

10

La Cuenca del Plata: ¿un espacio regional transfronterizo en el Mercosur? Reflexiones preliminares sobre los resultados del programa CDP - Cuenca del Plata

Martine Guibert

Martine Guibert

Universidad de Toulouse Le Mirail /

Dynamiques rurales - Francia

E-mail: guibert@univ-tlse2.fr

Contexto académico

La red pluridisciplinar CDP (Cuenca del Plata) ha llevado a cabo, desde 2001 hasta 2004, el programa CDP *Territorialidades e integración en el centro del Mercosur. La Cuenca del Plata o la emergencia de un espacio regional transfronterizo*.¹ En la etapa actual de realización de la publicación final se han seleccionado algunos resultados debatidos durante el coloquio internacional de clausura “Las integraciones regionales: ¿qué dinámicas transfronterizas y transnacionales? Las enseñanzas de la Cuenca del Plata en el Mercosur”, acontecido en Toulouse los días 1, 2 y 3 de julio de 2004, y durante el simposio “Los desafíos de la Cuenca del Plata: ¿cuál desarrollo territorial para una región transfronteriza y transnacional?”,² desarrollado en el marco del IV Congreso del CEISAL (Consejo Europeo en Ciencias Sociales de América Latina) en Bratislava (Eslovaquia) del 4 al 7 de julio de 2004.

Problemática inicial

Los procesos de integración regional, como apuesta a nuevos caminos de desarrollo, desafían a los actores institucionales y económicos, cuyas estrategias han de redefinirse en torno de nuevas modalidades: nuevas políticas públicas, organizaciones en redes, competencia entre territorios, territorialización vs. desterritorialización, procesos de resistencia social, economías paralelas, nuevos espacios de actividad, nuevos ritmos de producción. Los espacios transfronterizos empiezan a tener un rol protagónico e innovador en la construcción de proyectos de desarrollo local comunes, al tiempo que recuperan y reelaboran las identidades respectivas.

Durante el desarrollo del programa CDP, la reflexión se centró en la hipótesis según la cual un espacio regional transfronterizo y transnacional estaría surgiendo en el Mercosur,

¹ La red pluridisciplinar está conformada por unos 70 investigadores universitarios de Francia y de los países integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Fue financiada por las *Maisons des Sciences de l'Homme* de siete ciudades (Caen, Grenoble, Montpellier, Nantes, Poitiers, París, Toulouse), y fue liderada por la MSHS de Toulouse (Universidad de Toulouse 2 Le Mirail). La coordinación del programa CDP estuvo a cargo de Martine Guibert. Ver www.univ-tlse2.fr/msh/cdp

² Coordinado por Martine Guibert y Pablo Ligrone.

siendo la Cuenca del Plata componente privilegiado de un desarrollo territorial integrado. Se intentó apreciar esta hipótesis en tres elementos: la imbricación creciente de los sistemas territoriales, la emergencia de un modelo integrador alternativo y complementario del modelo metropolitano dominante y la existencia de valores identitarios compartidos, heredados de una trama histórica común. Como contracara de esta hipótesis central, se focalizó asimismo sobre la construcción institucional de estos territorios de la integración.

En función de estas consideraciones, se propuso analizar las formas e instrumentos que la gobernabilidad asume en cada territorio local y subregional, en función:

- del peso relativo del mercado y del Estado,
- del papel de los actores locales en la conformación de los territorios en vías de integración,
- de la complementariedad productiva como desafío en la conformación de redes transnacionales,
- del rol de las fronteras y de los espacios transfronterizos, en tanto factores de discontinuidad espacial y de diferenciación socioeconómica,
- de la puesta en valor de las identidades territoriales heredadas y
- de la conformación de nuevas pautas de identidad compartidas.

Posicionamiento metodológico

Desde un punto de vista metodológico, la red CDP eligió pensar los territorios de la integración a través de estudios de caso focalizados sobre los actores animadores de proyectos de desarrollo local, que tuvieran una incidencia en la evolución de los territorios. El objetivo era identificar actores y territorios con dinámicas emergentes originales, que alimentarán procesos de deconstrucción/reconstrucción territorial. En consecuencia, la escala local fue privilegiada en lugar de enfoques más globalizantes.

Resultados preliminares

La Cuenca del Plata es un buen laboratorio de experimentación de las formas posibles de integración y de procesos transnacionales y transfronterizos. En cuanto al interrogante respecto de la validez de la hipótesis de formas de desarrollo local que se insertan en espacios por fuera de la polarización de las metrópolis, la respuesta sugiere la existencia de dinámicas locales que juegan con las fronteras nacionales. En efecto, en tanto espacio de porvenir, en la Cuenca del Plata se observan disparidades y similitudes, inter-relaciones y divergencias, proximidad y alejamiento.

1) Integración política: gestión nacional, Mercosur y redes

Al mismo tiempo que no promueven el tomar en cuenta las decisiones de escala Mercosur en las legislaciones nacionales, y que no incentivan reformas más profundas de los sistemas burocráticos, los Estados-naciones juegan un papel ambiguo: se pronuncian en favor de la integración y, sin embargo, no hacen todo lo posible para desarrollarla, ni tampoco imponen estrategias de interés común frente a las presiones manifestadas por lobbies de grupos sociales poderosos, a menudo organizados en redes transnacionales.

Por otro lado, las legislaciones nacionales restrictivas, la falta de iniciativa por parte de las administraciones y la debilidad de las sociedades locales no generan las dinámicas necesarias para una integración eficiente de los actores de la gobernabilidad: partidos políticos, sindicatos, redes de ciudades, organismos sociales, movimientos religiosos, etc. Dada la falta de voluntad de los Estados-naciones, la construcción institucional de los territorios de la integración necesita todavía recorrer un largo camino. La descentralización

reivindicada en Argentina (país federal) y en Uruguay (país centralizado) aparece más como discurso que como realidad. Provincias, estados y municipios encuentran, esquemáticamente, dos dificultades: por un lado, tienen ahora que encarar problemas y desafíos sin disponer de los recursos necesarios y, a veces, careciendo de la autonomía suficiente; modos de regulación nuevos se combinan con experiencias novedosas de gestión participativa y de involucramiento de actores como la iglesia católica en Argentina. Por otro lado, no logran atraer los flujos de inversión, o lo hacen mediante medidas de fiscalización especiales, o atraídos por la oportunidad del vacío institucional (caso del Paraguay desarticulado con la región del Chaco, mirando más allá del ámbito nacional). Las tentativas de desarrollo local o de acciones entre entidades territoriales vecinas no funcionan bien, ni siquiera en el caso de la construcción de ejes de comunicación.

2) Integración física: infraestructura, frontera y circulaciones

Diversos y cada vez más numerosos son los desplazamientos de los habitantes con grados elevados de capacitación profesional y calificación de los territorios del Mercosur y, también, de los turistas y migrantes más humildes como los bolivianos en búsqueda de empleo en Argentina. Esas dinámicas obedecen a objetivos temporarios, a decisiones individuales, colectivas o empresariales, a oportunidades y ofertas de empleo, condicionados por las nuevas reglas económicas y por las crisis. Funcionan en redes y conforman redes de territorios. Dada la ausencia de instituciones adecuadas, la regulación resulta difícil para el Estado.

Sin embargo, cerca de la frontera, es importante todavía la definición de los límites y, por consiguiente, de las áreas de influencia local de los territorios transfronterizos. Enmarcado en las reglamentaciones jurídicas y procedimientos de pasaje fronterizo y las prácticas concretas de la movilidad vecinal, el carácter incipiente de las reglas de juego en territorios fronterizos genera la necesidad de construirlas a partir de una identificación de lo local. La movilidad de la población y de los factores de producción en estas franjas o núcleos locales-fronterizos y la peculiaridad de estos territorios con relación al resto de los espacios nacionales propiamente dichos, desafían a los instrumentos de gobierno y al entorno de gobernabilidad

Entonces, hasta la cuestión de los corredores de transporte terrestre y de los intercambios de mercaderías (productos energéticos, bienes agropecuarios o industriales) no permite afirmar que la integración transfronteriza de la región sea efectiva. En efecto, la integración física con medios de comunicación y de transporte (de energía) no es suficiente: obras atrasadas, Uruguay "by-paseado" por los flujos terrestres entre Argentina y Brasil, hidrovía Paraguay-Paraná poco desarrollada y utilizada por actores especializados, puertos como nodos aislados y sin vínculos fuertes con sus *hinterland*, eje Rosario-Buenos Aires de tipo marítimo dada la integración de la zona al comercio mundial. Finalmente, la integración física parece obedecer a dinámicas más globales que superan la escala regional del Mercosur y sub-regional de la Cuenca del Plata.

3) Integración económica: el caso de la complementaridad productiva en el sector agropecuario

Se identificó la homogeneización de algunas dinámicas productivas, específicamente en el ámbito agro-alimentario. Más allá del caso de la soja que se expande de manera vertiginosa, se definen subregiones donde cada producto se impone y caracteriza al sector: métodos de producción, sustitución de producción agropecuaria tradicional, transgénicos vs semillas convencionales, presencia de actores del país vecino (arroceros brasileños al este de Uruguay, productores argentinos de soja al oeste de Uruguay), flujos más intensos

de camiones, entre otros. Estas producciones, más especulativas que sustentables, transforman paisajes y relaciones socioeconómicas. Las mismas benefician a un grupo muy reducido de empresas transnacionales y no integran a los productores del campo fuera de los nuevos sistemas técnicos y financieros. Pero, los territorios subregionales impactados se tornan frágiles y monodependientes. Producciones básicamente extensivas y con alta productividad generan territorios poco poblados, con grandes concentraciones de riqueza y sociedades locales débiles. Estos ciclos productivos encuentran en el Cono Sur amplios espacios sin restricciones ambientales.

La importancia de los puertos en la estructuración de los territorios pone en evidencia sus efectos condicionantes sobre los modelos de desarrollo local y subregional de su *hinterland*. Por una parte, lógicas global-local divorciadas y conflictivas como consecuencia de especializaciones portuarias y de ausencias de políticas de desarrollo local; por otra, las ciudades portuarias se presentan como nudos estratégicos en el seno de redes comerciales internacionales, siendo campos de análisis pertinentes de la movilización productiva de territorios en un contexto de reestructuración tecnológica y de integración regional.

Conclusión provisoria: la Cuenca del Plata, un espacio regional entre dinámicas transfronterizas y dinámicas transnacionales

La Cuenca del Plata, a la vez *centro* y *frontera interna* de un bloque macro-económico en construcción, asiste a un nuevo ciclo de profundas transformaciones derivadas de procesos económicos de gran amplitud y dinámica expansiva. La reciente crisis económica y financiera (2001-2002) interrumpe el proceso de reestructuración. Ello se manifiesta en proyectos sub-continenciales no afianzados, en infraestructuras no concluidas, en las crisis de la energía y de los servicios y, sobre todo, en el retardo estructural de la redistribución de los beneficios de la mayor productividad y organización hacia las sociedades locales.

Finalmente, indicadores de integración tales como la densidad de las circulaciones, el manejo de políticas públicas de escala regional, las acciones conjuntas de los gobiernos locales de ambos lados de las fronteras, la construcción de una identidad regional no son, hasta ahora, suficientemente relevantes como para concluir en un espacio transfronterizo integrado en el corazón del Mercosur. Si ciertos territorios locales combinan dinámicas transfronterizas potentes y dinámicas transnacionales desarrolladas por actores con estrategias globalizadas, una generalización exagerada ocultaría la realidad de territorios menos conectados. Además, la Cuenca del Plata, en muchas de sus dimensiones, resulta ser semejante a un "espacio hueco" que no llega a captar flujos y redes fundamentales como energía, movilidad de trabajadores, ciudades intermedias de peso, etcétera.

En suma, mientras las fronteras subsisten (frontera-fractura), en ciertos casos disminuyen las diferencias de cada lado de éstas (frontera-sutura); no obstante, mas allá de políticas nacionales que intentan reducir los efectos negativos de la periferia fronteriza, no existe una política *mercossuriana* de equidad territorial (como en el caso de la Unión Europea). La coyuntura económica y política de nivel nacional se suma al contexto local para dar a estas franjas fronterizas una cierta profundidad, con la generación de amplias zonas verdaderamente transfronterizas.

Indicadores más positivos se encuentran en el ámbito de la problemática identitaria y cultural, dada una herencia platense que acerca y reúne las poblaciones. El surgimiento del Mercosur provocó la búsqueda de una definición más precisa de los criterios culturales e identitarios de cada uno, cuya base es una larga historia de intercambios, interacciones y mezclas diversas. Definir su identidad toma más cuerpo desde la creación del Mercosur,

lo cual determina condiciones de mayor cooperación y reconocimiento mutuo. De la misma manera, el patrimonio cultural y natural en territorios compartidos, tales como el río Uruguay inferior, pone en evidencia la potencialidad para construir proyectos de integración basados en su valorización.

En síntesis, la idealización de la integración (“pecado” de un estrato de académicos y de los responsables políticos) esconde las razones pragmáticas como del carácter esencialmente comercial del proceso, puestas de manifiesto en la ausencia de disciplina en el comportamiento de los socios y la defensa de privilegios, así como en la falta de visión estratégica a mediano plazo.

Orientación bibliográfica sobre:

cuenca del plata, integración regional, frontera, desarrollo local

Arocena, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Taurus / Universidad católica, 250 p.

Barbato, Celia (coord) (2000). *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*. Montevideo, Trilce, 85 p.

Bonetti, Ernesto; Bruera, Silvana et al. (1991). *Frontera, integración y después ... Aportes del seminario “Desarrollo local e integración fronteriza. El caso de la región litoral del Río Uruguay. Balance y perspectivas”*, CIESU/FESUR, noviembre 1990. Río Negro, Ed del CIESUR, 180 p.

Benko, Georges y Lipietz, Alain (2000). *La richesse des régions, la nouvelle géographie socio-économique*. Paris, PUF, 564 p.

Castello, Regina Iara (1995). *Práticas de integração nas fronteiras. Temas para o Mercosul*. Porto Alegre, Ed da UFRGS / Goethe Institut / AeBa, 223 p.

Dans, Gustavo et al (2003). *Integración de las fronteras*. Montevideo, Epal, 143 p.

García Delgado, Daniel (2000). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires, Ariel (1° ed: 1998), 301 p.

Grimson Alejandro (dir.) (2000) *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires, Ciccus / La Crujía, 348 p.

Haesbaert, Rogerio. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

Ianni, Octavio (1997). *Teorías de la globalización*. MejiCo, Siglo veintiuno, 184 p.

Krugman, Paul (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona, Bosch, 117p.

Lehnen, Arno C., Castello Iara R. et Schäffer, Neiva O. (org) (1994). *Fronteiras no Mercosul*. II° encontro de estudos de Fronteira, outubro de 1992. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.

Marsiglia, Javier (comp) (1999). *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo, CLAEH, 332 p.

Pothast, Barbara; Kohut, Karl y Kohlhepp, Gerd (Eds) (1999). *El espacio interior de América del Sur. Geografía, historia, política, cultura*. Madrid, Iberoamericana / Vervuert, 433 p.

Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luiz (comp) (2001). *El Cono Sur: una historia común*. Buenos Aires, CFE, 367 p.

Sánchez-Gijón, Antonio (1990). *La integración en la Cuenca del Plata*. Madrid, Ed de Cultura Hispánica, 264 p. + biblio + index.

Veltz, Pierre (2003). *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l’heure de la mondialisation*. La Tour d’Aigues, Ed de l’Aube, 154 p.