

la cuenca del río bermejo en el contexto regional



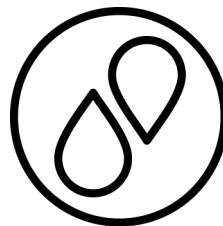
PROGRAMA
ESTRATEGICO
DE ACCION
 PARA LA CUENCA DEL 
RIO BERMEJO

La Cuenca del Río Bermejo en el Contexto Regional

Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Organización de los Estados Americanos
Fondo para el Medio Ambiente Mundial

elemento 6.1 del programa de trabajo
Formulación del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo
La Cuenca del Río Bermejo en el Contexto Regional
documento final de Octubre de 1999

Dra. Elsa Laurelli
Lic. Adriana Vaghi



Este documento ha sido elaborado por la Dra. Elsa Laurelli y colaboradores en el marco del Elemento 6.1 del Programa de Trabajo para la Formulación del Programa Estratégico de Acción de la Cuenca del Río Bermejo (PEA). Las informaciones, elaboraciones, conclusiones y/o recomendaciones que contiene, han constituido un valioso aporte para el desarrollo del Proyecto. Los contenidos expresan la opinión del/de los autores y no reflejan necesariamente la de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, de la Organización de los Estados Americanos, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

Coordinación Técnica en Argentina Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo

∞	Indice	#
1.	INTRODUCCION	11
2.	LOS TERRITORIOS DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA MUNDIAL Y LA INTEGRACIÓN EN LA MACROREGIÓN DEL MERCOSUR	13
2.1.	La macrorregión en el camino de la integración	13
2.1.1	El Incremento del Comercio Intra y Extra Regional	13
2.1.2	El Comercio Internacional	13
2.1.3	Los Nuevos Territorios. Sus características	14
2.2	Antecedentes de integración en la macrorregión	18
2.2.1	Del Tratado de la Cuenca del Plata al MERCOSUR	18
2.2.2	Las políticas de integración física y el ordenamiento del territorio	21
2.3	Nuevos proyectos para la macrorregión	24
2.3.1.	Modelos de desarrollo y grandes proyectos de infraestructura	27
2.3.2.	Las nuevas condiciones de localización ligadas al transporte y la energía	28
3.	LA REGION DE LA CUENCA HIDRICA DEL RIO BERMEJO	39
3.1.	Caracterización general	39
3.1.1.	La conformación de la región: de la macrorregión del MERCOSUR a la región de la Cuenca del Bermejo	39
3.1.2.	Dinámicas fronterizas, redes y sistemas urbanos: de la macrorregión a la región de la cuenca.	43
3.1.3.	Proyectos en la región de la Cuenca Hídrica del Bermejo: transporte y energía	46
3.1.4.	Proyectos para la Región de la Cuenca Hídrica del Bermejo	51
3.2	Caracterización de las diferentes subregiones en la región de la cuenca	54
3.2.1.	Diferenciación subregional en la región de la Cuenca del Bermejo	54
3.2.2.	Identificación y caracterización de tendencias en los sistemas de asentamientos urbanos y rurales, actividades económicas y localización de actividades productivas en las subregiones.	57
3.3.	Ordenamiento del territorio en la región de la cuenca	64
3.3.1	Los avances en las políticas nacionales: del mantenimiento de los vacíos territoriales a la promoción de las interacciones	64
3.3.2.	Las políticas bi y plurinacionales y los procesos de integración regional: de la Cuenca del Plata al MERCOSUR	65
3.4.	Las nuevas lógicas de organización del territorio en la región de la Cuenca	69
3.4.1.	Escenarios alternativos vinculados al despliegue territorial de los procesos de reestructuración económica	69
3.5.	Conclusiones y recomendaciones en el marco del enfoque estratégico y sustentabilidad de futuras intervenciones.	71
3.5.1.	Las sociedades y las economías locales y regionales: necesidad de precisar en sus características y modalidades	71
3.5.2.	Pérdida del hábitat social y degradación ambiental	72
3.5.3.	Despliegue territorial de la reestructuración económica ,Competitividad intra o interregional.	72
3.5.4.	Las fronteras en la región de la Cuenca	74
3.5.5.	La búsqueda de un entorno regional legal y administrativo	75
3.5.6.	La participación, un camino.	75
4.	BASE DOCUMENTAL DE PARTIDA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO	77
4.1	Documentos generados en el marco del PEA	77
4.2.	Documentos provistos por el PEA	80
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	83
	ANEXO FIGURAS	
	REDES DE INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS ASOCIADOS	87

1 INTRODUCCION

El trabajo tiene como objetivos generales analizar la cuenca del río Bermejo desde una visión regional y desde una perspectiva de desarrollo sostenible como parte de los territorios de la integración en el Cono Sur.

La región que la contiene abarca desde el departamento de Tarija en Bolivia, hasta su encuentro con el río Paraguay, en contacto casi en paralelo con la Cuenca del río Pilcomayo. Esta región se encuentra enclavada en el Norte de la Argentina compartiendo las áreas tradicionales de las regiones NEA y NOA, por una parte y por otra participando de la denominada "franja tropicana"¹, hasta hoy el área de mayor concentración de proyectos de transporte y energía vinculados a la participación de la misma en el MERCOSUR.

En consecuencia se ha intentado, a través de este enfoque, entender y profundizar en la organización actual de sus territorios, en sus dimensiones tanto sociales como ambientales y aislar y caracterizar algunos aspectos que permitirán profundizar en las nuevas lógicas de organización de estos espacios en el marco del diseño de escenarios alternativos de desarrollo.

En esta región que incluye y sirve de marco a la Cuenca se han planteado y se continúan agregando otros proyectos vinculados a la integración de corredores bioceánicos y redes transfronterizas de energía. Los cuales incluyen el mejoramiento y/o construcción de redes viales-ferroviarias, gasoductos, oleoductos etc., que no solo impactan el medio natural sino también las sociedades involucradas y por ende descubren potencialidades así como degradaciones y deterioros.

En el trabajo se ha definido la participación y el compromiso de la región de la Cuenca en y desde el conjunto de proyectos, especialmente de transporte y energía que la comprometen. Las temáticas fronteriza y transfronteriza resultan significativas para comprender la región, tanto las fronteras entre países como las de límites de contacto de las cuatro provincias en el caso argentino. Los aspectos de complementariedad cooperación, concertación, etc. resultan indisolublemente ligados al análisis de las visiones comunes que los actores involucrados logren plasmar.

Un desarrollo sostenible exige la concurrencia de todas las escalas que intervienen para lograr un territorio más solidario, organizado mas equitativamente y que permita realmente atenuar las desigualdades de las cuales esta región no escapa.

El trabajo tiene como metas, desde una visión de la gestión de cuencas, los siguientes aportes:

1- Caracterizar las nuevas lógicas de organización del territorio, en la cuenca enfatizando sus dimensiones ambientales y sociales.

2- Definir tendencias en cuanto a asentamientos humanos y rurales, actividades económicas, localizaciones de actividades productivas, etc., vinculadas con los proyectos y estrategias de transporte y energía señaladas

3- Caracterizar los conflictos que se detecten en la región de la Cuenca vinculados con los diversos efectos del MERCOSUR y en general con los procesos de la globalización económica mundial

4- De igual modo aislar las potencialidades de desarrollo que resulten como consecuencia de los factores señalados.

5-Analizar los aspectos de complementariedad, cooperación y concertación que surgen de las visiones y percepciones de los distintos actores sociales en la región relacionados con el alto componente transfronterizo interno y externo que presenta la misma.

La finalidad ha sido individualizar y aislar elementos y caminos que intentan conducir a acciones estratégicas que mitiguen todos los aspectos restrictivos al desarrollo y potencien aquellos que permitan obtener resultados favorables en el corto plazo, en condiciones de sustentabilidad. Como metodología de trabajo se ha planteado incluir el análisis de la documentación lograda a la fecha por el PEA, las conclusiones de los talleres Regionales y los trabajos registrados para la región que incluyan la visión desde el mercado ampliado, MERCOSUR.

El trabajo se ha realizado incorporando, por una parte, los resultados del avance de los estudios para temas específicos en el marco del PEA y, por otra, el análisis de entrevistas con asesores tanto de la COREBE como del PEA.

Este Informe Final se desarrolla en cinco capítulos, desde una Introducción que contiene el resumen de los objetivos y metas a alcanzar, las formas de trabajo y la descripción del propio informe y capítulos sucesivos que señalan los avances sobre el conocimiento de los territorios del despliegue de la reestructuración económica, incluyendo el mercado ampliado -desde la óptica de la macrorregión del MERCOSUR 2-, un tercer capítulo en el cual se analiza la nueva organización del territorio de la región de la cuenca, a partir de las tendencias detectadas en las esferas social y ambiental, para finalmente abordar los avances realizados en el análisis y propuesta de la Base Documental de partida.

En general el trabajo ha tenido como objetivos y metas a alcanzar lograr diseñar algunos escenarios tentativos que incluyan los procesos asociados al desarrollo del mercado ampliado -esbozados en sus consecuencias en la región de la cuenca- y con algunas de las características más significativas, recorriendo en su desarrollo todos los aspectos conceptuales que serán de aplicación en el diagnóstico y formulación de escenarios y señalamientos de intervenciones y conclusiones (con la sola restricción de la información disponible que, en algunos casos, impidió llegar a incorporar algunas variables e indicadores).

S

LOS TERRITORIOS DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA MUNDIAL Y DE LA INTEGRACION EN LA MACROREGION DEL MERCOSUR

2.1. LA MACRORREGIÓN EN EL CAMINO DE LA INTEGRACIÓN

Los países de la macrorregión del MERCOSUR se ven inmersos en fenómenos que tienden a imprimir profundas modificaciones en la conformación de sus territorios, en los aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales, culturales, etc. Se trata de un doble proceso que, partiendo de modificaciones en la dinámica económica de los países centrales - tanto en las actividades productivas como en el comercio internacional -, se descarga sobre todo el planeta, incidiendo en otros aspectos como los citados, tanto o más importantes que los económicos.

Los países, en general a nivel mundial, participan en la iniciativa de formación de asociaciones regionales supra-estatales, como la Unión Europea, o inter-estatales, como el MERCOSUR, así como también en iniciativas de integración física. Se vinculan países con fuertes asimetrías en diferentes aspectos económicos, sociales y políticos, aprovechando ventajas de complementariedad, vecindad, relaciones de subordinación y dependencia, etc.

Estos procesos de integración y los proyectos que los caracterizan se materializan fundamentalmente en las regiones fronterizas, en los nuevos grandes proyectos de infraestructura de transporte y energía y en las actividades asociadas que definen una nueva organización territorial transfronteriza.

2.1.1 El Incremento del Comercio Intra y Extra Regional

Los procesos de integración, que se caracterizan por la definición de estrategias de corredores de transporte biocénico, de redes transfronterizas de energía y de atracción de nuevas localizaciones de actividades dinamizadoras y asociadas,

muestran los niveles más avanzados de las nuevas estrategias de inserción de los países latinoamericanos en estas tendencias mundiales, siempre condicionados por las nuevas modalidades de producción y circulación, por la continuidad en la entrada de capitales externos y la estabilidad de las políticas de apertura y liberalización comercial.

A estos niveles de integración de las actividades más dinámicas, de los sectores sociales involucrados y de los territorios de soporte de las nuevas localizaciones les corresponden las contracasas de la pobreza que permanece sin resolución alguna.

Un doble proceso caracteriza este período. Por una parte, las tendencias a la reestructuración económica internacional y, por la otra, la integración económica de bloques regionales.

El despliegue territorial de los dos procesos se expresa, entre otros aspectos, en nuevas pautas de localización de actividades, de competencia inter e intrarregional, en modificaciones en el rol de las distintas economías regionales, en nuevos requerimientos de infraestructura, equipamientos y servicios, y también en mayores afectaciones ambientales, en aumento de la pobreza, en nuevas orientaciones en políticas sociales, en nuevos instrumentos de gestión territorial, en la crisis de las estructuras partidarias tradicionales de los países de la región y la búsqueda de nuevas formas de participación y representación.

2.1.2 El Comercio Internacional

En las últimas décadas se dieron profundas modificaciones en el comercio internacional, tanto en los tipos de productos como en los volúmenes de inter-

cambio y las direcciones de los flujos. Los avances en las nuevas tecnologías modificaron los patrones de consumo con la aparición de nuevos productos, en un proceso de progresiva diferenciación de la demanda global y de creciente incorporación de tecnología en los bienes y servicios que se comercializan, solo posibles con la adopción de las nuevas formas flexibles.

Paralelamente se produjo la saturación de la demanda de ciertos productos en los principales mercados, el cuestionamiento de alguna prácticas productivas propias del modelo fordista, la posibilidad de contar con fuerza de trabajo de menores costos y la maduración de otras industrias, que resultó en la generación de factores que apuntaban al desplazamiento de estas actividades a otros países, como otras y nuevas formas de ventajas comparativas.

Como resultado se produjo un cambio en la estructura de la industria manufacturera de los países de reciente industrialización, que basados en la retracción de sus mercados internos y los bajos salarios se convirtieron en fuertes exportadores, con la consecuente modificación en las direcciones del intercambio y en el origen de los bienes demandados y el desplazamiento del centro del comercio hacia áreas como, por ejemplo, la del Pacífico. Al mismo tiempo las tendencias a la globalización, concentración y regionalización de la economía mundial asociadas a la formación de bloques, tienen su correlato en el intercambio de mercaderías reproduciendo también las mismas tendencias en la dirección de los flujos.

Entre las nuevas características que asume el comercio internacional está entonces la alteración de los tipos de productos originados en cada país. En los países industrializados se expandieron las exportaciones de productos intensivos en capital y tecnología, y se contrajeron las de productos intensivos en mano de obra y recursos naturales. Los nuevos productos de alta tecnología se impusieron rápidamente en el mercado en detrimento de los bienes primarios y de los productos masificados, que eran por lo general productos tradicionales de los países menos industrializados, tanto para sus propios mercados internos como componentes esenciales en sus exportaciones³.

2.1.3 Los Nuevos Territorios: sus características

El advenimiento de la actual fase de mundialización significa nuevos cambios en la división internacional del trabajo, aumentando la brecha entre los países centrales y las periferias subdesarrolladas, no sólo en materia de tecnología, sino en la participación en el comercio y en la producción a nivel mundial. Estos mismos fenómenos se despliegan, por medio de diferentes mecanismos, hacia el interior de cada país, generando alteraciones más o menos profundas en las economías regionales y en las relaciones entre los distintos sectores sociales.

Los nuevos criterios de localización impulsan a la formación de nuevos polos de concentración de actividades, con alto nivel de desarrollo tecnológico, asociados a empresas de servicios, de investigación + desarrollo, etc. En los países centrales el avance científico - tecnológico se acentúa y se definen nuevos modelos de localización, con el objeto de desarrollar los territorios de modo de soportar las demandas de las sociedades post - industriales.

Incluso en las regiones relativamente más desarrolladas, no se trataría de una serie de procesos equilibrados, sino más bien de un conjunto de tendencias, no coordinadas, que expresan estas nuevas dinámicas. En este marco, ciertas regiones lograrán integrarse en las redes mundiales - las "regiones que ganen" - mientras que al mismo tiempo, al interior de esas mismas regiones aparecerán fenómenos de polarización social. Por otro lado, en las regiones "que pierdan" en la competencia por la integración, estos mismos fenómenos se verán todavía más acentuados.

Actualmente tanto los fenómenos que expresan estas situaciones críticas como las medidas que se intentan aplicar para hacerles frente se articulan fuertemente en las dinámicas de las sociedades y se despliegan sobre el conjunto de sus territorios.

El período 1970 - 1990 trajo aparejado para los países del Cono Sur, entre otros aspectos, la modificación de las lógicas de organización de los territorios. Las dinámicas propias del largo periodo de vigencia del "modelo fordista", con fuerte presencia del Estado, fueron dando paso a las nuevas condiciones impuestas por los fenómenos de la actual ola de la mundialización.

La localización de las actividades más dinámicas había estado, durante los años de vigencia de la sustitución de importaciones, concentrada en las grandes aglomeraciones urbanas, alejadas de las regiones fronterizas, como es el caso de Sao Paulo, Córdoba, Belo Horizonte y otras grandes ciudades, y a excepción de Buenos Aires y Montevideo y en cierta medida Porto Alegre.

El pasaje del modelo sustitutivo a las actividades productivas destinadas a la exportación generó el desarrollo de nuevas relaciones entre las regiones, llevando a la formación de nuevas divisiones regionales. Significó también la aparición de nuevas demandas para los territorios, la modificación de los criterios de localización de las actividades, de la mano de obra, los ejes de los

flujos de mercancías, etc. Durante los años 80 sufrieron también modificaciones las dinámicas de los mercados internos y aquellas del co-

mercio intra - regional. Los productos industriales sufrieron los impactos de las políticas de apertura unilateral.



MACRORREGION DEL MERCOSUR (4+2)

Elaboracion Elsa LAURELLI y Alejandro SCHWEITZER, 1999

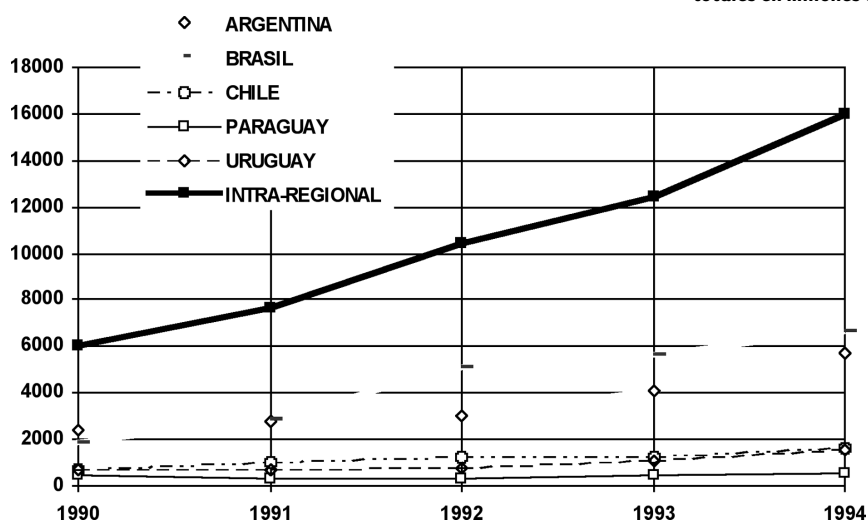
**EXPORTACIONES INTRA-REGIONALES EN RELACION A LAS EXPORTACIONES TOTALES DE LOS PAISES DEL MERCOSUR
(4+Chile, en millones de dólares y en % del total)**

CUADRO N°1

	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		PARAGUAY		URUGUAY		MERCOSUR 4+CHILE	
	total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1990	2408	19.5	1334	4.2	669	26.5	425	44.4	698	40.8	5534	11.3
1991	2747	22.9	2848	9.0	975	10.8	336	45.6	712	45.2	7618	13.8
1992	3043	24.8	5092	14.1	1215	12.2	328	50.0	762	47.0	10440	17.2
1993	4070	31.0	5605	14.4	1256	13.5	429	59.2	1083	67.4	12443	19.6
1994	5731	36.1	6630	15.2	1595	14.0	509	62.4	1559	81.2	1602	421.8

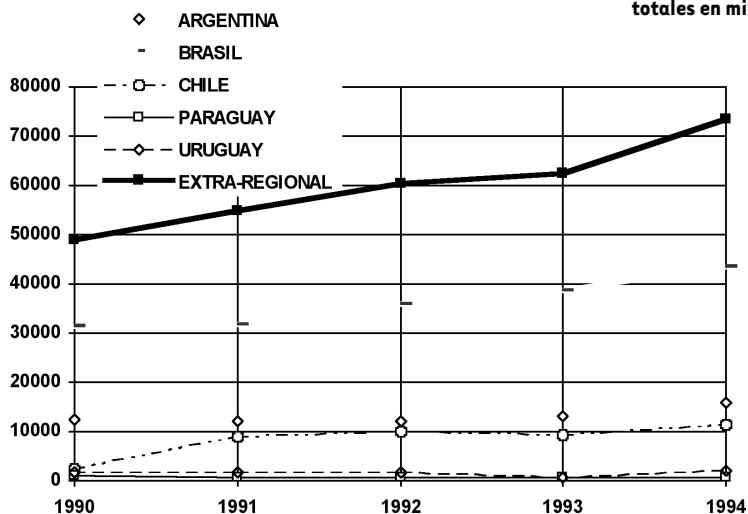
Elaboración: Elsa LAURELLI y Alejandro SCHWEITZER, con fuentes de C.E.P.A.L. (1995): «Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1995», Santiago de Chile.

GRAFICO N°1: EVOLUCION DEL COMERCIO INTRA-REGIONAL DE LOS PAISES DEL MERCOSUR (4+Chile) Exportaciones totales en millones de dólares



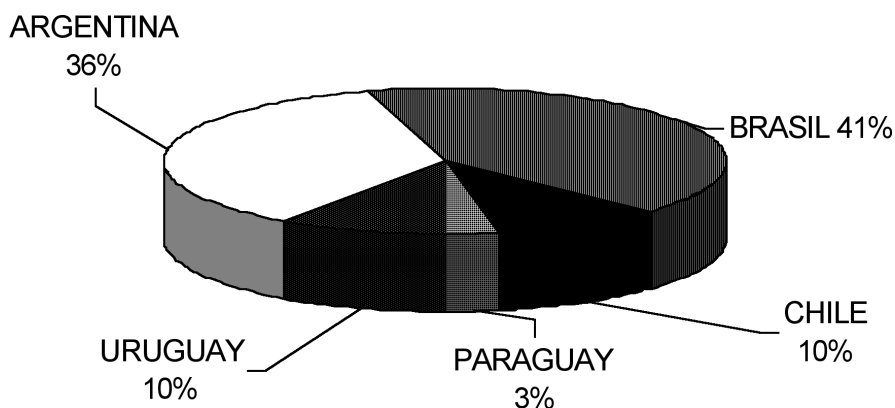
Elaboración: Elsa LAURELLI y Alejandro SCHWEITZER, con fuentes de CEPAL (1995): «Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1995», Santiago de Chile.

GRAFICO N°2: EVOLUCION DEL COMERCIO EXTRA-REGIONAL DE LOS PAISES DEL MERCOSUR (4+Chile) Exportaciones totales en millones de dólares



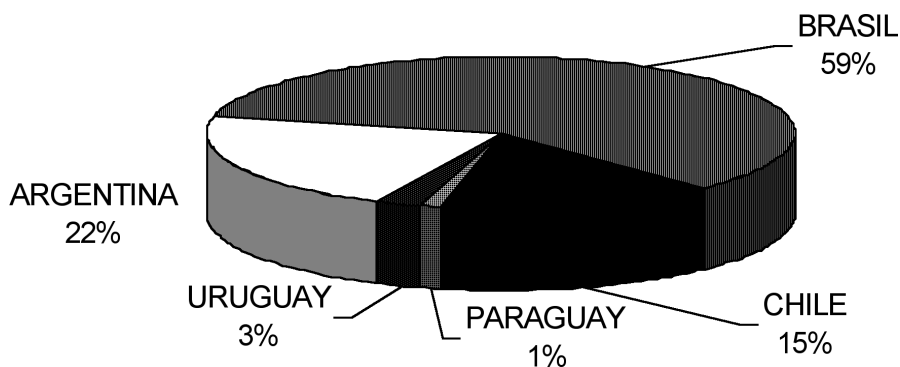
Elaboración: Elsa LAURELLI y Alejandro SCHWEITZER, con fuentes de C.E.P.A.L. (1995): «Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1995», Santiago de Chile.

GRAFICO N°3: PARTICIPACION DE LOS PAISES DEL MERCOSUR Y CHILE EN EL COMERCIO INTRA-REGIONAL (exportaciones intrarregionales 1994)



Elaboración LAURELLI, Elsa y Alejandro SCHWEITZER, con datos de INDEC-IBGE-DGEEC-INE, 1993 y 1996.

GRAFICO N°4: PARTICIPACION DE LOS PAISES DEL MERCOSUR Y CHILE EN EL COMERCIO EXTERIOR TOTAL (exportaciones totales en 1994)



Elaboración LAURELLI, Elsa y Alejandro SCHWEITZER, con datos de INDEC-IBGE-DGEEC-INE 1993 y 1996.

En el caso argentino, a modo de ejemplo, puede citarse el caso de las aglomeraciones de Córdoba y Rosario, en las que las actividades productivas estaban orientadas al mercado interno. Actualmente se disputan nuevas localizaciones de actividades dinámicas e inversiones cada vez más puntuales. Por lo que en el marco de la profundización de los procesos de integración entran en la misma competencia otras áreas metropolitanas⁴.

De manera similar en las áreas de producción agropecuaria se desarrollan procesos de reconversión tecnológica, con la introducción de nuevos productos, con mayor valor incorporado, orientados a la exportación. Este es el caso, en particu-

lar, de la producción de oleaginosas en las regiones "Pampeana" y "Chaqueña" ⁵.

Estos procesos se expresan también en la extensión de las áreas de cultivo y las fronteras agrarias, verdaderos frentes de colonización interna, en particular en la región del Centro Oeste del Brasil y la posible reactivación de las fronteras agrarias en algunas regiones de la Argentina y el Paraguay. Los cambios de los productos comercializados al interior del MERCOSUR y el aumento de los intercambios intraregionales a partir de 1991 significan el desencadenamiento de nuevos procesos de reconversión de actividades y modalidades de ocupación, utilización y explotación de los territorios.

Sobre estos nuevos escenarios se manifiestan tendencias que podrían llevar en el futuro cercano a la transformación de la estructuración de los territorios.

Estos escenarios se caracterizan por las mutaciones industriales, y económico -sociales en general. Los nuevos territorios manifiestan una diferenciación cada vez más fuerte en los grados de inserción internacional hacia el interior de los territorios nacionales, por modificaciones de la asignación de los recursos nacionales - y de los criterios de decisión que guían tal asignación - y por nuevas desigualdades en los niveles de oferta de servicios a las poblaciones y a la producción.

De manera similar, los territorios fronterizos concentran actualmente los primeros efectos en los aspectos ambientales, en las actividades económicas, en la ocupación, utilización y apropiación del suelo, en la construcción de viejos y nuevos proyectos de infraestructura de transporte y de generación y distribución de energía. Estos territorios conocen paralelamente cambios en las dinámicas poblacionales, en la calidad de vida de los diferentes sectores sociales, en las articulaciones de los actores de los dos lados de las fronteras y entre políticas locales, regionales, nacionales y supranacionales.

Las modificaciones en las dinámicas territoriales mencionadas se expresan también en los intercambios comerciales entre los países de la región. De los periodos anteriores, de vigencia de mercados internos cerrados, se fue pasando a la complementación progresiva en algunos de los circuitos productivos más dinámicos.

A partir de 1986, a la firma por Argentina y Brasil de los primeros acuerdos orientados a la formación del mercado común, coincide el intento de aumentar los intercambios comerciales de la región, acompañándolos por una mayor apertura unilateral al resto del mundo.

Los acuerdos de integración comprenden e intentan comprometer, entre otras medidas, los acuerdos por sector en diferentes ramas productivas orientadas a la complementación económica, un arancel externo común frente a terceros países y la protección por medio de excepciones transitorias frente a las asimetrías - en cuanto a tamaño de país, en términos físicos y económicos - al interior del grupo, particularmente de la producción uruguaya y paraguaya.

En la medida en que se avanzaba en la complementación se fue haciendo evidente la falta de adecuación de las infraestructuras de transportes existentes y la conducción de energéticos a través de redes que excedan las fronteras nacionales, a diferencia de las décadas anteriores, se fue tomando conciencia de la necesidad de profundizar en la integración física, concretando proyectos transnacionales que incluirían el desarrollo, en todos los casos, desde un enfoque de sustentabilidad.

2.2 ANTECEDENTES DE INTEGRACIÓN EN LA MACRORREGIÓN

2.2.1 Del Tratado de la Cuenca del Plata al MERCOSUR

Las vías navegables han significado para Argentina -en especial la Cuenca del Plata compartida con Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia- el ámbito en el cual se definieron los primeros antecedentes y se realizaron las primeras experiencias en materia de integración económica y social, aunque reducidas en sus alcances. Todas ellas -acuerdos y tratados- intentaron actuar sobre actividades a desarrollar en las zonas fronterizas, teniendo en consideración el aprovechamiento del recurso hídrico común a ambos países.

Entre las primeras iniciativas y acuerdos en los que estuvieron incluidos objetivos de integración se encuentran la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- fundada en 1961, a la que le sucedió en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-; el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, etc. Es en el marco de la ALADI en el que se inscriben los acuerdos bilaterales y multilaterales realizados entre países de la región a partir de la década del 80. Y es en este en el que se enmarcan los actuales procesos de integración.

2.2.1.1. El Sistema de la Cuenca del Plata

La Cuenca del Plata ocupa una superficie de casi 13 millones de km², e integra gran parte de cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Mientras que la mayor de la superficie corresponde al Brasil. Este país es a la vez el que posee menor proporción del propio territorio como parte de la cuenca.

En 1969 se firmó entre los países que integran la Cuenca del Plata el Tratado de Brasilia, de conformación del Sistema de la Cuenca del Plata. Este sistema reúne a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y se compone de una red de organismos dependientes de los estados nacionales, diferenciándose en esto de los organismos internacionales tradicionales. Estos organismos son la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y el Comité Intergubernamental Coordinador -CIC-. (BID-INTAL 1981)

Aunque este tratado fue firmado en una etapa donde primaban los contenidos de la Doctrina de la Seguridad Nacional y las hipótesis de conflicto, es importante resaltar la orientación desarrollista presente en sus contenidos. En términos generales se buscaba "promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca



— Corredor vial
 - - - Corredor ferroviario
 — Transporte combinado/multimodal
 Buenos Aires Ciudades con más de un millón de habitantes

Navegación fluvial/marítima
 - Puertos de ultramar
 - Puertos fluviales

MACRORREGION DEL MERCOSUR (4+2)

CORREDORES DE TRANSPORTE

Elaboración Elsa Laurelli y Alejandro Schweitzer, 1998

del Plata y de sus áreas de influencia directa...”, la identificación de áreas, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a:

- la facilitación y asistencia en materia de navegación;
- la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo;
- la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal;
- el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones;
- la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca;
- la complementación económica de áreas limítrofes;
- la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades; la promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, la evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; y el conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

En este marco se definieron seis áreas básicas, las de Transportes, Recursos Hídricos y Naturales, Cooperación Económica, Sectores Sociales, Servicios Públicos y un grupo ad hoc. Desde estas áreas se realizan reuniones de grupos de expertos convocados por el CIC. Tanto en los enunciados de los objetivos generales, donde se propone la formulación de “entendimientos operativos e instrumentos jurídicos”, como los demás puntos salientes y objetivos específicos del Tratado de Brasilia sirvieron de base para la formación de los primeros comités de frontera, a partir de 1978.

En 1976 fue creado el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) dentro de la estructura del Sistema de la Cuenca del Plata, y en 1979, con la firma del Acuerdo Tripartito sobre el uso de los recursos hídricos entre Argentina, Brasil y Paraguay, se dio el marco para el avance en el estudio y el desarrollo de nuevos proyectos.

En los años de mayores niveles de operación del sistema, la mayor parte de los proyectos se trató de obras de infraestructura de transporte. En la década del noventa retomó importancia el Tratado a raíz de la decisión de ejecución del proyecto de la Hidrovía Paraguay - Paraná y su inclusión posterior, actualmente vigente, en la órbita del Sistema de la Cuenca del Plata.

Los actuales procesos de integración en el Cono Sur son el resultado de los primeros acuerdos de paz y amistad”, firmados por la Argentina con Brasil en 1984 y con Chile en 1985. Estos dos acuerdos derivaron en la firma en 1986 del Tratado de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil y el Programa de Integración y Cooperación Argentina - Brasil - en 1988, tendiente ya a la formación del mercado común. En 1991 se aceleró el proceso, a partir del Tratado de Asunción, que incorporó además a Paraguay y Uruguay, siempre orientado esencialmente a los aspectos comerciales.

En ese mismo año se firmó el Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina y Chile, también de carácter comercial, aunque incorporando la integración física como condición necesaria para tal integración, con lo que, en este caso, se ampliaba de hecho el campo de aspectos a tratar en los acuerdos. Si bien este último acuerdo presentaba en el inicio un mayor grado de coordinación, las orientaciones de Chile privilegiando la integración norte - sur y la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte debilitaron la potencialidad del proceso.

La entrada en vigencia del MERCOSUR se produce en 1995, cuando el Tratado de Asunción entró en la fase de “vigencia definitiva” con la puesta en funcionamiento de una unión aduanera imperfecta y un cronograma que prevé para el año 2005 la resolución de las asimetrías comerciales y el despegue del mercado común. En los puntos que siguen se tratan las dos tendencias actuales del proceso integrador de la región, orientadas hacia lo que podría denominarse la “integración en extensión” y la “integración en profundidad”.

En el marco general del comercio internacional los países presentan históricamente cierto equilibrio entre los Estados Unidos de Norte América y los países de la Unión Europea, en los últimos años orientado más hacia los segundos. Este es el caso tanto de la Argentina como el Brasil, ya que Paraguay, Uruguay e incluso Bolivia comercian en mayor medida con los dos grandes vecinos.

El Tratado de Asunción prevé el desarrollo de políticas comunes tendientes a la incorporación del MERCOSUR en estrategias mayores, como las que significaron la “Iniciativa para las Américas” y a partir de diciembre de 1994 el “Área de Libre Comercio de América”, impulsadas por los Estados Unidos de Norteamérica, reafirmada en la reunión cumbre de 1998.

En la reunión de los organismos del MERCOSUR de Ouro Preto se aprobaron las iniciativas desplegadas por el bloque de relacionamiento con la Unión Europea, que apuntan a la creación de una Zona de Libre comercio entre este bloque y el MERCOSUR, concretando en el primer acuerdo “interbloques” de diciembre de 1995.

En comparación con estas iniciativas del MERCOSUR respecto a acuerdos con bloques mayores de los

países centrales, las políticas tendientes al logro de acuerdos con bloques del sur eran, hasta 1995, mucho menos dinámicas, limitadas a la extensión del MERCOSUR a otros países de la región.

Mientras se desarrollan estos acuerdos se van desatando otros procesos de integración en América del Sur. En enero de 1995 se anunció la voluntad del gobierno chileno de formar zonas de libre comercio con el Grupo Andino y con el MERCOSUR, pero sin incorporarse plenamente a ninguno de los bloques. A partir de 1995 el MERCOSUR firmó sucesivos acuerdos de libre comercio, de tipo 4+1, con Bolivia y Chile y se iniciaron negociaciones con Venezuela y Perú. Pro-

ceso que se consolida desde ese momento a la fecha.

El actual escenario muestra entonces un primer nivel de integración comercial en la formación del Mercado Común del Sur por los cuatro países fundadores, y un segundo nivel de Zona de Libre Comercio, por el momento de forma MERCOSUR más cada uno de los tres países por separado. El resultado de esta articulación de dos niveles de integración podría llegar a ser el de formación de una primera frontera del mercado común, definida por los límites de los países del MERCOSUR, y una segunda serie de fronteras de Áreas de Libre Comercio MERCOSUR + Bolivia y MERCOSUR + Chile⁷.

EXPORTACIONES DEL CONO SUR Y MERCOSUR (En millones de dólares y en porcentajes)							
CUADRO N°2	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Crecim. Promedio anual 1990-95 (en %)
Cono Sur Exportaciones							
Globales	59.126	58.093	64.548	67.673	79.082	93.361	9.6
Intra-Cono Sur	7.078	8.772	11.628	14.950	17.908	21.795	25.2
Intra-Cono Sur /Globales	12.0	15.1	18.0	22.1	22.6	23.3	—
Mercosur Exportaciones							
Globales	46.428	45.911	50.561	54.162	62.044	70.492	8.7
Intra-Mercosur	4.124	5.102	7.220	10.031	11.936	14.339	28.3
A Chile	993	1235	1.590	1.795	2.108	2667	21.08
A Bolivia	254	376	495	611	664	764	24.6
A Perú	345	442	462	538	663	788	18.0

Estimaciones preliminares MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú. Fuente BID.

Este esquema posiblemente transitorio - las dinámicas de estos procesos obligan a definirlo de esa manera - mostraría una ruptura al interior del Pacto Andino que se reflejaría en los datos del comercio exterior de los países de América Latina.

En diciembre de 1994 se realizó la última reunión del Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común de la fase de transición del tratado, con la firma del "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur" conocido como Protocolo de Ouro Preto, en el que se fijan los mecanismos institucionales de coordinación y gestión y los instrumentos de aplicación de las resoluciones comunes que fueron definidos en el periodo transicional, que entraron en vigencia el 1 de enero de 1995.

La estructura institucional del MERCOSUR para esta segunda etapa es similar a la preexistente, con el agregado de nuevos órganos⁸. La personalidad jurídica de Derecho Internacional del MERCOSUR recae en el Consejo del Mercado Común, y Montevideo pasa a ser la sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

En los meses previos al final del periodo transicional se fueron dando progresos en lo que hace a acuerdos entre sectores privados, lo que derivó en reposicionamientos hacia el interior de cada país y el fortalecimiento de los grupos económicos aliados con mayor presencia en la región. En este camino, recientemente se consolida el acercamiento de Chile al MERCOSUR y desde 1997 el FONPLATA ejerce el rol de organismo financiero. Actualmente tiene a su cargo la realización de estudios de factibilidad económico, social y ambiental de proyectos de transporte y energía.

2.2.2 Las políticas de integración física y el ordenamiento del territorio.

2.2.2.1. Antecedentes

Pese a los enunciados de los discursos oficiales de la década del 50 en adelante, teñidos por las hipótesis de conflicto, las primeras iniciativas de integración en el Cono Sur que implicaban ya el desarrollo de políticas regionales y de ordenamiento del territorio, fueron planteadas a partir de 1969, con la firma del Tratado de la Cuenca del Plata. La

iniciativa, apoyada por la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, consiste hasta la actualidad en un sistema de coordinación de organismos estatales, el Comité Intergubernamental de Coordinación, sin la creación de instancias supraestatales⁹.

La falta de adecuación entre las necesidades reales de las políticas de desarrollo por sustitución de importaciones, la vigencia de las hipótesis de conflicto y la inestabilidad de los gobiernos a causa de los sucesivos golpes de estado sufridos a fines de los 60 actuaron contra la concreción de la mayor parte de los proyectos.

En 1976, con la idea de revivir los objetivos del tratado, fue creado el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata -el FONPLATA-, a partir del cual se pusieron en marcha algunos de los proyectos. Durante fines de los años 70 y la década del 80 fueron concluidos y entraron en operación gran parte de los proyectos de infraestructura de transporte y energía, así como los mecanismos de coordinación de políticas locales en áreas de frontera, representados por los comités de frontera. En los 90, con el desarrollo de los proyectos de transporte fluvial encuadrados en la Hidrovía Paraguay - Paraná, el tratado parece recuperar importancia. En el marco de este organismo se impulsan actualmente la realización de varios estudios orientados a la concreción de grandes proyectos de infraestructura, en el rol por parte del organismo como administrador de recursos de un préstamo de la banca internacional.

En este marco se llevan a cabo también los primeros estudios sobre el desarrollo y planificación de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija.

2.2.2.2. Las políticas regionales y el MERCOSUR

En el análisis de los documentos emanados de las diferentes instancias del MERCOSUR así como de las negociaciones previas para su constitución se destaca la ausencia de la consideración sobre los aspectos territoriales.

En el marco del proceso argentino - chileno, con objetivos más orientados a la integración física que en el caso del MERCOSUR se planteó la realización de estudios con el objetivo de definir alternativas de interconexión binacional ferroviaria y vial entre puertos del Atlántico y el Pacífico. Complementando estas iniciativas se impulsaría el mejoramiento de la infraestructura existente, y la adecuación del derecho administrativo de los dos países. Estos puntos estaban incluidos en las Bases Generales para un Acuerdo de Complementación Económica, refrendadas el 29 de agosto de 1990.

No tuvieron gran incidencia tampoco las cuestiones relativas a las problemáticas territoriales y regionales en áreas de frontera. Estas cuestiones continuaron desarrollándose en las divisiones de las cancillerías de los distintos países, de manera separada del proceso de integración del MERCOSUR y la Complementación Económica entre Argentina y Chile.

A pesar de los avances en el proceso de conformación del mercado regional, y de la misma manera que en otros sectores como el de políticas sociales, educación, cultura, etc., los acuerdos no estarían contemplando, hasta estos últimos años, la puesta en operación de instrumentos de ordenamiento del territorio. El único instrumento que podría haber derivado en una instancia de desarrollo de políticas regionales en el marco del MERCOSUR fue la Comisión Ad - Hoc de Desarrollo Regional, propuesta en la reunión del Grupo Mercado Común en septiembre de 1993. Varias limitaciones contribuyeron a la no constitución de la comisión, restringida finalmente a una mera declaración de intenciones¹⁰. Sin embargo, los acuerdos de integración física, los proyectos planteados en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata y de la recientemente constituida Comisión de Infraestructura Física del Grupo Multilateral de Corredores Bioceánicos, dan muestra de numerosas acciones que asumen el carácter de políticas regionales, a escala del mercado ampliado. Por otro lado, las iniciativas de integración física que la Argentina mantiene con Brasil y Chile, desde inicios de los 90 estas desembocaron en la formulación del " Plan General de Obras de Frontera " entre los dos países en 1995 y un año mas tarde entre Argentina y Brasil.

Entre Argentina y el Paraguay se puso en marcha en 1997 una comisión de desarrollo regional con objetivos que tienden a superar la integración física desde el momento que incluyen la complementación entre las PYMES de la región fronteriza.

En la nueva estructura institucional del MERCOSUR fueron retomados algunos de los anteriores Subgrupos de Trabajo. El anterior SGT N°5, de Transporte, que trataba en particular las normas técnicas comunes para el sector de actividad, fue reformulado para desarrollar proyectos de infraestructura de transporte, lo que puede significar la incorporación de las políticas de integración física en el cuadro del MERCOSUR.

Por otra parte, en 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo adjudicó al FONPLATA, hasta entonces con reservas de escasos 65 millones de dólares, un crédito de cerca de 1000 millones de dólares para el desarrollo de estudios de proyectos, mientras que en febrero de 1997, después de la firma de los tratados de asociación de Chile y Bolivia al MERCOSUR, se aprobó la puesta marcha del proceso de transformación del FONPLATA en el organismo de financiamiento de políti-

cas regionales del MERCOSUR, abierto a la incorporación de terceros países.

En los cuadros que siguen puede verse la preponderancia existente del sector de transporte en las inversiones realizadas por el FONPLATA, con la excepción de la Argentina, así como la continuidad en la prioridad de orientar las inversiones hacia los tres países menos desarrollados, como se percibe en los montos totales de las inversiones. Por otro lado, esta línea se acompaña de los aportes locales en general y los provenientes de otras fuentes de financiación en el caso de Bolivia y Paraguay.

INVERSION POR SECTOR (en miles de dólares en 1996)							
CUADRO N°3							
Sector	Argentina	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total	%
Agropecuario	9.138,9	—	—	25.305,3	2.000,0	36.444,2	11,9
Comunicaciones	—	—	—	—	1.830,0	1.830,0	0,6
Educación	—	—	—	—	3.528,8	3.528,8	1,1
Electrificación	—	—	—	—	—	—	—
Exportación	4.000,0	—	—	—	—	4.000,0	1,3
Industrial	—	—	—	20.000	—	20.000	6,5
Rec. Hídricos	—	—	—	—	—	—	—
Salud/Saneamiento	—	—	3.743,0	3.800,0	—	7.543,0	2,5
Social	6.500,0	—	—	—	—	6.500,0	2,1
Transporte	7.100,0	92.024,5	20.000	63.367,4	44.726,5	227.218,4	74,0
Total	26.738,9	92.024,5	23.74,0	112.472,7	52.085,3	307.064,4	100,0
Porcentaje	8,7	30,0	7,7	36,6	17,0	100,0	

Fuente: FONPLATA, 1997

CUADRO N°4: COMPOSICION FINANCIERA DE LOS PROYECTOS CON PRESTAMOS APROBADOS NO CANCELADOS (en miles de dólares)						
Composición						
País	N° de proy.	Inversión Total	Fonplata	%	Aporte Local	Otras Fuentes
Argentina	8	56.338,9	41.755,6	12,0	14.583,3	0,0
Bolivia	17	292.129,0	100.155,2	29,0	100.073,8	91.900,0
Brasil	3	35.648,9	23.74,0	6,9	11.905,9	0,0
Paraguay	12	284.619,0	123.722,6	35,9	92.377,4	68.519,0
Uruguay	9	214.397,4	56.001,6	16,2	158.395,8	0,0
Total	49	883.133,2	345.578,0	100,0	377.336,2	160.419,0
Particip. %	100	39,1			42,7	18,2

Fuente: FONPLATA, 1997

Los puntos clave de los actuales acuerdos de integración física son los de la regionalización de la energía, los transportes, las telecomunicaciones y la constitución y promoción de formación de redes al interior de circuitos productivos de la industria, de manera de aprovechar las complementariedades de las producciones agrícolas e industriales y las economías de escala para acceder a una mejor inserción exportadora.

Las decisiones de construcción y tipos de infraestructura de transporte son diferentes según las condiciones impuestas por el medio, pero también según las políticas resultantes de la articulación y disputa de los actores regionales y extra regionales.

El desarrollo de estas iniciativas se efectúa en pa-

ralelo a la concesión de la operación de las infraestructuras existentes y proyectadas y el financiamiento de proyectos de asistencia técnica para la reconversión y/o adecuación de mecanismos institucionales de gestión, mientras que la localización de los nuevos proyectos y de las infraestructuras concesionadas permiten percibir desde ahora cuales son los territorios que resultarán " privilegiados " por estas inversiones, y su contracara de fragmentación y exclusión. Mientras las regiones fronterizas son las que están recibiendo los primeros efectos de estas nuevas inversiones, la articulación de los proyectos en una estrategia global no aparecía enunciada, hasta 1998, en ningún documento oficial.

2.3. NUEVOS PROYECTOS PARA LA MACRORREGIÓN

Entre la década de los 60 y mediados de los 80, fueron realizadas numerosas obras de infraestructura de transportes, explotación de recursos mineros y generación de energía, destinadas a comunicar las zonas productoras con los grandes centros consumidores y proveer las demandas interiores. El pasaje del modelo de industrialización sustitutiva al exportador significó la aparición de nuevas demandas, la modificación de los criterios de localización de actividades, fuerza de trabajo y de los flujos e intercambios.

Por un lado aumenta la importancia del sector servicios y las medidas de promoción y atracción de inversiones, lo que lleva a la creación de Zonas Francas de ensamblaje y exportación, a diferencia de las anteriores destinadas a la concentración de importaciones y armaduría de productos para el mercado interno. Por otro lado, incide también la accesibilidad a las infraestructuras portuarias y de transporte terrestre, lo que termina provocando la competencia a todos los niveles.

El vertiginoso incremento del movimiento comercial en el Cono Sur y principalmente en la macrorregión del MERCOSUR ha obligado a los países del área a iniciar un proceso de modernización y de construcción de numerosos proyectos de infraestructura, para adaptarse al nuevo contexto económico.

Esta nueva fase está caracterizada por la convergencia de políticas nacionales hacia una mayor participación del sector privado en el financiamiento, desarrollo y operación de los servicios de infraestructura y con un alcance regional. Se realizan y proyectan, entonces, importantes inversiones en infraestructura de transporte, energía y comunicaciones a fin de generar nuevos ingresos y atender las demandas de otros sectores.

El perfeccionamiento de la infraestructura al nivel regional está siendo motorizado por la proyección y construcción de gasoductos, la puesta en práctica de diversos proyectos hidroeléctricos y la inversión en transporte.

El siguiente relevamiento de proyectos da cuenta de esta dinámica explosiva que compromete a la macrorregión del MERCOSUR 11.

LA MACROREGION DEL MERCOSUR - PROYECTOS DETECTADOS

A) INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

a) Corredores Viales

1. Corredores bioceánicos (32 proyectos)
2. Eje Vial Transcontinental Pacífico (Iquique / Antofagasta CH) Atlántico (Río Grande, BR)
3. Corredor Buenos Aires - La Paz - Ilo (AR - BO - CH)
4. Eje Vial del MERCOSUR (Autopista Buenos Aires - São Paulo) (AR - BR - UY?)
5. Carretera Paso de Los Libres - Túnel Cristo Redentor (AR)
6. Carretera Misión La Paz - Paso de Jama / Sico (AR)
7. Corredor Cuiabá - Santa Cruz - Arica (BR - BO - CH)
8. Corredores de Exportación, Carretera Santa Cruz - Puerto Suarez (BO)
9. Mejoramiento Carretera Pailón - San José (BO)
10. Mejoramiento Ruta 2 (AR)
11. Carretera Vinchinas - Pircas Negras (AR)
12. Carretera Humahuaca - La Quiaca (AR)
13. Carretera La Paz - Guajará Mirim (BO)
14. Carretera Matarani / Ilo - Puerto Maldonado - Iñapari (PE)
15. Carretera Ilo - Desaguadero (PE)
16. Carretera San Antonio Oeste - Paso Puyehue (AR)
17. Carretera Fernão Dias, Belo Horizonte - São Paulo (BR)
18. Carretera Curitiba - Frontera (Autopista a la frontera con AR y/o UY)
19. Programa de Carreteras de Río Grande do Sul (carreteras estatales) (BR)
20. Corredor Beni - La Paz - Frontera de Perú (BO)
21. Ruta 1 (BO)
22. Carretera Potosí - Tarija (BO)
23. Carretera Patacamaya - Tambo Quemado (BO)
24. Carretera Confital - Coihuasi (BO)
25. Carretera Nazca - Cuzco - Desaguadero (PE)
26. Carretera Juliaca - Arequipa (PE)
27. Carretera Pisco - Ayacucho (PE)
28. Programa de Corredores Viales (PY)
29. Mejora Ruta 3 Emboscada - San Estanislao
30. Mejora Ruta 10
31. Mejora Ruta Asunción - Ciudad del Este (PY)

32. Supercarretera Itaipú (PY)
33. Ruta 365
34. Autopista Mesopotámica (AR)
35. Ruta Nacional 81 (AR)
36. Corredor Patagónico Puerto Asien - Punta Arenas.

b) Corredores Ferroviarios

1. Corredores de los Libertadores
2. Corredor Ferrovial Buenos Aires - São Paulo (AR - BR)
3. Ferrocarril Antofagasta - Asunción - Paranaguá (AR - BO - BR)
4. Ferrocarril Santos - Arica / Antofagasta (BR - CH)
5. Ferrocarril Transandino del Sur (AR - CH)
6. Ferrocarril Gral. Luz - Pelotas (BR)
7. Rehabilitación Ferrocarril Belgrano tramo San Francisco - Santa Fe (AR)
8. Mejora Ferrocarril General Mitre (AR)
9. Recuperación Ferrocarril Ycaparái - Concepción (PY)
10. Recuperación del Ferrocarril Rivera - Montevideo (UY)
11. Recuperación del Ferrocarril Rivera - Fray Bentos (UY)

c) Puentes y Túneles

1. Puente Buenos Aires - Colonia (AR - UY)
2. Complejo Puente y Carretera Rosario - Victoria (AR)
3. Nuevo Puente vial - ferroviario Resistencia - Corrientes (AR)
4. Puente Santo Tomé - São Borja (AR - BR)
5. Puente San Isidro - Porto São Isidro (AR - BR)
6. Puente Alvear / La Cruz - Itaquí (AR - BR)
7. Puente Comandante Andrés Guacurari - Capanema (AR - PY)
8. Puente Garruchos - Garruchos (AR - BR)
9. Puente San Javier - Porto Xavier (AR - BR)
10. Puente Alba Posse - Porto Mauá (AR - BR)
11. Puente Puerto Iguazú - Presidente Franco (AR - PY)
12. Segundo Puente Ciudad del Este - Foz do Iguazú (BR - PY)
13. Puente Misión La Paz - Pozo Hondo (AR - PY)
14. Puente sobre el Río Grande (BO)

d) Pasos de Frontera

1. Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina - Chile, Programa de Pasos Fronterizos, período 1996 - 2000 (AR - CH)
2. Jama
3. Sico
4. San Francisco
5. Agua Negra
6. Cristo Redentor
7. Pehuenche

8. Pino Hachado
9. Cardenal Samoré
10. Coihaique
11. Huemules
12. Integración Austral
13. San Sebastián
14. Paso Rodolfo Roballos (AR - CH)
15. Paso Cancha Carreras (AR - CH)
16. Pasos de Frontera de la Provincia de San Juan
17. Laguna Overa
18. Paso de La Chapetona
19. Paso de Pelambres
20. Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina - Brasil (AR - BR)
21. Mejoramiento del Paso Saltos de Guairá - Guairá (AR - BR)

e) Navegación Fluvial y Marítima / Puertos

1. Hidrovía Paraná - Paraguay (AR - BO - BR - PY - UY)
2. Rehabilitación de la vía navegable Santa Fe al océano (AR)
3. Rehabilitación Canal Martín García (AR)
4. Programa de Mejoramiento de Puertos de la Hidrovía
5. Cáceres (BR)
6. Corumbá (BR)
7. Terminal Bragado (BO)
8. Puerto Ladario (BR)
9. Terminal privada Gravetal (BR)
10. Terminal privada Puerto Central Aguirre (BO)
11. Concepción (PY)
12. Asunción (PY)
13. Villeta
14. Formosa (AR)
15. Corrientes (AR)
16. Puerto Barranqueras - Vilela (AR)
17. Goya (AR)
18. Reconquista (AR)
19. Paraná (AR)
20. Santa Fe (AR)
21. Diamante (AR)
22. Puerto San Martín (AR)
23. San Lorenzo (AR)
24. Rosario (AR)
25. Villa Constitución (AR)
26. San Nicolás (AR)
27. Ramallo (AR)
28. San Pedro (AR)
29. Ibicuy (AR)
30. Zárate (AR)
31. Campana (AR)
32. Transbordador Da Bene S. A.
33. Nueva Palmira (público) (UY)
34. Nueva Palmira (privado) (UY)
35. Complejo Multimodal de cargas, confluencia Chaco - Corrientes (AR)

36. Puerto común Barranqueras - Corrientes
37. Desarrollo del Puerto de Rosario (AR)
38. Puerto Pentanacional del Río de La Plata (AR - UY)
39. Programa de ampliación y mejoramiento de Puertos (BID) (AR)
40. Barranqueras
41. Puerto Nuevo Buenos Aires
42. Terminales Portuarias Argentinas (privadas)
43. Puerto Madryn
44. Puerto Deseado
45. Rawson
46. La Plata
47. Plan Maestro de Mejora del Puerto de Arica (CH)
48. Nuevo Puerto de Mejillones (CH)
49. Programa de Desarrollo de Puertos (BO)
50. Puerto Aguirre
51. Puerto Suarez
52. Puerto Bush
53. Modernización Puerto de Ilo (PE)
54. Hidrovía Paraná -Tieté (BR)
55. Mejoramiento del Puerto de Río Grande (BR)
56. Interconexión fluvial Paraná - Uruguay (AR)
57. Interconexión fluvial Paraná - Paraguay (PY)
58. Interconexión fluvial Cuencas del Orinoco - Amazonas - del Plata (AR - BO - BR - PY - UY - VE)
59. Canal Arroyito - Bahía de Samborombón (AR)
60. Puerto Arroyito
61. Modernización del Puerto de Montevideo (UY)

B) INFRAESTRUCTURA DE ENERGIA

a) Proyectos de Centrales de Generación Núcleo e Hidroeléctrico

1. Central Nuclear Atucha II (AR)
2. Corpus (AR - PY)
3. Garabí (AR - BR)
4. Roncador (AR - BR)
5. Ampliación de Salto Grande (AR - UY)
6. San Pedro (AR - BR)
7. Itatí - Itacora (AR - BR)
8. Capanema (AR - BR)
9. Paraná Medio (AR)
10. Las Pavas (AR - BO)
11. Arrayazal (AR - BO)
12. Cambarí (AR-BO)
13. Cordón del Plata (AR)
14. Potrerillos
15. Segunda Angostura (AR)

b) Proyectos de Obras de Interconexión de Electricidad

1. Yaciretá (AR - PY)
2. Salto Grande (AR - UY)
3. Garabí (AR - BR)
4. Corpus (AR - PY)
5. Línea Yaciretá - Salto Grande (AR - PY - UY)
6. Línea San Carlos - Candiota (BR - UY)
7. Línea Rivera - Santana do Livramento (BR - UY)
8. Conexión Fija Buenos Aires - Colonia (AR - UY)

c) Conducción de Combustibles

Gasoductos

1. Gasoducto Buenos Aires - Montevideo (AR - UY)
2. Conexión Fija Buenos Aires - Colonia
3. Gasoducto a Brasil (AR - BR)
4. Gasoducto Salta - Curitiba (AR - BR)
5. Gasoducto Paso de Los Libres - Uruguiana (AR - BR)
6. Gasoducto Santa Cruz de la Sierra - São Paulo (BO - BR)
7. Gasoducto Gaúcho (BR)
8. Gasoducto Trasandino por Paso Buta Mallín (AR - CH)
9. Gasoducto Concepción - Neuquén (AR - CH)
10. Gasoducto Santiago - La Mora (CH)

Poliductos (Estado actual)

1. Campo Durán-Monte Cristo
2. Monte Cristo-San Lorenzo
3. Luján de Cuyo-Villa Mercedes
4. Villa Mercedes - Monte Cristo
5. Villa Mercedes-La Matanza
6. La Plata-Dna, Inflamables
7. Dna. Inflamables-La Matanza

Oleoductos (Estado actual)

1. Challaco-Allen
2. Allen-Puerto Rosales
3. Medanito-Allen
4. Allen-Puerto Rosales
5. Puerto Rosales-La Plata
6. Challaco-Plaza Huinul
7. Plaza Huinul-Allen
8. Puesto Hernández-El Medanito
9. Puesto Hernández-Luján de Cuyo

Fuente: LAURELLI, Elsa et al: "El despliegue territorial de la reestructuración económica: el transporte y la energía en el MERCOSUR y la Unión Europea. Atlas de proyectos", versión preliminar 1998.

2. 3.1. Modelos de desarrollo y grandes proyectos de infraestructura

Durante el período de vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los grandes emprendimientos estuvieron orientados al mercado interno, con el abastecimiento de productos primarios y energía para los grandes centros consumidores y productores, hacia el interior de cada uno de los países. Fueron muy contadas las iniciativas bi o plurinacionales, y por lo general se trataba de acuerdos bilaterales para el estudio del posible aprovechamiento de recursos hídricos compartidos, para mejorar la navegación y para generación de energía, o apuntando a la construcción de infraestructura vial básica de transporte.

A medida que se fueron concretando estas obras

significaron el paso a una nueva etapa de acondicionamiento del territorio preparándolo para la recepción de nuevas localizaciones de actividades productivas y de servicios. Sin embargo, en este período el desarrollo no se dio en la medida de lo esperado, y en general las áreas beneficiadas no fueron las fronterizas, donde eran y son aún actualmente bastante limitadas las concentraciones urbanas, y reducidos los mercados consumidores.

Estas regiones quedaron en términos generales poco integradas, relegadas a la recepción de las actividades y escasas obras de infraestructura para las cuales estaban en posiciones ventajosas respecto a otras localizaciones alternativas, o que fueran parte necesaria en algunos de los circuitos de producción que vincularan los grandes centros consumidores. Es así como también fueron limitadas, a ambos lados de los Ríos Paraná y, en mayor medida sobre el Uruguay, las modificaciones del territorio, la localización de actividades y población y la provisión de infraestructura y equipamientos.

Aparte de las limitaciones en el desarrollo de las áreas fronterizas, este se dio con carácter desigual tanto hacia el interior de cada país como en las regiones a ambos lados de las fronteras.

En términos de grandes obras de carácter binacional, fueron construidos puentes ferroviarios y viales nuevos, mientras que para el aprovechamiento de los ríos para la generación de energía se proyectaron y construyeron grandes represas, algunas en operación: Salto Grande sobre el Uruguay, Itaipú y Yaciretá, sobre el Paraná, y otras en distintas etapas de concreción o aún en etapa de estudio, entre las que se pueden citar las de Corpus, en el Paraná, y Garabí y Roncador en el Uruguay.

A partir del cambio del modelo de desarrollo, orientado ahora hacia una mayor apertura a nuevos mercados externos y basado en las exportaciones de productos diversos - con las modificaciones en las pautas de localización de actividades, y con la aceleración que imponen los procesos de integración - van surgiendo iniciativas para la realización de nuevas grandes obras públicas con nuevas modalidades de gestión y financiación.

Estas iniciativas, a diferencia de las de la etapa anterior, se orientan más hacia la infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones, y serían parte de las políticas más globales definidas en el marco del propio proceso de integración regional, impulsadas en algunos casos desde los mismos organismos internacionales. Cuentan por lo tanto con objetivos y plazos concretos, y recursos aportados por actores cada vez menos locales nacionales o incluso regionales. En algunos de estos casos son parte de políticas definidas a escala continental.

Estos proyectos de grandes obras están siendo localizados tanto en el interior de los territorios na-

cionales como en las regiones fronterizas. En este sentido, en la actualidad se estarían dando tanto situaciones en las que se produciría una articulación o complementación entre proyectos -en cuyo caso se trataría de componentes de proyectos más generales-, como proyectos que competirán entre sí por la captación de beneficios que su ejecución supone. Se trataría, en casi todos los casos, de emprendimientos en gestión u operación, o de la recuperación y mejora de las infraestructuras existentes, lo cual significa un mayor grado de compromiso y un menor tiempo para actuar sobre los territorios comprometidos¹².

2.3.2. Las nuevas condiciones de localización ligadas al transporte y la energía

Desde hace pocos años se discute la validez de las tendencias a la concentración/ desconcentración urbana -las ventajas de aglomeración- y se verifica la importancia tanto de las metrópolis como de las ciudades "intermedias", integradas por las redes de transporte y comunicaciones.

Aparentemente, en el actual escenario, las tendencias predominantes hacia la concentración llevarían a la formación y consolidación de redes de ciudades mundiales, rodeadas de territorios cada vez menos provistos de condiciones para insertarse de mejor manera en las nuevas dinámicas.

En este marco, las estrategias de las empresas tienden, por un lado, a la localización de plantas en el interior de las asociaciones regionales, para hacer frente a las medidas de protección arancelarias, de exigencia de composición regional de los productos, etc. Por otro lado, estas mismas plantas son integradas a redes mundiales, de complementación de los circuitos productivos, coordinadas a partir de un centro mundial o regional, actuando en algunas áreas con relativa autonomía.

La combinación de estos elementos con nuevos criterios de accesibilidad, con la coordinación de políticas macroeconómicas, de complementación económica y convergencia de tarifas aduaneras, definidas en el marco de los procesos de integración tienden a generar fenómenos de competencia inter e intra regional.

Las formas de integración de las cadenas productivas permiten, por un lado, mayor dispersión de las funciones y amplían la subcontratación y por otro -y por esas mismas razones- exigen cada vez menores tiempos de circulación. Se replantean por lo tanto los factores "distancia" y "fricción", acompañados de nuevos adelantos en telecomunicaciones y en las modalidades de transportes de cargas.

En el primero de los casos las necesidades de articulación de los circuitos de producción, distribución y consumo -y las múltiples complementaciones al interior de los mismos-, definen demandas de mejora de las condiciones del transporte al interior de los mercados ampliados. En el segundo, complementario del anterior, marca la necesidad de mejora del acceso a los puertos. Estas demandas significan también la necesidad de superación de los obstáculos físicos y tecnológicos, frente al aumento del volumen de cargas transportadas.

La utilización de tecnología de contenedores permite estandarizar los medios de transporte, la organización de los desplazamientos y la manipulación de las cargas, bajo el sistema de cadena polimodal. Esta permite reducir el tiempo de viaje, los tiempos muertos y las interrupciones de los desplazamientos, con la consecuente reducción de costos. Todas las actividades son coordinadas en un solo proceso, una cadena en la cual el objetivo es el de permitir la mayor velocidad de rotación del capital.

La manipulación de las cargas al interior de la planta, el transporte terrestre -autopistas, túneles, puentes-, la infraestructura portuaria, los centros de transferencia y de cambio de modo, los servicios de apoyo, la unificación de los controles aduaneros, sanitarios, etc., y las medidas de "facilitación fronteriza", complementan las nuevas estrategias de transporte.

Estas infraestructuras de transporte, en particular las nuevas rutas y en menor medida las redes ferroviarias por medio de las que se intenta mejorar las condiciones de accesibilidad y la integración de regiones "aisladas" o "marginadas" -generalmente con recursos naturales que se busca incorporar a la explotación-, sirven de impulso a la vez a la extensión y el desarrollo de las franjas pioneras, tanto al interior de los países de la macrorregión como, en los últimos años, superando los límites definidos por las fronteras políticas.

Este sistema combina funciones propias de la cadena multimodal con adaptaciones de procedimientos organizacionales y la supresión de obstáculos legales, reglamentarios y jurisdiccionales.

Por otro lado las modificaciones citadas se acompañan de nuevas condiciones hacia los sectores de servicios y sobre los espacios urbanos -en particular nuevas presiones sobre los espacios públicos-. Los servicios a las empresas y organizaciones internacionales, el apoyo a la gestión, a la investigación y el desarrollo tecnológico, la reconversión y formación de técnicos, tienden a subrayar el rol central de las nuevas "metrópolis mundiales"¹³.

En relación directa a los procesos de reconversión, deslocalización y de implantación de nuevas inversiones, como nuevas demandas de adecuación de las condiciones de producción, se desarrollan políticas de integración en otros sectores, en particular el de energía y telecomunicaciones. Los países de la región acompañan los acuerdos de integración comercial y física con otros, destinados al desa-

rrollo de proyectos de plantas de generación de energía con aprovechamiento de recursos existentes y de redes de interconexión transfronterizas.

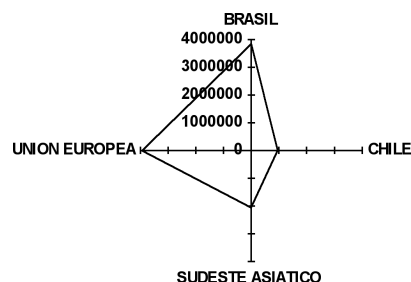
En este escenario reciente, donde operan nuevos actores y nuevas lógicas, ya no se presentarán estos emprendimientos con argumentos para considerarlos factores de desarrollo regional, sino inversiones que deben ponerse a disposición de una reactivación productiva de muy complejas características y puesta en marcha. Lo cual determina que no se pueda predecir si se tendrán demasiado en cuenta la complejidad de los sistemas ambientales, ni las necesidades insatisfechas de la población local, y el que las poblaciones deban soportar los períodos de construcción, con los consecuentes fenómenos de migración y alteración de sus prácticas sociales.

2.3.2.1. La integración en el sector transporte: las estrategias de vinculación Atlántico-Pacífico. Redes y corredores de transporte

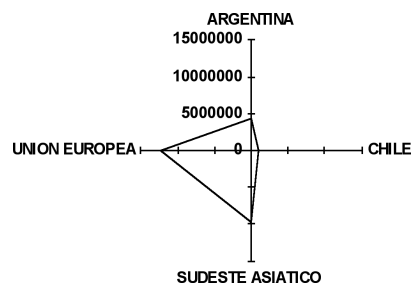
En el transcurso de la última década, en el marco de los nuevos requerimientos de adecuación de las modalidades de transporte multimodal y de la progresiva consolidación de bloques comerciales competitivos se van integrando las llamadas "estrategias de vinculación interoceánica Atlántico-Pacífico". En lo que hace a esta escala global, por un lado la competencia entre la Comunidad Europea y Japón con el Tratado del Libre Comercio hace necesario a los dos primeros la búsqueda de nuevas rutas que le permitan la conexión sin atravesar territorios del Tratado de Libre Comercio, mientras que por otro lado el Canal de Panamá ya sería tecnológicamente obsoleto y no permite el tránsito de los nuevos grandes buques¹⁴.

GRAFICO N°5: DESTINOS DEL COMERCIO EXTERIOR (exportaciones por países y bloques en 1994

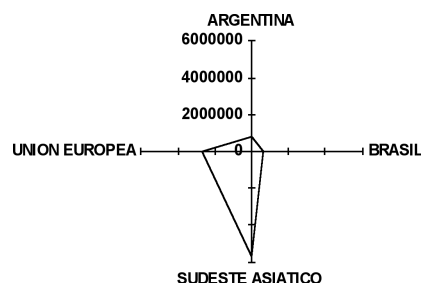
ARGENTINA



BRASIL



CHILE



Respecto a la macrorregión se aceleraría el flujo de bienes tanto hacia los actuales mercados de colocación de exportaciones en los países europeos como a los mercados potenciales como los del Sudeste Asiático. La presencia de agencias internacionales como el BID y el BIRF, los organismos de cooperación de Japón y Comunidad Europea y grupos económicos de diversos países han generado un avance significativo en el desarrollo de los proyectos que las componen y su puesta en marcha.

Así, los proyectos de grandes obras de infraestructura de transporte están vinculados a dos tipos de estrategias, que los países de la macrorregión desarrollan en forma combinada en torno al concepto general de corredores bioceánicos:

- La mejora en la accesibilidad a puertos oceánicos de la producción de los centros mediterráneos, en particular de la región Centro-Oeste de Brasil, el Noroeste, Nordeste, Cuyo y la Provincia de Córdoba en la Argentina y de Paraguay y Bolivia;
- El transporte interoceánico entre puertos Atlántico y Pacífico, con múltiples alternativas de pasaje entre puertos del Brasil y sur del Perú, hasta Chile y Argentina, teniendo en cuenta la necesidad de minimizar los tiempos de transporte y transferencia de cargas;
- La aparición, en los últimos años, de nuevas estrategias de integración de sistemas portuarios en cada una de las costas por medio de los corredores de transporte terrestre.

Siendo uno de los principales objetivos de desarrollo de las estrategias de vinculación bioceánica la salida de productos exportables, estos puntos de salida, las infraestructuras portuarias y de navegación, determinan los trazados de los corredores de transporte ferroviario o carretero.

En estos últimos años, relacionados con las nuevas estrategias de transporte a escala mundial, está cobrando vigencia el transporte de cargas por vía marítima y fluvial, articulado con el ferrocarril y el camión en el transporte multimodal, por lo cual se están impulsando nuevas iniciativas de obras portuarias y de agilización del transporte por medios fluviales desde el interior del continente sudamericano hacia los puertos de aguas profundas ubicados sobre los océanos Atlántico y Pacífico. Entre estas resaltan los proyectos vinculados a la Hidrovía Paraguay-Paraná, en la Cuenca del Plata.

Los accidentes geográficos inciden sobre la decisión de las obras necesarias para realizar los objetivos contenidos en las estrategias -y en las rutas- de transporte de cargas necesarios para el acceso a los puertos.

En el Cono Sur las vías de navegación fluvial van en sentido norte-sur y permiten la salida desde los territorios mediterráneos, al Océano Atlántico y se conectan con los corredores bioceánicos ferroviarios y carreteros este-oeste. Los ríos de la Cuenca Amazónica son parte de las propias iniciativas de vinculación bioceánica Atlántico-Pacífico, con puntos de embarque en los puertos fluviales de los ríos de la alta cuenca que hacia el este desembocan en el Amazonas llegan al Puerto de Belem sobre el Atlántico, y conexión hacia el oeste por ferrocarril o rutas que cruzan la Cordillera de Los Andes hacia los puertos del Pacífico¹⁵.

Los tipos de obras de infraestructura con que se resuelven son diferentes según las condiciones físicas de la región.

Por otra parte, la adaptación de nuevas tecnologías de cargas implica una renovación de la infraestructura existente, para lograr que la unidad de tracción pueda remolcar una mayor cantidad de mercadería y economizar así el servicio, lo cual implica a su vez, salvar la dificultad del paso por centros poblados de estas unidades incompatibles con los tránsitos urbanos. Esto permite inferir la decisión de un manejo segregado y preferencial del transporte de cargas del de pasajeros que operaría, en caso de usar las mismas vías, como complementario¹⁶.

Respecto de los corredores ferroviarios y viales, uno de los antecedentes más antiguos de estas propuestas de intervención lo constituye el conjunto de proyectos de corredores ferroviarios incluidos en el "Corredor Ferroviario de Los Libertadores", al que se suman los proyectos viales de la "Autopista Sudamericana" o "Eje Vial del Cono Sur" y el de "Autopista Sao Paulo-Buenos Aires".

El Proyecto de Los Libertadores fue formulado en el marco de la Sociedad Estatal del V Centenario y presentado a la Cooperación Española para su financiación a través del Fondo BID Vº Centenario, creado por acuerdo de este último organismo y el Gobierno de España. Recoge viejos estudios y por sobre todo tiene como objetivo la vinculación interoceánica para el transporte de carga por corredores, en su mayor parte ferroviarios. La propuesta incluía cuatro corredores alternativos en sentido este-oeste y norte-sur que atraviesan territorios de todos los países del Cono Sur, desde Perú y Brasil hacia el sur, muchos de los cuales constituyen la base de lo que se está proyectando y concretando.

Todos estos proyectos son impulsados por la iniciativa privada, dinamizada por la presencia de los grandes grupos transnacionales en la región, que realizan constantes propuestas a los gobiernos nacionales e incluso en los niveles provinciales-estadales, algunas de las cuales son finalmente adoptadas para el desarrollo en el marco de las políticas oficiales.

Existen proyectos de construcción de corredores ferroviarios, en marcha en los niveles provinciales o por iniciativa privada. En todos los casos se trata de proyectos argentino-chilenos, algunos de los cuales cuentan con antecedentes de varias décadas e incluso del siglo pasado. Entre estos se encuentra el Proyecto de FFCC Transandino del Sur entre Bahía Blanca y Lonquimay, con salida al puerto de Talcahuano, que data la década del '70 del siglo pasado, cuando se discutía el primer proyecto del Ferrocarril Transandino. En estos años es impulsado desde Argentina por las provincias de Buenos Aires y Neuquén y por la Unión Ferroviaria, faltando construir 220 km de vías entre Zapala y Lonquimay, 130 en Argentina y 70 en Chile, con un costo de 92 millones de dólares y dos años de obra. Este proyecto había sido retomado en 1985, pero en esa ocasión resultó detenido por oposición de Pinochet.

También, dentro de este último se inscriben las discusiones sobre la conveniencia de reapertura del Ferrocarril Transandino entre Mendoza y Valparaíso, traspasado en 1992 como parte del Ferrocarril Gral. Belgrano a la Provincia de Mendoza.

Estos corredores ferroviarios se encuentran en competencia con los carreteros y el transporte fluvial, pero la incidencia de este medio respecto al conjunto varía según el país. De la misma manera varía la importancia de la utilización del ferrocarril para el transporte internacional de cargas respecto a la utilización total de este modo. El caso de Paraguay y Bolivia¹⁷, países en los que la red ferroviaria se encuentra menos integrada a nivel nacional, es donde mayor proporción adquiere su uso para el tráfico internacional, mientras que Brasil¹⁸ y Chile ocupan los extremos opuestos.

Esta competencia entre corredores viales y ferroviarios se debe a que atraviesan los mismos puntos, generándose en principio una duplicación de la red, con gastos extra que no se miden, mientras que tampoco son tomados en cuenta como infraestructuras complementarias. Esta situación se da también al interior del conjunto de infraestructuras ferroviarias, con la utilización de trochas y capacidades de carga diferentes que dificultan, cuando existe en el trazado, la puesta en operación de corredores bioceánicos. Todo esto se ve agravado ante las políticas nacionales y de los concesionarios que son diferentes en lo que hace a las modalidades de operación, mantenimiento y normativas que hacen a la utilización de las infraestructuras y equipos.

En este marco cabe destacar que el SGT⁵ (Subgrupo Técnico) mantiene reuniones periódicas teniendo como finalidad avanzar en la atenuación de las asimetrías vinculadas al transporte internacional terrestre respecto a la facilitación fronteriza -aduanas integradas-, falta de cumplimiento de leyes y reglamentos en materia de transporte, planteos de las

ventajas del ferrocarril respecto al automotor al no pagar infraestructura caminera.

Otras iniciativas son de menor escala y se refieren a la realización de obras de distinto carácter como la privatización de tramos de vías carreteras y ferroviarias existentes por medio de la concesión de peajes para su mantenimiento. Contemplan la realización de grandes obras de infraestructura por el sistema de concesión de obra pública a riesgo privado, buscando la menor participación posible del estado en la financiación de los proyectos. Entre estas se encuentran las de rehabilitación de los corredores viales y ferroviarios entre Valparaíso, Buenos Aires y Montevideo, adecuándolos a su uso actual que registra un promedio de 800 vehículos diarios y futuro según estimaciones previstas.

Si bien casi todos los corredores planteados incluyen a Argentina en sus decisiones, en la actualidad han cobrado vigor estrategias que vincularían los territorios del MERCOSUR con Chile, Bolivia y Perú. Como el Corredor Bioceánico Central del Sur que tiene a Iquique como puerto de salida hacia el Pacífico y vinculando a Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina.

Paralelamente al desarrollo de los proyectos ferroviarios se despliegan tal vez con mayor intensidad una serie de iniciativas de proyectos de conexión vial. Algunas de ellas están vinculadas a la opción ferroviaria en el marco de grandes proyectos de infraestructura adoptados a las tecnologías de transporte multimodal, por lo que su enumeración podría llegar a ser repetitiva.

El completamiento y la conexión de vínculos de la ruta interoceánica y sus alternativas según tramos, exigen una cantidad de acciones de difícil identificación y evaluación ya que no existe una planificación que integre el total de la región involucrada.

En los últimos años se han dado una cantidad de acontecimientos respecto al conjunto de proyectos vinculados a los corredores, algunos favorables y otros que no lo son.

Por una parte, con signo positivo, en 1992 se firmó un nuevo acuerdo entre Bolivia y Perú en el marco del proceso de integración binacional marco, producto del Programa de Integración Peruano-Boliviano Gran Mariscal José A. de Sucre, por el cual este último cede un corredor y una salida al mar al primero, en las cercanías de la ciudad de Illo, en cuyo territorio será construido un complejo portuario y una ciudad de servicios al transporte y turísticos. Este territorio, que estará conectado por ferrocarril y carretera con Bolivia, recibirá el nombre de Boliviamar.

Por otro lado, en Argentina, el proceso de privatización de los ramales ferroviarios -aún no completado- con la provisión del servicio en el interior del país, con lo que se estarían reduciendo las posibili-

dades de concreción de los corredores anunciados, los que quedarían sometidos al interés privado, el que priorizaría los tramos más rentables frente a la salida definitiva de operación de los ramales que no lo sean.

Respecto a los corredores viales, partiendo de un primer periodo de desarrollo de iniciativas nacionales, dentro del cual se realizaron las principales obras de las redes viales de la macroregión del MERCOSUR, a partir de los años 50 se inició una segunda fase donde se construyeron las primeras infraestructuras y fueron discutidos los primeros proyectos binacionales.

Si del primer período datan las conexiones viales en las fronteras, recién en el segundo serán construidos los primeros puentes para salvar los ríos que en la región ofician de fronteras políticas, entre los que destacan los puentes sobre el río Uruguay. Las iniciativas binacionales mantienen una continuidad hasta hoy, habiendo sido inaugurado el Puente Santo Tomé-Sao Borja, mientras que está avanzando el proyecto del puente que unirá Buenos Aires y Colonia. En una tercera fase, actual, estos proyectos de corredores están siendo enmarcados institucionalmente en estrategias plurinacionales, del mismo tipo que los ferroviarios.

Existen medidas generales, que tienen algún nivel de relación con los corredores de transporte, son los planes maestros de obras de frontera de la Argentina con Chile y con Brasil, y la Comisión Trinacional del Eje Vial del Cono Sur.

En el marco de los planes maestros citados y de las políticas tendientes a la facilitación del transporte, se han impulsando estudios con el objetivo de evaluar el estado y potencial de los pasos fronterizos entre los países del MERCOSUR para su posible adecuación como vías alternas al Pacífico, contemplando la apertura y el equipamiento de nuevos pasos¹⁹.

A modo de síntesis -y demostrativos de la diversidad de localizaciones contempladas- se consideran proyectos vinculados a corredores de transporte, planes y programas identificados en la macroregión, algunos de los cuales tienen incidencia directa en la región de la Cuenca del Bermejo²⁰:

- Puente Colonia-Buenos Aires. Une Uruguay, a partir de Colonia del Sacramento con Buenos Aires.
- Carretera Río de Janeiro-Buenos Aires. Enlace Río de Janeiro y Sao Paulo a Montevideo y Buenos Aires.
- Túnel de Baja Altura entre Argentina y Chile. Evitaría las dificultades de transposición de Los Cacaos que une la ciudad de Mendoza con Santiago de Chile.
- Tren Santos-Arica / Antofagasta. Definida en el Proyecto Libertadores como el Corredor Bioceánico Transcontinental Central. Se conectaría con la parte occidental de las líneas férreas bolivianas desde Santa Cruz de la Sierra hasta Cochabamba.
- Tren Sao Paulo-Buenos Aires. Conjuntamente con el enlace Buenos Aires-Asunción y la comunicación con Montevideo conformarían el Corredor Atlántico, principal eje de la macroregión del MERCOSUR.
- Tren Antofagasta-Asunción-Paraguay. Constituye otro corredor bioceánico.
- Ferrocarril Transandino del Sur. Tramo ferroviario entre Zapala -Neuquén, hasta Lonquimay en la IX región de Chile. Proyecto básico de una conexión ferroviaria entre Bahía Blanca, en el Océano Atlántico y Concepción en el Pacífico. Considerado de importancia estratégica para el desarrollo del Norte de la Patagonia.
- Carretera Rosario-Victoria. Esta carretera que uniría las ciudades de Victoria
- Entre Ríos- con Rosario -Santa Fe- establecería una conexión directa entre el sur de Brasil y Uruguay con Santiago de Chile y Valparaíso, siendo Rosario el puerto principal en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Sería funcional al corredor bioceánico carretero Río Grande-Valparaíso.
- Carretera San Ramón (Bolivia)- San Matías (Brasil). El objetivo es establecer un canal de comercio con Brasil y promover la conexión con Chile y Perú.
- Carretera Pailón-San José (Bolivia). Completaría un corredor de exportación boliviano desde Santa Cruz de la Sierra hasta Puerto Suárez, conectando la mayor zona productora de granos y gran productora de gas natural al puerto en la Hidrovía Paraguay-Paraná y a la frontera con Brasil.
- Carretera La Paz-Guajará-Mirim. Este proyecto conformaría el tercer corredor bioceánico a través de Bolivia, uniendo el sur de Perú a la región norte de Brasil en dirección a Venezuela, buscando comunicar la capital, La paz, a un área de libre comercio, en la frontera con Brasil.
- Desarrollo del puerto de Rosario. El objetivo es transformar al puerto de Rosario en un complejo multipropósito para responder a la demanda del tráfico de la hidrovía Paraguay-Paraná y los buques oceánicos. Por la hidrovía conecta con Bolivia, Paraguay y Uruguay, por ferrocarril y carretera se conecta con el norte argentino, Bolivia y Chile y por el sur y el oeste con Buenos Aires, Bahía Blanca y Córdoba.
- Desarrollo de Puerto Suárez, Puerto Aguirre y Puerto Busch (Bolivia). Siendo un país interior Bolivia cuenta con tres sistemas hidrológicos navegables, uno de ellos la Hidrovía Paraguay-Paraná, en la frontera con Brasil. El objetivo de este proyecto es el desarrollo de las mencionadas terminales portuarias.
- Hidrovía Paraguay-Paraná. Se trata de una Hidrovía internacional que une a Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay a lo largo de 3.500 km. de vías navegables en los ríos Paraguay y Paraná, incluyendo el tramo desde Confluencia a Posadas.

- Mejoramiento del puerto de Arica. Más del 50% del movimiento de carga de este puerto corresponde a Bolivia. El proyecto de mejoramiento tiende a ampliar la capacidad de operación para atraer más cargas, tanto de Bolivia, como del norte de Argentina y centro-oeste de Brasil. - Mejoramiento del ferrocarril Nuevo Central Argentino. El proyecto consiste en la rehabilitación y modernización de la línea férrea que fue transferida a la operatoria privada, en el año 1992. Esta línea une las principales zonas productoras de granos del centro norte de Argentina con los puertos del río Paraná y Buenos Aires.

- Corredores bioceánicos. En 1995 (Arica, Chile) se creó un Grupo de Trabajo Multilateral de Corredores Bioceánicos compuesto por representantes de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, integrándose posteriormente Argentina, Bolivia y Perú. El Grupo de Trabajo tiene por objetivo el establecimiento de Corredores Bioceánicos a través del planteamiento conjunto de proyectos de integración en el contexto subregional.

- Corredor Patagonia Austral. Une la región de Aisen (Chile) con Comodoro Rivadavia, trayecto longitudinal costa atlántica, Río Gallegos (Argentina) y Punta Arenas (Chile). - Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina-Chile. En 1992 un Grupo Técnico Mixto, formado por representantes de las Direcciones de Vialidad y de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países elaboraron un Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, en donde se consignan las acciones para cada uno de los pasos prioritarios (12 pasos).

- Plan Maestro de Pasos Fronterizos Argentina-Brasil. En 1994 se crea, también, un Grupo Técnico Mixto con los mismos objetivos que el anterior.

A partir de los cambios habidos por el nuevo posicionamiento del sector minero-extractivo que en la macrorregión incluye la explotación de oro, plata, petróleo, gas y derivados se plantean en otras subregiones, con escasa dinámica de vinculación bioceánica, como el de la Patagonia Austral, que vincula la región de Aisen, en Chile, con el Puerto de Comodoro Rivadavia en forma transversal y, desde allí a Punta Arenas en Chile. Idéntica situación ocurre con la propuesta del corredor que vincula desde Belén, en Brasil, al Pacífico, a través de puertos en los países andinos.

Cabe agregar algunas reflexiones, con cierta especificidad, en torno a las situaciones que plantean los avances de estas estrategias, la modalidad de las decisiones y quienes intervienen en ellas.

En primer lugar, en todos los casos, las propuestas responden a objetivos de construcción de corredores para canalizar el comercio a encarar por entes privados y, en el caso de los viales, financiados por sistemas de peaje.

Definitivamente se privilegia el transporte de

mercaderías, al transporte de personas, por responder éste a otra lógica -de acuerdo a declaraciones de funcionarios nacionales de los países de la región y expertos del Banco Mundial en reiteradas ocasiones- y que requieren otro tipo de tratamiento y plazos.

En segundo lugar, la constatación de ausencia de un abordaje planificado, y teniendo en cuenta la magnitud de la estrategia en términos territoriales, hace suponer, consecuentemente, que no se están produciendo todas las políticas necesarias para atenuar los efectos que la misma ocasionará.

En la mayoría de los casos se comparte un escenario similar en la localización de estas obras -que se pueden trasladar también a las de energía: asentarse sobre regiones cuya dinámica natural no siempre es tenida en cuenta -cuencas de ríos, sismicidad, riesgos geológicos, etc.-, ausencia de evaluación de intervenciones sobre las sociedades locales -como el arribo de migraciones desencadenadas por las obras, el incremento en el déficit de servicios, el deterioro en la calidad de vida urbana y rural-, y la ausencia casi absoluta de presencia en las decisiones de actores locales y regionales a nivel de pequeños productores, pequeños empresarios y pobladores en general.

Finalmente, si se tienen en cuenta la vulnerabilidad ambiental y social descrita, surge, ineludiblemente, la necesidad de una planificación de las consecuencias de estas obras que tenga en cuenta los períodos que abarcan su concreción y que pueda predecir sus resultados en escenarios que incluyan, al menos, las etapas de difusión, proyecto, construcción, y operación de los emprendimientos y sus consecuencias, tanto sociales como ambientales.

2.3.2.2. La integración en el sector energético: redes transfronterizas y represas

Otro componente de las infraestructuras que facilitan y potencian los intercambios nacionales, internacionales y transfronterizos es la interconexión de los sistemas energéticos, que refuerzan la continuidad física de los territorios integrados.

Se constituyen, entonces, redes de interconexión energética que siguen la lógica ya descrita de dar respuesta a las nuevas condiciones de la producción y del comercio internacional, buscando la mayor rentabilidad y produciendo, en algunos casos, competencias inter e intraregionales.

Surgen nuevos escenarios caracterizados, entre otros aspectos, por la alta participación de actores extraregionales, nacionales y transnacionales, y la baja o nula participación de los actores locales, poniendo en duda, al menos, la funcionalidad de los emprendimientos encarados a un proceso de desarrollo regional equilibrado y sustentable.

Los proyectos de integración del sector energético que se adecuan a las nuevas condiciones

del mercado corresponden a los aprovechamientos hidroeléctricos, las interconexiones eléctricas, gasoductos y poliductos transfronterizos.

De los recursos energéticos existentes en la macrorregión del MERCOSUR el principal potencial lo constituyen los aprovechamientos hidroeléctricos, cuya mayor concentración se encuentra en la Cuenca del Plata, una de las regiones más ricas en recursos hidroeléctricos del mundo.

Otros recursos energéticos significativos de la macrorregión son, fundamentalmente, el petróleo y el gas y, en menor medida, el carbón, el uranio, la biomasa y la energía solar, eólica y geotérmica. De todos los recursos disponibles, los que son factibles de integrar mediante uniones físicas son la electricidad, a través de aprovechamientos hidroeléctricos y líneas de transmisión y el petróleo y el gas a través de oleoductos y gasoductos.

Con relación a los proyectos hidroeléctricos, entre los países de la macrorregión del MERCOSUR, ya existe una importante experiencia de intercambio de energía como la Central Hidroeléctrica de Salto Grande (Argentina-Uruguay), Itaipú (Brasil-Paraguay) y recientemente Yaciretá (Argentina-Paraguay), proyectos éstos que actualmente se adaptan a las condiciones impuestas por la reestructuración económica aunque nacen dentro del periodo de sustitución de importaciones.

Incluyendo el funcionamiento total de Yaciretá, pueden registrarse 17 proyectos de integración en el sector. En este sentido, el proyecto Corpus, unido a Yaciretá e Itaipú constituirá la mayor concentración de energía hidroeléctrica zonal del mundo, con una potencia instalada del orden de los 18.000 MW.

Si bien la mayor concentración de recursos se encuentra sobre el río Paraná, sobre el río Uruguay también existen varios posibles aprovechamientos binacionales en el tramo llamado Alto Uruguay, como Roncador, San Pedro y Garabí.

Otros aprovechamientos binacionales entre Argentina y Bolivia -aunque de mucha menor envergadura- son los que se verifican sobre los ríos Pilcomayo y Bermejo.

Existen otros proyectos de interconexión eléctrica, como por ejemplo entre Argentina y Chile -atravesando la Cordillera de los Andes y vinculando Santiago y Mendoza-; Chile y Perú -vinculación eléctrica entre las ciudades de Arica (Chile) y Tacna (Perú) que no salvan, por ahora, grandes vacíos de áreas de baja y media ocupación.

El otro recurso que ofrece las mayores posibilidades de integración es el gasífero. De los países que integran la macrorregión del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, cinco poseen gas natural: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú.

La mayor concentración de reservas gasíferas de la macrorregión del MERCOSUR se encuentran en cuatro zonas: la Cuenca del noroeste argentino, geológicamente vinculada a la zona de Santa Cruz en Bolivia; la Cuenca neuquina en Argentina, vecina a Chile; la Cuenca austral, donde se vinculan geológicamente Argentina y Chile; y la Cuenca de Camisea en Perú, que podría integrarse con las de Bolivia.

Las cifras de reservas gasíferas citadas a continuación -por total de país y relativas por región- dan cuenta de esta potencialidad.

		Reservas Probadas (MMM)
Argentina	526	
Brasil	166	
Bolivia	119	
Chile	117	
Perú	202	
TOTAL	1.1.30	

				Reservas (MMMm3)
	Probadas	Probables	Posibles	Total
NO Argentino	124	150	530	804
Santa Cruz -Bolivia	118	54	315	487
Perú	202	124	141	467
Total zona	444	328	986	1758

Fuente: Wieggers, Mario. "Integración energética en el Cono Sur". BID / INTAL.

En función de las reservas existentes, comienzan a definirse redes de abastecimiento que vinculan a las regiones proveedoras con las de demanda real o potencial. En líneas generales, los mercados de Brasil y Paraguay serían abastecidos desde los yacimientos del noroeste de Argentina, Bolivia y Perú, mientras que el mercado chileno se alimentaría desde la Cuenca neuquina de Argentina. Uruguay quedaría abastecido desde el Litoral argentino con gas proveniente de ambas cuencas.

En el caso de Argentina, a las reservas existentes en las cuencas del noroeste y neuquina se incorporaría la zona Austral donde se han detectado importantes yacimientos marítimos frente a la provincia de Santa cruz.

La demanda potencial del sudeste brasileño permite concebir la unión de las cuencas del noroeste ar-

gentino y Bolivia, en un comienzo, y posteriormente Perú. La principal característica de esta propuesta es que el actual gasoducto Bolivia-Argentina invierte el sentido de su flujo para enviar gas desde Argentina para reforzar el suministro Santa Cruz-Sao Paulo.

Los cuadros que se incluyen a continuación consolidan las hipótesis planteadas.

Respecto a los proyectos de aprovechamientos hidroeléctricos, la mayor concentración de recursos se encuentra en la Cuenca del Plata -a la que pertenece la Cuenca Hídrica del Bermejo- y buena parte de ellos se localizan en áreas de frontera.

Alas ya operativas Itaipú, Salto Grande y Yaciretá, se sumaría la proyectada Corpus Christi. Esta última central binacional está prevista construirla sobre el río Paraná, 14 km. aguas arriba de las ciudades de Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina).

APROVECHAMIENTOS HIDROELECTRICOS

CUADRO N° 5

RIO	PAISES	PROYECTO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	POTENCIA (M.W.)	E.M.A. GWh (1)	NIVEL ESTUDIOS
PARANA	ARGENTINA	YACIRETA	Generación eléctrica, navegación	3.100	20.000	CONSTR.
		CORPUS	Abastecimiento eléctrico a Argentina, Paraguay y posiblemente Brasil y Uruguay. Facilitará la navegación.	2.880	19.300	P.B.
		ITATI-ITACORA	Compensador de Yaciretá; generación eléctrica, navegación.	1.660	11.300	INV
URUGUAY	ARGENTINA BRASIL	GARABI	Generación eléctrica, navegación, piscicultura. 1.800 6.100 P.B.			
		RONCADOR	Generación eléctrica, navegación, piscicultura	2.700	9.300	P.F.
		SAN PEDRO	Generación eléctrica, navegación, piscicultura	745	3.700	P.F.
PILCOMAYO	ARGENTINA BOLIVIA PARAGUAY	CAIPIPENDI	Generación eléctrica, riego, control de sedimentos y caudales	210	S/D	INV
TARIJA	ARGENTINA BOLIVIA	ASTILLEROS	Generación eléctrica, riego, control de sedimentos	106	504	E.P.
		SAN TELMO	Generación eléctrica, riego.	68	275	E.P.
		POLVAREDA	Riego, compensador del A.H. San Telmo	27	60	E.P.
BERMEJO	ARGENTINA BOLIVIA	ALARACHE	Generación eléctrica, riego, control de sedimentos	24	95	I.
		LAS PAVAS	Generación eléctrica, control de sedimentos, y crecidas, agua potable y riego.	147	288	P.F.
		DESECHO CHICO	Riego, compensador del proyecto Las Pavas.	36	78	E.P.
BENI	BOLIVIA BRASIL	ARRAZAYAL	Generación eléctrica, riego, control de sedimentos	166	526	P.F.
		CACHUELA	Generación eléctrica	40	S/D	S/D
		ESPERANZA				
YAGURARON	BRASIL URUGUAY	PASO CENTURION	Generación eléctrica	32	S/D	INV
		TALAVERA	Generación eléctrica	6	S/D	INV

CUADRO N° 6

PROYECTO	DIAMETRO (PULGADAS)	LONGITUD (KM)	VOLUMEN TRANSP. (10 ⁶ M3/DIA)	COSTO TOTAL (10 ⁶ U\$S)	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
1.1-PROYECTO METHANEX SAN SEBASTIAN (ARG)-CABO NEGRO (CHILE)	12	48	2 2	5	Provisión de gas a la planta Methanex, productora de metanol. Gasoducto en construcción.
1.2-PROYECTO GAS ANDES LA MORA (ARGENTINA)-SANTIAGO (CHILE)	24	467	6 a 10	284	Con las obras complementarias, la inversión se eleva a U\$S 1000x10 ⁶ : C.T. Nueva Renca y obras de Metrogas, Chile y ampliación de gasoducto Centro-Oeste en Argentina
1.3-GASODUCTO TRASANDINO NEUQUEN (ARGENTINA) SANTIAGO (CHILE) Y OTRAS CIUDADES	24/26	806	8 a 10	870	Con las obras complementarias, la inversión total se eleva a U\$S 1700x10 ⁶ . Ramales: 322 km.
1.4- PROYECTO GAS SUR NEUQUEN (ARGENTINA) -VIII REGION (CHILE)	12	350	0,7 a 2,7	160	Abastecimiento al mercado industrial y residencial del Sur de Chile. Con las obras complementarias la inversión se eleva a U\$S 220-250 x 10 ⁶ . Gasoducto en estudio.
2.1-N.O. ARGENTINO-SAN PABLO AGUARAGÜE (ARGENTINA) SAN PABLO (BRASIL) Y OTRAS CIUDADES	38/42	3.100	8 a 39	2.665	Provisión de gas al mercado de Argentina, Paraguay y Brasil
2.2-PARANA (ARGENTINA)-URUGUAYANA (BRASIL)	S/D	465	2,3	130	Abastecimiento de gas a una central térmica de 300 MW a construir por Brasil. Gasoducto en estudio
2.3- AGUARAGÜE (ARGENTINA) PORTO ALEGRE (BRASIL)	S/D	S/D	10	S/D	Abastecimiento a Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones (Argentina) y Sao Borja - Porto Alegre (Brasil)
3.-PARANA(ARG.)-FRAY BENTOS (R.O.U.)	18	265	3	80	Abastecimiento de gas para la C.T. Fray Bentos Uruguay y ciudades de la prov. de Entre Ríos (Argentina) y posible extensión a Montevideo
4.1-GASODUCTO SANTA CRUZ-SAN PABLO RIO GRANDE(BOLIVIA)-SAN PABLO (BRASIL) Y OTRAS CIUDADES	16 A 32	1.803	8 a 30	1.860	Se construirá por una sociedad constituida por PETROBRAS e YPFB, que podrán hacer participar a otros socios, nacionales e internacionales. Ramales: 1.258 km.
4.2- RIO GRANDE-PTO. SUAREZ (BOLIVIA)	20	557	7	223,5	Alimentación a la central térmica Pro. Suarez, a construir, que abastecerá áreas de Brasil (Matto Grosso)
5.1- BOLIVIA/ARGENTINA-TOCOPILLA (CHILE)	S/D	830/1.030	2 a 4,1	500 (AR) 400 (BOL)	Abastecimiento para generación eléctrica y como alternativa producción de GNL p/ exportar a Japón.
6.- VUELTA GRANDE (BOLIVIA) ASUNCION (PARAGUAY)	12/14	846	0,3 a 3,2	95	Abastecimiento al mercado residencial, industrial, - gener. eléctrico y transporte (GNC) Ramales: 1.075 km. Las inversiones adicionales suman U\$S 75 x 10 ⁶
CAMISEA (PERU)-SANTA CRUZ (BOLIVIA)	30	1.300		700	Abastecimiento a Brasil

Fuente: M. Wiegiers - "Integración energética en el CONO SUR" - BID / INTAL . 1997

Sobre el Río Uruguay se realizaron estudios sobre 22 posibles proyectos entre los cuales, y como ya se mencionara, estaban los de Roncador, San Pedro y Carabí, quedando finalmente este último seleccionado.

Respecto a la cuenca del Pilcomayo existe un proyecto de localización de una represa de propósitos múltiples -reducción de sedimentos, regulación del caudal, riego y generación de energía- en el sudeste boliviano, en la zona de Caipipendi.

Los estudios realizados en la cuenca del río Bermejo identificaron una serie de proyectos de posible realización, situados en territorio argentino y boliviano. Se llegaron a desarrollar las propuestas de aprovechamientos binacionales de Astilleros, San Telmo, Polvareda, Alarache, Desecho Chico, Cambarí, Las Pavas y Arrazayal, quedando finalmente seleccionados estos tres últimos emprendimientos, considerados con mayor detalle en el apartado 3.1.3.

Respecto a las interconexiones eléctricas, la integración de Itaipú-Corpus-Yacyretá implicaría grandes ventajas para la optimización de la oferta eléctrica en la región. La interconexión de este "anillo hidroeléctrico" con los sistemas nacionales implicarían no sólo el incremento de la seguridad de abastecimiento de los mercados eléctricos, sino también ahorros de inversiones y de costos.

Entre otras redes de integración transfronteriza se mencionan las interconexiones eléctricas entre: Argentina-Brasil - donde la central hidroeléctrica Garabí permitiría conectar y complementar la operación de los sistemas eléctricos de ambos países-; entre Argentina-Chile -a través del paso de la cordillera entre Las Cuevas y Caracoles, teniendo como puntos terminales las estaciones transformadoras Gran Mendoza y Polpaico-; entre Brasil-Uruguay -existen dos proyectos, interconexión entre C.T.Candiota (Brasil).San Carlos (Uruguay) y Libramiento (Brasil) -Rivera (Uruguay): entre Argentina-Brasil -entre Santo Tomé y Sao Borja.

Este proceso de expansión de redes de interconexión energética se registra también en el recurso gasífero, potenciado por las reservas existentes en la macrorregión, según ya fuera reseñado.

En el caso específico de Argentina, el excedente de este recurso y el cambio en el marco legal²¹ ha permi-

tido la exportación de energía y, por consiguiente, una expansión en el sector, muy importante.

Ala interconexión existente con Chile (Gasoducto Gas Andes) se prevé la conexión con Uruguay y Brasil. La demanda del mercado chileno se vincula, fundamentalmente, a empresas generadoras de electricidad, lo que marca una tendencia en las estrategias que definen los grupos empresarios.

En la actualidad se están desarrollando diversos proyectos, con distinto nivel de avance, que dan cuenta del dinamismo de este sector en Argentina:

El ya mencionado Gasoducto Gas Andes ha permitido la primera interconexión con Chile. Este ducto se extiende desde Estación La Mora -sur de Mendoza- hasta San Bernardo -a pocos kilómetros del sudoeste de Santiago- y transporta gas generado en Loma de La Lata -Provincia de Neuquén.

Existen otros cinco emprendimientos, actualmente en construcción. Tres de ellos -Del Pacífico, Atacama y Methanex- interconectarán a Argentina y Chile; Uruguayana con Brasil y el gasoducto Cruz del Sur o Buenos Aires-Montevideo con Uruguay.

El Gasoducto del Pacífico (extensión 530 km), unirá el yacimiento neuquino de Loma La Lata con la VII Región de Chile y comenzaría a operar a partir de diciembre de 1999.

El Gasoducto Atacama (extensión 928 km), que transporta gas de la cuenca salteña desde Cornejo -Salta- hasta Mejillones -II Región de Chile-. Se prevé que estará operativo en abril de 1999.

El Gasoducto Methanex (extensión 105 km), conectará Tierra del Fuego y Punta Arenas -Chile- para el abastecimiento de la empresa Methanex, una de las más importantes empresas productoras de metanol del mundo. Estará operativo a partir de marzo de 1999.

El Gasoducto Uruguayana (extensión 435 km), permitirá la integración energética con el Sur de Brasil. Este ducto unirá Uruguayana y Porto Alegre, transportando gas de la cuenca neuquina.

El Gasoducto Cruz del Sur o Buenos Aires-Montevideo (extensión 210 km), es un ducto subfluvial que parte de las cercanías de Punta Lara hasta las proximidades de Colonia, hasta seguir -en forma enterrada- hasta la ciudad de Montevideo. Transportará gas desde los yacimientos de Tierra del Fuego y Neuquén, abasteciendo a las localidades de los departamentos de Colonia, San José, Canelones, Montevideo y una derivación hasta Porto Alegre.

El Gasoducto Norandino (extensión 1060 km), transportará gas desde la cuenca Pichanal. Se iniciaron las obras en julio de 1998 luego de superar situaciones conflictivas derivadas de la traza del ducto que atraviesa zonas de una gran riqueza ecológica.

El Gasoducto MERCOSUR (extensión 3100 km), transportará gas natural desde la cuenca del noroeste argentino hacia Paraguay y los estados del sur y sureste de Brasil. El cronograma original prevé que podría estar operativo en el año 2002.

El Gasoducto Paysandú (extensión 17,5 km), atraviesa el límite del Río Uruguay transportando gas de la cuenca neuquina. Se completó el 80% de la obra y constituirá la primera exportación de gas a Uruguay. La traza del gasoducto es paralela a la Ruta Nacional 135 del lado argentino y cruce del río Uruguay por el Puente Internacional que une las localidades de Colón (Argentina) y Paysandú (Uruguay).

Existe una permanente búsqueda de demandas para extender, dentro de la macrorregión, las redes de ductos transfronterizos, políticas que externalizan las empresas involucradas.

Con respecto a las redes de oleoductos, a partir de la privatización del sector, se ha producido un incremento significativo en las intervenciones.

La macrorregión del MERCOSUR integra países de gran potencial de hidrocarburos, como Argentina y Bolivia, que han llegado a un nivel de compromiso de casi las 2/3 parte de sus territorios, acompañada actualmente con una campaña de exploración en altamar, a partir de pozos de extensión con aplicación de nuevas tecnologías extractivas (onshore).

Por último, cabe señalar otro proceso que se está produciendo recientemente en la macrorregión -en especial en el norte (Amazonia) y en el sur (Patagonia)- de exploración y explotación por parte de empresas australianas, sudafricanas, canadienses, francesas, etc. -asociadas a capitales locales o no- para la extracción de minerales preciosos y roca (en especial de uso industrial) ratificando, en todos los casos, una vocación presente desde los aprovechamientos precolombinos y posteriormente como proveedor mundial.

Respecto a la franja central -la región de la Cuenca del Bermejo- hasta ahora la que reúne la mayor cantidad de intervenciones, tanto del sector transporte como energía, agrega algunos proyectos vinculados a esta nueva modalidad minero extractiva.

3.

LA REGION DE LA CUENCA HIDRICA DEL RIO BERMEJO

Para poder comprender el proceso de conformación del territorio de esta Cuenca es necesario contextualizarla en un proceso mayor -y que la comprende- la ocupación de los territorios de la macrorregión del MERCOSUR y su inserción en el contexto internacional.

3.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL

La Cuenca Hídrica del Río Bermejo, con una superficie de más de 110.000 km² -compartida por Bolivia y Argentina- forma parte de la Cuenca del Plata que abarca 3.000.000 km² y que drena las aguas de casi la cuarta parte del continente sudamericano.

El Río Bermejo -con una longitud de unos 1200 km- vincula dos ámbitos geográficos importantes, la Cordillera de los Andes y el sistema de los ríos Paraguay y Paraná, atravesando completamente la llanura chaqueña.

Esta diversidad geográfica y ambiental determina también procesos histórico-sociales diferenciados, con una historia común de explotaciones extractivas que la fueron transformando en un área marginal, desde el punto de vista productivo, de baja densidad de población y con indicadores de pobreza de los más elevados del país.

3.1.1. La conformación de la región: de la macrorregión del MERCOSUR a la región de la Cuenca del Bermejo

A raíz del surgimiento de nuevos mercados para los productos latinoamericanos, regiones enteras de estos países se orientaron a la provisión de mercaderías, en su mayor parte alimentos y materias primas. Esto fue posible gracias a los adelantos tecnológicos en materia de transporte, con la intro-

ducción de la propulsión a vapor que dió origen al ferrocarril y potenció la navegación; y a la industrialización incipiente de los productos ganaderos, con el saladero en el siglo XIX y más adelante, a comienzos del siglo XX, los frigoríficos.

Las condiciones para el mantenimiento de la expansión económica y comercial de los países latinoamericanos dependían en gran medida de la disponibilidad de tierras para el cultivo de los cereales y la ganadería, por lo que, a partir de 1860 se daría la llamada "Guerra al Indio" o la "Conquista del Desierto", tanto en el área patagónica como en la región del Chaco, que llevaría a la incorporación de nuevas tierras aptas. A esto se sumaban las necesidades de obras de infraestructura de transporte para llevar la producción a los puertos de salida de las exportaciones, por lo que a lo largo de las costas del Cono Sur se reequiparon y construyeron puertos, los que fueron vinculados a las regiones productoras de bienes de exportación por redes ferroviarias.

Lo que en un comienzo era una articulación de sectores extranjeros a cargo de las inversiones en infraestructura de transportes y la comercialización y sectores locales terratenientes a cargo de las actividades productivas fue derivando en una mayor penetración de capitales extranjeros en la minería y otros productos primarios. Por otro lado, las mismas sociedades neocoloniales asumieron el rol de consumidoras de productos manufacturados de origen europeo, que compitieron con éxito con la producción artesanal de las economías regionales, que resultaron finalmente desestructuradas.

La integración de los territorios de la macrorregión

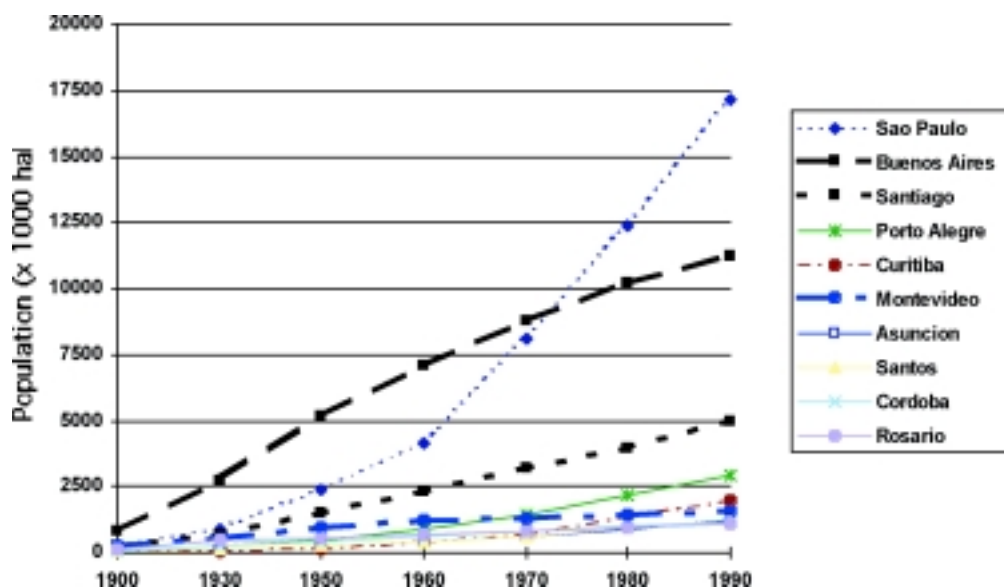
del MERCOSUR a los circuitos del modelo agro-exportador muestra una mayor fragmentación y el desarrollo desigual de los territorios, con la constitución de áreas integradas y marginadas y de enclaves, en base a la división internacional y regional de la producción.

El equipamiento de los territorios realizado durante este periodo determinó las características que asumiría la estructuración de los territorios del MERCOSUR en los periodos posteriores hasta la actualidad (fin del siglo XIX y principio del siglo XX).

3.1.1.1. El agotamiento del orden neocolonial. El modelo de sustitución de importaciones, 1930-1980

Los efectos territoriales en los países del MERCOSUR, condujo a la concentración que se manifestó en la consolidación de los grandes centros metropolitanos industriales de Sao Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires, para el aprovechamiento de las economías de escala y de aglomeración, a la vez que se constituían en grandes mercados de consumo y reserva de mano de obra. Esto llevó tanto a la ruptura de las economías regionales dedicadas a la producción de bienes locales por ventajas comparativas naturales, como al surgimiento de nuevas oleadas migratorias, esta vez del campo a la ciudad, y en el caso argentino, también desde países vecinos.

GRAFICO N°6: EVOLUCION DE LA POBLACION DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL CONO SUR 1960-1990 (Ciudades de mas de 1 millón de habitantes en 1990)



Elaboracion: Elsa LAURELLI y Alejandro SCHWEITZER, con fuentes de MORICONI, F. 1994. Nota : en líneas gruesas las capitales nacionales.

Grandes áreas de los centros metropolitanos y otras ciudades con localización de actividades industriales fueron equipadas con la infraestructura básica y mínima para el mantenimiento del creciente número de habitantes, garantizando las condiciones generales de producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

Estas localizaciones tenían las ventajas de economías de escala y menores costos de transporte y, sobre todo, del aprovechamiento de las infraestructuras preexistentes, del periodo anterior -como el ferrocarril- o las nuevas que eran provistas por el Estado, como la construcción y equipamiento de puertos y redes de carreteras.

Las nuevas formaciones territoriales terminaron segmentando todavía más los territorios nacionales, con cada vez mayores desigualdades en el desarrollo de las regiones. En los países de mayor tamaño del continente los estados nacionales impulsaron además el desarrollo de la industria siderúrgica y metalúrgica y la exploración y explotación de petróleo, ante los requerimientos de los sectores industriales en expansión. En México antes de la guerra, en Brasil y Argentina durante ésta y en los años posteriores. Por otro lado, se comenzaron a desarrollar los primeros proyectos de aprovechamiento de los ríos para la generación de la energía hidroeléctrica necesaria para las actividades industriales.

Las poblaciones que acompañaron en general a estos proyectos continuaron dependiendo de actividades

productivas marginales -con dinámicas recesivas o estancadas-, habitando territorios poco dotados, casi sin ninguna ventaja competitiva, e incluso ambientes degradados por la sobreexplotación a que fueron sometidos en períodos históricos anteriores.

Los últimos cuarenta años fueron testigos del auge, desarrollo y estancamiento del modelo económico que produjo los denominados "polos de desarrollo", "focos industriales y/o energéticos" o "Grandes Proyectos" y "Proyectos de Desarrollo Integral de Cuencas". Todo ello constituyó una modalidad significativa de intervención del Estado -con escasa participación del capital privado- en función del logro del objetivo de un "desarrollo equilibrado". Productos característicos de una primera etapa de internacionalización del capital, de apropiación y dependencia de tecnologías de una región a otra y de producción de bienes a partir de la definición -a nivel mundial- de las áreas predominantemente denominadas "consumidoras" y las asignadas como "productoras".

3.1.1.2. La ocupación de los territorios y la definición de las fronteras políticas

La delimitación de las fronteras políticas estuvo dominada por la competencia entre Francia e Inglaterra por el control de los puertos -a partir de los cuales dominaba la campaña- y la libre navegación de los ríos Paraná, Paraguay y el Río de la Plata, en su articulación con intereses regionales y locales. Después de la segunda mitad del siglo XIX en el sur de Brasil, el Uruguay y la región pampeana de la Argentina se comienza a poner en marcha el modelo agroexportador, que permitiría la inserción relativamente progresiva en las condiciones de comercio predominantes a nivel internacional. En primer lugar, a partir de cereales y algunos recursos mineros y forestales, posteriormente con la instalación de los frigoríficos y la exportación de carne hacia Europa Occidental.

Las condiciones endógenas para la continuidad de estas dinámicas y también del propio modelo eran la expansión del área explotada. Según estas orientaciones Brasil desarrolló una política de ocupación de territorios hacia el sur, avanzando sobre las fronteras de Uruguay y Paraguay, mientras que la Argentina ocupó el Chaco y la Patagonia y Chile se extendió hacia el norte sobre Bolivia y Perú y hacia el sur, también sobre la Patagonia.

Todos estos procesos de ocupación de territorios fueron acompañados por la formación y corrimiento de fronteras internas -fenómenos poco estudiados con detenimiento- la construcción de ciudades y el equipamiento de los territorios con infraestructura de transporte, ferrocarriles, puertos, etc. constituyéndose en cabeceras de redes de transporte que vinculaban estos territorios con los mercados europeos.

Los grandes centros urbanos de la macrorregión del MERCOSUR recibieron entre 1870 y 1914 importantes flujos de inmigración europea y, a partir de la década del '30, con la crisis del modelo agro-exportador, fueron los territorios en los que se pasaría a concentrar las localizaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, orientado a los mercados internos. Los resultados de la aplicación de este modelo significaron la concentración del crecimiento en los grandes centros urbanos ya existentes, en particular en Buenos Aires, Montevideo, Santiago de Chile y São Paulo y otras ciudades del interior de Brasil y Argentina.

Los años '70 del pasado siglo significaron la definición de la hegemonía, en particular en la Cuenca del Plata. Después de la Guerra de la Triple Alianza (1865- 1870), la Guerra del Pacífico (1879-1881) y, ya en este siglo la Guerra del Chaco, quedaron sentadas las bases para la definición de las fronteras. El otro proceso que acompaña es el de la formación y consolidación de la unidad de los estados nacionales. Los territorios fronterizos recibieron, a partir de esos momentos la localización de equipamientos militares y la realización de mecanismos restrictivos sobre poblaciones y actividades, en el cuadro de la vigencia de las "hipótesis de conflicto".

El desarrollo industrial y demográfico de estos territorios generó las primeras demandas de construcción de represas hidroeléctricas; en primera instancia al interior de cada país, luego a lo largo de los ríos fronterizos, lo que significó el desarrollo de las primeras iniciativas de integración física bi-nacionales.

Durante este período, también, fueron construidas nuevas infraestructuras de transporte, nuevas implantaciones industriales, siderúrgicas, mineras, petroleras, etc. Las infraestructuras de transporte de los años '50 y de generación de hidroelectricidad en 1970 significaron una nueva etapa en la ocupación de los territorios y en el ordenamiento territorial bi-nacional fronterizo.

3.1.1.3. La Reestructuración Económica internacional y la Internacionalización regionalizada. Los modelos posfordistas, 1980 hasta la actualidad

A lo largo del período reciente se comienzan a manifestar los elementos de una nueva configuración territorial, un nuevo mapa, que se va construyendo a lo largo de los últimos treinta años. En este escenario se van a ubicar las nuevas transformaciones territoriales producto de la aplicación de estas políticas.

Desde los objetivos del proceso integrador en esta etapa reciente, se puede suponer que los efectos tendrán correlato en alteraciones a nivel de circuitos de producción-distribución, en su expansión en el ámbito de nuevos mercados nacionales e internacionales y su repercusión a nivel regional y local.

Estos efectos se producirán alterando su diná-

mica y/o su propia estructura -en aquellos que ya existen en regiones dentro de su país, o comparten países vecinos o son parte de un circuito transnacional-, produciendo consecuencias que van de un desarrollo expansivo a su reconversión y/o desaparición.

Este proceso se ve acompañado de nuevos requerimientos de infraestructuras regionales y aún locales, tanto de comunicaciones y transporte como de energía, con iniciativas para la construcción de nuevas grandes obras, las que podrán o no asociarse espacialmente a nivel de la localización de los procesos antes señalados. Como en toda política que implica la posible expectativa de generación de empleo, se visualiza la presencia incipiente de fenómenos migratorios, -los que se pueden suponer aumentarán en la medida en que comience a cristalizar la nueva dinámica territorial- de muy diversas características, acrecentados por los efectos de las políticas de ajuste²².

El nuevo rol que asume el Estado en el marco de la reformulación de sus funciones y la disminución de su capacidad de regulación incidirá sobre la modalidad de gestión de las obras de infraestructura, en la inserción del sector privado en ellas y en la disposición de mecanismos destinados a la satisfacción de las demandas sociales que estas nuevas implantaciones produzcan, tanto en cuanto al nivel de satisfactores urbanos como de atención a la problemática de empleo, salud, educación, seguridad, ambiental, migraciones, etc..

En la macrorregión del MERCOSUR los procesos de integración son más débiles si los comparamos, p.e. con los europeos y, por el momento, restringidos a objetivos comerciales -aún poco estables- en el que se desatan los mismos procesos de internacionalización regionalizada pero con efectos más disgregadores por el nuevo rol asumido por los estados.

Los avances en los procesos de integración y la incorporación de expresiones de actores externos a la región, de los distintos niveles de gobierno y otros actores de las sociedades locales permiten aislar varias situaciones territoriales diferenciales²³:

a) Centros Metropolitanos Integrados al sistema internacional -que se constituyen en las denominadas "ciudades mundiales", articulados o no en la megalópolis del sudeste-, proveedores de servicios, centros de decisión económicos, políticos y financieros, sede las grandes empresas transnacionales, de gobiernos nacionales y organismos internacionales, etc. En la macrorregión este rol parece estar concentrado en pocos centros que se disputan la hegemonía regional, como Sao Paulo, Buenos Aires y Santiago de Chile, y aspirarían a integrar la lista otros centros de Brasil y, también, Montevideo.

a.1) En oposición a éstas estarán las regiones metropolitanas que se verán progresivamente excluidas, que pasarán a sufrir los efectos de la disminución de la dinámica económica sobre los demás aspectos sociales, políticos y ambientales.

b) Regiones sin contacto físico²⁴, de las cuales pueden derivar las siguientes situaciones tipo:

b.1) Entidades territoriales cuyas actividades principales recibirán impactos "favorables", experimentando aumentos en su nivel productivo. Algunas de estas regiones sin contacto físico, podrían tenerlo realizando obras de infraestructura, algunas de las cuales ya estarían programadas, supliendo en algunos casos con escaso costo la función de obras de gran envergadura e importante impacto ambiental.

b.2) Áreas receptoras de impactos "desfavorables", es decir, una unidad regional que presentará procesos de disminución de los niveles de actividad económica.

b.3) Territorios que resultarán excluidos del modelo, en los que podrá implantarse eventualmente algún emprendimiento del tipo de enclave, sin difundir ni generar beneficios para la región receptora.

c) Regiones fronterizas, que por sus características tendrán acentuadas repercusiones positivas y/o negativas relativas a problemas de transporte, de personas y bienes y obras de vinculación internacional y su inclusión o ausencia en programas de inversión productiva y de índole social necesarios para prevenir o potenciar los efectos derivados.

d) Regiones donde se realizarán grandes obras de infraestructura, tanto energéticas como de transporte que resulten necesarias para apoyar la actividad económica, nacional o internacional. Tanto las que reciban sólo la implantación, como las afectadas por un impacto negativo y/o positivo de las actividades económicas. En este caso también pueden darse dos situaciones tipo, en base a si la localización de los emprendimientos se da en regiones fronterizas o regiones sin contacto físico. Pueden plantearse otras alternativas, en base al tipo de obra, beneficios esperados a la región de implantación, etc.

De todas las situaciones planteadas, donde ya se manifiestan decisiones de compromiso territorial desde el modelo económico actual es, indudablemente, en el caso de regiones afectadas por grandes obras de infraestructura y proyectos de desarrollo de cuencas.

DATOS DE BASE DEL CONO SUR (MERCOSUR y países signatarios de los acuerdos 4+1)

CUADRO 7

MERCOSUR	Cuenca del Plata Asociados (4+1)					
Agrupamiento y País	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	BOLIVIA	CHILE
Superficie en mill. km	2,780	8,511	0,406	0,178	1,098	0,748
Población en mill. Hab.	32,615	146,825	4,152	2,955	7,466	13,348
Densidad hab/km	11,7	17,2	10,2	16,6	6,8	17,3
Pob. Urbana %	86,2	76,9	47,5	85,5	51	85,6
Crecim. Dem. (% anual)	1,47	1,93	2,7	0,6	2,5	1,66
Crecim. Pob. Urb. (% anual) 60-93	2	2,4	4	1	3,9	1,6
Ciudad de mayor número de habitantes (en millones)	Buenos Aires	Sao Paulo	Asunción	Montevideo	La Paz	Santiago
Otras ciudades con más de un millón de habitantes	11,2	17,1	1,2	1,5	1,1	4,9
% pob en ciudades de más de un millón de habitantes	2	14	0	0	0	0
Indice de Desarr. Humano (índice y rango) 1993	49	47	36	45	33	42
Alfabetización adultos	Elevado 30	Medio 58	Medio 85	Elevado 32	Medio 111	Elevado 33
PIB 1993, en mill. u\$	0,885	0,796	0,704	0,883	0,584	0,882
PIB 1993, por habitante	96	82,4	91,5	97	81,5	94,7
Distribución De ingresos	255,6	444,2	6,8	13,1	5,4	43,7
Decil alto	8350	5500	3340	6550	2510	8900
Decil bajo	31,6	41,7	29,2	25,9	40	38,3
	2,3	1,1	2	3,8	1,5	1,9

Elaboración Alejandro Schweitzer (1996). Fuentes: datos de población, salvo indicado, para los países del Mercosur, de INDEC; IBGE; DGEEC e INE (1993 y 1996). Datos de Bolivia, Chile y Perú y datos de población en Asunción, La Paz y Lima de GEOPOLIS (1994). Datos de población urbana de CEPAL (1995). Datos de Desarrollo humano y de alfabetización de PNUD (1996). Datos de PIB de BIRD y Banco Mundial (1995); y de distribución de ingreso por deciles de CEPAL (1995). Nota: Los datos de censos de Argentina y Brasil corresponden a 1991, los dato de Chile, Paraguay y Perú de 1990 y del Uruguay de 1985.

3.1.2. Dinámicas fronterizas, redes y sistemas urbanos: de la macrorregión a la Región de la Cuenca

Si bien son numerosos los trabajos y estudios de caso sobre fronteras políticas, y bastante menores los que se centran sobre las franjas o frentes pioneros, son muy escasos los estudios sobre la relación entre estos dos elementos del territorio, limitados en general al estudio de los procesos de "penetración" de un país en otro, en el caso de la macrorregión en el marco de enfoques muchas veces vinculados a la etapa de vigencia de las hipótesis de conflicto.

La idea de frontera varía según el momento histórico y lugar. No es lo mismo para un agricultor colono que para un poblador que siempre vivió así, sobre su propio territorio, tampoco es el caso de uso y apropiación sin ocupación, sino que se plantea la existencia de una estructura de asentamiento permanente, no necesariamente densa. La formación de la frontera es un proceso dinámico, que interrelaciona población, tierra y estructura espacial-productiva. Durante el desarrollo de la frontera los elementos se articulan

tomando características básicas como la formación de una estructura agraria dinámica, debida generalmente a la falta de regulaciones sobre el uso y ocupación de la tierra, a la cantidad de tierras disponibles, migración y colonización, tipo de producción, tecnología, etc.

El concepto de frontera -aplicada al límite de la actividad agrícola- en la definición de los procesos de ocupación de tierras nuevas, hace referencia a la extensión de la colonización, las áreas pioneras, fronteras agropecuarias, etc. Diferencia entre "zona ocupada y tierras nuevas, sin asentamientos humanos permanentes"²⁵. La frontera, desde este punto de vista es la "franja de transición entre un espacio ocupado en forma estable y continua por una cierta sociedad y otro que, desde el punto de vista de dicha sociedad en un particular momento de su desarrollo, se encuentre libre."²⁶

El desarrollo y el potencial de las franjas pioneras son determinados por las dinámicas de la economía más que por el medio natural, pero por otra parte los territorios receptores del avance pionero resultan

transformados por la irrupción de nuevos usos, e incluso por una primera ocupación con una actividad inserta en un circuito de producción que al menos inicialmente es externo al área. Esta irrupción es la que genera también, en algunos casos, el rápido agotamiento de los recursos del suelo. Por otro lado, es la expansión de las infraestructuras de transporte la herramienta que permite la mejora de las condiciones de accesibilidad a nuevas tierras, asociada también al equipamiento de los centros poblados con servicios básicos.

En los últimos años, con el avance de los procesos de integración regional en la macrorregión el MERCOSUR, el estudio de los procesos de formación y las dinámicas de las franjas pioneras y fronteras agrícolas no puede quedar limitado por las fronteras políticas nacionales. Al menos dos factores llevan a esta consideración.

Por un lado, desde el punto de vista de los acuerdos de integración, están definidos desde antes del año 1991, mecanismos para la formación de empresas binacionales, los cuales, junto al progresivo levantamiento de las restricciones impuestas por las legislaciones de fronteras a la adquisición de tierras por extranjeros en estas zonas, permitirían definir un marco legal para la extensión de la producción agropecuaria por sobre las fronteras, legalizando tanto los fenómenos de "penetración" como eventuales "traspasos" de las fronteras políticas por las franjas pioneras.

Las diferencias entre los dos lados de las fronteras nacionales e internacionales de la región pueden ser caracterizadas como de fuertes asimetrías, aunque la expresión de las mismas está sujeta a la existencia de condiciones para la realización de las interacciones. En el caso de la Cuenca del Plata, las fronteras políticas no coinciden con las físicas y ambientales, los ríos que las delimitan sirven y sirvieron a lo largo de la historia tanto de separación como de vía de integración.

Existen además grados de asimetrías diferentes, fuertes o débiles según los tramos, que se expresan en diferentes modalidades de organización de los territorios a cada lado en, al menos, los tres siguientes aspectos:

- Asimetrías en la intensidad de ocupación del territorio, las dinámicas poblacionales, calidad de vida, comportamientos demográficos -sobre todo movilidad diaria, estacional y migraciones-, en la provisión de servicios y redes de infraestructuras, en la localización de actividades y la dinámica de las mismas.

- Asimetrías en la integración a los respectivos territorios nacionales y al interior de la región fronteriza, que dependen de las relaciones con los circuitos económicos y redes de transporte -de integración física- que los vinculen a los centros metropolitanos nacionales y los conecten a los corredores de exportación y puertos;

- Asimetrías administrativas y jurisdiccionales, según los grados de autonomía que permiten las respectivas constituciones nacionales, estatales -o provinciales-, a nivel municipal y local, etc. Estos grados definen las condiciones para el desarrollo de políticas de ordenamiento territorial para los diferentes niveles de decisión. En el caso argentino y brasileño se superponen políticas, instrumentos y legislaciones provenientes de los distintos niveles de gobierno, que terminan condicionando la participación de los grupos y actores locales. Otras características son las derivadas de los actuales procesos de integración regional y las políticas de descentralización. La misma situación se plantea con Bolivia, que cuenta además con un sistema unitario en el marco de un profundo proceso de descentralización.

La mayor parte de las fronteras políticas están determinadas por límites físicos que coinciden sea con los ríos de la Cuenca del Plata o las altas cimas de la Cordillera de los Andes. Son escasos kilómetros de frontera seca los que no responden a esta lógica histórica de delimitación. Por otro lado, gran parte de las líneas de delimitación de las fronteras separan ecosistemas comunes, e incluso circuitos económicos y relaciones sociales anteriormente integrados.

Las vías navegables, en particular las que forman la Cuenca del Plata, han significado el medio a partir del que se desarrollan los primeros precedentes de los actuales acuerdos y experiencias de integración, aunque casi siempre de manera reducida, con proyectos de diversa escala. Desde los grandes elefantes de Itaipú, Salto Grande y Yaciretá -enclaves de generación de energía hidroeléctrica- hasta la unificación de los controles de frontera, los países de la Cuenca vienen intentando, en numerosas ocasiones, actuar sobre las poblaciones y actividades de estas regiones fronterizas. Por otra parte, los flujos de transporte de fuerza de trabajo y las migraciones estacionales suelen ser de carácter permanente, estructural. Los primeros decididos y realizados por actores externos a la región fronteriza, los segundos por actores de la región, aunque no siempre coincide con las áreas de contacto inmediato.

Los flujos coyunturales, tanto de mercancías como de fuerza de trabajo temporaria son orientados según las variaciones de cambio -también externas a las regiones fronterizas- y los precios de algunos productos, con la diferencia que en este caso es el carácter fronterizo el que promueve las interacciones.

En esta lógica, las dinámicas fronterizas son resultado de fenómenos de complementación entre economías regionales y nacionales basadas en cierto grado de diferenciación y sujetas a intervenciones decididas en niveles superiores cada vez más alejados²⁷.

En los actuales procesos de integración son los actores correspondientes a los niveles locales de estas

regiones los primeros interesados en definir un marco legal y formal -administrativo y jurisdiccional- que permita encuadrar estas dinámicas y desarrollar políticas conjuntas, pasando de ser territorios receptores de fenómenos generados a partir de factores externos a intervenir en el manejo de las mismas y la formulación de nuevas iniciativas.

Dentro de este proceso de dinámica de fronteras complementarias, de menor intensidad -son las mencionadas pares de frontera, p.e. de Brasil-Argentina sobre la alta cuenca del Río Uruguay, los ríos Pepirí Guazú, San Antonio e Iguazú, de Argentina-Paraguay y Bolivia sobre los ríos Pilcomayo y Bermejo y entre Argentina y Chile a lo largo de la Cordillera de los Andes.

Todos los países de la macrorregión del MERCOSUR definieron en los últimos años nuevos roles para las regiones fronterizas, en el marco de las políticas de integración y la construcción de corredores de transporte de cargas, generándose, por tanto, una competencia a diferentes niveles por atraer la localización de estas infraestructuras, bajo el supuesto de atracción de inversiones y actividades productivas.

Las regiones fronterizas en el MERCOSUR son de diferente tipo. En el caso de la Cordillera de los Andes, el obstáculo representado por la cordillera dificultan la intensificación de las relaciones al interior de la región fronteriza. Las fronteras de la Cuenca del Plata, por otro lado, se caracterizan en la actualidad por ser fronteras fluviales con tramos de tipo común y activo²⁸. La región de la Cuenca del Bermejo comparte características propias de ambas situaciones. La Subregión de la Alta Cuenca forma parte de la zona cordillerana, mientras que la Baja Cuenca llega hasta las costas del Río Paraguay, poco antes de su desembocadura en el Paraná.

Estas regiones poseen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales, diferentes suelos y climas, existiendo, además de estas actividades, vastas áreas no explotadas ni ocupadas, sujetas al avance de las franjas pioneras, de colonización interna.

A partir de la independencia de los estados de la región, las fronteras más dinámicas fueron las que separaban Argentina con Bolivia, Uruguay y Paraguay, mientras que las fronteras de Brasil, en todos los casos, dependieron de las oscilaciones entre periodos de guerra, del contrabando intrafronterizo y el comercio legal.

En la macrorregión del MERCOSUR, la integración de las regiones fronterizas a los respectivos territorios nacionales es más fuerte hacia el sur, particularmente la región fronteriza argentino-uruguaya y, en menor medida, ciertos tramos fronterizos de la Argentina con Bolivia, Brasil y Chile, y las de este último con Perú. Hacia el norte, las fronteras entre

Bolivia, Brasil y Perú -sobre la Cuenca del Amazonas y el Pantanal de Mato Grosso- y Paraguay -sobre el Chaco-, y entre Chile y Bolivia, se caracterizan por una débil integración a la vez con sus respectivos territorios e intra regional fronteriza. Uruguay, Chile, Argentina, y Brasil son los países que presentan mayores niveles de integración en este aspecto, posibilitados en los dos últimos por la realización de infraestructuras de transporte. En todos los casos se trata de rutas con diferente nivel de equipamiento.

De los países de esta macrorregión y al interior de ellos, en el caso de la Argentina -las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos-, en Brasil -los estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso y Goiás- y en Paraguay -la Región Occidental- se vinculan a los respectivos territorios nacionales por medio de puentes o puertos fluviales.

Esta diferenciación, generada por las condiciones impuestas por el territorio y coincidentes en todos los casos con la delimitación de las fronteras internas entre estados, provincias y departamentos, lleva a la formación de ciudades "gemelas" al interior de los países. A lo largo de los ríos Paraguay-Paraná se localizan gran parte de estas ciudades gemelas y los pares de frontera entre Bolivia y Brasil y entre Argentina y Paraguay.

En el caso de Argentina y Brasil y en mucho menor medida en el Paraguay -con gobierno centralizado-, las interacciones entre las ciudades "gemelas" internas -mucho más intensas en el caso argentino por el tamaño poblacional- dependen de algunas condiciones similares a las planteadas a nivel binacional para los flujos permanentes, de complementación de actividades, a diferencia de que las condiciones impuestas por el territorio son generalmente más determinantes que la existencia de la frontera política administrativa.

Al interior de los países, en los niveles correspondientes al estatal-provincial de Argentina -con una organización de tipo federal- se da un cierto grado de autonomía en relación a los niveles nacionales, lo que supone la posibilidad de desarrollar políticas regionales hacia los territorios. En este caso, a partir de la reforma a la Constitución Nacional se reconoce el principio de autonomía municipal por adhesión (Art. 123: cada provincia dicta su propia constitución...asegurando la autonomía municipal...), como así también el de las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social (Art. 124), sin constituir nivel de gobierno.

En este punto, cabe hacer expresa mención de la problemática de las fronteras entre los estados provinciales, donde se repiten muchas de las funciones descritas para las fronteras entre unidades nacionales.

Por otra parte, dentro de la región de la Cuenca se registra la presencia de "fronteras internas" de mer-

cado, con problemáticas diferenciales que están siendo objeto de estudio por los cambios que registran en la facilitación del paso de mercancías y personas, sus características y consecuencias que alcanzan el nivel de adecuación de la concepción tradicional de fronteras.

Con respecto a los países con los que Argentina comparte fronteras, Chile, Paraguay y Uruguay no poseen los niveles de autonomía antes mencionados para el caso argentino y Bolivia, cuenta con una organización de carácter unitario, si bien se encuentra en un proceso de descentralización administrativa, con transferencia de competencias a niveles regionales -prefectura- y locales -municipios.

En el caso de la Región de la Cuenca del Bermejo, se observan dos características diferenciadas. En la subregión de la Alta Cuenca se registra una fuerte integración y vinculación transfronteriza con Bolivia y asimetrías en la intensidad de ocupación del territorio en el área de frontera. Como así también una mayor integración de parte de esta Subregión -la que registra las mayores intervenciones, como se verá más adelante-, tanto hacia el sur como, cada vez más, hacia Chile. La Subregión de la Baja Cuenca presenta baja densidad de ocupación, con ausencia de asentamientos humanos de tamaño significativo en las fronteras de las provincias de Chaco y Formosa, especialmente.

3.1.3. Proyectos en la región: transporte y energía

En el apartado 2.3. se hizo mención a las nuevas condiciones estructurales que están provocando una fuerte transformación en las respectivas infraestructuras "nacionales" de los países de la macroregión del MERCOSUR, fundamentalmente los proyectos vinculados a energía (redes de interconexión energética y represas), transporte (corredores de transporte fluvial, vial y férreo) y minería.

Esta demanda de nuevas infraestructuras y sus respuestas, materializadas por las nuevas estrategias de integración vinculadas al transporte y a la generación- distribución de energía, minería, comprometen, también, a la región de la Cuenca Hídrica del Bermejo.

Se retoman aquellas de mayor incidencia en esta región como así también otras intervenciones vinculadas y funcionales a estas estrategias.

3.1.3.1. Proyectos de Transporte que comprometen a la región de la Cuenca Hídrica del Bermejo

Como ya se mencionara, las "estrategias de vinculación Atlántico-Pacífico" de los corredores de transporte buscan dar respuesta a las nuevas formas de producción y de circulación de bienes y servicios significando una nueva refuncionalización regional en la macrorregión del MERCOSUR que busca interconectar los puertos y las áreas litorales más desarrolladas económicamente y, consecuentemente, a los mercados.

Muchos proyectos vinculan el transporte vial y ferroviario -enmarcados en estrategias de transporte multimodal, que, sumado a obras de infraestructura (túneles, puentes) como así también a medidas que faciliten los intercambios fronterizos, dan cuenta de esta tendencia.

En función de esta nueva vertebración el noroeste argentino -la de mayor contención de proyectos- aparece como un área de tránsito de corredores bioceánicos que buscan la conexión comercial entre Bolivia, Chile y Brasil.

De los proyectos implicados en la estrategia de integración vinculados al transporte fluvial la más importante es el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná²⁹ -con una extensión de 3.442 km- que conectaría territorios del Oriente de Bolivia, Centro-Oeste de Brasil, desde el Matto Grosso y Paraguay con los puertos de Buenos Aires, Palmira -considerado la terminal de la Hidrovía en la costa del Uruguay- y Montevideo sobre el Río de la Plata -y eventualmente con proyectos de puerto de aguas profundas-.

En Argentina el área de influencia directa de la Hidrovía comprende una extensión de, aproximadamente, 650.000 km² que incluye a las provincias de Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones y parte de las de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires.

A este proyecto se le buscaría agregar, por un lado, la conexión con el interior del Estado de Sao Paulo por canales que la vinculen con el Río Tieté o por la red ferroviaria, y por otro, con muchas menos posibilidades de concreción, con puertos del Río Uruguay, previa terminación del canal navegable y la exclusa en la Represa de Salto Grande.

El principal beneficiario de la Hidrovía sería Brasil, y en él, el estado de Matto Grosso, que se plantea como el polo de desarrollo en el corazón de la macrorregión del MERCOSUR. Esta visión genera expectativas de explotación y de intercambio de flujos que se traducirían en un comercio altamente competitivo a nivel internacional de productos que disminuirían en gran medida sus costos de transporte. Esto redundaría en un aumento en los ingresos en relación a los costos de los fletes por vía carretera, que son mayores que los ferroviarios y cuadruplican el precio de la ton. de granos a pie de buque de ultramar.

Por otro lado, sumando efectos, una segunda Hidrovía Paraná-Tieté, que se extendería desde el Río Paraná, a partir de la represa de Itaipú, hacia arriba, uniéndose con el Río Tieté, que llega hasta el Gran Sao Paulo;

y se están efectuando trabajos de dragado y balizamiento del Río Uruguay hasta Salto-Concordia, y boyas que permitan la navegación nocturna. Proyectos de más largo plazo contemplan la apertura a la navegación del Río Uruguay aguas arriba, con la terminación del canal en el Complejo Salto Grande y la construcción de un canal que permita la integración de las dos hidrovías salvando la presa de Itaipú. Otros proyectos detectados en lo que hace a la navegación son los referidos a las actividades portuarias y el mantenimiento de canales en el Río de la Plata.

Entre las obras que se están proyectando vinculadas directamente a la Hidrovía, en algunos casos desde los niveles provinciales, están las referidas al balizamiento, obras en los tramos Corrientes-Barranqueras, mejoras en la navegación de los tramos Santa Fé-Iguazú y Confluencia-Asunción, y de complementación con el FFCC Belgrano.

Estas obras están incluidas, entre otras, en el Programa de mejoramiento de puertos de la Hidrovía Paraguay-Paraná -estudio que cuenta con el financiamiento de la Unión Europea- para la conversión de nodos de transporte multimodal en 12 puertos de los países involucrados -Argentina, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay. Los puertos argentinos vinculados con la región de la Cuenca del Bermejo son los de Formosa, Barranqueras y Rosario.

Desde el punto de vista del análisis de los corredores bioceánicos, la frontera boliviana-argentina se ve influenciada por el acelerado crecimiento económico, en los últimos años, de la II Región de Chile. Las políticas regionales han marcado una orientación clara hacia transformar a la Región de Antofagasta -área de influencia del Puerto de Antofagasta y el Puerto de Iquique- en eje de integración e intercambio comercial a partir del Corredor Bioceánico Norte Grande.

El principal acceso a nuestro territorio se hará a través de la ruta comercial definida por el corredor, el Paso de Jama, habilitado para la operatoria aduanera de carga. Cuando esté totalmente habilitado las zonas atlánticas y mediterráneas de la macrorregión del MERCOSUR contarán con una ruta terrestre que facilitará la exportación de sus productos, desde los puertos de la II Región a los mercados del Pacífico -y viceversa- transformándose en una ruta comercial que enlazará puertos de Brasil y Argentina con los puertos de Chile y al cual se conectará Bolivia a través de los pasos fronterizos con Argentina³⁰.

Con respecto a los corredores viales hay acciones en desarrollo desde la Dirección Nacional de Vialidad y desde niveles provinciales que tienen en cuenta a las rutas 81 y 16, las más importantes de la región de la Cuenca del Bermejo y que constituyen posibilidades de corredores bioceánicos.

La pavimentación de la ruta nacional 81 en Laguna Yema (Formosa) y Pluma de Pato (Salta) es

de gran importancia por su conexión con el corredor que contempla la salida por el Puerto de Antofagasta- Iquique (Chile) y la conexión con la Hidrovía Paraguay-Paraná, por el Puerto de Formosa. (Corredor Paranaguá-Antofagasta).

El Corredor Carretero y Ferroviario Paranaguá-Asunción-Antofagasta, presenta el mayor conjunto de alternativas de caminos intraregionales. La traza de este corredor tiene incidencia directa con la región de la Cuenca, como se señaló más arriba. Tiene distintas alternativas de recorrido, alguna de las cuales pasan por Corrientes y Salta o Resistencia y Salta. El Puente Pozo Hondo (Bolivia)-Misión La Paz (Argentina) citado más adelante se vincula a este corredor que permitiría continuar la traza por Tartagal, San Salvador de Jujuy, Salta y Antofagasta por el Paso de Socompa³¹.

La alternativa ferroviaria de este corredor bioceánico va de Paranaguá a Asunción, Clorinda y en Argentina, Formosa, Salta y Antofagasta a través de Socompa.

Este corredor cuenta con alternativas de conexiones hidroviarias puesto que las rutas por carretera y ferrocarril del corredor Paranaguá-Antofagasta cruzan la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Otra intervención vinculada, indirectamente, es el proyecto de establecer un Corredor Minero que contempla la habilitación de un nuevo paso fronterizo entre las localidades de Ciénaga de Paicone (Jujuy) con la de Río Mojón (Bolivia), creando un Corredor que partiendo de San Antonio de los Cobres -en Salta utilizando rutas provinciales- se vincule con Susques con Ciénaga de Paicone y concluya en el nuevo paso fronterizo, siendo una nueva alternativa de conectar el Noroeste con los puertos del Pacífico.

En el marco de estas estrategias de vinculación bioceánica de regiones históricamente postergadas por la distancia a los principales puertos surgen iniciativas interprovinciales, como el acuerdo firmado entre las provincias de la Región del Norte Grande -Salta, Corrientes, Tucumán, Chaco, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero, Formosa y Catamarca- con el objetivo de tener un marco legal que posibilite un mayor desarrollo de proyectos económicos y sociales a partir de la materialización de un corredor que conecte el Atlántico con el Pacífico.

Este acuerdo, recientemente firmado en la Provincia de Salta -abril de 1999- se inscribe en las prerrogativas previstas en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, ya mencionados, que permiten a las provincias conformar regiones y firmar convenios internacionales, por el cual los gobernadores acordaron la creación de un Consejo Regional del Norte Grande.

Por el mismo se ratifica la autorización de la explotación comercial del transporte de pasajeros y carga de la red norte del Ferrocarril Gral. Belgra-

no por la que se crea un ente integrado por un representante del noroeste (NOA), un representante del noreste (NEA) y uno de la Unión Ferroviaria.

Otras iniciativas de corredores bioceánicos que inciden sobre la región de la Cuenca del Bermejo pero que están enmarcados en una estrategia de vinculación de los países de la macrorregión del MERCOSUR -Chile, Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil- es el Corredor Bioceánico Central del Sur que tiene a Iquique como puerto de salida hacia el Pacífico y Santos en el Atlántico.

Este corredor tiene distintas alternativas. La primera de ellas es que la ciudad de Tarija (Bolivia) se uniría al pueblo de Yavi (Argentina) a través de la antigua camino del Marquesado de Tojo. Esta ruta se completa con La Quiaca-Villazón-Tupiza-Uyuni-Iquique. La segunda opción es el camino que une Tarija-Yavi-La Quiaca-La Ciénaga (Depto. de Santa Catalina) conectándose luego al proyecto del paso fronterizo Río Mójón (Corredor Minero)- San Pablo (Bolivia), terminando en la carretera que une Uyuni con Iquique.

Como ya se mencionara algunos proyectos son impulsados por la iniciativa privada -en algunos casos de grandes grupos transnacionales presentes en la región- que realizan constantes propuestas a los gobiernos nacionales y también provinciales.

Este proyecto está siendo dinamizado, fundamentalmente, por grupos empresarios como, por ejemplo, el Consejo Empresarial de Transporte terrestre de Cargas del MERCOSUR -CONDESUL, han protagonizado en noviembre la última caravana de la integración. Como así también los Encuentros de Autoridades del Corredor Bioceánico Central de Sud América, que tiene como sede permanente a la ciudad de Tarija.

Existen otros proyectos vinculados a la región de la Cuenca del Bermejo, en relación a corredores bioceánicos alternativos hacia el norte y oeste de la macrorregión del MERCOSUR, entre los que pueden citarse los siguientes:

- Corredor Ilo (Perú)-Puerto Suarez (Bolivia), de 1400 km, conectando el puerto peruano sobre el Océano Pacífico con el acceso de Bolivia a la Hidrovía Paraguay-Paraná.

- Ruta La Paz (Bolivia)-Arica (Chile) como alternativa al anterior, en este caso con salida por el puerto chileno. Este corredor -y los puertos de Arica y Antofagasta- compiten con el anterior y con otros puertos peruanos y ecuatorianos por la salida al Pacífico de la producción del Centro Oeste de Brasil.

- Ruta Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra, el tramo boliviano del corredor desde el Centro Oeste de Brasil hasta los puertos chilenos por Salta.

Otro corredor que conectaría por ferrocarril Santos (Brasil)-Arica-Antofagasta (Chile) interesa a las provincias de la Cuenca del Bermejo por constituir otra alternativa de conexión con Antofagasta (además de la vial) y por consiguiente otra alternativa bioceánica.

Como ya se mencionara, los Planes Maestros de Pasos Fronterizos han impulsado estudios con el objetivo de evaluar el estado y potencial de los pasos fronterizos y contemplar la apertura de otros nuevos enmarcados, en algunos casos, en la estrategia de vinculación Atlántico-Pacífico.

En esta estrategia se incluye el equipamiento definitivo de los cruces por los pasos de Jama (Jujuy) y Sico (Salta).

Como otros proyectos vinculados -puentes, pasos fronterizos- se mencionan:

- Puente Ñembucú-Bermejo: proyecto nuevo, a realizarse entre las citadas localidades de la Provincia del Chaco y del Paraguay, sobre el Río Paraguay, cuyo acuerdo fue firmado en noviembre de 1994. En diciembre del mismo año se constituyó la comisión binacional argentino-paraguaya para la construcción del Puente Misión La Paz-Pozo Hondo.

- Puente Misión La Paz-Pozo Hondo: entre la Provincia de Salta y Paraguay, también acordado en noviembre de 1994, en esa fecha se constituyó la Comisión Técnica Mixta Puente sobre el Río Pilcomayo.

Respecto a los pasos fronterizos con Bolivia, en la actualidad se encuentran habilitados 5 Pasos que vinculan a las provincias de Salta y Jujuy con los Departamentos de Tarija y Potosí, y se caracterizan por la diversidad tanto de infraestructura, como del tránsito -y modalidad de éste- que registran, como las localidades que vinculan:

- La Quiaca-Villazón -"Puente Internacional Dr. Horacio Guzmán", ubicado en la provincia de Jujuy, en jurisdicción de la Aduana de La Quiaca

- Los Toldos (o El Condado)-La Mamora, ubicado en la Provincia de Salta -es un resguardo aduanero dependiente de la Aduana de La Quiaca, sólo se utiliza cuando puede vadearse el río-. Cabe señalar que se prevé la construcción de un puente.

- Aguas Blancas-Bermejo, en la Provincia de Salta, en jurisdicción de la Aduana de Orán. El límite natural es el río Bermejo.

- Paso Las Chalanas. Ubicado en la Provincia de Salta, a 3 km. del Puente Internacional de Aguas Blancas-Bermejo, utilizado por los lugareños mediante unas barcazas pequeñas (chalanas) para cruzar el río. Existe un resguardo aduanero (dependiente de la Aduana de Orán) para control de equipaje y tráfico vecinal. No opera con cargas de mercaderías.

-Salvador Mazza-Yacuiba, también en la provincia de Salta, en jurisdicción de la Aduana de Pocitos. Se prevé, también, la construcción de un nuevo puente.

3.1.3.2. Proyectos de Energía que comprometen a la región de la Cuenca Hídrica del Bermejo

En la región de la Cuenca del Bermejo ya se están produciendo -desde el modelo económico vigente- decisiones de compromiso territorial que tienen que ver con la expansión de redes y obras de interconexión energética -como los gasoductos- y proyectos de emprendimientos hidroeléctricos de usos múltiples.

Con respecto a estos últimos, los proyectos que se identifican en la Cuenca Hídrica del Río Bermejo y Grande de Tarija -Las Pavas, Arrazayal -sobre el río Bermejo en jurisdicción binacional- y Cambarí -sobre el río Grande de Tarija, en jurisdicción boliviana- serán retomados en detalle en el apartado 3.4.

No obstante, cabe mencionar, en cuanto a la potencia que generarían estos emprendimientos, la opinión de los técnicos consultados, es que sería muy insuficiente para derivar al mercado potencial brasileño por lo que la estrategia de interconexión NOA (Tucumán) y NEA (Reconquista) -dado el excedente de energía que genera Yaciretá- sólo se justificaría para abastecer al mercado regional o que, a través de una política de Estado, se distribuya energía hacia áreas aún desabastecidas.

Respecto a la integración energética a través de gasoductos -como los de Atacama, Norandino- y la previsión de integrar el sur de Brasil a través del noreste argentino, colocan a Salta como abastecedora del mundo energético en la macrorregión del MERCOSUR, fundamentalmente a partir del proyectado gasoducto Bolivia-Brasil.

La potencialidad del departamento de Tarija en cuanto a recursos de gas y petróleo es muy relevante también. Ya se han mencionado las reservas gasíferas de esta región y en cuanto a la extracción de petróleo ésta constituye una de las actividades económicas más importantes del departamento tarijeño. Por otra parte, cabe señalar que el 71 % de la superficie departamental es potencialmente petrolífera.

Respecto a la explotación petrolífera en la región de la Cuenca -que comparte la misma formación geológica que el Departamento de Tarija- los trabajos de prospección del recurso son muy importantes. En Salta, además del yacimiento de Campo Durán se encuentran los pozos de Ramos, Acambuco, Pintascayo -en las selvas montañas. En el sector comprendido entre la frontera con Bolivia y la localidad de Caimancito -en Jujuy, abarcando gran parte de las yungas- se encuentran los yacimientos petrolíferos de Caimancito.

Con respecto a las redes de gasoductos y retomando aquellos de incidencia directa en la región de la cuenca del Bermejo se señala:

El Gasoducto Atacama que estaría habilitado a par-

tir de abril de 1999 tiene una extensión de 928 km y transporta gas de la cuenca salteña desde Cornejo -Salta- hasta Mejillones -II Región de Chile-. Es el primer emprendimiento privado de magnitud para el desarrollo de infraestructura energética para la Puna Argentina de Salta y Jujuy y la I y II Región de Chile. Es un proyecto, no sólo de generación de gas, sino también de generación de energía eléctrica en la planta de generación en Mejillones (de 740 MW de potencia).

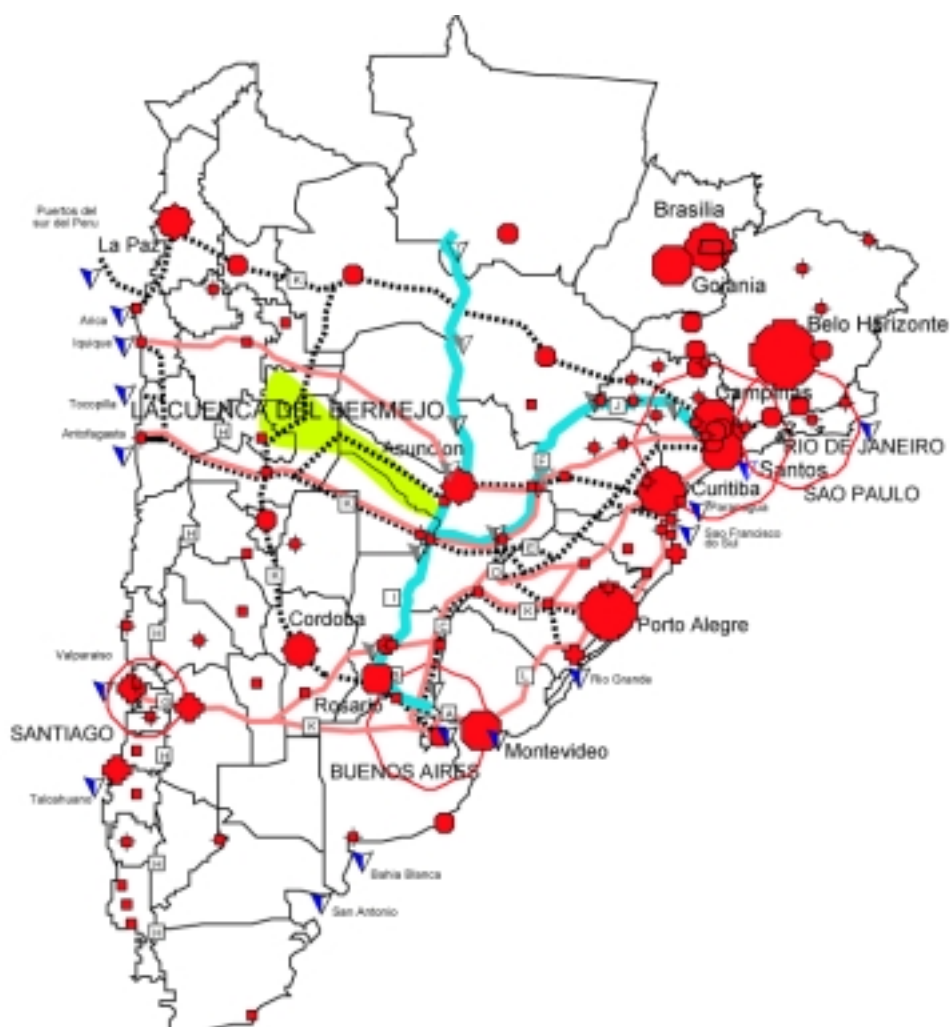
El Gasoducto Norandino con una extensión de 1060 km, transportará gas desde la cuenca Pichanal hacia Chile. Las obras comenzaron el julio de 1998 luego de superar una situación conflictiva debido a la traza de este gasoducto que atraviesa la zona de las yungas. La fuerte reacción de sociedades intermedias y asociaciones ambientalistas obligaron a frenar las obras por decisión judicial y a la empresa a llegar a un acuerdo con las demandas de los pobladores. En este caso el Ente Nacional Regulador del Gas -ENARGAS- contempla medidas de remediación. Producto de estas negociaciones es la firma de un Convenio con la Fundación Vida Silvestre para crear espacios de reserva y medidas de protección al proyectado corredor biológico entre los Parques Nacionales de Baritú y Calilegua. Se celebró, además, un acuerdo con las comunidades collas de San Andrés por el cual se corrigió la traza y se asumió el compromiso de acercar el gas a la entrada de los pueblos mediante redes a algunas de las localidades de la puna jujeña (Hamahuaca y Tres Cruces).

El Gasoducto MERCOSUR tendrá una extensión de 3100 km y transportará gas natural desde la cuenca del noroeste argentino hacia Paraguay y los estados del sur y sudeste de Brasil. Durante el período 1997/1998 se han analizado nuevas alternativas de rutas, teniendo en cuenta cruces de frontera, compromisos de transportes potenciales, alternativas para los estados de Río Grande do Sul y la interconexión con el Gasoducto Bolivia-Brasil. Se estaría avanzando en un cronograma que tiene como previsión el año 2002 para entrar en funcionamiento.

Se supone que, a los efectos de la complementariedad entre las empresas, se obtendrán mejores precios y, por ende, mayor rentabilidad empresarial.

Según la información recabada, distintos organismos de carácter regional, como la Comisión Regional del Comercio Exterior del Noreste Argentino y Litoral -CRECENEA Litoral-, están apoyando este proyecto a nivel provincial en Argentina como así también del Consejo de Desarrollo e Integración del Sur -CODESUL- en los estados del Sur y Sudoeste de Brasil.

Vinculado con este despliegue de obras de infraestructura, fundamentalmente construcción de gasoductos, poliductos, caminos de acceso sobre áreas montañosas, etc. en el Elemento de Trabajo 1.1. del PEA32 se advierte acerca de serios problemas edáficos en la Alta Cuenca del Bermejo.



Curitiba Ciudades con más de un millón de habitantes

Antofagasta Puertos de ultramar

Puntales Puertos fluviales

Hidroviás Navegación fluvial (Hidroviás)

Corredores ferroviarios

Corredores viales

PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y PROYECTOS

A Puente Buenos Aires - Colonia

B Puente Rosario - Victoria

C Exclusa de Salto Grande

D Puente Santo Tomé - San Jorge

E Puentes sobre el Río Uruguay

F Exclusa de Itaipu

G Tunnel de Bajo Atura Juan Pablo II

H Pases confluencia

I Hidrovia Paraná - Paraguay

J Hidrovia Paraná - Tieté

K Corredores de los Libertadores

L Autopista São Paulo - Buenos Aires

LA REGION DE LA CUENCA DEL BERMEJO

CORREDORES Y NUEVOS PROYECTOS DE TRANSPORTE EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGIAS BIOCEANICAS

Elaboración Elsa Laurelli y Alejandro Schweitzer, 1999

3.1.4. Proyectos para la Región de la Cuenca Hídrica del Bermejo

Se analizan algunos de los proyectos de infraestructura, entre ellos los de producción de energía, que por su impacto producirían importantes transformaciones en la región de la cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija, como así también los de dinamización agroproductiva y planificación integral, atendiendo a la problemática del ambiente desde un enfoque estratégico.

Se consideran otros que, aunque de escala menor, producirían también transformaciones territoriales, en cuanto al uso y manejo de recursos.

Se contemplan, las aportaciones realizadas desde la Comisión Regional del Bermejo respecto a programas y proyectos e iniciativas de desarrollo y medio ambiente identificados en la región.

a) Proyectos de Aprovechamiento Hidroeléctricos de Las Pavas, Arrazayal y Cambarí y Reconstrucción del Camino km. 19-Desemboque

Se trata de emprendimientos concebidos como una estrategia de integración regional y comercial con Bolivia, Paraguay y Brasil.

Al igual que otros proyectos de este tipo, están planteados como de "propósitos múltiples" -generación de electricidad, riego, consumo humano, control de crecidas y sedimentos, piscicultura.

Desde esta funcionalidad, algunas proyecciones hacen prever que la regulación de los caudales del Bermejo permitiría extender la frontera agrícola ganadera -a mediano y largo plazo- en 500.000 has.

Estos proyectos tienen como antecedente los estudios sobre desarrollo y planificación de la Cuenca Alta e Inferior del Río Bermejo -1973-1976- enmarcados en el Programa de Desarrollo Regional de la Cuenca del Plata, de la que la Cuenca del Bermejo forma parte.

De los estudios de factibilidad para el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija finalmente quedan seleccionados los emprendimientos de Las Pavas y Arrazayal -en el tramo binacional del río Bermejo- y Cambarí, en el río Tarija - en territorio boliviano.

En junio de 1995, en aplicación del art. 6 del Tratado del Plata, Bolivia y Argentina firman el Acuerdo de Orán por el que se resuelve "establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos" Acuerdo de Orán. Art.I.

Se constituye, entonces, la Comisión Binacional

para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (Art. II) con personalidad jurídica internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa, financiera y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones (Art. IV). Las partes acuerdan otorgar particular importancia a la participación de capitales privados.

En noviembre de 1996 se firman los Protocolos Complementarios (en el marco del Artículo V del Acuerdo de Orán) por los que se llama a licitación pública (sistema "Data Room") para la construcción, operación, mantenimiento, explotación y administración de los proyectos Las Pavas, Arrazayal, Cambarí y el estudio, diseño y construcción de una nueva traza del Camino km. 19/Desemboque.

En los Protocolos se establece (art.VIII) que respecto al agua regulada, la Comisión Binacional otorgará al Concesionario la explotación de otros recursos emergentes de los emprendimientos, tales como el agua, cuando las condiciones de los respectivos mercados requieran su utilización comercial.

En diciembre de 1996 se abre la convocatoria a Licitación Nacional e Internacional para la Concesión de la Construcción, Operación, Mantenimiento, Explotación y Administración de los Proyectos de Propósito Múltiple de Arrazayal, Cambarí y Las Pavas y Estudio, Diseño y Construcción de una nueva traza del Camino Km. 19 / Desemboque.

En esta etapa quedan precalificadas 25 empresas. El estado actual -desde agosto de 1998- es el cierre de calificación figurando 5 grupos presentados.

El cronograma llevado a la XIa. Reunión de la Comisión Binacional (La Paz, 2-3 de febrero de 1999) prevé las siguientes etapas y tiempos: Recalificación, 30-6-99 y Preadjudicación, 17-8-99.

Estos proyectos han contado con la voluntad política manifestada en distintas declaraciones de los presidentes de Bolivia y Argentina (junio 1991 / marzo 1994). En la última de ellas (diciembre de 1998) los presidentes Hugo Banzer Suárez y Carlos Saúl Menem reiteran el carácter prioritario de las obras, manifestando su acuerdo -en el marco del Acuerdo de Orán- en que la "explotación de los recursos emergentes de los emprendimientos, en particular en lo relativo a otros usos del agua, debería estar sujeto a un canon a cargo del concesionario", por lo que instruyen a la Comisión Binacional a que los recursos provenientes por el pago de dicho canon sean aplicados "a la realización de proyectos y obras de desarrollo económico y social" (Declaración Conjunta, Río de Janeiro, 10.12.98).

Algunos aspectos que resumen las características de estos emprendimientos:

- Obras a realizar en territorio de Bolivia-
- Presa Cambarí. Ubicada en el Río Tarija, a unos 17 kms. aguas arriba de la confluencia con el Río Itaú, en territorio de Bolivia.

- Camino km.19 / Desemboque. Los embalses de las presas Arrazayal y Las Pavas inundan parcialmente la traza del camino existente, que une las localidades de Bermejo y Tarija (BO) en un tramo de aproximadamente 70km. que va Km. 19 (en las proximidades de la localidad de Bermejo) y Desemboque (en las proximidades de la localidad homónima). Esta obra obligará a la relocalización de comunidades afectadas por lo que se contempla la realización de un censo socioeconómico en la zona para evaluar los costos del programa de indemnizaciones y reasentamientos que deberá implementarse.

- Obras localizadas en el tramo compartido del Río Bermejo-

- Presa Las Pavas. Ubicada en el Río Bermejo Superior, a unos 50 kms. aguas arriba de la confluencia con el Río Grande de Tarija (Provincia de Salta, AR y Departamento de Tarija, BO).

- Presa Arrazayal. Ubicada en el Río Bermejo Superior, aguas abajo del emprendimiento Las Pavas, a unos 25 kms., agua arriba de la confluencia con el Río Grande de Tarija (Provincia de Salta, AR y Departamento de Tarija, BO).

La opinión de informantes calificados del tramo medio e inferior de la Cuenca del Bermejo respecto a la construcción de las represas (ver PEA. Elemento de trabajo 2.5) fluctúa entre una visión positiva, fundamentalmente ante la posibilidad de riego y control de aguas y una marcada indiferencia y/o desconocimiento (falta de información).

La preocupación por los impactos ambientales de estos proyectos han sido planteados en los Talleres Regionales del PEA (I y III Taller Regional, Salta y Jujuy, respectivamente) y en distintas entrevistas realizadas con informantes de la región y de distintos organismos, como así también cierto escepticismo acerca de la capacidad de estas represas -tanto por cuestiones técnicas como por su ubicación- de retención de sedimentos.

Respecto al impacto ambiental de estos emprendimientos en el Elemento de Trabajo 4.3. del PEA33 se afirma que los embalses de Las Pavas y Arrazayal constituirán barreras físicas para las especies animales y vegetales asociadas a los ambientes ribereños, provocando una disminución de la conectividad global. Fundamentalmente Las Pavas reducirá la conectividad entre las áreas protegidas de Baritú y Tariquía al desaparecer los corredores fluviales que favorecen los desplazamientos Norte-Sur.

En el Elemento de Trabajo 1.1. ya mencionado se sostiene, respecto al deterioro provocado tanto por el avance incontrolado de distintas obras de infraestructura como por prácticas productivas degradantes, que se estaría poniendo en peligro las cuencas hídricas para futuros usos (por ejemplo obras de embalse y su capacidad para regular caudales y retener sedimentos).

b) Embalse en Laguna Yema (Formosa)

Captación y almacenamiento de las aguas del río Bermejo y distribución para consumo y riego en sectores y localidades situadas sobre la ruta N° 81, hasta Las Lomitas.

Existen proyectos vinculados a este Embalse que tienen que ver con el aprovechamiento de las tierras del área de influencia del mismo, para la producción de algodón bajo riego, lo que permite prever importantes inversiones.

Una de las propuestas es la de la empresa LIAG -de capitales australianos- para cultivo industrial de algodón. Este emprendimiento obligaría a relocalizar a la población criolla de la zona.

En este caso -como ya se mencionara respecto a las obras de infraestructura- se constata que estos grandes proyectos no están incluidos en un proceso de planificación de la región, a lo que se añade aquí, el traslado forzoso de población.

La opinión de la población es que este sistema de explotación no demandará una gran cantidad de mano de obra local sino especializada de otras regiones, y generará un impacto ambiental en un ecosistema demasiado frágil en relación a la magnitud del emprendimiento³⁴.

c) Proyectos e Iniciativas de Desarrollo y Medio Ambiente Identificados y/o Recopilados por el PEA en el marco del Elemento de Trabajo 6.1.

Existen alrededor de 190 proyectos e iniciativas de desarrollo planteados por diferentes actores para el territorio de la Cuenca, identificados en el relevamiento realizado. Dentro de ellos pueden destacarse, a los fines evaluar la dinámica de la región de la Cuenca y teniendo en cuenta su posible incidencia en la transformación del territorio:

- Puente Internacional Los Toldos (Salta) - La Mamora (Tarija), a ser construido y financiado por Salta.
- Toma y canal La Quena-Morillo (estimado 13.000 has.).
- Parque Nacional Río Teuco. Ministerio de la Producción de Salta, en etapa de Idea.
- Parque Nacional Teuquito. Parques Nacionales. En etapa de Diseño Preliminar.
- Parque Nacional Teuco. Parques Nacionales.

Se ha realizado un primer análisis de los programas, proyectos e iniciativas relevados priorizándo-

los según criterios que harían necesaria y viable su inclusión en la etapa de formulación del Programa Estratégico de Acción.³⁵

d) Proyectos de Desarrollo Agrícola a Implementar en las Provincias del Chaco y Formosa

De los proyectos de producción agrícola que se llevan a cabo en el área se destaca, por ser más abarcativo, el Programa de Desarrollo del Noroeste Argentino (PRODERNEA). El Programa plantea, también, la participación comunitaria a través de Comités Coordinadores Provinciales.

El PRODERNEA es un Programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación y las provincias involucradas que cuenta con financiamiento externo (FIDA y BID) más aportes provinciales.

Este Programa -como otras intervenciones que se llevan a cabo en la región de la Cuenca pero a menor escala- buscan el fortalecimiento de los sectores más vulnerables -pequeños productores agropecuarios, minifundistas y familias aborígenes- a partir de la reconversión de prácticas productivas y de la participación comunitaria.

En el Chaco -a través del Ministerio de la Producción- se seleccionarán los departamentos y localidades entre las más empobrecidas y con mayor densidad de población. Se prevé -en un plazo total de 5 años- incorporar al Programa a 3.400 familias.

En la provincia de Formosa -a través del Ministerio de la Producción- se han seleccionado los Departamentos de Formosa, Pilcomayo, Laishi, Pilagás, Pirané y Patiño. Los beneficiarios potenciales -pequeños productores y familias aborígenes de 20 comunidades- ascenderían, en un plazo de 5 años, a 2.910 familias.

e) Otros programas y proyectos de inversión pública vinculados al desarrollo agropecuario, en los que participa la COREBE -asociada a otros organismos e instituciones- y con distinto nivel de avance- son³⁶:

- Proyecto Integrado de la Cuenca del Río Iruya, que tiene como meta definir políticas de acción en la Cuenca del Río Bermejo optimizando el desarrollo sostenible de los recursos.

- Estudio de Prefactibilidad. Provisión de Agua al Centro Oeste de la Prov. de Chaco (BID). Provisión de agua, producción agropecuaria y agroindustrial, manejo del agua.

f) Corredor Ambiental Baritu-Tariquía (Binacional. Área de Trabajo III. PEA. Elemento de Trabajo 4.3.)

El área de este Proyecto abarca una superficie de 318.870 has. correspondientes al Parque Nacional Baritú (Argentina) y la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía (Bolivia) que comprende las áreas pro-

tegidas de las Selvas de Montaña o Yungas Andinas.

El objetivo general de este emprendimiento es diseñar un Corredor Ambiental que de continuidad física a las dos áreas protegidas optimizando la conservación del ecosistema, caracterizado por una fuerte conectividad de la flora y fauna riparia.

Estas dos áreas de conservación -separadas por 15km.- tienen características ambientales similares: la eco-región de las Yungas Andinas, incluidas en la categoría de "en peligro, con máxima prioridad en Latinoamérica para su conservación" y, por su importancia biológica, como "Sobresaliente a Nivel de la Bio-región de los Andes Centrales"³⁷

Como ya se señalara, los informes de avance de este Proyecto dan cuenta de los efectos ambientales negativos vinculados a las represas, fundamentalmente al emprendimiento de Las Pavas, ubicado en el mismo Parque Nacional Baritú, lo que constituiría, por otra parte, una violación a la ley de creación del mismo.

g) Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca del Río Bermejo

El objetivo principal del Programa Estratégico de Acción -PEA- es fomentar el desarrollo sostenible en la cuenca a partir de un enfoque de manejo integrado de cuenca y desde una metodología de planificación estratégica.³⁸

El PEA es un proyecto del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, aprobado en octubre de 1996 -atendiendo a una solicitud de asistencia técnica y financiera de los gobiernos de Argentina y Bolivia- y se enmarca, fundamentalmente, en dos de las cuatro áreas focales en las que interviene este organismo internacional: biodiversidad y aguas internacionales.

Las instituciones binacionales e internacionales con participación directa o indirecta en el Programa son la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija -responsable del diseño del PEA-, la Organización de Estados Americanos (OEA) -organismo executor-, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) -organismos financiadores, entre otros.

La Comisión Regional del Bermejo (COREBE) cumple las funciones de Secretaría argentina de la Comisión Binacional, mientras que por parte de Bolivia lo hace la Oficina Técnica Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo.

El desafío del PEA es llevar a cabo un diagnóstico transfronterizo de la región involucrada y diseñar e implementar un instrumento adecuado -el Plan Estratégico de Acción- para el manejo sustentable de una Cuenca Binacional que contiene a cinco unidades administrativas -Departamento de Tarija y las provincias de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa- que, sumado a la diversidad

étnica y ecológica, definen un escenario heterogéneo y multidimensional.

El Programa se articula en 3 áreas de trabajo: I(Diagnóstico transfronterizo, II) Participación pública y demostraciones piloto y III) Desarrollo del Plan Estratégico de Acción.

Los Elementos de Trabajo correspondientes a cada Área de Trabajo -de carácter nacional o binacional- son insumos para el diseño final del PEA aportando información técnica-científica sobre distintos aspectos (físicos, naturales y sociales) del medio ambiente que permiten ir identificando las potencialidades y/o restricciones de la región de la Cuenca y, al mismo tiempo, operando sobre la realidad, a partir de la implementación de experiencias demostrativas que buscan potenciar o dinamizar las primeras y reducir las segundas.

Tanto el El 4.2. referido a Legislación ambiental -binacional- como el El 4.1. referido a la conformación de un Sistema de Información Hidrometeorológica y Calidad de Agua, desde distintas temáticas, contribuirán, necesariamente a fortalecer una visión integrada de la región.

El Programa de Participación Pública (Elemento de Trabajo 6.2.) articula las actuaciones del PEA³⁹ y es fundamental no sólo para el propio diseño del Plan de Acción Estratégico sino, y fundamentalmente, para la construcción de una identidad de cuenca y para el fortalecimiento institucional, tanto de los organismos públicos como de las organizaciones no gubernamentales.

Contribuyen, también, a esta finalidad la conformación de equipos intersectoriales y la propia problemática transfronteriza que abordan muchos de los estudios.

En el proceso de formulación del PEA (desde diciembre de 1997, Primer Taller Regional, Salta) se fueron incorporando otros mecanismos de participación y consulta que, en general, daban respuesta a la demanda de los propios actores involucrados en el proceso: Red PEA de la Cuenca del Bermejo -a través de INTERNET y correo electrónico (II Taller Regional, Formosa mayo de 1998) y a partir del III Taller (Jujuy, noviembre 1998) se constituye un grupo de trabajo gubernamental (GTGPEA) -en el ámbito de la Comisión Binacional y con representación de los gobiernos provinciales de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, de la Comisión Binacional y de la COREBE- y se comienza a generar un mecanismo de comunicación de las ONGs de la Cuenca del Bermejo, incluyendo también a las Universidades e instituciones con actividades productivas y empresariales. Esta estrategia busca, por un lado, incrementar la participación y el compromiso de las ONGs y la necesidad de coordinar las acciones de éstas con el sector privado.

Los Indicadores de Participación Pública⁴⁰ dan cuenta de una gran diversidad de actores institucionales, a nivel binacional, regional, provincial, tanto gubernamentales como de la sociedad civil -incluido el sector privado.

A setiembre de 1998 participaban en el PEA⁵⁶ instituciones gubernamentales y no gubernamentales argentinas, con distinto nivel de compromiso y en las distintas actividades y/o proyectos. Hay una importante participación de las universidades -de Tucumán, Jujuy, Salta, Formosa y Noreste, mientras que las asociaciones intermedias aún están muy subrepresentadas. Respecto a los organismos gubernamentales representados, son de jurisdicción nacional, provincial, departamental y municipal o de organismos descentralizados.

En el caso de Bolivia eran 21 las instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas, destacándose una importante representación empresarial (8 empresas).

Se han llevado a cabo 3 Talleres Regionales (Salta, diciembre de 1997; Formosa, mayo de 1998 y Jujuy, noviembre de 1998), cuyas consideraciones serán retomadas y son uno de los aportes considerados para diseñar los escenarios.

3.2 CARACTERIZACIÓN DE LAS DIFERENTES SUBREGIONES EN LA REGION DE LA CUENCA

En el apartado 3.1. se ha hecho mención al proceso histórico-social de conformación de la región de la Cuenca del Bermejo desde los procesos que involucran a la macrorregión del MERCOSUR.

No obstante, dada la especificidad en el proceso de ocupación del territorio al interior de esta Cuenca -con una fuerte articulación entre lo ambiental y lo social- se retoma la visión histórica, variable importante para pensar los escenarios futuros de esta región.

3.2.1 Diferenciación subregional y asimetrías en las fronteras internas y externas

La Cuenca Hídrica del Bermejo contiene dos sistemas ambientales importantes y diferenciados, la cordillera oriental -o precordillera salta jujeña- y las sierras subandinas, en lo que constituye la Alta Cuenca del Río Bermejo (ACRB) y la llanura chaco pampeana, que corresponde a la Cuenca Baja o Inferior del Río Bermejo (BCRB).

En la época precolombina, la Alta Cuenca fue un área de relativa alta densidad de población. Habitada por diversos grupos étnicos, con distintas vinculaciones entre sí y, a su vez, ligados al Imperio incaico, lo que determinó una fuerte vinculación con el mundo andino, aún vigente.

La presencia española inicia un siglo de guerras por la dominación de este espacio, exterminando casi

totalmente a la población indígena y consolidando la ocupación del territorio a partir de dos figuras jurídicas: la encomienda y la merced de tierras, que dieron origen a las haciendas -y éstas a su vez a los actuales límites municipales- y que aún hoy explican la particularidad de la estructura agraria de la zona y los conflictos que en ella se verifican⁴¹.

Dos fueron las mercedes que se dividen tierras y habitantes. Al norte, el Marquesado del Tojo y al sur la finca San Andrés. El centro político y comercial más importante era Tarija, hasta donde llegaban las tierras del Marqués del Tojo.

Estos grandes latifundios tenían múltiples funciones (ganado, pasturas, madera, productos agrícolas, etc.) articulados según sus ventajas ambientales. Se introducen nuevos productos agrícolas (habas, alfalfa, cebada) y ganaderos (vacunos, ovinos, caprinos, equinos y mulares). La mano de obra era servil, a cambio del derecho del uso de las pasturas, estableciéndose una vinculación campesino-finca que aún persiste. Practicaban la trashumancia y se comercializaba a través de la organización de grandes caravanas.

Durante las guerras de la independencia (1810-1822) esta área se constituye en la "entrada del Oriente" -lugar de paso de los ejércitos republicanos y español- y de importancia vital como zona abastecedora de los ejércitos y por su posición estratégica de paso entre Tarija y Orán⁴². En 1826 Tarija se declara parte integrante de Bolivia, surgiendo una frontera internacional que quedará definitivamente establecida recién en el año 1938 cuando el área de Los Toldos -que hasta ese entonces había pertenecido al Cantón del Bermejo, dentro de la provincia tarijeña de Arce- queda escindida de Tarija y pasa a integrar el Departamento de Santa Victoria -de la provincia de Salta.

El siglo XIX marca el principio de una serie de conflictos relacionados con la posesión de las tierras en el Noroeste argentino -que repercutirán en la ACRB- en donde se mezclan los intereses de los propietarios de las grandes fincas, los arrendatarios y las autoridades provinciales.

La presencia de la frontera modificará la articulación originaria de la Alta Cuenca, decreciendo la influencia de Tarija y trasladándose el eje a Orán, fundamentalmente a las zonas de las Yungas.⁴³

En la primera mitad de este siglo se inicia otra etapa en la explotación de los recursos con la introducción de los primeros ingenios, fundamentalmente en las zonas bajas de Salta y Jujuy (área de "el Ramal").

La mano de obra utilizada en un primer momento (entre 1880-1920) provenía de indígenas chaqueños -en menor medida campesinos de las tierras altas y algunos bolivianos- que eran reclutados en la Baja Cuenca del Río Bermejo -en la actual provincia del Chaco- lo que originaba una

importante migración estacional. Este procedimiento tiene su fin con un decreto del año 1924 que prohíbe la movilización de mano de obra indígena a la zafra coincidiendo con la expansión de la producción algodonera en el Chaco.

Esta mano de obra será reemplazada a partir de un sistema de articulación entre las haciendas y las plantaciones en que el campesino -arrendatario de la finca- sumaba a su trabajo como productor agrícola de subsistencia el trabajo "asalariado" en la zafra, contribuyendo, esta dinámica, a la pérdida de sus tradiciones comunitarias campesinas.

En la Baja Cuenca del Río Bermejo, el proceso de ocupación del territorio tiene un desarrollo muy diferenciado al de la Alta Cuenca.

Mientras que al finalizar el periodo colonial la Alta Cuenca estaba ocupada por las haciendas, con una población campesina relativamente densa y con un sistema articulado de relaciones económicas, la región de la Baja Cuenca estaba habitada por etnias aún no sometidas por lo que la ocupación del territorio se consolidaba a partir de una frontera de lucha -estableciéndose fortines- acompañada por una frontera "colonizadora" protagonizada, fundamentalmente, por las misiones franciscanas.

Las luchas por la independencia primero y las luchas civiles después obligan a abandonar el cuidado de estas fronteras, iniciándose un largo período de luchas sangrientas y frecuentes malones que se prolonga hasta la segunda mitad del siglo pasado.

La frontera chaqueña de la provincia de Salta también avanza, siguiendo las márgenes del Bermejo y del Teuco. Este avance estaba en conexión con el intento de lograr un enlace fluvial entre el noroeste y el litoral mediante la navegación del Bermejo. Entre 1854 y 1863 se llevan a cabo diversas e infructuosas expediciones. Otra estrategia importante de incorporación de la llanura chaqueña fueron las misiones, fundamentalmente de la orden franciscana.

Durante la Guerra de la Triple Alianza, los intentos de adentrarse en el Chaco se vieron totalmente paralizados hasta después de la finalización de ésta (1870), iniciándose una nueva etapa de consolidación y defensa de la frontera.

En la segunda mitad del siglo pasado comienzan a definirse las fronteras políticas en la zona creándose -en enero de 1872- la Gobernación de los Territorios del Chaco, coincidiendo con un momento agudo del conflicto que, como resabio de la guerra de la Triple Alianza, envolvió a nuestro país, el Paraguay y Brasil. Las diferencias limítrofes derivadas de este conflicto fueron resueltas por arbitraje del presidente de los E.E.U.U. (Hayes) cuyo fallo fue desfavorable para la Argentina quedando, en 1878, todos los territorios situados al norte del río Pilcomayo fuera de su jurisdicción.

La expansión de esta zona estuvo limitada por una deficitaria infraestructura de transportes por lo que hacia fines de la década del 80 el área efectivamente ocupada no iba mucho más allá de las tierras contiguas al Paraguay-Paraná y parte de las riberas del Bermejo. El resto del territorio chaqueño, hasta la frontera con Salta, estaba sólo ocupado por algunos fortines y los indios sometidos.

En los últimos años del siglo XIX se produce un nuevo estancamiento del proceso de ocupación del espacio que hasta ese momento había llevado adelante una política activa de población. La Ley de 1891 permitió adquirir tierras a bajo costo con eximición de la obligación de poblar. Esta reglamentación y un proceso especulativo en el precio de las tierras veda a los nuevos colonos la posibilidad de acceder a ellas.

A comienzos de este siglo comienza un considerable avance estimulado por la creación de colonias oficiales y la mejora en las comunicaciones. El avance del ferrocarril fue decisivo y cumplió el rol de eje de poblamiento y factor generador de poblaciones y colonias. En 1909 comenzó el tendido de la línea férrea que debía unir Barranqueras con Salta.

Otro factor responsable de estos avances fue la explotación del quebracho y la elaboración de taniño. Surge un amplio mercado para las maderas duras del bosque chaqueño y comenzando a ser explotado a un ritmo vertiginoso. Los obrajes se movilizan incesantemente hacia el oeste, en búsqueda de nuevos árboles para derribar, avanzando la frontera en sentido este-oeste y a partir de éstos. Esta frontera se integra a una explotación de carácter extractivo y subordinado a una demanda externa a la región que deja un vacío que cubren los latifundios ganaderos con cría extensiva de ganados rústicos.

Posteriormente a estas explotaciones se suma la expansión del algodón -acompañando también al tendido de las vías férreas- explotación que producirá un importante progreso demográfico en el área.

En cuanto a la delimitación del área de análisis, la complejidad de la Cuenca del Bermejo determina que distintos autores e instituciones en sus trabajos y dependiendo de la disciplina de la que partan, de cuál sea su objeto de estudio y de las herramientas con que cuentan para aproximarse, delimiten de distinta manera las subregiones de la Cuenca del Bermejo. Para ello se analizan varios autores.

- Para Carlos Reboratti⁴⁴ -desde la visión geográfica- la Alta Cuenca del Río Bermejo (ACRB) incluye:

a) toda la Cuenca del Río San Francisco, b) la cuenca superior del Bermejo - incluyendo sus afluentes hasta la frontera con Bolivia y los ríos que lo forman y de allí hacia el Norte (el Río Orozas) y c) toda la cuenca del río Itaú- Grande de Tarija.

Sin embargo su área de estudio es la Alta Cuenca del Bermejo hasta la Junta de San Francisco, tomando la delimitación hidrográfica -la parte argentina del área b)-, el área que cubren los afluentes del Bermejo (en territorio argentino) al norte de las Juntas del San Francisco (sin incluir éste) hasta la frontera con Bolivia.

A esta delimitación hidrográfica le corresponde una delimitación política- administrativa: los departamentos salteños de Santa Victoria e Iruya (en su totalidad) y una porción del oeste del de Orán.

Para A. Lattes y M. Boleda en los Estudios poblacionales, migraciones transfronterizas y condiciones socio-económicas (Elemento de Trabajo 5.1.) (OASI / CENEP) etc⁴⁵ toman la Alta Cuenca a partir de una delimitación política administrativa subordinada a los datos existentes que, en algunos casos, son insuficientes y heterogéneos.

Los estudios de migraciones, por su carácter transfronterizo internacional toman el área boliviana que contiene a la Cuenca: el Valle Central de Tarija y del Triángulo del Bermejo, que incluye las siguientes Provincias -y Municipios (todos ellos pertenecientes al Departamento de Tarija): Cercado - Municipio de Tarija; Avilez - Municipios de Uriondo y Yunchara; Méndez - Municipios de San Lorenzo y El puente y Arce - Municipios de Padcaya y Bermejo.

Se plantea en estos estudios la imposibilidad de obtener dimensiones del fenómeno migratorio para porciones de territorio, como las provincias y, menos aún para la Alta Cuenca del Río Bermejo. Para el caso argentino se parte de una visión más ampliada analizando la dinámica sociodemográfica de la Alta Cuenca por provincias (Salta y Jujuy), por departamentos comprendidos en la Cuenca y, finalmente, por localidades cercanas al cauce del Río Bermejo.

De la provincia de Salta se consideran los Departamentos (y Municipios) de Santa Victoria (Municipios de Santa Victoria, Nazareno y Los Toldos), Iruya (Municipios de Iruya e Isla de Cañas), Orán (Municipios de Orán, Urundel, Colonia Santa Rosa y Pichanal), Gral. San Martín (Municipios de Embarcación, La Caldera, Gral. Güemes y Anta).

De la provincia de Jujuy, los Departamentos de Ledesma, Dr. Manuel Belgrano, Palpalá, San Pedro, San Antonio, El Carmen y Santa Bárbara.

- Para J. Arrieta y C. Pastor en el relevamiento socioeconómico y ambiental que llevaron a cabo en el marco del Elemento de Trabajo 2.5. toman las comunidades del Tramo Medio e Inferior de la Cuenca del Río Bermejo⁴⁶.

La zona delimitada como de influencia del Tramo Medio y Bajo de la Cuenca del Río Bermejo -que

comprende a las provincias de Salta, Formosa y Chaco - se extiende desde las cercanías de la ciudad de Orán - en el Oeste - hasta la desembocadura del Bermejo, en el Río Paraguay.

En Salta, limitan las localidades ubicadas sobre la Ruta 81 al norte del Río Bermejo, Orán al oeste y las localidades de La Unión y Rivadavia al sur del río.

En Formosa limitan las localidades ubicadas sobre la Ruta 81 y el río Bermejo.

En el Chaco el límite está dado por un eje imaginario entre las principales localidades cercanas al río (Las Palmas, San Martín, Pte. Roca, Castelli y Nueva Pompeya) y el río.

Desde el punto de vista productivo-ambiental establecen distintas áreas productivas: a) Área de cultivos subtropicales y de primicia; b) Área de explotación extensiva; c) Área silvo-ganadera de llanura (zona del Chaco semiárido) y Chaco Húmedo.

Los Departamentos salteños de Orán, San Martín y Rivadavia se corresponden a las 3 primeras áreas: área de cultivos subtropicales y de primicia -zona frutícola y cañera que abarca los valles de los ríos San Francisco y Bermejo y agricultura bajo riego: caña de azúcar, cítricos, frutas tropicales, etc.; área de explotación extensiva -abarca una estrecha franja desde el límite con Bolivia hasta la junta de San Francisco y se extiende hacia el sur entre pedemontes y el chaco salteño: producción especialmente a secano: principales cultivos, soja, poroto, maíz y algodón - y área silvoganadera de llanura -zona del chaco semiárido (parte occidental de la región chaqueña): las actividades principales son la ganadería de monte extensiva y el aprovechamiento forestal (palo santo).

El Chaco y Formosa comparten las mismas características productivas, por lo que se distinguen dos zonas bien definidas: Chaco Húmedo -entre el río Paraguay y la confluencia de los ríos Teuco y Bermejo y el Chaco Semiárido o Subhúmedo -entre esa confluencia y el límite de la provincia de Salta.

- Para Adámoli y Morello las unidades espaciales de la Cuenca (sólo la porción argentina) abordadas desde una zonificación ambiental elaborada en el marco del PEA⁴⁷ son la Alta Cuenca: todas las porciones vinculadas con la presencia de serranías de diverso tipo, así como sus valles y llanuras aluviales y la Cuenca Inferior: definida desde el borde de las estribaciones precordilleranas, hasta el río Paraguay. Como límite Norte se toma la ruta 81 hasta Formosa, más el río Seco y la Laguna San José en la porción salteña. el límite Sur incluye las áreas influenciadas por los ríos Dorado-Del Valle, el río Bermejito hasta las nacientes del río Guaycurú y del río Negro, hasta Resistencia.

Dada la diversidad entre la Alta Cuenca y la Cuenca Inferior toman variables diferentes para definir las ecoregiones: la variable geológica-geomorfológica para la primera (Alta Cuenca) y la climatológica

y geomorfológica para la segunda (Cuenca Inferior).

Las ecoregiones definidas según esta aproximación metodológica son: Para la Alta Cuenca:

- Sierras subandinas de vegetación Selva Montana, Selva de Transición, el Bosque Montano y los pastizales.

- Tierras por debajo de los 1.200 mts. Valles entre los cordones de las Sierras Sub-Andinas. Principalmente cultivos tropicales. -

- Tierras por debajo de los 1.000 mts. tierras preferentemente aptas para la producción agrícola.

Para la Cuenca Inferior:

- Ecoregiones de clima semiárido.

- Ecorregiones de clima subhúmedo seco.

- Ecorregión de clima subhúmedo húmedo.

Por último la zonificación utilizada por el INTA en sus trabajos considera las siguientes subregiones de intervención:

La zona de la Puna, esencialmente ganadera (camélidos, caprinos, mulares) y donde existen experiencias de utilización de energía solar, eólica y geotérmica. El Pedemonte, donde se encuentra una zona de riego regular -p-e- cercana a San Salvador de Jujuy- y otra sin riego regulado. La producción dominante es la caña de azúcar, cítricos, frutas tropicales. En esta subregión hay dos zonas de cultivos tradicionales: Santa Bárbara y El Carmen. Entre la Puna y el Pedemonte se encuentra la zona de Alta Montaña (que corresponde en Jujuy a la Quebrada) de producción frutícola y hortícola.

El Umbral del Chaco, es otra subregión conformada por una franja de aproximadamente 30 km, con una agricultura más desarrollada en donde se produce poroto, maíz, soja, etc.

Finalmente lo que el INTA denomina Corazón del Chaco (zona subtropical seca) con producción, esencialmente, de algodón.

3.2.2. Identificación y caracterización de tendencias en los sistemas de asentamientos urbanos y rurales, actividades económicas y localización de actividades productivas

Se considera en este apartado a la Cuenca Hídrica del Río Bermejo y Grande de Tarija tomando en cuenta, fundamentalmente, la información aportada por los estudios poblacionales y el relevamiento socioeconómico ambiental, que forman parte de los Elementos de Trabajo del PEA y que ya fueran mencionados.

La información de los mismos es heterogénea, prevaleciendo para la Alta Cuenca del Río Bermejo, el análisis sociodemográfico en tanto que el objeto de estudio es el fenómeno de las migraciones transfronterizas, por lo que se tendrá en cuenta el aporte de otros autores.

a) El área boliviana comprendida en la Cuenca corresponde a la Subregión del Valle Central de

Tarija y del Triángulo del Bermejo, que pertenece al Departamento de Tarija. En la estructura político-administrativa de Bolivia el nivel departamental es el más importante -equivalente a las provincias argentinas- seguido por las provincias y los municipios.

Según el censo de 1995 el Departamento de Tarija tenía una población total de 347.742 habitantes - 4.69% del total nacional- con un porcentaje de población urbana del 55%.

A esa fecha la ciudad de Tarija contaba con 150.000 habitantes mientras que la ciudad de Bermejo -la segunda del Departamento y ubicada en la frontera con Argentina- tenía una población aproximada de 30.000 personas.

Un ejemplo de las asimetrías poblacionales que se registran en las ciudades "pares de frontera" es la que se da entre la ciudad de Bermejo y Aguas Blancas que, en 1991, tenía una población de, aproximadamente, 1000 habitantes.

El eje Tarija-Bermejo (con una distancia de poco más 200 km) es de gran importancia en cuanto a vinculación y circulación de personas. Las encuestas llevadas a cabo dan cuenta de un importante movimiento de migración intraregional.

La edad media de la población -según censo de 1995- era de un promedio de 18.5 años (17 para el área rural y 19.47 para el área urbana).

El área cultivada -80.200 has.- en esta región constituye sólo el 21% de la superficie cultivable, existiendo buenas posibilidades de extensión de la frontera agrícola en la llanura chaqueña y los valles subtropicales. Las restricciones más importantes para el desarrollo de este potencial están vinculadas a la falta de agua, de caminos de acceso, los costos de desmonte y la oferta de mano de obra. La margen boliviana del Río Bermejo está siendo convertida a la agricultura, fundamentalmente caña de azúcar y, en menor medida, arroz, cítricos y maní.

La superficie cubierta con pastos naturales y montes abarca el 88.20% del total del Departamento de Tarija siendo apta para la cría de ganado ovino y lechero, en la zona alta y el valle central, mientras que en zonas subandinas y chaqueñas son aptas para el ganado vacuno, equino y porcino.

La producción de petróleo y gas en el departamento de Tarija es muy importante. Con respecto al petróleo constituye el 18% del total nacional considerándose que existe una capacidad potencial muy significativa (estructuras identificadas 99 y evaluadas 36, mientras que el 71% de la superficie departamental es potencialmente petrolífera). La producción gasífera constituía, en 1993, el 41% del total nacional. Las reservas tanto de gas natural como de petróleo se han incrementado y constituyen las primeras el 18% de las reservas nacionales, mientras que las segundas -petróleo- el 36%.

De las encuestas de población realizadas en el marco del PEA48 se resalta lo siguiente:

En cuanto a la actividad de la población relevada, el 81% se reconoce trabajador agrícola, mientras que en la subcuenca de Bermejo sólo lo hace el 57%.

Con respecto al proceso migratorio, el 40% reconoce que emigró alguna vez y que luego retornaron. En la subcuenca del Bermejo sólo el 27% se dirige a Argentina, el 73% migración intraregional boliviana. Cabe señalar que no se consideran migrantes sino trabajadores.

Con respecto a los motivos para migrar, el 90% dice hacerlo por razones de trabajo (búsqueda de trabajo). Las razones que señalan son: tierra escasa / agotamiento del terreno / erosión / falta de agua / sequía.

Se constata la importancia de las redes familiares que facilitan el proceso de migrar, como así también que lo hacen acompañados (el 70%) principalmente por: padre / madre / hermanos / cónyuges / acompañantes.

De los que migraron a Argentina el 22% manifiesta que fue contratado por extranjeros (argentinos).

El destino del dinero que ganan en Argentina es para gastos de familia (50%), para invertir en su comercio (7%), en agricultura (5%).

Un alto porcentaje de los que migran (75%) lo hizo sin documentos.

El alto porcentaje de retornados que se verifica es una característica de los movimientos transfronterizos, de carácter "circular" o simplemente "temporario" (Se fue a volver... Expresión que denota esta particularidad).

Por otra parte es muy significativo el importante movimiento migratorio intraregión (el 59% de los que salieron alguna vez no se dirigieron a la Argentina). Los autores sostienen que, vista en su conjunto, esta área se constituye en un "espacio de salida y retorno -hacia y desde", constituyendo movimientos migratorios transfronterizos internos.

b) Respecto a la Alta Cuenca del Río Bermejo (ACRB) y tomando en consideración el área delimitada y la información provista por el estudio de Boleda / Lattes ya mencionado, se consideran los datos más relevantes siguiendo, en algunos casos, la estrategia metodológica de aproximación al área específica (ACRB).50

En la actualidad la ACRB tiene una población total de 641.927 -lo que corresponde al 46% de la población total de Salta y Jujuy- con una proyección para el 2010 de 925.000 habitantes.

Registra una tasa de crecimiento medio-alto: 22.54 por mil anual. Dentro de ésta el departa-

mento de Santa Victoria posee una tasa de crecimiento del 36 por mil.

El nivel de urbanización -a nivel provincial- manifiesta una tendencia creciente siendo más acen- tuada en Jujuy -81.6%- que en Salta -79%.

A nivel de Departamentos, los más urbanizados son los que contienen a la capital registrán- dose en el resto una gran heterogeneidad.

Para la ACRB se constata mayor nivel y ritmo de urbanización de los departamentos de la parte juje- ña, siendo los valores para el año 1980 de 72.3% y para 1991 de 81%.

MUNICIPIOS SELECCIONADOS DE LA ACRB. POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL				
CUADRO N° 8:				
Departamento	Municipio	Población total	Población Urbana	Población Rural
Santa Victoria	Santa Victoria	6.189		6.189
	Nazareno	2.574		2.574
	Los Toldos	1.795		1.795
Iruya	Iruya	4.682		4.682
	Isla de Cañas	1.127		1.127
Orán	Orán	58.606	50.739	7.867
	Urundel	2.549	2.127	422
	Colonia Santa Rosa	14.020	7.846	6.174
	Hipólito Yrigoyen	10.831	8.473	2.358
	Pichanal	14.741	10.895	3.846
Gral. S.Martín	Embarcación	18.549	13.078	5.471

Fuente: Boleda / Lattes con datos del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) el INDEC, en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

De los departamentos selecciones dos de ellos, Santa Victoria e Iruya carecen de población urbana.

Respecto a los indicadores económicos, el Censo económico de 1994 arroja los siguientes valores de PEA, para la provincia de Salta: 44% comercio / 38% servicios / 17.7 industria.

Para los Departamentos salteños de la ACRB, este mismo indicador arroja, 40.6% comercio / 23.2 % servicios / 36.2 industria

Respecto a las condiciones de vida medidas por NBI en Salta y Jujuy, el porcentaje de hogares con alguna NBI era del 36.2 %, para la totalidad de la ACRB, del 38 %.

El mismo indicador para la provincia de Salta sola 34.1 % y dentro de ésta los departamentos de la ACRB: 49 %, valores que aumentan para los municipios cercanos al río Bermejo, siendo el más elevado el del municipio de Iruya con 76.40%.

MUNICIPIOS Y HOGARES CON ALGUNA NBI. PROVINCIA DE SALTA. MUNICIPIOS SELECCIONADOS: ACRB				
CUADRO N° 9				
Municipio	Total de Hogares	Hogares sin NBI	Hogares con alguna NBI	%
Santa Victoria	1.216	434	782	64.3
Nazareno	522	249	273	52.29
Los Toldos	398	205	193	48.49
Iruya	944	223	721	76.37
Isla de Cañas	242	87	155	64.04
Orán	11.361	6.247	5.114	45
Urundel	532	249	283	53.20
Pichanal	3.139	1.287	1.852	60
Embarcación	4-252	2.123	2.129	50.07

Elaboración propia con datos de Boleda/Lattes. Fuente: Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM) del INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.

Si se toman los departamentos de Santa Victoria e Iruya, según el censo del 91, el porcentaje de viviendas deficitarias era del 99% y 98%, respectivamente y carecían de agua potable (incluso de pozo) el 84% y el 73% de las viviendas.

La composición por sexo es muy variable, p.e., en Urundel es de 151 V por cada 100 M y en Iruya, de 94 V por cada 100 M.

La estructura por edad presenta, en la ACRB, una alta proporción de niños y adolescentes (0-19 años): hasta el 60% (como valores comparativos en Salta es del 49% ; en Argentina: 38% y en Francia: 25%)

Con respecto a la población que nunca asistió a la escuela y su relación con la población de 3 y más años de edad, en los 11 municipios seleccionados, era del 17% ; en los 5 más pequeños de estos 11, era del 22% y en uno de ellos: Santa Victoria el 34.5%.

La población nacida en país limítrofe para las provincias de Salta y Jujuy es de 3.9%, mientras que en la ACRB, es de 5.5%.

Con respecto a la presencia de población limítrofe los autores plantean que no hay información desagregada por municipio, pero estiman que los bolivianos constituyen el 90%. En los 11 municipios seleccionados el porcentaje de población limítrofe es mayor que la totalidad provincial: 4% y 2.7% respectivamente.

La distribución por sexo es de 4.8 de varones y 3.3 de mujeres.

El índice de masculinidad es alto: por cada 100 M hay 136.3 H limítrofes, lo que denota predominio de actividades rurales extractivas.

La percepción de informantes calificados del ámbito político, social y económico, respecto del crecimiento poblacional y sus factores⁵¹ es que la población continúa creciendo, en muchos casos, a ritmos altos. En Orán, considerado "explosivo", debido al cierre de fuentes cercanas (YPF, Ingenio Ledesma, disminución de la producción de cítricos por caída de precios) -proceso de redistribución espacial por migración intrazonal-.

Respecto a los inmigrantes limítrofes se menciona, fundamentalmente, la población boliviana llegada en la última década -no reciente y ya totalmente afincada (desarrollando actividades variadas, comercio, producción agrícola, construcción) y algunos con hijos profesionales. También se refieren a corrientes recientes de inmigrantes temporarios indocumentados dedicados a actividades agrícolas estacionales, señalándose el impacto que produce en los servicios de salud.

Se perciben algunas visiones negativas del inmigrante boliviano - p.e. que tienen hijos como estrategia para obtener residencia y que cuando se establecen como productores agrícolas contratan mano de obra connacional con bajos salarios y sin pagar ningún tipo de seguridad social.

Respecto a la propiedad de la tierra de los bolivianos se menciona que un número apreciable son propietarios, mientras que otros están bajo sistema de mediería o de arrendamiento.

La población de la zona que migra es joven y lo hace por carencias locales, fundamentalmente falta de trabajo -cierre de Ledesma, YPF, cierre de aserraderos- o bajos salarios y escasos servicios. El destino de la emigración: San Luis, Catamarca, Esquel, Ushuaia, etc.

De la población aborígen se señala que todas las localidades visitadas cuentan, cuando menos, con un barrio cuyos habitantes reconoce algún origen aborígen.

Respecto a la producción y la generación de trabajo, las actividades principales refieren al mundo agrícola (cítricos, poroto, soja, madera, caña y cierto despegue del algodón) y dirigida hacia el mercado externo a la región (nacional o internacional). Se destaca que la incorporación de tecnología produjo una disminución de demanda de mano de obra no calificada. Como nuevas producciones se mencionan los dulces envasados, señalándose también la presencia de un fuerte individualismo que dificulta la acción cooperativa institucional.

Las condiciones de vida son caracterizadas como malas (ver cuadro 9). Se señala, también, la presencia de enfermedades de carácter casi endémico: paludismo y cólera y, más recientes, dengue y leishmaniasis -ésta vinculada con la construcción de represas (según los especialistas, el resto de los entrevistados escaso interés). Consideran que el eventual impacto ecológico de las represas agudizará las enfermedades tropicales (única mención a las represas).

El nivel institucional visitado es el municipal, evidenciándose una gran heterogeneidad, dependiendo de las capacidades individuales y con muy escasas posibilidades materiales.

No hay mención importante de ONGs operando en la zona, destacándose solamente la actuación de las Iglesias (básicamente católica y anglicana).

Con respecto a la dinámica poblacional de la inmigración boliviana actual es similar a las migraciones nacionales. Hasta la década del 40 la inmigración boliviana complementó y reemplazó a la fuerza de trabajo nacional (1947: 88% de los migrantes bolivianos se instala en Salta y Jujuy; el 7% en Pcia. de Buenos Aires), que se revierte en los años 60. La presencia de los limítrofes en las economías fronterizas comienza a disminuir migrando hacia el Gran Buenos Aires y también Mendoza, y algunas localidades de la Patagonia (Esquel, p.e.).

La migración neta de bolivianos no ha constituido un aporte de significación al crecimiento de la población de Jujuy y Salta. Una proyección hacia el 2010 prevé un mantenimiento del ritmo de migración neta.

Con respecto al comportamiento migratorio fronterizo, según departamentos y localidades de Jujuy y Salta, la primera ha mostrado mayor dispersión de la población que la registrada por Salta y las áreas con mayor concentración de población coinciden con las zonas productoras de caña de azúcar, papel madera, citrus, tabaco y poroto.

De la migración fronteriza, los bolivianos aparecen como el grupo más dinámico, crecientes en números absolutos y relativos y con mayor proporción de mujeres jóvenes. En la ACRB la migración boliviana alcanza cifras relativas significativas. Como así también es el área que recibe los impactos de un movimiento poblacional intenso y de diversa temporalidad (cotidianos, temporal, de paso a otro sitio de emigración o regresan, etc.).

Los pasos fronterizos utilizados son los de Bermejo-Aguas Blancas y Los Toldos (o El Condado)-La Mamora. En el caso de la localidad de Los Toldos (Depto. de Santa Victoria) la movilidad es de carácter estructural (como un rasgo identitario) y estacional (por las restricciones que imponen las crecidas del río Bermejo).

Los valores más extremos de los indicadores socio-demográficos considerados corresponden a las poblaciones de la ACRB más estrechamente vinculadas a la cultura andina y en donde el proceso de ocupación del territorio y del uso y reparto de sus recursos naturales, como así también de las especiales condiciones ambientales, definen una estructura de población y unas prácticas sociales muy

diferenciadas del resto de la Cuenca del Bermejo.

La población de la ACRB₅₂ está compuesta por campesinos, comerciantes y empleados públicos.

Las actividades productivas de subsistencia son la ganadería y agricultura, integradas en un sólo sistema por las características ambientales de la zona (manejo vertical de recursos) y con una tenencia precaria del suelo y los recursos.

La agricultura es de secano, practicada en varios pisos ambientales: en las laderas y terrazas fluviales altas y la práctica de la ganadería se caracteriza por el sistema de trashumancia (veranada e invernada) y, en muchos casos se manejan tres áreas: alta / intermedia / baja.

Para el año 1998 el tamaño promedio de los rebaños era de 100 ovinos y 12 vacunos. Es de notar que el 54% de las familias en Iruya poseen vacunos y 67% ovinos y/o caprinos.

Otra actividad importante en la región, donde participan también los campesinos -como mano de obra asalariada o en un sistema de contrato entre las fincas y éstos- es la vinculada a la explotación de la madera. San Ramón de la Nueva Orán es el centro de actividad maderera, por lo que los obreros penetran con sentido este-oeste hasta el borde inferior del bosque montano, respetando sólo las áreas protegidas (Parque Nacional Baritú). El único aserradero en esta área se localiza en Los Toldos, donde ha sido importante el impacto de la introducción de la motosierra.

La problemática de la tenencia de la tierra en la Alta Cuenca del Río Bermejo tiene características muy específicas que devienen del proceso de ocupación del territorio y que aún hoy constituye un elemento conflictivo en el área.

DIVISIÓN DE LA TIERRA EN PROPIEDADES EN LA ALTA CUENCA DEL RÍO BERMEJO. DEPARTAMENTOS DE SANTA VICTORIA E IRUYA

CUADRO N° 10
TAMAÑO (has.)

	NÚMERO	%	SUPERFICIE	%
-5	40	20	93	0
5/9	11	5	66	0
10/19	16	8	207	0
20/49	49	24	1234	0.2
50/99	9	4	657	0.1
100/499	21	10	4866	0.7
500/999	5	3	3714	0.5
1000 y +	52	26	732767	98.5
TOTAL	203	100	743.604	100

Fuente: Reboratti, Carlos (1998)

El total de has.53es de aproximadamente 871.000 encontrándose, en su totalidad, en manos privadas -con excepción de las correspondientes al Parque Nacional Baritú (72.400 has.) creado en 1974.

El número de propietarios es de 295 (o 203, teniendo en cuenta propiedades registradas bajo un mismo titular). En 1993 las 22 propiedades mayores (+ 5.000 has.) se repartían el 87% de la superficie de los departamentos de Santa Victoria e Iruya.

Las grandes fincas -entre ellas las más importantes son Santa Victoria, Santiago y San Andrés- tienen situaciones diferenciadas respecto a la tenencia: propietarios en sucesión, sociedades anónimas, propietario único o condominio entre varias personas.

También hay propiedades menores, de diverso tamaño, según refiere el cuadro 9, como así también presencia de intereses internacionales (Cia). agroalimentaria Seabord -Kansas- ex Ingenio San Martín de Tabacal.

La nueva situación de tenencia de la tierra en algunas fincas (algunas de ellas tiene pendiente un proceso de expropiación) modifica la dinámica tradicional -en cuanto al uso de las pasturas- en que los campesinos pagaban un derecho de pastaje por animal.

Esta es una situación conflictiva en la zona, que aumenta el grado de vulnerabilidad del campesino que tiene una situación precaria en tierras fiscales o sometidas a expropiación pero sin regulación aún. En este proceso de expropiación podrían incorporarse 264.000 has.

c) Respecto a la Cuenca Inferior se tiene en consideración, fundamentalmente, la información aportada por el relevamiento socioeconómico llevado a cabo en el marco del PEA⁵⁴ que organiza la información considerando la delimitación política-administrativa mencionada en 3.2.1. y que incluye las siguientes áreas ambientales:

- a) Área de cultivos subtropicales y de primicia,
- b) Área de explotación extensiva,
- c) Área silvopastoril de llanura (zona del Chaco Semiárido), d) Chaco Húmedo.

POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS - TOTAL DEL PAIS Y POR AGREGADOS REGIONALES 1980 - 1991

CUADRO N 11

Región	1980			1991		
	Población total (miles)	Población NBI (miles)	%	Población total (miles)	Población NBI	%
Nordeste	2.211,69	970,40	43,8	2.803,40	967,10	34,5
Noroeste	2.966,30	1.221,80	41,1	3.648,60	1.172,10	32,1
Patagonia	984,40	328,10	33,3	1.453,30	340,50	20,9
Cuyo	1.848,60	419,80	22,7	2.209,10	402,90	18,2
Centro Lit.	19.421,80	3.743,30	19,2	22.130,80	3.385,30	15,3
Total país	27.432,90	6.683,60	24,4	32.245,40	6.232,00	19,3

Elaboración: R. Pucci. En "Problemas Poblacionales del NOA Argentino". Junta de Andalucía. Universidad Nacional de Tucumán. Nota del autor: Los valores NBI corresponden al indicador reformulado por CEPA (Comisión de Estudios sobre la Pobreza en la Argentina, organismo gubernamental) que elimina la dimensión referida a la potencial capacidad de ingreso de los hogares, arrojando valores inferiores.

POBLACIÓN Y CALIDAD DE VIDA POR PROVINCIA / DEPARTAMENTO. TRAMO MEDIO Y BAJO DE LA CUENCA DEL BERMEJO

CUADRO N° 12

Provincia	Depto.	Población	Densidad Hab/km2	Crecimiento 80/91	NBI
Salta	Orán	100.734	8.5	31.9	50.6
	Gral. San Martín	106.580	6.6	31.9	45.6
	Rivadavia	21.002	0.8	19.0	82
	Provincial	866.771	5.6	30.8	36.8
Formosa	Matacos	8.405	1.9	70.1	58.3
	Bermejo	10.169	0.8	35.2	73.5
	Patiño	58.401	2.4	19.6	49.9
	Pirané	57.268	6.8	15.0	41.9
	Laishi	13.597	3.9	18.8	44.8
	Provincial	147.840	5.6	36.7	38.1
Chaco	Gral Guemes	43.772	1.7	23.2	64.4
	Lib. Gral. S. Martín	48.013	6.2	4.8	50.9
	Bermejo	23.124	9.0	3.6	36.5
	Provincial	838.303	8.4	19.5	38.3

Elaboración propia con datos de Arrieta, C. / Pastor, J. Datos: INDEC. NBI: CEPA/INDEC

La población se compone de: 1) pequeños productores minifundistas, en gran parte de subsistencia; 2) medianos productores (empresas familiares capitalizadas) y 3) los grandes productores (empresarios / latifundistas).

A grandes rasgos: 1) y 2) prevalecen en la zona del Chaco semiárido. El 3) se encuentra asentado en el Chaco Húmedo, donde cultivan algodón bajo riego, con alta tecnología en gran escala y ganadería de manejo avanzado.

Los pequeños productores minifundistas y de subsistencia y asalariados (braceros, cosecheros, obreros urbanos), generalmente son criollos y aborígenes.

Los medianos y pequeños productores tienen mayor presencia en las áreas de cultivos subtropicales y de primacía en Orán y San Martín y también en agricultura de explotación extensiva. Una clasificación elaborada por la Universidad de Tucumán denomina a esta zona "subzona temprana" siendo destacable el desarrollo del área en los últimos 20 años por la incorporación de tecnología -mejor uso del riego y fertilizantes, sistema invernadero⁵⁵. Son unidades productivas medianas y grandes, con distinto nivel de tecnificación.

Se destacan también las inversiones realizadas por grupos empresarios -algunos transnacionales- con alta tecnología y capital en grandes extensiones -agricultura bajo riego- localizada en las áreas circundantes de Laguna Yema (Departamento de Bermejo, NBI 73.5) y El Colorado (Departamento Gral. San Martín, NBI 45.6)⁵⁶

Desde el punto de vista étnico fundamentalmente son criollos, aborígenes -tobas, matacos y wichies- y "gringos", descendientes de centroeuropeos (sobre todo en Formosa y en las colonias agrícolas del Chaco). Los aborígenes están presentes a lo largo de todo la Cuenca y existen comunidades importantes asentadas en sus tierras.

Los conflictos criollos / aborígenes no son significativos y se vinculan al uso compartido del monte. Por lo general existe un uso armónico de los recursos.

Respecto a las condiciones de vida medidas por NBI el cuadro 11 resume la evolución de la pobreza estructural para el país y los grandes conjuntos regionales durante el período intercensal 1980-1991. El Noroeste y Noreste presentan los valores más altos de NBI. A nivel departamental de la Cuenca Inferior del Bermejo los valores extremos se observan en el Chaco Semiárido - área silvoganadera de llanura, con limitadas posibilidades productivas. Se destaca la carencia de servicios básicos -agua potable-, la presencia de enfermedades. En esta zona se registra, también, los municipios con mayor porcentaje de población rural y menor densidad de población.

En Salta, p.e., la localidad de Orán, en el período intercensal 1980-1991, creció un 54% y la población urbana es el 88.4%. En Pichanal, el cre-

cimiento, en este mismo período intercensal, fue del 88% y la población urbana es de 73.91% -ambas localidades coinciden con el área de cultivos subtropicales. A diferencia de éstas en la localidad de Misión Chaqueña (Dpto. de Gral. San Martín) tuvo un crecimiento negativo de -19.7%.

En el área del Chaco Semiárido o Subhúmedo se registran los valores más altos en cuanto a pobreza estructural y corresponden, a su vez, a las áreas agroecológicas marginales. Presentan también valores muy bajos de densidad (ver cuadro), valores que van aumentando progresivamente hacia el oeste (Chaco Húmedo). Se puede constatar, entonces, que a medida que mejoran las condiciones agroecológicas, los valores NBI, densidad, crecimiento mejoran, en términos relativos.

Los valores extremos se registran en el Depto. de Rivadavia con 82% de NBI y una densidad de 0.8 (población rural 73.5%) y los valores más bajos de NBI se registran en el Depto. de Pirané (Chaco Húmedo) 41.9% y una densidad de población del 6.8 hab./Xkm² (aún mayor que la provincial, que es del 5.6).

Los núcleos urbanos más importantes -localizados en el área de cultivos subtropicales y de primicia- son Orán (50.729 hab.), Pichanal (10.895 hab.) y Embarcación (13.078 hab.). Las localidades más pequeñas y de mayor crecimiento se encuentran en el Chaco semiárido mientras que en el Chaco Húmedo los núcleos urbanos más importantes son Pirané (14.199 hab.) y El Colorado (10.326 hab.).

La dinámica poblacional del área es similar a la que se constata a nivel de la macrorregión del MERCOSUR: crecimiento de las capitales provinciales y -fundamentalmente, llegando en algunos casos a ser explosivo- de las ciudades intermedias y despoblamiento rural.

Se registran importantes movimientos migratorios estacionales transfronterizos que se dirigen, desde el Este de Salta, a las zonas de cultivos subtropicales y desde el Oeste de Chaco y Formosa hacia el Chaco Húmedo (p.e., al Depto. de Castelli, zona productora de algodón).

Respecto a la tenencia de la tierra y su regularización, en Formosa y Chaco existe el Instituto de Tierras y Colonización y en Salta el Programa de Tierras Fiscales Rurales.⁵⁷

En líneas generales el aborígen, a partir de la Reforma Constitucional del año 1994 (Art. 75. Inc.17 que reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas....reconoce la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan..) tiene una situación consolidada respecto a la tenencia de las tierras comunitarias.

La consolidación de las comunidades aborígenes obliga, a veces, a la relocalización de grupos criollos.

La mayoría de las comunidades en Salta (crio-

llas y aborígenes) se asienta sobre tierras fiscales. Se está en un proceso de colonización y adjudicación de tierras a grupos criollos y aborígenes. Fuerte presencia de FUNDAPAZ y ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborígen, Arzobispado de Orán).

En Formosa la mayor parte de los criollos se asientan sobre tierras fiscales y el 80% tiene una posesión precaria.

Por otra parte, las comunidades wichis y tobas, que sólo aprovechan el monte, autorizan o arriendan a los criollos las tierras para pastoreo.

En la zona de Laguna Yema la presencia de la empresa LIAG obligaría a la relocalización de la población criolla asentada en las tierras adquiridas.

En Chaco, en la zona CO, existen 3 reservas de tierras destinadas a las comunidades tobas y wichi -p.e. en el inefluvio del río Teuco y del río Bermejito que requerirá la relocalización de los criollos asentados en el área.

Se constata una importante presencia de ONGs e Iglesias cuyo accionar tiene como población objetivo a los pequeños productores de subsistencia, tanto aborígenes como criollos, aborígenes cazadores-recolectores y los pobres de los centros urbanos. Las áreas de actuación son, fundamentalmente: tenencia de la tierra, mejoramiento de prácticas productivas, fortalecimiento institucional, etc. Operan muchas en cooperación con organismos públicos (provinciales o nacionales) y suelen contar con apoyo de fondos internacionales.

Respecto a los aspectos administrativos ya se había mencionado que la normativa actual otorga amplia autonomía política y administrativa a los municipios con capacidad de dictarse su propia carta orgánica, aunque muy pocos cuentan con ese instrumento (Orán, Embarcación, Pichanal).

Las constituciones provinciales, por otra parte, establecen distintas categorías de municipios según el tamaño poblacional. En Salta los de 1ª categoría: + de 10.000 habitantes; en Formosa: + de 30.000 y en Chaco: + de 20.000.

La crítica situación de las economías municipales restringe las posibilidades de la amplia autonomía municipal de que disponen. La Provincia de Formosa, p.e., implementa el Fondo Solidario Municipal para asistir a los municipios más pobres -lo mismo en la Provincia del Chaco- en donde 5 de las comunas asistidas por este Fondo corresponden al área de influencia del Bermejo.

En la zona relevada se desarrollan distintos programas de naturaleza productiva que tienen como destinatarios a pequeños productores, minifundistas, perteneciente a diferentes organismos (p.e. INTA -Programa Pro Huerta y Cambio Rural; Programa Social Agropecuario (PSA)-; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Programa FIDA-BID, etc.). Son Programas que dan asistencia técnica y organizativa a los productores.

En Formosa se destaca PRODECO (Programa de Desarrollo del Centro Oeste de la Provincia de Formosa) con sede en Laguna Yema donde también desarrolla sus actividades el Centro de Validación de tecnología (CEDEVA), proyecto que cuenta con la asistencia técnica del gobierno israelí para la experimentación y validación, para la región, de cultivos bajo riego.

En esta misma provincia existe la Corporación de Desarrollo de Formosa (CODEFOR) con áreas de acción en el sudeste y que trabaja en temas de canalización y defensa de los ríos Bermejo y Paraguay como así también en temas de reconversión productiva de los productores agropecuarios hacia la piscicultura de estanque.

También es importante la presencia de asociaciones intermedias -algunas de ellas de carácter internacional- desarrollando tareas de asistencia técnica, educativa y organizativa (p.e. ENDEPA-Pastoral Aborígen del Obisado de Orán-, FUNDAPAZ, INCUPO, GTZ, etc.)

3.3. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN LA REGION DE LA CUENCA

Las políticas de ordenamiento del territorio pueden diferenciarse en tres escalas o niveles según su carácter en relación con los procesos de integración -interna y externa- y la instancia pública a cargo de su implementación. En cuanto a los primeros, se definen políticas a nivel supra-estatal -MERCOSUR, Cuenca del Plata-, nacional, provincial y municipal; en lo referente a la relación con los procesos e iniciativas de integración, se diferencian entre políticas bi o plurinacionales y políticas nacionales.

Las decisiones, por ejemplo, de construcción de nuevas infraestructuras de transporte se toman a nivel que excede incluso el MERCOSUR, pudiendo los trazados de estos nuevos corredores definir nuevos rumbos y alterar las dinámicas de las fronteras, tanto internas como internacionales.

3.3.1. Los avances en las políticas nacionales: del mantenimiento de los vacíos territoriales a la promoción de las interacciones

Desde la segunda mitad de los años '40 algunos grupos industriales de los países de la región -en particular argentinos, brasileños y chilenos- intentaron promover las primeras iniciativas de integración regio-

nal, orientadas a la ampliación de los mercados internos y la explotación de recursos compartidos⁵⁸.

Los grupos vinculados a la exportación de bienes primarios hacia los mercados europeos desarrollaron esfuerzos en sentido contrario. Durante la Segunda Guerra Mundial y hasta la primera mitad de los años '50 la correlación de fuerzas interna e incluso la situación internacional había cambiado: la asunción por parte de los gobiernos de la región de nuevas hipótesis de conflicto provocó la modificación de las políticas de frontera.

Por otra parte, desde los años '50 y '60 se despliega un nuevo empuje hacia la globalización de las economías, impulsado por la expansión de las inversiones directas externas, en particular de grandes capitales estadounidenses, tanto hacia América Latina como en el Sudeste de Asia.

En este marco, las teorías del desarrollo de la CEPAL, las orientaciones hacia la liberalización de los intercambios en América Latina propiciadas por la ALALC y las políticas de apoyo al desarrollo propias de la Alianza para el Progreso podrían haber puesto en cuestión nuevamente el rol de las fronteras políticas en tanto fronteras de mercados.

La oposición y articulación entre estas dos tendencias se reflejó en las políticas de ordenamiento territorial que, si al interior de los países no contribuirán mayormente a la disminución de los desequilibrios regionales, en el caso de las regiones fronterizas resultaron algunas veces contradictorias: por un lado legislaciones de control y restricción de localización de población y actividades, mayor equipamiento militar, por otro lado el proyecto y construcción de nuevas infraestructuras de integración física y explotación de recursos compartidos.

Desde los años '80 los textos de las legislaciones de fronteras fueron actualizados, y hoy en día, en el marco de los procesos de integración, las orientaciones restrictivas coexisten con declaraciones y medidas concretas orientadas a la apertura de las fronteras.

En términos generales es posible detectar una superposición de funciones, atribuciones y legislaciones formuladas y puestas en práctica desde diferentes niveles de la administración pública, paralela a la ausencia de mecanismos de coordinación de los organismos responsables de su aplicación. Las decisiones son tomadas de forma vertical, lo que significa, en los países de régimen federal, la ruptura del principio de autonomía de estados y provincias.

En la actualidad, en el caso de las regiones fronterizas, las tendencias son a la coordinación de políticas entre los niveles nacional y provincial e incluso cierto grado de coordinación Binacional a cargo de los Comités de Frontera -tratados en el punto siguiente. Entre estas nuevas medidas, aparte del desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura de transporte y de energía, se abren continuamente

nuevos pasos fronterizos y se ponen en funcionamiento sistemas de control integrado de tránsito de pasajeros y de carga y de redes transfronterizas.

3.3.2. Las políticas bi y plurinacionales y los procesos de integración regional: de la Cuenca del Plata al MERCOSUR

Las primeras iniciativas de integración Binacional o plurinacional en la macroregión del MERCOSUR fueron desarrolladas a partir de 1933, con la firma de los primeros acuerdos comerciales entre Argentina y Brasil⁵⁹. Entre 1935 y 1938 fueron proyectados el Puente Uruguaya-Paso de los Libres y iniciados los primeros estudios para la construcción de Salto Grande, que incluyeron la formación de la Comisión Técnica Mixta encargada de la gestión de la obra. A partir de estos comienzos se desarrollaron otras iniciativas tanto en lo que hace a transporte como a generación de energía. Estos proyectos, concebidos en el marco de la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, fueron en su mayoría concretados en la década del '70, hacia el final del período de vigencia del citado modelo.

El Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en Brasilia en 1969 significa la primera iniciativa de integración regional -plurinacional en este caso- en la macrorregión del MERCOSUR, y todavía hoy, después de casi treinta años, está en vigencia. Reúne a la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Es en el marco de este tratado que comienzan a desarrollarse las actuales iniciativas de ordenamiento territorial bi o plurinacional y de integración fronteriza.

Apoyado por el PNUD y el BID, a lo largo de los primeros años de vigencia se trataron, entre otros proyectos de facilitación de la navegación fluvial, la utilización racional de los recursos, la preservación del medio ambiente, la integración física por medio de la construcción de redes de rutas, ferrocarril, fluvial, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones, la complementación regional y la promoción de localización de industrias de interés para el desarrollo de la cuenca, la complementación económica de las áreas fronterizas inmediatas, la cooperación mutua en materia de educación y salud, la promoción de otros proyectos comunes, en particular los de inventario, evaluación y aprovechamiento de recursos naturales de la región.

En el marco de estos objetivos fueron definidas seis áreas básicas: Transportes, Recursos Hídricos y Naturales, Cooperación Económica, Sectores Sociales, Servicios Públicos y un Grupo ad-hoc. El funcionamiento del tratado consiste en un marco orientado a permitir la articulación de una red de organismos dependientes de los estados nacionales, coordinados por los ministros de asuntos extranjeros y el Comité Intergubernamental Coordinador (el CIC), sin crear instancias supra-estatales

de decisión. Por el contrario, en el marco del tratado se definieron los primeros organismos de coordinación y gestión fronteriza binacionales: los Comités de Frontera, a partir de 1978.

La firma en 1977 del Acuerdo Tripartito sobre la Utilización de Recursos Hídricos entre Argentina, Brasil y Paraguay permitió reunir las condiciones mínimas para el desarrollo de los proyectos de transporte y particularmente de generación de energía. Hasta 1979 fueron propuestos 49 proyectos de navegación, rutas y ferrocarriles, centrales hidroeléctricas, complementación de circuitos turísticos, etc. Gran parte de estos proyectos fueron concretados en la década del '80, como Salto Grande, en 1982, Itaipú en 1983 y Yaciretá en 1995, los puentes entre Argentina y Uruguay de Fray Bentos-Puerto Unzué en 1975 y Paysandú-Colón en 1976, los puentes de Posadas-Encarnación y Clorinda-Puerto Falcón entre Argentina y Paraguay y la creación de comisiones de ordenamiento de las cuencas del Bermejo y Pilcomayo. Ultimamente se concretó la inauguración del Puente Santo Tomé-Sao Borja (Argentina-Brasil, 1998).

En la década del '90, a partir del desarrollo de nuevos proyectos de navegación fluvial, particularmente de la Hidrovía Paraguay-Paraná, y de la constitución de nuevos Comités de Frontera en el marco de los procesos de integración, el tratado vuelve a recobrar cierto dinamismo.

Desde 1991, con la firma del Tratado de Asunción, los países del MERCOSUR consolidan los avances que venían desarrollando desde 1984 hacia la integración del mercado común y la formación de los primeros mecanismos de decisión y coordinación supra-estatales. Después de cuatro años de funcionamiento el 1 de enero de 1995 el proceso finalizó su primer período de transición y pasó a la fase de vigencia de la Unión Aduanera. El acuerdo no desembocó en ningún instrumento de ordenamiento territorial, ni siquiera para las regiones fronterizas, sin embargo, los acuerdos de "facilitación y coordinación fronteriza" y otros mecanismos sectoriales de transporte, la liberalización comercial y la coordinación de políticas económicas han provocado numerosos efectos sobre estos territorios.

El estudio de estos efectos y de la posible articulación de estos proyectos con el Tratado de la Cuenca del Plata podrían haber culminado en la decisión de marzo de 1993 de crear la Comisión ad-hoc de Desarrollo Regional, dependiente directamente del grupo Mercado Común, pero esta comisión nunca fue puesta en funcionamiento. (G.M.C., 1993)

Paralelamente a la evolución de los acuerdos multilaterales se dieron otros de carácter Binacional entre Argentina y los países limítrofes. Estos acuerdos fueron en general de menor alcance en sus objetivos con respecto a los multilaterales, pero si bien restringidos, estos objetivos tuvieron resultados más concretos y son los que dieron paso, en la segunda mitad de la década del '80, a la profundización de los procesos de integración en la región que alcanzaron su punto más alto en la concreción del Mercado Común del Sur -el MERCOSUR- el 1 de enero de 1995.

La Argentina mantiene estrechas relaciones y procesos de integración avanzados con todos los países fronterizos, destacándose en primer lugar Brasil, Uruguay y Paraguay, integrantes del MERCOSUR. Sin embargo, en lo que hace a la integración física y el aprovechamiento de recursos compartidos los avances son parejos e incluso más intensos con Chile y con Bolivia que con el Paraguay. La caracterización de estos procesos se realiza en base a los aspectos de integración física, aprovechamiento de recursos compartidos, complementación económica y cooperación fronteriza. En estas tendencias se enmarcan la constitución de Comisiones Mixtas bilaterales, como la de los ríos Paraná, Uruguay y Pilcomayo.

Respecto de las relaciones argentino-paraguayas en las últimas décadas, estuvieron concentradas en cuatro sectores: integración física, aprovechamiento de recursos compartidos, complementación económica y cooperación fronteriza.

En primer término, en lo que hace a la integración física pueden mencionarse resultados y avances significativos. Dos puentes en operación -que unen las ciudades de Clorinda-Puerto Falcón, sobre el Río Paraguay y Posadas-Encarnación, sobre el Paraná (inaugurado en 1990), como ya se mencionaron. Proyectos en marcha -en el mismo sector de transporte- como la ruta en construcción por el Paraguay en la región del Chaco, que unirá la localidad de Mariscal Estigarribia-Puerto La Paz, en la Provincia de Salta -como parte del corredor bioceánico entre los puertos de Brasil y Antofagasta en Chile. En el marco de este proyecto se está avanzando en los primeros estudios para la construcción del Puente Misión La Paz-Pozo Hondo.

Otros proyectos, producto de la cooperación argentino-paraguaya es la Hidrovía Paraguay-Paraná, un nuevo puente entre las localidades de Bermejo -Pcia. de Chaco- y Neembucú y la interconexión de los sistemas ferroviarios con Brasil, para la salida por el puerto de Paranaguá y Argentina. Entre Argentina y Paraguay se estableció, además, el control unificado en los pasos de frontera, para facilitar el tránsito de cargas y personas.

Las iniciativas de aprovechamientos de recursos compartidos se concentran en la integración energética, con la construcción de centrales hidroeléctricas, el convenio YPF-PetroPar, las obras de regulación y división del caudal del río Pilcomayo, financiada por el FONPLATA y la Unión Europea.

Respecto a la integración física y aprovechamiento de recursos compartidos con Bolivia, en junio de 1995 -en cumplimiento con el art. 6º del Tratado de la Cuenca del Plata- Argentina y Bolivia firman el Acuerdo de Orán por el que se crea la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, con la finalidad de impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia y optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales.

La Comisión Regional del Bermejo, COREBE - constituida en 1981 con el objetivo de propender al aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la cuenca del Río Bermejo - ejerce la Secretaría Técnica por parte de Argentina. La Secretaría Técnica por parte de Bolivia la ejerce la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo.

Esta Comisión Binacional tiene personalidad jurídica internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera y plena capacidad jurídica. Entre sus atribuciones se destaca: realizar todas aquellas gestiones necesarias para el desarrollo de la cuenca; negociar con los inversores interesados, desde la etapa de prefactibilidad, las condiciones técnicas, económicas financieras y legales de los emprendimientos para la redacción del pliego definitivo con el objeto de otorgar las concesiones correspondientes; establecer los parámetros físico-químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas de acuerdo a criterios internacionales, etc. Tiene competencia sobre las obras conjuntas, independientemente del territorio en que se encuentren.

Como ya se mencionara, los Protocolos Complementarios al Acuerdo de Orán (noviembre de 1996), especifican las características y condiciones del llamado a licitación para la construcción de los emprendimientos hidroeléctricos de Las Pavas, Arrazayal y Cambari.

Otro antecedente de integración regional es el Protocolo N° 23, de Integración Regional Fronteriza -1995- que define la que luego fue llamada "Región Mercosur", integrada por las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe - que integran la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA/Litoral (CRECE-NEA/Litoral) - y los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul - integrados en el CODESUL/FORUM SUL.

Los objetivos más importantes contenidos en este Protocolo son los siguientes:

- Desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia.
- Creación de un Grupo de Trabajo Permanente en el ámbito de la Comisión de Ejecución del programa, integrado por los ministerios de relaciones exteriores de los dos países y las provincias y estados del CRECE-NEA/Litoral y del CODESUL/

FORUM SUL, con reuniones semestrales.

- Identificar acciones a desarrollar por ambos países.
- Desarrollo integrado en los aspectos culturales, educativos, técnico-científicos, turísticos, de transportes y empresariales. Elaborar proyectos para promover, profundizar y diversificar las relaciones económicas y comerciales con el objetivo de aprovechar las economías de escala, facilitar el aprovechamiento de los servicios públicos en las regiones de frontera, el desarrollo tecnológico, etc.
- Estudiar la viabilidad de ampliar proyectos de vinculación física, fluvial, terrestre y aérea y las telecomunicaciones.
- Crear nuevos Comités de Frontera -define nuevas funciones para estos organismos-.

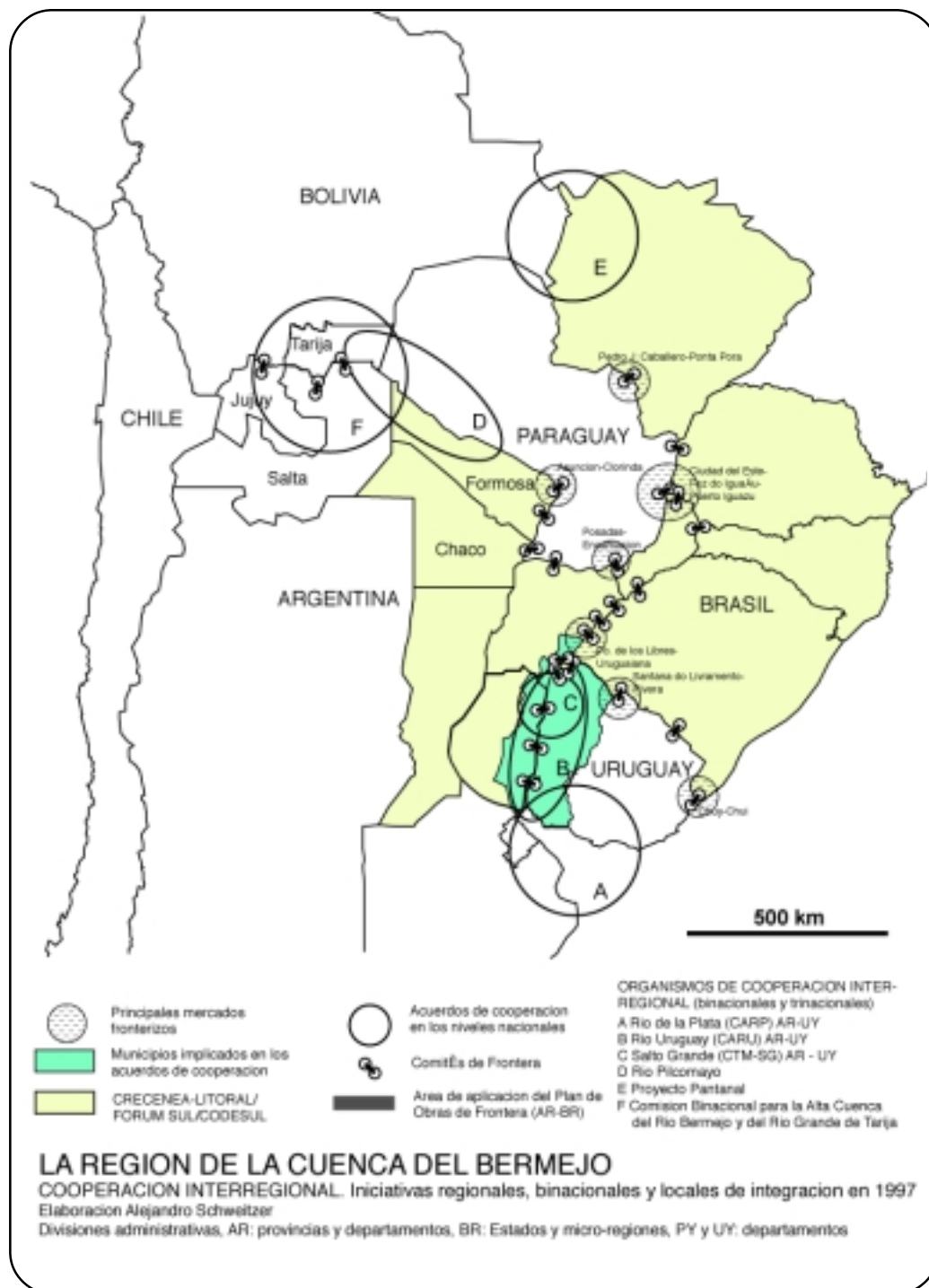
Con respecto a los Comités de Frontera -creados en 1978- son organismos binacionales o trinacionales integrados por representantes de sectores públicos y privados con interés o jurisdicción con la finalidad de dar solución a los problemas propios de las fronteras y promover la cooperación, la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas. Están presididos por los Cónsules y tienen representación, también, Aduana, Migraciones, Fuerzas de Seguridad (Prefectura, Gendarmería, Policía, etc.), Áreas de Frontera, Transportes, Salud Pública, Sanidad de Fronteras, gobiernos municipales y regionales (provinciales o departamentales), etc.

Los primeros Comités de Frontera que se constituyeron fueron los de Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, en la Provincia de Misiones y el Estado de Paraná, Santo Tomé-Sao Borja y Uruguaiana-Paso de los Libres, entre Corrientes y Río Grande do Sul. Un cuarto comité está siendo promovido entre las ciudades de Itaipu, en Río Grande do Sul, y La Cruz-Alvear en Corrientes.

Entre Argentina y Bolivia se crearon, en el año 1990, los Comités de La Quiaca-Villazón, de Pósitos-Salvador Maza y Aguas Blancas-Bermejo, este último aún no ha sido puesto en funcionamiento.

En setiembre de 1996 se suscribe -en la ciudad de Montevideo- el Protocolo sobre Integración Física, adicional al Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Bolivia, que expresa la necesidad de fortalecer el proceso de integración de América Latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo -1980- mediante la concertación de Acuerdos abiertos a la participación de los demás países miembros de la ALADI, poniendo en relevancia la vigencia de las instituciones democráticas como elemento esencial.

El Acuerdo plantea como objetivos establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física con Bolivia y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre.



Las autoridades bolivianas han avanzado muy poco con relación a los aspectos plasmados en el Acuerdo, proponiendo el gobierno argentino la suscripción de varios documentos (Acuerdos Bilaterales) que inciden en la problemática de la frontera compartida.

En este marco, en oportunidad de la visita del Presidente Hugo Banzer Suárez a la Argentina , en febrero de 1998, se suscribieron diversos acuerdos, vinculados a la problemática fronteriza:

- Convenio de Migración, que establece un marco jurídico y político basado en la responsabilidad

compartida de ambos gobiernos en la adopción de medidas que organicen y orienten los flujos migratorios entre los dos países.

- Acuerdo entre ambos gobiernos para la construcción de un puente que unirá las localidades de Los Toldos (Salta) y La Mamora (Tarija), construido y financiado íntegramente por la provincia de Salta.

- Acuerdo para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera, destacándose su papel como foros aptos para evaluar y proponer procedimientos y soluciones ágiles a los problemas de tránsito y tráfico fronterizo.

- Acuerdo sobre Controles Integrados en Frontera, que permitirá, a ambos países, dinamizar el tránsito de personas, vehículos y bienes por los distintos Pasos Fronterizos, compatibilizándose procedimientos y garantizando una infraestructura adecuada y una lógica operativa (estructura similar al Acuerdo de Recife de MERCOSUR).

3.4. Las nuevas lógicas de organización del territorio

Desde la evaluación que se ha realizado de la documentación analizada, resulta posible diseñar escenarios de desarrollo regional que contengan diferentes posicionamientos, teniendo en cuenta el grado de complejidad de la región y el alcance, característica y naturaleza de las políticas y de las acciones de intervención.

En la búsqueda de los objetivos de desarrollo habrá que tener en cuenta que sólo pueden lograrse estos propósitos si intervienen, tanto los actores locales como los nacionales y provinciales, desde sus distintas posiciones en la sociedad.

Esto será posible en un marco de concertación de políticas y de intermediación de los actores de todos los niveles involucrados, ya que sus acciones han de converger sobre sus territorios.

La presencia de mercados débiles, en un contexto de oferta de recursos naturales, de una sociedad, en general, caracterizada por su pobreza y cuyos espacios de reproducción económica y social presentan pérdidas y degradación del hábitat humano y natural, permiten definir con certeza condiciones de vulnerabilidad, tanto ambientales como sociales.

Así de frágil y débil se presenta la región para recibir los cambios que impongan las alternativas de las posiciones políticas y sus decisiones conformando el marco en el cual se desarrollarán los escenarios predecibles del futuro regional.

3.4.1. Diseño de escenarios vinculados a los diversos efectos del MERCOSUR en general a los procesos de globalización económica mundial

Teniendo en cuenta todos los elementos analizados y sintetizados se plantean tres escenarios, que representan más radicalmente las distintas posiciones y que no excluyen el conjunto de posibilidades.

El primer escenario a imaginar es en el que se mantenga sin alterar la situación actual o sea, que los actores y las acciones permanecerán en el camino iniciado sin grandes cambios.

En este caso sería imposible lograr objetivos de sustentabilidad ya que la situación actual reviste un carácter de falta de equidad en la atención a la sociedad y una ausencia de intervenciones en los peligros a que están expuestos los ambientes.

En este caso se plantean:

- 1) La continuación de las inversiones y proyectos iniciados, tanto productivos como de servicios.

- 2) Las Grandes Obras, corredores, ductos y represas, continuarán concretándose y los impactos que generen se percibirán una vez que se avancen en ellas. Los períodos de anuncio de obras y de proyectos, generarán corrientes migratorias desde las zonas expulsoras, dentro y fuera de la región y del país. Los efectos que se manifestarán en las etapas de construcción, si bien ampliarán el mercado de trabajo incrementarán la expectativa de migrantes que luego, en la etapa de operación de las obras, culminará el proceso con una fuerte restricción en el número de puestos de trabajo. Los flujos migratorios intrarregionales se incrementarían y modificarían su sentido pudiendo afectar la producción en las áreas rurales. Pequeños propietarios o población campesina, con derecho o no a tenencia de la tierra, podrían incorporarse al trabajo formal produciéndose una transferencia hacia nuevos migrantes o un aumento de los vacíos territoriales. El movimiento migratorio circular que caracteriza a un área de la Cuenca (por ej. el que se produce desde la ciudad de Bermejo hacia el interior de Bolivia) se invertiría o alteraría, según los ritmos de las construcciones.

- 3) Este proceso, que insumirá varios años, tanto para las represas como para los proyectos que se relacionan con el mercado ampliado, no tendrá, en este escenario, posibilidades de mitigar efectos al no haber un proceso de planificación que aminore consecuencias. Por ejemplo el empleo podría sufrir las vicisitudes planteadas y el desarrollo del PEA quedaría, tanto en ámbitos locales como regionales, condicionado a las políticas que planteen los gobiernos de turno.

- 4) Las expectativas de mejorar la posición relativa de las distintas microrregiones, fundamentalmente de aquellas mejor posicionadas, hará imposible cualquier intento de integración regional impulsado desde los estados provinciales. En este marco, es posible suponer la imposibilidad de concretar Ente alguno de control de la Cuenca y, por tanto, la realización de estudios socioeconómicos en la totalidad del territorio y menos en los temas fronterizos o transfronterizos, en áreas específicas como la Media y Baja Cuenca, que manifiesta una gran ausencia de ellos.

5) La atención de actividades productivas y de mejoramiento de la calidad de vida quedarán reducidas a acciones de carácter asistencial provistas por los gobiernos nacionales y/o provinciales, organismos internacionales, etc.

6) El fortalecimiento requerido por los municipios y las organizaciones de base quedará reducido a apoyos que puedan brindarse en forma esporádica, desde los distintos niveles, con la posibilidad de que se aumente su debilidad llegando a un comportamiento más anárquico en el seno de los poderes locales o de mayor dependencia y profundización del clientelismo.

7) La falta de regulación ahondará la problemática referida a la presencia de grandes empresas agroproductivas -en general exógenas a la región y sin tradición- cuyo impacto, si bien podría producir beneficios económicos circunstanciales, podría profundizar los desequilibrios intraregionales como así también ampliar la vulnerabilidad, tanto social como ambiental, de las subregiones avanzando, en algunos casos y especialmente en la subregión de la Baja Cuenca, sobre tierras aún no regularizadas y/o sobre reservas indígenas.

8) El Estado se mantiene en un rol de regulación de mediana intensidad. Los proyectos avanzarán en forma inorgánica y las hectáreas aptas para la agroproducción que se vayan incorporando no serán evaluadas en un proceso que incluya los procedimientos de adjudicación y las características de los adjudicatarios.

9) Se mantendrá la situación de aislamiento físico y social de las comunidades menos favorecidas y en la subregión de la Alta Cuenca se profundizarán los conflictos por el control y manejo de los recursos entre intereses exógenos a la región y la población campesina.

10) Las reservas de franjas y zonas de preservación correrán graves peligros en sus contactos con las zonas de construcción de Grandes Proyectos, provocando conflictos con los grupos de mayor conciencia ambientalista y/o con los que tradicionalmente poseen culturas más vinculadas a una relación armónica entre naturaleza y sociedad.

En definitiva, se agudizarán las tendencias manifiestas de exclusión social y económica, los peligros en los ambientes a preservar, etc. ya señalados.

El segundo escenario, corresponde a la posibilidad de enfatizar como objetivos la integración fronteriza en el marco del despliegue territorial, producto de la reestructuración económica si se considera que no todas las iniciativas de obras, regulaciones o desarrollo de actividades en común en áreas de frontera pueden ser consideradas como iniciativas de integración fronteriza. Sólo entran en esta definición cuando entre sus objetivos y en sus resultados aparece la orientación hacia el incremento del grado de interacción entre las márgenes, como condición necesaria para la integración. Una central hidroeléctrica o un puente, no son automáticamente iniciativas de integración fronteriza, si no van acompañadas del desarrollo de actividades productivas y provisión de servicios a las poblaciones locales, en el marco de un aumento de la interacción entre ambas márgenes.

El planteo de una iniciativa de integración fronteriza puede conducir a algunos de los resultados siguientes o a diversas combinaciones de ellos:

1) Modificación cuantitativa de los intercambios vigentes sin la iniciativa, provocados por un aumento del comercio o por la profundización de relaciones de asistencia preexistentes.

2) Modificación cualitativa de las relaciones entre márgenes vigentes sin la iniciativa, referidas a actividades o modalidades nuevas y que se expresan en:

- formalización del comercio preexistente
- creación de flujos comerciales nuevos
- fomento de los negocios binacionales
- creación de empresas binacionales
- preservación de recursos naturales compartidos
- explotación conjunta de recursos naturales compartidos, mediante proyectos binacionales o de recursos creados preexistentes
- establecimiento de programas sociales sobre migraciones o sobre desarrollo y prestación de servicios - desarrollo de infraestructura para uso compartido

En este escenario restaría el completamiento de una vigorosa presencia política que permitiría desarrollar la planificación que requeriría la implantación racional de las acciones que permitieran lograr estos objetivos y aminorar las tendencias señaladas en el trabajo y sintetizadas en el escenario 1.

El tercer escenario resultará de la realización del logro de las acciones de intervención que plantee el PEA cuyos objetivos, entre otros, incluyen la integración fronteriza y la sustentabilidad, entre las señaladas en el trabajo.

En esta situación, podríamos suponer la posibilidad de dos escenarios en este marco, según se impacte la región por decisiones de macrointervenciones, como podría suceder con las represas de la Alta Cuenca y la concreción de los Grandes Proyectos en la región de la Cuenca Hídrica del Bermejo.

1) En el caso de la concreción de las represas sus impactos se suman a los de las Grandes Obras de Transporte y Energía, con compromiso regional.

Como ya se señalara en los otros escenarios, se producirían efectos migratorios no deseados en las etapas de anuncio y construcción, espirales inflacionarias, confrontación de prácticas sociales, etc. se manifestarán en los largos períodos que incluye la realización de las mismas.

Los estudios realizados y la documentación analizada pareciera no permitir determinar las ventajas de una solución importante del problema sedimentológico, si bien pueden aminorarse los problemas, continuarán los aluviones aguas abajo. El balance entre las ventajas y problemas que acarrearía en el equilibrio de la región no parece resultar satisfactorio.

2) Pareciera todo inducir a reflexionar -aunque parece ser un camino ya cerrado al menos en algunas etapas- en la posibilidad de intervenir respecto a los recursos hídricos y su aprovechamiento analizando alternativas tecnológicas para el aprovechamiento hídrico, por ejemplo con capacidad para retener aluviones mediante el sembradío y forestación en las laderas.

Este camino permitiría lograr, no sólo la regulación de caudales, sino la retención de sedimentos en las distintas subregiones.

En este marco sólo sería necesario incorporar en el PEA los impactos de las otras Grandes Obras en el conjunto de los proyectos previstos y realizar muchas de las acciones y estudios que se sugieren en las conclusiones del Cap.3.5

3.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL MARCO DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO Y SUSTENTABILIDAD DE FUTURAS INTERVENCIONES

Del análisis del conjunto de los trabajos pueden extraerse una serie de hipótesis vinculados a las temáticas abordadas. Las mismas permiten realizar algunas recomendaciones desde el enfoque estratégico, en la búsqueda de sustentabilidad en los proyectos de intervención.

Se trata, en todos los aspectos señalados, de destacar tanto las "fortalezas" como las "debilidades" que permitan direccionar las intervenciones hacia la reparación y/o la promoción, según los casos.

Deben señalarse algunos aspectos que han quedado planteados en el Capítulo anterior, que se integran al marco de toda reflexión sobre la región:

- La ausencia de visión, conocimiento y de pertenencia a la región de la Cuenca de los actores locales y regionales, lo cual quedó documentado en las apreciaciones de los integrantes de los talleres y en los documentos analizados.

- En los casos donde aparece un mayor conocimiento y sentimiento de pertenencia está dirigido a ubicarse en la región NOA o NEA y en forma

casi absoluta a no reconocer a la región de la Cuenca Hídrica, como el espacio que se integra con la presencia de ambas regiones así denominadas. La misma identificación -que constituye una barrera simbólica a tener en cuenta e incorporar a una visión integral de la región- se constata en la producción de conocimiento científico.

- La incuestionable vocación agroproductiva (agrícola, ganadera y forestal) de la región y el conjunto de variedades de productos posibles según subregiones, dentro de la fragilidad de los ecosistemas que las contienen y la riqueza de biodiversidad, en algunas áreas.

- La ausencia casi absoluta de un proceso de planificación regional y local que permitiría adecuar las intervenciones de los distintos niveles a las reales necesidades de la sociedad, hasta hace muy poco tiempo.

- La presencia de demandas, conflictos y solicitudes de intervención y la información relevada en la documentación producida en el marco del PEA, dan cuenta de la alta vulnerabilidad social y ambiental.

A continuación se señalan, desde los distintos nodos de problemática más significativos, resúmenes de conclusiones que se acompañan de recomendaciones y acciones a encarar.

3.5.1. Las Sociedades y las economías locales y regionales: necesidad de precisar en sus características y modalidades.

La documentación analizada da cuenta de diferentes abordajes para la definición de las diferentes subregiones que integran la región de la Cuenca: según los enfoques disciplinarios y profesionales, en algunos casos, y los intereses académicos en otros. Sin embargo, existe una marcada diferencia entre el número de estudios sobre la Alta Cuenca y lo escaso de las realizadas sobre la Baja Cuenca justificado, quizás, por las características de la propia historia de la conformación de esos territorios.

En las áreas de mejores condiciones agroecológicas, fundamentalmente en el área de cultivos subtropicales, el espacio agrario se ha modificado y diversificado en los últimos 20 años, con la presencia de explotaciones de tipo empresarial y de tipo familiar, con algún nivel de capacidad tecnológica.

En la zona de ganadería extensiva y cultivos industriales del Chaco húmedo, se presenta una mayor heterogeneidad en los niveles de capitalización, entre las grandes explotaciones con capacidad de inversión y de aprovechamiento de sus ventajas comparativas y aquellas de tipo familiar, más sensibles a las condiciones cambiantes del mercado.

Estas explotaciones conviven con las de subsistencia, minifundistas, que constituyen los pobres estructurales protagonistas de los flujos migratorios estacionales intraregionales.

Como ya se señalara los valores máximos de NBI se encuentran en el Chaco seco (área de explotación extensivo silvo-ganadera) por lo que las migraciones

intraregionales se dirigen desde el este de Salta hacia el oeste y desde el oeste de Chaco y Formosa hacia el este.

El flujo migratorio en la frontera con Bolivia, ya mencionado, es en gran medida, de carácter circular y permanente y también estacional.

La dinámica de estas migraciones acentúa el despoblamiento rural y el crecimiento de las ciudades capital de provincia pero, fundamentalmente, de las ciudades intermedias, en algunos casos con un crecimiento de carácter explosivo, como es el caso de Orán y Pichanal. Esta dinámica profundiza los vacíos territoriales y acentúa los desequilibrios territoriales. Es un doble proceso de migración rural-urbana y también intra y extraregional y, en todos los casos, transfronterizo, tanto de fronteras internas como nacionales.

A través de lo expresado se hace necesario plantear, en forma resumida, los siguientes aspectos que permitirían lograr el nivel de profundización para establecer lineamientos de políticas en torno a las temáticas planteadas:

- Resulta evidente la necesidad de propiciar trabajos que homologuen y comparen situaciones en el total de la región, en especial aquellos que aborden la profundización de la temática de las sociedades locales y regionales.

- Estudios que profundicen en este ecosistema natural y social que permitan obtener datos de sus comportamientos (apoyos y resistencias) ante posibles proyectos económicos sólidos que impliquen adecuación y/o adopción de tecnologías que interfieran sobre modalidades tradicionales, tanto como la aceptación y llegada de asesores de diversas especialidades.

- Estudios que profundicen en el conocimiento de estas situaciones, desde el Umbral del Chaco hacia la Baja Cuenca, existencia de sistemas sociales, grupos culturales y étnicos, en esta frontera entre provincias y países al interior del mercado ampliado.

- Teniendo en cuenta el alto impacto y variedad de modalidades de la migración, este es un tema que tendrá necesidad de ser profundizado desde diferentes situaciones: . Su característica de región expulsora de población y de iguales características de las regiones circundantes. . La alta movilidad de su población en desplazamientos inter e intra regional, tanto internacional como nacional. . Diferencias de conocimiento entre estas modalidades hacia y desde Bolivia y cómo ocurren estos procesos en la vinculación de la región con Paraguay. . Movimientos estacionales, temporales y definitivos. . Permanencia de efectos de antiguas migraciones externas y internas en la región

3.5.2. Pérdida de hábitat social y degradación ambiental

Por tratarse de un área subtropical que encierra varios escenarios naturales de diversas características y riqueza patrimonial, con diferentes historias de poblamiento en cuanto a origen, evolución y situación actual de significativa pobreza⁶¹, en un escenario que muestra pérdida y deterioro del hábitat humano y natural, debería prestarse especial atención a todas las acciones que tengan en cuenta:

- La interfase entre los aspectos señalados, donde ninguna intervención podrá realizarse sin la evaluación de los impactos en ambas direcciones.

- Conflictos señalados en torno a los deterioros en los recursos agua y tierra, inundaciones y sequías, pérdidas de calidad y cantidad.

- Necesidad de regulación y aprovechamiento de los recursos, tanto renovables como no renovables. Se pueden citar, entre otros ejemplos, el proceso -que podría denominarse- de avance de la "frontera forestal" como un fenómeno de la tecnología de penetración en la actividad agroforestal -"la motosierra" en Los Toldos- que llega desde el este hasta las Yungas y que puede afectar a las áreas protegidas (Parques y Reservas Nacionales).

- Regulaciones sobre tipo y formas de cultivos empresariales, programas que se implementen con fondos internacionales, etc. de alto impacto en las economías regionales, sobre los ambientes naturales y las sociedades locales.

- Establecer especial atención en la región a los parques y zonas protegidas (Parques Nacionales Baritú, El Rey, Calilegua, áreas protegidas de las Yungas, etc.) en sus contactos con obras de gran envergadura como represas (Las Pavas, p.e.), efectos de la Hidrovía sobre la Cuenca Hídrica, etc., en cuanto al impacto negativo que pudieran generar, teniendo en cuenta su potencial en biodiversidad paisajística, etc. con escasa o nula capacidad de reposición.

3.5.3. Despliegue territorial de la reestructuración económica. Competitividad intra o interregional

Los sectores más dinámicos y funcionales al proceso de reestructuración económica lo constituyen el transporte y la energía: corredores bioceánicos de transporte, redes de gasoductos, oleoductos y poliductos transfronterizos, adecuación de las represas de usos múltiples a estos requerimientos, resurgimiento de una minería con aplicación de tecnología de punta, constituyen la modalidad que adquieren

las grandes obras productos de este proceso.

Al igual que el resto del territorio de la macrorregión del MERCOSUR, la región de la Cuenca está vinculada a este proceso cuyas consecuencias aún son difíciles de precisar aunque se tenga certeza de que recibirían una cuota de los impactos que estas grandes obras generarán. Cabe señalar que esta región se encuentra comprendida en el área donde se concentran la mayor cantidad de estos proyectos.

La región de la Cuenca se caracteriza por lo escaso de su población y grandes vacíos de asentamientos humanos y productivos. Esta situación no es homogénea, como ya se ha mencionado en estas conclusiones, donde el área menos poblada, con concentraciones de actividades productivas muy pequeñas en el área del Chaco Seco. Las áreas de mayor actividad y concentración de población se encuentran en el Chaco Húmedo y en la subregión de cultivos subtropicales.

Actualmente, para poder definir la real competitividad de la región de la Cuenca sería necesario estimar, ajustadamente, las cargas totales -actuales y potenciales- que circularían sus territorios o los cercanos a ella, en relación con el potencial humano y productivo existente y en menor medida adicionar las ventajas del completamiento de la trama existente (por ej. ruta 81), podrían ayudar a reforzar aspectos de competitividad, aumentando esta capacidad al mejorar la accesibilidad a la localización de ciertos proyectos.

Las regiones donde se verifican "contactos físicos" preexistentes, sufrirán profundas transformaciones ante la implementación de gran proyecto. En el caso de la región de la Cuenca, en las áreas de la construcción de las represas podrán producirse fuertes impactos ambientales.

El impacto desfavorable de las intervenciones en las regiones "sin contacto físico", podría profundizar los vacíos territoriales existentes. Parte de la región Cuenca podría constituirse en un territorio excluido del modelo, con la presencia de algunos grandes emprendimientos -tipo enclave- sin difundir ni generar beneficios para la región receptora.

La región participa, con distintos niveles de compromiso y con distinto nivel de avance de las iniciativas de integración física, vinculadas al transporte y la energía.

Como ya se mencionara, los corredores de mayor incidencia en la región lo constituyen los corredores fluviales: las hidro vías y sus proyectos asociados y los corredores ferroviarios, de vinculación Atlántico-Pacífico. Se mencionan sólo algunos ejemplos, corredores viales (central, sur, norte, etc.), hidro vías (Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté), completamiento de las rutas 81 y 16, habilitación de pasos fronterizos (Jama, Sico, Socompa), etc.

Los sectores más dinámicos y funcionales a este

proceso de reestructuración económica lo constituyen el transporte y la energía. Corredores bioceánicos de transporte, redes de gasoductos, oleoductos y poliductos transfronterizos, adecuación de las represas de usos múltiples a estos requerimientos, resurgimiento de una minería con aplicación de tecnología de punta, constituyen la modalidad que adquieren las grandes obras productos de este proceso.

Con respecto a la energía eléctrica en lo que compete a la región la estrategia de interconexión NOA-NEA su concreción sólo tendría sentido si estuviera dirigida a abastecer la demanda del sudeste de Brasil, para lo cual se deberían sumar otras fuentes energéticas, más allá, de las provenientes de las represas proyectadas para la región que generarían una capacidad insuficiente. El abastecimiento de áreas aún con insuficiente energía y con baja densidad de población, requeriría políticas de Estado y el establecimiento de nuevas vinculaciones territoriales.

La expansión de las redes de integración gasífera, que responden también, al principio de las ventajas comparativas, estarían produciendo transformaciones importantes, tanto en los flujos como en nuevas competencias territoriales.

En el caso del gasoducto Bolivia-Brasil, como ejemplo, la demanda potencial del mercado brasileño actúa como un polo de atracción, que define situaciones de complementariedad entre países y competencias intraregional al interior de Bolivia (Tarija / Santa Cruz de la Sierra).

Estas intervenciones, producto de decisiones al más alto nivel de gobierno, deberán siempre ser evaluados en su incidencia regional y subregional, recomendándose para ello:

-Tener en cuenta la compleja diversidad de capacidades de los distintos ambientes naturales y sociales que integran la región. La evaluación de sus capacidades de competitividad, tanto inter como intraregiones, el predominio (en este caso, de la subregión) de cultivos subtropicales y del Chaco Húmedo sobre el resto- ventajas de su potencial y tradición productiva, sus recursos naturales, etc., de manera que los proyectos aprovechen estas ventajas comparativas en sus relaciones con sus capacidades e impactos (obtener energía, obtener regalías de proyectos mineros y adecuarse para poder utilizar las vías de comunicación que brindan los corredores de transporte).

-Todas las obras, en estos casos, comprometerán largos períodos, lo cual implica una cuidadosa planificación y programación ya que entre los efectos menos deseables se encuentran las migraciones más allá de las requeridas para el trabajo en la construcción y operación de las mismas, los ciclos dentro de estas etapas de cantidades de empleo directo e indirecto, la demanda de capa-

citación en cada caso y los efectos sobre las comunidades locales de espirales inflacionarias que acompañan los períodos de mayor circulación monetaria, el suministro de bienes en zonas apartadas, los requerimientos de vivienda, salud, educación en las diferentes etapas.

-Si bien en la región la participación es indirecta, en cuanto a los corredores viales, y se compromete territorio en cuanto a redes transfronterizas, los efectos en ambos casos deberán ser tenidos en cuenta.

3.5.4. Las fronteras en la Región de la Cuenca

La región presenta en la actualidad nuevas modalidades de organización de sus territorios en las fronteras que constituyen las características recientes. Nuevas territorialidades expresan las dinámicas transfronterizas que se generan por la presencia de los corredores de vinculación bioceánica y de las redes de energía que atraviesan estas fronteras.

En caso de los proyectos de infraestructura o nuevas localizaciones productivas las áreas fronterizas y en general los territorios que reciban las nuevas localizaciones (bordes) podrían verse insertas en un proceso de inclusión, mientras que en las áreas restantes se desatarán procesos de sentido inverso.

Actualmente, las condiciones que genera el mercado ampliado provoca la aparición de una nueva tipología de fronteras, las tradicionales fronteras entre países, pueden transformarse en fronteras internas en el MERCOSUR y otras permanecer como externas, hacia países no integrantes del mismo. Recientemente se agrega una tercera situación, en las fronteras con países, como Bolivia y Chile, con los que el MERCOSUR ha generado una relación vinculante pero no su ingreso pleno.

En cuanto a la dinámica de fronteras entre estados provinciales, en la región de la Cuenca cuatro provincias comparten sus fronteras: Salta, Jujuy, Chaco y Formosa, que si bien pueden concertar acciones conjuntas de carácter regional, también deben adaptar los mandatos que surgen de sus constituciones provinciales respectivas.

Todas estas situaciones generan condiciones jurídico-administrativas singulares que deben enfrentar a permanentes conflictos y adaptaciones a estas nuevas condiciones. A estas características se suma el que países federales se enfrentan a países unitarios y determinan y generan mayores problemas, que se suman a lo señalado. Un ejemplo de ello lo constituye la propia área de la Cuenca hídrica del río Bermejo al enfrentarse Bolivia con la Argentina en el norte y con Paraguay en la desembocadura.

Existen en estos territorios, tradicionalmente, algunas ciudades gemelas, en especial en la subregión de la Alta Cuenca en la frontera con Bolivia: La Quiaca/Villazón, Aguas Blancas/Bermejo y Salvador Mazza/Yacuiba, definiendo la zona de mayor actividad fronteriza, tanto de intercambio comercial como de producción agropecuaria. A diferencia de lo que ocurre con Paraguay, donde no existe ningún asentamiento de población, lo que determina una baja dinámica de intercambio.

En general, los proyectos previstos para el desarrollo de actividades agropecuarias y del control de recursos hídricos, por ej. el PRODERNEA y la propuesta de proyectos de manejo de recursos hídricos del PEA, permiten suponer, desde el enunciado de sus objetivos y metas la aparición de franjas pioneras en los territorios con nuevos asentamientos, humanos y productivos, preferentemente ubicados, en el Chaco Seco y Húmedo.

En el caso de las fronteras productivas, en la región de la Cuenca, estas coinciden con los límites de las regiones naturales, pudiendo definirse como verdaderas fronteras de transición que, en cada caso, poseen producciones agroindustriales diferenciadas.

La expansión de estas fronteras productivas, como un nuevo "proceso colonizador" requerirá de políticas de Estado que direccionen la ocupación de la tierra. Esta se encuentra librada a las leyes del mercado por lo que podría profundizarse los fenómenos de vacíos territoriales y asimetrías, tanto territoriales como sociales.

Estas nuevas condiciones de las fronteras -territorios tradicionales de interfase entre características y encuentros de cultura, de economías, de situaciones políticas, etc.- tienden a alterar en los comportamientos y características anteriores a la reestructuración económica mundial. Así se cambian condiciones de complementación, de permeabilidad, de facilitación de mercancías y personas, como también los patrones de competitividad entre asentamientos de poblaciones fronterizas. El predominio, al interior del mercado, de optimizar las condiciones de comercialización, se constituyen en el objetivo a alcanzar.

Por tratarse de una región con predominio de territorios fronterizos -desde distintas modalidades- fronteras de países externas e internas del MERCOSUR y fronteras entre estados provinciales, así como fronteras productivas, franjas pioneras, etc. donde los factores de integración operan con distinto grado de intensidad y se enfrentan a permanentes conflictos jurídico-administrativo, se sugiere atender a:

-Especiales situaciones de integración en la Alta Cuenca donde se resumen todas las situaciones fronterizas señaladas, en un escenario de gran interacción internacional de las sociedades locales en un comportamiento real de "sociedad fronteriza" con escasa interacción hacia el interior de los respectivos países.

- Con referencia a la Media y Baja Cuenca resulta necesario la realización de estudios que permitan

definir las características que asume la presencia de la Cuenca hídrica como la frontera entre las dos provincias y en la desembocadura, el encuentro dentro del espacio de una frontera interna de mercado ampliado que contiene uno de los grandes proyectos. Poco es lo que se ha profundizado en este sentido, más allá de la presencia de actividades comerciales, en general de corte ilegal y posibles exportaciones de producción agrícola por esa vía.

3.5.5. La búsqueda de un entorno regional legal y administrativo

En general la región de la Cuenca presenta grandes disparidades entre sus unidades administrativas y jurídicas a niveles locales y regionales, entre los países que la integran.

En el caso de la Cuenca Hídrica la situación de binacionalidad enfrenta a Argentina, un estado federal con niveles provinciales, departamentales y municipales y Bolivia, un estado unitario, con los niveles departamentales y provinciales.

La región presenta una diversidad de estructuras, con distintos niveles de formalización y con distinta capacidad decisoria y de presión, que podría aumentar la desarticulación y/o asimetrías regionales.

La región ha sufrido, en su totalidad o en algunas de sus partes, distintas denominaciones como: NEA, NOA, Región del Norte Grande, Gran Chaco Americano, etc.

En torno a ellos se han constituido entes públicos como: Comisión Regional del Bermejo -COREBE-, Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija, Comités de Frontera, Comisión del Río Pilcomayo, Comisión Regional del Comercio Exterior del Noreste argentino Litoral -CRECENEA Litoral, Consejo de Desarrollo y Integración del Sur -CODESUL, etc.

Desde la iniciativa privada se integran organismos como: el Consejo Empresarial del Transporte Terrestre de Carga del MERCOSUR, ALAF -Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles-, Coordinadora del Corredor Central de Sudamérica, COCCESUD, etc.

También operan un conjunto de ONGs, de distintas características, en mayor contacto con las sociedades locales y en distintos puntos de la región y con distinta intensidad.

Esta diversidad de organismos operando en la región tiene su explicación en situaciones de larga data donde, por un lado, han intervenido los niveles de pobreza, los vacíos de población y producción, la incomunicación, etc. y, por otro, el que la región, históricamente ha sido visualizada desde el punto de vista de sus recursos naturales potenciales sin que a la fecha sean realmente puestos en valor.

Estas diferencias tienen su correlato en la evolución sufrida por las sociedades locales en su nivel de desarrollo y crecimiento económico (nivel

de NBI alcanzado, crecimiento de población -valores que van del 54 % de Orán y 88 % de Pichanal a -19.7 de Misión Chaqueña, etc.)

Los temas en los cuales debiera producirse una atención significativa se resumen en:

- Estas debilidades, manifiestas en la organización administrativa legal actual, han provocado la presencia de un sin número de miniprogramas de asistencia, atendidos por organizaciones laicas y religiosas, estatales o no, creando una situación de dependencia de ayudas sociales (Nación) o de proyecto provinciales (Fondo Solidario, Formosa) etc.

- Si bien estos programas tienden a atender en forma focal situaciones coyunturales o a atender situaciones estructurales, en ningún caso son motores que fortalecen al poder local. Para ello se requiere una atención cuidadosa de cómo fortalecer el municipio desde la capacitación administrativa, el apoyo para programas de gran vigor económico, en el marco de programas de adecuación y modernización.

- Para atender las situaciones planteadas debiera tener en cuenta la conveniencia de sostener principios de subsidiariedad (también intraregional), cohesión e identidad, que aminoren los efectos no deseados de la reestructuración económica, como así también promover una apropiación equitativa de los beneficios, tanto de los Grandes Proyectos, como aquellos de reconversión productiva.

- Necesidad de medir impacto de las diferentes intervenciones respecto, no sólo de su entorno, sino en su vinculación con otras intervenciones simultáneas o a futuro.

- Los reclamos en torno a conflictos de tenencia de la tierra -comunidades indígenas aún no regularizadas o criollos- recursos, etc. al encontrar estructuras débiles tienden a generar problemas de legitimidad y de gobernabilidad. Se manifiesta en reiteradas ocasiones, desde distintos actores, la necesidad de estructuras organizativas regionales, en forma de Comités de Cuenca, donde se corresponsabilicen los niveles de gobierno y la sociedad civil, en un camino de desarrollo planificado.

En este sentido un paso significativo lo constituye la integración y operación del Parlamento del Norte Grande.

3.5.6. La participación, un camino

Uno de los componentes esenciales del enfoque estratégico es la búsqueda de participación del total de intervinientes e involucrados en los procesos e interacciones. Como así también la flexibilidad, la identificación de problemáticas endógenas y exógenas, entre otras características.

Según sea la problemática elegida como objeto de trabajo, su escala y niveles de intervención, han de ser las metodologías y métodos a adoptar.

Teniendo en cuenta los procesos ya abordados por

el PEA y sus resultados, así como las características en los territorios de la región de la Cuenca, se plantea:

- La Región, en sus vacíos y asimetrías, sus áreas competitivas frente al conjunto, su predominio de población rural (que a veces alcanza al total de la población de un departamento o municipio) en ciudades y poblados, se registra una escasa presencia de organizaciones de base, ausencia total de organizaciones campesinas (en Argentina, situación diferente se da en Bolivia, lo que no implica -necesariamente- mayor participación) y una baja actuación de ONGs, no en número. Esto hace difícil la presencia de los grupos muy dispersos en asentamientos, poblados y comunidades indígenas y criollas.

- Existen en la expresión de los actores locales una significativa cuota de descreimiento frente a expectativas insatisfechas de posibles mejoras en la calidad de vida, planteadas desde las organizaciones señaladas. Toda acción que se planteara no debiera generar expectativas más allá de sus posibilidades de concreción.

- Demanda constante de información en la medida que se transforme en un factor de interacción real y comunicación. De igual manera demanda de soluciones a sus problemas, tanto estructurales como coyunturales.

- Temor ante los procesos mediatizados por actores políticos y económicos, de diversos niveles, más allá de la experiencia y la realidad. Así, la búsqueda de protagonismo de las sociedades locales permitiría legitimar sus decisiones.

- Dificultad de manejo de la diversidad de actores regionales y locales frente a actores, si bien externos, participando en la región, como, empresarios, técnicos, profesionales, etc.

- Evaluar y medir los efectos de la presencia de nuevos actores y nuevas prácticas sociales producto de actores vinculados con los procesos de mundialización y reestructuración económica.

- Búsqueda de estructuración a través de organismos y organizaciones regionales a la manera de parlamentos, etc. que pueden permitir profundizar en la construcción de consorcios, acuerdos, etc. en los cuales se representan las sociedades locales.

- Importancia de contar con un organismo de gestión de la Cuenca que contribuiría a la construcción de una identidad necesaria en la región.

S

BASE DOCUMENTAL DE PARTIDA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

4.1 DOCUMENTOS GENERADOS EN EL MARCO DEL PEA (CLASIFICADO SEGÚN ELEMENTOS DEL PROGRAMA DE TRABAJO)

4.1.1. Area de trabajo 1: diagnóstico transfronterizo

<El. 2.5. Uso del suelo en la Cuenca Inferior del Río Bermejo. Argentina>

ARRIETA, Julio / PASTOR, Carlos. Relevamiento socioeconómico y ambiental de las comunidades del tramo medio e inferior de la Cuenca del Río Bermejo. Documento preliminar. Setiembre 1998.

<Area analizada: Tramo medio y bajo de la Cuenca del Río Bermejo, provincias Salta, Formosa y Chaco. Información primaria y datos secundarios. Contenido: Relevamiento de localidades y departamentos. Aspectos institucionales de los gobiernos locales. Aspectos económicos, productivos y ambientales. Aspectos sociales. Opinión sobre acciones de desarrollo>

<Distribución: Autoridades pertinentes de nivel nacional y de las provincias de la Cuenca del Bermejo>

4.1.2. Area de trabajo 3: Desarrollo del Plan Estratégico de Acción PEA

<El. 4.2. Legislación ambiental binacional>

DE DONATIS, María Teresa / GABAY, Mónica. Diagnóstico jurídico institucional ambiental de la Cuenca del Río Bermejo en territorio argentino. Revisión 1. Junio 1998.

<Diagnóstico jurídico-institucional a nivel internacional, binacional, nacional, regional y provincial. Contenido: Recopilación y análisis comparativo de la legislación referida al medio ambiente y los recursos naturales y a la gestión institucional. Entrevistas a funcionarios provinciales y nacionales.

<1.1.1 Determinación de coincidencias, asimetrías y vacíos legales>

<Iniciado en diciembre 97. Síntesis de las conclusiones regionales, presentado en el 2º Taller Regional, Formosa mayo 98>

<Distribución: Autoridades provinciales para su conocimiento y opinión>

<El. 5.1. Migraciones transfronterizas, Binacional>

GUEVARA AVILA, Jean Paul. Estudio sobre migraciones transfronterizas. Informe final. Setiembre 1998. Entidad ejecutora OASI. Consultor contraparte boliviana.

<Caracterización de las migraciones bolivianas en Argentina y su relación con el uso y manejo de los recursos naturales en la zona del Bermejo> <Dimensiones sociodemográficas y el fenómeno migratorio> <Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992> <Dinámica demográfica y análisis de las migraciones bolivianas en Salta y Jujuy> <Análisis poblacional por Subcuenca>

<El. 5.1. Migraciones transfronterizas, Binacional>

BOLEDA, Mario / LATTES, Alfredo et al. La población de la Alta cuenca del Río Bermejo: Características sociodemográficas y económicas. GREDES / CENEP.

<Migraciones transfronterizas en la ACRB, Pcias. de Salta y Jujuy> <Censo Nacional de Población y Vi-

vienda 1980 y 1991> <Análisis sociodemográfico> <Dinámica sociodemográfica según departamentos, municipios y localidades> <Desagregación 11 municipios, mayor nivel de caracterización demográfica y socioeconómica - Programa de Información Estadísticas de Apoyo a los Municipios, INDEC>

<El. 6.1. Formulación del PEA>

Relevamiento regional de proyectos e iniciativas de desarrollo y medio ambiente. Propuestos por organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

Documento preliminar. Agosto 1998.

<Distribución por categoría temática y ámbito de procedencia. Obras de infraestructura, actividades productivas, aprovechamiento de los recursos naturales y desarrollo social>

<Versión diskette. Consultar página WEB. Actividad permanente. Actualización de la base de datos>

<6.1. Formulación del PEA>

Relevamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo. En ejecución o previstos encarados por organismos nacionales y provinciales en la región del Bermejo.

<Versión final>

<El. 6.1. Formulación del PEA>

Diagnóstico transfronterizo y áreas de acción estratégica para el desarrollo sustentable. Primera versión / Documento preliminar. Insumo del 3º Taller Regional, Jujuy, noviembre 1988.

<Fuentes: Resultados y conclusiones de los Talleres Regionales (Salta, diciembre 1997 y Formosa, mayo 1998); El. 2.5.; El. 4.2.; cartografía temática digitalizada; Estudios piloto; entrevistas a distintos actores sociales; etc.>

<El. 6.2. Programa de participación pública, PPP>

RED PEA de la Cuenca del Bermejo. E-Mail / WEB Site.

E-mail: pea@cbbermejo.org.ar

Objetivo RED: Foro de información y discusión. Estrategia para consolidación del proceso de formulación del PEA. Usuarios: Representantes de organizaciones gubernamentales o no que actúan en la región de la Cuenca del Río Bermejo. <Estrategia de identidad de Cuenca> Tres niveles de información y acceso. 1º nivel: Mapa + breve descripción Cuenca - Síntesis PEA - Introducción a RED PEA. 2º nivel: (Para usuarios de la RED). Informaciones y documentos de Proyectos. estado de avance de los mismos. Acceso a Foro para la participación interactiva. Acceso mediante clave personal habilitada por la Coordinación Técnica del PEA. en Argentina. <Opera desde mediados de año> 3º nivel (En estudio). Foro de discusión y consulta limitado que actuaría, durante la etapa de Implementación, como comité consultivo.

<Responde a recomendaciones del 1º. Taller referidas a necesidad de integración, comunicación, información periódica de avances, coordinación>

<El. 6.2. Programa de participación pública >

Indicadores de participación pública.

<1. Elementos del Programa e Instituciones participantes. 2. Perfil numérico del PEA. 3. Listado síntesis de Instituciones Participantes>

<El. 6.2. Programa de participación pública>

DANIELE, Claudio / GAITE, Gabriel. La participación Pública en el Programa Estratégico de Acción para la cuenca Binacional del Río Bermejo. Estudio de caso. Seminario Técnico Regional sobre Métodos Participativos para el Manejo de Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas. Noviembre 1998.

7. <Presentación PEA. Marco legal e institucional de la participación pública AR-BO. Mecanismos de participación. Resultados. Cuadros (Etapa de implementación): 1. Actores sociales participantes. 2. Mecanismos de Participación Pública Utilizados (Información a octubre 98) PEA. Lista Síntesis de Instituciones con participación Directa o Indirecta. Octubre 1998.

<Instituciones Binacionales e Internacionales / Instituciones gubernamentales y no gubernamentales participantes actualmente en el PEA en Argentina / Instituciones gubernamentales y no gubernamentales participantes actualmente en el PEA en Bolivia> Declaración de Jujuy. Programa estratégico de Acción para la Sustentabilidad del Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo. Proyecto sujeto a comentario y revisión. Octubre/98. Para la firma de los gobernadores de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta (No se efectivizó su firma)

4.1.3. Documentación correspondiente a los Talleres Regionales para la formulación del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo

Programa de Participación Pública. Objetivos: Los objetivos generales de los tres Talleres Regionales llevados a cabo entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998 fueron los de crear espacios de interacción entre distintos actores sociales, tanto públicos como privados, para difundir y/o analizar el PEA, recabar información y recomendaciones y avanzar participativamente en su diseño.

4.1.3.1. 1º Taller Regional: Salta, 3-5 diciembre de 1997

Objetivos: Analizar en forma participativa los principales componentes, proyectos y acciones del PEA. Iniciar proceso de relevamiento de Proyectos e Iniciativas de Proyectos de Medio Ambiente y Desarrollo.

Contenido de los subtalleres:

Sub Taller 1: Evaluación del sistema ambiental.

Documento Base T1/1: Evaluación del sistema ambiental.

Contenido: Relación de los objetivos de este taller con los siguientes Elementos del Programa de Trabajo del PEA. El. 1.1.; 2.2.; 2.3.; 2.4.; 2.5.; 5.1.; 4.2.

Actividades específicas. Actualización y digitalización de cartas temáticas en la Alta Cuenca del Río Bermejo. El. 1.1. "Movimiento Transfronterizo de Contaminantes / Sedimentos" a ejecutar en forma coordinada AR/BO. Estudios que comprende - Instituciones participantes - Objetivos generales de las cartas temáticas - Aspectos particulares - Alcances del Estudio y Metodología General - Capas temáticas y Atributos - Comentarios y Recomendaciones.

Sub Taller 2: Red Hidrosedimentológica y de calidad del agua.

Documento Base T2 /1: Diagnóstico de la Red Hidrosedimentológica de la Cuenca del Río Bermejo. El. 4.1

Contenido: Red pluviométrica - Red hidrométrica - Comentarios - Recomendaciones. Anexos: Listado de estaciones pluviométricas en las provincias de Formosa, Chaco, Jujuy).

Documento Base T2 /2: Tareas de campaña a realizar en el marco de los elementos del Programa de Trabajo. El. 1.1.; 2.5.

Contenido: Movimiento transfronterizo de contaminantes - Uso de la Tierra en la Cuenca Inferior del Río Bermejo.

Sub Taller 3: Gestión ambiental y desarrollo sustentable 1.2.1

Documento Base T3 /1: Aspectos jurídicos e institucionales. El. 4.2

Contenido: Derecho, legislación y política - ¿Cuál es el rol que le corresponde a los cuerpos normativos y legislación en este marco? - Marco jurisdiccional - Ejes para la discusión - Aspectos jurídicos - Aspectos institucionales - Participación pública.

4.1.3.2. 2º Taller regional: las ONGs y el Desarrollo Sustentable. Formosa, 27-29 mayo 1998.

Dirigido a representantes de ONGs dedicadas a la atención de problemáticas sociocomunitarias, ambientales, etc. con ámbito de actuación en la cuenca del Bermejo. Otros representantes de la sociedad civil. Representantes de organismos públicos participaron como observadores.

Documento Base: Legislación y el Ordenamiento Institucional y Organización Ambiental. El 4.2. <Síntesis de la versión final de DONATIS / GABAY de junio/98> Contenido: Objetivos - Metodología - Conclusiones regionales- Marco Institucional - Tutela Ambiental - Participación Pública. Comentario final.

Otra documentación: Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones del Primer Taller Regional, Salta diciembre 1997. <Distribuido en enero de 1998> Contenido: La Cuenca del Río Bermejo - PEA-FMAM-Objetivos del Primer Taller -Programa- Conclusiones y Recomendaciones <por sub taller, tomando en cuenta sus objetivos particulares, desarrollo y acciones propuestas> -Evaluación- Comentarios finales y Actividades futuras. Anexos (Cuadros: Capas de información a consignar en el mapa base / Capas temáticas y atributos acordados; Equipo organizador; Listado de inscriptos; Documentos suministrados, etc.)

Seguimiento de la implementación de las recomendaciones del Primer Taller Regional. Informe de avance, 30.04.98 <Estrategia del Programa de Participación Pública por escepticismo respecto a la aplicación de los contenidos -evaluación del taller> Organización del Contenido: Recomendación (según figuran en Documento Síntesis) / Forma de implementación / Avance a la fecha / Previsto.

4.1.3.3. 3º Taller Regional: Diagnóstico y Acciones Estratégicas Prioritarias. Jujuy, 25-27 Noviembre 1998.

Objetivos: Caracterizar y priorizar los problemas ambientales de la Cuenca del Río Bermejo, con particular énfasis en aquellos de carácter transfronterizo. <Marco conceptual> Presentar los avances logrados en los distintos elementos del programa de trabajo del PEA a los representantes de la sociedad civil. Presentar la propuesta de contenido y organización del PEA.

Documento Base: Esquema conceptual y operativo para la Formulación del Diagnóstico y Acciones Prioritarias. (Versión o) El.6.1.

Eje central: los recursos hídricos compartidos, presentan los principales elementos necesarios para abordar el Diagnóstico de la cuenca e identificar las Áreas de Acción Estratégicas donde concentrar los esfuerzos <potencialidades> para promover una mayor sustentabilidad del desarrollo

<Fuentes: Resultados y conclusiones de los Talleres Regionales (Salta, diciembre 1997 y Formosa, mayo 1998); El.2.5.; El. 4.2.; Estudios piloto; entrevistas a distintos actores sociales; etc>

Contenido: Antecedentes -Objetivos - Articulación con el PEA (Diagnóstico Transfronterizo, DT) - Contenidos del esquema que se propone: Grandes problemas identificados - Síntomas - Manifestaciones transfronterizas - Causas básicas Principales, Cuadro n° 1 - Áreas de Acción Estratégicas, Cuadro n° 2. <6.1.>

Síntesis del estado de situación de las actividades programadas en Argentina (al 15 de noviembre de 1998)
Contenido: Estado de situación de los componentes del Programa de Trabajo <Se analizan los distintos elementos según: contenido ; organismo/s ejecutor/es; Producto> Anexo: Breve descripción de los Elementos del Programa de Trabajos Binacionales que se desarrollan en Bolivia <Incluye dirección Coordinación Técnica del PEA en Bolivia> Propuesta de Lineamientos para el Contenido del Informe Final del PEA (Según lo establecido Reunión del Comité Directivo Internacional del Proyecto, PNUMA, setiembre 1998).
<Incorpora resultado del Diagnóstico Transfronterizo>

Contenidos: Parte I. Marcos y Fundamentos: 1. Introducción; 2. Diagnóstico Transfronterizo. Identificación de áreas prioritarias de acción estratégica; 3. Marco para la acción; 4. Marco de políticas. Parte II: 5. Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo. Parte III. 6. Monitoreo, evaluación y difusión; 7. Compromisos institucionales y organizacionales; 8. Participación pública; 9. Financiación; 10. Riesgos y sustentabilidad; 11. Resumen y conclusiones.

Material de apoyo para el trabajo en Comisiones. Esquema conceptual y operativo para la formulación del diagnóstico y áreas de acción estratégica para el desarrollo sustentable.

<El. 6.2.>

Relación entre los Proyectos e Iniciativas Relevados y las Áreas de Acción Estratégica. Análisis Preliminar. <Vinculación, Proyectos e iniciativas de desarrollo relevados (diciembre 97-agosto 98) + Áreas de Acción Estratégicas>

Recomendaciones de los Talleres Regionales y su consideración en las Áreas de Acción Estratégica. <Correspondencias> Seguimiento de la Implementación de las Recomendaciones de los Talleres Regionales (Salta, diciembre 97 y Formosa, mayo 98). <Forma de implementación considerada por el PEA; Avance hasta la fecha; Previsto>

Síntesis y resultados. Diciembre de 1998.

<Contiene descripción de los distintos elementos de trabajo en marcha - Proyectos piloto>

4.2 DOCUMENTOS PROVISTOS POR EL PEA

BLANCO, Jorge. Análisis de Programas, Proyectos e Iniciativas de Desarrollo y Medio Ambiente Identificados y/o Recopilados por el PEA. Documento de Trabajo para discusión interna. Marzo de 1999.

Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, FMAM-OEA-PNUMA. Adámoli, J. / Morello, J. Zonificación Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo. Segundo Informe Parcial. Marzo 1999.

- Arrieta, J. / Pastor, C.. Relevamiento socioeconómico y ambiental de las comunidades del Tramo Medio e inferior de la Cuenca del Río Bermejo. Setiembre de 1998.

- Guevara Ávila, J. P. Estudio sobre migraciones transfronterizas. Informe final. OASI. Setiembre 1998.

- Lattes, A. / Boleda, M. Migraciones transfronterizas en la Cuenca del Río Bermejo. Vol. I. CENEP / GREDES. Informe final 1998.

COREBE, Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija. Antecedentes Institucionales. Mayo de 1998.

COREBE. Licitación Pública Nacional e Internacional. Concesión del Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento, Explotación y Administración de los Proyectos de Propósito Múltiple "Las Pavas", "Arrazayal", "Cambarí" y "Camino Km. 19/Desemboque. Setiembre 1998.

IBÁÑEZ, Carlos. "Aprovechamiento del Río Bermejo" en Aprovechamiento del Río Bermejo. Eje de la Integración. Una política en marcha. COREBE, Bs.As., setiembre 1994.

PEREZ AYALA, Fernando. "Aspectos técnicos" en Aprovechamiento del Río Bermejo. Eje de la Integración. Una política en marcha. COREBE, Bs.As., setiembre 1994.

THORNTON, Jeffrey A. Project Work Program Evaluation. Binational Basin of the Bermejo Strategic Action Program. STAP Roster Expert (International Waters).

IV.3 Documentación y bibliografía consultada

BERNAL, R. "Sistemas de cultivos precolombinos". Proyección, Colegio de Ingenieros de Jujuy, No.26, enero de 1999.

BICCA, A. Corredor de Transporte para la Integración. FONPLATA, julio 1997.

- BROWN, A / GRAU, H. (1993). La Naturaleza y el hombre en las Selvas de Montaña. Proyecto GTZ de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales en el Noroeste argentino. Colección Nuestros Ecosistemas. Salta.
- CAPRARO, H. y ESTESO, R. Norte Grande: Crisis, integración económica y descentralización estatal. Fundación Friedrich Ebert. Bs. As., 1987
- CARBONELL, María Luisa. "Frontera Argentina-Bolivia. Problemática Pasos Fronterizos". Tesina de Maestría. UNLP. 1998.
- CASTRO, H.; NATENZON, C.; REBORATTI, C.; VENTURA, B. Los Toldos, Provincia de Salta: Síntesis histórico-geográfica. Del Autor, Buenos Aires, 1998.
- Comisión Europea. Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europea. 1995.
- CORONEL, O. "Cuenca del Río Grande". Proyección, Colegio de Ingenieros de Jujuy, No.26, enero de 1999.
- Documento Fundación PROA. "Más sobre los gasoductos". Proyección, Colegio de Ingenieros de Jujuy, No.26, enero de 1999.
- ENARGAS. Informe 1997.
- FOHS, Marta. "Primeras reflexiones sobre el desarrollo integrado de los sistemas de circulación en el MERCOSUR. El caso de los corredores de transporte interoceánicos". Tesina de Maestría UNLP.
- Foro Provincial de Municipios, Jujuy, Argentina. Diciembre 1998.
- Hidrovia: Bright Future or Development Nightmare?. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University, 1996.
- JORDAN, María José. "Impactos de la Vía Salta Antofagasta en la economía del Noroeste Argentino". Tesina de Maestría presentada a la UNLP.
- Junta de Andalucía y Universidad Nacional de Tucumán. Articulación de Sistemas Urbanos Regionales, NOA-Cuyo. Ordenación del territorio y desarrollo sustentable. 1996.
- LOPEZ ONTIVEROS, A / NARANJO RAMIREZ (1997). Problemas agrarios del Noroeste Argentino (contribuciones para su inventario). Estructuras productivas I. Subproyecto III del "Proyecto Inventario de Recursos y Servicios para la Gestión y Planificación Regional de la Región Andina Argentina", Bolsi, A. (Dir.) / Caponio, C. (Coord.). Convenio Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía - Universidad Nacional de Tucumán. Instituto de estudios Geográficos, Fac. de Filosofía y Letras, S.M.de Tucumán.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El Sistema Nacional de Inversión Pública. Secretaría de Política Económica. 1999.
- MONBERG, Pierre. "Les franges pionnières". Géographie Générale. Encyclopédie de la Pléiade. Gallimard. Paris, 1996.
- NETZER, D. "La minería en Jujuy". Proyección, Colegio de Ingenieros de Jujuy, No.26, enero de 1999.
- NATENZON, Claudia. Areas protegidas, asentamientos locales y desarrollo: el caso del Parque Nacional Baritú. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1993.
- OCAÑA OCAÑA, C. (Coord.) (1997). La Población del Noroeste Argentino (contribuciones para su inventario). El sistema de asentamientos, ordenamiento del territorio y población. Subproyecto II del "Proyecto Inventario de Recursos y Servicios para la Gestión y Planificación Regional de la Región Andina Argentina", Bolsi, A. (Dir.) / Pucci, R. (Coord.). Convenio Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía - Universidad Nacional de Tucumán. Instituto de Estudios Geográficos, Fac. de Filosofía y Letras, S.M.de Tucumán.
- Programa Hidrovia Paraguay-Paraná. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 1997.
- REBORATTI, Carlos. "Migraciones y frontera agraria: Argentina y Brasil en la Cuenca del Alto Paraná-Uruguay". Cuadernos CENEP. No.8. Centro de Estudios de Población, CENEP, Buenos Aires, 1978.
- La Naturaleza y el hombre en la Puna. Proyecto GTZ de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales en el Noroeste argentino. Colección Nuestros Ecosistemas. Salta. 1994
- El Alto Bermejo. Realidades y conflictos. La Colmena. Buenos Aires. 1998
- REBORATTI, C. et al. La frontera agraria en el Umbral del Chaco. Desarrollo, balance y perspectivas. Documento UBA, 1989.
- Red de Mercociudades. "Mejorando la Gestión Urbana". Rosario 1997-1998.
- Red de Transporte Multimodal en el Area Central de la Cuenca del Plata y la Interconexión Ferroviaria Bioceánica. Proyecto FONPLATA, diciembre 1997.
- Revista ALAF. Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles. Febrero 1999.
- Revista Mercado del Gas. Año 1999.
- SANT' ANNA, José Alex. Integración en el sector transporte en el Cono Sur. Los Ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. BID / INTAL, 1997.

Seminario Taller: Situación Ambiental de Río Pilcomayo. Documentos presentados. Sucre, Bolivia, setiembre 1998.

WIEGERS, Mario. Integración energética en el Cono Sur". BID / INTAL. 1997

Documentos:

* Acuerdo Multilateral sobre Transporte por Agua del MERCOSUR. 1998.

* Argentina en crecimiento, 1995-1999. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

* de Tarija. Estatuto, 1995.

* Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija.

Protocolos Complementarios para la construcción de las Represas, 1996-98.

* Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija.

Licitación Pública Nacional e Internacional. 1998.

* Coordinación de las Comisiones Binacionales vinculadas con la Cuenca del Plata.

* Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija.

Historia del Acuerdo. Situación Actual del Mismo (Acuerdo de Orán).

* Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija. XIa. Reunión de la Comisión Binacional para el Desarrollo de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija". La Paz, 2-3- de febrero de 1999. Incluye la Declaración Presidencial Conjunta.

* Documentación Empresa Techint vinculada a energía y gas.

* Documentación provista por la Empresa TOTAL sobre gas y petróleo. Idem YPF, BRIDAS y DEMINEX.

* Información General de la región. Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos. Jujuy.

* Información General de Estación INTA, Jujuy y Salta.

* Ley 580/95- Aprobación de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo.

* Sistema de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal. TRANSNOA. 1999

* 3a. Reunión del Subgrupo de Trabajo No.5: Transporte e Infraestructura. MERCOSUR. Recife, Brasil, 1998.

* Transformación del Sector Eléctrico. Provincia de Mendoza. 1998.

§

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1 Denominación recientemente aparecida en documentos de Cancillería para denominar la franja central de la región del MERCOSUR.

2 Para el trabajo se denomina macroregión del MERCOSUR al territorio que integran: Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Chile y Bolivia.

3 A lo anterior se sumó otro fenómeno, derivado por un lado de la aplicación de los avances en biotecnología y por otro en el resurgimiento de los mecanismos proteccionistas en los bloques económicos en formación, como es el de la exportación de productos primarios por parte de algunos países industrializados, como es el caso de la venta de productos subsidiados por Francia, Canadá y los Estados Unidos de América, que compiten en el mercado internacional con mejores condiciones que los países tradicionalmente exportadores.

4 Como sucedió con la competencia por la localización de las plantas de Renault y Toyota entre estas dos ciudades y la brasileña de Curitiba, que fue la que finalmente resultó beneficiada.

5 De la primera forman parte la región homónima de la Argentina, el Uruguay y el sur de Brasil, mientras que la segunda agrupa provincias de la también homónima región argentina y el oeste de Paraguay.

6 El primero es el brasileño-paraguayo de Foz do Iguaçu-Puerto Stroessner (hoy Ciudad del Este).

7 Una tercera frontera de mercado estaría definida por los límites de los seis países participantes, expresadas en las fronteras de Brasil, Bolivia y Chile frente a estados extra - bloque.

8 Estos órganos son el Consejo del Mercado Común (CMC) - la autoridad máxima del MERCOSUR responsable de la conducción política del proceso -, el Grupo del Mercado Común (GMC) - el órgano ejecutivo -, la Comisión de Comercio (CCM) - el tercer órgano con capacidad decisoria y de asistencia al GMC. -, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) - el órgano representativo, no decisorio, el Foro Consultivo Económico - Social (FCES) - el órgano de representación de los sectores económicos y sociales- y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM), con sede en Montevideo.

9 Los países integrantes del Tratado son los cinco países de la Cuenca: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las seis áreas prioritarias de acción de la iniciativa son las de transportes, recursos hídricos y naturales, cooperación económica, sectores sociales, servicios públicos y un grupo ad - hoc de coordinación. Numerosas iniciativas y proyectos fueron propuestos en el marco del tratado, entre los que pueden citarse la facilitación e integración de redes de transporte - viales, ferroviarias, fluviales, aéreas -, energéticas y de telecomunicaciones, la complementación regional industrial y de las economías en áreas de frontera y la cooperación en los sectores de salud y educación (Tratado de la Cuenca del Plata, 1969).

10 Esta comisión tenía, entre otros objetivos, la realización de estudios regionales, la propuesta de criterios para la selección y elaboración de una lista de regiones "elegibles", en retraso relativo o receptoras de efectos negativos de la integración, y la propuesta de políticas compensatorias y proyectos a ser realizados por el FONPLATA con fondos provenientes en su mayoría de los estados miembro y el BID (GRUPO MERCADO COMUN, 1993). Entre las limitaciones a su constitución se encuentra la orientación predominante "comercialista" del

proceso de integración y la no adecuación institucional entre la comisión, perteneciente al MERCOSUR, y el organismo que se preveía financiaría las obras, en el Tratado de la Cuenca del Plata.

11 Se incluyen proyectos realizados, no realizados y en fase de realización.

12 Estos distintos tipos de proyectos intentarían responder a una misma estrategia, común tanto a los proyectos en el sector energético como los del transporte: responder al modelo económico adoptando una solución de rentabilidad asegurada.

13 A esto se suma el aumento de la importancia de las medidas adoptadas para la atracción de inversiones directas, que conducen a la formación de nuevas Zonas Francas de ensamblaje y reexportación.

14 En este caso, y por el momento los flujos actuales de transporte de cargas a puertos del Cono Sur no justificarían la utilización de transportes marítimos de esta escala.

15 Una de las iniciativas, entre Brasil, Bolivia y Perú parte desde Perú, por Puerto Maldonado en el Río Madre de Dios, atraviesa Bolivia hasta el Río Madeira en Brasil y desemboca en el Río Amazonas. Otro proyecto desarrollado por Brasil y Ecuador prevé el cruce desde el Puerto de El Carmen del Putumayo, en Ecuador, por el Río Putumayo, hasta el Amazonas –con salida al Océano Pacífico por puertos ecuatorianos-. Existen otros proyectos de navegación fluvial de muy largo alcance, como el que consistiría en la vinculación de la Hidrovía Paraguay-Paraná con la Cuenca del Río Amazonas y el Río Orinoco, que permitiría la integración de los mayores sistemas fluviales del continente y la reorientación de los corredores de transporte hacia el interior, en lo que se podría definir como la inversión en las pautas históricas de la localización de actividades y de los flujos de intercambio en América del Sur.

16 III Congreso del Foro de Empresarios del Transporte de Pasajeros del MERCOSUR (San Pablo, setiembre 1998) plantea la preocupación en asegurar las condiciones del servicio de pasajeros como finalidad social.

17 Para el caso de Bolivia, en el área de transporte internacional, el ferrocarril es importante frente a los otros medios de transporte. El sistema tiene conexiones físicas con el de Argentina (Villazón/La Quiaca y Yacuiba/Pocitos), con Brasil (Quijano/Corumbá) y Chile (Charaña/Visviri y Abaroa/Ollaque).

18 En el caso de Brasil, cuyo sistema ferroviario conecta con Argentina en Paso de los Libres/Uruguai y con Uruguay en Livramento/Rovera, las diferencias de trocha complican la vinculación a partir del transporte ferroviario.

19 En este sentido se señalan los pasos de Jama y Sico (contemplados en el SGT5) y los esfuerzos y presión de distintos grupos para, p.e., facilitar los pasos de frontera para reducir exigencias burocráticas que inciden sobre tiempo y costo.

20 Se toma como base el agrupamiento citado en BID/INTAL, 1997.

21 LEY 24076 Enargas

22 Especialmente movimientos al interior del país y desde las fronteras, atrayendo poblaciones de zonas expulsoras.

23 El debate sobre el impacto de estas políticas se manifiesta en forma diferencial en los centros de decisión a través de las discusiones entre actores económicos y políticos y en zonas de frontera y/o de posible impacto favorable en los niveles municipales y la comunidad.

24 Constituyéndose estas situaciones de presencia o ausencia de contigüidad en verdaderas categorías de análisis.

25 Monbeig, Pierre.

26 Reboratti, Carlos

27 Intervienen en la definición de las políticas fronterizas no sólo los estados nacionales, federales y provinciales –en el caso de Argentina y Brasil– sino también internacionales, todos estos a la vez públicos y privados. Por otro lado, en el marco del MERCOSUR y los acuerdos sobre corredores las decisiones se toman en instancias públicas supra-estatales.

28 Se caracteriza como frontera común la frontera que tiene un mismo tipo de economía, sea complementaria o no, de los dos lados. Como ejemplo pueden citarse las fronteras argentino-boliviana, en la cual los procesos productivos y los intercambios son poco condicionados por la existencia de la línea de frontera además de condiciones ambientales favorables y otras ventajas como la identidad cultural. La frontera es activa cuando las especializaciones de los dos costados generan intercambios de fuerza de trabajo, mercancías y servicios, con diversos grados de complementariedad. Otras condiciones favorables serían la existencia de ciudades gemelas “par de frontera”, de infraestructuras de transporte, etc. Este rol activo se acentúa en estas ciudades desde el momento en que se trata de nudos de transporte internacional. Tomando en cuenta los enunciados en puntos anteriores, podrían detectarse casos de pares de frontera en dos de los tres modelos de frontera: en la frontera común y en la frontera activa. La frontera de tránsito se da, por definición, en un área –franja fronteriza– poco poblada y con escasa interacción social entre las dos márgenes, aún existiendo infraestructura de vinculación. Gran parte de estos casos se dan en fronteras definidas por obstáculos físicos. Este sería el caso del Corredor Andino –en el Paso de Los Libertadores entre Argentina y Chile– en el que la ruta y el túnel internacional existentes unen áreas muy escasamente pobladas, en las que no se desarrollan otras actividades económicas

que las del servicio al transporte de cargas y pasajeros, por lo que no se garantizan mínimos niveles de interacción social ni complementación de actividades (MMAUV, 1992).

29 Proyecto con raíces en los objetivos de la Cuenca del Plata de la que es parte la Cuenca Hídrica del Bermejo.

30 Se verifica la importancia del crecimiento de la Región II, si se tiene en cuenta el proyecto del Puerto de Mejillones -en curso- uno de los mayores de América Latina.

31 Desde 1993 existe un proyecto de corredor turístico en la región por el Paso de Jama.

32 "Movimiento Transfronterizo de Contaminantes / Sedimentos". Elemento 1.1. del Programa de Trabajo. PEA

33 "Corredor Ambiental Baritú-Tariquía"

34 Arrieta, J / Pastor, C. op.cit.

35 Blanco Jorge "Análisis de Programas, Proyectos e Iniciativas de Desarrollo y Medio Ambiente identificados y/o recopilados por el PEA", Preliminar. Marzo 1999. Los criterios que toma el Ing. Blanco para sugerir su inclusión en el PEA son: a) Proyecto con impactos transfronterizos muy claros, que por su magnitud puede modificar sustancialmente las tendencias de crecimiento en la cuenca o en la región; b) Proyecto de interés como parte de un programa de actividades de remediación de problemas actuales de la cuenca; c) Proyecto que por sus características de urgencia y por tener previstos recursos para su tratamiento debería ser tratado en la presente etapa de formulación del PEA. Los proyectos así seleccionados justificarían el financiamiento por parte del GEF.

36 Informe Ing. Pérez Ayala

37 Informe de PROMETA.

38 Los objetivos específicos del PEA son: a) Formular un diagnóstico ambiental de la cuenca para identificar los problemas prioritarios; b) Asistir a los gobiernos de Argentina y Bolivia para que incorporen en sus políticas de desarrollo, planes y programas para la cuenca, cuestiones ambientales transfronterizas, incluyendo la diversidad biológica y la protección contra la degradación de los suelos; c) Conducir actividades de estudios piloto y ensayos demostrativos; d) Ayudar a ambos países a instituir un sistema de participación pública para la implementación y desarrollo de los proyectos de interés general en la cuenca, a fin de que éstos sean ambientalmente sustentables y socialmente apropiados, e) Formular a corto plazo un Plan Estratégico de acción para la Cuenca considerando las áreas focales del FMAM y buscando resolver los temas ambientales transfronterizos prioritarios en el marco del desarrollo sustentable. Daniele, C / Gaite, G. "La Participación Pública en el Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo".

39 No obstante, la variable participativa -consustancial a un abordaje estratégico- está presente en todos los elementos del Programa y ,especialmente, en los diferentes proyectos piloto que se están implementando en la región que involucran a profesionales y técnicos de distintos organismos (públicos y ONGs) de distintas jurisdicciones y a la población.

40 Documento elaborado en el marco del PEA. Setiembre de 1998.

41 Reboratti, C.Op. cit., respectivamente, a las antiguas Haciendas de Santa Victoria, Santiago y San Andrés.

42 Castro, H. y otros. "Los Toldos, Provincia de Salta: Síntesis histórico-geográfica". Marzo de 1998.

43 Reboratti, C. El Alto Bermejo. Realidades y conflictos. La Colmena. Buenos Aires. 1998.

44 Op. cit.

45 A. LATTES, M. BOLEDA et al. Migraciones transfronterizas en la Cuenca del Río Bermejo. Vol. I. CENEP / GREDES. Comisión Binacional. / Jean Paul Guevara Ávila. Estudio sobre migraciones transfronterizas. OASI. Setiembre 1998. Comisión Binacional.

46 ARRIETA, Julio / PASTOR, Carlos. Relevamiento socioeconómico y ambiental de las comunidades del Tramo Medio e Inferior de la Cuenca del Río bermejo. Comisión Binacional. (Elemento de trabajo PEA: 2.5.)

47 Adámoli, J (GESER) / Morello, J. (GEPAMA). Zonificación Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo. Marzo 99.

48. Área de relevamiento: 5 subcuencas del Valle Central de Tarija y comunidades de la Cuenca Alta del Río Bermejo. Subcuencas: del Río Camacho, del Río Santa Ana, del Río Tolomosa, del Río Guadalquivir y del Río Bermejo.

49 "La participación pública ha permitido identificar que el problema central en la cuenca del Valle Central de Tarija es la disponibilidad de agua: los campesinos pobres consideran a los proyectos de riego como los más prioritarios". C. Daniele / G. Gaite "La Participación Pública en el Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo.

50 Los datos corresponden, casi en su mayoría al Censo Nacional de 1991.

51 Evaluación cualitativa realizada a partir de entrevistas con informantes calificados en 11 municipios de Salta -Orán, Urundel, Santa Rosa, Pichanal, San Martín, Aguas Blancas, San Martín- y Jujuy -Calilegua y Yuto- y uno de Bolivia (Bermejo).

52 Tomando la delimitación que realiza Reboratti (1998)

53 Los datos sobre tenencia de la tierra están tomados del Registro Inmobiliario de la Pcia. de Salta, por lo que figuran sólo los propietarios. No hay información precisa de los arrendatarios aunque se cree que es considerable.

54 Elemento de Trabajo 2.5. Uso del suelo en la cuenca inferior del río Bermejo. Arrieta,C. / Pastor, J.

“Relevamiento socioeconómico de las comunidades del Tramo Medio e Inferior de la Cuenca del Río Bermejo”.

55 Rivas, Ana Isabel. “La horticultura del Noroeste argentino”, en Bolsi, A. (Dir.) Problemas agrarios del Noroeste Argentino. Universidad Nacional de Tucumán / Junta de Andalucía.

56 En el primero de los casos se trata de la empresa LIAG de capitales australianos. El emprendimiento en El Colorado es un proyecto de Eurnekian (110.000 has. y pista de aterrizaje)

57 Ver recomendaciones del II y III Taller Regional.

58 Se destacan por su potencial las iniciativas de formación de la Unión Aduanera de la Cuenca del Plata en 1941, frustrada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial -con la presunta alineación de Argentina con Alemania, y la inestabilidad de la posición brasileña-, y el Mercado Común entre Argentina, Brasil y Chile, proyectado en 1946 y frustrado definitivamente en 1953 por defección del Brasil y las presiones de los Estados Unidos. (Fund. EBERT, 1991)

59 El primer proyecto de tipo binacional fue en el sector del transporte la construcción del “Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico”, entre 1871 y 1914, que vinculó esta capital con el Santiago de Chile y el puerto chileno de Valparaíso (MMAUV, 1992)

60 Cuyo antecedente es la Comisión Nacional del Bermejo. Participan en la COREBE Nación y las provincias de Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero

61 Los valores máximos y mínimos de NBI se registran en el Dpto. de Bermejo -Chaco- con 36% y 82% en el Depto. De Rivadavia -Salta.

ANEXO FIGURAS
REDES DE INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS NATURALES ASOCIADOS

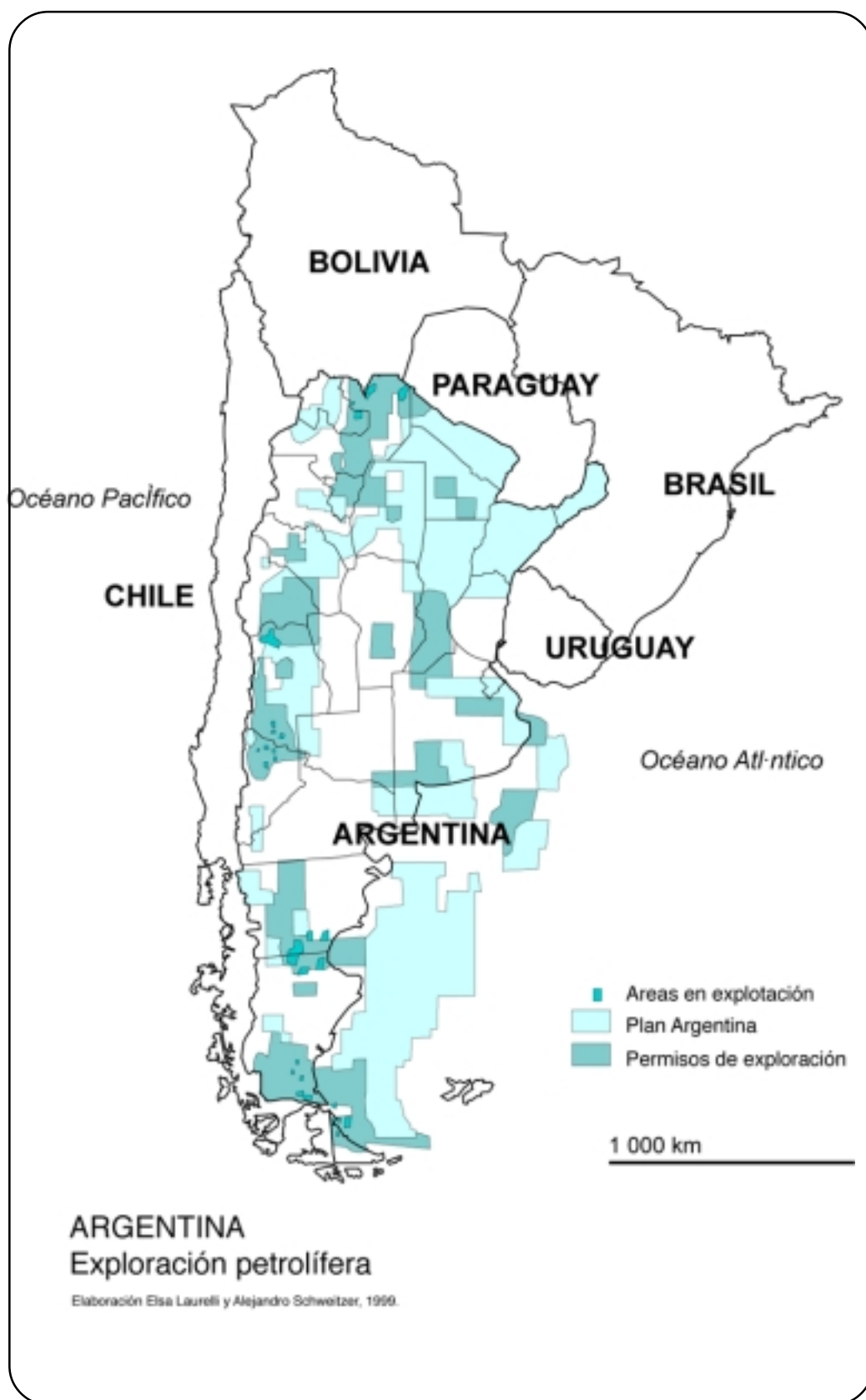




ARGENTINA

Cuencas de producción gasífera

Elaboración Elsa Laurelli y Alejandro Schweitzer. Fuentes: ENARGAS, 1999.



Este libro fue editado durante los meses de abril y mayo del 2000, en la ciudad de Buenos Aires de la República Argentina.
Se utilizaron las familias tipográficas Tarzana™ y Filosofía™ de Emigre Fonts.

diseñoibáñez: Felipe Augusto Ibáñez (dirección de diseño y arte), Valeria Safatle y Luciana Rondolini (compaginación).

fin



Comisión Binacional para el Desarrollo de la
Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija
www.cbbermejo.org.ar

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
www.unep.org

Organización de los Estados Americanos
www.oas.org

Fondo para el Medio Ambiente Mundial
www.gef.org

