

# La paradiplomacia del Noroeste Argentino: el caso ZICOSUR

A paradiplomacia do Noroeste Argentino: o caso ZICOSUR

Alejandro Safarov\*

**Resumen:** El surgimiento del MERCOSUR generó una gran expectativa en los actores políticos y económicos de las regiones de los países que lo integran. En el año 1997, las provincias de la histórica Región del Noroeste Argentino (NOA: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y Tucumán) se sumó a otras regiones transfronterizas para constituir un espacio de concertación política que genere herramientas para elaborar estrategias de políticas públicas y discutir estrategias de desarrollo con los Estados Nacionales. Este artículo recorre brevemente algunos hitos que corresponden con la búsqueda del desarrollo y modernización de la región citada a través del más importante ejemplo de la paradiplomacia de América del Sur. El recorrido arranca desde la conformación misma de los Estados Nacionales a través de la Conquista y Colonización del Imperio Español y continúa con el derrotero formando parte del nuevo Estado argentino y sus intentos de volver a relacionarse con las regiones hermanas del que fuera el antiguo Virreinato del Perú. La Reforma de la Constitución Argentina en 1994, constituyó para ésta región y para muchas otras, un hito para el inicio de políticas públicas propias de vinculación internacional, sumado al cambio fundamental que significó el proceso del MERCOSUR y los acuerdos logrados con Chile y Bolivia, en 1996 y 1997 a través de los acuerdos de complementación económica. La búsqueda del NOA, es ilustrativa de la necesidad que tienen los países de América Latina en poder resolver las asimetrías entre el centro y la periferia de los países.

**Resumo:** O surgimento do MERCOSUL gerou uma grande expectativa nos atores políticos e econômicos das regiões dos países que o compõem. Em 1997, as províncias da região histórica da Noroeste Argentino (NOA: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja e Tucumán) para outras regiões fronteiriças se uniram para formar um espaço de consenso político para

\* Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: alejandrosafarov@gmail.com  
Recibido: 19/12/2018. Aceptado: 15/07/2019.



Este es un artículo es de acceso abierto, distribuido según los términos de la licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0.

*gerar ferramentas para desenvolver estratégias de políticas públicas e discutir estratégias de desenvolvimento com os Estados Nacionais. Este artigo aborda brevemente alguns marcos que correspondem à busca pelo desenvolvimento e modernização da região citados pelo mais importante exemplo de paradiplomacia na América do Sul. A rota começa a partir da mesma formação de Estados nacionais a través da conquista e colonização do Império Espanhol e continua com o itinerário como parte do novo governo argentino e suas tentativas de reconexão com as regiões irmãs era o antigo Vice-Reino do Peru Reformar Argentina Constituição em 1994, constituiu para esta região e para muitos outros, um marco para o início da própria política pública internacional link, juntamente com a mudança fundamental que significou o processo do MERCOSUL e os acordos alcançados com o Chile ea Bolívia, 1996 e 1997 a través dos acordos de complementação económica. A busca pela NOA é ilustrativa da necessidade de os países da América Latina resolverem as assimetrias entre o centro e a periferia dos países.*

**Palabras clave:** Paradiplomacia, ZICOSUR, Integración

**Palavras-chave:** Paradiplomacia, ZICOSUR, Integração

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años se habló y escribió mucho sobre los procesos de integración en América Latina y el Caribe, tanto desde la academia como desde la política. El tema que me guía en éste artículo, tiene que ver con una cuestión que se remonta a los orígenes mismos del Estado Moderno en América Latina. La transformación del Estado en ésta región viene atravesando, distintas etapas, desde la conquista y colonización realizada por los Imperios Español y Portugués a partir del Siglo XV, pasando por la formación de los nuevos Estados independientes, y continúa con los intentos muchas veces trancos de modernización del siglo XX hasta la actualidad. En el caso que nos ocupa, la Región del Noroeste de Argentina (en adelante NOA), formó parte en primer lugar de los territorios de Nueva Toledo y de Nueva Andalucía<sup>1</sup>, luego con la creación del Virreinato del Perú con sede en Lima, se creó la audiencia de Buenos Aires y más tarde en las postrimerías de la crisis del Imperio, que daría lugar al proceso de independencia, se creó el Virreinato del Río de La Plata.

Este trabajo pretende relatar de forma sintética, cómo la Región del NOA decidió formar parte del proceso de paradiplomacia más importante de América Latina, La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). Motivada en parte por su pasado y

---

<sup>1</sup> Divisiones territoriales en que se dividió la exploración y conquista de América del Sur por la Corona de Castilla, creadas por capitulaciones entre los años 1534 y 1542.

realidad económica; y también por haber sido un territorio con dinámica propia, liderazgo definido, articulado y relacionado a la economía del Alto Perú (Actual Bolivia), nutriendo de artículos indispensables para la economía minera; hasta convertirse en la periferia del Estado Argentino e intentar buscar a partir de la cooperación con sus pares transfronterizos de Bolivia y Chile, -regiones transfronterizas-, alternativas y opciones válidas para su desarrollo.

La reforma constitucional que realizó el Estado Argentino en 1994 le permitió a las provincias generar acciones de paradiplomacia, es decir posibilitar la vinculación internacional con sus pares transfronterizas, siempre y cuando no obstaculicen ni vayan a contramano de la política exterior de la Nación<sup>2</sup>. Entre esas acciones, las provincias del NOA (unas con más acción y decisión que otras), deciden desde 1997, junto a regiones de países vecinos, transitar el camino de la cooperación, a través de la ZICOSUR, buscando una alternativa al encierro geopolítico y económico en el que se encuentran desde hace más de un siglo, y que forma parte de una discusión todavía abierta – centralismo vs federalismo-, que generó antaño, grandes conflictos internos (guerras civiles) en América Latina, y hasta el día de hoy continúan los interrogantes.

## **2. LOS ORÍGENES: AUGE Y DECLINACIÓN**

La Conquista del territorio del actual Noroeste Argentino, en adelante NOA, fue liderada por Diego de Almagro, quien en el año 1535 inició una expedición al frente de una fuerza militar, partiendo desde el Cuzco hacia el sur del Imperio incaico por la región conocida por los Incas como Collasuyo, que corresponde a territorios de los actuales Bolivia, Argentina y Chile.

La citada expedición de Almagro es conocida como “Descubrimiento de Chile”. Unos años después la conquista de la región continuó y se consolidó a partir de la denominada “Corriente del Norte”, inaugurada con la entrada de Diego de Rojas en 1542, que posibilitó a los españoles la definitiva fundación de las actuales ciudades capitales de las provincias del NOA.

Más adelante, y a medida que Potosí se transformaba en el centro de la economía colonial de Sudamérica, la gobernación de Tucumán se afirmó como una zona proveedora de ganado e industria textil para el mercado alto peruano, convirtiéndose en el principal centro de producción y la zona más poblada del actual territorio argentino. Pero el destino de la economía tucumana estaba demasiado estrechamente ligado al del Alto Perú, y con la crisis de la actividad minera potosina a fines del siglo XVII, el comercio de ganado y las industrias artesanales de

---

<sup>2</sup> Según el Dr. Zidane Zeraoui la paradiplomacia es la capacidad de municipios, estados o regiones, empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo.

las provincias del Interior entraron en decadencia. La misma se acentuó con la apertura del puerto de Buenos Aires a fines del siglo XVIII. Este último factor incidió de manera crucial en el desplazamiento del eje económico del Tucumán hacia la zona litoral<sup>3</sup>.

El proceso revolucionario terminó de dar el golpe de gracia y generó cambios importantes en la estructura social y económica de la región Noroeste. Uno de ellos fue la retracción del comercio con el mercado alto peruano (Actual Bolivia) y peruano, en poder de los realistas hasta 1825 salvo breves intervalos. Pérdida que dañaba cada vez más las economías de la región, pues el Alto Perú proveía el mercado vital para las mulas de Salta y Jujuy, pero también el metálico con el cual se pagaban las importaciones de ultramar que entraban por el puerto de Buenos Aires. La formación del nuevo Estado, y el desarrollo de los puertos del litoral ya era un hecho insoslayable que determinó el fin de ciclo de bonanza del NOA.

Por ello, como explica historiador argentino Raúl Bazán, el Noroeste Argentino (conformado por las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) es “la región más histológicamente integrada del país por razones geográficas, étnico-sociales, culturales y económicas. Ahí está casi todo lo que queda del país criollo tradicional situado en una nación profundamente modificada en su estructura sociocultural por la inmigración masiva, y en su comportamiento político por un fenómeno de creciente centralismo que ha acentuado los desequilibrios regionales y ha desdibujado la integración que tuvo dicha región con el espacio sudamericano”<sup>4</sup>.

### **3. ¿QUÉ ES LA ZICOSUR?**

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur, en adelante ZICOSUR, es producto de una idea de la Secretaría Regional de Integración del Gobierno Regional de Antofagasta – República de Chile, creada en 1995 como una Comisión Asesora del Intendente Regional<sup>5</sup>. A medida el Cono Sur de América transitaba lentamente el proceso de democratización en los años '90 del siglo XX, la deseada vinculación Atlántico- Pacífico<sup>6</sup> siempre estuvo en el nudo de cuestiones

---

3 PAVONI, Norma L. *El Noroeste Argentino en la época de Alejandro Heredia, I, La Política*. Tucumán: Ed. Fundación Banco Comercial del Norte, Colección Historia, 1981, p. 4-5.

4 BAZÁN, Armando Raúl. *El Noroeste y la Argentina Contemporánea (1853-1992)*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1992, p. 14-15.

5 El Intendente Regional es el máximo cargo político de las regiones chilenas, y son nombrados directamente por el Presidente del país.

6 Como ejemplo de vinculación Atlántico-Pacífico, tenemos las ideas del llamado Vizconde de Mauá (Irineu Evangelista de Souza), banquero e industrial brasileño del siglo XIX, activo a mediados del mismo, “su sueño era atraer el comercio de Paraguay y de Bolivia, a través del Atlántico, uniendo este al Pacífico por una gran línea transcontinental”; CÁNEPA SILVA, Nylo, El Vizconde de Mauá, en Revista Estrategia, Ed. Instituto Argentino de Estudios

a resolver para una mejor integración de las regiones transfronterizas, y sin duda la Cordillera de Los Andes fue y sigue siéndolo aún, un obstáculo que funciona como límite natural a esas aspiraciones, aunque se está avanzando en generar la infraestructura y puesta a punto de los pasos existentes entre ambos lados. En el caso que analizamos, la integración física de Argentina – Chile, países que comparten una de las fronteras más extensas del mundo, es una pieza clave del tablero de la integración de las unidades subnacionales involucradas, porque permiten la comunicación en un sentido amplio y el funcionamiento de los corredores bioceánicos a través de pasos cordilleranos carreteros alternativos al Paso de frontera “Los Libertadores”<sup>7</sup>. Desde, en la década del ‘70 del siglo pasado ya existían proyectos como los de la Comisión Ferro-vial Paso de Jama (Jujuy)<sup>8</sup>; luego, en la década de los ‘80 aquella vinculación a Chile fue aconsejada por el “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina” (Plan Okita). Lo novedoso quizás haya sido, sumar a aquel viejo anhelo, otro proyecto no menor: la vinculación Atlántico-Pacífico uniendo Brasil, Paraguay y Bolivia a través de esos pasos. Y esa intención, sí es posible rastrearla de manera explícita en el “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina”, Respuesta Argentina” y con mayor claridad en el “Segundo Estudio” (Informe Kawai) realizado por la JICA.

La Región de Antofagasta fue la encargada de vehiculizar la idea

---

Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, N° 5 Enero-Febrero 1970, pág. 112.

7 El Paso Libertadores es el más importante de la frontera argentino-chilena, y se encuentra ubicado en la Provincia de Mendoza (Argentina).

8 “El deseo de comunicar los nortes de Argentina y Chile, registra en los últimos años de la década del 60’, dos intentos de cruzar la cordillera de los Andes realizados por Vialidad de la Provincia y representantes de las fuerzas vivas de Jujuy.

El primero de estos intentos utilizó el Paso de Zapaleri, llegando después a Toconao y San Pedro de Atacama. El segundo intento, utilizó el Paso de Poques, situado al sur de Zapaleri, llegando también a San Pedro de Atacama.

Ambos pasos no colmaban las expectativas de los técnicos de Vialidad, especialmente en lo referente a la transitabilidad, en ambos la traza utilizada se acercaba a los 5.000 metros sobre el nivel del mar.

En 1970 se reinicia la búsqueda de un paso que concluye con la ubicación del Paso por Jama, ubicado al sur del Paso de Poques y sobre el costado oeste del Salar de Jama.

Ubicado el Paso, la Dirección Provincial de Vialidad, logró concretar en seis (6) años, la apertura y mejoramiento de aproximadamente 300 kilómetros en la Ruta Provincial N° 16, hoy Ruta Nacional N° 52 entre Purmamarca y el Paso de Jama, en el límite con la República de Chile.

En 1974 con la licitación del tramo Puente s/Río Purmamarca –Aguas Blancas de 31kilómetros de longitud, quedaba expedito el camino hacia el oeste de la Provincia de Jujuy, al cruzar la serranía del Aguilar por el Abra de Potrerillos a 4.170 metros sobre el nivel del mar y acceder así a las SalinasGrandes.

Los 260 kilómetros restantes fueron abiertos y mejorados por Vialidad de la Provincia vía administrativa.

En la década del ‘80 se mejora la transitabilidad de la Ruta 16, con la construcción del terraplén que cruza las Salinas Grandes y el ensanche del tramo Susques-Taire. En la década del ‘90 se licita tres tramos de la Ruta 16 entre el empalme de la Ruta 40 y Susques, quedando totalmente pavimentado este sector de aproximadamente 66 Km.” [Http://www.jujuy.gov.ar/jama/reshistorica.html](http://www.jujuy.gov.ar/jama/reshistorica.html).

surgida de los proyectos señalados; a través de contactos directos logró concretar una primera reunión ZICOSUR-Asia Pacífico, realizada en la Ciudad de Antofagasta en 1997. Existe un antecedente institucional muy importante, que contribuyó a sentar las bases del proceso; un espacio denominado GEICOS (Grupo Empresarial del Centro Oeste Sudamericano), creado en 1974 como consecuencia de los encuentros de integración regional fronterizos realizados en la Ciudad de Salta (Argentina) en el marco de la Feria Internacional del Noroeste Argentino (FERINOA). Según el Documento ZICOSUR, elaborado por la Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia del Chaco (Secretaría Pro-témpore de la V Reunión Zicosur / Año 2002) “la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur es un proyecto que agrupa a regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, que unen sus esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico”<sup>9</sup>

En el año 2002, la Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia del Chaco (Secretaría Pro-témpore de la V Reunión ZICOSUR /Año 2002) elabora el Documento ZICOSUR en el que realiza una definición del proyecto: “la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur es un proyecto que agrupa a regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, que unen sus esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico”<sup>10</sup>.

La Dra. Ofelia Stahringer de Caramuti, precursora en el estudio de ZICOSUR en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), definió la ZICOSUR, como una “subregión dentro del MERCOSUR, organizada en torno al Corredor Bioceánico, y remarcó la particularidad de que no se compone de Estados Nacionales”<sup>11</sup>, interpretando el concepto de integración como: Estamos de acuerdo en interpretar el concepto de INTEGRACIÓN, como “un proceso multidimensional, cuya intencionalidad excede a la simple estructuración de mercados en busca de economías de escala, y que incluye tanto la dimensión de la construcción de instituciones, como la gestación, de una auténtica cultura de la integración, basada en el respeto y la convivencia federativa de las culturas nacionales y locales.”<sup>12</sup>

El nuevo orden mundial que se estaba configurando a partir de la caída del Muro de Berlín y la crisis que estaba llevando a su fin a la Unión

---

9 Documento ZICOSUR, Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia del Chaco, elaborado los días 14 y 15 de Junio de 2002 en Resistencia (Chaco-Argentina) en el marco del V Encuentro ZICOSUR-ASIA PACIFICO, p. 1.

10 Documento ZICOSUR, Op. cit., p. 1.

11 En Bolivia: Puente de Integración entre el MERCOSUR y la CAN, Los Procesos de Integración en el Nuevo Milenio, Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000, p. 576.

12 STAHRINGER, Ofelia. El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996, p. 15.

Soviética y el fin de la Guerra Fría, instala nuevamente la idea de impulsar la cooperación de los países de América Latina. Es por ello que, el 26 de Marzo de 1991, la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción para la constitución del MERCOSUR, lo que implicó el surgimiento del proceso de integración más ambicioso del Cono Sur. Al que se sumaron en 1996 y 1997 respectivamente, Chile<sup>13</sup> y Bolivia a través de Acuerdos de Complementación Económica (ACE), suscritos con el MERCOSUR, ubicándose como asociados y no como miembros plenos. La construcción de un proceso de integración por parte de Estados nacionales, teniendo como ejes centrales a las ciudades de San Pablo-Buenos Aires y Santiago de Chile, generó mucha incertidumbre entre las regiones menos desarrolladas del Cono Sur. Pero, ¿Qué tienen en común éstas unidades subnacionales entre sí, algunas de ellas como la Región de Antofagasta generan el 35% de la riqueza de Chile y provincias como Jujuy sólo alcanzan en sus mejores momentos de la década de los '80 del siglo XX, a representar casi el 2% del PBG de Argentina?

La respuesta a éste interrogante se encuentra en la forma en que las naciones sudamericanas fueron pergeñando la construcción del sistema político del Cono Sur, ingresando al mercado mundial con un modelo agroexportador sólo beneficioso para los puertos y regiones centrales, en dónde el rol de la periferia sólo es accesorio y casi nulo, donde las oportunidades de modernización y desarrollo se vienen diagramando desde siempre desde las capitales nacionales.

El documento ZICOSUR realizado por Secretaría Pro-Témpore de la Provincia del Chaco (2002) señalaba: “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”<sup>14</sup>. Y también se argumentaba: “las regiones que integran ZICOSUR se caracterizan por sus rasgos de economías periféricas respecto a los centros económicos fundamentales del MERCOSUR”<sup>15</sup>. Hay que señalar que el objetivo principal de esta

---

13 Según BERNAL MEZA, existen tres elementos para la interpretación de la posición chilena: a) las características de apertura y de global trader de la economía chilena, que la hacen no tener socios preferenciales. El acercamiento al Mercosur ha tenido componentes políticos significativos, además de económicos, pero hay una tendencia predominante hacia un “regionalismo abierto”, que obviamente pone menos atención sobre cuestiones formales o institucionalizadas que pueden restringir el acceso a otros bloques; b) una preocupación por el efecto que las políticas unilaterales de los gobiernos (devaluaciones sin consulta; adopción de nuevas barreras aduaneras y otros mecanismos discriminatorios, etc.) tienen sobre los procesos de integración –incluyendo el Mercosur– frente a lo cual es inimaginable una integración sin autoridades supranacionales que puedan determinar sobre estos asuntos; c) que los procesos de integración deben llevarse con sus ritmos naturales, sin intentar institucionalizarlos forzada o prematuramente.” BERNAL MEZA, Raúl. *Sistema Mundial y MERCOSUR, Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: GEL, 2000, p. 292.

14 Documento ZICOSUR, Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia del Chaco, Op. cit., p. 1

15 Documento ZICOSUR, Op. cit., p. 1.

subregión, fue en un principio el desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico, es por ello que los diplomáticos y/o asistentes, en representación de sus Estados a Los primeros Encuentros, a excepción de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, poseen costas en el Océano Pacífico. El proyecto también definió un objetivo general: “cimentar y fortalecer el concepto de integración en la acepción 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 económico en común”. Entonces, podemos afirmar que, - salvando las diferencias- la mayoría de los actores que deciden conformar éste espacio, sufren de una situación de marginalidad socio-económica ya secular. Las grandes distancias a los centros consumidores y puertos fluvio-marítimos más importantes y la carencia de una infraestructura adecuada, se encuentran entre las causas determinantes del atraso y de la profunda crisis estructural que atraviesa esta gran extensión de territorio, en el que se destaca el llamado “Gran Chaco”.

Casi diez años después, en la primera década del Siglo XXI, el subsistema ZICOSUR flexibilizó su objetivo principal y se transformó en el siguiente: “lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran”<sup>16</sup>. En Setiembre de 2010 se publicó el libro ZICOSUR, la integración subnacional en el Eje de Capricornio, a cargo de la presidencia Pro témpore de la Provincia de Salta-Argentina en la que se define a la ZICOSUR como “un foro de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, Estado de Brasil, Departamentos de Bolivia y Paraguay y Regiones de Chile, comprendidos en el Centro Oeste Sudamericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona”<sup>17</sup>.

#### **4. LOS MOTIVOS DEL NOA PARA INTEGRAR LA ZICOSUR**

Los motivos que llevaron a las provincias del NOA a integrar la ZICOSUR pueden resumirse fundamentalmente en los siguientes: a) La posibilidad concreta de poder comerciar con las economías del Pacífico, a través de los puertos situados en el norte chileno y sur peruano, aprovechando los pasos fronterizos con Chile; b) la oportunidad de retomar el dinamismo que tuvo su antigua vinculación con los países vecinos, en especial con las economías de Chile y Perú, y mejorar la

---

16 Disponible en: <<http://www.zicosur.org.ar>>

17 Libro ZICOSUR, Gobierno de la Provincia de Salta, Setiembre de 2010.

existente con Bolivia y Brasil y; c) la difícil situación que atraviesan, agravada por las crisis recurrentes del país<sup>18</sup>.

La primera de las posibilidades la brindó principalmente el hecho de que Chile retornara a un régimen político democrático a principios de 1990, luego se afianzó con el ingreso de ese país y de Bolivia como asociados del MERCOSUR, lo que más tarde contribuiría a generar la idea de concretar el subsistema por parte de la región de Antofagasta.

Esto por supuesto se vio favorecido por la existencia de los pasos fronterizos, transformándose a la vez en los vectores a través de los cuáles las provincias –en especial Catamarca, Jujuy y Salta – trazaron sus políticas de integración. Hay que remarcar la importancia del antecedente constituido por el Grupo de Empresarios del Centro-Oeste de Sud América (GEICOS), como se señalara en las primeras páginas de éste artículo. Además, otro motivo no menos importante, es la oportunidad histórica de volver la mirada hacia el antiguo espacio económico americano, que como explicó el historiador Raúl Bazán, el correlato fue para las economías de la región un buen mercado y una mayor rentabilidad derivada de buenos precios y menores costos de transporte. En tercer lugar, la situación de crisis actual de la Argentina, profundiza la que venían soportando las provincias del NOA desde prácticamente toda su historia<sup>19</sup>.

Durante aproximadamente casi quince años (período 1997-2012), los gobiernos de las provincias del NOA, a través de sus oficinas de vinculación internacional, y utilizando la plataforma ZICOSUR, buscaron posicionar sus intereses. Se constató la existencia de intereses y estrategias diferentes como por ejemplo, el que tuvieron las provincias que cuentan con pasos fronterizos con Chile, al tratar cada una de volcar la atención de los partícipes en el proceso de la ZIOCUSUR a favor del desarrollo de corredores bioceánicos que atravesen sus respectivos pasos. Así es que se pudo observar una clara puja entre las provincias de Jujuy y

---

18 “El noroeste argentino ha sido una zona marginal y marginada, una región aislada del país con importantes desinversiones públicas, con sobrecostos de fletes y otras condiciones adversas que dificultaron históricamente la viabilidad de los grupos productores de estas provincias. De allí que los niveles de funcionamiento de la economía, de los que se parte, no son ni siquiera pre-competitivos respecto de la región pampeana. PANAIÁ, Marta. “El impacto de la crisis fiscal y el trabajo en negro: Las provincias del Noroeste Argentino”. En PANAIÁ, Marta, APARICIO, Susana, ZURITA, Carlos (Eds.), *Trabajo y población en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000, p. 226.

19 Problema no resuelto que viene siendo señalado por autores como Emilio Assef, “En la Argentina, la meta de casi todos sus habitantes parece ser la residencia en la megalópolis porteña. Ello conlleva dos efectos negativos: en el lugar natal se vive “provisoriamente” y al acceder a Buenos Aires es menester un período de adaptación que no siempre tiene buenos resultados. Además, está presente el aspecto pernicioso general: se nutre humana y económicamente a la metrópolis, en detrimento de un vasto territorio, cuyas potencias permanecen yermas, al aguardo de una gran decisión nacional, que comprometa la voluntad del país, para revertir la monstruosa deformación, de caracteres inicuos y suicidas.” ASSEFF, Alberto Emilio. *Proyección Continental de la Argentina, de la Geohistoria a la Geopolítica Nacional*, Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1980, p. 87.

Salta por cuál de los pasos fronterizos, con que cada una cuenta, sería el más importante para el transporte carretero para vincular las economías del Atlántico-Pacífico. El paso fronterizo favorecido sin duda hubiera sido el de Sico (Salta), debido al mayor poder político de Salta en el país, pero privaron otros intereses que hicieron que la puja sea “ganada” por el paso de Jama (Jujuy), como por ejemplo que sea el preferido por el Tercer Encuentro ZICOSUR- Asia-Pacífico realizado en Filadelfia (departamento de Boquerón-Paraguay), entre otras cosas por las cualidades del mismo<sup>20</sup>, nosotros creemos que esa predilección fue alimentada también por las empresas que invirtieron en el gasoducto que atraviesa la puna jujeña y llega a la costa del Pacífico para abastecer a las ciudades y empresas del norte chileno, además de ubicarse en un punto equidistante entre las ciudades más populosas del norte chileno (Antofagasta, Iquique y Arica). En esa puja participó el paso de San Francisco (Catamarca), pero por hallarse relativamente alejado de los puertos (como el futuro puerto de Mejillones) y ciudades más importantes, según nuestro punto de vista va a tender a convertirse claramente en una vía alternativa de las otras dos y sólo tendrá importancia para la economía de la macro región ATACALAR (Atacama, Catamarca y La Rioja) y de provincias limítrofes, o pertenecientes a la Región Centro de Argentina (Provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba) dependiendo del desarrollo y atractivo que pueda lograr la región de Atacama con sus puertos. Del mismo modo se puede afirmar que existe otra competencia en esta región.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

El fin de la Guerra Fría posibilitó a los países de América del Sur replantear sus relaciones interregionales y rediseñar los proyectos de integración. Se abrió la puerta para que imitando a regiones de Europa, los gobiernos locales en el marco de ZICOSUR puedan desarrollar acciones de internacionalización que antes tenían vedadas; ese fenómeno las llevó a ensayar con prueba y error, el buscar las herramientas necesarias para insertarse en el nuevo orden mundial, tratando de realizar un despegue que las acerque al desarrollo deseado y al que no habían llegado a raíz de los problemas de centralismo político y económico que padecen desde la formación de los Estados Nacionales.

El desafío de las provincias del NOA es conjugar su pertenencia a la Argentina con la atracción e integración al espacio sudamericano de donde provienen. Y junto a sus hermanas transfronterizas retomar el camino del desarrollo del que alguna vez gozaron, cuando formaban

---

<sup>20</sup> La cualidad más importante, es que a diferencia de todos los pasos fronterizos desde la provincia de Mendoza hasta el norte argentino, que se cortan debido a las inclemencias climáticas, el Paso de Jama, constituye una excepción porque no se corta, ni por desborde de torrentes, ni formaciones de hielo, ni montículos de nieve, ya que llega a 15 o 20 cm., y la nieve es barrida por el viento. El Tribuno de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 26 de Julio de 1999.

parte del Imperio Español.

Los nuevos actores de las relaciones internacionales que surgen a partir de ésta configuración de apertura y democratización ocurrida en los '80 y '90 del siglo pasado, desafían el rol de la diplomacia latinoamericana que sólo tenía ojos para proyectarse al mundo a través de las élites de los puertos y hoy los cambios ocurridos a partir del avance del proceso de globalización, muestran la necesidad de resolver los problemas del "interior" profundo de Latinoamérica, que finalmente son los problemas de la gente, los recursos más importantes de los países.

El NOA está volviendo la mirada a la fuente que le dio origen, más allá de buscar mercados en el Este Asiático, con la ZICOSUR como instrumento está en búsqueda de sus raíces, de su identidad, de su verdadero ser.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSEFF, Alberto Emilio. *Proyección Continental de la Argentina, de la Geohistoria a la Geopolítica Nacional*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1980.

BAZÁN, Armando Raúl. *El Noroeste y la Argentina Contemporánea (1853-1992)*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1992.

BERNAL MEZA, Raúl. *Sistema Mundial y MERCOSUR, Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: GEL, 2000.

CAN. *Los Procesos de Integración en el Nuevo Milenio*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2000.

PANAIA, Marta. "El impacto de la crisis fiscal y el trabajo en negro: Las provincias del Noroeste Argentino". En PANAIÁ, Marta, APARICIO, Susana, ZURITA, Carlos (Eds.), *Trabajo y población en el Noroeste Argentino*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2000.

PAVONI, Norma L. *El Noroeste Argentino en la época de Alejandro Heredia, I, La Política*. Tucumán: Ed. Fundación Banco Comercial del Norte, Colección Historia, 1981.

STHRINGER, Ofelia. *El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.



### **The paradiplomacy of the Argentine Northwest: the ZICOSUR case**

**Abstract:** *The emergence of MERCOSUR generated a great expectation in the political and economic actors of the regions of the countries that make it up. In the year 1997, the provinces of the historic Northwest Argentine Region (NOA: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja and Tucumán) were integrated into the MERCOSUR.*

*mán) joined other transboundary regions to constitute a space of political agreement that generates tools to develop public policy strategies and discuss development strategies with the National States. This article briefly covers some milestones that correspond to the search for the development and modernization of the region cited through the most important ex-ample of South American paradiplomacy. The route starts from the very conformation of the National States through the Conquest and Colonization of the Spanish Empire and continues with the path forming part of the new Argentine State and its attempts to re-establish relationships with the sister regions of what was the former Viceroyalty of the Peru. The Reform of the Argentine Constitution in 1994, constituted for this region and for many others, a milestone for the initiation of public policies of international linkage, added to the fundamental change that meant the MERCOSUR process and the agreements reached with Chile and Bolivia, in 1996 and 1997 through the economic complementation agreements. The search for the NOA is illustrative of the need for Latin American countries to resolve the asymmetries between the center and the periphery of the countries.*

**Keywords:** Paradiplomacy, ZICOSUR, Integration

## **RESUMEN BIOGRÁFICO**

*Alejandro Safarov* es licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2003. Director de la Carrera de Relaciones Internacionales, Sede Jujuy, Universidad Católica de Santiago del Estero. Profesor Adjunto de la Cátedra de Historia Política y Social Latinoamericana de la Carrera de Licenciatura en Comunicación Social, Departamento Académico San Salvador de Jujuy, Universidad Católica de Santiago del Estero. Profesor Adjunto de la Cátedra de Política Internacional de la Carrera de Relaciones Internacionales, Departamento Académico San Salvador de Jujuy, Universidad Católica de Santiago del Estero.