la Provincia del Chaco (1956-1983)*. Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.

18 Carlino, Alicia (2001), "El impacto de la globalización sobre el algodón en el Chaco", en *Indicadores Económicos*, FCE-UNNE, año 10; N°46.

19 Véase Programa Nacional de Ganados y Carnes. (1998). Ing. Agr. Oscar González. Área Bovinos de carne SAGPyA; y también, Valenzuela de Mari, Cristina (1999), "Dinámica Agropecuaria del Nordeste Argentino (1960-1998)", *Cuadernos de Geohistoria Regional* n° 38, IGHI, Resistencia, Chaco.

bios significativos en el contexto de las políticas macroeconómicas. El principal fue la eliminación del sistema de convertibilidad de la moneda, lo que determinó una gran devaluación del peso a la tercera parte de su valor anterior, creando una situación más favorable para los sectores industriales vinculados a la demanda interna, que habían sido fuertemente afectados por una moneda artificialmente sobrevaluada. La devaluación significó una gran transferencia de recursos hacia los sectores vinculados a la exportación, entre ellos el sector agropecuario. Este contexto fue particularmente favorable al desarrollo del cultivo de la soja. El Chaco cambió entonces su tradicional perfil productivo y de la preponderancia algodonera, pasó a la preponderancia sojera.²⁰

Esta nueva fase resignifica la gestión externa de las provincias del NEA en general y del Chaco en particular, ya que sus principales mercados se encuentran en el bloque Asia-Pacífico. Así, entonces, las obras de infraestructura impulsadas desde los organismos subregionales tienden a aceptar la conexión entre el sur de Brasil, el NEA-NOA y el norte de Chile. La clase política y dirigencial entiende que hoy más que nunca adquiere particular relevancia la participación del Chaco en los distintos esquemas subregionales, orientados como vimos a sumar fuerzas y convocar socios para acrecentar las ventajas en la coyuntura actual del cambio mundial.

Señalábamos mas arriba que la provincia del Chaco se ha mostrado particularmente activa en la gestión externa, siendo una de las pocas que ha definido objetivos en sus relaciones internacionales: insertar a la provincia en la región, en el país y en el mundo, lograr mediante tratados los objetivos propuestos como bloque, conformar una oferta exportable provincial competitiva compatible con la realidad productiva y comercial de la provincia, impulsar la penetración sostenida de las producciones provinciales en los mercados, promover inversiones nacionales y extranjeras que movilicen el sistema económico-comercial del Chaco, planificar y ejecutar acciones que apunten al desarrollo comercial institucional y al posicionamiento de las producciones de la provincia a nivel nacional e internacional.

Así, entonces, más allá de su participación en los organismos subnacionales mencionados, ha suscripto además convenios bilaterales como el de Cooperación con la Provincia Autónoma de Trento, en el cual se desarrollan varios proyectos de tipo agropecuario, educativo y social. Se ha firmado otro convenio con la Provincia de Volyn, Ucrania, referido al desarrollo de varios proyectos de interés conjunto, y también como viéramos con la región de Galicia, España, en el marco del acuerdo del proceso de Integración Regional CRECENEA-CODESUL. En los últimos años, se han concretado además visitas de embajadores con el propósito de profundizar las relaciones del Chaco con Bolivia, Angola, República Checa, Paraguay e Israel entre otros.

20 Schetjman, Alejandro y Barsky, Osvaldo, Comp. (2008), *El desarrollo rural en la Argentina: un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.

Los esquemas horizontales de interrelación articulan nuevos espacios alternativos a los ejes de integración tradicionales promovidos por los centros de poder económico, como el eje San Pablo - Buenos Aires. Estas iniciativas por un lado, se potencian en el marco de la acción colectiva, resultando a su vez particularmente atractivas para las naciones que no conforman nuestra región, ya que presentan en nuestro caso a la provincia del NEA con capacidad de realizar convenios y establecer consensos para implementar políticas comunes. Asimismo los nuevos esquemas de integración subregional desarrollados en esta parte de continente sudamericano aparecen como interesantes plataformas de promoción a nivel internacional en tanto mercados potenciales ampliados, cuestionando a su vez desde este lugar la indiferencia del poder central frente a estas nuevas tendencias.

Bibliografía

- Besil, Antonio; Alfonso, Elena.; y Bonilla, Lucila. "La economía del Chaco en la década del noventa." En revista *Indicadores Económicos*. Departamento de Economía, de la FCE-UNNE, N° 44, junio de 2001.
- Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia, "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones", en Iglesias, Eduardo. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD-CARI, 2008.
- Carlino, Alicia Mónica, "El impacto de la globalización sobre el algodón en el Chaco." En *Indicadores Económicos*. FCE-UNNE. Año 10; N°46. 2001.
- Carlino, Alicia Mónica, *Economía provincial y financiamiento público. El Banco de la Provincia del Chaco (1956-1983)*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.
- Declaración de Isla del Cerrito*. IX Encuentro de Gobernadores de CRECENEA Litoral - CODESUL. Resistencia – Isla del Cerrito, Provincia del Chaco. 11 y 12 de mayo de 2000. En Memoria de Gestión 2000-2001. Secretaría Ejecutiva de CRECENEA Litoral. Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Gobierno de la Provincia del Chaco.
- Declaración de cooperación para el desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano*. Resistencia, 7 de Septiembre de 2001.
- Documento ZICOSUR*. Secretaría Protempore Zicosur. Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la provincia del Chaco. Año 2002.
- Informe argentino sobre desarrollo humano*. (1997). Honorable Senado de la Nación.
- Plan de tecnología regional*". Centro Regional Chaco-Formosa. INTA. Documentos Institucionales N° 105, 2002.
- Programa nacional de ganados y carnes*. (1998). Ing. Agr. Oscar González. Área Bovinos de carne SAGPyA.

- Programa de acción subregional de desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano*. PAS Resumen de Actividades. Año 2001. Dirección de Conservación del Suelo – SDSyPA. República Argentina, 2001.
- Rofman, Alejandro, *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires., Amorrortu, 2000.
- Series Estadísticas. INDEC y Ministerio de la Producción. Provincia del Chaco, 1998.
- Schetjman, Alejandro y Barsky, Osvaldo, Compiladores, *El desarrollo rural en la Argentina: un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2008.
- Valenzuela de Mari, Cristina Ofelia. "Dinámica Agropecuaria del Nordeste Argentino (1960-1998)." *Cuadernos de Geohistoria Regional* N° 38. IIGHI, Resistencia, Chaco, 1999.
- Zubelzú, Graciela. "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas", en Iglesias, Eduardo. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD-CARI, 2008.
- Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria, "Informe 2005" del proyecto "Provincias y relaciones internacionales", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Argentina y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2005.

RESUMEN

Los diferentes procesos de regionalización subnacional constituyen una nueva forma de gestionar el territorio. Desde la Reforma Constitucional de 1994, las Provincias Argentinas asumieron un rol activo en la conformación de diferentes bloques acorde a sus intereses vinculantes. En cierto sentido, dicha conformación viene a cuestionar la gestión de las relaciones internacionales orientadas desde el Estado Nacional, ausente muchas veces en la contemplación de los intereses provinciales, los cuales deberían necesariamente articularse con la política de integración delineada desde el poder central.

Este trabajo estudia desde una perspectiva histórica, el proceso de conformación de los distintos esquemas de integración subnacional en los que participan las Provincias que integran la región NEA, poniendo énfasis en el contexto que dio lugar a dichas organizaciones, su evolución, los resultados obtenidos y sus agendas actuales. Se hace foco en las relaciones de la Provincia del Chaco con los Estados del Sur de Brasil, particularmente en el contexto de los años noventa en que las asimetrías macroeconómicas indujeron la pérdida de competitividad de algunos de los sectores productivos más significativos de la provincia.

ABSTRACT

The processes of regionalization are a new way of managing the national territory. Since the Constitutional Reform of 1994, the Argentine Provinces took an active role in shaping different blocks according to their reciprocal interests. In a sense, this formation puts into question the management of international relations from the national-oriented, often absent in the contemplation of provincial interests, which should necessarily be articulated with the integration policy outlined by the central power. This paper examines from a historical perspective, the process of formation of different subnational-integration schemes involving the provinces of the NEA, with emphasis on the context where these organizations born, their evolution, the results and their current agendas. The focus is on the relationship of the Province of Chaco with the southern states of Brazil, particularly in the context of the nineties, when macroeconomic imbalances induced loss of competitiveness of some of the most important productive sectors of the province.

