

INTEGRACIÓN SUBNACIONAL: REGIÓN CENTRO Y ATACALAR²

Resumen

Numerosos estudios han identificado la creciente tendencia integracionista que se da a un nivel subnacional para poder satisfacer necesidades que no son resueltas por el Estado Nación. Argentina, y Córdoba en particular, no es un caso aislado. Nuestra provincia es miembro de distintas regiones con las que comparte intereses comunes a nivel local, tanto para promover un desarrollo local como para insertarse estratégicamente con el mundo. Como caso de análisis, en el próximo trabajo, se estudiará la región Centro y la región ATACALAR. La región Centro está conformada por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. ATACALAR, se compone por siete provincias argentinas (Catamarca, La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Santa Fe y Entre Ríos) junto a la región de Atacama, Chile. Entre estas dos regiones se realizará un estudio comparativo en el que se identificarán cuáles son los puntos en los que convergen, tanto potencialidades como desafíos, y aquellos en los que pueda complementarse. Es decir, a partir de analizar ambas estructuras y características se llevará a cabo un estudio propositivo con el fin de que ambas regiones puedan adquirir elementos con los que no cuenta. Desde este lugar, el trabajo pretenderá contribuir para repensar el funcionamiento de la Región Centro y de ATACALAR con el objetivo de seguir creciendo en la integración subnacional.

Palabras Clave: *integracionismo - desarrollo estratégico- regiones subnacionales - región centro-ATACALAR.*

- 1 Rocío Luz Carioni es estudiante avanzada de la Lic. en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María sede Córdoba. Se encuentra realizando su trabajo final de grado sobre paradiplomacia enfocado desde la ciudad de Córdoba. También participa en un equipo de investigación sobre política exterior en la UNVM y en el CEA.
- 2 Este artículo aparece parcialmente publicado en las memorias del Tercer Congreso de Relaciones Internacionales del Consejo Federal de Estudios Internacionales y el Primer Congreso Provincial de Relaciones Internacionales en la Ciudad de Córdoba. Bajo el título “Diálogos de agenda internacional. Una perspectiva federal” que se llevó a cabo el 2 y 3 de noviembre de 2017 en Córdoba, Argentina.

Several studies identified the rise of a integrating trend given in a subnational level to satisfied needs that are not solved by the national government. Argentina, and specially Córdoba, is not one-off case. Our province is a member of different regions with share common interests, as much to promote local development as well as to strategically set themselves in the world. In the following work, it's going to be introduced the Middle Region as well as ATACALAR. The Middle Region is conformed by Cordoba, Santa Fe y Entre Ríos. ATACALAR, formed by seven Argentinian provinces (Catamarca, La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Santa Fe y Entre Ríos) integrated with the chilean region of Atacama. It will be presented a comparison between this two regions, identifying which points converge, the strength and challenges and those where they complement each other. In other words, as of the analysis of both structures and features, this work will propose the assets these regions can achieve in advanced. In this sense, this work pretends to contribute to represent the operation of Middle Region and ATACALAR, with the goal of keep increasing the subnational integration.

Key Words: *integracionismo- strategic development- subnational regions -Middle Region- ATACALAR.*

En el marco del actual escenario internacional caracterizado por el surgimiento de nuevos actores del sistema, la provincia de Córdoba busca posicionarse ante el mundo como un actor influyente.

Debido a la situación actual del Estado Nación en el paradigma central en las relaciones internacionales las unidades subnacionales adquieren un nuevo sentido y se posicionan en el mundo de distintas maneras. Esta realidad se ha visto multiplicada a partir de la globalización, que al modificar en cierta manera las fronteras entre los Estados produjo al mismo tiempo el fortalecimiento de los entes locales (Virgilio y Peresutti, 2013).

A partir del proceso de globalización, se produjo una tendencia a la regionalización de los espacios económicos (Taccetti, 2010). En este sentido, la provincia de Córdoba, a partir de la década del 90, comienza a formar parte de distintas regiones con las que comparte intereses comunes a nivel local, tanto para promover un desarrollo local como para insertarse estratégicamente con el mundo.

Como caso de análisis, en el presente trabajo, se estudiará la región Centro y la región ATACALAR. De estas dos regiones se realizará un estudio de sus características principales abordando su estructura organizativa y el mecanismo de toma decisiones. También se mencionarán sus principales potencialidades y desafíos identificando cuales son los puntos en los que convergen, y en aquellos en los que pueda complementarse.

Como fin último, se busca que la conclusión de este trabajo pueda contribuir a repensar las estructuras y los procesos que atraviesan ambas regiones y, en particular, advertir el rol de la provincia de Córdoba en dichas regiones que forma parte.

Córdoba en la Región Centro

En un primer momento, para tener en cuenta la creación de las regiones a nivel nacional, se hará mención a la reforma constitucional que se efectuó en Argentina en 1994 en la cual se incorporó el artículo 124 que da lugar a la integración regional desde las provincias. El artículo 124 expresa lo siguiente:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación.”

A partir de esta normativa constitucional, Córdoba integra diferentes regiones a nivel subnacional. La primera de ellas, emerge en 1998 junto a Santa Fe como base para la Región Centro. Un año más tarde se incorpora la provincia de Entre Ríos.

Este organismo de integración tiene como principal objetivo favorecer el desarrollo regional y profundizar lazos de cooperación entre las tres provincias argentinas.

La institucionalización de la Región Centro se da en distintas instancias. En un primer momento se efectivizan los Tratados de su creación. Un año más tarde el Acta de Adhesión de Entre Ríos con Protocolos Adicionales pero, es el año 2004 que se genera un nuevo órgano: los foros de la sociedad civil. Numerosos trabajos han hecho hincapié en analizar el rol de los foros de la sociedad civil como espacio de interacción y toma de decisiones a un nivel más horizontal (Priotti, Molteni, Silva, Tessmer, Zinzoni y Miller, 2012 y Trebucq, 2016), sin embargo, para empezar a entender el funcionamiento interno y la toma de decisiones que se da en la Región, se realiza una recorrida de su estructura organizativa que se encuentra definida en el tratado de creación de la región³.

Estructura Organizativa y mecanismo de toma de decisiones

El Órgano Superior de la Región Centro es la **Junta de Gobernadores** integrado por los Primeros Mandatarios de las Provincias miembros. Se le atribuye la con-

3 La información extraída corresponde a la LEY N° 9184

ducción política del proceso de integración y la promoción de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo primero del Tratado de Integración Regional. Esta se reúne en sesión ordinaria o extraordinaria. Las sesiones ordinarias se realizan con una periodicidad mínima de dos veces al año, en forma alternada y por orden alfabético en cada una de las provincias miembro.

El **Comité Ejecutivo** es el órgano encargado de implementar y ejecutar las políticas regionales consensuadas por la Junta de Gobernadores. Está integrado por los Ministros de las Provincias signatarias, o funcionarios de máximo rango por cartera (Secretarios de Estado, titulares de entes autárquicos, etc.). Este órgano está conducido por una Mesa Ejecutiva, integrada por un representante de cada provincia. Al igual que la Junta de gobernadores, el Comité Ejecutivo se reúne en forma ordinaria o extraordinaria. También, el Comité Ejecutivo podrá constituir Subgrupos de Trabajo y convocar, a reuniones especializadas ad-hoc, que deberán presentar sus conclusiones a la Mesa Ejecutiva. Los subgrupos de trabajo podrán recomendar al Comité Ejecutivo, a través de la Mesa Ejecutiva, la constitución de comisiones en su seno para el mejor desempeño de las labores encomendadas. Cada subgrupo, y en su caso cada comisión, tendrá un coordinador por provincia.

La **Secretaría Administrativa** es un órgano de coordinación técnico - administrativo encargado de administrar y organizar el proceso de integración regional junto con la labor de ejecutar las actividades encomendadas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo. Debe asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los Tratados Fundacionales brindando asistencia técnica y logística de los restantes órganos de la Región Centro. Está integrada por un representante titular y otro alterno por cada Provincia, de los cuales uno de ellos es designado por la Junta de Gobernadores como Secretario Administrativo Titular, en forma rotativa.

También, existe una **Comisión Parlamentaria Conjunta** en la que deliberan cuatro comisiones internas permanentes:

- 1) La comisión de economía y producción que dictamina respecto a todo asunto o proyecto vinculado a las actividades primarias, industriales, comerciales y de medio ambiente.
- 2) La comisión de infraestructura y servicios que le compete todo lo referido a obras viales de interconexión, infraestructura ferroviaria- Corredor Bioceánico, obras hidráulicas, acueductos, energía, comunicaciones, transporte y servicios.
- 3) La comisión de legislación general que dictamina lo referido a criterios legislati-

vos comunes en materia de salud, educación, seguridad, administración de justicia, entre otras, compatibilización de legislación tributaria de las jurisdicciones de las provincias miembro, evasión impositiva entre otras.

4) La comisión de asuntos institucionales y de municipios y comunas que se encarga de definir el rol y modo de inserción de instituciones privadas y/o públicas, ONG, universidades, municipios y comunas en un concepto de región, zonas limítrofes, regulación de situaciones de contacto interjurisdiccional en temas de educación, salud, trabajo, seguridad y de los corredores productivos.

La duración del mandato de los integrantes de la Comisión Interparlamentaria es determinada por cada Cámara de origen y sólo podrá integrarse por legisladores en el ejercicio de su mandato. Los cargos de la mesa ejecutiva, en los que se alternarán los legisladores de la provincia miembro en forma rotativa, se renovarán anualmente. El Plenario es la autoridad máxima de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Como se mencionó anteriormente, en 2004 es creado el último órgano de la Región: el **Consejo de la Sociedad Civil**.

Se acordó aprobar en los Reglamentos Internos de la Junta de Gobernadores y del Comité Ejecutivo. Las funciones de este órgano tienen como objetivo garantizar la amplia y democrática participación de los sectores no gubernamentales y de los Estados provinciales dentro del proceso de implementación de políticas regionales. Está integrado por personas físicas o jurídicas, instituciones y entidades involucradas en el equipo político, económico, social y cultural de la Región. Sus pronunciamientos no son vinculantes y se expiden mediante recomendaciones.

Éste genera una oportunidad para que las diferentes voces de la sociedad puedan ser escuchadas en una estructura que hace al desarrollo de las comunidades que la integran, articulando esfuerzos y buscando un mayor nivel de presencia, incidencia y respeto de la participación de la sociedad civil (2012, p. 8).

Los actores intervinientes en este Consejo son:

- Foro de Universidades, Ciencia y Técnica: desde el cual se atienden problemáticas en cuanto a educación, valores culturales y construcción de una identidad regional. Representa a veintinueve casas de altos estudios (públicas y privadas).
- Foro de Entidades Empresarias y de la Producción: integrado en forma inicial por once entidades. Este espacio se ocupa de debatir propuestas acerca de la realidad económica, social e institucional, remitiéndose específicamente a asuntos como la matriz energética, las cadenas de valor, armonización tributaria y la generación de nuevas oportunidades de negocios dentro de la región, así como en el comercio

con el resto del país y la apertura internacional.

- **Foro de Organizaciones del Trabajo:** tiene el objetivo de desarrollar, fortalecer, consolidar estrategias de empleo conjunta, normalizar leyes y consensuar disposiciones comunes acerca de la organización del mercado laboral. Está compuesto por las centrales gremiales y los Ministros de Trabajo de las tres provincias que integran la Región Centro.

- **Foro de Entidades Profesionales:** reúne a la mayoría de los Colegios para analizar la problemática del ejercicio profesional en las tres provincias, con el compromiso de vincularse en cada estamento y generar una entidad regional en cada profesión a través de la figura que cada una de ellas encuentre adecuada: asociación, mesa, federación, etcétera.

Como presenta Priotti y otros la composición de este organismo habilita a pensar una nueva forma de toma de decisión política, que se vincula al concepto de gobernanza, entendiéndose como el proceso mediante el cual los gobiernos provinciales deben tener en cuenta a los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisión (2012, p. 15).

En este sentido, como presenta Trebucq (2016) la Región Centro se posiciona como una institución que facilita la articulación de intereses identificando diferentes niveles de interacciones que contribuyen a la integración subnacional y al desarrollo nacional.

Potencialidades de la Región Centro

Para comprender la importancia de la Región subnacional en el país, es importante destacar que Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos suman más de 400 mil Km² y una población superior a los 7 millones de habitantes, representando casi un 20% de la población nacional. Representan el 28% del PBI y cuentan con una fuerte impronta agro-ganadera y agroalimentaria. El foro de Entidades Empresarias y de la Producción tiene un lugar muy importante debido a que en la Región se reúne el 70 % de la producción de cereales y oleaginosas, el 50 % de la producción de carne bovina y el 90 % de la producción de aceites vegetales (Priotti y otros 2012, p. 8). También, cabe destacar que posee los centros urbanos de desarrollo más importantes del país (después de Buenos Aires) junto a dos centros portuarios que corresponden a dos de sus provincias miembro.

Córdoba en la macro región ATACALAR

ATACALAR se conformó en 1996 entre La Rioja y Catamarca junto a la Región chilena de Atacama. En el año 2005 se sumaron Córdoba y Santiago del Estero, en

2006 Tucumán y recientemente Entre Ríos.

Basándonos en la clasificación que brinda Zubelzú para entender los tipos de acciones concretas realizadas por las provincias para alcanzar objetivos en el plano externo, Córdoba forma parte de un tipo de acción concertada en el ámbito de los Comités de Integración. Estas acciones están inscriptas en una normativa características de ese tipo de comités y cuentan con la organización y coordinación del Estado nacional a través de la Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería Argentina (2008, p. 28). Esto es fundamental para entender cómo es el mecanismo de toma de decisiones en la macro región, que funciona como un Comité de Integración.

A partir de la importancia que tiene la frontera chilena con Argentina, representando 5308 km², desde ATACALAR se apuesta, no sólo a la materia comercial, sino a una integración en la que se permita operar de una forma más integral. No obstante, Iglesias expone que

En general se observa como prioridad en todos los Comités, la infraestructura caminera de los pasos cordilleranos y de los caminos locales que conducen a dichos pasos. Esta infraestructura resulta indispensable para el transporte de mercaderías a ambos lados de la cordillera. En particular, el interés de las provincias argentinas es tener acceso al Océano Pacífico, especialmente a los mercados del Asia Pacífico. El interés chileno radica en vender a la Argentina servicios portuarios y otros relacionados al comercio exterior (2008, p. 122).

Estructura Organizativa y mecanismo de toma de decisiones

ATACALAR como Comité de Integración cuenta con distintas instancias de encuentro. La principal es la reunión plenaria que se realiza anualmente. Como reunión preparatoria a esta, se realizan reuniones previas que, año tras año, van rotando por cada provincia miembro. En estas reuniones previas se preparan las distintas comisiones estipuladas para sesionar en las reuniones plenarias.

Las distintas comisiones son:

- 1) Comisión de Facilitación Fronteriza
- 2) Comisión de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones
- 3) Comisión de Industria, comercio y producción
- 4) Comisión de Educación y Cultura
- 5) Comisión de Deporte y Turismo

- 6) Comisión de Medio Ambiente
- 7) Comisión de Salud
- 8) Foro de Autoridades Políticas

Entre lo más importante a desarrollar, la comisión de Facilitación Fronteriza o Controles cuenta con la Subcomisión de Migraciones, de cooperación policial, de temas fito zoosanitarios y de minería. Además, la Comisión de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones se encarga en parte de los trabajos de pavimentación en las rutas nacionales de ambos países hacia el Paso San Francisco y Paso Pircaas Negras.

Como se mencionó anteriormente, también se apuesta a una integración en todas las áreas, como ser en las comisiones de Educación y Cultura en las que se destacan las Olimpiadas de matemáticas o en la de Deporte y Turismo que se realizan los conocidos Juegos Deportivos ATACALAR. También, la Comisión de Medio Ambiente apuesta a promover el intercambio de información relacionado a la adaptación al cambio climático junto con la fiscalización de la Flora y Fauna Silvestre y la disponibilidad de agua en la Región.

En las reuniones plenarias sesiona el foro de autoridades políticas. Esta comisión particular es la encargada de las principales decisiones vinculadas a la realización de actividades que pueden darse para integrar las provincias.

A diferencia de Región Centro, no existe una reglamentación que institucionalice lo anteriormente descrito. Existe una **Secretaría Ejecutiva** que es representada por una provincia (elegida en la comisión de diálogo político). Aunque no quedan claras las competencias que debe ejercer podríamos asimilarla a las funciones que tiene la Secretaría Administrativa de la Región Centro, encargada de administrar y organizar el proceso de integración.

Anualmente se realizan las reuniones plenarias y, a partir de los resultados obtenidos, (de cómo sesionan las distintas comisiones) se notifica frente a las Cancillerías de ambos países lo acordado debido a que los temas fronterizos son tratados por este órgano.

La XX reunión plenaria de ATACALAR tuvo lugar en la provincia de Córdoba, el 11 y 12 de Julio del 2017. En el foro de diálogo político se instó a la elaboración de un reglamento que institucionalice la estructura organizativa. Al ser un organismo de integración subnacional, que compone dos países vecinos, estos temas son tratados por las respectivas cancillerías, sin embargo, organismos con características similares, como el Zicosur, cuentan con reglamentación. Estas estructuras

pueden servir de base para la institucionalización de ATACALAR. En 2005, en la VIII Reunión de Salta, se acordó dar a Zicosur una institucionalización definitiva, mediante la creación de una 125 estructura orgánica, la cual quedó plasmada en el Protocolo de Campo Grande⁴. En este protocolo están estipulados los órganos y las atribuciones correspondientes a cada uno de ellos, como así también el lugar y momento de cada reunión.

Potencialidades de ATACALAR

Para comprender las potencialidades de ATACALAR, considero pertinente esclarecer algunas de ellas. La región posee un producto bruto geográfico de 33 mil millones de dólares, una población de más de ocho millones de habitantes y una superficie que alcanza 600 mil Km².

Este organismo de integración subnacional transfronterizo, en el sector exportador, llega a más de 180 destinos con más de 100 productos. Por las provincias que lo componen, presenta una estructura productiva diversificada con un patrón industrial exportador vinculado a las manufacturas de origen agropecuario, al tiempo que las manufacturas de origen industrial se orientan al mercado interno⁵. En este sentido, se encuentra en una posición privilegiada frente a los mercados asiáticos hacia los cuales año tras año se incrementan las ventas demandantes de productos alimenticios, frente a los cuales, se muestran ventajas por la disposición de recursos naturales.

Retomando lo expuesto por Iglesias (2008) es fundamental tener en cuenta que para las provincias argentinas tener acceso al Océano Pacífico significa, especialmente acceder a los mercados del Asia Pacífico. Dada su relevancia geoeconómica en torno al corredor bioceánico, pueden advertirse nuevas incorporaciones de las provincias argentinas ya que la región posee una potencialidad muy alta.

Consideraciones Finales

El presente trabajo contribuyó a la comprensión del funcionamiento de las principales regiones de las que Córdoba forma parte.

Como punto principal podemos entender muchas diferencias entre estas regiones debido principalmente al rasgo transfronterizo de ATACALAR. Tanto en su estructura como en la toma de decisiones este rasgo determina el accionar de sus

4 Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/01539.pdf>

5 Diagnóstico exportador de macro-región ATACALAR. Equipo Fundación CEIC

representantes, como el caso de no existir un órgano que pueda asemejarse a la Junta de Gobernadores de la Región Centro. Por esto, se advierte la necesidad a una mayor institucionalidad que debe ser resuelta en el corto plazo.

En este sentido, resulta imprescindible destacar que ATACALAR no articula una red de intereses multisectoriales. Podemos evidenciar cuestiones intrarregionales al abarcar siete provincias de la Argentina con realidades económicas muy diferentes⁶, sin embargo, un órgano como el Consejo de la Sociedad Civil de la Región Centro lograría brindar un espacio más democrático que consiga articular nuevos intereses.

También, estamos de acuerdo con que ambas regiones tienen un gran potencial de promoción del desarrollo local en un contexto global. Así mismo, tanto para Región Centro como para ATACALAR, fortalecer el intercambio comercial a partir de la promoción del Corredor Bioceánico Central es uno de los principales desafíos a perseguir por la oportunidad de incrementar las exportaciones hacia la región de Asia Pacífico. En este contexto, estas regiones deben apostar a una política comercial federal en la que logren posicionarse como actores de poder influyentes no solamente a nivel nacional sino internacionalmente.

A modo de cierre, para la provincia de Córdoba esto significa que se abre una nueva oportunidad para el intercambio con Asia Pacífico, es decir, se está apostando a un nuevo desafío internacional para maximizar las relaciones con un mercado estratégico para la producción cordobesa. Es fundamental que Córdoba se encuentre como provincia participe en estas transformaciones ya que logra posicionarse nacional e internacionalmente como un actor de poder influyente en problemáticas que trascienden ejes provinciales y nacionales. Compartiendo lo expresado por Valeria Iglesias (2008), es difícil pensar una lógica de inserción internacional al margen de la integración regional, particularmente para aquellas regiones alejadas de los grandes centros de consumo y los puertos de Rosario y Buenos Aires. Por este motivo, estos espacios deben ser identificados como una oportunidad para fortalecer el lugar de Córdoba, tanto con el país vecino, como otros posibles socios.

6 Diagnóstico exportador de macro-región ATACALAR. Equipo Fundación CEIC

Bibliografía:

- Iglesias, V. (2008). Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior: Diagnóstico y análisis del caso argentino. En E. Iglesias, Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema Federal. (págs. 107-158). PNUD, Buenos Aires.
- Priotti M., Molteni R., Silva G., Tessmer G., Zinzoni G. y Miller E. (2012). La Región Centro en la Argentina (pp. 193–207). Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Tacetti, V. (2010). Prólogo en E. Iglesias, El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. CARI. Buenos Aires.
- Trebucq, F. (2016). La política exterior de Región Centro. Intereses y consensos para el desarrollo local en un entorno global. Fundación CEIC. Córdoba
- Virgilio, C. y Peresutti, M. (2013). El rol de los Estados subnacionales en la Política exterior. Segundas jornadas de ciencia política del litoral. Universidad nacional del Litoral.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: Un marco para el análisis de la acción internacional de las provincias argentinas. En E. Iglesias, Las Provincias Argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema Federal. (págs. 19-45). PNUD. Buenos Aires.