

# 01 Revisitando viejos esquemas de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: un análisis de la institucionalidad de CRECENEA y su proyección hacia los Estados del Sur de Brasil (CODESUL)

Daniel Ippolito

**RESUMEN** Una debilidad estructural de la integración fronteriza en el MERCOSUR se halla en el proceso de construcción social y en el sentido de pertenencia a espacios subregionales al interior del bloque por parte de la ciudadanía. En este artículo se revisita la experiencia de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste y Litoral Argentino (CRECENEA), en sus acciones de cooperación transfronteriza con el Consejo para el Desarrollo del Sur de Brasil (CODESUL). En lo particular, se analiza la dimensión institucional de CRECENEA en las constituciones, leyes y proyectos legislativos de las respectivas provincias que la integran. Se argumenta que a pesar de su inmovilismo, CRECENEA aún preserva gran relevancia para las relaciones argentino-brasileñas, para el MERCOSUR y las políticas de financiamiento de la integración fronteriza sudamericana.

Revisiting old schemes of transboundary cooperation within MERCOSUR. An analysis of the institutional dimension of CRECENEA and its projection towards the Southern States of Brazil (CODESUL)

**SUMMARY** This paper argues that a structural weakness of transboundary integration within MERCOSUR can be found in problems related to social construction and citizenry's sense of belonging to internal regions. It focuses on the Regional Commission for Foreign Trade of Northeastern Argentina (CRECENEA) and its transboundary actions with the Development Council for Southern Brazil (CODESUL). In particular, the survey analyzes the institutional dimension of CRECENEA by analyzing the constitutions, laws, and bills of the respective provinces. It argues that in spite of the current immobility, CRECENEA as a transboundary region with CODESUL still remains as a strategic axis in the Argentine–Brazilian relations, MERCOSUR, the South American integration process and their financing policies.

**Palabras clave** CRECENEA | CODESUL | MERCOSUR  
| Cooperación transfronteriza | Integración fronteriza

**Key words** CRECENEA | CODESUL | MERCOSUR |  
Transboundary cooperation | Transboundary integration

**Fecha de recepción:** 13 | 06 | 2015

**Fecha de aceptación final:** 19 | 11 | 2015

**Daniel Ippolito**

Universidad Católica Argentina (UCA),  
Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)  
y Universidad Autónoma de Entre Ríos (UAER).  
E-mail: daniel.ippolito@fulbrightmail.org

## 1. Introducción

En junio de 2015 se cumplieron 31 años del nacimiento de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste y Litoral Argentino (CRECENEA), formada por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa. Este esquema institucional se concibió originalmente como un espacio para «fijar pautas concretas para el desarrollo efectivo del comercio exterior» ante la necesidad de mejorar los niveles de ingresos y optimizar los recursos para un desarrollo efectivo, armónico y equilibrado (Declaración de Resistencia, 4 de abril de 1984). Progresivamente fue ampliando sus objetivos<sup>1</sup>, para integrarse en 1988 con el Consejo para el Desarrollo del Sur de Brasil (CODESUL), compuesto por los Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande Do Sul y Mato Grosso Do Sul<sup>2</sup>. Los presidentes de Argentina y Brasil incorporaron ese mismo año a ambas instituciones en un Protocolo Regional Fronterizo (Nº 23), entendiéndose que resultaba de vital importancia desarrollar las regiones de frontera de ambos países, así como potenciar las fuerzas sociales y económicas hacia la construcción de un espacio económico ampliado, que luego devendría en MERCOSUR.

A pesar del largo trayecto recorrido, CRECENEA se presenta hoy como un esquema debilitado, inactivo y rezagado frente a otras alternativas regionalistas, en una coyuntura en la cual los Estados sudamericanos han impulsado políticas de financiamiento para la integración fronteriza. CRECENEA tuvo su último ápice político en la reunión de Porto Alegre de febrero de 2008, cuando sus gobernadores junto a los de CODESUL, suscribieron compromisos referidos a integración física, energética, cuestiones medioambientales, producción e innovación tecnológica. Siete años después, la institucionalidad de CRECENEA ha caído en desuso, aunque el territorio que la comprende sigue resultando de vital relevancia para la integración sudamericana.

El presente artículo se propone analizar los factores institucionales que han contribuido a que CRECENEA se encuentre en una situación de prolongada inactividad política y administrativa. La unidad de análisis es considerada en su dimensión político-institucional en el marco de las relaciones internacionales con el CODESUL. Se plantea que el caso bajo estudio ilustra una debilidad estructural de la integración fronteriza argentino-brasileña en el MERCOSUR, la cual se asocia a problemas inherentes a la construcción social de espacios subregionales en lo que podrían denominarse *Merco-Re-*

1 Véase Convenio Constitutivo y Reglamento Interno, firmado el 8 de junio de 1984. Recuperado el 10 de julio de 2014: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/105608/518877/file/CCNea%20P23.pdf>

2 Mato Grosso Do Sul se incorpora al CODESUL en 1992.

giones<sup>3</sup>. Se argumenta que se sigue adoleciendo de un inconveniente fundamental, que es el bajo calado en la consciencia ciudadana sobre las potencialidades del desarrollo fronterizo, situación motivada por un débil sentido de pertenencia, apropiación y participación ciudadana. Una endeble acción legislativa —en el marco de una heterogénea organización de las burocracias parlamentarias— y la falta de incorporación de la sociedad civil organizada en el esquema regional, agravan este inconveniente.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección (2) se realiza una breve referencia a los factores que impulsaron la cooperación entre CRECENEA y CODESUL, se revisita su estructura orgánica y se profundiza en el anclaje que su institucionalidad ha tenido en los textos constitucionales, leyes y proyectos legislativos de cada provincia, así como en las burocracias parlamentarias de las respectivas jurisdicciones. La sección 3 propone una mirada al desarrollo local y fronterizo como *construcción social* y señala los principales obstáculos divisados a lo largo del camino, enfocándose en la participación ciudadana y en el papel de la sociedad civil. En la sección 4 se examina la relevancia del territorio que comprende CRECENEA-CODESUL en las políticas de integración sudamericana, así como su pertinencia para los programas y proyectos que se financian en los planos bilateral y regional. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 2. La institucionalidad de la integración en clave legislativa

*Integración fronteriza* es entendida aquí como «el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes para propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades humanas, recursos naturales, necesidades comunes, y costos y beneficios compartidos» (SELA, 2013 p. 3). Como menciona dicho organismo, ello implica llevar adelante acciones de *cooperación fronteriza* a través de políticas, programas y proyectos que impulsan los gobiernos nacionales con el fin de promover un desarrollo armónico y equilibrado de las zonas, áreas

<sup>3</sup> La idea de Merco-Región es utilizada aquí para hacer referencia a instancias de asociación entre gobiernos no centrales (GNC) de ambos lados de frontera que son reconocidas formalmente por las autoridades del bloque. Si bien los esquemas CRECENEA y CODESUL fueron incluidos en los acuerdos bilaterales argentino-brasileños, MERCOSUR no ha definido aún una política regional de reconocimiento hacia los mismos y a partir de lo cual pueda implementar políticas, programas y proyectos de cooperación regional fronteriza. En cambio, las acciones se han producido a nivel binacional en lo que algunos autores como Oddone (2014) denominan «cooperaciones bilaterales reforzadas». Véase: Entrevista con Nahuel Oddone «Cooperación fronteriza: estrategia política clave en la integración», MERCOSUR ABC, 9 de mayo de 2014. Recuperado el 10 de octubre de 2015: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=4211&IdSeccion=3>

y/o regiones de frontera<sup>4</sup>. Por su parte, la *cooperación transfronteriza* incorpora la dimensión sub-nacional a tales procesos con objetivos tales como la ordenación del territorio, la mejora de la infraestructura física, la protección medioambiental, la promoción del comercio, el turismo y actividades culturales, entre otros. Se trata, en este último caso, de buscar soluciones a problemáticas de desarrollo local de forma conjunta entre gobiernos no centrales (GNC), mientras a su vez se trabaja en pos de objetivos definidos en instancias decisorias más amplias, tanto nacionales a nivel de bloque regional.

En toda experiencia de cooperación transfronteriza existen distintas razones que llevan a las partes implicadas a dar los primeros pasos. Como sugiere la CEPAL (2008), la proximidad espacial y las relaciones cara a cara resultan esenciales para generar confianza y explican muchos casos de desarrollo territorial exitoso alrededor del mundo. Entre CRECENEA y CODESUL existe una proximidad geográfica más que evidente, aunque se trate de un territorio particular desde la perspectiva fronteriza: el Estado de Mato Grosso Do Sul no tiene fronteras con la Argentina sino con Paraguay y Bolivia, así como tampoco la provincia de Entre Ríos comparte límites internacionales con Brasil, sino sólo con Uruguay. Con una superficie de 1,44 millones de km<sup>2</sup>, una población de alrededor de 34 millones de habitantes y un PBI de 190 mil millones de dólares<sup>5</sup>, CRECENEA-CODESUL aspira a ser una *región de frontera*, entendida como aquél «ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores y que funciona como una unidad geoeconómica subnacional» (SELA, 2012, p.12).

El compartir recursos y espacios naturales comunes conforman la segunda razón para la cooperación, destacándose tanto la Hidrovía Paraguay-Paraná como las estructuras económico-productivas de los territorios, que resultan de carácter complementario: CRECENEA predominantemente primaria y CODESUL con un significativo desarrollo industrial. Un tercer factor influyente fue la llamada «tercera ola democratizadora», en palabras de Huntington (1991), que llegó a Argentina en 1983 y Brasil en 1985, lo cual permitió un diálogo más participativo y directo entre sus gobernadores y representantes políticos en general. A ello se sumó el proceso de descentralización política, económica y administrativa, que permitió mayor autonomía a los GNC, así como las políticas exteriores de ambos países, al abrirse un nuevo camino para la cooperación y entendimiento bilateral. En 1985 se firma el Acta de Amistad Argentino-Brasileño, en 1986 la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear y el Programa de Integración y Cooperación Económica<sup>6</sup> (PICE) y en 1988 el Protocolo Regional Fronterizo N° 23, el cual incorpora a CRECENEA y CODESUL en el PICE y crea un Grupo

4 Estas distinciones conceptuales pueden consultarse en: SELA (2012), *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*, Caracas, Venezuela, octubre, SP/Di N° 21-12/Rev.1, pp. 9-24

5 Datos aproximados proporcionados por sitios web oficiales de CRECENEA y CODESUL, institutos de estadísticas de Argentina, Brasil, provincias de Misiones, Santa Fe y Entre Ríos.

6 Ello se realiza conjuntamente al Acuerdo de Alcance Parcial y respectivos anexos.

de Trabajo Permanente (GTP) entre ambas Cancillerías. Por último, cabe destacar la voluntad política y capacidad de liderazgo de la clase política, concretamente en la figura de los Gobernadores, en el impulso dado al proceso de integración.

CRECENEA cuenta la siguiente estructura orgánica:

**Tabla 1.**

Estructura orgánica de CRECENEA

<p><b>Foro de Gobernadores:</b> cuenta con una Presidencia ejercida anualmente y de forma rotativa, una Secretaría Ejecutiva, Representantes Titulares y Alternos designados por el Poder Ejecutivo de cada Provincia.</p>
<p><b>Foro de Legisladores:</b> contiene un sistema de Plenarios, que reúne a 6 legisladores por provincia (totalizando 36), un Comité Ejecutivo de 12 miembros, 6 Comisiones Temáticas Permanentes, varias Subcomisiones Especiales y una Secretaría Ejecutiva de Coordinación.</p>
<p><b>Grupos de Integración Temáticos (GIT):</b> compuestos por técnicos y especialistas de cada Provincia, que elaboran estudios y propuestas de programas, proyectos y acciones. Su labor es coordinada por la Secretaría Ejecutiva con la intervención de los coordinadores administrativos de cada jurisdicción.</p>
<p><b>Secretaría Técnica:</b> es ejercida por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que es representado ante el Foro de Gobernadores por su Secretario General. Éste designa a un representante titular y a un representante alterno a cargo del asesoramiento y asistencia técnica de la Secretaría Ejecutiva.</p>

Fuente: <http://www.crecenea.org>

En relación a la institucionalidad fronteriza con CODESUL, a la creación del GTP en el seno de ambas Cancillerías, se sumó el Foro Permanente de Gobernadores, los GIT binacionales, los Comités de Frontera (creados en el ámbito de la Comisión de Ejecución del PICE, el Tratado de Asunción, el Tratado de Ouro Preto y sus posteriores Protocolos del MERCOSUR) y las coordinaciones administrativas de las respectivas Secretarías Técnicas: CFI de Argentina y Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur (BDR) de Brasil.

Al estudiar las Constituciones Provinciales (CP) de los integrantes de CRECENEA, se observa una falta de referencia explícita al esquema de integración fronteriza. En dos casos en particular, ello se explica por la antigüedad de los respectivos instrumentos: la CP de Misiones data de 1958 y la de Santa Fe de 1962, no habiendo sido reformadas hasta la actualidad. En las cuatro constituciones restantes hay alusiones a los procesos de integración regional en sentido amplio y solo en las de Chaco y Formosa se hallan artículos referentes a temas fronterizos.

En Entre Ríos, la CP reformada en 2008 menciona que el Estado «podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos

de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa»<sup>7</sup>. En Corrientes, la CP reformada en 2007 incluye como disposición transitoria<sup>8</sup> que «el Estado debe promover los vínculos económicos de cooperación local, regional, nacional e internacional».

Chaco resulta ser, junto a Formosa, la provincia que más ha afianzado el concepto de integración regional. En el preámbulo de su CP se lee: «afirmar las instituciones republicanas y los derechos de la Provincia en el concierto federal argentino, la integración regional, nacional e internacional». El capítulo cuarto contiene un artículo sobre Integración Económica Regional y establece que «el Estado provincial integrará organizaciones nacionales, interprovinciales e internacionales sobre materia impositiva, producción, explotación de recursos naturales, servicios y obras públicas, y de preservación ambiental, propendiendo al desarrollo e integración regional». En cuanto a temas de frontera, cuenta con una cláusula federal<sup>9</sup> en la cual se fija que corresponde al Gobierno Provincial «(...) promover la instalación de emisoras en zonas de frontera, en coordinación con la Nación e integrarse a una política federal de radiodifusión y teledifusión».

En el caso de Formosa, la CP reformada en 2003 afirma que el «el Estado regulará el proceso económico orientando las distintas actividades» y que a tales efectos «elaborará una adecuada planificación (...) facilitando la integración regional y ejecutando programas y acciones que contemplen sus potencialidades y ubicación geopolítica»<sup>10</sup>. Que al respecto, se dictarán leyes especiales tendientes a agilizar e incrementar el comercio fronterizo en coordinación con las políticas nacionales, en búsqueda de una expansión e integración regional e internacional<sup>11</sup>. La provincia, por último, se reserva el derecho de «promover la instalación de emisoras en zonas de frontera, en coordinación con la Nación».<sup>12</sup>

En relación a la *burocracia legislativa*, las provincias de CRECENEA han tenido inconvenientes para coordinar su accionar en los respectivos territorios. En efecto, se halla aquí una destacable anomalía organizacional: desde 1997, año de creación y puesta en funcionamiento del Foro Regional de Legisladores, las autoridades no han logrado designar y reunir el total de 36 parlamentarios para conformar el Plenario (seis por cada provincia). Demoras en los nombramientos y/o designaciones en cada jurisdicción generaron que dicho órgano opere de manera incompleta tanto en número como en procedencia de sus integrantes, afectando los principios de representatividad.

Existe además incongruencia entre las comisiones parlamentarias de cada legislatura provincial, con denominaciones y mecanismos de funcionamiento distintos. De hecho, solo Santa Fe y Corrientes cuentan con comisiones específicas sobre CRECENEA; en Entre Ríos y Misiones hay proyectos para su creación, mientras Chaco y For-

7 Artículo 75.

8 Artículo 239 inciso 4 a.

9 Artículo 13 inciso 7.

10 Artículo 39.

11 Artículo 41 inciso 5.

12 Artículo 102 inciso 2.



mosa no cuentan con comisiones especiales ni con proyectos para su establecimiento (véase Tabla 1). Por tales motivos, según se cita en un proyecto del diputado nacional por la provincia de Santa Fe Agustín Rossi<sup>13</sup>, se creó en 2004 una Comisión Técnica Regional para el Fortalecimiento del Poder Legislativo «con el objetivo de elaborar un proyecto que contribuya a facilitar la integración de las Legislaturas de la Región CRECENEA/Litoral y fortalecer su funcionamiento institucional». Desafortunadamente el proyecto no logró prosperar.

En Santa Fe, la Cámara de Diputados cuenta con Comisión Especial destinada al Foro de Legisladores del CRECENEA Litoral, así como una Comisión Especial de Integración Regional, Mercado Común del Sur y seguimiento del Sistema de la Hidrovía Paraguay–Paraná<sup>14</sup>. También cuenta con una comisión para la Comisión Parlamentaria Conjunta de la Región Centro, esquema compartido con las provincias de Entre Ríos y Córdoba. En Misiones, se presentó en el 2004 un proyecto de resolución para establecer una Unidad de Coordinación Interparlamentaria CRECENEA–Litoral<sup>15</sup>. Corrientes posee en la Cámara de Diputados una comisión permanente denominada Grandes Emprendimientos, Convenios Internacionales, Norte Grande Argentino, MERCOSUR y CRECENEA–Litoral.

En el caso de Entre Ríos, en noviembre de 2005 se crea una Comisión Bicameral de Asuntos para la Integración Regional y Acuerdos Internacionales<sup>16</sup>. Sin embargo, al año 2014, la comisión no ha logrado conformarse con sus diez miembros titulares (cinco por cada cámara), lo cual deriva en la ausencia de subcomisiones especiales. Finalmente, en Chaco y Formosa, que no cuentan con Comisiones Especiales de CRECENEA, los temas referidos al Foro son tratados en diversas comisiones parlamentarias.

**13** Fuente: Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Proyecto de Resolución de Agustín Rossi, expediente 3625-D-2006. Recuperado el 17 de julio de 2014: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3625-D-2006>

**14** Presidida por el Presidente de la Cámara e integrada por 15 Diputados representantes de los distintos bloques políticos que integren el Cuerpo.

**15** Como dependencia de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Representantes y con la finalidad de prestar apoyo técnico y legislativo ante el foro regional; coordinar las comisiones de trabajo en dicho foro; «actuar como Secretaría Administrativa de la Presidencia del Foro de Legisladores del CRECENEA–Litoral»; elevar propuestas y proyectos para presentar ante Comisiones y Plenarios; realizar tareas de investigación y ordenamiento de información; constituir y actualizar una base de datos sobre trabajos y ponencias de legisladores de otras provincias y brindar información a la prensa, entre otros Proyecto D-25195/04. Fuente: Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, proyecto de resolución N° 10400. Recuperado el 15 de julio de 2014: <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/expedientes/docs/2004/proyectos/PR10400.pdf>

**16** La ley provincial N° 9658 crea la Comisión Bicameral con la misión de: a) entender en el tratamiento de proyectos legislativos sobre políticas de integración, acuerdos interprovinciales y/o convenios internacionales, b) efectuar el seguimiento y control de los actos realizados por las instancias ejecutivas de los organismos regionales existentes derivados de pactos de integración en los que la provincia sea parte signataria y c) coordinar las relaciones y actividades propias de los ámbitos parlamentarios que las regiones instituyan, promoviendo la sistematización y clasificación de la información y antecedentes de las políticas de integración sostenidas.

Si bien debe reconocerse la labor legislativa del Foro Regional y de las respectivas Legislaturas Provinciales son escasas y de limitada trascendencia las leyes sancionadas sobre CRECENEA a excepción de Santa Fe<sup>17</sup> —que ratificó en el año 2004 el Tratado Regional para el Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros<sup>18</sup>. Misiones instituye<sup>19</sup> el 29 de noviembre como Día de la Integración Regional CRECENEA–CODESUL en el año 2000, conmemorando la fecha de suscripción del Protocolo Regional Fronterizo N° 23. En 2005 y 2006 la Cámara de Representantes de esa Provincia expidió sendas resoluciones para declarar de interés parlamentario el Foro Regional de Legisladores. En Chaco se ratificó en el año 2000 el Protocolo de Intenciones firmado entre el Foro de Legisladores CRECENEA y el Parlamento Do Sul (ParlaSul) en Gramado, Brasil<sup>20</sup>; pero el resto de la labor se ha reducido a meras declaraciones de interés parlamentario<sup>21</sup>. Formosa, por su parte, sancionó en 2002 una ley<sup>22</sup> declarando de interés provincial una sesión conjunta de la Legislatura con el Foro de Legisladores de la Región Norte Grande y CRECENEA, en la cual se expresó además agradecimiento a los legisladores participantes por su apoyo a la lucha por la preservación de las cuencas hídricas dependientes del río Pilcomayo y del bañado La Estrella.

Entre Ríos no cuenta con leyes sancionadas en relación a CRECENEA–CODESUL. Sin embargo, al revisar los proyectos legislativos, ha sido la provincia en la cual se ha reclamado más fervientemente la reactivación de CRECENEA mediante la presentación de dos proyectos de resolución en la Cámara de Diputados. Así, en 2011 se solicita al Poder Ejecutivo Provincial diseñar y articular «acciones tendientes de cum-

**17** En otro orden de cuestiones, se introdujeron especificaciones en la Ley de Ministerios n° 12817 de 2007 sobre las competencias del Ministro de Gobierno y Reforma del Estado sobre CRECENEA–CODESUL: el artículo 17 inc. 16 establece que le corresponde a aquél «entender en las relaciones institucionales del Gobierno Provincial ante los organismos internacionales de fomento y cooperación para el desarrollo, el Gobierno Nacional, los órganos del MERCOSUR, los Gobiernos de otras provincias, los órganos de la Región Centro y los órganos de CRECENEA y CODESUL, sin perjuicio de las competencias de las restantes carteras de gobierno para mantener relaciones con los organismos y jurisdicciones mencionados».

**18** El mismo fue suscripto por el Foro Regional de Legisladores en sesión Plenaria en abril de 2003. Los ex Gobernadores Sergio Montiel de Entre Ríos, Horacio Colombi de Corrientes y Carlos Reutemann de Santa Fe, firmaron el tratado el 29 de agosto de 2003, comprometiéndose a «elevar el proyecto a las respectivas legislaturas provinciales con el objeto de otorgar la debida fuerza de ley al mismo». Fuente: Fundación Proteger. Recuperado el 20 de julio de 2014: <http://www.proteger.org.ar/firman-tratado-pesquero-2003/>

**19** Mediante la ley VI N° 84 Ex 3713.

**20** Mediante resolución N° 463.

**21** En 1996 sobre un encuentro de gobernadores; en 1997 del Foro de Legisladores; en 1999 en relación a una Jornada del MERCOSUR–CRECENEA–CODESUL y sobre el Plenario del Foro de Legisladores, así como sobre la resolución adoptada por este último; en 2001 la IV reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Subregional (CRECENEA Litoral – Parlamento Do Sul); en 2002 una convocatoria a la Sesión Especial del Foro de Legisladores y una reunión de legisladores del CRECENEA Litoral; en 2005 otra reunión legislativa tuvo lugar en Misiones.

**22** Ley Provincial N° 1384. Legislatura de Formosa. Recuperado el 25 de julio de 2014: <http://www.legislaturaformosa.gob.ar/?seccion=verley&nro=1384>.



plimiento a los postulados establecidos en los Documentos firmados, en el marco del Acuerdo de Complementación Económica e Integración Subregional y Fronteriza» en alusión explícita al CRECENEA-CODESUL<sup>23</sup>. Una razón de esta solicitud ha sido la permanencia desde el año 2007 en la Cámara de Senadores del proyecto de ley para ratificar el citado Tratado Regional para el Manejo Sustentable del Recurso Pesquero. Finalmente, en 2012 se solicita nuevamente una resolución para crear una Comisión de Seguimiento del esquema fronterizo, proyecto aún sin concretar.

En la Cámara de Representantes Misiones se presentó en el año 2000 un proyecto de declaración para instituir el día de la integración regional CRECENEA-CODESUL e incorporarlo en el calendario institucional y escolar, argumentado que la integración entre Argentina y Brasil constituía un afianzamiento en lo político, social, cultural y educativo<sup>24</sup>. Cuatro años más tarde se presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de resolución para crear una Unidad de Coordinación Interparlamentaria CRECENEA Litoral, la cual no ha entrado aún en funcionamiento.

En Santa Fe se introdujo en la Cámara de Diputados un proyecto de declaración para adherir a la Declaración del Foro Regional de Legisladores de abril de 2002, la cual había sido realizada en el marco de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional «tendientes a destrabar y/o adecuar el funcionamiento institucional y económico argentino»<sup>25</sup>, con motivo de la crisis de 2001. Por último, en las provincias de Corrientes, Chaco y Formosa no se detectaron proyectos legislativos en relación específica a CRECENEA-CODESUL, aunque sí en temas indirectamente relacionados, como ser las hidrovías y la represa Garabí.

**23** Pertenecen al Diputado Rubén Almará.

**24** Fechado el 15 de junio de 2000, D. 15 253/00.

**25** Recuperado el 25 de julio de 2014: <http://www.jorgegiorgetti.com.ar/actividad-legislativa/declaracion/2002/foro-legisl-CRECENEA.htm>

**Tabla 2.**  
Institucionalidad de CRECENEA en las Legislaturas Provinciales

<b>Provincia</b>	<b>Mención en la Constitución Provincial</b>	<b>Tipo de legislación</b>	<b>Burocracia parlamentaria: comisiones creadas o proyectadas</b>
<i>Entre Ríos</i>	Integración regional	1 proyecto de ley 2 proyectos de resolución	Comisión Bicameral de Asuntos para la Integración Regional y Acuerdos Internacionales ( <i>inactiva</i> ) Comisión de Seguimiento de CRECENEA-CODESUL (proyecto en Cámara de Diputados)
<i>Santa Fe</i>	No	2 leyes sancionadas: una temática y otra de Ministerios	Comisión Especial CRECENEA Litoral Comisión Especial de Integración Regional, MERCOSUR y seguimiento del Sistema de la Hidrovía Paraguay-Paraná (en C. de Diputados)
<i>Misiones</i>	No	1 ley sancionada 1 resolución aprobada 1 proyecto de declaración 1 proyecto de resolución	Unidad de Coordinación Interparlamentaria CRECENEA-Litoral (proyecto en C. de Representantes)
<i>Corrientes</i>	Integración regional	Sin información	Comisión Permanente de Grandes Emprendimientos, Convenios Internacionales, Norte Grande Argentino, MERCOSUR y CRECENEA-Litoral (en Cámara de Diputados)
<i>Chaco</i>	Integración regional Temas fronterizos	1 ley sancionada 1 resolución aprobada 6 declaraciones de interés parlamentario	Sin comisiones CRECENEA
<i>Formosa</i>	Integración regional Temas fronterizos	1 ley sancionada	Sin comisiones CRECENEA

Fuente: elaboración propia, en base datos proporcionados por los digestos legislativos electrónicos de cada Provincia integrante de CRECENEA.

### 3. El desarrollo local y fronterizo como construcción social

Desde sus orígenes, CRECENEA se ha propuesto gestionar, promover y consolidar el comercio exterior del territorio que conforman sus seis provincias. Sin embargo, como sostiene Merlo Blázquez (2011), el esquema trascendió sus objetivos iniciales para incorporar una concepción de desarrollo que acogió problemáticas sociales, medioambientales, de seguridad, sanitarias y educativas, entre otras. Al revisar el Convenio Constitutivo y Reglamento Interno del 6 de junio de 1984 se lee que las partes firmantes<sup>26</sup> declaran como aspecto fundamental de su misión «llevar adelante cursos de acción tendientes a lograr la federalización del Comercio Exterior que permita a las Provincias un mayor manejo de los mecanismos de decisión e instrumentalización del área.» Asimismo, se menciona el «fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de mecanismos locales para la exportación e importación», a la vez que «participar activamente en el análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los organismos nacionales, cuando influyan sobre los objetivos definidos para la región»<sup>27</sup>.

En dicho convenio, la cuestión del *desarrollo* emerge en las consideraciones del primero y segundo párrafo, al manifestar que el comercio exterior había sido considerado históricamente y de manera injusta como instrumento exclusivo y excluyente de la Nación. Se aducía que ello había llevado a las provincias a descuidar su importancia como herramienta idónea para el desarrollo de las economías regionales y que resultaba necesaria una *federalización* de la gestión pública del comercio internacional. Evidentemente, en sus 31 años de vida, CRECENEA ha ido incorporando nuevas temáticas, demandas y acciones que la han acercado más al concepto de desarrollo humano sostenible, en comparación con lo que fuera originalmente establecido.

En cuanto a la integración con CODESUL, también se propusieron objetivos que fueron más allá del comercio, lo cual quedó sellado en el citado Protocolo Regional Fronterizo N° 23, que vincula a ambos esquemas con el objetivo de lograr una mayor integración física, económica y cultural. Se menciona allí «la necesidad de propiciar, en el contexto de la instrumentación del Programa de Integración Económica, condiciones para el desarrollo integrado de la región de fronteras entre Argentina y Brasil»<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Entre Ríos estuvo ausente con justificación y se le invita en el texto del Convenio a adherir en un futuro encuentro.

<sup>27</sup> Cláusula segunda, incisos a, c y e.

<sup>28</sup> En párrafo segundo.

Reconociendo la relevancia físico-geográfica del territorio, Renault Abid (2010) argumenta que éste es «una construcción social, un conjunto de relaciones histórico culturales, económicas, geoambientales e institucionales que dan origen y, al mismo tiempo, expresan una identidad, un sentimiento de pertenencia y un propósito compartido por actores sociales» (p.4). Sostiene el autor que para la construcción del desarrollo con enfoque en los territorios se requiere, entre otros asuntos, que los gobiernos estén al menos abiertos a «un proceso de descentralización de las políticas públicas del tipo *Estado-Sociedad*» (p.8). Que su puesta en marcha demanda cambios y la apertura hacia un modelo de gestión social, «concebida como el proceso de gerencia de la cuestión pública local que comparte con la sociedad civil organizada» (p.8). Si además de la gestión se incluye al control social, se llega a una situación de alto nivel participativo en las instancias de planificación del desarrollo.

El sentido de pertenencia, tan importante para la integración regional, es además inherente al enfoque de Desarrollo Humano que promocionan las Naciones Unidas desde los años 90. Según Güell (2011), el sentido de pertenencia a una comunidad es un factor que permite a las personas ejercer y materializar sus opciones de vida, ya que en comunidad con los demás «las personas obtienen reconocimiento, definen sus proyectos de vida, y gracias a la relación con ellos, pueden llevarlos a cabo» (p.153)<sup>29</sup>.

¿Cuál ha sido la situación del CRECENEA respecto del sentido de identidad, pertenencia y participación ciudadana? Se hace evidente que la misma no contiene una institucionalidad específica que facilite la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. De hecho, no lo ha tenido en los denominados GIT, espacio propicio para el diálogo y trabajo entre Estado y sociedad civil. Cabe entonces preguntarse si es posible una *identidad común* en sentido político, al no contar con representantes regionales elegidos por todo el conjunto de los ciudadanos de las seis provincias que comprenden el territorio.

En un trabajo sobre participación ciudadana e innovación en políticas de democratización en el ámbito municipal de la Red Mercociudades, Bevilacqua et al (2013) argumentan que las autoridades públicas deben regresar al primer plano en la compleja vinculación con su población. Llevado al ámbito provincial, ello parece aún más razonable, al tratarse de un esquema transfronterizo en el seno del MERCOSUR, donde los territorios deben adquirir las herramientas y mecanismos necesarios para lograr la exitosa interconexión entre lo *supranacional* y lo *subnacional*. La voluntad política y capacidad de coordinación interprovincial parece, después de todo, ser determinante.

<sup>29</sup> Según el autor, durante los 90 en América Latina predominó el sentido de pertenencia cultural, el arraigo local y la pertenencia social, ésta última resultado de una capacidad colectivamente creada que asimilable a la idea de capital social. Hacia el año 2000, se destacó la capacidad de los grupos para afirmar su particularidad en un mundo globalizado y se llegó a asociar el sentido de pertenencia al de identidad. Hoy, el reconocimiento de la diferencia debe asociarse con la plena aceptación de la libertad de elegir, en lugar de la absolutización del valor intrínseco de aquello que es elegido.

Al respecto, Albuquerque (2008) argumenta que el desarrollo local es un enfoque territorial y de naturaleza ascendente de *abajo–arriba*, el cual requiere también de intervenciones de los restantes niveles decisionales públicos. Que se precisa una eficiente coordinación recíproca entre ellos, así como de un contexto coherente de las distintas políticas de desarrollo.

¿Es esta *débil naturaleza ascendente* la falla estructural del CRECENEA? Se coincide con Albuquerque (2008) en que la dimensión social e institucional de un proceso de integración se asocia con «la movilización y participación de la población local, la cooperación entre los diferentes actores públicos y privados, la creación de redes y “capital social territorial”» (p. 204). A esta carencia que padece CRECENEA cabe agregar una limitación de naturaleza legal: en Argentina la región tiene una personalidad jurídica pública estatal con poderes de decisión limitados a la promoción del desarrollo económico y social (Hernández, 2004). Por lo tanto, en una estructura interprovincial que carece de amplios poderes de decisión, si la sociedad civil no cuenta con espacios institucionales de participación encontrará grandes dificultades para manifestar sus ideas y materializar sus intereses.

La participación de la sociedad civil, que en los años 90 «se convirtió en la niña mimada de la agenda pública y privada» y en «el mejor un antídoto para superar las deficiencias del sistema de representación liberal» (Botto y Tussie, 2003 p. 177), constituye la gran ausente de CRECENEA. Tampoco se han materializado iniciativas inter–municipales o redes de participación y planificación regional/transfronteriza en este esquema, teniendo en cuenta el gran potencial de los municipios como articuladores del espacio local ciudadano. Al respecto, como argumentan Rhi–Sausi y Oddone (2010), es menester tener presente que las ciudades contiguas de Argentina, Brasil y Paraguay confirman la existencia de un déficit de institucionalidad capaz de ejercitar una gobernanza del territorio fronterizo, aunque una de sus mayores cualidades o especificidades es la «condición de convivencia pacífica». Sostienen ellos que estas condiciones conforman una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza territorial, los cuales pueden ser favorecidos por la construcción de una identidad fronteriza compartida. El capital social generador de valores, normas informales y confianza podrían resultar beneficiosos para estructurar una gobernanza multinivel con los órdenes subnacional, nacional e internacional.

En la integración regional, la asociatividad es favorecida por las ideas que se comparten en la sociedad, que a su vez se convierten en generadoras de identidades e intereses para los actores presentes en el territorio. Ello sugiere que una exitosa política de integración fronteriza debe partir de un ideal que es construido, apropiado y compartido por la ciudadanía que vive esas distintas realidades. Así, a los déficits participativos hallados en CRECENEA se agregan otros asuntos que permanecen sin resolver, tales como las brechas de desigualdad inter e intra-territoriales. De allí que se destaque la importancia de las políticas públicas no solo para la convergencia produc-

tiva sino espacial (CEPAL, 2010), tema que ha sido destacado de manera deliberativa por las autoridades de la subregión bajo estudio pero que no han logrado ejecutar y sostener a lo largo del tiempo.

Se concluye que CRECENEA ha tenido dificultades para avanzar hacia la conformación de una *Merco-Región*. Ello significa que no ha logrado por un lado, sintetizar y consolidar los intereses e identidades del territorio subnacional que abarca, y por el otro alinear eficazmente las políticas públicas locales con las tendencias de las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia MERCOSUR y Sudamérica. Debe tenerse presente que en ello ha incidido también que el bloque como tal, aún no ha definido una política regional de planificación y financiación de programas y proyectos para la cooperación transfronteriza a partir de esquemas subregionales preexistentes.

Consecuentemente CRECENEA ha dejado de ser considerada, al menos temporalmente, una entidad estratégica en el diseño de políticas nacionales y regionales, a pesar de su natural relevancia territorial para la conformación de corredores de integración en América del Sur. Se ha constatado que por sus deficiencias institucionales —sobre todo la inexistencia de espacios formales para la participación ciudadana y de la sociedad civil— el esquema de integración falló en consolidar socialmente una identidad que desde el ámbito público se intentaba impulsar.

#### **4. El territorio de CRECENEA en la integración sudamericana**

Los Estados de Sudamérica impulsan actualmente políticas de financiamiento para la integración fronteriza, lo cual resulta pertinente para el desarrollo sostenible de la región, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en anticipo a los desafíos de la agenda global post 2015. En esa línea, la CEPAL sostiene que América Latina y el Caribe (ALC) necesitan participar activamente y centrarse en cerrar las persistentes brechas estructurales<sup>30</sup>. El papel de los territorios resulta crucial en la definición de estrategias para el desarrollo sostenible e inclusivo, debiendo atenderse la cuestión de la buena gobernanza, objetivo en el cual intervienen múltiples actores. Los GNC y las instancias subregionales de decisión y planificación, son así llamados a participar activamente de estos procesos.

Al respecto, Colacrai (2004) alerta que la infraestructura fronteriza en estados federales como la Argentina requiere prestar atención a regiones y provincias en el proceso decisorio, ya que pueden aparecer problemas de competen-

<sup>30</sup> Véase CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas y CEPAL (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales, Nota de la Secretaría*. Santiago: Naciones Unidas.



cias inter-jurisdiccionales. La coordinación interestatal debe tener en cuenta la dimensión subnacional ya que «la infraestructura en zonas fronterizas o unión de regiones de países vecinos puede reducir o aumentar asimetrías entre provincias». Una posición similar se vio reflejada en la recomendación de los Directores de Cooperación Internacional de ALC en su XXIV reunión de El Salvador de 2013:

La integración fronteriza es un proceso que se desarrolla en unos territorios que, por lo mismo de su cercanía al límite con otro país, está muy asociado a la noción y al principio de soberanía. A los Estados les interesa prioritariamente establecer un tipo de institucionalidad para la integración fronteriza que resguarde ese principio fundamental, a la vez que habilite canales para el diálogo, la coordinación y la concertación, asegurando la presencia de los niveles de gobierno nacional y particularmente de las Cancillerías. Sin embargo, estando presentes en esos territorios distintas categorías de actores locales y regionales, debe evaluarse también la pertinencia de incluirlos en la institucionalidad a ser definida (SELA, 2013, p. 25).

Cerrar las brechas estructurales requiere que las instituciones, incluyendo las instancias subregionales y transfronterizas como CRECENEA-CODESUL, sean capaces de abordar la perspectiva de los bienes públicos que se comparten. En tal sentido, el objetivo de desarrollo económico y social que deben perseguir las regiones, según establece la Constitución Nacional Argentina, se corresponde con una visión actualizada de cara a los desafíos de la agenda de integración sudamericana. Citando a Beltrán García (2007), se trata también de que «la cooperación se vaya reforzando a través de la creación de organismos con capacidad para gestionar bienes públicos» (p. 242), para lo cual será más necesaria la participación de los GNC.

Centrar la atención en la dimensión territorial de CRECENEA en la integración sudamericana demanda repasar la relevancia que adquieren las fronteras en las políticas de financiamiento bilateral entre Argentina y Brasil, así como en organismos e iniciativas multilaterales de alcance regional: en las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (ex CAF) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), hoy incluida dentro del COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento).

En cuanto al marco binacional para las relaciones CRECENEA-CODESUL, cabe destacar que en el Documento de Integración entre Argentina y Brasil de junio de 2003 (firmado por los Presidentes Kirchner y Da Silva), se destaca la relevancia otorgada a la integración fronteriza<sup>31</sup>, además de que solo dos años más tarde se suscribe el

31 Véase punto 29 de dicho Documento.

Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas<sup>32</sup>. En el año 2007 se crea el Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral y en 2011 se suscribe un protocolo adicional para el Comité de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO). En cuanto a los GNC, han logrado cierta participación a través de los Comités de Frontera y un ejemplo concreto ha sido la incorporación de Corrientes, Misiones y Rio Grande do Sul en la Comisión Binacional Argentino–Brasileña para los Nuevos Puentes sobre el Río Uruguay (COMBI); allí participan en instancias de trabajo previstas de acuerdo al reglamento de funcionamiento establecido (PET, 2010). En el 2011 se suscribió un acuerdo para la construcción de un puente internacional sobre el río Pepirí Guazú, entre San Pedro y Paraíso. Sin embargo, CRECENEA como tal no ha tenido actuación ni representación institucional en estas acciones.

A nivel *regional latinoamericano*, en las últimas Cumbres CALC se adoptaron decisiones estratégicas referentes a la cooperación para la integración fronteriza. Se aprobó el Plan de Caracas de 2012, el cual comprometió a los respectivos Estados y organismos de integración y cooperación a ampliar «el intercambio de experiencias exitosas en curso» a la vez que se solicitó «contar con una estrategia para el desarrollo e integración de la infraestructura física, de la conectividad y de las regiones fronterizas en América Latina y el Caribe»<sup>33</sup>.

MERCOSUR representa lógicamente una gran oportunidad para revitalizar el esquema CRECENEA–CODESUL, debido fundamentalmente a los recursos financieros ofrecidos por FOCEM. En dos de sus cuatro lineamientos se encuentra la consideración fronteriza: en los Programas para la Convergencia Estructural (1) y para la Cohesión Social (3). En el Programa 1, los proyectos deben «contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general»<sup>34</sup>. En el Programa 3, deben apuntar a «contribuir al desarrollo social, en

**32** En el mismo se establece lo siguiente: 1) se habilita la expedición de la llamada Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo a los domiciliados en las localidades listadas en el anexo del convenio, 2) se propone simplificar la reglamentación sobre transporte de mercaderías y transporte de pasajeros, 3) las partes se obligan a través de sus instituciones públicas a cooperar en vigilancia epidemiológica, sanitaria y en materia educativa, 4) se promueve la elaboración de Planes de Desarrollo Urbanos Conjuntos, y 5) se comprometen a ser tolerantes con el idioma del beneficiario del Acuerdo, sin exigir legalización ni traducción de los documentos necesarios para la obtención de la mencionada tarjeta.

**33** Se encomendó a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que actúe como facilitadora en el análisis e identificación de propuestas destinadas a articular y coordinar proyectos de integración productiva latinoamericana. En uno de sus informes la Secretaría propuso que la integración fronteriza sea objeto de una política expresa del regionalismo latinoamericano y que se incluyan principios, acciones y estrategias que contribuyan a garantizar su sostenibilidad (social, económica, institucional y territorial-ambiental) con el fin de eliminar asimetrías estructurales, promover la cohesión social y reducir la pobreza. Es decir, que se trabaje sobre el problema de las brechas estructurales que viene destacando la CEPAL desde el año 2010.

**34** Resolución GMC n° 26/01, artículo 3, párrafo 1. Recuperado el 10 de septiembre de 2014: (<http://www.MERCOSUR.int/focem/>)

particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en las áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo». Como aducen Rhi-Sausi y Oddone (2010), «es importante considerar la participación de las unidades subnacionales y de sus redes no sólo en el diseño de los proyectos sino en el concurso, la implementación y ejecución y el destino de los fondos»<sup>35</sup>.

Si bien las provincias argentinas y Estados en estudio no se han presentado a convocatorias del FOCEM como CRECENEA, existen proyectos en los que sus territorios se ven afectados desde lo transfronterizo. Un ejemplo es el Proyecto de Interconexión Energética entre Iberá y Paso de los Libres, en la Provincia de Corrientes, cuya finalidad es mejorar la oferta de energía regional y la calidad de servicio, potenciando la radicación de inversiones. Del lado brasileño se encuentra el Proyecto de Implantación de la Biblioteca de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y del Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA), localizado en Foz do Iguacu, Estado de Paraná. Su objetivo consiste en incrementar la integración social, educacional y cultural en la *región tri-nacional*, mediante la construcción e instalación de la citada biblioteca.

El BID por su parte ha concluido una asociación estratégica con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) para proyectos transfronterizos. Este organismo se desempeña como miembro del Comité de Coordinación Técnica (CCT) de IIRSA y presta apoyo mediante distintos instrumentos financieros y no financieros<sup>36</sup>, contando además con el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), el que actúa como Secretaría Permanente del CCT. Estas instituciones, junto a la ex CAF que ofrece una línea de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF)<sup>37</sup> implican importantes oportunidades para CRECENEA y CODESUL. A través de la mencionada línea se impulsan más de 25 iniciativas para el diseño y puesta en marcha de Planes Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza y de creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), así como políticas subregionales de los países de la UNASUR, la Comunidad Andina (CAN) y del MERCOSUR<sup>38</sup>. Entre los proyectos en proceso de financiación se encuentran los denominados Programas

**35** Resolución GMC nº 26/01, artículo 3, párrafo 3. Recuperado el 10 de septiembre de 2014: (<http://www.MERCOSUR.int/focem/>)

**36** Tales como préstamos, donaciones, garantías y asistencia técnica.

**37** Además del PADIF, este organismo cuenta otros mecanismos de financiamiento para apoyar la infraestructura y logística sostenible, tales como: a) Fondo de Financiamiento Compensatorio (FFC), b) Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible, c) GeoSur: Una herramienta para la toma de decisiones, d) Puertos de Primera y e) Observatorio de movilidad urbana.

**38** «Dichas iniciativas están encaminadas a promover el ordenamiento territorial, la planificación y priorización de proyectos en materia de integración física, económica y productiva, la promoción del desarrollo humano sostenible y el fortalecimiento institucional y del tejido comunitario, lo que fomenta el diálogo y la cooperación en las regiones de frontera. Las mismas se adelantan con recursos de cooperación técnica no reembolsable del Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF)» Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado el 10 de septiembre de 2015: [http://www.caf.com/es/areas-de-accion/infraestructura/apoyo-al-desarrollo-e-integracion-fronteriza-\(padif\)](http://www.caf.com/es/areas-de-accion/infraestructura/apoyo-al-desarrollo-e-integracion-fronteriza-(padif))

CODESUL, lo cual demuestra la mayor consolidación del bloque subnacional brasileño frente a CRECENEA, que no participa de estas iniciativas.

Cabe finalmente mencionar que IIRSA cuenta con cinco proyectos en los cuales el territorio del CRECENEA se ve implicado: 1) en el Eje MERCOSUR–Chile existe un proyecto de obras viales y otro de interconexión eléctrica<sup>39</sup>, 2) en el Eje de la Hidrovía Paraguay–Paraná hay un programa de obras ferroviarias y estudios para mejorar la navegabilidad, gestión institucional y financiera de operación de la Hidrovía, y 3) en el Eje de Capricornio la pavimentación de la ruta nacional 81 de la Provincia de Formosa.

**Tabla 3.**  
Territorios CRECENEA–CODESUL implicados en proyectos trasfronterizos

<i>Provincia/Estado</i>	<b>Cooperación Bilateral*</b>	<b>FOCEM</b>	<b>IIRSA y ex CAF</b>
<i>Santa Fe</i>			X
<i>Entre Ríos</i>			X
<i>Corrientes</i>	X	X	X
<i>Misiones</i>	X	X	X
<i>Chaco</i>			X
<i>Formosa</i>			X
<i>Rio Grande do Sul</i>	X		X
<i>Santa Catarina</i>	X		X
<i>Paraná</i>	X	X	X
<i>Mato Grosso do Sul</i>			X

Fuente: elaboración propia en base a FOCEM, BID, IIRSA y CAF, 2014.

\* Se refiere al Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas y COMBI, entre Argentina y Brasil.

## 5. Conclusiones

A 31 años de su creación, CRECENEA constituye un ejemplo de esfuerzos integracionistas de GNC de la región del nordeste y litoral argentino. Sus lazos con el CODESUL de Brasil se estrecharon gracias a una combinación de factores (naturales, políticos y económicos) que generaron una visión de futuro compartido sobre un territorio transfronterizo ampliado, reconocido por los Estados nacionales en sus políticas de integración y complementación económica. En sus orígenes, el diseño institucional de

<sup>39</sup> Se trata de los proyectos «Argentina: Interconexión Eléctrica Rincón Santa María–Rodríguez» y «Argentina: Programa de Obras Viales de Integración entre Argentina y Paraguay»

CRECENEA permitió a la clase gobernante avanzar en la definición de una agenda compartida, signada por aspiraciones federalistas y de autoafirmación política hacia una mayor autonomía respecto del gobierno central.

Este trabajo se planteó analizar el problema actual de inmovilismo institucional en que ha caído CRECENEA, cuando su territorialidad continúa siendo estratégica para la integración fronteriza sudamericana. Sus anomalías se ven expresadas en la débil institucionalidad alcanzada por la subregión y en la normativa de cada provincia. En tal sentido, los Poderes Legislativos constituyen instancias clave para legitimar y dinamizar políticas participativas para el desarrollo sostenible e inclusivo. Sin embargo, poco se ha legislado sobre CRECENEA, además del hecho que las burocracias parlamentarias jurisdiccionales se han organizado de manera heterogénea para el trabajo en comisiones. Se requiere, por lo tanto, de cuerpos legislativos que mejoren su organización, coordinación y eficacia operativa.

La investigación permitió subrayar un agravante adicional: los limitados espacios de participación ciudadana y de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Mejorar la institucionalidad significa también trabajar en pos de la apropiación y del sentido de pertenencia a una *región de frontera* que se inserta estratégicamente en los ejes MERCOSUR–Chile e Hidrovía Paraguay–Paraná en la propuesta IIRSA–COSIPLAN. La integración fronteriza en América del Sur y —más concretamente en MERCOSUR— dependerá en gran medida del nivel de representación, identificación y participación activa de las poblaciones locales.

Las políticas, programas y proyectos para la integración física financiados por IIRSA, por los gobiernos nacionales y organismos regionales como FOCEM, BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (ex CAF), reconocen la relevancia de dar participación a los GNC. Ello representa una gran oportunidad para revitalizar y mejorar la institucionalidad de la región del noreste y litoral argentino, para dar un paso en pos de incluir a CRECENEA y sus provincias en las instancias de planificación y ejecución de políticas de integración fronteriza en ALC.

## Registro bibliográfico

Daniel Ippolito  
«Revisitando viejos esquemas de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: un análisis de la institucionalidad de CRECENEA y su proyección hacia los Estados del Sur de Brasil (CODESUL)».  
*Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 13, n° 15, enero-junio, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 9–29).

## Referencias bibliográficas

- Albuquerque F.** (2008). «Desarrollo y territorio en América Latina: propuestas para la acción». En J. Deniz, O. de León y A. Palazuelos (coord.) *Realidades y desafíos del desarrollo económico*. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía y Libros de la Catarata.
- Beltrán García, S.** (2007). «La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 4.
- Bevilacqua M.L. et al** (2013). *Participación ciudadana e innovación en políticas de democratización en el ámbito municipal. Una mirada hacia América Latina*. Montevideo: Laboratorio de Políticas Públicas de la Red de Mercociudades.
- Botto, M. y Tussie, D.** (2003). «Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA». En A. Serbín (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo, integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina**, *Proyecto de Resolución de Agustín Rossi*, expediente 3625-D-2006. Recuperado el 17 de julio de 2014 de: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3625-D-2006>
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales, Nota de la Secretaría*. Santiago: Naciones Unidas.
- (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas.
- Colacrai, M.** (2004). «La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física». *Revista Integración y Comercio, BID-INTAL*, 21.
- Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste y Litoral Argentino** (1984a). *Declaración de Resistencia*, Resistencia.
- (1984b). *Convenio Constitutivo y Reglamento Interno*, 8 de junio, Iguazú. Recuperado el 10 de julio de 2014 de: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/105608/518877/file/CCNea%20P23.pdf>
- Convención Constituyente de la Provincia de Corrientes** (2007). *Constitución de la Provincia de Corrientes*, Corrientes.
- Convención Constituyente de la Provincia de Entre Ríos** (2008). *Constitución de la Provincia de Entre Ríos*, Paraná.
- Convención Constituyente de la Provincia de Formosa-Argentina** (2003). *Constitución de la Provincia de Formosa*, Formosa.
- Convención Constituyente de la Provincia de Misiones-Argentina** (1958). *Constitución de la Provincia de Misiones*, Posadas.
- Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe-Argentina** (1962). *Constitución de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe.
- Da Silva L. y N. Kirchner** (2003). «Documento de Integración entre Argentina y Brasil de junio de 2003, Comunicado Conjunto». Recuperado el 15 de agosto de 2014 de: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/lula-kirchner.html>
- Fundación Proteger** (2003). «Gobernadores del NEA-Litoral firmaron el tratado de manejo sustentable pesquero», recuperado el 20 de julio de 2014 de: <http://www.proteger.org.ar/firman-tratado-pesquero-2003/>



- Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República Federativa de Brasil** (1988). *Protocolo Regional Fronterizo*, N° 23, Buenos Aires, 29 de noviembre.
- (2005). *Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas*, 30 de noviembre, Puerto Iguazú.
- Güell P.** (2011). «Desarrollo humano, capacidades y sentido de pertenencia». En M. Hopenhayn y A. Sojo (comp.) *Sentido de Pertenencia en sociedades fragmentadas*, Buenos Aires: Siglo XXI/Naciones Unidas.
- Hernández, A.M.** (2004). «Argentina. Documento de Trabajo para el Observatorio de la Evolución de las Instituciones». En *Proyecto Sostres, Estudio Comparado sobre los Techos Competenciales*. Recuperado el 5 de abril de 2014 de: [http://www.upf.edu/obsei/\\_pdf/doc\\_sostres\\_ar\\_es.pdf](http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ar_es.pdf)
- Huntington, S.** (1991). «Democracy's Third Wave», *Journal of Democracy*, 2(2), pp. 12–34.
- Merlo Blázquez** (2011). «Las relaciones internacionales de los actores subnacionales: GRECENEA/CODESUL y ZICOSUR», *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1). Buenos Aires
- Ministerio de Planificación Federal, Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina** (2010). *1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario*, Coordinado por Marta Aguilar, Buenos Aires.
- Renault Abid A.** (2010). *Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible, un abordaje participativo con enfoque territorial*. Asunción: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- Rhi-Sausi L. y Oddone, N.** (2010). «La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR», *Tendencias*, 11(2), pp. 131–159.
- SELA Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano** (2013). *Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza: Cooperación Económica y Técnica*, SP/XXIV-RDCIALC/DT N° 2–13, mayo, El Salvador.
- (2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe: Relaciones Intrarregionales*, SP/Di N° 21–12/Rev.1, octubre, Caracas.