

- LAVELL, A., 1996. "Degradación Ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En FERNÁNDEZ, M. A. (comp.) **Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y desastres en América Latina**, Capítulo 2. La Red.
- MANSILLA, E., 2000. **Riesgo y Ciudad**. Universidad Nacional Autónoma de México. www.desenredando.org/
- METZGER, P., 1996. "Medio ambiente y riesgos: elementos de reflexión". En FERNÁNDEZ, M.A. (comp.) **Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina**. LaRed.
- MOGENS GALLARDO, 1997. **Evaluación de riesgos naturales y su relación al urbanismo**. Centro EULA-Chile.
- MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, 2001. **Informe de la Secretaría de Desarrollo Humano sobre "Autogestión barrial para construcción de vivienda mínima progresiva"**. Neuquén.

LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES FRONTERIZAS SEGÚN LA CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA DE FRONTERA (1991-1995)

Alicia Laurín *

Introducción

Las transformaciones de los espacios fronterizos que demandan los procesos de integración con propósitos económicos tienen su propia particularidad. Ella deviene de la condición de contener una frontera y son precisamente esos procesos de integración los que ponen en evidencia las contradicciones que emergen cuando el Estado cambia su estrategia sobre la frontera al variar su concepción fronteriza. En Argentina se ha transitado desde una noción de frontera concebida como una divisoria rígida y cerrada hacia otra que la concibe como deseable y necesariamente flexible para el logro de la integración.

Una y otra racionalidad determinaron un uso territorial fronterizo diferente por parte del Estado. En el caso de la concepción de *frontera cerrada*, las acciones estatales sobre la misma se limitaron al control de la circulación en general, por cuestiones de seguridad y soberanía. La idea de integración asociada a esa postura estaba dirigida hacia adentro del país, es decir integrar las áreas periféricas con los centros urbanos más importantes o más próximos. Ello explicaría -en gran parte- la escasa infraestructura vial, de comunicaciones y edificaciones en los pasos fronterizos, comparada -por ejemplo- con la modernización actual de los mismos pasos, como aconteció en el sector cordillerano neuquino-chileno en el marco del proceso de integración entre Argentina y Chile. Hasta mediados de la década del '80 predominó la idea de frontera de tensión por ello las políticas territoriales fronterizas adoptaron la forma espacial de *áreas de frontera y/o zonas de seguridad*, en los bordes de los límites fronterizos. A partir de ese año se sucedieron una serie de acontecimientos que obligaron a considerarla *frontera abierta* para favorecer el proceso de integración física que dará lugar a la complementación económica. En este caso la *región fronteriza* sustituye -como estrategia territorial del Estado- a las áreas de frontera para el desarrollo.

Este trabajo explica la espacialización territorial de las estrategias del Estado según la concepción ideológica de frontera. Los recortes territoriales denominados *área de frontera y región fronteriza*, serían la resultante espacial de la concepción de frontera cerrada en el primer caso y la de frontera abierta en el segundo. Cada una de

* La autora es Magister en Ciencias Sociales aplicadas de la Universidad de la Frontera (Temuco-Chile) y se desempeña como docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue.

estas perspectivas, como veremos, conduce a un uso y organización fronteriza particular.

Se ha analizado la provincia del Neuquén en relación con las Regiones VIII y IX de Chile; ambas jurisdicciones conforman el Sub-comité de Frontera "Región de Los Lagos" creado en el año 1991 con el propósito de dar inicio a la integración física para la complementación económica con el vecino país. La creación de esta entidad para ese fin implica la promoción de acciones según las particularidades e intereses que las vinculan como una unidad. Nos extendemos en el análisis hasta el año 1995 ya que se produce un cambio de gestión política a nivel provincial, lo que supone un cambio de estrategia territorial en torno a la integración.

Durante el período '91-'95, la gestión de gobierno provincial estuvo dirigida a institucionalizar el proceso de integración en la región -es decir, dar el marco legal e institucional en la fase inicial de dicho proceso- por lo que su participación y rol en ese período ha sido fundacional en primer término y luego gestor de las acciones junto a las demás instituciones participantes. La nueva gestión de gobierno encuentra un proceso en marcha, y el rol que le cabe es continuarlo bajo la misma lógica, aunque -y éste es el cambio que suponemos- define sus propias políticas territoriales. No obstante la selección espacio-temporal ambos límites no fueron estrictos, ya que las acciones los trascienden. En consecuencia, y a los efectos de la mejor comprensión del tema, cuando fue necesario se avanzó más allá de ellos.

El desarrollo de esta investigación permitió detectar un problema asociado directamente con la frontera, me refiero a la soberanía. Si la frontera hizo crisis frente a los procesos de integración, la soberanía no pudo quedar fuera del conflicto ya que esos procesos conducen hacia una transferencia gradual de soberanía hacia otras instancias y/o instituciones. Estado y soberanía son dos conceptos tradicionalmente asociados y junto a ellos también está ligado el territorio y la frontera. La relación soberanía-frontera se demorona como fundamento de explicación de la exclusividad del Estado en el ejercicio de su soberanía.

El proceso de integración binacional

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 puede o no culminar en situación de integración económica. De hecho se está ante un proceso de integración física y en este sentido se orientan las múltiples acciones que derivan en el dictado de normas y en la elaboración de proyectos tendientes al logro de la integración física y cooperación económica y con ello la redefinición de un nuevo uso del territorio.

El marco legal que sostiene al proceso que se analiza quedó formalizado con la firma del Tratado de Paz y Amistad concertado entre Chile y Argentina en 1984. Posteriormente fue aprobado por Ley 23.172, norma fundamental sobre la que se inició el

nuevo proceso de integración y en la que se materializa el impulso político dado por ambos Estados.

Con ello una nueva norma se incorporó al territorio, como instrumento legal para cumplir la función de regular y normar la organización territorial, bajo esta nueva lógica. En el marco de esta normativa -y mucho antes de crearse el Comité de Frontera «Región de los Lagos»- comenzaron las acciones que luego serían continuadas por esta institución como veremos.

Si bien es cierto que la iniciativa de integración y cooperación está expresada en sentido amplio, ya que plantea la intensificación económica e integración física- las acciones previstas en el mismo Tratado remiten estrictamente a lograr resultados en materia de integración fronteriza.

Ello hace que la frontera adquiera relevancia, como ámbito necesario de integración física y que en relación al movimiento global nacional de integración, es condición para la integración entre ambas naciones. De allí que el efecto inmediato de las acciones para lograr la integración se localice en la frontera. Si bien el objetivo e interés de los respectivos gobiernos -para las partes de ambos países- es lograr la integración regional, es decir vincular a través de la cooperación e integración física una región integrada por provincias y regiones y construir una nueva región, las acciones que gestionan dicho proceso se espacializan en el subespacio fronterizo. Estos tienen la particularidad de ser ámbitos de aplicación de regímenes jurídicos especiales y de políticas de frontera que exceden lo exclusivamente económico.

Entonces como frontera de integración es posible -y de hecho así ocurre como se verá- diseñar acciones y normas sobre la base de la especificidad propia del área de frontera, es decir no sólo según las formas naturales y el contenido técnico de las mismas sino también por su contenido normativo. La aparición del Comité de Frontera, como forma jurídica que atiende los aspectos típicamente fronterizos, es una manifestación de la especificidad de la frontera en el nuevo esquema de integración. De hecho el Comité cuenta con una jurisdicción propia y las normas que lo rigen tienden a unificarse en todo el ámbito de su jurisdicción.

El cambio de estrategia espacial queda expresado en la norma fundamental y va acompañado del cambio de concepción de frontera que dicho proceso requiere, la misma debe ser concebida como frontera de unión y apertura, como se dijo anteriormente, abandonándose la concepción de frontera como algo rígido a desarrollar e integrar sólo «hacia adentro». Este cambio de concepción de frontera es una condición para la integración, aunque ello no implica el abandono de una política de integración también hacia adentro, como veremos.

La integración constituye un proceso que induce necesariamente a transformaciones territoriales, ya que «integrar» significa dar unidad a algo. En ese sentido «integración física» significa unir físicamente dos territorios nacionales que constituyen unidades físico políticas separadas, organizadas bajo una lógica nacional. La materialización de esas acciones se concretizaron en el mejoramiento y adecuación del terri-

torio fronterizo como condición no excluyente para el logro de la complementación económica, es decir como condición necesaria pero no suficiente para alcanzar dicha complementación. Ello significa entonces redefinir el uso y la función del territorio bajo una lógica común y, consecuentemente, significa redefinir la organización territorial preexistente.

Por su condición de frontera y su función primordial de defensa y protección, han sido tradicionalmente los espacios más sensibles a los cambios operados a nivel nacional, tanto políticos como económicos.

Estrategia territorial del Estado bajo la concepción de frontera cerrada

En función de la soberanía, la frontera rígida -de separación, oposición y diferenciación- cumplió el rol de gestar y consolidar el hecho nacional, durante el largo tiempo que va desde la formación de los Estados-Naciones (en el caso latinoamericano) hasta el inicio de los años '80 (para el caso argentino). El Estado argentino, bajo esa lógica y a través de las instituciones públicas de injerencia en la frontera, definió políticas territoriales de regulación y control fronterizos. En este sentido, la estrategia política en la dimensión espacial del Estado fue delimitar una zona, que denominó «Zona de Seguridad de Fronteras» (Ley 15385, 1944). Ellas fueron concebidas como potencialmente conflictivas desde el punto de vista geopolítico, por ello el Estado interviene en la defensa y seguridad sobre las mismas.

El propósito inmediato fue «argentinar» esas porciones territoriales y por esa vía resguardar su soberanía y la integración física, bajo la perspectiva nacional «hacia adentro» de la que nos habla Taylor¹. Sobre ellas ejerció un riguroso poder de policía especialmente sobre la radicación extranjera, sea de capital o personas, en particular las provenientes de países limítrofes, como también la inhibición al acceso a la propiedad inmobiliaria².

De esta manera se establece que los argentinos naturalizados y extranjeros originarios de países limítrofes o no limítrofes deben solicitar autorización para la adquisición de bienes inmuebles de naturaleza rural y para la explotación de permisos y concesiones en la zona de seguridad, y cumplir con requisitos para la aprobación del pedido según la categoría a la que pertenezcan.

La norma establece que en los departamentos Lácar, Los Lagos y Collón Curá -de la provincia del Neuquén- se requiere un año en ejercicio de la ciudadanía cuando se es naturalizado proveniente de países no limítrofes o limítrofes no colindantes³. Para

¹ Taylor. P. 1994, p.144 y sig.

² Sejas, L.1991, p. 63

³ La norma denomina colindantes a los provenientes de países cuya ubicación geográfica es colindante con la del inmueble al que pretenden acceder. No colindantes son aquellos provenientes de países cuya ubicación geográfica no es colindante con la del inmueble.

los originarios de país limítrofe colindante se requieren cinco años y los extranjeros originarios de países no limítrofe o limítrofe no colindante, deben tener cinco años de residencia permanente en el país. Por último a los extranjeros de país limítrofe colindante se les exige veinte años de residencia permanente. Nótese que este requisito limita el acceso de las inversiones en inmuebles y explotaciones por lo cual podría ser interpretado como una necesidad estratégica del Estado de preservar esos espacios vinculados a la seguridad.

En los departamentos Chos Malal, Huiliches, Minas, Picunches, Aluminé, Ñorquín, Zapala, Pehuenches y Loncopué es más permisible el acceso a la propiedad y al uso del suelo. Así lo demuestran los requisitos de ejercicio de ciudadanía y de residencia permanente. Para el caso de los extranjeros de país limítrofe, colindante con la propiedad que se desea adquirir, los veinte años de residencia permanente que se requieren para el grupo de departamentos anteriores, en éstos se reduce a ocho años.

Quedan exceptuados de este requisito todas las localidades urbanas del segundo grupo de departamentos y del departamento Collón Curá del primer grupo. Quiere decir que, cualquiera sea el origen y condición de colindancia de los extranjeros o naturalizados, pueden adquirir inmuebles para cualquier uso en las ciudades de las zonas de seguridad, no así en las zonas denominadas rurales. También se exceptúan los contratos atípicos de transferencia de derechos reales de uso y habitación de inmuebles destinados a turismo.

En 1951 la ley 15385/44 que se analizó fue ratificada por la Ley 12.913, lo que indica la continuación de la estrategia fronteriza del Estado.

A partir de 1970 con base en la misma concepción de áreas potencialmente conflictivas, se generaron nuevas normas y acciones para lograr la seguridad a través del desarrollo. De este modo por la ley 18.575/70 se crearon nueve «áreas de frontera» dentro de las «zona de frontera» del país, definidas como las áreas más críticas, «que por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo» (art.3, Ley 18.575/70).

Con este esquema de «áreas de frontera» el Estado puso en evidencia su estrategia integracionista «hacia adentro», sostenida por la lógica del potencial conflicto. Por eso, las acciones que recayeron sobre estas áreas tenían como finalidad consolidar la seguridad, a partir del desarrollo de las porciones territoriales limítrofes, poco pobladas debido al aislamiento y al escaso desarrollo económico. Por esta vía el Estado buscaba asegurar el control de todo el territorio.

En general, estas políticas quedaron en el nivel del discurso y la retórica, con un fuerte contenido ideológico pero sin sustento práctico, excepto en un tramo del gobierno de facto del período 1975-1983 bajo la doctrina de la seguridad nacional que caracterizó a ese proceso político. Según Lidia Sejas (op. cit.), los recursos económicos e institucionales aplicados para lograr el objetivo fueron de poca relevancia y los resultados fueron magros.

Aquella política de frontera en general fue de corta duración (1970-1986), no obstante, perduró la lógica de integración a través del desarrollo, ya que en el año 1987 se delimitan nuevas jurisdicciones territoriales para el régimen de área de fronteras (Decreto 1182/87) y en 1988 por medio de la decisión expresa en la Ley de Defensa Nacional 23.554/88, el uso del territorio se circunscribe a ciudadanos argentinos. Lo llamativo es que el país ya había iniciado su proceso de integración con Chile vía un Tratado de Paz y Amistad que, como se ha dicho, tenía como propósito intensificar los vínculos entre ambas naciones.

La transición hacia un uso integrado: la frontera abierta

La frontera asume un nuevo rol y la lógica que acompaña a este proceso concibe una frontera de unión y apertura, que adquiere relevancia porque es condición necesaria aunque insuficiente para la integración -como ya dijéramos. Es decir, una frontera cerrada, rígida, de oposición, contradice la propia lógica de integración. Integrar es unir, al menos desde la perspectiva del uso territorial, y ello implica adecuarse a una nueva lógica, una lógica de apertura que permita interacciones fronterizas más fluidas y flexibles.

En 1994, a través del Decreto 887 se derogó el 1182 y se procedió a la unificación de los límites de las áreas de frontera y zona de seguridad, produciéndose al mismo tiempo una reducción de los límites del área de frontera, circunscripta en nuestra unidad de análisis al sector noroeste de Neuquén denominada área de frontera Chos Malal, conformada por parte de los departamentos Picunches, Loncopué, Ñorquín, Minas y Chos Malal, como se aprecia en el cartograma Nro. 2. Se mantienen las facultades de competencia de la Superintendencia Nacional de Fronteras como institución de control fronterizo.

Dos años más tarde, se disuelve dicha institución, y en consecuencia, las áreas de frontera para el desarrollo pasan a depender del Ministerio de Economía de la Nación.⁴

En todo este proceso de cambios, esta transformación puede considerarse sustantiva. Efectivamente, la existencia de esa norma regulatoria (Res. 1182), de aplicación en casi la totalidad del territorio neuquino, fue opuesta al movimiento de apertura e integración física. Ello se pone en evidencia cuando comparamos los objetivos del Tratado de Paz y Amistad, por un lado, y los objetivos de la Resolución 1182 por otro. El primero fomenta la integración física mientras que el segundo -llamativamente- resguarda porciones territoriales más amplias.

Desde las normas se mantuvo el control del uso del territorio fronterizo y de la adquisición de bienes localizados en esos ámbitos. Las modificaciones normativas acordadas al requerimiento del proceso de integración en este aspecto, giraron en torno a la desburocratización del trámite de solicitud de autorización, manteniéndose el espíritu

⁴ Decreto Nro. 483 del 2/5/1996.

de preservación de lo nacional en dichos subespacios, según se desprende del análisis comparativo entre las normas actuales y las derogadas.

Ello se aprecia en las últimas disposiciones, cuyo objetivo está dirigido a acelerar los trámites de autorización de radicación a través de la implementación del «trámite abreviado», pero se mantienen mecanismos restrictivos para el uso del territorio.⁵

Para flexibilizar la norma se determinó el grado de argentinización alcanzado en cada zona de seguridad, teniendo en cuenta el volumen de población de cada departamento asentado en las zonas de seguridad y en comparación con la población de las regiones chilenas colindantes. El propósito perseguido fue establecer el grado de presión demográfica de dicha población y las interinfluencias resultantes del grado de desarrollo socioeconómico relativo entre la zona de seguridad y la de aquel país^{6 7}. Como se aprecia en estas acciones aún hay una persistente relación entre frontera y seguridad.

En síntesis, podría decirse que la organización espacial fronteriza resultante de la lógica de frontera cerrada se modeló sobre la base de relaciones unidireccionales: desde la frontera al resto del país, o desde los centros hegemónicos regionales o nacionales hacia la frontera, sin trascenderla. Bajo esta lógica se comprende la insuficiencia de pasos equipados y aún el cierre de otros que permitían una fluida relación interfronteriza.

Del "área de frontera" a la "región fronteriza"

El desplazamiento desde una concepción ofensivo-defensiva hacia una concepción de frontera abierta generó la necesidad de adecuar las normas que regulan la frontera de ambos países, para dar lugar a la nueva organización territorial que exige el proceso de integración. Este proceso de transformación normativa conlleva contradicciones por la multiplicidad de instituciones que atienden la frontera y la multiplicidad de intereses que recaen en ella.

Así podemos citar, entre otros, el Ministerio de Defensa de la Nación, quien a través de la Superintendencia Nacional de Fronteras -Comisión Nacional de Zonas de Seguridad- emite las normas de seguridad, control y uso del territorio fronterizo por cuestiones de soberanía, preservándolos para el uso nacional por medio de mecanismos selectivos. Al mismo tiempo, la Cancillería tiene injerencia en la frontera ya que a ella le compete la aprobación de las acciones vinculadas a la integración fronteriza, en el marco del proceso global de integración. Del mismo modo, el Ministerio del Interior regula la circulación de personas a través de la oficina de Migraciones.

⁵ Res.205/95

⁶ Res. 205/95 SNF

⁷ La norma no hace referencia al caso específico de Chile; en general, plantea el tema para los países limítrofes. Dado que el estudio involucra a dicho país, la interpretación y aplicación de la norma se hace para el caso que se analiza, es decir se reemplaza «país limítrofe» por «región chilena».

Son precisamente estas transformaciones del cuerpo normativo y las contradicciones que genera, los ritmos de concreción de esas acciones y la existencia de un espacio previamente organizado, lo que da especificidad al proceso de integración cuando las acciones recaen en los ámbitos fronterizos. La nueva lógica de frontera abierta exige de una nueva organización territorial -funcional al proceso global de integración-, que se construye sobre un territorio fronterizo previamente organizado bajo la lógica de fronteras cerradas, funcionando hacia adentro del país. En ese encuentro se producen fricciones y contradicciones, ya que a nivel global se propone la integración pero en el nivel regional -provincial o local- desde la norma que regula la frontera se persiste en la defensa nacional y la integridad territorial. La dinámica de este «conflicto» es la que da origen y concreta la nueva organización territorial y lo que moviliza el proceso social de organización espacial.

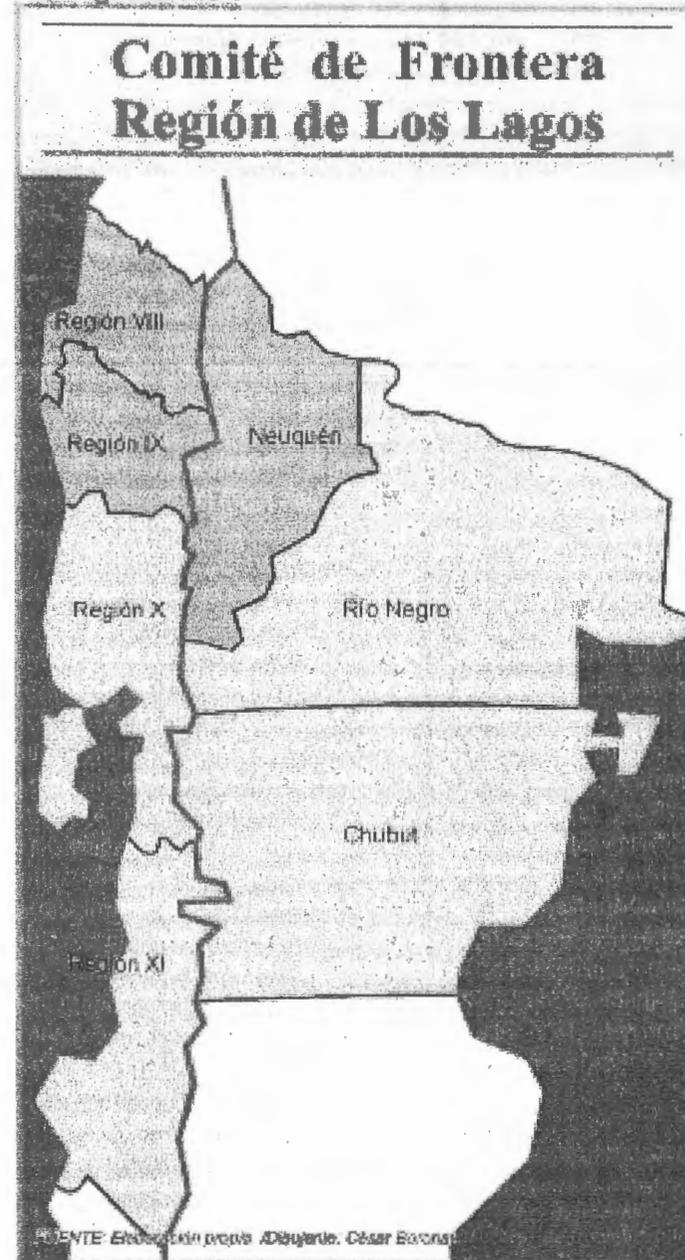
En nuestra área de estudio, aquel proceso se concretó en 1991 cuando se firmó el acta de constitución del Comité de Frontera Región de Los Lagos, en presencia del presidente de Argentina, los ministros de Relaciones Exteriores de ambas naciones, los cónsules regionales de Argentina y Chile, los gobernadores de las provincias patagónicas y los intendentes de las regiones chilenas integrantes de la región.

De esta manera quedó definida una nueva región para la integración, en el marco del proceso de integración binacional. La región fronteriza así definida es concebida desde una perspectiva económica y política, cuya particularidad es la de ser objeto de uso de ambas naciones es decir, las políticas que recaen sobre ella y la función asignada son de origen binacional.

La relevancia que adquiere este tipo de región -en relación al movimiento de integración- conduce a que la región predomine por sobre las áreas de frontera, las que han sido definidas ahora por su posición geográfica, es decir, por su situación de colindancia con el país trasandino.

El predominio de la región se pone en evidencia en los objetivos asignados al Comité de Frontera, ya que su función es promover y agilizar la concreción de todas las acciones tendientes a profundizar la integración subregional y fronteriza. Para ello cuenta con una jurisdicción propia de alcance regional, a los fines de la integración, comprendida por las provincias patagónicas argentinas de Neuquén, Río Negro y Chubut y las Regiones VIII, IX, X y XI de Chile (cartograma Nro.1).

Cartograma Nro 1



Para poder operar con mayor agilidad, el Comité de Frontera se subdividió en dos subcomités: uno, integrado por las provincias de Río Negro y Chubut y las regiones chilenas X y XI; y el segundo, por la provincia de Neuquén y las regiones VIII y IX.

La nueva lógica que acompaña al proceso de integración física y complementación económica -expresada explícitamente en la norma fundamental que regula el proceso- parte de la eliminación de la hipótesis de conflicto y arrastra con ello necesariamente un cambio en la concepción de frontera. En efecto, se trata de un acuerdo de Paz y Amistad que establece relaciones amistosas que la frontera no debe obstaculizar, según establece la norma.

Desde esta perspectiva, las acciones en torno al objetivo de la integración se direccionaron en primer término al acondicionamiento de los pasos fronterizos, considerados desde esta lógica como funcionalmente deficientes. El equipamiento de servicio de los pasos priorizados, las obras de infraestructura vial, la búsqueda de agilizar la circulación fronteriza y de asegurar la apertura permanente, constituyen una expresión de aquel cambio de lógica.

En general, se pudo apreciar a través del análisis de las actas de funcionamiento del Comité que éste busca generar nuevas normas para el tránsito de personas, mercaderías y vehículos. Esto expresa la existencia de un control muy burocrático en el sentido del doble control a ambos lados de la frontera. La búsqueda de la unificación de normas de control tiende, precisamente, a facilitar la fluidez. La modificación de estas normas es la más lenta, debido a la multiplicidad de instituciones que participan de la regulación del tránsito fronterizo: la Aduana, las instituciones que regulan las migraciones, el transporte, la seguridad interior, detrás de las cuales hay un aparato estatal todavía fuertemente burocratizado.

Por otra parte, la construcción de infraestructura vial y el equipamiento edilicio y de comunicaciones no sólo surgen como propuestas sino que son los emprendimientos que efectivamente están cambiando la fisonomía de la frontera y con esto la función de facilitar el acceso a los pasos fronterizos y la rápida circulación.

El objetivo primordial de la acción sobre este espacio es homogeneizar el uso del territorio por medio de la integración física. El proceso parte, en primer término, del acondicionamiento de las vías de comunicación preexistentes para crear nuevas condiciones de circulación, según hemos apreciado.

Las inversiones públicas de ambos países en la región, en el marco del Plan Maestro de Pasos Fronterizos, así lo demuestran. Las inversiones recayeron prioritariamente en los pasos Cardenal Samoré y Pino Hachado, que comunica con las Regiones Chilenas X, IX y VIII respectivamente. El último de los pasos, efectivamente, se pavimentó del lado argentino pero aún no se culminó la obra del lado chileno.

Asegurar la accesibilidad permanente de los pasos implica inversiones en la pavimentación de caminos de acceso a la frontera y secundarios, construcción de puentes, enripiado de caminos y calzadas, culminación de empalmes, movimiento de suelos, alambrado delimitador de ruta, alcantarillado (obras ya ejecutadas y algunas

aún en ejecución, al año 1995) para incorporar así al territorio una infraestructura vial más eficiente. Las obras sobre el río Malleo y el rediseño del tramo vial permitieron un mejor acceso al paso Tromen desde Neuquén.

La red vial y férrea priorizada guarda estrecha relación con la rentabilidad y está asociada con el 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 proyectado corredor bioceánico. Según puede apreciarse en el cartograma Nro. 3, al trascender el ámbito fronterizo, dichos pasos permiten la conexión portuaria entre Talcahuano, sobre el Pacífico, con el puerto San Antonio Este sobre el Atlántico o bien Ingeniero White -si éste fuera priorizado- todos a través del paso Pino Hachado.

Por el paso Cardenal Samoré, el área más cercana de vinculación portuaria comprende la provincia de Neuquén desde Pino Hachado hacia el Sur, con el puerto de Corral en la provincia de Valdivia (X Región), permitiendo también la eventual vinculación interoceánica con el puerto rionegrino, por el sur.

También se requiere dotar al lugar de otros sistemas técnicos funcionales a la circulación, tales como sistemas informáticos de control fronterizo, sistemas de enlaces de comunicación telefónicos internacional y sistemas radioeléctricos interfronterizos. En agosto del año 1996, se produjo el primer llamado a licitación internacional para informatizar los puestos fronterizos argentinos, en el contexto de la modernización del sistema de información.⁸

Respecto de los sistemas radioeléctricos interfronterizos, desde 1994 los pasos fronterizos habilitados -a excepción de Hua Hum- cuentan con sistema de intercomunicación por radio en frecuencia VHF⁹ lo que permite la vinculación entre los puestos de control interfronterizo. A través del sistema de radio de alta frecuencia HF los puestos fronterizos argentinos están conectados con sus respectivas cabeceras localizadas en la provincia del Neuquén y ellas con la central nacional de Gendarmería localizada en Buenos Aires (cartograma Nro. 3). Este sistema también permite la comunicación a través del correo electrónico entre las cabeceras y la central.

Asimismo, se ha incorporado el sistema de enlace telefónico en todas las localidades y parajes del ámbito cordillerano, con capacidad de comunicación internacional¹⁰. Para complementar a los sistemas de comunicación mencionados, la circulación de correspondencia también se ha adecuado a las nuevas exigencias. Así, el tráfico de correspondencia -que antes se limitaba al tráfico entre la ciudad de Neuquén y la ciudad de Temuco en forma directa- desde mediados de 1995 se amplió a las Regiones VIII, IX y X¹¹. Existen otras dos empresas de correo privado que continúan manteniendo el tráfico a Chile vía Buenos Aires-Santiago y de allí a su destino final.

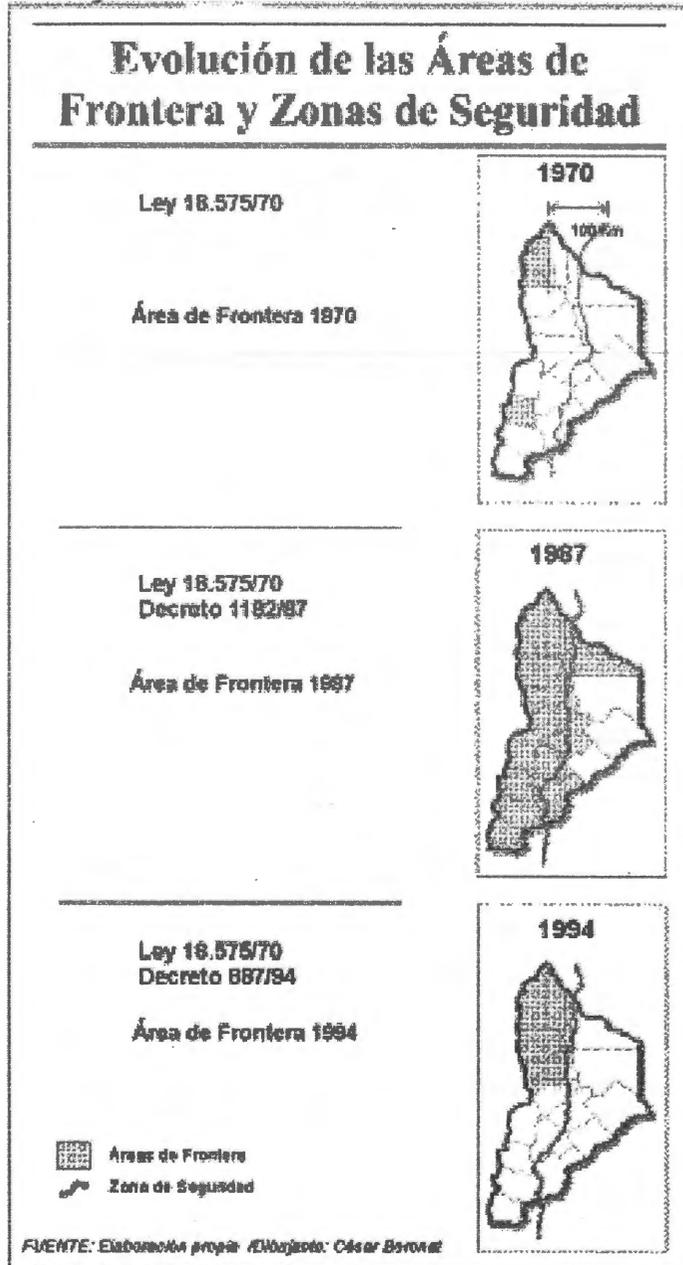
⁸ Diario La Razón, 28/8/1996.

⁹ "Very high frequency": significa "muy alta frecuencia".

¹⁰ *Ibid* empresa privada Telefónica de Argentina

¹¹ *Ibid* empresa Correo Argentino

Cartograma Nro 2



Consideraciones finales

No obstante las transformaciones señaladas en primer término, no caben dudas de que es la creación de una nueva región la que señala el cambio más profundo asociado a la integración. Si bajo la lógica de frontera cerrada la estrategia espacial se concretó en recortes territoriales denominados «áreas de frontera», bajo la nueva lógica, la «región» constituye un nuevo recorte territorial a los efectos de la integración. La Región de los Lagos, efectivamente, tiene límites precisos, cuenta con una jurisdicción propia, genera acciones desde el Comité de Frontera tendientes a agilizar el proceso de integración.

En segundo término, las acciones se orientaron a la modernización de algunas normas, las que efectivamente constituían un obstáculo a la integración. En efecto, ellas fueron creadas para resguardar el subespacio fronterizo, desde una perspectiva de integración hacia adentro del país. Entonces, ante el cambio de lógica para el uso del territorio fronterizo necesariamente deben cambiar las normas preexistentes. Ambos aspectos -el acondicionamiento de los pasos fronterizos y la modernización normativa- están estrechamente unidos, ya que el uso está regulado por la norma que tiene como función organizar el territorio.

Este cambio de lógica en el uso del territorio condujo a un cambio en las relaciones y vinculaciones entre los agentes económicos, las instituciones de gestión político-administrativa, de orden nacional, provincial y municipal, entre las instituciones civiles -cámaras empresariales en general- y aún entre las instituciones educativas como las universidades, todas ellas ahora vinculadas en torno al logro de los objetivos que propone el proceso de integración.

A partir de allí, los recursos existentes se revalorizan para el uso compartido y, en su conjunto, el territorio se organiza en función de la circulación y la fluidez. Así lo demuestran las perspectivas de vinculación interoceánicas, la infraestructura vial y edilicia efectivamente construida, la modernización de las normas al menos de aquellas de más fácil modificación en el corto plazo.

Como resultado de la investigación, emergió un aspecto que merece ser investigado en profundidad, ya que constituye aún un tema que -en apariencia- contradice en general a los procesos de integración. Nos referimos al concepto de soberanía. Ella aún está muy relacionada con el límite, la frontera, la seguridad y la integridad territorial, pero sobre todo a la defensa de la soberanía a partir de la frontera. El cambio en la concepción de frontera, debería ir también acompañada de un cambio de concepción de soberanía.

En síntesis la estrategia espacial del Estado en estos espacios en particular, ha sido la de seleccionar taxonómicamente áreas que denominó de frontera y/o de seguridad -como ya hemos dicho-. Estos son mecanismos llevados a cabo para controlar e influenciar a personas, vehículos, mercancías que circulan por la frontera. En épocas de predominio de la ideología del conflicto, el control e influencia del Estado estuvo

dirigido a restringir la localización de extranjeros en áreas de frontera (la rigidez de las normas de residencia así lo demuestran) y controlar la movilidad espacial de personas y mercancías.

De igual manera la acción de crear divisiones territoriales como las citadas, establece nuevas jerarquías funcionales desde el momento en que se les otorga la función de consolidar demográfica y económicamente la frontera. El hecho de haber sido consideradas áreas de prioridad para el desarrollo elevó a esas áreas a un rango de mayor jerarquía, aunque esta acción haya quedado sólo en el discurso. Esto demuestra que el territorio puede ser manipulado.

En los últimos tiempos se percibe una nueva concepción de frontera asociada a los procesos de integración. Su característica principal —como se ha visto— es que ella es diametralmente opuesta a la anterior.

Ha transcurrido más de una década desde que se inició el proceso entre Argentina y Chile. Las acciones en torno a la integración son muy activas; se incrementan las obras de infraestructura de circulación a ambos lados de los pasos fronterizos; se realizan convenios y acuerdos comerciales; se ha construído el gasoducto desde la cuenca neuquina hacia la región colindante. Sin embargo las normas que regulan la circulación aún no han sido modificadas. Sólo han cambiado algunas —como hemos señalado—. Ello significa que la movilidad no es ágil, ni fluída, ni flexible.

La hipótesis que guió nuestra investigación precisamente señalaba el interrogante sobre la nueva organización territorial, funcional al proceso de integración. Concluimos en que efectivamente la Región de los Lagos tiende a ser funcional a dicho proceso, aunque —como hemos señalado en el desarrollo de la investigación— el proceso es lento, en especial en los aspectos relacionados con la modernización normativa y la complementación económica. Por ello afirmamos que tiende a ser funcional.

Si la lógica de frontera cerrada generó una organización territorial basada en relaciones unidireccionales, la nueva lógica está generando una organización basada en relaciones multidireccionales, desde la Región de los Lagos hacia el interior de ambos países y desde allí hacia el resto del mundo.

Cartograma Nro 3



Bibliografía consultada

- GIDDENS, Anthony, 1994. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. España. Alianza editorial.
- LAURÍN, Alicia, 1999. "Ensayo metodológico para un estudio particular: las transformaciones territoriales fronterizas del proceso de integración física". En *Boletín Geográfico* 21. Neuquén. Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Comahue.
- MARTIN, André R., 1992. *Fronteiras e nacoes*. Sao Paulo. Ed. Contexto.
- SACK, Robert. "La concepción social del espacio". Traducción interna Cátedra de Introducción a la Geografía. UNBA. Buenos Aires. S/f.
- SANCHEZ, Joan E., 1992. *Geografía Política*. Madrid. España. Ed. Sincel.
- SANCHEZ, Joan E., 1991. *Espacio, Economía y Sociedad*. Madrid. España. Siglo XXI.
- SANTOS, Milton, 1988. *Espaco & Método*. Sao Paulo. Brasil. Nobel.
- SANTOS, Milton, 1991. *Metamorfoses do espaco habitado*. Sao Paulo. Brasil. Editora Hucitec.
- SEJAS, Lidia, 1991. "Condicionantes territoriales en la integración fronteriza con los países limítrofes". En *Integración Latinoamericana*. Informe Base. CFI. Buenos Aires.
- TAYLOR, Peter J., 1994. *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid. España. Trama Editorial.

Fuentes

- Actas de reunión del Comité de Frontera Región de los Lagos.
- Diario La Razón: 28/8/1996. Buenos Aires. Argentina.
- Decreto 483, 2/5/96; 1182/87; 887/94.
- Resolución 205/1996. Superintendencia Nacional de Fronteras.
- Ley 15.385/1944; 12.913/51; 18.575/70; 23.554/888.

ESPACIO DEL ALUMNO