

LOS NUEVOS RUMBOS DE LA INTEGRACION: EL CASO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN^{*}

Alicia Laurín^{**}

PRESENTACION

El proceso de integración bi-nacional con Chile ha adoptado una nueva forma en la región desde la creación del Comité de Frontera "Los Lagos", en el año 1991.

A partir de la firma del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile en el año 1984, se produjo un cambio en la concepción de "frontera" concebida hasta esa época bajo la hipótesis de conflicto y seguridad nacional. Hoy la frontera se percibe como los ámbitos de integración física para promover la cooperación económica. Bajo esta concepción surgen nuevos recortes territoriales a los que se le ha asignado nuevas funciones para dar mayor fluidez a la circulación de bienes y personas.

Ello ha dado otro rumbo al movimiento integracionista que, para el caso de Neuquén, lleva acumulado más de un siglo de intenciones y frustraciones. Las acciones actuales - públicas y privadas- ejecutadas desde el Comité de Frontera, como también las normas que rigen al proceso nos indican la orientación que ha adoptado y muestran claramente el uso asignado al territorio en el actual esquema de integración sub-regional, según los imperativos de la tendencia mundial.

En esta presentación se aspira mostrar el origen del actual esquema de integración de la región patagónica con las regiones chilenas colindantes, poniendo especial énfasis en el caso de la provincia del Neuquén con las regiones VIII y IX de Chile. Dicho movimiento constituye un proceso concreto de redefinición de una porción territorial, que se conforma en una nueva región para la integración denominada "Región de los Lagos".

Intentar explicar el nuevo esquema de integración entre Neuquén y Chile, implica hacer referencia, en primer término, al impulso político otorgado por el Estado a este proceso. Impulso que se encuadra en un esquema que privilegia los vínculos bi o trinacionales en lugar del tradicional esquema multilateral por el que atravesó -en general- América Latina.

El actual esquema, a diferencia del tradicional, percibe la integración como una necesidad y un mecanismo para lograr una adecuada inserción mundial. A partir de aquí la frontera cambia de función y de contenido, deja de ser un elemento aislante y rígido y se redefine como un espacio integrador, para el desarrollo. Así comienza a hablarse de la "región fronteriza" concebida como un espacio económico y social (Sejas, 1991). Lo cual no quiere decir ni implica la desaparición de la frontera. Ella va unida a la

* Ponencia a ser presentada en el "VI Encuentro de Geógrafos de América Latina". Buenos Aires. 17 al 21 de marzo de 1997.

** Docente e investigadora del Departamento de Geografía. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. Argentina.

soberanía de los Estados, condición sine qua non para ser reconocido como Estado soberano en un territorio, dentro del sistema interestatal. Sin territorio no hay soberanía, sin frontera no hay territorio.

Este esquema de integración tiene como principal movilizador al Estado y dicha acción se vincula con lo que Gottmann denomina las dos funciones básicas del Estado territorial: oportunidad y seguridad. La primera se relaciona con el mercado mundial y la segunda con los orígenes del sistema interestatal. (Citado por Taylor, 1994)

Su intervención desde una perspectiva "hacia afuera", según Taylor, se materializa en compromisos geopolíticos con otros Estados o alianza de Estados (Guiddens, 1994), dentro del sistema interestatal del cual forma parte. Esta es una de las esferas en la que interviene el Estado. Pero también lo hace en la esfera interna, dentro de sus fronteras y bajo una perspectiva "hacia adentro", resguarda sus derechos territoriales y su nacionalidad, a la vez que establece vínculos con la sociedad civil y las actividades económicas existentes dentro de su territorio. Con esto el Estado se construye a sí mismo.

Por sus funciones, entonces, es el mediador entre el lugar -territorio- y el mundo, pero el territorio "termina por ser la gran mediación entre el mundo y la sociedad nacional y local", ya que siendo el mundo un conjunto de posibilidades, (él existe como latencia) y el lugar un conjunto de oportunidades, depende de las virtualidades del lugar para que se funcione en él, es decir, para que se transforme en realidad (Santos, 1996).

EL PROCESO EN LA REGION

En términos generales la integración puede asumir diversas formas y grados según el alcance. Esta puede ser económica, cultural, física, regional. En el caso de Neuquén estamos ante un proceso de integración física en marcha, que probablemente culmine en situación de integración.

Según Bela Balassa la integración como proceso comporta una serie de acciones tendientes a abolir las discriminaciones entre unidades económicas pertenecientes a diferentes economías nacionales; como situación se caracteriza por la ausencia de discriminaciones. (Citado por Capraro, 1991) En este sentido se orientan las múltiples acciones que derivan en normas y proyectos tendientes al logro de la integración física y cooperación económica y con ello la redefinición de un nuevo uso del territorio.

Como se señalara en la presentación, la firma del Tratado de Paz y Amistad firmada entre Chile y Argentina en 1984 es la materialización del impulso político dado por ambos Estados.

Con ello una nueva norma se incorpora al territorio, como instrumento legal para cumplir la función de regular y normar la organización territorial, bajo esta nueva lógica.

Así se revaloriza las formas naturales del territorio y la organización social preexistente, imponiéndose una dinámica nueva a la porción territorial que se define como área de integración. El paso previo a esa funcionalidad territorial es la modernización normativa, organizacional y técnica.

Impulso político y modernización regulatoria y técnica son las acciones que marcan el origen del nuevo proceso de integración en Neuquén, que indefectiblemente se materializa en objetos geográficos.

Pero estos, a diferencia de los pre-existentes, son más numerosos y eficaces. Constituyen sistemas de objetos, quiere decir, están articulados a otros objetos con los que interactúa según una finalidad pre-establecida. Milton Santos (1996) afirma que antes los objetos se daban como conjuntos localizados en un lugar, eran "colecciones y no propiamente sistemas". En el caso que se analiza el cuerpo normativo que vinculaba los objetos y las acciones en la frontera, por ejemplo, respondía al interés local.

Esto se pone en evidencia cuando -iniciado el proceso de integración- se requiere la unificación de normas sin distinción de nacionalidad, de aplicación en el ámbito fronterizo. Del mismo modo, la incorporación en el Paso Cardenal Samoré (ex Puyehue) de un sistema informatizado de control de pasajeros, antes inexistente. Otro ejemplo lo constituye la propuesta de incorporar sistema de comunicación entre puestos fronterizos por medio de teléfono y fax.

Hoy los objetos constituyen sistemas técnicos conformados por objetos con "cierta especialidad externa. Los objetos preexistentes se ven envejecidos por la aparición de objetos técnicamente más avanzados, dotados de cualidad operacional superior" (Santos, op.cit).

EL RECORTE TERRITORIAL Y LA MODERNIZACION TECNICA

La delimitación territorial resultante -emanada de las directivas de la Comisión binacional permanente de Chile y Argentina, prevista en el Tratado de Paz y Amistad- comprende las provincias patagónicas de Neuquén, Río Negro y Chubut y las denominadas regiones VIII, IX y X de Chile. Se denomina en su conjunto Región de los Lagos, a los efectos de la integración.

Se tomará sólo una porción de esta región, para mostrar de que modo va modelándose el territorio: Neuquén y las regiones colindantes IX y X. Cuáles son las virtualidades del lugar?.

*) Nueve pasos fronterizos, cinco de los cuales cuentan con equipamiento de servicio para el tránsito de personas, vehículos y mercancías. Dos de ellos, Puyehue y Pino Hachado, están priorizados por ambos países e incluidos en el "Plan Maestro de Pasos Fronterizos" para la ejecución de obras de mejoramiento.

*) Formas naturales de gran valor para uso turístico y deportivo: bosque nativo, numerosos lagos y ríos con abundantes especies de truchas y salmónidos, montañas y volcanes que, en conjunto, conforman un paisaje de montaña de altísimo valor turístico, aún no usado en su totalidad.

- *) Aguas termales de valor curativo.
- *) Presencia de Parques Nacionales.
- *) Existencia de recursos madereros; mineros; energéticos.
- *) Suelos y abundante agua para la producción frutihortícola.

Estos constituyen algunos de los más importantes componentes territoriales en torno a los cuales giran las acciones hacia la integración.

El objetivo primordial es homogeneizar el uso del territorio vía integración. El proceso parte, en primer término, del acondicionamiento de las vías de comunicación pre-existentes para crear nuevas condiciones de circulación. Las inversiones públicas de ambos países en la región, en el marco del Plan Maestro de Pasos Fronterizos, así lo demuestra. La red vial priorizada guarda estrecha relación con la rentabilidad y ella está asociada al uso integrado de los recursos más valiosos. Sin embargo también se convierte en la clave para la circulación de mercancías, ya que permite la vinculación interoceánica Atlántico-Pacífico a través del corredor bi-oceánico.

Se tomará sólo un conjunto de acciones para mostrar los mecanismos de redefinición territorial, y sus efectos directos, derivados e indirectos, estos dos últimos como condición necesaria para lograr el primero, es decir las acciones comportan intensiones y las normas las regulan.

En la búsqueda de integrar circuitos turísticos, tal como el que vincula las ciudades de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, con Villarrica y Pucón, por el paso Carirriñe y Tromen, teniendo como alternativa el paso Hua-Hum, sólo por mencionar uno de los siete circuitos proyectados, se debió atender a los obstáculos que se interponen al proyecto, bajo esta nueva lógica. Ellos son:

- *) Las características del cordón montañoso de los Andes que se presenta como barrera física.
- *) La deficiencia en la infraestructura de comunicaciones y transporte.
- *) Los controles fronterizos.

Esto obligó a que las acciones públicas, vía inversión, se concentraran en la pavimentación de caminos de acceso y secundarios, construcción de puentes, enripiado de caminos y calzadas, culminación de empalmes, movimiento de suelo, alambrado delimitador de ruta, alcantarillado obras ya ejecutadas y algunas aún en ejecución, al año 1995.

El efecto directo de estas acciones recayó en la circulación, haciéndola más fluida y numerosa, lo que obligó a modificar las normas de control fronterizo no sólo de personas sino también de mercaderías y vehículos.

Bajo acuerdos institucionales, en el marco de las políticas de integración, se busca modificar el sistema regulatorio fronterizo en el sentido de unificar los controles migratorios y de tránsito de vehículos de carga, a través de la creación de sistemas únicos y simplificados. Ello conduce a la creación de un único organismo de control fronterizo para agilizar la circulación. También obliga a dotar al lugar de sistemas técnicos funcionales a la circulación. Ejemplo de esto lo constituyen los sistemas informáticos de control fronterizo sistemas de enlaces de comunicación telefónicos internacional, sistemas radioeléctricos interfronterizo.

Con respecto a la circulación de mercancías se realza el valor de los puertos Corral en Valdivia, Talcahuano, San Antonio Este, en Río Negro y Bahía Blanca en la provincia de Buenos Aires. Adquieren importancia la venta de servicio portuario del puerto del Pacífico para los embarques de jugo de manzana y otros productos agroindustriales del Alto Valle de Río Negro y Neuquén; los flujos de fertilizantes desde Neuquén a partir de la futura instalación de la fábrica y de insumos para fertilizantes desde Chile a la provincia, entre otros.

Igualmente se destacan los flujos de productos forestales y agropecuarios en ambos sentidos. En el primer caso, el bajo costo de la tierra en Neuquén respecto del costo de la tierra en Chile, para suelos con potencialidades forestales similares, atrae capitales de aquel país lo que preve un aumento de la producción y del flujo maderero, sobre todo teniendo en cuenta que los capitales invertidos provienen de la empresa propietaria del puerto Corral.

La intensificación de los flujos en ambos sentidos, genera la necesidad de una nueva adecuación de la infraestructura de circulación terrestre. Se preve modalidades de transporte multimodales, quedando definido un corredor de circulación que conecta con las salidas a las rutas marítimas hacia Europa y Africa, por el este, y hacia Estados Unidos y Asia por el oeste.

La construcción del ferrocarril trasandino en Neuquén, es una pieza clave. A través del tramo a construir (obras ya iniciadas en la provincia) desde Zapala hacia Chile, quedarían unidos los puertos de Bahía Blanca con Talcahuano y con el puerto San Antonio Este, si se concreta la construcción del tramo Choele Choel-San Antonio Oeste en Río Negro.

Como se señalara para el caso de la circulación de personas y vehículos, la modernización de las normas se impone frente al dinamismo comercial previsto. y la flexibilización del intercambio. Ello conduce a la eliminación de normas que traban el ingreso de mercancías; implementación de normas de homologación de sistemas de vigilancia y diagnóstico y sobre riesgo epidemiológico; nuevas normas de control de calidad; normas más flexible que eliminen las restricciones al transporte de carga, entre otras.

En su conjunto todo el proceso demanda de una disponibilidad y fluidez de información. La firmas comerciales requiere de la formación de registros estadísticos con base de datos sobre estructura de exportaciones, productos ofrecidos, listas de productos y empresas; información sobre posibilidades de negocios; información sobre llamados a licitación pública e igual oportunidad a los sectores empresariales de ambos

países; intensificación de encuentros empresariales para fijar estrategias comerciales, etc.

CONCLUSION

En esta breve exposición se intentó mostrar como a partir de una nueva lógica mundial, territorializada a través del proceso de integración, se construye un espacio que tiende a ser funcional al mercado mundial.

En esa búsqueda se crean las condiciones propicias para la fluidez, el gran imperativo de la tendencia actual. Al Estado le cabe la responsabilidad de generar las condiciones ya que posee el poder formal y como tal la facultad de dictar las leyes. Estas son las normas que organizan el territorio, ya que vinculan las acciones con los objetos. Por ello a cada cambio de lógica los cuerpos normativos se modifican -como se ha visto- de acuerdo a las oportunidades del lugar, convergiendo en el territorio normas globales, normas nacionales, normas locales dando por resultado lo que Milton Santos y María Laura Silveira denominan densidad normativa.

Acuerdo con los autores que "la densidad normativa indica los diversos grados de apertura del lugar a la verticalización" y que en aquellas áreas donde la ley del mercado y las demás normas globales actúan más profundamente, venciendo la exigua resistencia de las normas locales, identificaríamos una mayor densidad normativa y, por lo tanto, una construcción más agresiva y perfeccionada del orden global. (Santos, M.; Silveira, M.L., 1996)

Del mismo modo los objetos cambian, se vuelven más eficientes condición necesaria para crear espacios de circulación. Y en su conjunto, normas, acciones, objetos bajo la nueva lógica se vuelven selectivos o dicho en otros términos, se territorializan sectorialmente, privilegiando los sectores más dinámicos. Por eso los sectores tradicionales de la economía neuquina, tales como los vinculados a la ganadería extensiva del norte, centro y sur de la provincia - en especial el pequeño y mediano productor - no participan de este proceso.

Las fuerzas externas que comandan este proceso, conducen al mismo tiempo a la integración y a la fragmentación, porque dicho proceso es selectivo en consecuencia socialmente excluyente.

BIBLIOGRAFIA

- *) CAPRARO, Héctor M. "La integración como estrategia frente a la crisis". En Integración Latinoamericana. Informe Base. CFI. Buenos Aires. Julio de 1991.
- *) GIDDENS, Anthony. "Consecuencias de la modernidad". Alianza editorial. Madrid. España. 1994.
- *) LAURIN, Alicia. "Integración solidaria o profundización de la crisis". Revista de CALF. Neuquén. Diciembre de 1994.
- *) SANTOS, Milton. "A natureza do espaço". Técnica e tempo razao e emocao. Hucitec. Sao Paulo. 1996.
- *) SANTOS, M. y SILVEIRA, M. L. "Golalizacao e Geografia: La compartimentacao do espacio". Cuaderno Prudentino de Geografía Nro. 18. AGB. Sao Paulo. Julho. 1996.
- *) SEJAS, Lidia. "Condicionantes territoriales en la integración fronteriza con los países limítrofes". En Integración Latinoamericana. Informe Base. CFI. Buenos Aires. Julio de 1991.
- *) SILVEIRA, María L. "Modernizacao territorial Argentina: Rigidez e flexibilizacao no período técnico-científico-informacional". Geosul Nro.18. Año IX- 2do.semestre de 1994. Brasil.
- *) Diario Río Negro, 31 de octubre de 1994.
- *) TAYLOR, Peter J. "Goografia Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad". Trama Editorial. Madrid. España. 1994.