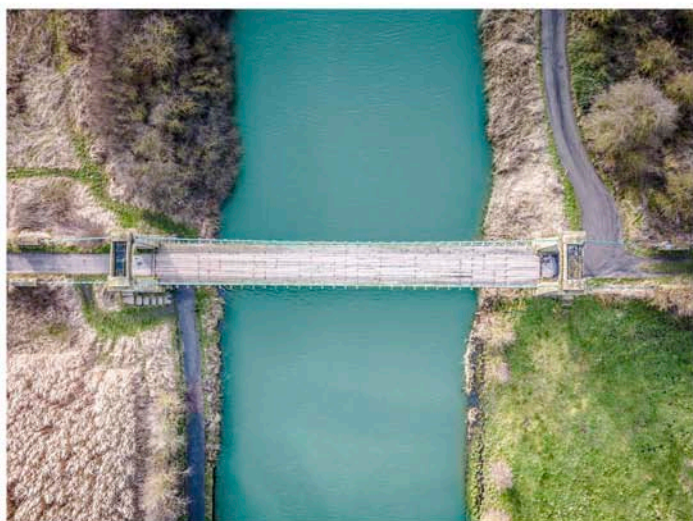


# FRONTERAS EN CONSTRUCCIÓN

Prácticas sociales, políticas públicas  
y representaciones espaciales desde Sudamérica



TANIA PORCARO  
EMILIO SILVA SANDES  
(COMPILADORES)





# FRONTERAS EN CONSTRUCCIÓN



# FRONTERAS EN CONSTRUCCIÓN

Prácticas sociales, políticas públicas  
y representaciones espaciales  
desde Sudamérica

Tania Porcaro  
Emilio Silva Sandes  
(compiladores)



Porcaro, Tania

Fronteras en construcción: prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica / Tania Porcaro; Emilio Silva Sandes; compilado por Tania Porcaro; Emilio Silva Sandes. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2021.

452 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-86-9142-8

1. Zonas Fronterizas. 2. Urbanismo. 3. Geografía. I. Silva Sandes, Emilio. II. Título.

CDD 304.23

Este libro ha sido financiado a través de recursos provenientes del proyecto PIP-CONICET 11220150100010CO "Bordes, límites, frentes e interfaces. Estudios sobre fronteras de la Argentina en múltiples escalas, dimensiones y disciplinas" (2015-2017).

ISBN: 9789878691428

Imagen de tapa: Dan Smedley en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

## Comité editorial

**Antonio Higuera Bonfil.** Universidad de Quintana Roo, México.

**Celia Ruiz de Oña Plaza.** Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

**Diana Arellano.** Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

**Esteban Salizzi.** Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Federico Morales Barragán.** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

**Gloria Lara Pinto.** Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Honduras.

**José Andrés Barrantes Ortega.** Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.

**Juan Carlos Ramírez Brenes.** Universidad Nacional Costa Rica, Costa Rica.

**Juana Isabel Vera López.** El Colegio de la Frontera Norte, México.

**Mario Vázquez.** Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

**Miguel Lisbona Guillén.** Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

**Patricia Palma.** University of California, Davis, Estados Unidos / Universidad de Tarapacá, Arica, Chile.





# Índice

Frontera: una categoría en permanente construcción..... 11  
*Emilio Silva Sandes y Tania Porcaro*

## **Primera parte. Planificación y (des)ordenamiento de los bordes urbanos..... 25**

González Catán. Una aproximación para pensar territorios de borde en el ámbito metropolitano ..... 27  
*Mauro Escobar Basavilbaso y Brenda Matossian*

Bordes que conectan, fronteras que vinculan. Construir interfaces, redes, circuitos y protocolos en/desde el sector público estatal para orientar y conducir la gestión del riesgo hídrico..... 57  
*Jorge L. Karol y Gustavo A. San Juan*

## **Segunda parte. Campesinado, conflictividad y fronteras productivas..... 85**

Persistencia de crianceros campesinos en espacios de borde de Argentina. Políticas públicas, problemáticas e impactos en el oeste pampeano ..... 87  
*María Eugenia Comerci*

La estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali. ¿Una forma de disciplinar la acción política de la comunidad campesina? .. 117  
*Andrea Jaramillo Gómez*

La definición estatal de la frontera agrícola y la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra (Colombia). 145  
*Ángela María Corredor Rojas*

<b>Tercera parte. Sujetos, movilidades y ciudades en las fronteras del Estado .....</b>	<b>177</b>
Frontera, plano urbano y ríos en la formación de las tres conurbaciones binacionales boliviano-argentinas .....	179
<i>Alejandro Benedetti</i>	
Frontera imaginada versus frontera transitada. El paso La Quiaca-Villazón en la prensa gráfica y durante la Manka Fiesta (2019) .....	215
<i>Andrea Noelia López, Natividad M. González y Liliana Bergesio</i>	
La construcción de una frontera “caliente”. Securitización del fenómeno del tráfico de marihuana y cocaína en la zona fronteriza argentino-paraguaya (2010-2018) .....	247
<i>Diana Milena Rodríguez Coy</i>	
Un argentino en la línea: autoetnografía del cruce fronterizo Tijuana-San Diego/San Diego-Tijuana.....	283
<i>Jose Navarro-Conticello</i>	
<b>Cuarta parte. Relaciones y tensiones en los espacios transfronterizos .....</b>	<b>309</b>
Desarrollo, turismo e integración. Un análisis de sus relaciones para el diseño de políticas públicas en la triple frontera de Iguazú.....	311
<i>Tania Porcaro</i>	
Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades .....	345
<i>Mariano Pauluk</i>	
Redes de transporte y movilidades en la frontera del río Uruguay (1991-2014) .....	379
<i>Emilio Silva Sandes</i>	
La frontera sureste de Uruguay: territorio y sociedad .....	419
<i>Isabel Clemente</i>	
Autoras y autores.....	445

# Frontera: una categoría en permanente construcción

EMILIO SILVA SANDES Y TANIA PORCARO

La categoría de frontera permite dar cuenta de las múltiples configuraciones espaciales e históricas que producen, reproducen o transforman las sociedades a partir de relaciones de separación, acercamiento, encuentro u oposición. Las fronteras pueden pensarse como la construcción permanente de diferenciación espacial. El interés por la espacialización de las diferencias y la diferenciación del espacio se vincula con la disciplina de origen desde la cual pensamos estas categorías -la geografía-, aunque esta forma de pensar las fronteras trasciende los límites disciplinares y se constituye como una preocupación común a la antropología, la historia, la sociología, las ciencias políticas, el urbanismo, entre otras.

Qué es lo que se busca diferenciar y el modo en que se lo hace es algo siempre abierto a interrogantes. Pueden diferenciarse sectores socioeconómicos, colectivos identitarios, lógicas productivas, soberanías territoriales, ámbitos públicos y privados de la vida, velocidades y formas de circulación, elementos deseados e indeseados, entre tantos otros ejemplos, o bien una superposición de varios de ellos.

La diferenciación implica siempre una relación; por lo tanto, las fronteras son fenómenos relacionales. La frontera participa como un mecanismo que visibiliza la oposición, fomenta la alteridad y ubica a unos frente a los otros, haciendo cotidiana la transición, y frecuentemente la tensión, entre este y aquel predominio (Benedetti, 2018). La definición relacional entre *lo uno* y *lo otro*, *lo propio* y *lo ajeno* se produce a partir de una mutua constitución. Este

reconocimiento, sin embargo, no debe ocultar el hecho de que toda diferenciación está asociada a un régimen, un sistema de control, una forma de poder que organiza, garantiza, gestiona, controla, reproduce y sostiene esa diferencia. Estas múltiples formas de diferenciación -o de *fronterización*- crean una tensión entre el acercamiento y la separación, el encuentro y la distancia, que genera problemáticas comunes a este campo de estudios.

Esta concepción posibilita poner en diálogo las múltiples diferenciaciones que se producen en los bordes urbanos, los frentes productivos, los márgenes nacionales, los límites jurisdiccionales, entre otros tantos. Se reconoce un hilo conductor en la construcción de fronteras en diferentes ámbitos y a diversas escalas. Se busca así evidenciar la multiplicidad de procesos, prácticas y sujetos que configuran estas diversas fronteras. Sin embargo, también es posible identificar especificidades en cada uno de los tipos de frontera: interétnicas, interestatales, productivas, urbanas y rururbanas.

A través de los capítulos aquí recopilados hacemos propia la tensión entre las continuidades y discontinuidades que pueden reconocerse en las múltiples fronteras que se indagan. Entendemos que el diálogo entre todas ellas contribuye a reforzar, aunque a la vez a esclarecer, la polisemia propia de este término (Ghilardi y Matossian, 2020). También posibilita continuar con la tarea que nos propusimos de multiplicar y enriquecer las perspectivas desde las cuales pensamos estas categorías (Salizzi y Barada, 2019).

En este libro, proponemos pensar la frontera desde la noción de *construcción*, como una estrategia que nos permite plantear tres cuestiones. En primer lugar, es posible pensar en la frontera como categoría en construcción. Sus significados e implicancias no están dados, no son obvias ni universales. Han ido cambiando a lo largo del tiempo, en los diferentes contextos espacio-temporales, y aún están siendo disputados. De ella derivan infinidad de palabras y términos asociados (*cf.* Benedetti, 2020), los que nos ayudan a

especificar sus implicancias y sentidos, algunos de los cuales son tratados en este libro, como borde, interface, paso, cruce, reserva, red, río, ciudad, zona, movilidad, seguridad, integración o desarrollo.

En segundo lugar, se hace referencia a la construcción como perspectiva analítica. Siguiendo la propuesta de Lindón (2007), esta perspectiva nos permite enfatizar en la mutua constitución entre frontera y sociedad, en el papel del sujeto, su experiencia del habitar y sus prácticas, así como en la dialéctica entre las formas y los sentidos. La autora sostiene que esta concepción permite trascender la idea de inmutabilidad e inmanencia de las formas espaciales, al reconocer la tensión constante entre las permanencias y los cambios, que pueden operar a distintas escalas espaciales y temporales.

En relación a lo anterior, la tercera consideración refiere a las fronteras como una construcción permanente, nunca acabada. A veces se mueve la línea, el frente, el borde; cambian las coordenadas geográficas, a la par que cambian las relaciones espaciales que los construyen. Otras veces, la demarcación permanece, pero cambian los procesos, prácticas y sujetos que edifican sus materialidades y sentidos. La intención de este libro es contribuir a la complejización de un campo de estudios sobre fronteras que emerge desde el sur para pensar (y construir) nuestras propias realidades.

## **Un grupo, un evento, un libro**

Este libro es el cuarto que publica el Grupo de Estudios sobre Fronteras y Regiones (GEFRE) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Los libros publicados forman parte de un esfuerzo continuo por generar espacios de diálogo, debate e intercambio entre investigadores de las fronteras, y reúnen las contribuciones (versiones mejoradas

y otros aportes) del Seminario “Bordes, Límites, Frentes e Interfaces” que organiza el GEFRE todos los años.

Los encuentros tienen como objetivo exponer nuevos resultados de investigación del grupo, revisar la situación del campo de los estudios sobre fronteras en la Argentina y en Latinoamérica, fomentar los intercambios de trabajos empíricos y teórico-metodológicos sobre fronteras de distintas naturalezas, consolidar al GEFRE como espacio de investigación y formación y promover la creación de redes con investigadores afines de la región.

Se trata de un evento itinerante que se desarrolla cada año en una ciudad diferente. Su carácter reticular e internacional quedó sellado con el primer encuentro y, desde entonces, hemos contado con la participación de investigadores de Mendoza, Misiones, La Pampa, Jujuy, Buenos Aires, La Plata, Uruguay, Chile, Bolivia y Colombia. Y como *la geografía importa* (Massey, 1984), esta itinerancia produce diferencias. Los lugares de enunciación y los lugares-objeto de análisis se han ido modificando en cada una de estas instancias. Ello permite la emergencia y visibilización de nuevos saberes que van tejiendo los hilos del entramado que sustenta este espacio de intercambio.

El primer libro se llamó *Bordes, Límites, Frentes e Interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (Braticevic, Tommei y Rascovan, 2017). Fue producto del primer encuentro realizado en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) y reunió contribuciones teóricas y estudios de caso sobre las fronteras sudamericanas y de la Argentina como totalidad, además de recortes como la frontera uruguayo-argentina, la frontera argentino-paraguaya, la región norte de la Argentina, así como los bordes, límites y fronteras de localidades jujeñas, mendocinas, patagónicas, del Gran Buenos Aires y La Plata.

El segundo libro, *Fronteras en perspectiva / perspectivas sobre las fronteras* (Salizzi y Barada, 2019), surgió del evento realizado en la localidad de Tilcara (Jujuy, Argentina). Esta publicación sumó a las anteriores, nuevas fronteras de

estudio, como los espacios rurales de Mendoza y Córdoba, la de Argentina con Bolivia y con Chile, así como la de Bolivia con Brasil. El tercer libro, *Fronteras interrogadas. Enfoques aplicados para un concepto polisémico* (Ghilardi y Matosian, 2020), emergió del evento realizado en la ciudad de Mendoza. En esta ocasión, se adicionaron un gran número de trabajos sobre diferentes espacios mendocinos, además de algunos aportes sobre la frontera brasileño-argentina y aquella del norte de México.

Este cuarto libro, *Fronteras en construcción. Prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica*, reúne las contribuciones mejoradas que surgieron del “IV Seminario Bordes, Límites, Frentes e Interfaces”, que tuvo cita los días 5 y 6 de diciembre de 2019 en la ciudad de Salto (Uruguay), en el campus de la Universidad Católica del Uruguay. Esta edición sumó como novedad algunos aportes de las fronteras del país anfitrión con Brasil y Argentina, además de numerosas contribuciones sobre bordes y frentes productivos en distintos recortes de Colombia. El evento reunió a investigadores de Uruguay, Argentina y Colombia, provenientes tanto de la academia como de la gestión pública, de diferentes instituciones del Estado, así como expertos, especialistas y asesores.

La riqueza de los intercambios de este evento -así como su desafío- se apoyó en el diálogo entre diferentes miradas provenientes no sólo de disciplinas académicas diversas, sino de variados ámbitos de producción de conocimientos, como es la academia, la consultoría y la gestión pública. Entendemos que este diálogo resulta fundamental para trascender la división entre producción de conocimiento e intervención en la realidad, entre conceptos abstractos y herramientas útiles, así como entre ciencia y gestión; una crítica que ha cobrado un renovado interés en los últimos tiempos.

Estos encuentros se constituyen como un ejercicio indispensable para aproximar diferentes formas de ver el *objeto de estudio* y el *objeto de intervención*, para contribuir

a un mayor entendimiento y propiciar intercambios. Estos *objetos* lejos están de ser exteriores y neutrales, son construcciones relaciones entre un investigador, un gestor, un consultor y las sociedades, de las que ellos también forman parte, en las que ocupan posiciones y ejercen sus prácticas.

## Debates para la construcción de las fronteras

Durante el IV Seminario surgieron interesantes debates. Las reflexiones nos atravesaron y se esparcieron tanto en las aulas como en los pasillos del campus universitario que albergó el evento, en los momentos de recreo y confraternización, así como en los recorridos de campo y paseos urbanos que realizamos a lo largo de los días que duró el evento.

Una de las observaciones que surgió durante el encuentro fue la vigencia que aún tienen ciertas *metáforas biologicistas*, como la idea de porosidad, que remite a pensar la frontera como la piel exterior que recubre a un cuerpo. Esta y otras tantas que pueden mencionarse de carácter biológico, biofísico o mecánico - membrana, cicatriz, bisagra, filtro, colador e incluso interface, como puede leerse en el título mismo del evento- son términos que permean los discursos académicos, políticos y de sentido común, y aún resta la tarea de (re)pensar sus alcances e implicancias.

Otra de las cuestiones que se debatieron en el evento fue la necesidad de continuar deconstruyendo los diferentes tipos de *nacionalismos*. Se advirtió cómo, en ocasiones, la crítica al predominio de los Estados nacionales conlleva la defensa de regionalismos o localismos, que también operan como separatismos en base a sentimientos o lazos comunes que buscan diferenciarse de manera tajante de un *otro*.

La *cooperación transfronteriza* también fue objeto de análisis. Surgió la pregunta si esta es siempre deseable o positiva, en todo contexto. Ello se vincula estrechamente con



las preguntas que nos hicimos en torno a la idea de *hermandad*, que aparece descrita como las relaciones históricas que mantienen las sociedades, más allá de las identidades nacionales de referencia. Se interrogó por la validez de esta noción, asociada al concepto de *integración*. Se advirtió que, en ocasiones, esta idea oculta la preponderancia de algunos lazos que se crean entre ciertos sectores sociales a cada lado del límite y se fragmenta o genera enemistad con otros vecinos próximos, que habitan incluso del propio lado. La hermandad funciona en algunos sentidos y no en otros. Se planteó la importancia de no dar por sentada la hermandad, como un dato de la realidad, sino observar cómo se construyen esas ideas y eventualmente se las moviliza para ciertos fines.

Asimismo, la noción de *desarrollo* fue objeto de diversos debates en torno a sus usos y significados. Se cuestionó la idea de este concepto como algo lineal y automático. Se señaló que nuestros países están “en desarrollo” hace mucho tiempo, y no se han conseguido mejoras sustantivas. Gran parte de las iniciativas en pos del desarrollo se apoyan únicamente en la construcción de infraestructuras físicas, las que son consideradas como una obra siempre positiva, sin cuestionar sus verdaderos alcances y efectos. El desarrollo -se concluyó- nunca puede ser positivo para todos.

La *planificación* fue un eje de análisis central para pensar los bordes urbanos. Una de las preguntas que emergió de los diálogos fue para quién y desde dónde se planifica. Se advirtió cierto romanticismo en torno al Estado y la planificación como panacea del ordenamiento, como si se tratara de un actor con la capacidad de conseguir soluciones para todos los problemas.

También se planteó la necesidad de reflexionar sobre el propio significado de los bordes y las dificultades terminológicas que impiden movilizarlo, para dejar de pensarlo como un constructo lineal, restringido o estático. Asimismo, se hizo alusión al desafío de representar visualmente este concepto y sus procesos. Finalmente, se cuestionó la

noción común que vincula a la periferia urbana con un ambiente degradado y marginado, cargado de artefactos asociados a un sentido negativo (como cementerios, cárceles o basura), los cuales deberían ser eliminados de *ese* borde. Sin embargo, no siempre se contextualiza la producción de estos sentidos y el modo en que aquellos elementos se cargan de un carácter negativo. Quedó abierta la pregunta de si aquellos artefactos son -siempre y en todo lugar- elementos negativos y, por lo tanto, si existe algún sitio deseable donde puedan situarse.

Los debates y cuestionamientos sintéticamente reseñados permanecen como preguntas abiertas y se proponen como claves de lectura a partir de las cuales interrogar los textos que se compilan en esta publicación.

## Sobre los capítulos

Este libro reúne 13 capítulos que examinan procesos de construcción de diferentes fronteras. Los aportes se agrupan en cuatro apartados, los cuales aúnan temáticas comunes en torno a ciertos tipos de frontera.

La primera parte se denomina *Planificación y (des)ordenamiento de los bordes urbanos* y se compone de dos capítulos que examinan las fronteras urbanas y periurbanas. El trabajo de Mauro Escobar Basavilbaso y Brenda Matossian analiza la génesis y las características de los bordes metropolitanos a partir del estudio de la localidad matancera de González Catán (provincia de Buenos Aires, Argentina). En particular, examinan un sector postergado, caracterizado por la degradación ambiental, el riesgo y la vulnerabilidad social, donde los actores locales se organizan para resistir y transformar esta periferia marginalizada. El capítulo de Jorge Karol y Gustavo San Juan se centra en las desarticulaciones que se producen en la gestión institucional del riesgo hídrico en el Gran La Plata (provincia de

Buenos Aires, Argentina), como resultado de la intrincada malla de bordes y fronteras que operan en la cuenca involucrada. Los autores argumentan en favor de la construcción de un actor colectivo del sistema de gestión, que se fundamenta en una estrategia de desarrollo y articulación progresiva de las capacidades institucionales que permita atravesar límites, vincular actores y articular saberes y recursos.

La segunda parte se titula *Campesinado, conflictividad y fronteras productivas* y se compone de tres capítulos que analizan tensiones por el uso y apropiación de tierras y recursos entre diferentes lógicas productivas en territorios de perfil campesino. María Eugenia Comerci examina un sujeto particular, los crianceros, productores/as familiares que se dedican a la cría de ganado menor y habitan en espacios de borde de la provincia de La Pampa (Argentina). Muestra el modo en que el avance capitalista sobre estos espacios torna vulnerables a estos grupos campesinos y ha potenciado diversos conflictos por el uso y apropiación de los recursos, en particular en torno al frigorífico regional. La autora analiza las implicancias que tienen las representaciones de las políticas públicas sobre estos sujetos y sus impactos en las actividades productivas.

El trabajo de Andrea Jaramillo examina las estrategias de uso, ocupación y tenencia de la tierra por parte de diferentes grupos de pobladores de origen campesino y urbano en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali (Colombia). Se centra en las pugnas y conflictos por el acceso al suelo para vivienda, el avance de la frontera agrícola, los procesos de desplazamiento de población campesina, las actuaciones de la institución de gestión del parque y la exacerbación de la conflictividad socio-ambiental. Ángela Corredor, por su parte, aborda el análisis de las políticas públicas en torno a la frontera agrícola y las implicaciones para el campesinado que habita en la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (Colombia). Se centra en la definición normativa de la frontera agrícola como problema de ordenamiento territorial y los conflictos

que emergen por las visiones contrapuestas entre el campesinado y otros actores por la redistribución de la tierra, sus usos y manejo.

La tercera parte del libro es denominada *Sujetos, movi- lidades y ciudades en las fronteras del Estado*. Reúne cuatro capítulos que establecen diálogos entre los procesos securitarios de control en los márgenes estatales y las prácticas cotidianas de cruce y movi- lidades transfronterizas, sean estas migratorias, de intercambio o para el tráfico de mercancías ilegalizadas. El capítulo de Alejandro Benedetti se enfoca en la relación que se produce entre ciudades y ríos en la construcción de la frontera boliviano-argentina. A través del estudio de tres conurbaciones binacionales, examina la consideración de los cursos de agua en el proceso de demarcación limítrofe, las características ambientales del entorno urbano, la integración de las aguas al espacio de las ciudades y su papel en las movi- lidades transfronterizas. Seguidamente, Andrea Noelia López, Natividad González y Liliana Bergesio examinan las tensiones que se producen a partir de instancias que relajan, contraen o expanden la frontera estatal entre La Quiaca (Jujuy, Argentina) y Villa- zón (Potosí, Bolivia). Analizan, a través de la prensa gráfica, dos escenarios relevantes para esa frontera: la instalación de una base del Ejército Argentino en la ciudad de La Quiaca y la realización anual de una feria de intercambio en esa misma ciudad.

El trabajo de Diana Milena Rodríguez Coy estudia el proceso de securitización de la frontera argentino- paraguaya en torno al tráfico de marihuana y cocaína. Estudia la implementación de diferentes políticas estatales de seguridad para el control fronterizo en la Argentina, para comprender los efectos producidos por la dinámica de regulación territorial en la construcción de esa frontera como espacio de peligro. Cerrando esta sección, Jose Navar- ro Conticello presenta algunas reflexiones sobre el cruce peatonal de la frontera internacional entre las ciudades de Tijuana (Baja California, México) y San Diego (California,

Estados Unidos). Desde una perspectiva autoetnográfica, explora algunas dinámicas cognitivas, afectivas y socioculturales que median las experiencias de cruce de las personas migrantes en regiones transfronterizas.

La cuarta parte se titula *Relaciones y tensiones en los espacios transfronterizos* y compila cuatro capítulos referidos a los procesos de articulación, integración y desintegración en las fronteras estatales. El capítulo de Tania Porcaro propone algunas aproximaciones para pensar las relaciones que existen entre desarrollo e integración transfronteriza, considerando las implicancias para las políticas públicas y la gestión de las fronteras estatales. Se propone el abordaje de estas cuestiones a partir de los proyectos de cooperación y desarrollo turístico desplegados en la triple frontera de Iguazú (Argentina, Brasil y Paraguay), donde los procesos de valorización turística —intensificados en las últimas décadas— han profundizado las asimetrías existentes entre los tres sectores nacionales. Seguidamente, Mariano Pauluk describe y analiza la experiencia de formulación del Plan Estratégico para la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay, recopilando los aprendizajes, errores y logros, así como las nuevas propuestas que surgieron del proceso de integración regional con miras al desarrollo. A partir de la comprensión de los problemas derivados de la escasa articulación entre los actores a cada lado del límite y la falta de continuidad en el tiempo de las propuestas y acciones implementadas, el autor recupera el trabajo realizado a nivel educativo con el fin de promover una mayor integración para dar respuesta a problemas comunes y pensar el espacio de forma integral y de manera sostenida.

En el capítulo siguiente, Emilio Silva Sandes se centra en un tramo de la frontera argentino-uruguaya para pensar los vínculos entre las diferentes infraestructuras de circulación, las reconversiones productivas y las moviliidades que se han producido en el espacio fronterizo y transfronterizo a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. El autor focaliza en el modo en que los diferentes

contextos históricos fueron modelando estructuras y movi- lidades diversas, modificando los vínculos entre los espa- cios próximos al límite interestatal. Por último, el capítulo de Isabel Clemente analiza la formación de una sociedad articulada en la frontera uruguayo-brasileña, en torno a las ciudades gemelas Chuy-Chuí y otras localidades vincula- das. El estudio examina las estructuras institucionales y las prácticas de las autoridades y los habitantes, el modo en que intervienen variables culturales como lengua, religión y composición étnica, la incidencia de presiones externas de países vecinos y fuerzas transnacionales, así como las resis- tencias locales y otros factores que otorgan especificidad a esta región fronteriza.

Agradecemos los aportes de todas las autoras y los autores de cada capítulo, quienes contribuyeron a profun- dizar los debates abiertos sobre las diferentes líneas pro- puestas. Esperamos que este sea sólo un nuevo eslabón de una larga cadena de publicaciones que contribuyan a la profundización del conocimiento que desde el sur produ- cimos sobre nuestras múltiples fronteras, en permanente construcción.

## Bibliografía

- Benedetti, A. (2018). Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica. *Geosp – Espaço e Tempo*, 22(2), 309-328. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.133707>.
- Benedetti, A. (Dir.) (2020). *Palabras clave para el estudio de las fronteras*. Buenos Aires: Teseopress.
- Braticevic, S., Rascován, A. y Tommei, C. (Comps.) (2017). *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Ghilardi, M y Matossian, B. (Comp.) (2020). *Fronteras interrogadas: enfoques aplicados para un concepto polisémico*. Buenos Aires: Teseo.
- Lindón, A. (2007). El constructivismo geográfico y las aproximaciones cualitativas. *Revista de geografía Norte Grande*, 37, 5-21. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022007000100001>
- Massey, D. (1984[1994]). Introduction: Geography matters. Massey, D. y Allen, J. (Eds.). *Geography matters! A reader*. Gran Bretaña: Cambridge University Press-Open University.
- Salizzi, E. y Barada, J. (Comps.) (2019). *Fronteras en perspectiva, perspectivas sobre las fronteras*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.





**Primera parte.  
Planificación  
y (des)ordenamiento  
de los bordes urbanos**



# González Catán. Una aproximación para pensar territorios de borde en el ámbito metropolitano<sup>1</sup>

MAURO ESCOBAR BASAVILBASO<sup>2</sup> Y BRENDA MATOSSIAN<sup>3</sup>

## Introducción

En las últimas décadas, los espacios metropolitanos han experimentado mutaciones y transformaciones como consecuencia de los cambios operados a nivel mundial, que se manifiestan territorialmente en la expansión de los suburbios bajo diferentes tipos: urbanizaciones cerradas, multiplicación de grandes centros comerciales, ampliación de redes de autopistas y distintas modalidades de configuración del hábitat popular. También se han producido cambios en las formas de producción y acceso al suelo, en la estructura social y en la distribución del ingreso (Ciccollella, 2014).

En consonancia con lo anterior, este trabajo se propone poner el foco en los bordes urbanos, entendidos como los contornos de la ciudad hacia los cuales ésta se expande. Retomando la propuesta de López-Goyburu (2017) se pueden caracterizar a los bordes metropolitanos como espacios complejos y desagregados, “territorios inciertos” donde se localizan asentamientos humanos en valles inundables y

---

1 Este trabajo se enmarca en el PICT 3166/2015 (2017-2020) Migraciones, interculturalidad y territorio. Cartografías multiescales de la inclusión social. Ministerio de Innovación, Ciencia y Tecnología. Agencia de promoción Científica y Tecnológica.

2 Centro de Información e Investigación Educativa (CIIE) N° 201, La Matanza (Provincia de Buenos Aires, Argentina).

3 IMHICIHU-CONICET (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

tierras productivas; asentamientos informales; urbanizaciones cerradas. Los bordes metropolitanos actuales no son los mismos que los de antaño; fueron cambiando su función y características conforme la ciudad se fue extendiendo. De modo que, sus definiciones, usos y características también fueron mutando.

Desde el punto de vista ambiental, los estudios que han abordado los territorios de borde se centraron en la complejidad de los sistemas naturales que son transformados por el crecimiento de la mancha urbana sobre las áreas circundantes. Así, la función ecológica que estos espacios cumplían se suspende: absorción del agua de lluvia, pulmones verdes, espacios de recreación, entre otros. También los procesos de remoción de ciertas áreas para la extracción de áridos y la incorporación de residuos sólidos y efluentes en los bordes metropolitanos han generado un nuevo tipo de suelo compuesto por sustancias tóxicas y gases en su interior. Son éstos condicionantes críticos en la calidad ambiental urbana y están asociados a procesos como: ocupación de áreas inundables y tierras vacantes próximas a sitios de deposición final de residuos y también a la pérdida de tierras de aptitud agrícola (Crojethovich Martin y Barsky, 2012).

Así, González Catán, por su localización periférica dentro del partido de La Matanza, puede ser analizada a partir de dinámicas y lógicas propias de los bordes metropolitanos en sectores postergados dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) de la Argentina. La expansión urbana de la localidad avanzó desde la estación del ferrocarril hacia las llanuras de inundación de los arroyos de la cuenca Matanza-Riachuelo en barrios populares impactados por los efectos de la escasa planificación, un drenaje lento y emplazamientos cercanos a usos marginales de las ciudades. Un caso particular de estos bordes metropolitanos se halla hacia el sur de la localidad, donde se extiende un entramado territorial conformado por el relleno sanitario de la empresa CEAMSE, así como cavas y

cementerios privados que generan una profunda degradación ambiental. En respuesta a aquella situación se produjo la emergencia de movimientos de vecinos autoconvocados, frente al padecimiento manifestado en distintos tipos enfermedades e indicadores del nivel de vida negativos.

De esta forma, “los bordes urbanos y sus desbordes muestran el pleno dinamismo territorial y demográfico, donde se expresan con mayor intensidad las profundas desigualdades de las geografías urbanas actuales y pasadas” (Matossian, 2017:291), éstas quedan a su vez plasmadas en el lugar. Ciertos espacios que en algún momento fueron bordes, hoy son áreas consolidadas dentro de la ciudad. Estas geografías desafían a reconocer esos bordes de antaño para identificar el origen de problemas actuales que, frente a procesos políticos y económicos de expoliación, suman mayores violencias a las personas que allí residen, que en muchos casos incluyen problemas asociados a enfermedades cutáneas, tumores, enfermedades respiratorias, entre otras. También producto de la ocupación de las adyacencias de ríos y arroyos que surcan la conurbación, como en nuestra área de estudio, se somete a sus moradores a distintos procesos de riesgo, vulnerabilidad y degradación ambiental.

De este modo, se persigue como objetivo analizar la génesis de estas áreas y explicar las características de estos tipos de bordes metropolitanos, a partir del estudio de caso de la localidad matancera de González Catán. El recorte temporal comprende desde finales de la década de 1970 hasta 2019, período donde se produjeron profundas transformaciones en este espacio. Allí, el acceso al suelo urbano, al igual que en otros lugares de región, se tornó restrictivo y excluyente para una ingente cantidad de personas. Para tal fin, se utilizaron grillas de tipificación paisajísticas a partir de recorridos *de visu*, entrevistas a informantes calificados, entre otras metodologías cualitativas desplegadas principalmente entre los años 2015 y 2019.

El contenido del trabajo se estructura del siguiente modo: en el primer apartado, se (re)visitan algunos aspectos

sobre la noción de borde; en el segundo, se analizan los aspectos que caracterizan al partido de La Matanza y sus problemáticas asociadas al medio físico y cómo eso se manifiesta en uno de sus bordes más críticos. En el tercer apartado, se aborda el surgimiento de los Vecinos Autoconvocados de González Catán que luchan por el cierre y la remediación ambiental del relleno sanitario de la empresa CEAMSE. En el cuarto, se realiza un análisis sobre los problemas experimentados por los y las habitantes del barrio San Enrique, localizado en las adyacencias del área en estudio, que padecen los efectos de un lugar contaminado.

## La noción de bordes

Entre los abordajes más reconocidos sobre la noción de borde en geografía se encuentra aquel proveniente del estudio de la imagen de la ciudad. Desde la geografía de la percepción, el borde es utilizado como elemento para la elaboración de mapas mentales. En este marco, más allá del uso que propuso en la década de 1960 Lynch (1984), de entenderlo como aquel que define un límite relativamente geométrico, fue el aporte de Pryor (1968) el que incorporó la idea de borde como contención de la urbanización. Otros enfoques tienen una perspectiva más integral, como el de Suárez Valencia (2017), quien problematiza teóricamente la construcción de territorios de borde desde el urbanismo. Esta autora pondera su utilidad como concepto vinculado a un límite, pero no entendido como final sino asociado a cambios que implican relaciones dadas desde la complementariedad física, social y económica.

Otras referencias analizan los bordes de las ciudades desde una mirada histórica que reconstruye cambios morfológicos y funcionales de los procesos de expansión urbana, junto con el corrimiento de sus límites hacia nuevos espacios (Medrano, 2017). En sintonía con la propuesta de

Suárez Valencia (2017), desde este aporte se piensan los bordes en tanto áreas que rodean las ciudades y sobre las cuales esta tiende a crecer y expandirse. Este espacio ha recibido muchas otras denominaciones a lo largo del tiempo: arrabal, suburbio, periferia, área periurbana, interfaz, etc., y cada una de esas nociones implica distintos trasfondos teóricos y perspectivas.

El estudio de los bordes permite diversas estrategias de abordaje en el marco de los estudios sobre el territorio. Entre ellas, pueden considerarse las siguientes aplicaciones:

- a. entre los ámbitos urbanos y periurbanos en la distinción de usos residenciales y actividades productivas primarias diferentes: agricultura, ganadería, minería;
- b. al interior de las ciudades como expresión de formas de ocupación residencial diversas (urbanizaciones privadas, hábitat popular, barrios planificados);
- c. como espacios de transformación, de disputas, en torno a la expansión simultánea de nuevas centralidades y usos marginales de las ciudades (basurales, cementerios, canteras), asociados a procesos de financiarización y especulación inmobiliaria;
- d. como zonas de amortiguamiento para actividades de ocio y conservación del hábitat, las cuales, dependiendo de la mayor o menor restricción de la categoría de manejo como área natural protegida, pueden constituirse en un *continuum* o en un borde fuerte, tanto hacia el interior de la ciudad como respecto de su entorno.

Si bien estas estrategias no son mutuamente excluyentes muestran distintas miradas respecto al mismo tipo de recorte.

Al considerar antecedentes respecto al estudio de los bordes aplicados a la RMBA, se destaca el trabajo de Bozzano (2000). El autor se refiere a los territorios de borde e indica que, en un primer momento, la normativa los concibe como áreas complementarias, zonas de reserva

para el ensanche urbano. Al mismo tiempo, explica que en distintas investigaciones se reconocen al menos 3 formas diferentes de análisis: 1) producto de la expansión urbana propiamente dicha; 2) la transformación de pequeñas localidades en subcentros; y 3) mutación de estructuras rurales y/o medios naturales. De esta forma, define a los territorios de borde como “aquellos ámbitos donde los efectos de la aglomeración urbana se reducen o son menos evidentes, particularidad que no implica necesariamente la disminución gradual en la intensidad de ocupación residencial” (Bozzano, 2000:85).

Por su parte, la propuesta de López-Goyburu (2017) busca, en principio, periodizar lo que entendemos por borde, a partir de diferentes cortes que son coincidentes con la expansión de la RMBA en diferentes contextos económicos y políticos. El primero, entre 1958-1962, donde eran considerados espacios de interrelación entre lo urbano y lo rural, etapa que es coincidente con la localización en la periferia de los loteos económicos y en la que las tierras rurales devienen en urbanas. A partir de 1990, se despliega un segundo período en el que aquellos espacios fueron vistos como lugares de usos heterogéneos, se evidencia la incidencia del capital privado sobre el territorio y su transformación respecto del periodo anterior responde a la inserción en el mercado global. Finalmente, durante la primera década del siglo XXI, son vistos como espacios desagregados y dispersos.

Así, conviven en la actualidad varias ciudades superpuestas: una primera cuya forma de organización, expansión y modelo de suburbanización de tipo tentacular tiene como marco político un proyecto de corte nacional y popular que es coincidente con los gobiernos de Perón. Otro momento, a partir de la década de 1990, en que la expansión de tipo insular se da en concomitancia con los gobiernos de Menem y se manifestó territorialmente en una fuerte polarización social (Vidal-Koppmann, 2014). En este sentido, las políticas digitadas durante este periodo, tales como apertura económica y priva-



tizaciones, entre otras, convirtieron al espacio urbano en mercancía, por ejemplo, a través de la venta de tierras públicas que, en muchos territorios de borde, redundó en urbanizaciones privadas.

Durante el nuevo siglo, la Argentina inició un período de crecimiento económico. No obstante, aquello no alcanzó a tener una relación directa y amplia en el acceso al suelo y la vivienda. En un contexto de mínimas regulaciones, la expansión residencial se transformó en el dominio de las urbanizaciones cerradas, legitimadas con argumentos como la búsqueda de seguridad y el acercamiento a la naturaleza. Sin embargo, a pesar del giro progresista que ha servido para articular un nuevo rumbo político, la gestión del territorio en lo relativo a la expansión residencial guarda aún ciertas continuidades con las lógicas del urbanismo neoliberal de la década de 1990 (Pintos, 2012). Agregamos a este debate que, durante los años 2015-2019, se volvieron a retomar las lógicas urbanísticas de la década de 1990 que tuvieron repercusiones sobre el suelo urbano, por ejemplo, con la profundización de la ocupación de áreas destinadas a la conservación de humedales en el norte de la RMBA, analizadas por Pintos (2012).

## El espacio matancero y sus cordones

El espacio matancero, al igual que el de muchos otros partidos de la RMBA, presenta diferentes problemáticas vinculadas al deterioro del ambiente, muchas veces asociadas al crecimiento desmedido de la población, sin planificación adecuada. Aquellas situaciones se identifican sobre todo en las áreas más postergadas y más alejadas de las centralidades dentro de este extenso y fragmentado partido. Esta situación, más desfavorable en los territorios de bordes matanceros, se reconoce en el informe *Objetivos del Milenio en el Municipio de La Matanza 2009*, elaborado por la Municipalidad de La Matanza y el Área de Desarrollo Social del Programa de Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD), Argentina. Tal como se indica en dicho informe, es posible dividir al partido en tres áreas o cordones (ver Cuadro 1), donde “es viable verificar cómo se deterioran las condiciones de vida cuanto más lejos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires viven sus habitantes” (Municipalidad de La Matanza – PNUD, 2009:12).

**Cuadro 1. Caracterización de áreas del municipio de La Matanza**

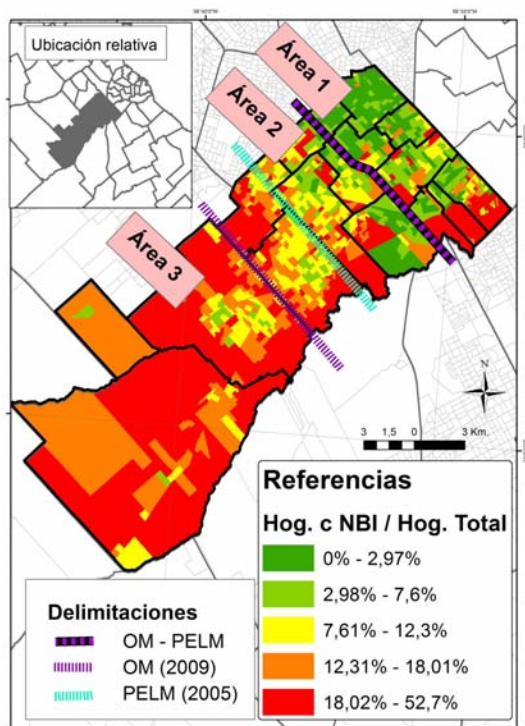
<i>Área</i>	<i>Sector que comprende</i>	<i>Características</i>
Uno	Desde avenida General Paz hasta Camino de Cintura (ruta provincial N° 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Zona limítrofe con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</li> <li>-Gran cobertura de agua corriente y cloacas</li> <li>-Mayoría de las calles asfaltadas</li> <li>-Mayor accesibilidad a escuelas, centros de salud</li> <li>-Las villas están territorialmente acotadas</li> <li>-Zona de mayor recaudación fiscal</li> <li>-Menores índices de pobreza e indigencia</li> </ul>
Dos	Desde Camino de Cintura hasta avenida Carlos Casares (ruta provincial N° 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Densidad de población intermedia</li> <li>-El 50% de la población posee agua potable y cloacas</li> <li>-La mitad de las calles se encuentran asfaltadas</li> <li>-El acceso a los servicios depende de la distancia que existe con la ruta nacional N° 3 y la ruta provincial N° 4</li> <li>-Los niveles de ingreso son regulares</li> <li>-La recaudación impositiva es regular y/o mala</li> </ul>
Tres	Desde avenida Carlos Casares hasta el límite suroeste del municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es la de mayor vulnerabilidad</li> <li>-La mayoría no posee agua potable, ni cloacas</li> <li>-A mayor distancia de la ruta nacional N° 3 la accesibilidad a servicios, centros educativos y de salud disminuye</li> <li>-Los mayores índices de pobreza se ubican en este cordón</li> <li>-Es un territorio urbano-rural con densidad poblacional media</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de La Matanza – PNUD (2009).

Del análisis del cuadro se desprenden algunos aspectos identificados en distintos recorridos por el partido. En primer lugar, a mayor lejanía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las condiciones en la calidad de vida decrecen. Las diferencias profundas al interior del partido también pueden ser reconocidas en la Figura 1, en la que se representa la desigual distribución de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) respecto al total de hogares, a nivel de radios censales. Así, por ejemplo, las localidades del área uno, como Ramos Mejía y San Justo (esta última además es cabecera del partido), son las que presentan mejores condiciones de vida. En segundo lugar, la falta de servicios e infraestructura empeora en los sectores al sudoeste del Camino de Cintura o ruta provincial N° 4. En tercer lugar, a medida que nos alejamos de la principal arteria del partido –la ruta Nacional N° 3 o avenida brigadier Juan Manuel de Rosas– también se reducen los servicios, y aparecen problemas asociados a las inundaciones (ver Figura 2), basurales a cielo abierto, calles sin pavimentar y asentamientos informales.

Si bien no se profundizará sobre el tema en este aporte, cabe señalar que la delimitación de estas áreas o cordones no es unívoca. Por indicar una primera diferencia, representamos en la Figura 1 tanto la delimitación ya mencionada, realizada en el documento sobre los Objetivos del Milenio (OM), como aquella definida en Plan Estratégico de La Matanza (PELM), del año 2005. En esa misma figura, se pueden visualizar dos aspectos: a) la coincidencia en la definición del primer límite entre el primer y segundo cordón o área para ambos documentos; b) la diferencia en la definición del eje que divide el segundo del tercero (en el caso del PELM este se ubica sobre la calle Intendente Pedro Federico Russo). Esto nos da una pauta de las dinámicas intrínsecas en las delimitaciones metropolitanas vinculadas a cordones o anillos concéntricos que rodean las áreas centrales y que se transforman al compás de la expansión urbana y el crecimiento demográfico a lo largo del tiempo.

Figura 1. Definición de límites entre áreas o cordones



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2010), Municipalidad de La Matanza - PNUD (2009) y Municipalidad de La Matanza (2005).

**Figura 2. Desborde del arroyo Morales en el deslinde entre González Catán y Virrey del Pino**



Fuente: fotografía de los autores producto del trabajo de campo (14/10/2019).

Respecto al crecimiento demográfico en clave histórica, Della Paolera (1977:25) sostenía que:

el partido de La Matanza que, aunque conserva en gran parte el aspecto rural que le procuraba su función de lugar de pasaje de las haciendas para el abastecimiento en carne de la capital, ha experimentado un considerable aumento de población pasando de 17.935 a 54.428 habitantes, entre 1914 y 1938. No hay duda de que el nuevo camino de penetración a la metrópoli, que cruza el territorio de este partido y que une la localidad de San Justo con la de Cañuelas, ha de actuar sensiblemente como elemento formador de zonas urbanizadas que en fecha próxima comenzarán a engrosar la cifra total de la población de dicho partido de La Matanza.

Aquello que Della Paolera vaticinaba<sup>4</sup> devino en el partido más poblado de la RMBA, con sus consecuentes problemas relacionados a la ocupación del suelo urbano sin planificar.

En este sentido, la localidad de González Catán, que en antaño era parte del área rural del partido, hoy se configura como una yuxtaposición de diferentes espacialidades. La ciudad se expande de manera desordenada y difusa con nuevos barrios llamados populares (Merklen, 1997), o asentamientos precarios (Cravino, 2006). Precisamente, esta localidad tiene particularidades propias de sectores postergados u opacos dentro de la conurbación convirtiéndose en periferias pobres, en contraposición a aquellos espacios luminosos que se ponen en valor producto de la globalización actual (Santos, 1996). Así, “la presencia de la CEAMSE le da visibilidad regional a González Catán, pero por crear una referencia marginal y al servicio de la región como centro de disposición de residuos” (Suárez, 2016:192).

Es dable destacar que el destino de esta localidad quedó signado a partir de la última dictadura militar (1976-1983) que expulsó los costos ambientales hacia la periferia, en el marco de políticas urbanas que incluyeron: la erradicación de villas y la creación de los rellenos sanitarios en las periferias como propuestas para sanear la ciudad central. En el caso de las villas fueron consideradas por el intendente Cacciatore como un “cáncer urbano” y, en consecuencia, había que sacarlas de la por entonces denominada Capital Federal. Respecto de los residuos, siempre estuvo la lógica de alejarlos de las áreas centrales: ubicándolos en sus espacios intersticiales primero, después en el borde sur de la ciudad, luego el proceso de incineración y, finalmente, el relleno sanitario (Suárez, 2016).

---

<sup>4</sup> Este trabajo fue originalmente publicado en La Nación el 17 de mayo de 1939. La obra citada corresponde a una selección de estudios originales del autor prologado por Randle.

De esta forma, a finales de la década de 1970 se instaló la empresa CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), surgida como parte de las políticas urbanas de saneamiento e intento de gestión integral de residuos<sup>5</sup> de aquel gobierno de facto. Esta empresa pertenece en partes iguales a los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Fernández Wagner, 2008; Oszlak, 2017). En este sentido, “la ciudad es resultado y protagonista de un proceso histórico con sus especificidades, heredera de tensiones culturales y políticas que definen su constitución e influyen en su devenir” (Matossian, 2015:164). Devenir que tiene como centro de escena las políticas heredadas de la última dictadura militar; procesos que digitaron para este sector de la conurbación el relleno sanitario lindante.

## Los bordes al interior del tercer cordón matancero

Tal como destaca Bozzano (2000), los bordes urbanos pueden presentar límites duros, por ejemplo, grandes equipamientos, redes de comunicación vial o ferroviaria o sectores inundables. También pueden tener límites blandos que son permeables a nuevos fraccionamientos urbanos o al asentamiento informal de la población. En el área de estudio se conjugan las dos situaciones, puesto que hay barreras más o menos porosas. Al mismo tiempo, estas no impidieron que en las últimas décadas la población entre en contacto con esos tipos de límites rígidos que caracterizan a esos bordes.

Riesgo, vulnerabilidad y degradación ambiental son procesos que suelen coincidir con los denominados territorios de borde. En las zonas periféricas del partido de La Matanza, estos bordes se conforman por loteos baldíos, con

---

<sup>5</sup> Es dable señalar que, en un principio, cuando se creó la empresa en 1977 la sigla de la misma significaba Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

un fuerte deterioro ambiental producto de la presencia de canteras o por ser destino final de residuos sólidos urbanos. Estos elementos cambian aquel carácter blando o dinámico para devenir en un borde anclado a una condición más fija, permanente y desfavorable: se constituiría en límites duros (Bozzano, 2000).

Quizás, de todos los territorios de borde, el más complejo del partido es el que define nuestra área de estudio, ícono de la degradación ambiental. Así, de este a oeste desde la ruta Nacional 3, el eje de avenida Scarlatti (que hasta 2015 no estaba asfaltada) se transformó primero en el desfiladero de camiones de distintos municipios para tirar la basura al CEAMSE; luego, fue testigo de los cortejos fúnebres, pues habían desembarcado los cementerios privados; y, finalmente, se sumó su uso como corredor de cárceles. Para terminar de consumir la condensación de usos marginales, se agregó un depósito de vehículos chocados, robados o en proceso judicial de la Policía Bonaerense. Por otro lado, completan el panorama las tosqueras a cielo abierto. Esta parte del territorio de borde podría ser ejemplo de límite devenido en duro, en el cual se verifican ciertos niveles de degradación del medio. En torno a estos usos se erigen dos barrios: San Enrique, en González Catán, lindante de este a oeste con todos aquellos usos nombrados y el barrio Nicol, en Virrey del Pino, (denominación que significa “ni colectivo, ni colegio”) que, como cuña hacia el sur, se erige dentro de ese hábitat.

Se trata de un área que no es apta para el habitar de la población, primero por sus características físico-naturales. Emplazada en una parte de la llanura de inundación del arroyo Morales, y más al oeste una zona de confluencia entre el Morales y el arroyo Las Víboras, el área se ha convertido en un sector susceptible de padecer frecuentes inundaciones. Si se observa el recorte de la carta topográfica de Aeropuerto Ezeiza (Figura 3), cuyo levantamiento fue efectuado en los años 1906 a 1911 y 1913 y fue parcialmente actualizada en 1957, se podrá ver el desnivel y la llanura



de inundación como hendidura en forma de “Y”. Por otra parte, pueden identificarse el curso del arroyo Las Víboras y Morales. También, el ejido urbano de la localidad y las curvas de nivel no superan los 10 metros sobre el nivel del mar. El área que hoy ocupa este sector analizado era parte de las estancias El Refugio y San Andrés, separadas por las vías del ferrocarril General Belgrano Sur que se dirige hacia Marcos Paz. Completan aquel paisaje diferentes quintas que en antaño proveían a la ciudad de hortalizas. Con el correr de los años, las condiciones de habitabilidad empeoraron por la conjugación de factores físico ambientales degradados por la acción antrópica. Como ya fue mencionado, primero por la llegada del CEAMSE, luego por los cementerios privados y los demás objetos degradantes del medio.

Figura 3. Detalle de la carta topográfica Aeropuerto Ezeiza



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (1957).

De esta forma, lo que se produjo en ese sector del partido es la degradación de los servicios ambientales que

[...] son prestaciones que brindan los componentes o los procesos de los ecosistemas a la sociedad en tanto esta los valora. Por ejemplo, las cuencas hidrográficas generan servicios ambientales como la reducción y el almacenamiento del carbono [...] la conservación de la biodiversidad [...] o la mitigación de impactos de inundaciones. (Bachmann, 2011:77)

En este sentido, la alteración de la dinámica natural no solo generó inundaciones recurrentes, sino también el emplazamiento del relleno sanitario de la empresa CEAMSE que, en conjunto con cementerios y cavas, alteró el suelo en su estructura y contaminación. Estos usos del suelo implicaron también cambios en el drenaje superficial por contaminación de los cursos de agua y de las napas freáticas, alteración en la calidad del aire por descomposición de los residuos y daños sobre la salud producto de la proliferación de plagas y vectores de enfermedades (González Videla *et al.*, 2018).

### **Acción colectiva en los bordes: vecinos autoconvocados contra la CEAMSE**

Producto de la situación analizada en el apartado anterior, desde comienzos del nuevo milenio se multiplicaron las manifestaciones por conflictos ambientales que han tomado la calle y ven al espacio público como un lugar para visibilizar sus reclamos, además de abrir el debate en torno a los supuestos beneficios del desarrollo en términos de impacto ambiental. En nuestro país, lo ambiental ha ganado centralidad pública, aun cuando ciertos actores busquen invisibilizar la problemática (Merlinsky, 2013).

Este marco de acción colectiva se inscribe en la categoría de vecinos autoconvocados, a través de una forma de organización que enfatiza la autonomía política del movimiento y una fuerte representatividad en los escenarios locales. Las asambleas sostienen un modelo deliberativo

para tomar decisiones y de horizontalidad en los criterios organizacionales. También motoriza demandas como vía de reclamo institucional, movilizaciones y cortes de ruta. Así, los grupos autoconvocados y asambleas ciudadanas ambientales son los repertorios de formas organizativas. Se trata de un formato de acción colectiva que se instaló durante la crisis de 2001 y que tiene vigencia como forma de articulación, como nuevas formas de reclamo sobre estas problemáticas (Merlinsky, 2013).

En el caso de González Catán, los cambios y conflictos ya referidos accionaron a un grupo de habitantes del área que gestaron la agrupación Vecinos Autoconvocados Contra la CEAMSE (VACC), y visibilizaron así su disputa por lograr tanto un habitar saludable como el cierre del relleno sanitario y la remediación ambiental. En este sentido, concebimos el espacio urbano como producto “tanto de acciones que se realizan en el presente como también de aquellas que se realizaron en el pasado y que dejaron sus marcas impresas en las formas espaciales del presente” (Lobato Corrêa, 1989:8).

Como ya fue señalado, para fines de los años setenta cuando se instaló el CEAMSE, González Catán era una pequeña localidad del partido de La Matanza en el eje sudoeste de la región. Sin embargo, las áreas vacantes seleccionadas para rellenos y supuesto tratamiento de la basura generaron rápidamente un conflicto a partir del crecimiento de la población hacia estos bordes, que puso en contacto directo a los nuevos barrios más vulnerables con la contaminación. Con ello, la conflictividad se agudizó hacia finales de la década de 1990, cuando empeoraron las condiciones nocivas para la población, verificadas en distintos tipos de enfermedades: cutáneas, respiratorias y hasta cáncer. Al respecto, en una entrevista, una habitante del lugar decía:

Tocamos el tema en casa relacionándolo con mi enfermedad (a pesar de mis antecedentes genéticos). Es un tema que hablamos mucho con mi hija, ella hace hincapié en el

CEAMSE y mi enfermedad, yo lo relaciono con los antecedentes familiares, pero bueno, puede ser, yo viví mucho tiempo a unas 15 cuadras del CEAMSE. (Entrevista realizada a una vecina, 07/10/2017)

Los vecinos, en respuesta al sufrimiento ambiental<sup>6</sup>, en 2003 lograron organizarse en principio a partir de asambleas para decidir qué hacer. Así, se pensó primero en generar conciencia a través de la circulación de información en folletos distribuidos por la localidad, y luego comenzaron con las marchas. De esta forma, el espacio público se transformó en un lugar de visibilización y disputa, una forma de mostrar a los demás habitantes lo que estaba ocurriendo en torno al relleno sanitario. Así muchos se fueron sumando:

La primera vez que escuché hablar del CEAMSE, fue a un compañero que trabajaba en una escuela del fondo, creo que la Técnica 13 y nombró las sierras de catán y a renglón seguido: hasta nos están cambiando la geografía estos tipos, o algo así, lo cual me intrigó. No pregunté, pero luego me informé acerca de a qué se refería. No recuerdo en qué año fue eso. Después, probablemente otra compañera en SUTEBBA, docente de la primaria 129 de Catán, me avisó de una marcha que hacían los vecinos y fui a varias, incluso al bloqueo donde hubo varios detenidos. (Entrevista realizada a una vecina, 29/08/2017)

Para los VACC, la conflictividad se tracciona con una serie de esfuerzos organizados en torno a una agenda, programa o conjunto de intereses compartidos. Así, para lograr visibilidad llevan a cabo una serie de acciones o estrategias que son realizadas de diferente manera, según el encuadre ideológico o los marcos interpretativos que los posiciona como grupo en defensa del ambiente, por ejemplo, marchas, charlas en escuelas, grafitis en el espacio público (ver Figura 4), páginas en Facebook. Actualmente, realizan talleres de

---

<sup>6</sup> “una forma particular de sufrimiento social causado por las acciones contaminantes concretas de actores específicos” (Auyero y Swistun, 2008:38).

huerta orgánica, de títeres y seminarios de Historia Argentina en el galpón 3 del Ferrocarril Belgrano Sur.

Figura 4. Grafitis y arte callejero en el centro de González Catán



Fuente: fotografía de los autores producto del trabajo de campo (15/05/2015).

Así, desde su emergencia como grupo contestatario, fueron construyendo no solo visibilización, sino también

legitimidad. En este sentido, entre las diferentes actividades llevadas a cabo en el territorio durante 2014 y 2015, los VACC realizaron un relevamiento socio-ambiental en los barrios Nicol y San Enrique, que publicaron en un folleto (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2. Relevamiento de enfermedades registradas por Vecinos Autoconvocados Contra la CEAMSE**

Enfermedades	Barrio Nicol (cantidad de casos)	Barrio San Enrique (cantidad de casos)
Manchas en la piel	42	49
Disminución visual	22	56
Alergias	71	45
Trastornos respiratorios	55	30
Hepatitis	2	7
Trastornos gastrointestinales	28	22
Trastornos renales	15	3
Trastornos cardiacos	8	4
Hipertensión	17	16
Forúnculos	26	35
Cáncer	3	3

Fuente: elaboración propia en base al folleto de VACC y trabajo de campo.

Cabe aclarar que en el barrio Nicol de la localidad de Virrey del Pino se relevaron 82 familias y 357 vecinos y se observaron 291 patologías en total. En tanto, en el barrio San Enrique, la muestra fue de 107 familias y 458 vecinos y se observaron 275 patologías en total. Los dos barrios son lindantes con el relleno y los cementerios. Esta alta proporción de habitantes afectados por enfermedades da cuenta de

que la proximidad entre estos usos del suelo es nociva para la vida de los habitantes.

Este territorio puede ser también concebido como un lugar de identidad solidaria de los vecinos frente al CEAMSE, en la medida que este grupo –a través de sus acciones– gesta cierta territorialidad. Así, la configuración de este lugar se da como resultado de la existencia e interacción de la sociedad y ese medio en su carácter histórico, y responde a procesos de cambios asociados a su devenir (Chiozza y Carballo, 2006). Cabe aclarar que se producen tensiones asociadas no solo al ambiente nocivo, sino también a la fractura socioterritorial que existe en las áreas adyacentes a los cementerios privados, que muestran un fuerte contraste con su área circundante: asentamientos precarios y calles sin pavimentar propia de ambos usos del suelo.

De esta forma, aquellas “serranías” cambiaron para siempre el horizonte llano de González Catán. Los vecinos tomaron dimensión no solo de la altura de aquellas elevaciones, sino también de la necesidad de autoconvocarse y organizarse para buscar posibles soluciones. Bajo el lema “Catán despierta”, se hicieron visibles a partir de diferentes estrategias como una forma de repudiar la presencia del relleno sanitario y las consecuencias que puede provocar en la salud de los habitantes (Escobar Basavilbaso, 2016).

## **El barrio San Enrique: sinónimo de luchas y padecimientos**

El barrio San Enrique está emplazado a pocas cuadras de la estación de trenes de González Catán, al sur de la avenida Simón Pérez. De un lado, el límite es la vía del tren hacia la estación 20 de Junio. Del otro, la calle Torrent. El último límite es la avenida Scarlatti, que separa el barrio del CEAMSE. Detrás hay una serie de tosqueras inundadas, en la que perdieron la vida, ahogados, varios chicos que fueron

a nadar para escaparle al calor. Sobre ese tramo, en uno de los extremos se encuentra el cementerio “Lar de paz” y en dirección a la ruta Nacional N° 3, “Campo Santo” y “Jardín del Oeste” (ver Figura 5).

Muy cerca del centro de González Catán, a primera vista, el paisaje no reviste elementos que llamen la atención. Sin embargo, en ningún otro punto conviven –en un mismo espacio– tantos elementos perjudiciales para la salud, reforzando otras carencias. En un área de aproximadamente 70 manzanas, sobreviven al pie de un basural, a la vera de un arroyo contaminado, rodeados por tres cementerios privados, una vía abandonada, tosqueras inundadas y una cárcel para 400 internos: postales de desidia y postergación. Esta realidad se suma a las propias de la marginalidad metropolitana, como calles sin asfaltar, desagües a cielo abierto, zonas inundables, carencias de servicios públicos, escuelas insuficientes, mínimos medios de transporte e inseguridad.

El barrio San Enrique es testigo de acciones colectivas y también de tensiones, por ejemplo, entre sus habitantes y especuladores inmobiliarios que en sus intermediaciones emergieron como actores de peso, como parte de nuevas lógicas urbanas expresadas en la instalación de cementerios privados. Cuando el medio construido<sup>7</sup> ya era nocivo para el habitar, la llegada de estos emprendimientos relacionados a un uso del suelo diferente y contrastante tornó la vida de los pobladores más vulnerable aún. Es dable destacar que los cementerios agravaron la contaminación del

---

7 Harvey (1990:237-238) explica que el medio construido “funciona como un vasto sistema de recursos creado por los seres humanos, que comprende valores de uso cristalizados en el paisaje físico. Comprende multitud de elementos diversos: fábricas, presas, oficinas, tiendas, bodegas, carreteras, ferrocarriles, muelles, centrales de fuerza motriz, sistemas para el abastecimiento de agua y para su eliminación mediante el drenaje, escuelas, hospitales, parques, cines, restaurantes, etc.; la lista es interminable. Muchos elementos, como los templos, las casas, los sistemas de drenaje, etc. son legados de actividades realizadas bajo relaciones de producción no capitalistas [...]. Sin embargo, bajo las relaciones sociales del capitalismo, todos los elementos asumen la forma de mercancías”.



arroyo y que, finalmente, la instalación de la Unidad 43 del Servicio Penal Bonaerense inaugurada en 2007 reconfiguró las ya existentes tensiones respecto de los usos del suelo conflictivos.

Figura 5. Área de estudio: barrio San Enrique y su entorno



Fuente: elaboración propia.

Tal como puede apreciarse en la fotografía izquierda de la Figura 6, en la entrada al relleno, un camión del municipio dejó los residuos en aquella montaña de basura (en la fotografía derecha) que no cesa de crecer y contaminar el ambiente. Cabe destacar que, al momento de la instalación del CEAMSE, este sector estaba poco articulado con el centro de la localidad. No se tuvo en cuenta la proyección de crecimiento de la misma y que en algún momento los bordes quedarían en contacto con ese uso del suelo insalubre. De esta forma, con un incipiente casco urbano, la expansión muchas veces se hizo en forma de tomas de tierras,

la localidad comenzó a crecer en barrios que se gestaron como consecuencia de modelos de desarrollo excluyentes, tal como fue el caso del barrio San Enrique.

**Figura 6. CEAMSE González Catán y sus “sierras” de basura**



Fuente: fotografía de los autores producto del trabajo de campo (29/09/2016).

Por avenida Scarlatti desfilan los camiones que ingresan al relleno sanitario a verter su carga y, según indican los vecinos, la actividad aumenta de noche.

El arroyo Las Víboras, afluente del arroyo Morales (parte de la cuenca Matanza-Riachuelo), atraviesa el barrio y lo divide en dos partes. En todo su recorrido muestra un alto grado de contaminación, basura en sus márgenes e incluso restos de automóviles en su cauce. Los vecinos y vecinas sorteán sus aguas por medio de precarios puentes y, cada vez que llueve, las aguas desbordan y avanzan sobre las calles. El barrio es uno de los más antiguos de González Catán y, en este contexto, las casas perdieron hasta la mitad de su valor, pues en un entorno insalubre e inseguro el valor del suelo no resulta rentable para los operadores inmobiliarios.

Es muy común que los vecinos del barrio presenten manchas en la piel, afecciones respiratorias y que todos tengan un familiar enfermo –o ellos mismos sean los afectados– con patologías severas. Casos de leucemia, cáncer,

lupus o púrpura son comunes en el barrio. Todos apuntan a un único culpable: el CEAMSE.

El barrio es, por un lado, ejemplo de una de las tantas

[...] franjas periféricas del territorio metropolitano que padecieron dinámicas de acceso desigual al mercado de trabajo y a los servicios urbanos quedando frecuentemente a la espera del progreso [...], conforme fue pasando el tiempo, ese desbordamiento tendió a consolidar piezas de ciudad [...], de calidades diversas, esto es, con condiciones de vida fuertemente desiguales y contrastantes. (Soldano, 2014:14)

Por otro lado, es también muestra de cómo los lugares están atravesados por patrones de organización transnacionales que promovieron la modificación de las lógicas de intervención estatal, pasando de un modelo universalista basado en el derecho ciudadano, hacia otro más asistencialista que focaliza en el criterio de pobreza. De esta manera, aquellas políticas desestatizaron el bienestar, ya que privatizaron y desregularon el acceso a bienes y servicios públicos. Y también como parte de los imperativos de la competencia internacional por la inversión extranjera, llevaron a reducir los estándares de protección social (D'Amico, 2015).

## Reflexiones finales

Se concluye que, si bien los *territorios de bordes* son espacios de alto dinamismo y especulación inmobiliaria, se expresan de distintos modos de acuerdo a las desigualdades socio-territoriales de los ejes de expansión de la RMBA. Esto implica la importancia y la necesidad de dedicar esfuerzos analíticos al estudio de aspectos particulares de estas áreas de expansión en la que se asientan amplios sectores de la población metropolitana. Los territorios de borde, alejados de las centralidades y de las grandes inversiones, son resultado de largos procesos vinculados a los usos marginales

del suelo urbano en diferentes sectores de la RMBA. También, son consecuencia de la desatención estatal a distintas escalas. Aun así, al hacer foco en la especificidad del área de estudio de este trabajo, puede entenderse también como espacio y espacialidad de oportunidad para que emerjan estrategias de resistencia a las lógicas del mercado y a la desinversión del Estado que no considera a esos lugares entre sus prioridades.

Muchos territorios de la RMBA son producto de un sistema que pone en valor ciertas áreas en desmedro de otras. Seguramente existirán –a lo largo de toda la extensión de la metrópolis– situaciones similares, pues los espacios son receptores de eventos que resultan de impactos temporales diferentes, pero impactos que representan siempre su tiempo (Trinca Figuera, 2001).

Finalmente, hemos visto como el crecimiento de la metrópolis y sus nuevas problemáticas, asociadas a diferentes usos del suelo, nos interpela para pensar no solo en nuevas definiciones, sino en la búsqueda de soluciones sobre todo en áreas que durante décadas han sido postergadas. En consecuencia, frente al vacío de respuestas y políticas públicas surgen movimientos de vecinos autoconvocados para visibilizar problemáticas recurrentes en muchos territorios de borde que padecen los efectos de la degradación del ambiente, y que muchas veces se verifican en diferentes tipos de enfermedades.

## Bibliografía

- Auyero, J. y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Bachmann, L. (2011). “Recursos naturales y servicios ambientales. Reflexiones sobre tipos de manejo”. En Gurevich, R. (Comp.), *Ambiente y educación. Una apuesta al futuro* (pp. 75-105). Buenos Aires: Paidós.

- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ciccolella, P. (2014). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". En *Metrópolis Latinoamericanas. Más allá de la globalización* (pp. 133-160). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Chiozza, E. y Carballo, C. (2006). *Introducción a la Geografía*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Crojethovich Martin, A. y Barsky, A. (2012). "Ecología de los bordes urbanos". En Di Pace, M. y Caride Bartrons, H. (Dir.), *Ecología Urbana* (pp. 185-232). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Della Paolera, C. (1977). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires: OIKOS.
- D'Amico, V. (2015). "Criterios de justicia, afectividad y ley. La construcción de lo estatal desde la cotidianeidad". *Revista Identidades*, 5(8), 42-60.
- Escobar Basavilbaso, M. (2016). "González Catán y Virrey del Pino: cementerios privados, contaminación y hábitat populares". *Ambiens. Revista Iberoamericana universitaria en ambiente, sociedad y sustentabilidad*, 2(3), 125-142.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- González Videla, L., Santoro, V., Gerbi, G. y Blua, P. (2018). "Estimación de los impactos sobre el medio natural". En Lara, A. (Comp.), *La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), herramienta fundamental del desarrollo sustentable*

- (Volumen 1, pp. 299-334). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lobato Corrêa, R. (1989). *O espaço urbano*. San Pablo: Editorial Atica.
- López-Goyburu, P. (2017). "Miradas sobre el borde metropolitano de Buenos Aires: plan regulador (1958-1962), el conurbano bonaerense (1995) y lineamientos de borde (2010)". *Anales del IAA*, 47(2), 215-222.
- Lynch, K. (1984). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Matossian, B. (2015). "División social del espacio residencial y migraciones. El caso de San Carlos de Bariloche". *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 41(124), 163-184.
- Matossian, B. (2017). "Migraciones y (des)bordes urbanos, algunas propuestas metodológicas para su estudio". En Braticević, S., Tommei, C. y Rascovan, A. (Comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 277-295). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Medrano, R. (2017). "Sobre bordes y límites: cartografías de San Pablo en perspectiva histórica". *Anales del IAA*, 47(1), 31-49.
- Merklen, D. (1997). "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires". *Nueva Sociedad*, 149.
- Merlinsky, G. (2013). "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En Merlinsky, G. (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (19-60)*. Buenos Aires: Ciccus.
- Oszlak, O (2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Pintos, P. (2012). "Las opacidades del urbanismo privado y el rol del Estado. Elementos para la reflexión en

- la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA”. En Cairo Carou, H. et al. (Eds.), *Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp.782-795). Madrid: Trama editorial.
- Pryor, R. J. (1968). “Defining the Rural-Urban Fringe”. *Social Forces*, 47(2), 202-215.
- Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos Tau.
- Soldano, D. (2014). “El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa”. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales UBA*, 86, 12-17.
- Suárez, F. (2016). *La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Suárez Valencia, C. (2017). “Aportes teóricos en la construcción del concepto de ‘borde’”. *Anuario de Investigación del Posgrado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 4(4), 73-85.
- Trinca Figuera, D. (2001). “Geografía, lugar y singularidad”. *Revista Geográfica Venezolana*, 42(1), 99-106.
- Vidal-Koppmann, S. (2014). *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Duken.

## Fuentes de información

- Instituto Geográfico Nacional. (1957). Aeropuerto Ezeiza: Provincia de Buenos Aires. Carta topográfica (serie No.3560-18-2). Escala 1:50.000. Recuperado de <https://bit.ly/2Wsbhwn>.
- Municipalidad de La Matanza – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Objetivos del Milenio en el Municipio de La Matanza*. Desarrollo

*Metodológico y Estado de Situación 2009*. Jefatura de Gabinete. Informe digital. Recuperado de <https://bit.ly/38dgXA3>.

Municipalidad de La Matanza. (2005). *Plan Estratégico de La Matanza (PELM). La Matanza Identidad y Futuro*. Documento N° 1. Secretaría de Gobierno. Documento digital.



# Bordes que conectan, fronteras que vinculan<sup>1</sup>

*Construir interfaces, redes, circuitos y protocolos en/desde el sector público estatal para orientar y conducir la gestión del riesgo hídrico*

JORGE L. KAROL Y GUSTAVO A. SAN JUAN<sup>2</sup>

## Introducción

Las principales falencias del modelo de gestión pública que coadyuvaron a la *producción social del riesgo* frente a la inundación del 2 de abril de 2013 en Ensenada, Berisso y La Plata, y a que las respuestas desde el sector público estatal resultasen “tardías, caóticas e insuficientes” (FI-UNLP, 2013) pueden explicarse por: (a) la debilidad o ausencia de integración de/entre capacidades institucionales de alerta, prevención, preparación y respuestas y (b) la desarticulación de/entre actores institucionales, así como entre ellos y la población y sus organizaciones civiles y comunitarias.

---

<sup>1</sup> Este artículo reconoce como antecedentes la presentación y discusión de sendos trabajos de los mismos autores en las Primeras y Segundas “Jornadas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales” (“Nuevas perspectivas”, UNLP, UNSAM, noviembre, 2017; “Confluencias”, UNLP, UBA, UNSAM, mayo 2019), así como en el 3º Congreso de las Regiones sobre Impacto y Protección Ambiental (CRIPA, La Plata, septiembre 2019), en las que se discutieron diversos aspectos metodológicos y temáticos generados durante la vigencia del proyecto PIO CONICET/UNLP 27CO “Saber qué hacer. Construcción de un sistema de gestión integrado de gestión del riesgo hídrico en la región del Gran La Plata” (Karol y San Juan (eds.), 2018a).

<sup>2</sup> IIPAC, FAU, CONICET/UNLP. Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP.

En el sector público estatal, esas desintegraciones y desarticulaciones –temporales, temáticas, instrumentales, políticas, intra/inter jurisdiccionales e intra/inter institucionales– son estructurales. Desde el ángulo de la gestión del riesgo hídrico, es posible encarar esas desarticulaciones a través de una construcción progresiva de puentes que conecten operativamente a quienes están a unos y otros lados de una muy intrincada malla de *bordes* y *fronteras* institucionales que operan en el territorio de la cuenca hídrica involucrada en la región.

Ese abordaje implica varios encuadres contraintuitivos orientados a: (a) construir *interfaces* entre la producción de conocimientos científicos y la formulación de políticas públicas; (b) establecer *redes* entre actores públicos estatales y no estatales; (c) especificar *circuitos* de comunicación entre esos actores y (d) formular *protocolos* de gestión de información y de intervención, procurando modificar algunos de los procesos y prácticas vigentes que condicionan la producción del riesgo. Esto permitiría encarar la transformación del abordaje fragmentario y asistémico de los diseños organizacionales y de los instrumentos de intervención del sector público estatal.

El plan del capítulo es como sigue. Al desarrollar este abordaje, en primer término, se presenta y justifica el foco central del artículo, que es el proceso de construcción de una autoridad de gestión del riesgo hídrico en la región, con el propósito de efectivizar la instalación de capacidades institucionales para ejecutar un plan para la reducción de riesgos de desastres. A continuación, se discute el concepto de producción social del riesgo y se revisan algunas características de los modelos organizacionales canónicos en el sector público, así como algunas trabas que obstruyen la articulación institucional. Las siguientes secciones discurren acerca de algunas características y utilidades de esa articulación y el tendido de puentes para salvar los muy diversos usos de bordes y fronteras entre instituciones estatales, políticas públicas y actores sociales. En ese marco,

se presentan y explican las nociones de *objetos de borde* y *organizaciones de borde* y se propone una secuencia lógica de actividades que podrían contribuir a diseñar, organizar, construir e instalar esas capacidades institucionales de gestión del riesgo hídrico. Finalmente, se discute un conjunto de estrategias para encarar esa construcción, todo lo cual se sintetiza en las reflexiones finales.

## El foco

La lluvia extraordinaria del 2 y 3 de abril de 2013 fue el evento hídrico de mayor envergadura e impacto socio-territorial registrado en la historia de la región del Gran La Plata. Cayeron 392 mm en 4 horas (promedio de intensidad: 100 mm/h), lo que superó ampliamente la capacidad de drenaje de la ciudad. Se reconoció oficialmente que fallecieron 89 personas; resultaron anegadas 3.500 hectáreas; hubo 190.000 afectados y pérdidas materiales estimadas en aproximadamente seis mil millones de pesos.

Con el propósito de generar diagnósticos y elaborar propuestas de intervención en distintos ámbitos temáticos y territoriales de aplicación, 5 equipos interdisciplinarios de investigadores de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y el CONICET encararon otros tantos Proyectos de Investigación Orientados (PIO), a partir de mediados de 2014 y finales de 2017. Entre diciembre de 2018 y septiembre de 2019, un convenio entre la Municipalidad de La Plata y la UNLP permitió sistematizar los principales análisis, conclusiones, recomendaciones e instrumentos derivados de aquellos proyectos originales en un *Plan de Reducción de Riesgo por Inundaciones para el partido de La Plata*,<sup>3</sup> que produjo avances significativos en materia de mapas de riesgo hídrico, planes de acción, manuales y protocolos, con un

---

<sup>3</sup> Véase el sitio web Qué hacer La Plata: <https://bit.ly/34bGcln>.

inusual nivel de desagregación territorial que comprendió muchos y diversos barrios de la ciudad. El Plan da cuenta de dos dimensiones cruciales: (a) la descripción del evento natural extremo y la explicación de las condiciones del desastre (el objeto de las investigaciones) y (b) un conjunto amplio y detallado de iniciativas a desplegar para enfrentar algunas de aquellas condiciones (la acción del Plan).

A propósito de la posible implementación de algunos aspectos institucionales de ese plan a lo largo de los próximos años, este artículo discute una tercera dimensión ineludible que –sin embargo– adolece de baja visibilidad: la *construcción* del actor (colectivo) del sistema de gestión (quiénes harán qué, cómo, cuándo y cómo se articularán). Para ello, se propone, discute y fundamenta una estrategia de desarrollo y articulación progresiva de capacidades institucionales, en rigor, una construcción orientada de puentes y conexiones capaces de atravesar y superar bordes, límites y fronteras, de articular saberes y recursos y de vincular actores, que podría culminar en la instalación de una Autoridad Regional de Gestión de Riesgo.

Aquella construcción progresiva requiere generar (nuevos) ámbitos, vínculos y dispositivos específicos –interfaces, redes, circuitos y protocolos– que se interdefinen y coadyuvan sistémicamente en la tarea de instalar y compartir capacidades de (e instrumentos para) favorecer la coordinación y articulación. Esa construcción implicará un complejo (e infrecuente) proceso interactivo, prolongado, deliberado, orientado, iterativo, continuo y progresivo de aprendizajes colectivos. El artículo recorta y se focaliza sobre uno de los componentes críticos de ese actor colectivo: el sector público estatal.

## La forma del problema

En el marco de una compilación ya clásica, Lavell (1993) sostenía que, en América Latina, las capacidades de gestión de la problemática de desastres estaban atravesadas por diversas fragilidades e inconsistencias: (a) en su conceptualización, por entonces concebidos como eventos naturales, únicos, anormales, irregulares, que quiebran “la vida cotidiana, ordenada y predecible de pobladores, comunidades o regiones” (p. 115); (b) en su –consecuentemente inadecuada– ubicación institucional en el ámbito de la Defensa y la Seguridad nacional; (c) en su abordaje disciplinar prevalente desde ciencias básicas y naturales; (d) focalizadas en la predicción, prognosis, monitoreo y control estructural de esos eventos; (e) sin dar cuenta del carácter “eminente social [...] del impacto [...] de sus orígenes, [...] reacciones y respuestas [...] de parte de] la sociedad política y civil” (p. 111); (f) ni de la combinación de procesos y “causalidades social e históricamente condicionadas” (p. 116) que conforman las condiciones para la ocurrencia de los desastres y que explican sus impactos; así como (g) en la debilidad, irregularidad y baja consolidación de las conexiones entre las comunidades académica y de planificación urbano-ambiental.

En Argentina, la respuesta del sector público estatal a las manifestaciones y consecuencias de la inundación de abril de 2013 en el Gran La Plata fue evaluada (FI-UNLP, 2013) como “tardía, caótica e insuficiente”. En cuatro trabajos anteriores (Karol y San Juan, 2017; 2018a; 2018b; 2019) hemos sostenido que los principales déficits del modelo de gestión de la atención de desastres vigente en las ciudades de La Plata, Ensenada y Berisso cuando se desencadenó la inundación de 2013 –que coadyuvaron con la producción del riesgo– fueron: (a) la ausencia de integración entre las (escasas) capacidades disponibles de atención y respuesta a desastres con competencias funcionales, dispositivos y medidas de prevención, preparación, adaptación

y mitigación en planes de intervención, sistemas y redes orientados a la gestión del riesgo hídrico; y (b) la desarticulación entre actores institucionales (públicos, privados y comunitarios), así como entre ellos y la población y sus organizaciones.

La palabra que resumía la clave del carácter “tardío, caótico e insuficiente” de aquella respuesta fue la desarticulación. Dado que esas desarticulaciones ocurrieron en dimensiones temporales, temáticas, instrumentales, operativas, intra e inter institucionales, intra e inter jurisdiccionales, en todos nuestros trabajos anteriormente citados propusimos contribuir a: (a) desarrollar e instalar condiciones que procurasen mejorar sustancialmente las capacidades de coordinación y articulación institucional, temática, instrumental y comunicacional entre actores locales y regionales significativos; (b) establecer redes entre actores públicos estatales y no estatales; (c) especificar circuitos de comunicación; (d) formular protocolos de gestión de información y de intervención; y, como culminación de ese proceso, (e) desarrollar y dejar instalada una Autoridad Regional de Gestión del Riesgo a nivel de todos los territorios que comparten la cuenca hídrica Intermedia de Vertiente Río de La Plata, en la Provincia de Buenos Aires.

Propusimos que, tanto la tarea de co-construir esa red como el apoyo al adecuado funcionamiento de la red construida, fuera coordinado por un nodo articulador que –progresivamente– iría constituyéndose como esa Autoridad Regional. El foco específico de esa construcción institucional debía localizarse inicialmente en el sector público estatal, considerando que la responsabilidad del Estado es ineludible e irrenunciable (en todos y cualquiera de sus niveles jurisdiccionales), y que la capacidad de articulación es un saber y una práctica generalizadamente ausente del ADN de la administración pública. La construcción progresiva de estos (complejos) procesos de articulación enfrenta (y debe ir resolviendo) dificultades, limitaciones, cuellos de

botella y restricciones estructurales y específicas de diversa índole.

## Las limitaciones a la articulación en el sector público

Se revisan aquí algunas limitaciones y restricciones de la producción transversal de políticas y de sus instrumentos en el ámbito de las administraciones públicas. Desde el punto de vista estructural, el diseño organizacional de una institución expresa las representaciones de la realidad sobre la que la institución interviene y, desde esa representación, vehiculiza un modelo de operación y gestión.

Tanto durante los momentos históricos de industrialización dependiente (1946-1958) y de intervencionismo estatal redistribucionista (1973-1974; 2003-2015) como de políticas económicas conservadoras liberales y/o neoliberales (1976-1983; 1989-2001; 2015-2019), los diseños organizacionales de los modelos decisorios en el Estado argentino pueden caracterizarse como estructuras institucionales prevalentemente formales, sectoriales, arborescentes, jerárquicas, verticales, típicamente correspondientes a estructuras burocráticas weberianas.

Esas estructuras se caracterizan por columnas jerárquicas de especialistas sectoriales, con funciones, incumbencias y responsabilidades normadas y dependencias funcionales verticales y únicas, que establecen vínculos racionales entre objetivos, medios y recursos. Tratan grandes volúmenes de casos semejantes con procedimientos parcializados y regulares, con patrones de decisión repetitivos (adecuados a la operación sobre sistemas simples), estableciendo senderos jerárquicos verticales únicos (las informaciones suben, las decisiones bajan), sin conexiones transversales.

El escenario de base de las instituciones públicas que confluyen (en políticas, temáticas, territorios y temporalidades) en los sistemas y dispositivos de gestión de riesgos

se caracteriza por multiplicidades, fragmentaciones, clivajes, superposiciones y redundancias, desconexiones y desarticulaciones, núcleos conceptuales y funcionales vacíos, racionalidades y velocidades contradictorias y aún conflictivas.

En efecto, se verifica que los modelos organizacionales y decisorios vigentes en esos diferentes períodos y estilos de políticas, pueden caracterizarse, siguiendo a Martín (2004), Karol, Natenzon y Murgida (2006), Karol y Suárez (2007), por:

- a. baja visibilidad del carácter sistémico y complejo de lo ambiental y lo socio-territorial;
- b. coexistencia conflictiva y acumulativa de *capas geológicas* político-institucionales y *gestionarias*;
- c. desconexiones intra e interinstitucionales originadas en la supervivencia de parcelamientos técnico-departamentales e incumbencias sectorializadas hasta la fragmentación;
- d. metas, racionalidades, incumbencias y velocidades divergentes y conflictivas entre instituciones y entre distintas escalas jurisdiccionales;
- e. atribuciones cuidadosamente delimitadas y acotadas (o su opuesto: bordes imprecisos y/o superpuestos, multiplicidades, superposiciones, redundancias y vacíos temáticos e instrumentales);
- f. fragmentaciones, desconexiones, desarticulaciones institucionales y jurisdiccionales;
- g. contradicciones y desarticulaciones normativas, conceptuales e ideológicas entre diversas políticas programadas y ejecutadas, aun en una misma área gubernamental;
- h. temporalidades de planes e intervenciones definidas por horizontes de corto plazo;
- i. ausencia o notable y persistente debilidad de aprendizaje institucional.



En particular, todos los componentes y condiciones de estos abordajes fragmentarios (asistémicos) de temas transversales (sistémicos) deriva en que los diseños organizacionales, los sistemas normativos y los instrumentos de intervención de los aparatos de gestión urbana devienen inconsistentes e ineficientes, así como incapaces para planificar, decidir, operar, coordinar, articular y converger en políticas, proyectos, intervenciones y acciones sobre sistemas esencialmente complejos.

Puede verificarse que todas estas características ostentan un carácter cuasi fractal, esto es, se reconocen en cualquier punto de la secuencia lógica que conecta diversas instancias (jurisdicciones, escalas, micro/meso/macro, operacional/político) de un modelo de gestión. Por ello, estos atributos están entre aquellos que operan como barreras a la formulación transversal y sistémica de planes y políticas públicas (Karol y Suárez, 2007).

Las preguntas aisladas generan respuestas irrelevantes, diagnósticos separados y recíprocamente indiferentes, así como remediaciones, propuestas e intervenciones desconectadas: los abordajes fragmentarios fragmentan el objeto sobre el que se interviene.

Los programas e intervenciones orientados a la construcción de redes u otras formas de transversalización de políticas e instituciones también enfrentan: (a) la ausencia o debilidad de lógicas *gestionarias* orientadas a administrar y construir consensos estratégicos entre intereses, visiones, propósitos, racionalidades y tiempos (¡obviamente!) contradictorios; (b) la dificultad para construir enfoques conceptuales sistémicos en la definición del objeto de las políticas públicas a vincular; (c) la prevalencia de asimetrías de diversos tipos –entre ellos, cierto colonialismo– en las capacidades ejecutivas y decisorias asignadas a diversas disciplinas, especialidades técnicas, jurisdicciones, tipos de agencias y actores sociales involucrados; (d) la (frecuente) inhabilitación formal de los técnicos para intervenir en las fases políticas de los procesos decisorios; (e) las migraciones

institucionales, las discontinuidades políticas y temáticas, las interrupciones y/o los desvanecimientos de los proyectos o las redes (Martín, 2004).

A estas limitantes y restricciones a la articulación al interior del sector público estatal, es oportuno agregar ahora la consideración de dos fuentes de error o distorsión –a veces aludidas también como *trampas discursivas* (Karol, 2016) – que suelen afectar la vinculación entre productores científicos de conocimientos, así como entre ellos y quienes son responsables de formular políticas públicas.

La primera de esas distorsiones consiste en atribuir a los resultados de un trabajo científico un carácter tan evidente y transparente que permite suponer que su lectura, comprensión, interpretación y aplicabilidad por parte de cualquier tipo de institución u organización (pública estatal) podría ser directa, lineal e inmediata. De esta pretendida evidencia y transparencia suele derivarse –en el caso de recomendaciones para la gestión eficiente del riesgo hídrico– la admisión de que la mera indicación de perfiles de riesgo y de vulnerabilidades sociales específicas en diferentes ámbitos territoriales habilita directa y linealmente a generar protocolos de intervención diferenciados para esas áreas. También puede habilitar el reconocimiento de que son los propios investigadores científicos los actores sociales más capacitados/habilitados para elaborar dichos protocolos (más adelante propondremos un abordaje alternativo).

La segunda se refiere a lo que en análisis de discurso suele nombrarse como la *falacia de la enunciación*. Esta (demasiado frecuente) falacia puede ser expresada bajo formas como: ya contamos con el documento/el informe/la recomendación, por lo tanto, podemos considerar que el problema (la necesidad de proteger la vida de la población) está resuelto. Esta y otras afirmaciones/percepciones/valoraciones de corte similar expresan –por parte de los principales actores involucrados en esta interface (investigadores científicos y funcionarios políticos)– una creencia en los efectos mágicos de las palabras (los enunciados) sobre las

cosas (la solución de problemas), sin detenerse demasiado en los compromisos y las dificultades involucradas en llevar adelante, en el futuro, lo que el documento (todo un plan de gestión a desarrollar progresivamente, poner en marcha e instalar) propone.

También otros segmentos de documentos en el marco del Plan general de gestión de emergencias y el Plan de contingencia hidrometeorológica de la Municipalidad de La Plata ilustran lo que puede considerarse como una de esas falacias de la enunciación, como se cita y se comenta a continuación.

En la Fase II (Aviso de Vigilancia, en una situación de riesgo leve o de bajo impacto) del *Plan de Contingencia Hidrometeorológica* (Municipalidad de La Plata, sin fecha), se afirma que la Secretaría de Seguridad “informa y coordina” a/con 35 direcciones, direcciones generales, subsecretarías y secretarías de la Municipalidad.

En la Fase III (Alarma, en una situación de riesgo alto y alto impacto) del mismo Plan, el Comité Operativo de Emergencias Municipal (COEM)<sup>4</sup> “informa y coordina” con 50 direcciones, direcciones generales, subsecretarías y secretarías de la Municipalidad y nueve servicios de emergencia no municipales, a los que se suman las “demás asociaciones vinculadas a la emergencia” (Municipalidad de La Plata, sin fecha, p. 17).

En la sección Organización para las emergencias, el *Plan General de Gestión de Emergencias* (Municipalidad de La Plata, sin fecha) establece: (a) un nivel estratégico, cuya

---

<sup>4</sup> El COEM es un “*esquema de organización* tendiente a implementar procedimientos de coordinación eficiente” que tiene entre sus funciones “todos los aspectos relacionados con la reducción de riesgo (prevención, mitigación, preparación), manejo de crisis (alerta y respuesta), y proceso de recuperación” y “es esencialmente un *mecanismo de coordinación* que articula diferentes instituciones, organismos gubernamentales municipales, provinciales, nacionales, empresas de servicios, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que posean recursos necesarios para afrontar emergencias” (*Plan General* - Municipalidad de La Plata, sin fecha, p. 8, resaltado propio).

constitución está integrada por el Intendente, la Jefatura de Gabinete y 11 secretarías, a las que se agregan el “resto del Gabinete acorde al tipo de emergencia” (Municipalidad de La Plata, sin fecha, p. 6) y (b) un nivel táctico/operativo, en cuya constitución intervienen 45 administraciones, unidades operativas, direcciones, direcciones generales y subsecretarías municipales, a las que se sumarían –de ser necesario– todas aquellas subsecretarías, direcciones generales y direcciones del sector público, según corresponda en función del tipo de emergencia.

La falacia alude a la existencia y efectiva vigencia de las capacidades de articular, informar y coordinar a un número grande de instituciones y agencias públicas estatales que –como se argumentó más arriba– presentan severos condicionantes, limitaciones, restricciones y obstáculos a la coordinación y la articulación, lo que eventualmente ha sido planteado como explicación de las (sus) respuestas “tardías, caóticas e insuficientes” frente a la inundación de 2013.

Estos listados de instituciones públicas a informar y coordinar están enunciados *desde la oferta* institucional, esto es, desde las instituciones existentes, que no fueron originalmente concebidas ni diseñadas desde la óptica de la resolución de problemas específicos (como la gestión del riesgo hídrico), sino desde la estructuración jurisdiccional y sectorial de la capacidad de gestión del Estado municipal, en los términos y en la lógica organizacional que hemos descripto más arriba.

Se propone aquí desplegar un abordaje orientado a la resolución de problemas, tarea que comienza desde el final, desde el problema a resolver, y reorganiza (conecta, articula, redistribuye) las capacidades institucionales disponibles y/o necesarias en función de las que se requiera vincular, para dar respuesta al problema. Ello, a su vez, depende de cómo éste haya sido definido en el diagnóstico y de cómo haya sido reconstruida la cadena de (eslabonamiento de, interrelación entre) sus condiciones y determinantes.

Así pues, al contrario, proponemos aquí que será más conducente y operativo construir ese abordaje *desde la demanda* y desde el resultado final a producir (los modos de encarar y resolver el problema), convocando (articulando) a la menor cantidad posible de actores que reúnan las condiciones y capacidades necesarias para el establecimiento de los circuitos que los conecten, esto es, minimizando y –al mismo tiempo– fertilizando las conexiones necesarias entre los nodos a involucrar. Ese abordaje requiere ser construido, lo que se expone a continuación.

### Acerca de la articulación

La tarea de articular propone atravesar fronteras estableciendo y abriendo puentes (que, como quería Cortázar al proponer en *El libro de Manuel* que “un puente [...] es un hombre cruzando un puente”, sólo funcionan efectivamente como tales cuando son atravesados).

Todo borde y toda frontera –esos espacios localizados en los confines entre uno y otro tema, uno y otro saber, una y otra escala, una y otra institución– pertenece a (es decir, es establecido por) los actores localizados y actuantes en unos y a otros de sus lados. Esos bordes, límites y fronteras son separaciones y también, al mismo tiempo, áreas de contactos: delimitan, disciernen, distinguen y diferencian continuamente mientras, al mismo tiempo, conectan, relacionan y vinculan, por lo que (siempre) son objetos identitarios y, a la vez, relacionales.

Bordes y límites pueden ser expandidos, extendidos, desplazados y también atravesados y cruzados (conectando así a quienes habitan a uno y otro lado de sus lados, riberas, fronteras). Así, los bordes pueden ser no-lugares, espacios de indiferencia o de batalla, pero también espacios del traspaso, de la convergencia y la transformación en la construcción compartida de territorios comunes.

La tarea de articular propone construir *objetos de borde* (*boundary objects*, Star y Griesemer, 1989), como las normas y los protocolos, para lo cual es necesario y pertinente construir *organizaciones de borde* (*boundary organizations*, Guston, 2001), como las *interfaces*, las *redes* y los *circuitos*.

## Objetos de borde

Un *objeto de borde* es un artefacto, un modelo conceptual, un sistema clasificatorio que opera como un punto de referencia o nodo en el que diferentes actores pueden encontrarse y desarrollar intereses recíprocos. Permite que los actores interactúen entre sí y coordinen sus esfuerzos, a pesar de que sus percepciones acerca del objeto en cuestión sean diferentes.

Star y Griesemer (1989) fueron los primeros en analizar el desarrollo (y proponer la denominación) de *objetos de borde* como instrumentos para facilitar la generación de resultados generalizables por parte de conjuntos heterogéneos de actores con objetivos compartidos, pero cuyas formaciones, responsabilidades, localizaciones institucionales, motivaciones, lenguajes y puntos de vista son no coincidentes y/o hasta –eventualmente– divergentes.

La necesaria creación de traductores entre esos distintos puntos de vista –la construcción de una “representación compartida por miembros de mundos sociales diversos e intersecantes” (Star y Griesemer, 1989:2, traducción propia)– operó a través de la normalización de métodos y del desarrollo de diversos tipos y sistemas de objetos de borde, tales como: (a) repositorios; (b) tipos ideales u hojas de ruta, con diversos niveles de abstracción; (c) formularios o planillas de relevamiento normalizados (métodos de comunicación común a través de grupos de trabajo dispersos); y (d) fronteras coincidentes, esto es, objetos comunes que comparten las mismas fronteras pero con contenidos y formas internas diferentes, adaptables a distintos puntos de vista y todos ellos suficientemente robustos como para que

cada actor participante pueda mantener la identidad de sus propios abordajes al objeto en cuestión. Esto es lo que permite dar cuenta y eventualmente resolver diferentes metas, las que, sin embargo, comparten un referente común.<sup>5</sup>

La resolución que esas representaciones compartidas aportan no implica ni requiere necesariamente el consenso, sino, más bien, un trazo común que, en cada una de sus fases, contiene las huellas de los múltiples puntos de vista, las traducciones y las batallas incompletas (Star y Griesemer, 1989).

Los objetos de borde permiten que un grupo se comunique con otro. Funcionan y operan en el ámbito de la gestión del conocimiento como apoyo a traducciones heterogéneas, como un mecanismo de integración de conocimiento (como la partitura de una obra musical para instrumentos diversos), como mediación en el proceso de coordinación entre expertos y no-expertos (como un plano arquitectónico) (Trompette y Vinck, 2009). La importancia de esta función radica en que facilita la comunicación a través de distintos bordes y fronteras, aportando un punto de referencia en un lenguaje compartido que es adecuadamente significativo para todos los actores participantes (Melville-Richards, 2015).

Wenger (2000) especifica que la noción de objeto de borde puede ser desagregada en 4 dimensiones: (i) abstracción, lo que facilita el diálogo entre “mundos”; (ii) asignación de tareas concurrentes, lo que posibilita ejecutar múltiples actividades o prácticas; (iii) modularidad, por la que diferentes partes del objeto pueden servir como base para

---

<sup>5</sup> Los autores proponen una interesante y provocativa analogía con el comportamiento de las personas “marginales” (en los términos desarrollados por R. E. Park y otros sociólogos de la Escuela de Chicago), aludiendo a quienes tienen membresías y pertenencias múltiples, por lo que sus actividades y comunicaciones transcurren y se desenvuelven –precisamente– en los *márgenes* (o en las intersecciones) que distinguen y al mismo tiempo conectan a esos mundos diversos a los que esas personas pertenecen, lo que plantea agudos problemas de identidad y lealtad, entre otros.

el diálogo entre actores diversos; y (iv) normalización de la información contenida en el objeto, lo que permite que la información sea interpretable.

Un objeto de borde es múltiple: abstracto y concreto, general y específico, convencional y adaptado al usuario, material y conceptual (una base de datos, un protocolo). Asume diferentes significados en los diferentes “mundos”, pero esos significados son suficientemente estructurados para ser comprendidos por cada uno de ellos. Algunos objetos de borde (como los protocolos<sup>6</sup>) son altamente estructurados, comprenden métodos normalizados y son útiles para orientar y analizar distintos componentes de la acción colectiva, apuntando a inducir o provocar hechos, comportamientos y respuestas relativamente estables y previsibles en las prácticas de distintos actores.

Los objetos de borde no son *commodities* (artefactos prediseñados y fungibles) sino que es preciso construirlos (Karol y Suárez, 2007); por esto, es necesario que sean inventados y elaborados por los actores en su contexto, que son quienes habrán de ejecutar lo que el instrumento construido especifique. Esta es la función de las organizaciones de borde.

## Organizaciones de borde

Las *organizaciones de borde* producen y elaboran *objetos de borde* a través de *trabajo de borde*, lo que transforma las prácticas a ambos lados, a través de consensos entre los actores allí situados. En la práctica, se van conformando

---

<sup>6</sup> Un protocolo es un cuerpo de texto codificado que contiene (encapsula) un modo consensuado de hacer algo, escrito como un conjunto de criterios precisos, de modo que puedan ser usados como reglas, guías o definiciones. Representa un trabajo colectivo basado en un proceso de consenso de expertos en comités técnicos y consultas públicas. Su lenguaje conciso habilita un análisis textual de los significados conceptuales y prácticos de un fenómeno, una práctica o un comportamiento dado.



y estructurando progresivamente mediante procesos continuos de aprendizaje.

Este concepto fue originalmente concebido para investigar modos de propiciar y viabilizar interacciones e interfaces entre la producción científica de conocimientos y la formulación de políticas públicas, difuminando las fronteras que delimitan ambos campos (Guston, 2001). En este artículo lo aplicamos –como explicaremos más adelante– al establecimiento de un modo específico de organizar las interfaces entre distintas oficinas, reparticiones y agencias centralizadas y descentralizadas de los (de distintos) Estados municipales. En ese entorno, funciona como uno de los nodos centrales en la tarea de establecer vínculos entre las capacidades, pericias, experticias, habilidades, recursos, herramientas y conocimientos de distintas agencias del sector público estatal en la construcción de redes y circuitos de comunicación y protocolos de intervención con otros actores que se desempeñan en el sector público, pero en ámbitos no gubernamentales, tales como organizaciones comunitarias, colegios profesionales, instituciones académicas y otras.

Se trata de que actores diversos, organizados alrededor de objetivos compartidos, puedan cooperar a lo largo de periodos prolongados a pesar de las divergencias de sus puntos de vista y sus lógicas, de modo tal que cada una de las partes pueda conservar su propia identidad y sus objetivos, y pueda desplegar su trabajo y sus cometidos, al mismo tiempo que articula con otras partes en la construcción del trabajo que comparten. Así, pues, la organización de borde apunta a crear, diseñar e instalar un proceso colaborativo de coproducción (o producción compartida) en el que las organizaciones localizadas a ambos lados del borde puedan perseguir sus propias metas y, al mismo tiempo, estabilizar los vínculos sociales entre ellas. En esa construcción, cada parte busca que cada una de las otras participantes ponga en acto capacidades y experticias específicas para generar un proceso interactivo, dinámico y colaborativo que permita

generar/direccionar el logro de una meta compartida, construyendo las modalidades y capacidades que se comparten a lo largo de esa misma interacción, a través de un proceso de producción de mecanismos híbridos de gestión.

Las organizaciones de borde ejecutan tareas útiles a ambos lados e involucran actores de diversas *comunidades de práctica* (Wenger, 2000) en su trabajo, pero juegan un rol distintivo, cuya ejecución sería difícil o imposible si intentase ser llevada a cabo por cada una de esas comunidades a uno u otro de los lados del borde.

En la práctica, las organizaciones de borde incluyen más de un borde, más de dos actores y manejan interacciones en múltiples escalas, lo que permite un desarrollo conceptual que complejiza y enriquece el concepto original. La construcción de estas organizaciones opera en espacios híbridos con características específicas que deben ser consideradas al desarrollar estrategias de gestión. Es por ello que, para dar cuenta de relaciones múltiples entre instituciones, personas y artefactos, hibridaciones que combinan diversos mundos sociales, normas, hechos y valores, coordinando actividades que discurren simultáneamente en múltiples dominios, se desarrolló el concepto de “gestión híbrida” (Miller, 2001). Esta noción de la gestión pone el foco en la dimensión performativa de la producción de la organización, la gestión de las tareas y de las expectativas generadas, así como en su capacidad para generar relaciones productivas y dinámicas.

Miller especifica cuatro estrategias (hibridación, deconstrucción, trabajo de borde y compaginación interdominios) para sostener la relación de/entre múltiples actores y facilitar la construcción de objetos de borde (como los protocolos).

Parker y Crona (2012) señalan que, debido a la necesidad de integrar requerimientos de distinto tipo por parte de los muy diversos actores involucrados, las organizaciones de borde atraviesan permanentemente un “paisaje de tensiones” entre: (i) corto/largo plazo; (ii) disciplina/interdis-

ciplina; (iii) investigación básica/aplicada y (iv) autonomía/consultoría. Ello lleva a ampliar, refinar y redefinir el marco y el alcance del concepto original. Así, el hecho de complementar la teoría original de Guston con los conceptos de gestión híbrida y paisaje de tensiones permitió generalizar la capacidad explicativa (y performativa) del concepto de organización de borde, más allá de las instituciones involucradas en el campo que vincula la producción científica de conocimientos y la formulación de políticas públicas, y aplicarlo –como lo hacemos aquí– al ámbito de instituciones del sector público estatal (Graham y Mitchell, 2016).

### **Construir articulaciones en la gestión del riesgo**

Si se acepta la idea de empezar desde el final y la de construir capacidades de gestión del riesgo desde la demanda (y no desde la oferta institucional efectivamente existente), la primera pregunta a responder es: ¿articular qué (objetos, saberes, recursos, experticias, instrumentos), (se / a / con /entre) quiénes (actores) y para qué (propósito)?; y una respuesta adecuada sería: para saber qué hacer. Esto es, para que todos los actores implicados (productores públicos, privados y comunitarios de información de base; unidades operativas de terreno públicas, privadas y comunitarias; medios públicos, privados y comunitarios de comunicación; medios públicos, privados y comunitarios de transporte; establecimientos de atención y cuidado de la salud; establecimientos educacionales; organizaciones barriales, asambleas, clubes, juntas vecinales y ciudadanos puedan tomar decisiones informadas y fundamentadas en relación a cómo gestionar (cada uno en su lugar y con sus mejores capacidades) el riesgo hídrico.

Articular se puede expresar como construir, compartir, instalar y ejecutar capacidades de coordinación y desarrollo entre actores y sus acciones conjuntas, orientadas a un fin

compartido con estrategias convergentes. Será un proceso prolongado, complejo, deliberado, orientado, continuo, progresivo e interactivo de aprendizajes colectivos (práctica que tampoco forma parte del ADN de la administración pública). Este proceso corresponde a la construcción de la organización de borde.

A lo largo de ese proceso de articulación, se procurará ir estableciendo redes, componiendo y especificando circuitos y formulando protocolos interinstitucionales de gestión de la información. Al mismo tiempo que agrupen (redes), conecten (circuitos) e indiquen quiénes deben hacer qué y cuándo (protocolos), las tareas a encarar en este proceso también deberían deconstruir, interrumpir, canalizar, regular y/o modificar las condiciones y los determinantes de las concepciones y visiones, saberes e ignorancias, situaciones, procesos, normas y prácticas de/entre (esos mismos) actores que producen el riesgo.

Se propone aquí que esta tarea fundamental converge hacia la co-construcción y articulación progresiva de un sistema de organización que propenda a articular (todas) las capacidades locales necesarias y suficientes para gestionar el riesgo hídrico en la región y para saber qué hacer. De esto se trata la construcción de la organización de borde. Esa construcción puede ser eficientemente disparada, construida, guiada y estructurada progresivamente a través del intento de generar (e integrar) respuestas a una pregunta como la siguiente: ¿quiénes dónde deben conocer/ producir/ procesar/circular/compartir qué informaciones, cómo, para tomar qué decisiones cuándo? Esa pregunta múltiple tiene la particularidad de que todos los interrogantes que la componen se interdefinen y se retroalimentan de manera recíproca y simultánea

Las siguientes podrían ser un conjunto inicial de estrategias para ir construyendo, mediante aproximaciones sucesivas, esas capacidades (interinstitucionales, interjurisdiccionales, regionales, temáticas, instrumentales, etc.) de

articulación, que se expresarán eventualmente en la construcción de un dispositivo institucional:

- a. Revisar juntos las incumbencias y los circuitos de decisión e identificar cuellos de botella (intra/inter institucionales, intra/inter jurisdiccionales, etc.) de diversa índole.
- b. Consensuar agendas mínimas y viables de trabajo para co-construir conexiones y circuitos virtuosos, con protocolos compartidos claros.
- c. Generar conjuntamente redes de aprendizaje en el sector público, en el campo académico y en las relaciones (de ambos) con la comunidad.
- d. Propender a la construcción de una Autoridad de Gestión del Riesgo Hídrico en la región, que dé cuenta de todos los territorios comprendidos en la cuenca hídrica intermedia de la vertiente Río de La Plata (que integra a la totalidad de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada y algunos segmentos no urbanizados en otros partidos de la provincia de Buenos Aires).
- e. Construir soportes relacionales –desde el punto de vista organizacional, institucional, normativo y económico– para sostener y fortalecer la continuidad de la gestión del riesgo hídrico como política de Estado.

Como ya señalamos, hemos concebido que el proceso de diseño, organización y construcción de ese dispositivo institucional –esa organización de borde– fuera necesariamente progresivo. También que, en lugar de ser formalmente establecido, instituido, declarado u ordenado por alguna norma, ese dispositivo debería en cambio ser la resultante de un proceso de construcción progresiva de una red interinstitucional y comunitaria de carácter operativo y comunicacional, así como de un conjunto específico de circuitos y responsabilidades propias y compartidas por un conjunto de actores diversos a lo largo de un cierto tiempo.

No es suficiente, por tanto, que esas informaciones, coordinaciones y articulaciones sean enunciadas, indicadas o instituidas formalmente, sino que deben ser construidas. Esa organización a construir propende a que todos (y cada uno de) los actores del sector público estatal involucrados en este sistema socio-territorial-ambiental sepan (aprendan) qué hacer y qué decisiones tomar ante las eventuales manifestaciones del riesgo hídrico en diferentes circunstancias: que conozcan cuál es la magnitud de los riesgos esperables en distintos lugares y en diversos escenarios posibles, qué responsabilidades asumir, cómo estar preparados, cómo y con quién vincularse y comunicarse, cuáles son y cómo funcionarán las previsiones en materia de prevención, cuidado y atención de la salud, cómo y dónde desplazarse, a quién auxiliar dónde y cómo, dónde estarán las áreas seguras y cuáles serán los mecanismos para desplazarse con seguridad, entre otras necesidades de información y de procedimientos.

### **Estrategias de construcción de una autoridad de gestión**

Ya señalamos que el establecimiento de redes, la especificación de circuitos y la formulación de protocolos de información y de intervención, así como los objetos de investigación, de análisis y de construcción que mediante esas redes, circuitos y protocolos se aborden (sistemas de producción de conocimientos y circulación de información, sistemas de formulación de políticas, modelos de gestión), ocurren en (sobre, entre, a través de) diversos tipos de fronteras o bordes.

También tienen esta característica los instrumentos de representación del sistema urbano, las interfaces organizacionales y técnicas, los instrumentos específicos de comunicación entre científicos y políticos orientados a viabilizar

procesos decisorios e intervenciones específicas (ordenamiento territorial, planificación) sobre las ciudades.

Las articulaciones y coordinaciones a construir al interior del sector público estatal requieren elaborar y producir objetos y organizaciones de borde, artefactos relacionales para establecer conexiones adecuadas (puentes) entre actores localizados a los lados de varias fronteras o bordes temáticos e institucionales.

Aquella construcción progresiva requiere generar ámbitos, vínculos e instrumentos específicos que coadyuven sistémicamente en la tarea de establecer, compartir e instalar capacidades de articulación y coordinación, que será, como dijimos, un proceso prolongado, complejo, deliberado, orientado, continuo, progresivo e interactivo de aprendizajes colectivos.

Esas construcciones (los procesos mediante los cuales los actores van tendiendo puentes y aprendiendo mientras lo hacen) precisan ser articuladas. Así, en trabajos anteriores hemos propuesto que tanto la tarea de co-construir esa red como el apoyo a su adecuado funcionamiento fueran coordinados por un nodo articulador, que progresivamente podría ser el germen para ir constituyéndose como una Autoridad (regional, a escala de las cuencas involucradas) de Gestión del Riesgo.

Este nodo articulador –esa proto-autoridad de gestión del riesgo hídrico en el ámbito de la cuenca– no está concebido como un superior jerárquico. Sus funciones y responsabilidades principales no serían las de ordenar, comandar, decretar o regir. Por el contrario, la acción de articular remite más bien a otra categoría de prácticas, no demasiado presentes en el funcionamiento de la administración pública: estructurar, componer, organizar, orquestar, ensamblar, compatibilizar, unir, enlazar, juntar, acoplar, conjugar, acompañar.

Así, ese nodo o proto-autoridad podrá ir siendo creada por la misma red a lo largo y durante el proceso de su propia constitución (y como condición de la misma), e investida de

incumbencias, atributos y recursos para estimular y facilitar el funcionamiento adecuado de los circuitos de comunicación y de las condiciones de operación del sistema de soporte de decisiones, mientras éste esté siendo montado. Como ya se dijo, el propósito, el objetivo y la función primordial de ese nodo son las de conectar, vincular, relacionar, concertar, orientar, conducir y viabilizar.

La eventual constitución formal de una Autoridad de Gestión del Riesgo Hídrico para la Cuenca Intermedia de Vertiente Río de La Plata no es un prerrequisito institucional sino, eventualmente, un resultado (tal vez, intermedio) del proceso de construcción y establecimiento –mediante aproximaciones sucesivas– de redes, de la especificación de circuitos y de la formulación de protocolos de información y de intervención.

## **Reflexiones finales**

En síntesis, proponemos que la construcción de estos modelos de gestión del riesgo hídrico tenga lugar mediante la implementación de procedimientos progresivos y sistemáticos, orientados a vincular o establecer puentes entre procesos que se despliegan y entre actores que actúan en campos o dominios (“mundos”) diversos, a través de la construcción –por aproximaciones sucesivas– de redes continuas de aprendizaje compartido entre los agentes involucrados. Esa construcción requerirá desarrollar instrumentos de comunicación adecuados, que habiliten y apoyen la construcción de interfaces entre la producción de conocimiento científico, la formulación de políticas públicas y la gestión urbano-ambiental y la del riesgo hídrico. Todos estos desarrollos deben dar cuenta de la naturaleza y escala de los diversos sistemas socioespaciales sobre los que el dispositivo de gestión habrá de intervenir, por lo que



deberán estar adaptados (o ser adaptables) a instancias territoriales específicas.

Acerca de la construcción de ese modelo de gestión del riesgo hídrico, proponemos también que atravesese transversalmente la estructura organizacional formal del sector público estatal, comenzando no desde lo que hemos llamado la oferta institucional (esto es, los sectores / las funciones existentes), sino desde la demanda final, es decir, desde el problema a resolver. Este desplazamiento desde la oferta institucional preexistente hacia la capacidad de encarar y solucionar el problema exige reformular la pregunta que guiará el proceso, que puede ser enunciada como: ¿qué tipo de vínculos será necesario organizar para establecer comunicaciones eficientes y eficaces para que todos los involucrados (dentro y fuera del sector público estatal) sepan qué hacer frente a la materialización de la amenaza? Al ir desarrollando esa tarea, será preciso cuidar que los protocolos de intervención (¿qué hacer quiénes, cuándo?) y los circuitos de información y decisión (¿quiénes lo hacen y cómo se comunican?) se definan de manera recíproca (el uno al otro y viceversa) y simultánea (al mismo tiempo).

Es esencial que los protocolos definitivos sean elaborados y formulados –mediante aproximaciones sucesivas– por los propios responsables de ejecutar las acciones que en ellos se especifiquen, de modo que puedan apropiarse efectivamente de ellos. Esa apropiación se torna una condición de factibilidad para resolver las demoras, las desarticulaciones y las insuficiencias iniciales.

## Bibliografía

FI-UNLP. (2013). *Estudio sobre la inundación ocurrida los días 2 y 3 de abril de 2013 en las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada*. La Plata: Publicación del Departamento de Hidráulica, Facultad de Ingeniería, UNLP.

- Graham, A. y Mitchell, C. A. (2016). "The role of boundary organizations in climate change adaptation from the perspective of municipal practitioners". *Climatic Change*, 139, 381–395. <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1799-6>.
- Guston, D. H. (2001). "Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction". *Science, Technology & Human Values*, 26(4), 399–408.
- Karol, J. L. (2016). "El lenguaje como campo de batalla (o ¿De qué se habla cuando se dice 'sustentabilidad', 'equidad' o 'inclusión urbana?'". Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Mesa 29: La cuestión urbana interrogada. La Plata, 5 de diciembre.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (2017). "Construcción de un sistema integrado de gestión del riesgo hídrico en la región del gran la Plata". Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Investigación "Ríos urbanos. Nuevas perspectivas para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales". UNLP-UNSAM. La Plata y San Martín, 2 y 3 de noviembre. Recuperado de <https://bit.ly/3ad8uj0>.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (Comps). (2018a). *Saber qué hacer. Para construir un sistema integrado de gestión del riesgo hídrico en la región del Gran La Plata: un encuadre metodológico*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (2018b). "Para articular la gestión del riesgo hídrico en el Gran La Plata. Preguntas, hipótesis, métodos e instrumentos hacia la construcción de interfaces entre la producción de conocimientos y la formulación de políticas públicas". *Estudios del Hábitat*, 16(2), e048. <https://doi.org/10.24215/24226483e048>.
- Karol, J. L. y San Juan, G. (2019). "En torno a la articulación de las capacidades de gestión del riesgo hídrico". Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Investigación "Ríos urbanos. Confluencias para el estudio, diseño y gestión de los territorios fluviales".

- UNLP-UBA-UNSAM. La Plata, San Martín y Buenos Aires, 8 al 10 de mayo.
- Karol, J. L. y Suárez, P. (2007). "Adaptación al cambio climático, estructuras fractales y trampas discursivas. De la construcción del objeto a la construcción de la acción". *Medio Ambiente y Urbanización*, 67, 25-44.
- Karol, J., Natenzon, C. y Murgida, A. (2006). "Análisis de la capacidad de adaptación frente a los eventuales impactos del Cambio Climático en Argentina". En Serman & Asociados, *Impacto socio-económico del Cambio Climático, Informe Final* (cap. 9, Actividades Habilitantes para la Segunda Comunicación Nacional del Gobierno de la República Argentina a las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático). Buenos Aires.
- Lavell, A. (1993). "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". En Maskey, A. (Comp.), *Los desastres no son naturales* (pp. 111-127). Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de <https://bit.ly/2JU0BVa>.
- Martín, M. (2004). "Los 300 días en los que el Sistema Federal de emergencias funcionó. La experiencia desarrollada entre julio de 2001 y abril de 2002. Vulnerabilidad institucional". Presentación en la Escuela Superior de Guerra. Material inédito.
- Melville-Richards, L. A. (2015). *Exploring and explaining the role of boundary objects in Implementation through the National Institute of Health Research's Collaborations for Leadership in Applied Health Research and Care (NIHR CLAHRCs)* [Tesis doctoral]. Bangor University, Bangor, Gales. Recuperado de <https://bit.ly/2XcxPlp>.
- Miller, C. (2001). "Hybrid management: boundary organizations, science policy, and environmental governance in the climate regime". *Science, Technology & Human Values*, 26(4), 478-500. <https://doi.org/10.1177/016224390102600405>.

- Municipalidad de La Plata. (Sin fecha). Plan de Contingencia Hidrometeorológica.  
Recuperado de <https://bit.ly/2OADVLF>.
- Municipalidad de La Plata. (Sin fecha). Plan General de Gestión de Emergencias.  
Recuperado de <https://bit.ly/2Oyzp0k>.
- Parker, J. y Crona, B. (2012). "On being all things to all people: Boundary organizations and the contemporary research university". *Social Studies of Science*, 42(2), 262-289. <https://doi.org/10.1177/0306312711435833>.
- Star, J.L., y Griesemer, J. (1989). "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39". *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.
- Trompette, P. y Vinck, D. (2009). "Revisiting the notion of Boundary Object". *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3(1), 3-25. <https://doi.org/10.3917/rac.006.0003>.
- Wenger, E. (2000). "Communities of Practice and Social Learning Systems". *Organization*, 7(2), 225-246. <https://doi.org/10.1177/135050840072002>.

**Segunda parte.  
Campesinado,  
conflictividad y fronteras  
productivas**



# Persistencia de crianceros campesinos en espacios de borde de Argentina<sup>1</sup>

*Políticas públicas, problemáticas e impactos en el oeste pampeano*

MARÍA EUGENIA COMERCI<sup>2</sup>

## Introducción

En el espacio rural argentino se han resignificado los conflictos por el control y el uso de ciertos recursos y se han renovado los procesos en torno a la producción de alimentos y la discusión por la soberanía alimentaria. Asimismo, se registran cambios ante la llegada de nuevos agentes no agrarios que desarrollan actividades turísticas, de recuperación del patrimonio y residenciales en los espacios rurales. Estos procesos se encuentran atravesados por prácticas de distinto despliegue escalar –local, nacional, regional, global–, por lo que emerge una geografía rural compleja, heterogénea e híbrida (Castro y Arzeno, 2018).

En la República Argentina existen miles de personas que se dedican a la cría de ganado menor y habitan en espacios de borde. Con distintas modalidades, pero con un perfil

---

<sup>1</sup> Las reflexiones de este capítulo se inscriben en el proyecto de investigación titulado *Tramas sociales, estrategias y políticas públicas en los márgenes pampeanos (2000-2020)*, que dirige la autora. Proyecto de investigación con evaluación externa aprobado por el Consejo Directivo (Resolución CD 47-20), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. Período de desarrollo del proyecto: 01/01/20 al 31/12/22.

<sup>2</sup> Departamento e Instituto de Geografía, Universidad Nacional de La Pampa / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

común campesino, suelen tener dificultades para acumular excedentes y un acceso limitado a los recursos naturales. El avance capitalista sobre estos espacios torna altamente vulnerables a estos grupos pastoriles –en especial a los que carecen de los títulos de propiedad de la tierra– y ha potenciado diversos conflictos por el uso y apropiación de los recursos con agentes extra locales de perfil empresarial.

En este marco, se reflexiona en torno a las principales dificultades que enfrentan los y las crianceros/as y los cambios/continuidades a través del tiempo, con la finalidad de reconstruir los factores que posibilitan la persistencia de los y las crianceros/as campesinos/as en los márgenes de Argentina. Asimismo, en el extremo oeste de la provincia de La Pampa, se analizan las implicancias de las representaciones de las políticas públicas sobre estos sujetos y sus impactos en las actividades productivas. Mediante un estudio de caso se profundiza en el frigorífico regional y en las dificultades generadas luego de quince años de funcionamiento, básicamente por desconocer los rasgos, prácticas y cultura de los y las crianceros/as.

Con abordaje interdisciplinario y empleo de distintas fuentes, en el trabajo se combinan diferentes técnicas guiadas por la investigación cualitativa. Además de la revisión teórica sobre las problemáticas que afectan a crianceros/as de la Argentina se recurrieron a informes técnicos y fuentes oficiales. Para el abordaje de las representaciones subyacentes en el discurso público a través de un estudio de caso de un espacio de margen de La Pampa –la llamada “microrregión 4”–, se analizaron documentos estatales, lo que permitió interpretar cómo se piensa desde la órbita pública a este recorte espacial de la Pampa, y pone a la luz las categorías conceptuales desde dónde se lo mira. Se realizaron, además, entrevistas a funcionarios, técnicos territoriales y crianceros/ras, entre los años 2006 y 2020 en distintos parajes, localidades y puestos rurales del oeste de La Pampa.

El capítulo se organiza en cinco apartados. El primero caracteriza a los y las crianceros/as en Argentina y los



espacios en los que desarrollan sus actividades socio-productivas. El segundo, avanza en las perspectivas teóricas que guían el análisis desde las categorías de borde, frontera y estrategia en contextos de expansión capitalista. En el tercer apartado, se plantean los rasgos del sistema productivo y las principales problemáticas que enfrentan los y las crianceros/ras en el país. En el cuarto, se aborda una política pública concreta: la creación del frigorífico regional, analizando su trayectoria, problemáticas y logros. Finalmente, en el quinto, se trazan algunas reflexiones para repensar los factores que posibilitan o dificultan la persistencia de los y las crianceros/as en los márgenes de la Argentina contemporánea.

## Los sujetos de análisis

El criancero es un/a productor/a familiar que se dedica mayoritariamente a la cría de ganado menor –caprino y ovino– y, eventualmente, al vacuno. Con un perfil campesino, suele tener dificultad para acumular excedentes y acceso limitado a los recursos naturales.

Desde el punto de vista teórico, se coincide con Daniel Cáceres *et al.* (2006) en que para abordar estas problemáticas deben superarse dos obstáculos conceptuales que se han generado en torno al campesinado. En primer lugar, los enfoques que no identifican las diferencias entre las lógicas de la producción campesina y la capitalista. En segundo lugar, los estudios que proponen una visión clásica estereotipada del campesinado, asociada meramente con las dinámicas socio-productivas de estas unidades.

A menudo, estos sujetos ejercen la tenencia precaria de la tierra bajo la forma de ocupación, con o sin permiso, figuran en lotes fiscales o privados y se enfrentan con el permanente avance de las fronteras productivas –ganadería, petróleo, turismo–. Además, en los sistemas de

comercialización donde participan suelen generarse abusos de mercado con la venta atomizada del ganado en pie y sin capacidad de negociación.

Desde el punto de vista social el elemento que ha producido el mayor impacto en la estructura y dinámica de las unidades campesinas ha sido el cambio en la cantidad y tipo de mano de obra disponible en las unidades campesinas producto de los flujos migratorios. La capricultura, por ejemplo, se adapta muy bien a las nuevas condiciones productivas ya que no demanda mucha mano de obra, se basa fundamentalmente en el trabajo femenino y aprovecha la participación de mano de obra marginal como niños y ancianos. También se produce un fuerte retraimiento (o incluso abandono) de las actividades agrícolas, ya que son quienes mayor mano de obra demandan. Esto implica, además, el deterioro de la infraestructura predial, es decir, corrales, acequias, pozos de agua y represas (Cáceres y Rodríguez-Billela, 2014).

A pesar de estos procesos, los y las crianceros/as continúan teniendo una producción familiar, un intenso sentido de pertenencia, un fuerte vínculo con la tierra y una lógica particular en la construcción del espacio, propia de la territorialidad campesina. A menudo complementan la actividad criancera con la elaboración de artesanías –en sogas y en tejido– y realizan prácticas de caza, recolección o trabajo extrapredial, para garantizar la reproducción, simple o ampliada, del grupo doméstico.

Existen dos modalidades de crianceros de acuerdo con las condiciones agroecológicas del ambiente y la trayectoria familiar: sedentarios y trashumantes. Mientras los primeros cuidan el rodeo de animales en un predio con límites materiales o simbólicos, los segundos realizan movimientos cíclicos de trashumancia de acuerdo con la presencia de pasturas en veranada e internada (Comerci, 2019).

Habitan en los espacios de borde de Argentina –es decir en regiones con menor o tardía inserción capitalista–, sean valles andinos transversales y mesetas del norte

patagónico –suroeste de Neuquén y centro-oeste de Río Negro y Chubut–, o el monte árido argentino –centro-oeste de La Pampa, sur de Mendoza, noroeste de Córdoba, norte de Santiago del Estero y sectores de la puna argentina–. Suelen llamarse localmente con distintas auto-denominaciones, que varían desde puesteros a cabriteros o capricultores.

De acuerdo con los datos provisorios publicados por el Censo Nacional Agropecuario (en adelante, CNA) del año 2018, se registraron más de 32.000 explotaciones agropecuarias (EAP) con orientaciones al ganado caprino en el territorio nacional, que poseen un total de más de 2.500.000 cabezas (INDEC, 2019). Del total de explotaciones dedicadas a esta actividad, 17.550 destinaron el ganado menor al autoconsumo familiar, es decir el 54,6%. En el caso pampeano, ese porcentaje es aún mayor, pues se registraron 431 EAP orientadas al caprino, de las cuales 297 se destinan al autoconsumo doméstico (casi el 70%).

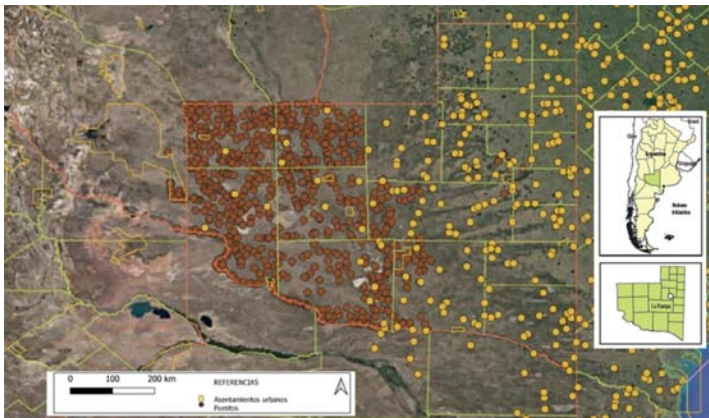
En la actualidad, el espacio rural del oeste de la provincia de La Pampa se configura con más de quinientos puestos rurales (Figura 1) distribuidos en forma dispersa. En las localidades se ubican instituciones socializadoras de importancia en la región, tales como la escuela albergue, el municipio, la posta sanitaria o las iglesias evangélicas y católicas. Junto con una densa red terciaria de caminos, las picadas y la ruta N° 151 –única vía asfaltada que bordea la meseta basáltica– articulan puestos y estancias, parajes y localidades. Como puede observarse en la Figura 1, la gran cantidad de puestos dispersos del oeste pampeano contrasta con el menor número de asentamientos urbanos, predominantes en el sector oriental de la provincia.

Durante el siglo XX, los crianceros de este sector de Argentina desarrollaron una producción de subsistencia basada en el uso compartido del monte de jarillas con la cría de ganado. El entramado de redes de familias con vendedores ambulantes, religiosos y agentes de la órbita pública, posibilitaron la generación de distintos recursos materiales y simbólicos para lograr la reproducción social. A través del tiempo, los y las *puesteros/*

as garantizaron su reproducción con una producción pastoril basada en el uso compartido del monte –*campo abierto*– que posibilitaba la caza de fauna silvestre, la recolección de yuyos y leña, la cría de ganado caprino, ovino o equino y el trabajo del tejido de la lana y del sobado del cuero.

La conformación del Estado provincial promovió el desarrollo de distintos programas que fortalecieron la actividad artesanal y ganadera, reorientándola al mercado. A su vez, estas políticas fomentaron el uso del dinero en los intercambios y ciertos controles técnicos, en el marco de un proceso de integración subordinada del extremo oeste al resto de la provincia (Comerci, 2018). A continuación, se plantean las principales perspectivas teóricas que guían el análisis desde las categorías de borde, frontera y estrategia en contextos de expansión capitalista.

**Figura 1. Puestos y asentamientos urbanos en el centro de Argentina**



Fuente: elaboración propia (2020) con datos georreferenciados provistos por la Dirección General de Catastro de la provincia de La Pampa y por el Instituto Geográfico Nacional y uso de SIG de software libre (QGIS).

## Bordes, fronteras productivas y estrategias

Se define a la frontera como un área más o menos permeable a través de la cual dos espacios que se suponen diferentes entran en contacto. Pueden ser fronteras políticas, económicas, interétnicas –entre otras– que se diferencian material y simbólicamente (Braticevic, 2017). A grandes rasgos, pueden identificarse dos tipos de fronteras: la que funciona como límite internacional (*border*) y la que actúa en tanto espacio de articulación entre sistemas con dinámicas socioeconómicas heterogéneas (*frontier*), donde un frente con inversiones capitalistas y políticas públicas tiende a expandirse sobre una zona *marginal* poblada por indígenas y campesinos (Gordillo y Leguizamón, 2002). Los estudios de los bordes de este segundo tipo de frontera buscan mirar las interfaces, las transformaciones, los quiebres y corrimientos que acontecen en las delimitaciones (Tommei, 2017).

La constitución de economías de enclave o el avance del capitalismo sobre actividades tradicionales, a partir de la expansión de las fronteras productivas, conforman espacios subordinados y semiarticulados con el capital (Comerci, 2018). En este contexto, se generan asimetrías espaciales entre las actividades económicas más concentradas y tecnificadas con respecto a los espacios de reproducción local que se relacionan sólo a través de diferentes mecanismos de subsunción (Braticevic, 2017). Esos espacios de margen –de interface, de cruce de actividades productivas, de tramas sociales intensas– se encuentran en profundo proceso de transformación y poseen elementos singulares que los diferencian del resto, pues son producto del cruce.

En estos espacios de borde de Argentina los crianceros/as ponen en acción distintas estrategias. Los sujetos activan sus capacidades productivas-reproductivas y desarrollan distintas actividades orientadas a la consecución de la satisfacción de sus necesidades, las que gestan estrategias tendientes a garantizar la reproducción de la vida. Esa

combinación de prácticas opera desde la autoconservación a la creación de formas colectivas de resolución (Massa, 2010). Asimismo, los márgenes posibilitan la construcción de lo alternativo. La crítica decolonial considera que los márgenes del sistema mundo constituyen hoy un conjunto de posibilidades para pensar alternativamente la modernidad eurocéntrica con valorización de prácticas asociativas, revalorización de tradiciones y memorias que dialoga con la idea de otro mundo posible (Martins, 2012).

En Argentina, a pesar del avance de la lógica empresarial que supuso la desaparición, en el año 2018, del 25% de las explotaciones agropecuarias existentes en 2002 (INDEC, 2019), persisten productores familiares (Bendini y Steimbregger, 2010). El concepto de territorialidad campesina permite representar el complejo caudal de estrategias que al campesinado le permiten resistir y permanecer en condiciones agro-ecológicas y socio-institucionales históricamente desventajosas y en contextos de expansión concentrada del capital (Torres, Pessolano y Moreno, 2014). Ese territorio campesino contrasta con la territorialización del capital: Arzeno (2018) recupera la descripción que realizan Morales y Scopel (2009) analizando la agricultura moderna y señala tres rasgos: (1) la imposición de un proyecto, sobre otros proyectos posibles, donde lo “nuevo” se impone como el único camino posible hacia el desarrollo; (2) se trata de un proyecto llevado a cabo por ciertos actores dominantes (privados y públicos) y (3) el proyecto genera una nueva estructura productiva asociada generalmente con commodities.

En este marco emergen las disputas entre territorialidades. Son conflictos por recursos como la tierra, el agua, los bosques y cuestiones ambientales, agudizados en el contexto de expansión de la agricultura moderna. Al mismo tiempo, han crecido los movimientos de resistencia y procesos organizativos de base que suelen involucrar a poblaciones campesinas e indígenas directamente afectadas por tales procesos productivos (Comerci, 2018; Arzeno, 2018).

Estos procesos se materializan en el caso que se analizará en este capítulo. Como se viene investigando en trabajos anteriores (Comerci, 2017; 2018), en el espacio occidental pampeano distintos procesos de avance de la frontera productiva están alterando la dinámica espacial y las prácticas campesinas. Entre otros procesos pueden mencionarse los despojos históricos de sus recursos hídricos superficiales, el avance de la propiedad privada sobre la tierra de puesteros que carecen de títulos, la irrupción de las actividades cinegética y petrolera, junto con las lógicas y prácticas individualistas cada vez más presentes en la zona rural.

Actualmente, en el centro-oeste de La Pampa, el/la criancero/a (autodenominado/a puestero/a) posee una producción familiar, sentido de pertenencia y vínculo con la tierra. Los saberes en torno al manejo del ganado se transmiten generacionalmente y las técnicas de trabajo suelen ser rudimentarias: uso de remedios naturales, herramientas autoconstruidas, elaboración de cercos con piedra o ramas, entre otras. A continuación, avanzamos en los rasgos socio-productivos y las principales problemáticas que enfrentan estos sujetos en la cotidianeidad.

## **Principales problemáticas del sistema productivo pastoril**

El sistema productivo de los y las crianceros/as se organiza en torno a los ciclos naturales que marcan los tiempos: en el momento de parición (en los meses de septiembre y octubre, cuando pasan las principales heladas) todo el grupo doméstico criancero participa del trabajo. Los cabritos se cuidan en corrales construidos con piedras –pircas– o ramas de jarilla o pichanas –flora local–, que forman corrales de *monte*, o bien en *refugios* de madera que permiten diferenciarlos por edad y tipología. Cuando son mayores, se los hace pastorear a *campo abierto* y durante la tarde se los busca

por el monte si no regresan solos. Permanecen en la noche en los corrales y de día se los libera en distintos sectores del predio. Cuando alcanzan los siete kilos, en diciembre, se los vende *en pie* a vendedores ambulantes, intermedarios, frigoríficos o directamente a particulares interesados. Solo una minoría de crianceros cuenta con vehículo para trasladar los animales. Ello impone una dependencia histórica de los productores con los demandantes de cabritos que se traduce en un claro intercambio desigual (Comerci, 2015). La cantidad de cabras por unidad doméstica varía regionalmente, desde *piños* de quince animales en grupos domésticos que apenas garantizan la reproducción simple, hasta 1000 cabezas en el caso de unidades familiares que logran una reproducción ampliada.

Distintos autores (Tiscornia *et al.*, 2000; Bendini, Tsakoumagkos y Nogues, 2004; González Coll, 2008; Cáceres *et al.*, 2006; Cepparo, 2010; Comerci, 2015; 2017; 2019) analizan, en el caso de los sujetos/as crianceros/as, el impacto del avance y cierre de las fronteras –internacionales y productivas– que ponen límites a su movilidad y al pastoreo del ganado, y condicionan el desarrollo de las estrategias de reproducción social. En este marco, se han generado diversos conflictos ante la tenencia precaria de la tierra de estos sujetos.

De acuerdo con los datos provisorios del CNA 2018, el 5% de las tierras continúan estando bajo la figura de *ocupación* (de hecho y con permiso). Buena parte de esta superficie está en manos de crianceros/as. En el sur mendocino (Cepparo, 2010) se destacan los altos niveles de pobreza de estos grupos y la precariedad en la propiedad de la tierra, en los sistemas comercialización y en la formalidad de los procesos productivos. En la actualidad persiste la situación de inestabilidad sobre el control real de la tierra para los campesinos *fiscales* del norte patagónico, mientras crece la propiedad privada en campos fiscales destinados a ganaderos empresariales (Bendini y Steimbreger, 2010). Casos similares se están generando en el norte cordobés, donde



la expansión de la agricultura industrial está presionando a las unidades campesinas. De acuerdo con Cáceres *et al.* (2006), el progresivo avance de la agricultura de oleaginosas y una creciente intensificación de la producción ganadera, ligada a explotaciones empresariales, está modificando el perfil productivo de la región, con altos costos sociales. En el caso pampeano, un técnico territorial relataba su percepción en torno a estos cambios enmarcados en el corrimiento de la frontera:

Cuando nosotros empezamos en los noventa con el Programa Social Agropecuario predominaba el caprino, y hoy está avanzando el vacuno [...] el caprino lleva mucho más trabajo y como la gente que puede trabajar se va al pueblo, se va despoblando el campo. Por eso, ha avanzado la cría del vacuno que viene del este de La Pampa y sobre todo con el corrimiento de la frontera agropecuaria... la soja del este ha desplazado al vacuno y el vacuno al chivo del oeste [...]. (Técnico territorial, entrevista realizada en 2016)

En este escenario se acentúa el cercamiento de campos y, con esto, los cambios en el diseño y manejo de la producción ganadera, así como en las relaciones sociales, cada vez más conflictivas. El mismo proceso, asociado con el avance de la ganadería vacuna, se está generando con las actividades petrolera y cinegética en el centro/oeste de La Pampa, dando origen a nuevos cercamientos y distintos conflictos por el uso y apropiación del espacio (Comerci, 2017). La tensión supone la puesta en práctica de nuevas lógicas territoriales de *los de afuera* y una redefinición de las estrategias de *los de adentro*:

Hay nuevos productores, eso sí, donde más se ve es en el límite con Mendoza... los mendocinos han entrado, han comprado campos, han alambrado. [...] Los de afuera los compran para bajo costo, compran 5000 hectáreas [...] que en los papeles parecen mucho, aunque es un desierto y después obtienen créditos importantes para otra actividad, tienen algunos animales y los trabajan [...] Algunos incorporaron tecnología,

forrajes [...] Ahora está lleno de alambre, no podés pasar como antes que era monte libre [...] El caso concreto es el paraje Chos Malal, donde había campos totalmente abiertos y era una comunidad de puesteros y cada vez queda más cercada [...] Eso es un gran problema. (Técnico territorial, entrevista realizada en 2018)

Ante la problemática de la tenencia precaria de la tierra, además de la Ley N° 2222 de suspensión de los desalojos promulgada en el año 2006, desde 2016 se impulsó la política de regularización de Tierras, cuya función principal es la implementación del Programa Provincial de Regularización de la Tenencia de la Tierra –creado a través de la Ley N° 2876–, que consiste en un relevamiento en todo el territorio con el fin de captar aquellas personas que se encuentren inscriptas como poseedores de tierras, o que no se encuentran inscriptas pero que han vivido toda su vida allí y no han tenido medios económicos o asesoramiento necesario para regularizar su situación dominial (Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de La Pampa, 2019). A pesar de estas medidas del Estado provincial, la situación de posesión de la tierra de los crianceros sigue siendo una problemática compleja sin resolución definitiva.

Otra de las dificultades que enfrentan históricamente estos sujetos es el desigual sistema de comercialización de los caprinos, con incapacidad de negociación de los productos. Tanto en el oeste de La Pampa como en otros espacios de borde de la Argentina donde el capitalismo ha penetrado más tardíamente, persisten prácticas de intercambio con acuerdos entre las dos partes, signadas por relaciones de dependencia y no mediadas exclusivamente por el dinero. Los vendedores ambulantes –*mercachifles*– e intermediarios tienen una gran flexibilidad en las formas de intercambio, por lo general no monetaria, mediante el trueque de animales y cueros (Comerci, 2015).

La comercialización, lejos de ser una dificultad reciente en Argentina, históricamente ha afectado al sector por

la oferta atomizada de productores –mayoritariamente de perfil campesino– y una demanda concentrada en pocos compradores, que actúan de intermediarios. Esta problemática ha sido identificada por el propio Estado nacional como se observa en el siguiente informe del año 2011: “La comercialización no está suficientemente desarrollada y articulada entre los productores y comercios minoristas/consumidores” (PlaNet Finance, 2011:9). “La oferta se encuentra atomizada en una variedad de productores de distinto tamaño, en tanto la demanda se encuentra altamente concentrada, y, por tanto, los compradores tienen la capacidad de fijar los precios” (PlaNet Finance, 2011:13 y 14).

Los sujetos que intervienen en el sistema de comercialización se enmarcan en las figuras del vendedor ambulante o mercachifle, el intermediario, el zafrero local (Bedotti *et al.*, 2005), el acopiador nacional y el comercializador externo. En algunos casos, son los Estados provinciales los encargados de comprar la producción para faenarla en frigoríficos promovidos desde políticas públicas. Como luego desarrollaremos, en el centro-oeste pampeano, si bien se han generado políticas públicas destinadas a mejorar la comercialización de los caprinos mediante de la construcción del frigorífico regional –que además busca dar valor agregado a los productos–, no se han alterado en forma significativa las relaciones de dependencia entre vendedores ambulantes, intermediarios y crianceros. A continuación, profundizamos el caso pampeano.

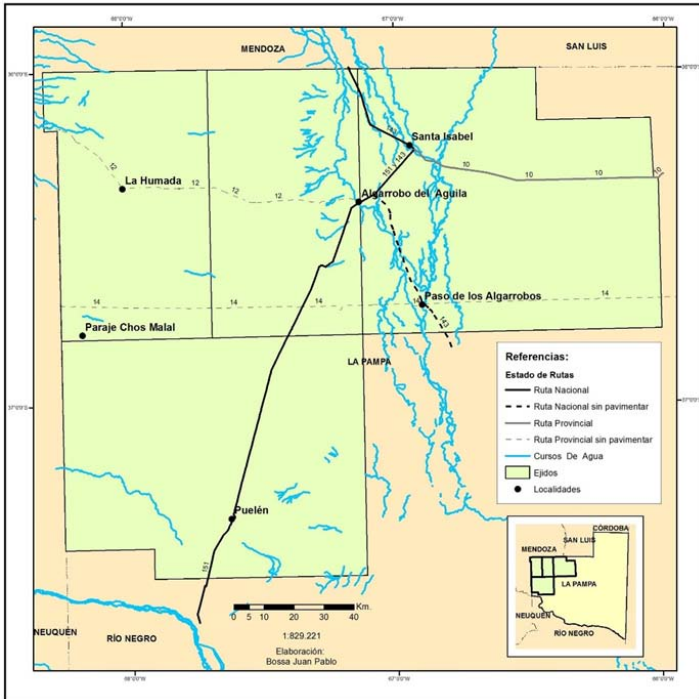
### **Estudio de caso: política pública en el centro de Argentina**

En el marco de la descentralización y del Plan Estratégico Provincial, el territorio de la provincia de La Pampa fue regionalizado en el año 2008 por el gobierno pampeano y

el Consejo Federal de Inversiones (CFI) en diez regiones establecidas por la Ley Provincial N° 2461. La finalidad de su creación –agrupando municipios– fue la ejecución de fondos específicos destinados a desarrollo productivo, economía social, participación comunitaria, mantenimiento de la red terciaria, entre otros aspectos, en esos espacios de gestión.

La microrregión 4 incluye los departamentos del extremo oeste provincial (Figura 2) e integra los ejidos municipales de Santa Isabel, Algarrobo del Águila, La Humada y Puelén, que concentran la mayoría de los puestos con crianceros del territorio provincial. En ese espacio, la baja densidad de pasturas –consecuencia de la gradual disminución de las lluvias hacia el sudoeste provincial– y los afloramientos rocosos permiten a los puesteros/as sustentar la producción de ganado caprino y la cría de vacunos de forma muy extensiva. Además de explotaciones dispersas y parajes –como Agua de Torres, La Copelina, Chos Malal–, se constituyen como nodos las localidades de Santa Isabel (2.526 habitantes), La Humada (657 habitantes), Puelén (357 pobladores) y Algarrobo del Águila (con 329 habitantes), de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda (INDEC, 2010).

Figura 2. Microrregión 4. Ejidos, rutas y cursos de agua superficiales



Fuente: elaborado por Juan Pablo Bossa en base a datos del Instituto Geográfico Nacional, Dirección General de Catastro y Dirección de Vialidad, Provincia de La Pampa.

Ahora bien, ¿cómo es descripta la microrregión desde la mirada del Estado provincial?, ¿qué lectura hace la política pública de este espacio y sus sujetos? De acuerdo con el discurso oficial, la microrregión 4:

Es la más extensa de las micro-regiones provinciales, aproximadamente 38.019 km<sup>2</sup>, y la menos poblada: 4.908 habitantes (1,8% provincial), lo que implica una baja densidad de población, 0,1hab/km<sup>2</sup>. La micro-región posee 1.684 vivien-

das y tiene un índice de NBI del 39,6% (el más alto de toda la Provincia). (Gobierno de La Pampa-CFI, 2014:70)

En la narrativa del Estado se compara constantemente esta región con otras, con un discurso que denota las falencias del espacio en cuestión e invisibiliza a los sujetos: la microrregión “carece de precipitaciones, de población, de sistema urbano” y “posee suelos pobres y jarillas”. En relación con las viviendas, la región 4 es la que presenta mayor porcentaje provincial de “hogares con viviendas irrecuperables” con un 33,6%, los mayores porcentajes de hogares con NBI –superando el 16,7%– y niveles de hacinamiento por cuarto, de acuerdo con datos censales de 2010. La región porta el menor porcentaje de población con cobertura médica en la provincia y los centros de salud poseen escasa complejidad. Respecto a la distribución de agua de red se explicita: “la microrregión 4 presenta una combinación de problemas asociados a la falta de fuentes de agua disponibles y a las dificultades económicas que presenta su provisión a localidades de pequeño tamaño y elevada dispersión geográfica” (Gobierno de La Pampa-CFI, 2013:58).

Respecto al sistema educativo, las más altas tasas de repitencia coinciden fundamentalmente con las microrregiones del oeste y sur provincial, en parte asociadas a la dificultad que implica el desplazamiento de los alumnos y el aislamiento geográfico. Explícitamente, se argumenta (Gobierno de La Pampa- CFI, 2014:70) que “el condicionante más importante para el desarrollo de la región lo constituye su aridez” y que “las condiciones agroecológicas de la microrregión determinan una economía basada en la producción extensiva de ganado bovino de baja productividad, que se alterna con una economía de subsistencia de ganado caprino”. Es decir, el discurso del Estado considera que el responsable de la falta de desarrollo de la región y las condiciones de pobreza estructural es la aridez. Esta posición determinista lleva a nombrar al espacio de análisis como “una región dentro de la Provincia de poca población

y pocos recursos” (Gobierno de La Pampa-CFI, 2014:71). Martins (2012) sostiene que los intelectuales y los técnicos, en tanto agentes operarios de las ideologías de la modernización de mediados del siglo XX, han asumido sin ningún tipo de cuestionamiento la inevitabilidad de la expansión del capitalismo y, por ende, de la intervención estatal en la organización de los ámbitos civiles y públicos y de la ciudadanía en términos generales. De esta manera el determinismo geográfico, que elegía el centro y la periferia como realidades sustantivas, aseguraba la identidad dominante por la negación del otro.

Consideramos que estas ideas que permearon en el territorio pampeano –tanto en el mundo académico como en la política pública y en la visión de los técnicos– continúan vigentes en la actualidad. Así, el modo de transformar este espacio –posiblemente con el modelo tomado desde el este pampeano– y *pensar en* el desarrollo de la microrregión depende de un factor externo asociado con la creación de corredores bioceánicos que crucen la zona: la posición estratégica en términos de servicios logísticos, de transporte y comunicaciones podría conducir hacia el despegue de la región. También se considera que el valor agregado en el circuito caprino y el desarrollo de nuevas actividades pueden dinamizarla: la producción de cabras –y su posterior faena y conservación– es un factor clave con base en la presencia de frigorífico caprino. Existen “productores con experiencia e interés por el desarrollo de nuevas actividades y productos” asociados con el ganado caprino (Gobierno de La Pampa-CFI, 2014:71).

Así, las diferencias de este espacio respecto al sector oriental de La Pampa –producto de la persistencia campesina-indígena, las estrategias dirigidas básicamente a la reproducción del grupo doméstico, el uso colectivo del espacio de pastoreo, entre otros aspectos– son invisibilizadas, negadas u observadas como elementos a modernizar. En este marco, consideramos que sigue vigente el paradig-

ma de la modernización en la política pública provincial, expresada en este análisis de caso de la microrregión.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las políticas públicas implementadas en este espacio y cómo impactaron sobre los crianceros? Ante los altos indicadores de pobreza estructural, el oeste de La Pampa ha recibido políticas de intervención social y productiva de manera sistemática desde fines de la década del sesenta. Algunos de los proyectos que dieron cuenta de esas políticas públicas –internacionales, nacionales y provinciales– en el espacio rural fueron el Programa de Promoción de Artesanos, el Programa de Desarrollo Ganadero del Oeste Pampeano, el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado, el Programa Social Agropecuario (PSA), el Plan de Mejoramiento Habitacional, el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), el Proyecto de desarrollo de los Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el PROHUERTA, el Plan de Mejoramiento de la Cabra Colorada, el Programa de Desarrollo Sustentable de la Actividad Caprina y Ovina, el programa apícola o los proyectos de la Secretaría de Agricultura Familiar, entre otros.

Estos programas –si bien mejoraron las condiciones de vida de la población rural con cambios genéticos en los caprinos, planes de viviendas para los crianceros con paneles solares, refugios para animales, huertas familiares, mantenimiento en los caminos de tierra (rutas provinciales), construcción de escuelas y postas sanitarias rurales, entre otras–, han generado prácticas de dependencia con el Estado, una tendencia a la mercantilización gradual de los intercambios y la introducción de nuevos controles técnicos. La falta de continuidad de estos programas con los cambios de gobierno ha impedido concretar muchos de los proyectos. Por otra parte, la irresolución de la problemática estructural que afecta a los productores –tenencia precaria de la tierra y problemas en la comercialización de su ganado caprino– obstaculiza o impide la producción de cambios profundos que alteren la situación de pobreza estructural



de buena parte de la población rural. Al respecto, un técnico territorial manifestaba estas inquietudes:

A veces aparece Desarrollo Social y junto con eso los fondos y después desaparecen [...], con el INTA siempre trabajamos en asistencia técnica, con sanidad, Prohuerta, etc. Con la provincia también articulamos con Producción o Bienestar Social [...] pero a veces se corta [...]. Casi siempre trabajamos articuladamente [...]. Durante el gobierno de Verna se trabajó muy articuladamente con créditos del Banco Mundial, con el PROINDER, mejoramiento de viviendas, corrales en Puelén, Chos Malal y La Humada [...]. El tema es también que tenemos el problema de la tenencia de la tierra, si no sos propietario de la tierra se complica que te den los fondos [...]. Hay zonas que son muy apropiadas para el caprino [...], nosotros no queremos reemplazarlo, queremos fomentar la producción local, apuntalarla, con infraestructura, mejorarla. (Técnico territorial, entrevista realizada en 2018)

En el caso pampeano, la producción de cabras alcanzó las 89.000 cabezas en 2015 y bajó a 47.400 cabezas en 2018 (Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de La Pampa, 2019), concentradas mayoritariamente en los departamentos del extremo oeste, en la microrregión 4. Se viene registrando, en los últimos quince años, una variabilidad en la cantidad de caprinos, con tendencia a la baja. Por el contrario, se ha incrementado el ganado bovino. Desde la perspectiva del Estado “la microrregión 4 es la más vulnerable en términos productivos, ya que más allá de sus escasos volúmenes y diversificación productiva, el sector ganadero, principal sector económico, se encuentra en crisis” (Gobierno de La Pampa-CFI, 2013:126).

Del total de caprinos movidos con guía en el año 2013, se destinaron al frigorífico regional un 56%, a la venta en feria un 25%, a *otros* –intermediarios y ambulantes– un 10% y a invernada un 9% (Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de La Pampa, 2015). El problema es que la

mayor parte de los intercambios no se encuentran registrados ya que circulan por canales informales.

Actualmente, quienes realizan la zafra de chivitos entre noviembre y enero son intermediarios que provienen del sur de Córdoba y San Luis, General Alvear y 25 de Mayo y arriban hacia los puestos del extremo oeste pampeano. La dispersión de los crianceros, la ausencia de camiones en las explotaciones y la oferta atomizada de animales potencian relaciones mercantiles de tipo monopsónicas y duopsónicas.<sup>3</sup> Los compradores acopian y trasladan la producción hasta los frigoríficos, *matarifes* o carnicerías. Las reses terminan en los grandes centros de consumo del centro del país. Ante las dificultades de comercialización generadas con los ambulantes e intermediarios a mediados del año 2000, el Estado provincial decidió construir un frigorífico regional. A continuación, avanzamos en el análisis de esa política pública, sus problemáticas y sus principales logros.

### **El frigorífico de Santa Isabel: problemáticas y aprendizajes**

Ante la problemática de la comercialización, el Estado provincial –a través del Ministerio de la Producción y la Ley Caprina Nacional– está implementando el Programa de Desarrollo Sustentable de la Actividad Caprina y Ovina, que tiene como foco la comercialización de los productos a través del frigorífico Santa Isabel y el acompañamiento a los productores. Entre los principales objetivos se pretende: recuperar la actividad en toda su cadena de valor; transformar las majadas de consumo en majadas comerciales; incrementar los índices de eficiencia productiva; capacitar

---

<sup>3</sup> En este tipo de mercados existe un comprador o demandante de los productos o, en ocasiones, son solo dos demandantes, por lo que adquieren rasgos de competencia imperfecta y ésta incide en la definición del precio final en perjuicio de los oferentes.

al sector en implementación en nuevas tecnologías; formar grupos de criadores dentro de un marco productivo; impulsar a los productores a integrar la cadena de valor conjuntamente con la industria; capacitar a los productores en manejo, sanidad, genética y nutrición; fomentar la comercialización y consumo de carne ovina y caprina y generar interés por el aprovechamiento de los productos secundarios –lana, fibra, leche, cuero, quesos y guano– (Ministerio de la Producción, 2019).

Debe recordarse que, en el año 2004, en el contexto de mayor presencia estatal a escala nacional y la persistencia de las asimetrías en la comercialización de caprinos, el Estado provincial inauguró un frigorífico de ganado menor en las proximidades de Santa Isabel. En este marco, a partir de un proyecto del Ministerio de la Producción de la provincia, se construyó la planta y se conformó una empresa para su administración, manejo y desarrollo.

El principal destino de la producción de la faena de pequeños rumiantes (inicialmente caprinos, luego se sumaron los ovinos) es el mercado externo. A partir del año 2009 se han ampliado los mercados para exportación hacia Kuwait y Angola. Además, se han habilitado nuevos destinos para el mercado externo: Costa de Marfil, Brasil, Saint Marteen. Los principales productos que procesa y comercializa el frigorífico Santa Isabel son los chivitos y corderos y, en menor medida, cabrillonas, borregos y animales adultos; recientemente se incorporaron ciervos colorados, llamas y vizcachas. Como subproductos, se aprovechan los cueros y en ocasiones las menudencias (Dominguez, 2013).

El establecimiento posee tránsito federal (SENASA), con lo cual se encuentra habilitado para vender en todo el territorio nacional, y para algunos destinos de exportación a terceros países. Se comercializan chivitos en época de zafra, de noviembre a marzo, en el mercado local de Santa Isabel, en carnicerías y supermercados de toda la provincia de La Pampa y en distribuidores mayoristas de Buenos Aires. Además, se han logrado nuevos canales de

comercialización en las provincias de Mendoza y San Juan, destinados a distribuidores mayoristas. El frigorífico posee una boca de expendio al público en la misma planta, para el turismo de paso. Con exportaciones de cabras y ovejas, se logra trabajar en períodos en que no hay alta zafra de chivitos o corderos. De acuerdo con los técnicos entrevistados:

Exportamos a Kuwait las chivas grandes, tenemos que pedir la habitación y nosotros podemos exportar [...] me mandan enteros los animales allá lo fraccionan [...] El frigorífico hace llamas, ciervos y vizcachas también [...] para cubrir los baches de invierno de faena. (Empleada del frigorífico, entrevista realizada en 2015)

El frigorífico se ha orientado a la oferta de productos genéricos sin marcas; sus principales canales de comercialización son los mayoristas. También trabaja con supermercados locales, carnicerías y cadenas de carnicerías, pero en menor proporción que los primeros.

Durante los primeros años de gestión, el establecimiento enfrentó serias dificultades para obtener caprinos de forma permanente. Una de las razones radicaba en el corrimiento de la frontera pecuaria hacia el extremo oeste, ya que en el área circundante al frigorífico predominaba el ganado bovino. De este modo, para acceder al ganado en pie, el frigorífico debió adquirir dos camiones para que llegasen hacia la zona productora –los departamentos al oeste de la microrregión 4– donde se encontraban los productores atomizados en los puestos. En este contexto no se había contemplado que buena parte de los puesteros carecía de transporte propio y que, desde hacía varias generaciones, vendían su producción a intermediarios y ambulantes, con quienes tenían acuerdos preestablecidos.

Otra problemática fue que se minimizó la informalidad del sector. Las ventas de animales se efectúan mayoritariamente fuera del circuito comercial legal, y para comercializar en el frigorífico los crianceros necesitan una certificación de la sanidad de los caprinos. Solo una minoría

de productores está inscrita en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como monotributista. La falta de documentación es un impedimento para la venta de sus chivitos al frigorífico.

Además, los técnicos que manejaban el emprendimiento buscaban convencer a los crianceros para que realicen dos pariciones anuales, sin considerar que este tipo de prácticas implicaba, ente otros factores, una mayor demanda de trabajo y de pasturas y una redefinición de las estrategias de reproducción social en su conjunto.

A pesar de estas dificultades, la instalación del frigorífico alteró –al menos parcialmente– las relaciones entre los productores y los intermediarios. Por un lado, permitió establecer un precio sostén, de referencia. Ante la subida del precio de los animales, algunos acopiadores dejaron de llegar hasta las zonas más occidentales de la microrregión 4. En este contexto, los crianceros se quedaron sin poder comercializar los chivitos, pues el establecimiento industrial no poseía la capacidad de absorción de la totalidad de la producción.

En este escenario, la percepción de los crianceros respecto al papel del frigorífico es generalmente negativa:

El tema es que no entran todos los chivos en un camión y nos dejan esperando [...] y ¿qué hacemos con los animalitos si no los podemos sacar para fin de año? A más de uno nos plantó [...] entonces seguimos con los ambulantes, pagan menos pero son confiables y no te dejan esperando. (Criancero de La Humada, entrevista realizada en 2009)

En el año 2019 se conformó la Cooperativa La Comunitaria, que reúne a más de cien personas, miembros de familias rurales de los departamentos de Puelén, Limay Mahuida, Chalileo, ChicalCó, Curacó y Loventué que se han sumado al Movimiento de Trabajadores Excluidos –rama Rural. En una reunión realizada en febrero de 2020, en Santa Isabel, planteaban que “no pudieron vender ni un solo ejemplar en el Frigorífico desde hace años. Es necesario

lograr un acuerdo de precios justos para poder utilizar el frigorífico. Esto beneficiaría a todos y solucionaría muchos problemas de comercialización” (Diario La Arena, 10/02/2020). Para los crianceros es muy bajo el precio que paga el frigorífico, en especial para las familias que tienen pequeñas majadas, por eso prefieren continuar vendiendo a los viejos intermediarios.

Desde la mirada de los empleados del frigorífico:

La empresa aporta trabajo genuino [...] está en el medio de los pueblos, para la gente del campo es una posibilidad con la cabra grande [...] no tanto con los chivos porque siguen vendiendo a viejos compradores [...] es muy difícil cambiarles la mentalidad. (Empleada del frigorífico, entrevista realizada en 2015)

A pesar de estas dificultades, se ha reducido levemente la relación asimétrica y el intercambio desigual entre los viejos intermediarios y los puesteros. De este modo, la intervención del Estado –más allá de las dificultades que ha atravesado, especialmente por desconocimiento de las prácticas productivas, culturales y vinculares de los crianceros– ha generado una alternativa de faena y venta de los chivitos en el oeste pampeano. Si se hubieran reconocido los rasgos, modalidades, sistemas productivos y prácticas de los crianceros, los resultados de esta política pública seguramente hoy serían diferentes. Mientras tanto, para garantizar el uso de la capacidad instalada, el frigorífico diversificó la producción y los mercados, e intenta lentamente incorporar valor agregado, a través de cortes diferenciados.

## Reflexiones finales

El mundo de los y las crianceros/as, lejos de ser una realidad cristalizada, se encuentra atravesando profundos cambios en su dinámica interior y exterior. Por ello, la

realidad campesina no debe ser entendida como un mundo con dinámica propia sino como un devenir en el que se generan diversas influencias de la sociedad que lo contiene (Cáceres *et al.*, 2006). A pesar de ser un sujeto históricamente subordinado, no se adapta de manera pasiva a los cambios, pues desarrolla permanentemente estrategias para acomodarse de la mejor manera posible a los obstáculos, o bien los resiste. La transformación en las condiciones de existencia campesina se expresa en los nuevos conflictos sociales en torno a los recursos y en la construcción de nuevas redes urbano-rurales, de dependencia y clientelares, que redefinen toda la representación cotidiana del mundo campesino tradicional.

En los últimos años, debido a la expansión capitalista y la descampesinización, se ha acentuado la emigración de los jóvenes y el proceso de disminución de explotaciones agropecuarias. Abrumados por la falta de posibilidades y de estímulos, abandonan el campo y la forma de vida heredada de sus padres, pasando a engrosar los bolsones de pobreza de los centros poblados y provocando el envejecimiento rural (González Coll, 2008; Cáceres y Rodríguez-Billela, 2014). Estos procesos devienen en nuevas prácticas y reacomodamientos en el grupo doméstico, que suponen mayores articulaciones con el mundo urbano, dobles resistencias campo-pueblo e ingresos extraprediales a través de transferencias del Estado (Comerci, 2017).

La permanencia criancera en el espacio rural se explica, fundamentalmente, por la flexibilidad en el diseño de sus estrategias y, en especial, en su producción caprina, destinada al autoconsumo y a la venta. Cabe recordar que más de la mitad de las explotaciones dedicadas a la cría de ganado caprino destinan la producción al consumo doméstico (INDEC, 2019).

El avance del proceso de mercantilización genera nuevas relaciones y altera las preexistentes con agentes que, durante muchas décadas, han interactuado con estos sujetos. Los y las campesinos/as sobreviven a las crisis gracias

a las múltiples soluciones que ponen en juego, las cuales expresan distintas formas de flexibilidad de adaptación a distintas situaciones para reproducir su modo de vida y el apoyo y ayuda mutua entre distintas familias que conforman las comunidades. Estas particularidades forman parte de la naturaleza campesina (Shanin, 2008).

Los conocimientos de los recursos del lugar que poseen los crianceros los convierten en portadores de una cultura de la cría del ganado menor. Con saberes ancestrales internalizados, los y las crianceros/as constituyen sujetos que han sabido adaptarse a las inclemencias climáticas y cambios ambientales, y han resistido a los cambios de los modelos político-económicos y sus dinámicas fronteras productivas. Como resultado de estos procesos son sujetos que persisten-resisten en el sistema capitalista con alta vulnerabilidad social (Comerci, 2019).

El extremo Oeste de La Pampa constituye un espacio pastoril en el que persisten/resisten formas de vida y de organización territorial comunitaria, donde las relaciones capitalistas adquieren también una configuración singular. Las modalidades de intercambio con los *mercachifles* e intermediarios expresan vínculos que van más allá de la mera ecuación económica. Estas interacciones no son producto del cálculo racional de sus agentes sino construcciones que suponen la reproducción de intencionalidades y sentidos, que parten de elecciones prácticas aprendidas a través del tiempo y experimentadas en la cotidianeidad. La alternativa de venta de los animales en el frigorífico regional, junto con las mejores comunicaciones hacia las localidades, han reducido la relación asimétrica entre comerciantes y productores. Sin embargo, los mecanismos de subordinación no son meramente económicos, sino que tienen dimensiones sociales y culturales que influyen a la hora de decidir a quién comprar los artículos de consumo y a quién vender su producción.

Si bien se han generado políticas públicas destinadas a mejorar la comercialización de los caprinos con la



construcción del frigorífico regional, que además busca dar valor agregado a la producción, no se han alterado en forma significativa las relaciones de dependencia entre vendedores ambulantes, intermediarios y crianceros. La persistencia de una demanda estacional y duopsónica, el mal estado de los caminos y la atomización de los productores dificultan hallar soluciones a esta problemática que impide un desarrollo regional integrado. Sin dudas, el empobrecimiento campesino brinda las condiciones para que se desarrollen estas relaciones de dependencia con los comerciantes, acopiadores e intermediarios, quienes continúan aportando recursos determinantes para su reproducción social.

## Bibliografía

- Arzeno, M. (2018). “El concepto de territorio y sus usos en los estudios agrarios”. En Castro, H. y Arzeno, M. (Comps.) *Lo rural en redefinición. Aproximaciones y estrategias desde la Geografía* (pp. 95-126). Buenos Aires: Biblos.
- Bedotti, D., Gómez Castro, A., Sánchez, M., García, A. y Martos, J. (2005). “Aspectos sociológicos de los sistemas de producción caprina en el Oeste pampeano (Argentina)”. *Archivos de Zootecnia*, 54(208), 599-608.
- Bendini, M. y Steimbregger, N. (2010). “Dinámicas territoriales y persistencia campesina: redefinición de las unidades y espacios de trabajo de los crianceros en el norte de la Patagonia”. *Revista Transporte y Territorio*, (3), 59-76. Recuperado de <https://doi.org/10.34096/rtt.i3.246>.
- Bendini, M., Tsakoumagkos, P. y Nogues. (2004). “Los crianceros transhumantes de Neuquén”. En Bendini, M. y Alemany, C. (Coords.), *Crianceros y chacareros en la Patagonia* (pp. 23-39). Cuadernos GESA N° 5. Buenos

Aires: La Colmena.

Recuperado de <https://bit.ly/3oHCyY0>.

- Braticevic, S. (2017). "Frontera, frente y formación social de fronteras. Aproximación a los diferentes conceptos a partir del avance productivo reciente en el Norte Argentino". En Braticevic, S., Tommei, C. y Rascovan, A. (Comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 209-228). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Cáceres, D. y Rodríguez-Billela, P. (2014). "Acceso y apropiación del agua en comunidades rurales pobres de Argentina central. Transformaciones y conflictos". *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV(45), 359-395.  
<https://doi.org/10.22136/est002014379>
- Cáceres, D., Sillvetti, F., Soto, G. y Ferrer, G. (2006). *Y vivimos de las cabras. Transformaciones sociales y tecnológicas de la capricultura*. Buenos Aires: La Colmena.
- Castro, H. y Arzeno, M. (Comps.) (2018). *Lo rural en redefinición. Aproximaciones y estrategias desde la Geografía*. Buenos Aires: Biblos.
- Cepparo, M. E. (2010). "La marginalidad. La complejidad del proceso y la identificación del concepto". En Cepparo, M. E. (Comp.), *Rasgos de marginalidad. Diferentes enfoques y aportes para abordar su problemática. Malargüe, un ejemplo motivador* (pp. 19-39). Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Comerci, M. E. (2015). "Relaciones de intercambio en el oeste pampeano: el papel de los ambulantes". *Estudios Socioterritoriales*, (18), 13-29.
- Comerci, M. E. (2017). "Territorialidades campesinas, los puestos en el oeste pampeano". *Revista de Geografía Norte Grande*, (66), 143-165.
- Comerci, M. E. (Comp.) (2018). *Estrategias en espacios de borde*. Santa Rosa: EdUNLPam.
- Comerci, M. E. (2019). "Crianceros". En Salomón, A. y Mezlera, J. (Eds.), *Diccionario del agro iberoamericano*

- (en línea). Buenos Aires: Teseopress. Recuperado de <https://bit.ly/344NIym>.
- Diario La Arena. (10/02/2020). “Crianceros piden al estado que paguen por chivas muertas”. Recuperado de <https://bit.ly/3443edH>.
- Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de La Pampa. (2015). Anuario Estadístico de La Pampa 2014. Versión digital. Santa Rosa. Recuperado de <https://bit.ly/3n9PbL7>.
- Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de La Pampa. (2019). Anuario Estadístico de La Pampa 2018. Versión digital. Santa Rosa. Recuperado de <https://bit.ly/3gAltLB>.
- Domínguez, F. (2013). *Cadena de valor de la llama en La Pampa*. Santa Rosa: Instituto de Promoción Productiva, Gobierno de La Pampa.
- Gobierno de La Pampa-CFI. (2013). Estudio Integral de la provincia de La Pampa y sus Microrregiones. Santa Rosa: Subsecretaría de Planeamiento – Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de <https://bit.ly/342yMk3>.
- Gobierno de La Pampa-CFI. (2014). *La Pampa... una mirada al horizonte. Estrategias para el futuro*. Santa Rosa: Subsecretaría de Planeamiento – Consejo Federal de Inversiones. Recuperado de <https://bit.ly/3gzP5tO>.
- González Coll, M. (2008). “Crianceros trashumantes patagónicos. Un modo de producción que se resiste a desaparecer”. *Revista Tefros*, 6(1), 1-15.
- Gordillo, G. y Leguizamón, J. (2002). *El río y la frontera. Movilizaciones aborígenes, obras públicas y Mercosur en el Pilcomayo*. Buenos Aires: Biblos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina. (2010) Resultados definitivos. Recuperado de <https://bit.ly/3gyPIZW>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina. (2019). Censo Nacional Agropecuario 2018. Resul-

- tados preliminares. Buenos Aires. Recuperado de <https://bit.ly/3qLwUWH>.
- Martins, H. (2012). *La decolonialidad de América Latina y la heterotopía de una comunidad de destino solidaria*. Buenos Aires: Fundación CICCUS/ Estudios Sociológicos.
- Massa, L. (2010). “Estrategias de reproducción social y satisfacción de necesidades. Parte I: Controversias conceptuales, polémicas prácticas”. *Revista Perspectivas Sociales / Social Perspectives*, 12(1), 103-140.
- Ministerio de la Producción. (2019). Programa de desarrollo sustentable de la actividad caprina. Recuperado de <https://bit.ly/3m4OKAA>.
- Morales, D. y Scopel, I. (2009). “A territorialização da agricultura moderna no Piauí”. En Bernardes, J. y Filho, J. (Orgs.), *Geografias da soja II* (pp. 89-113). Rio de Janeiro: Arquímedes.
- PlaNet Finance (2011). Caracterización del sector caprino en la Argentina. Recuperado de: <https://bit.ly/35fKatC>.
- Shanin, T. (2008). “Lições camponesas”. En Paulino E. T. y Fabrini, J. E. (Orgs.), *Campesinato e territórios em disputa* (pp. 23-47). Sao Pablo: Expressão Popular.
- Tiscornia, L., Nievas, I., Álvarez, G., Brizzio, J., Vecchia, M. y Percaz, J. (2000). “Los estancieros de la provincia de Neuquén. Vigencia de la gran propiedad territorial”. *Cuadernos del PIEA*, (12), 9-42.
- Tommei, C. (2017). “Primeras aproximaciones al estudio de los bordes en centros patrimoniales”. En Braticevic, S., Tommei, C. y Rascovan, A. (Comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 167-184). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Torres, L., Pessolano, D. y Moreno, M. (2014). “Transformaciones territoriales y reproducción social del campesinado en espacios extra-pampeanos de tierras secas (Argentina)”. Aportes para el debate. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (40), 37-76.

# La estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali

*¿Una forma de disciplinar la acción política de la comunidad campesina?*

ANDREA JARAMILLO GÓMEZ<sup>1</sup>

## Introducción

La conservación de áreas protegidas plantea cuestiones eminentemente políticas y sociales. Cuando se habla de conservación se habla de conflictos, disputas e intereses contrapuestos (Ferrero, 2014). Pasa algo muy similar si nos aproximamos al proceso de expansión de la frontera agrícola, el cual es de naturaleza compleja, dado que se encuentra atravesado por una variedad de conflictos (Salizzi, 2017), donde se contraponen diversas representaciones sociales y narrativas (Porcaro, 2017).

Dos de las presiones más significativas al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (en adelante, SINAP) se encuentran asociadas a los procesos de expansión de la frontera agrícola y de ocupación (Personería Municipal, 2014). En el Parque Farallones, especialmente el área que se ubica en la zona rural de la ciudad de Cali, la expansión de la frontera agrícola se vincula fuertemente a la identidad cultural de la comunidad campesina que allí habita. Ahora bien, el proceso de ocupación que se ha dado al interior del Parque se encuentra

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

vinculado a dos fenómenos: (i) la pugna de una parte de la población urbana caleña (no campesina y en situación de pobreza) por acceder a una porción de suelo que les permita tener una vivienda; (ii) el desplazamiento forzado de varias familias campesinas, provenientes de otros departamentos, quienes también participan del proceso de expansión de la frontera agrícola. La forma en que la autoridad de Parques Nacionales ha enfrentado estos dos complejos procesos de expansión de la frontera agrícola y ocupación, se ha dado a partir de dinámicas, esquemas y políticas contradictorias que han intensificado la conflictividad local.

Este texto pretende abordar de forma crítica la estrategia territorial de Uso, Ocupación y Tenencia (en adelante, UOT), llevada a cabo por la autoridad de Parques Nacionales en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali (Colombia), durante el periodo 2012- 2017; para enfrentar los procesos de expansión de la frontera agrícola y de ocupación que se dan al interior del mismo. Se propone confrontar el discurso que subyace en la estrategia de UOT con el esquema institucional de gestión de Prevención, Vigilancia y Control (en adelante, PVC). Esta confrontación nos permitirá evidenciar la conflictividad socio-ambiental que se da al interior del Parque y que se ve exacerbada por el conjunto de decisiones y procedimientos de naturaleza ambivalente que tiene lugar en el territorio.

El análisis propuesto se articulará acorde con la siguiente estructura. En primer lugar, se caracterizará el territorio objeto de la estrategia, es decir, el Parque Nacional Natural Farallones de Cali (en adelante Farallones o el Parque). En segundo lugar, se hará una caracterización del conflicto socio-ambiental que se vive al interior del Parque, ante el cual surge la necesidad de implementar la estrategia de UOT. En tercer lugar, se abordará la estrategia de UOT desde una perspectiva integral, tratando de entender sus cuellos de botella, así como sus alcances y limitaciones. En último lugar, se harán algunas reflexiones desde la perspectiva de la ecología política y se cerrará con unas breves conclusiones.

## Generalidades del Parque Nacional Natural Farallones de Cali

Farallones de Cali es un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP). Fue creado en el año 1968 por medio de la Resolución 092 (1968), con la finalidad de “preservar la flora, la fauna, el caudal de los lagos y los ríos, las bellezas escénicas naturales y los yacimientos arqueológicos”. Su ubicación geográfica es el departamento del Valle del Cauca, sobre la cordillera occidental de los Andes (suroccidente colombiano), abarcando los municipios de Cali, Jamundí, Dagua y Buenaventura (Figura 1). Tiene una extensión de 196.429 hectáreas aproximadamente, lo que lo convierte en el área protegida más grande del departamento del Valle del Cauca.

Figura 1. Ubicación geográfica del Parque Nacional Natural Farallones de Cali



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia (s.f.).

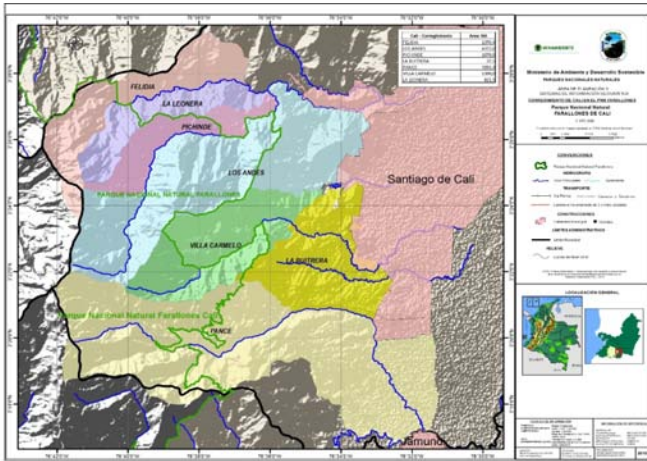
El objetivo fundamental por el cual se creó el Parque tiene que ver con la protección y conservación del recurso hídrico y la biodiversidad. Son más de 30 ríos los que nacen en Farallones. El suroccidente colombiano depende de su abastecimiento. En suma, recurso hídrico y biodiversidad ofrecen múltiples bienes y servicios ecosistémicos a diferentes poblaciones del Valle del Cauca (Varela, 2017). Se debe aclarar que este trabajo analizará únicamente la problemática que se da al interior de la zona rural de la ciudad de Cali que hace parte de Farallones, que presenta simultáneamente vulnerabilidad social y degradación ambiental, lo cual ha hecho que la estrategia UOT tenga un enfoque prioritario en esta porción espacial.

En Farallones existe un modelo de conservación bastante restrictivo que involucra una amplia gama de prohibiciones para las poblaciones que lo habitan. Únicamente se permiten las actividades de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control (Decreto 1076, 2015). Para determinar cuáles de estas actividades tendrán lugar en cada porción territorial, el plan de manejo del Parque (instrumento rector de planificación) adoptado a través de la Resolución 049 (2007), establece seis tipos de zona de manejo: intangible, primitiva, histórico-cultural, de recuperación natural, de recreación general exterior y de alta densidad de uso.

Antes de la creación del Parque (en el año 1968), en la zona rural de la ciudad de Cali ya existía población colona campesina proveniente de los departamentos de Cauca y Nariño, que se había asentado allí desde el año 1880 (Parques Nacionales Naturales de Colombia, s.f.). La zona rural que habitaron comprende los corregimientos de Panace, La Buitrera, Villa Carmelo, Los Andes, Pichindé, Felidia y La Leonera (Figura 2). Estos siete corregimientos rurales, habitados en gran parte por comunidades campesinas, hacen parte de la periferia y han padecido históricamente la ausencia del Estado.



Figura 2. Corregimientos de la zona rural de Cali que hacen parte del Parque Nacional Natural Farallones de Cali



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia (s.f.).

Ello ha implicado que estas comunidades vivan en condición de vulnerabilidad permanente, pues no cuentan con instituciones que hagan valer sus derechos (García Villegas y Espinosa, 2013). Esta situación de vulnerabilidad se agudiza si se considera que, desde que el territorio se convirtió en un Parque Nacional, están prohibidas todas las actividades antrópicas que impliquen modificaciones o alteraciones al medio ambiente.<sup>2</sup> Esto quiere decir que todas las actividades productivas se prohíben, entre ellas la agricultura. Se trata del principal medio de sustento y de expresión cultural de la comunidad campesina, a través del cual le atribuyen sentido al territorio, convirtiéndolo en su espacio vital e integral. Adicionalmente, se prohíben todas las mejoras en

<sup>2</sup> Históricamente las áreas protegidas fueron declaradas y delimitadas sin consultarlo previamente con las comunidades que ancestralmente las han habitado (Díaz Cano, 2008; Desmet, 2014).

las infraestructuras que soportan los escasos y limitados servicios, tales como: alumbrado, acueducto, saneamiento básico, vías, entre otros. Se prohíbe, incluso, que se mejoren o repararen viviendas deterioradas que ponen en riesgo a sus habitantes.

Tal como ya se anticipó, el territorio objeto de análisis no se encuentra habitado únicamente por colonos campesinos. El Parque ha sido poblado por una gran cantidad de ciudadanos caleños en situación de pobreza, que han ocupado el territorio -a pesar de los marcos prohibitivos- aprovechando la debilidad institucional (falta de recursos, de personal y planeación territorial precaria). Una de las causas estructurales de este fenómeno lo encontramos en los procesos de urbanización capitalista, donde la renta del suelo determinó la forma de organización, uso y acceso al mismo (Foladori, 2001). Esto generó que el derecho a la ciudad quedara supeditado a cumplir con condiciones socioeconómicas asociadas al nivel de ingreso. En ese sentido, la fuerza de trabajo sometida a la precarización laboral y a bajos ingresos, se vio obligada a desplazarse a zonas periféricas, entre ellas, Farallones.<sup>3</sup> Adicionalmente, al Parque han llegado poblaciones campesinas provenientes de otros departamentos, a causa del desplazamiento forzado que generó el conflicto armado, las cuales participan activamente del proceso de expansión de la frontera agrícola. Este fenómeno de desplazamiento masivo hacia el Parque ha generado que se construyan una gran cantidad de infraestructuras, que han transformado su paisaje y varias dinámicas que ocurren dentro del mismo. Los ecosistemas que alberga el Parque se han afectado a causa de la deforestación, los vertimientos y la degradación del suelo, entre otras.

---

<sup>3</sup> El hecho de que la zona rural del Parque se encuentre tan cerca del centro urbano de la ciudad de Cali, y que tenga condiciones climáticas tan favorables por estar sobre el sistema montañoso, ha sido clave para que esto suceda (Personería Municipal, 2014).

La máxima autoridad al interior del territorio es Parques Nacionales Naturales de Colombia. En el marco de un sistema de gobierno unitario, esta entidad del nivel central se encuentra adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), lo cual quiere decir que cuenta con autonomía administrativa y financiera para gestionar el SINAP. Al estar adscrita al MADS, sigue sus lineamientos en materia de política pública. Para cumplir sus objetivos y misiones, la autoridad de Parques opera a través de diferentes unidades de gestión territorial: nivel central, nivel territorial y nivel local. El nivel central se encuentra en la punta de la pirámide jerárquica, pues dirige a las direcciones territoriales, las cuales se encuentran divididas por regiones: Amazonía, Andes Occidentales, Andes Nororientales, Caribe y Pacífico. Cada una de estas direcciones territoriales administra el conjunto de Parques que tiene cada región. A su vez, cada territorio que conforma un Parque Nacional tiene una unidad de gestión que vamos a entender como unidad local. Para el caso de estudio, el nivel o unidad local es el andamiaje institucional que se encarga de administrar el Parque Farallones de Cali, el cual hace parte de la Dirección Territorial Pacífico.

## **Caracterización del conflicto socio-ambiental**

En este acápite, siguiendo las pautas de Merlinsky (2013), se aborda brevemente la compleja trama de intereses que se encuentran en disputa en Farallones, y que terminan definiendo el conflicto socio-ambiental que se vive, en relación con los procesos de expansión de la frontera agrícola y de ocupación. En ese orden de ideas, se analizan los elementos estructurales del conflicto y algunas de las articulaciones y tensiones que se han dado entre los actores sociales y los actores institucionales, en torno al uso y acceso a los recursos naturales. “La comprensión del territorio requiere

entonces no solo la ‘foto’ actual, sino también la trayectoria histórica de la dimensión humana y natural” (Paruelo, Jobbágy y Lathera, 2014:12). Antes de pasar a bosquejar la problemática, es importante dejar por sentado que el conflicto se piensa o analiza desde una perspectiva constructivista que lo entiende como parte esencial de la vida social y de las relaciones entre las comunidades y el Estado (Psathakis *et al.*, 2010). Desde esta óptica, el conflicto puede ser una potente herramienta de transformación social y democrática, si el mismo se entiende como una oportunidad y no como algo esencialmente negativo que debe ser resuelto de inmediato. En las palabras del autor:

[...] transformar el conflicto en oportunidad, para el desarrollo democrático, supone poner el foco no sólo en la lucha visible sino en las causas relacionales, institucionales, estructurales, culturales que llevan a los actores sociales a confrontar alrededor de derechos e intereses contrapuestos. (Psathakis *et al.*, 2010:21)

De esta manera, el concepto de conflicto como una herramienta de transformación, a partir de su abordaje dialógico, apunta tanto a visibilizar como a empoderar a los actores más débiles; así como a generar cambios institucionales que integren normas y procesos más democráticos e incluyentes. Teniendo esto en perspectiva, pasaremos a analizar el modelo de conservación partiendo de su base histórica.

A lo largo del tiempo, ha existido una relación paradigmática entre la conservación de áreas protegidas y la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades locales que habitan al interior de las mismas. En Farallones existe una suma de tensiones y conflictos que surgen a partir de la incompatibilidad de las prácticas socioeconómicas de la comunidad campesina con los usos y actividades permitidas por el modelo hegemónico de conservación ambiental. Se trata de un problema de naturaleza territorial y ambiental, que genera disputas políticas, sociales y

culturales, donde se debate quién decide qué en los territorios, y las formas de vida de quién son válidas (Merlinsky, 2013). En esta problemática subyace la contraposición de ideas e imaginarios en torno a la ecuación ambiente, territorio y sociedad.

El modelo conservacionista de Farallones<sup>4</sup> es de índole fundamentalista y, en él, subyace una ontología que divide o separa drásticamente a la naturaleza de la sociedad y a la naturaleza de la cultura, al punto de considerarlas antagónicas (Foladori, 2005; Escobar, 2010; Ferrero, 2014). Responde a perspectivas igualmente fundamentalistas como la ecología profunda y el preservacionismo, que suelen considerar que las leyes naturales tienen una superioridad ética con respecto a las leyes sociales o culturales (Foladori, 2005). Asociado a ello, la intervención humana en áreas protegidas ha sido considerada como algo negativo. Por esta razón, se han creado marcos normativos de gestión ignorando que, dentro de ellas, hay rastros humanos (Diegues, 2000; Ferrero, 2014). Detrás de esta lógica encontramos actitudes propias del nacionalismo de la posguerra, el imperialismo territorial occidental (Cosgrove, 2008) y las ideas e imaginarios románticos que representaban un paisaje con una naturaleza idílica, sublime, salvaje, virgen (no intervenida), y ante todo intemporal (Cosgrove, 2008; Ferrero, 2014). Esta idea de paisajes prístinos desconoce por completo que estos son, en realidad, “paisajes antropogénicos producto de actividades humanas que han modificado su entorno natural generación tras generación” (Ferrero, 2014:15).

A pesar de lo anterior, en la actualidad existe un nuevo paradigma conservacionista que empezó a florecer en las últimas décadas. Este nuevo paradigma es de naturaleza participativa, pues involucra a las comunidades locales en la protección de la biodiversidad, por medio de políticas y programas de manejo conjunto (Ferrero y de Micco, 2012;

---

<sup>4</sup> Al menos el que se dirige a la comunidad campesina no perteneciente a grupos étnicos.

Ferrero, 2014; Trentini, 2015). Las comunidades pasan a ser percibidas como aliadas de la conservación, debido al conocimiento que tienen en relación con las ecologías locales (Ferrero y de Micco, 2012). En este nuevo paradigma se encuentra una noción amplia de territorio, pues es posible que dentro de él evolucionen de manera conjunta tanto los ecosistemas como las comunidades, a través de sus culturas y de sus saberes ancestrales (Trentini, 2015). Paradójicamente, este nuevo paradigma también opera en los Parques Nacionales de Colombia desde el año 2001, a través de la política de participación social en la conservación (Parques Nacionales de Colombia, 2001), la cual involucra a las comunidades indígenas y afrocolombianas en los programas de estrategias especiales de (co)manejo. Ello se debe al amplio reconocimiento que les otorga la Constitución colombiana a estas comunidades étnicas, como sujetos político-culturales.<sup>5</sup> Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las comunidades campesinas, las cuales fueron excluidas de las dinámicas de construcción conjunta de los planes de ordenamiento territorial de los Parques. Esto se encuentra íntimamente relacionado con la brecha de reconocimiento que tiene la comunidad campesina, pues constitucionalmente no se encuentra incluida como sujeto cultural y político. En ese orden de ideas:

[...] hay una visión según la cual los grupos étnicos si [*sic*] pueden cohabitar y contribuir a la conservación de la naturaleza, mientras que el campesino mestizo pareciera estar siendo visto como un inevitable depredador de los recursos naturales que allí se encuentran. (Fuentes, 2018:53)

En suma, no hay reconocimiento de que los códigos culturales de la comunidad campesina contribuyen a la

---

<sup>5</sup> La Constitución Política de 1991 reconoció al Estado colombiano como pluriétnico y multicultural. Ello fue clave para reconocer los derechos étnicos y colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, otorgándole derechos territoriales a estos pueblos.

conservación del medio natural. A raíz de lo anterior, el relacionamiento de la entidad con la comunidad campesina de Farallones se dio a través de la estrategia de prevención, vigilancia y control (PVC). Esta estrategia es de naturaleza coercitiva y sancionatoria, obliga a las comunidades a suspender sus actividades agrícolas sin ofrecer alternativas socioeconómicas para su sustento. Su pilar para evitar la degradación ambiental producto de las actividades antrópicas es el proceso sancionatorio ambiental (Ley 1333, 2009).<sup>6</sup> Este tipo de relacionamiento irrumpe en la coherencia local del territorio, dado que las comunidades campesinas empiezan a ser consideradas únicamente desde la perspectiva de infractoras, destructoras de la naturaleza y carentes de arraigo al territorio. En ese sentido, la lógica sancionatoria nos permite viajar al corazón de la problemática, puesto que las comunidades campesinas emprendieron procesos de resistencia al interior del Parque, al ser sancionadas con demoliciones de sus hogares, aprehensiones de sus animales, decomisos de los materiales y diferentes tipos de multas.

Trazar la forma en que se dio este proceso de resistencia campesina resulta determinante para entender cómo se incorporó la problemática en la agenda pública, y como se originó la estrategia UOT. Dada la dificultad para encontrar información oficial, periodística y académica en torno al proceso de resistencia campesina que se vivió en el Parque, la siguiente descripción se basa en la experiencia laboral que tuvo la autora de este capítulo trabajando para Farallones<sup>7</sup>.

---

6 Un aspecto que vale la pena resaltar tiene que ver con el hecho que la autoridad ambiental, en este caso Parques Nacionales Naturales, cumple un doble rol en el proceso, dado que opera simultáneamente como juez (pues es quien toma la decisión final) y como parte (pues es dentro de su jurisdicción que se comete la infracción, la cual afecta los valores objeto de conservación, que soportan la misión de la entidad). Esto quiere decir que el principio de imparcialidad se ve seriamente comprometido, lo cual se considera una debilidad inherente al proceso mismo.

7 Durante el año 2017, la autora de este capítulo fue parte del equipo jurídico de la Dirección Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de

La resistencia campesina abarcó diversas formas. No acató las órdenes de suspender las actividades agrícolas. Por el contrario, amplió la frontera hacia nuevas hectáreas del territorio por medio de la introducción de nuevos cultivos y animales de engorde. Creó redes y articulaciones con las comunidades campesinas de todas las veredas y corregimientos de la zona rural de la ciudad, con la finalidad de organizarse políticamente y plantear nuevos modelos de conservación en los que fueran tenidas en cuenta. Realizó plantones en puntos estratégicos del Parque, a donde llevó pancartas y carteles con mensajes alusivos a los atropellos que vivían y a los reclamos de justicia que elevaban a las autoridades. Realizó bloqueos en varias de las vías de acceso al Parque, con la finalidad de impedir el paso de las autoridades de Parques Nacionales. Logró que esta entidad suspendiera las sanciones en el territorio mientras se lograba un espacio de diálogo.

El proceso de resistencia campesina que se vivía a escala local en Farallones se daba paralelamente a escala regional y nacional. A través de redes comunitarias, la escala de configuración del problema trascendió la esfera local. Los proyectos sociales y políticos de estas comunidades rurales se encontraron a nivel multiescalar para plantear una reestructuración radical del espacio socio-ambiental. Los aportes de Blanco (2007:48) complementan el entendimiento de esta dinámica: “En el espacio local confluyen actores cuya reproducción no está limitada necesariamente al ámbito local, esto es, actores cuyo ámbito de reproducción de su poder (político, económico o simbólico) puede ser la escala regional, nacional, supranacional o global” (p. 48). También agrega que “las dinámicas en una escala están crecientemente implicadas con otras escalas. Hablar de procesos locales, regionales, nacionales o aún globales carece de sentido; las

---

Colombia, específicamente del Parque Farallones de Cali. A grandes rasgos, en esta experiencia laboral, impulsó los procesos sancionatorios del Parque y apoyó la estrategia de UOT.



relaciones sociales son en verdad desarrolladas a través de las escalas antes que confinadas en ellas” (p. 49). La articulación de escalas a través de las redes es un aspecto central de la relación con el territorio.

Los reclamos de la comunidad campesina articulados en diferentes escalas están asociados a condiciones de desigualdad estructural, al menos por 5 razones: (i) problemas históricos para acceder a la tierra,<sup>8</sup> (ii) la brecha existente entre lo urbano y lo rural (ausencia del Estado), (iii) desconocimiento constitucional como sujeto político y cultural, (iv) vivir en medio de enfrentamientos de grupos armados que se apoderaban del territorio (Personería Municipal, 2014) y (v) amplificación de las condiciones de vulnerabilidad al vivir en un Parque Nacional que los sanciona por desempeñar actividades básicas de subsistencia.

El proceso de resistencia campesina que se ha dado al interior del Parque es interesante, pues a través de una expresión política se sostiene una visión y un sentido cultural del territorio en donde se resignifica la identidad colectiva de la comunidad campesina, la cual se apropia del parque convirtiéndolo en un auténtico espacio de representación; aquel que representa las contradicciones y discrepancias de vivir, concebir y percibir el parque (Oslender, 2002). La agenda territorial y política de la comunidad pasa también por revalorizar el Parque como ese espacio que han percibido y apropiado por los sentidos, a través del uso y

---

<sup>8</sup> El conflicto por el acceso a la tierra ha sido histórico al interior del Parque Farallones. Desde antes de su creación, ya existían colonos que argumentaban tener propiedad dentro de él. En los inicios del Parque, la nación le entregó al municipio de Cali los bienes baldíos donde se ubicaban reservas para proteger la hoya hidrográfica del Río Cali. A pesar de que existía una cláusula resolutoria que impedía que estos bienes fueran destinados a algo diferente que la preservación de dicha hoya, el municipio –a través de Invi-Cali– adjudicó a particulares la propiedad de un gran número de predios que impactan el área protegida del Parque (Personería Municipal, 2014). Esto ha sido alegado históricamente por la comunidad, quien resalta los graves problemas de corrupción e inequidad que impiden que accedan a la tierra aquellos que viven para trabajarla.

del trabajo de la tierra. Este proceso socioeconómico y cultural de apropiación del espacio es precisamente aquel que lo transforma en un territorio. Siguiendo a Blanco (2007), quien se basa en los planteamientos de Santos y Silveira:

Esta proyección que hace todo grupo social de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio. La apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica entonces la construcción de un territorio, su uso, su conversión en un “territorio usado”. (Santos y Silveira, 2004, en Blanco, 2007:42 y 43)

En ese orden de ideas, si la comunidad campesina ha territorializado el espacio históricamente a través de sus prácticas y saberes, el espacio de representación y de resistencia se defiende y se revela ante el modelo hegemónico de conservación, en el cual subyace aquel espacio concebido y planificado, guiado por una lógica de dominación que persigue la subordinación de los espacios percibidos y vividos (Lefebvre, 1991). Fue precisamente a través de la activación del espacio de representación que la comunidad campesina logró que se avanzara en un proceso de diálogo con el Estado y que se firmara el Acuerdo para la Prosperidad Social N° 079 del año 2012. Este acuerdo originó la estrategia territorial de UOT que se abordará en el siguiente acápite. En otras palabras, se logró inscribir la problemática en la agenda pública, evidenciando las dinámicas económicas, sociales, ambientales y culturales de naturaleza estructural que atraviesan a los conflictos en áreas protegidas. Esta coyuntura empujó al Estado a ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dentro del cual se planteó como meta de gestión, para las áreas del SINAP, la creación de estrategias para la solución de los conflictos por uso, ocupación y tenencia (Fuentes, 2018).

## La estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia

El Acuerdo para la Prosperidad Social N° 079 (2012) se firmó entre organizaciones campesinas e instituciones, con la finalidad de conformar una mesa de concertación que pudiera formular una política pública participativa a escala nacional. Esta política apuntaría a la solución de los conflictos territoriales que se presentan en áreas del SINAP, en relación con las dinámicas históricas de uso, ocupación y tenencia. En otras palabras, apuntaba a la creación de una política pública alternativa que permitiese proteger la biodiversidad, así como garantizar los derechos fundamentales de las comunidades campesinas. En el marco de este acuerdo, en diciembre de 2014 se decidió conformar una mesa nacional de concertación entre Parques Nacionales, las comunidades campesinas y otras entidades que tienen competencias. En esta mesa, la comunidad campesina es reconocida como un sujeto político relevante para construir soluciones. Teniendo en cuenta que los conflictos en los Parques del país obedecen a contextos diversos, se crearon mesas locales y regionales de concertación para poder plantear soluciones y cursos de acción acordes con las lógicas propias de cada territorio. La mesa local de concertación en Farallones, luego de varias dificultades y tensiones, se logró instalar en el año 2017 y se denominó “Forjando Confianza”. Siguiendo la lógica de la mesa nacional, en “Forjando Confianza” se establecieron los “acuerdos y desacuerdos” entre la institucionalidad del Parque y las comunidades, a través de un proceso discrepante en torno a los objetivos y las acciones que tendrían lugar.

Los acuerdos fueron los siguientes: (1) Se debe conservar y recuperar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, a través de proyectos de restauración ejecutados y concertados con las comunidades. Se proponen incentivos a la conservación, como programas de pago por servicios ambientales y acuerdos de restauración participativa. (2) Se debe realizar un diagnóstico y una caracterización de las

dinámicas territoriales, sociales y económicas que se dan al interior del Parque, para la toma de decisiones. (3) Fortalecimiento de capacidades de las comunidades. (4) Formulación de alternativas de manejo en actividades de ecoturismo comunitario. (5) Acuerdos para frenar la deforestación. (6) Estudio de títulos, posesión y tenencia.

Los desacuerdos fueron los siguientes: (1) *Re-alinderamiento* de los Parques. (2) Cambio de normatividad para permitir procesos productivos dentro de los Parques. (3) Cambio de categoría de conservación por una menos estricta que permita actividades productivas. (4) Traslape de Parques Nacionales con Zonas de Reserva Campesina (ZRC). (5) Conversión del campesinado en guardaparques.

La dinámica que se dio en Farallones fue particular, dado que la comunidad logró tal grado de agenciamiento y organización que propuso un “estatuto de habitabilidad”, en el cual planteó la creación de un plan de inversiones para mejorar la calidad de vida de la población por medio de proyectos agroforestales, así como un plan de seguridad alimentaria que defiende la realización de actividades agrícolas sostenibles, como: “café orgánico con sombrero, huertas familiares, cultivos bajo invernaderos, programas con semillas nativas, abonos y fungicidas orgánico. Y un sistema de trueque comunitario de alimentos” (Estatuto de Habitabilidad, 2015:16).

Así pues, con fundamento en los puntos en común entre comunidades e instituciones, se ponen en marcha las primeras actividades de la estrategia de UOT, bajo la idea que la gestión y el ordenamiento territorial de los Parques debe ser de naturaleza relacional, dialógica y participativa, así como construido a partir del entendimiento de que la diversidad biológica y la diversidad cultural son interdependientes. Si bien esta fue la lógica que tejió las bases de UOT, a lo largo de su puesta en marcha se han encontrado dificultades para abordar los puntos en desacuerdo. Se debe tener en cuenta que es en aquellos puntos en desacuerdo donde se encuentra la esencia de la resistencia campesina,

la cual llevó a que la problemática entrara en la agenda pública y se diera el proceso de negociación e intercambio de posturas y concepciones.

Conviene entonces analizar aquel obstáculo principal que ha impedido que la estrategia UOT alcance los resultados esperados. Este obstáculo lo encontramos en la convergencia de las estrategias UOT y PVC, siendo esta última el medio utilizado históricamente para abordar los conflictos en el territorio. Mientras la autoridad de Parques Nacionales ha estado en diálogo con la comunidad campesina, esta no ha suspendido la aplicación del régimen sancionatorio en el territorio, destruyendo el complejo proceso de construcción de confianza. Con este esquema contradictorio, los conflictos al interior del Parque han tendido a agudizarse, dado que la comunidad ha suspendido los diálogos y retomado los procesos de resistencia, al considerar que la entidad no ofrece las garantías necesarias para que el proceso avance de acuerdo a lo pactado, es decir, teniendo como eje principal la participación y las decisiones concertadas, en pro de lograr beneficios no solo ambientales sino también sociales (Acta de Villacarmelo, 2017). La comunidad, a su vez, se negó a continuar con el proceso de caracterización, dado que consideró que este proceso no apunta a la toma de decisiones que pretendan equilibrar los derechos con los objetivos de conservación, sino que, por el contrario, apunta a fundamentar procesos de desalojo (Acta de Villacarmelo, 2017).

De acuerdo a lo anterior, resulta necesario cuestionar las decisiones contradictorias de Parques en este marco. Siguiendo a Aguilar (2008:26), el análisis de políticas públicas y proyectos debe comprometerse con “valores humanistas y cívicos”. Se pretende asumir este compromiso en las siguientes líneas. La calidad institucional de las decisiones se asocia con el nivel de respeto a los valores y derechos plasmados a nivel constitucional. En ese sentido, en Colombia se reconoce constitucionalmente el derecho al mínimo vital, el cual hace referencia al acceso básico de condiciones

dignas de existencia para el desarrollo del individuo. Condiciones que no tiene la comunidad campesina que habita el parque y que se ve en dificultad de alcanzar a través de sus actividades de sustento, las cuales se ven obstaculizadas por un régimen sancionatorio hegemónico. Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que la comunidad campesina y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, dadas las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente. Por esta razón, el Estado debe garantizar la subsistencia de esta comunidad y la promoción de su proyecto de vida. Para alcanzar lo anterior, se deben satisfacer los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, a la libertad de elegir su profesión u oficio, al libre desarrollo de la personalidad, a la participación, entre otros (Corte Constitucional, 2017). Esta argumentación nos permite entender que la decisión de obstaculizar las actividades socioeconómicas de subsistencia de la comunidad de Farallones, a través del régimen sancionatorio, aun sabiendo que estaba en marcha la estrategia de UOT, no cumple con los estándares de calidad a la luz de los postulados constitucionales.

Se cuestiona también la calidad técnica de las acciones emprendidas, dado que no han sido eficaces para producir la situación social deseada: crear condiciones que mejoren la calidad de vida de la comunidad campesina y que permitan simultáneamente proteger la biodiversidad. Por el contrario, evidencian “un proceso errático con discontinuidades o regresiones” injustificables (Aguilar, 2008:15). Asimismo, evidencian una capacidad institucional insuficiente para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la comunidad (Oszlak, 2013). Resulta importante mencionar que, a pesar de que la entidad contempla mecanismos de descentralización con la finalidad de aproximar a los actores sociales e institucionales, los niveles locales y territoriales no tienen un margen amplio de acción discrecional, lo cual en muchas ocasiones impide una gestión efectiva y agudiza la conflictividad local, frustrando las expectativas

de las comunidades ante planteos y promesas del nivel local que no se logran materializar por falta de apoyo o de autorización por parte del nivel central. En palabras de Medina, Papagno y Michel (2014:4):

En materia de políticas es imprescindible un enfoque que privilegie la articulación y coherencia de las mismas en los niveles nacional, regional y local, teniendo en cuenta la heterogeneidad socio-económica y ambiental y la diversidad institucional y política de las situaciones locales.

Asimismo, las mesas de concertación han demostrado que ni siquiera el nivel central de Parques tiene un poder significativo en el juego de poderes de la institucionalidad colombiana (Fuentes, 2018). Por ejemplo, para abordar con perspectiva de cambio los puntos en desacuerdo con la comunidad, se enfrentan ante una serie de normativas estructuradas por creencias valorativas (Aguilar, 2008) que prescriben prácticas institucionales rígidas que no tienen la posibilidad de transformar, pues sus capacidades y funciones operan más a escala administrativa que política. Esto deja claro que las dinámicas políticas: (i) son las que determinan los escenarios donde se distribuye el poder de decisión (Echeverri y Sotomayor, 2010), y (ii) imponen fuertes límites a proyectos institucionales y comunitarios, dirigidos a reestructurar procesos de ordenamiento territorial rural.

Precisamente, el aspecto fundamental que afectó las negociaciones de UOT, generando el mayor descontento en la comunidad campesina, tiene que ver con el hecho de que la autoridad de Parque Nacionales no haya tenido en cuenta en ningún momento varias de las propuestas de cambio estructural que presentó el campesinado, en especial, aquellas que pretenden integrar los sistemas agropecuarios sostenibles con los procesos de conservación. La idea que subyace en la delegación, tanto de la Mesa Local como de la Mesa Nacional de Concertación Campesina, es la siguiente: Parques no permite la construcción conjunta de consenso

y solo deja dos opciones a las comunidades campesinas, consistentes en ser reubicados en áreas donde puedan realizar agricultura o quedarse en el territorio, únicamente si celebran acuerdos de pago por servicios ambientales, en orden a realizar las actividades permitidas que el régimen hegemónico de conservación ha impuesto históricamente (Fuentes, 2018). En otras palabras, la comunidad interpreta que la única alternativa que Parques les plantea para quedarse en el territorio es a través de la pérdida de su identidad y su histórico saber hacer (cultivar la tierra). Si bien gran parte de la población rechaza como única opción de supervivencia los acuerdos de pago por servicios ambientales, varios encuentran en ellos una gran esperanza para mejorar las condiciones de vida. A pesar de lo anterior, la entidad de Parques no cuenta con los recursos para ello, ni su enfoque está en estos acuerdos, sino en recuperar las tierras de la Nación que se encuentran en el Parque y efectuar un ajuste institucional para definir las acciones que deban ser ejecutadas para cumplir la labor de saneamiento de la propiedad.

Conviene aclarar que los procesos de ordenamiento territorial rural solo pueden plantear un uso inteligente y justo del territorio en la medida en que involucren el enfoque territorial participativo, el cual apunta a “la apropiación social en los procesos de decisión y compromisos para la definición de una estrategia de desarrollo local, consensuada y sostenible” (Tremínio, 2009:44). Esto es precisamente lo que ha perseguido la comunidad, pero que considera no se ha materializado efectivamente en la mesa local de concertación “Forjando Confianza”. Debido a esta falta de apropiación efectiva de los procesos de decisión, la estrategia UOT ha perdido respaldo social y político. En ese orden de ideas, la autoridad de Parques ha perdido gobernabilidad en el territorio (Leiva, 2012).



## Reflexiones finales

La convergencia de los esquemas institucionales de gestión de UOT y PVC para enfrentar los conflictos territoriales derivados del proceso de expansión de la frontera agrícola ha demostrado que, en realidad, el proceso de concertación llevado a cabo por la autoridad de Parques Nacionales a través de UOT no ofrece las condiciones para que el diálogo sea posible. Es por ello que el proceso de construcción conjunta de la política alternativa para la gestión de los Parques ha sido en su mayoría inoperante y ha frustrado las expectativas de la comunidad campesina. Este fracaso en la búsqueda de acuerdos que logren solucionar la problemática ha llevado a que la biodiversidad del Parque se desdibuje y a que la calidad de vida de la población se deteriore cada vez más.

También se ha logrado identificar que la estrategia de UOT no es, en realidad, de naturaleza dialógica y participativa. Se adopta la postura de que esta estrategia, basada en el supuesto de la participación y el consenso, ha sido una herramienta para ejercer control sobre la comunidad campesina del Parque y para retener su proceso de resistencia. Siguiendo a Ferrero (2014:21), se considera que ha sido un modelo dirigido a disciplinar la acción política local “deslegitimando determinados reclamos y legitimando otros”. Tal como se analizó, la autoridad de Parques solo permite una pequeña porción de disenso a las comunidades, impidiendo el diálogo en lo que respecta a transformaciones de naturaleza estructural. Esto fue lo que sucedió con la propuesta de admitir al interior del Parque las dinámicas propias de la agricultura sostenible. Al desnudar el discurso institucional de UOT, encontramos un complemento analítico ideal en los aportes de Aguilar (2008:24):

[...] la brecha que existe entre los resultados deseados de la PP [...] y los resultados empíricamente logrados tiene su explicación más frecuente en la estructura (inexistente, incorrecta o

solo discursiva) de los programas y, más a fondo, en las operaciones de los programas, que pueden ejecutarse sin respetar los estándares y procedimientos establecidos o, peor aún, la brecha puede explicarse por los agentes mismos encargados de la política cuando carecen de las capacidades, destrezas y motivaciones apropiadas para la tarea.

Si analizamos las motivaciones de los actores en esta compleja trama de intereses, encontramos que la postura adoptada por la autoridad de Parques Nacionales para enfrentar los conflictos territoriales puede enmarcarse en la denominada era de la post-política, al presentar su discurso como neutro y objetivo, cuándo realmente está construido a partir de diversas y complejas relaciones de poder que tienen intereses concretos y que parten de estructuras hegemónicas de dominación (Celata y Sanna, 2010; Swynedouw, 2011). Esto lo hace tratando de evitar el cuestionamiento político de naturaleza estructural (como, por ejemplo, el planteado por la comunidad de Farallones). A través de este tipo de disfraces de neutralidad, el discurso ambientalista se fortalece al punto de seguir teniendo la autoridad racional y moral para determinar “qué formas de actividades humanas o naturales deben ser favorecidas o reprimidas” (Celata y Sanna, 2010: s.n.). En otras palabras, cuando la entidad evita el cuestionamiento político de naturaleza estructural, refleja que su interés es mantener el sistema hegemónico de conservación-dominación y que no tiene verdadera voluntad política de abrirse a las lógicas de la comunidad campesina.

Ante el intento institucional de disciplinar la acción política, la comunidad campesina ha respondido con un proceso de resistencia que se contrapone a la esencia de la era post-política, dado que sus reclamos no se limitan a obtener un lugar en el sistema de conservación dominante, o una distribución diferente de los costos y beneficios de la conservación (Celata y Sanna, 2010). La movilización y las propuestas que la comunidad campesina ha elevado ante

las autoridades de Parques Nacionales pretenden derrocar la estructura hegemónica de pensamiento para transformar las relaciones de poder y alcanzar una reestructuración del espacio socio-ambiental. En otras palabras, la comunidad busca discutir y cuestionar las raíces del modelo conservacionista para proponer uno alternativo de naturaleza progresista y transformativa, que incluya los valores y las perspectivas comunitarias.

De acuerdo a lo expuesto con anterioridad, se asume la postura que la conservación no puede plantearse como una opción que represente oportunidades para las comunidades locales, hasta que el sistema diseñado para ello esté atravesado por las lógicas de las comunidades. Es decir, hasta que ellas mismas no estén involucradas en las relaciones de poder, decidiendo en conjunto con los demás actores como debe ser ese nuevo sistema. La *conservación por desposesión* ha sido desmantelada dada su inherente perversión. Llamo conservación por desposesión a la forma en como las lógicas conservacionistas, de naturaleza fundamentalista, se instalan en los territorios a expensas de la desterritorialización de las comunidades que habitan las denominadas “áreas protegidas”. Ahora, la nueva conservación intercultural representa un gran desafío, pues dependerá en gran parte de que las comunidades locales sigan consolidando su autonomía territorial por medio del fortalecimiento de sus derechos culturales y territoriales. Por último, se considera importante que se siga cultivando en América Latina una intelectualidad disidente que analice y defienda aquellos espacios de representación que se revelan frente a las representaciones opresoras y hegemónicas del espacio que abogan por el fin de la conservación por desposesión.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2008). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. *Administración & Ciudadanía*, 3(2), 9-28.
- Blanco, J. (2007). “Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico”. En Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (Coords.), *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- Celata, F. y Sanna. V. S. (2010). “Ambientalismo y (post)política en un espacio de reserva: el archipiélago de las Galápagos”. Trabajo presentado en el XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Buenos Aires, 2 al 7 de mayo de 2010. Recuperado de <https://bit.ly/37RT-c0q>.
- Cosgrove, D. (2008): “Images and imagination in 20th-century environmentalism: from the Sierras to the Poles”. *Environment and Planning A*, 40, 1862-1880.
- Desmet, E. (2014). “Conservación y Pueblos Indígenas: un análisis socio-jurídico”. *Cuaderno Deusto de Derechos Humanos. Núm. 75*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Díaz Cano, M. (2008). “Conflicto de ocupación en áreas protegidas. Conservación versus derechos de comunidades”. *Opinión Jurídica*, 7(14), 53-69.
- Diegues, A. C. (2000). “El surgimiento del movimiento para la creación de áreas naturales protegidas en Estados Unidos y sus bases ideológicas”. En Diegues, A. C., *El mito moderno de la naturaleza intocada* (pp. 21-29). Ecuador: Ediciones Abya Ayaka,
- Echeverri, R. y Sotomayor, O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escobar, A. (2010). “Naturaleza”. En *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes* (pp. 133-171). Popayán: Enviñón Editores.
- Ferrero, B. G. (2014). Conservación y comunidades: una introducción. *Avá. Revista de Antropología*, (24), 11-33.

- Ferrero, B. G. y de Micco, C. (2012). “Nuevas conformaciones de territorialidad en Misiones: problemas sociales y ambientalismo”. En Mastrángelo, A. (Ed.), *Entre chacras y plantaciones. Condiciones de trabajo y ambiente en la Argentina del siglo XXI* (pp. 175–199). Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Foladori, G. (2001). “Los problemas ambientales urbanos y sus causas”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 100, 69-78.
- Foladori, G. (2005) “Una tipología del pensamiento ambientalista”. En Foladori, G. y Pierri, N., *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (pp. 83-136). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fuentes, A. P. (2018). *Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra para campesinos en Parques Nacionales Naturales* [Tesis de maestría]. Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013) “Introducción”. En García Villegas, M. y Espinosa, J. R., *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia* (pp. 10-16). Bogotá: Dejusticia.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Leiva, L. (2012). Pensamiento y práctica de la planificación en América latina. Santiago: CEPAL.
- Medina, C., Papagno, S. y Michel, C. (2014). “Institucionalidad de las políticas territoriales. El ordenamiento territorial rural”. En Paruelo, J., Jobbágy E. G., Laterra, P., Dieguez, H., García, M. A. y Panizza, A. (Eds.), *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos, experiencias* (pp. 2-8). Buenos Aires: FAO, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Universidad de Buenos Aires.
- Merlinsky, G. (2013). “Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública”. En Merlinsky, G. (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 19-49). Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.

- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 5. Recuperado de <https://bit.ly/2JQO4BM>.
- Oslender, U. (2002). “Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una “espacialidad de resistencia”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI (115). Recuperado de <https://bit.ly/3gCkfAP>.
- Paruelo, J., Jobbágy, E. G., y Laterra, P. (2014). “Bases conceptuales del ordenamiento territorial rural”. En Paruelo, J., Jobbágy E. G., Laterra, P., Dieguez, H., García, M. A. y Panizza, A. (Eds.), *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos, experiencias* (pp. 11-31). Buenos Aires: FAO, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Universidad de Buenos Aires.
- Porcaro, T. (2017). “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”. En Bratievic, S., Tommei, C., y Rascovan, A. (Comps.), *Bordes Límites Frentes e Interfaces. Algunos Aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 83-102). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Psathakis, J. [et al.]. (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales – Volumen 1*. Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático.
- Salizzi, E. (2017). “Notas para el estudio de la frontera agraria en Geografía: de la frontera del agricultor a la frontera agraria moderna”. En Bratievic, S., Tommei, C., y Rascovan, A., *Bordes Límites Frentes e Interfaces. Algunos Aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp.186-208). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Swyngedouw, E. (2011). “¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”. *Urban*, (1), 41-66.

- Treminio, R. (2009). “Planeación y gestión de territorios rurales con participación ciudadana”. *Estudios Agrarios*, 15(42), 39-53.
- Trentini, M. F. (2015). *Pueblos indígenas y áreas protegidas: procesos de construcción de identidades y territorialidades en el co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi*. [Tesis de doctorado]. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <https://bit.ly/3qN4QIW>.

## Fuentes de información

- Acta de Villacarmelo. (2017). Acta de la reunión interinstitucional que se realizó con la comunidad del corregimiento (Cali). Villacarmelo, 08 de junio de 2017.
- Acuerdo para la Prosperidad Social 079. (2012). Celebrado entre el Gobierno Nacional, instituciones competentes y organizaciones campesinas para formulación y gestión de la política pública participativa para la solución de conflictos territoriales en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. 22 de agosto de 2012. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-077. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <https://bit.ly/2W4AOMo>.
- Decreto 1076. (2015). Decreto Único reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015. Expedido por la Presidencia de la República. Recuperado de <https://bit.ly/3ncpo52>.
- Estatuto de Habitabilidad (2015). Proyecto Estatuto de Habitabilidad del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Comunidades de Pance, Villacarmelo, Los Andes, Pichindé y La Leonera. Material obtenido en trabajo de campo, a través de la Autoridad de Parques Nacionales en el año 2017.

- Ley 1333. (2009). “Ley que establece el Proceso Sancionatorio Ambiental y otras disposiciones”. Congreso de Colombia, 21 de julio. Recuperado de <https://bit.ly/2Ki1Ltq>.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). Presentación “Generalidades del Parque Nacional Natural Farallones de Cali”. Material obtenido en trabajo de campo, 07 de abril de 2017.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). Presentación “Plan de acción UOT Parque Nacional Natural Farallones de Cali”. Material obtenido en trabajo de campo, 07 de abril de 2017.
- Parques Nacionales de Colombia. (2001). *Política de participación social en la conservación*. Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3oHi8OO>.
- Personería Municipal. (2014). Informe Situacional del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. Santiago de Cali. Recuperado de <https://bit.ly/2LrV1JZ>.
- Resolución 049. (2007). “Por medio de la cual se expide el “Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Farallones de Cali”. Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, 26 de enero. Recuperado de <https://bit.ly/3s00clg>.
- Resolución 092 (1968). “Por medio de la cual se crea el Parque Nacional Natural Farallones de Cali”. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), 15 de julio. Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3nh9MfR>.
- Varela, J. M. (2017). Informe Técnico Ambiental del Parque Nacional Natural Farallones de Cali. N° de radicado 20177660005216. 05 de mayo de 2017. Obtenido de la autoridad Parques Nacionales Naturales de Colombia con fecha 5 de mayo de 2017.



# La definición estatal de la frontera agrícola y la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra (Colombia)

ÁNGELA MARÍA CORREDOR ROJAS<sup>1</sup>

## Introducción

El presente capítulo aborda el análisis de la definición de la frontera agrícola como política pública hecha por el Estado colombiano en el año 2018 y sus implicaciones sobre la territorialización del proceso histórico del campesinado en la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra (ZRC-VRC).

La definición de la frontera agrícola del Estado colombiano se dio a través de la Resolución 261/2018 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018). Ella dio respuesta a las obligaciones de la Ley 1776/2016 (Congreso de Colombia, 2016) y el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado entre el Estado de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), en el año 2016 (Alto Comisionado para la paz de Colombia, 2016).

Este marco jurídico profundiza el debate entre el Estado y el campesinado sobre el cierre de la frontera agrícola o su regulación, como propuesta de avance en la solución del conflicto por la redistribución de la tenencia de la tierra,

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

sus usos, su manejo y ordenamiento territorial. Frente a este conflicto, que existe desde antes de la década de 1950, el Estado ha dado respuesta de manera jurídica a las exigencias políticas impulsadas por el campesinado organizado. Uno de sus avances fue la declaración jurídica de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) bajo la Ley 160/1994 (Congreso de Colombia, 1994).

La definición del gobierno de *frontera agrícola* se construyó partiendo de la revisión de los conceptos de *frontera* y *frontera agraria* de diversos autores, como Reboratti, Montenegro, Pacalagua y Fernández Muñoz (MADR, UPRA, 2018). La definición teórica adoptada por el Congreso de Colombia delimitó un área geográfica de referencia de 36.685.402 ha (32% del área continental de Colombia), donde está permitido el desarrollo de actividades agropecuarias sin restricciones. Dicha área no reconoce la totalidad del uso y la ocupación histórica del territorio por parte del campesinado de la ZRC-VRC.

El capítulo se aborda con un enfoque cualitativo a partir de la indagación de fuentes secundarias obtenidas de mapas, normas y documentos estatales y no estatales, como los pertenecientes a las organizaciones campesinas presentes en el territorio. El análisis de la información se organiza en tres apartados. En primer lugar, se hace un análisis sobre el rol del Estado y la implementación de políticas públicas en la producción de territorio, el recuento histórico del surgimiento de la frontera agraria como política pública en Colombia, el problema social que intenta resolver, así como el análisis de sectores e intereses involucrados, centrado en las posiciones del campesinado organizado (como actor no estatal y grupo social afectado) y su interacción con los diversos actores gubernamentales, grupos de hacendados o latifundistas y de sectores económicos con intereses en el territorio. En segundo lugar, se realiza una revisión de la actual definición estatal de *frontera agrícola nacional* y la metodología que usó el gobierno para adoptarla como una política territorial. En el tercer apartado, se detalla el

proceso de territorialización que ha llevado a cabo el campesinado de la ZRC-VRC, sus conflictos políticos y económicos con otros actores con visiones opuestas sobre este territorio y la incidencia de la actual política de frontera sobre esos conflictos.

## **Las políticas públicas y la producción de territorio**

El territorio es una categoría política del espacio donde se ejercen relaciones de poder y responde a fenómenos sociales, políticos, culturales y económicos de los diversos actores que lo habitan y administran (Haesbaert, 2006). Esta definición invita a cuestionar el alcance de las políticas públicas y la visión del Estado como un actor único y monolítico en la producción de un territorio.

Blanco (2007) cuestiona las visiones que conciben al Estado como un actor monolítico, aun cuando se puedan homogeneizar las funciones del Estado capitalista. En cada política pública se deben analizar los diversos actores e intereses estatales que se articulan, entre actores tanto del mismo nivel como de diferentes niveles.

En este caso se analizan actores e intereses de la política pública de frontera agrícola de Colombia del Estado y la producción territorial de actores no estatales en la ZRC-VRC. Allí se verá que los intereses del sector ambiental del Estado tienen algunos encuentros con el campesinado, mientras que el sector económico tiene grandes contradicciones con esta propuesta de uso de suelo y ordenamiento territorial.

Una política pública se define como la respuesta del sistema político-administrativo para resolver un problema colectivo de la realidad social, posicionado políticamente en la agenda gubernamental. Consta de series de acciones y decisiones, tomadas por actores estatales y a veces no estatales, reflejadas en actos formales que tienden a modificar

la conducta de grupos objetivos (quienes originan el problema) en favor de los grupos sociales que son afectados negativamente por el problema (Subirats *et al.*, 2008).

La identificación de actores y grupos sociales permite prever que la política pública de un Estado no es un elemento unitario de producción de territorio. Su aplicación y consecuencias sobre el territorio están condicionadas por las acciones e interacciones entre actores y grupos, previas y posteriores a la implementación de la política.

La política pública de frontera agrícola responde a un problema histórico en Colombia vinculado a la tenencia de la tierra, su uso, la colonización de baldíos, la preservación de ecosistemas estratégicos y la defensa de territorios.<sup>2</sup> Este problema ha sido posicionado por varios actores de múltiples sectores e intereses en la agenda gubernamental, lo que se reflejó en la normativa emitida a lo largo de la historia colombiana. La primera fue la Ley 200 del año 1936, publicada bajo el mandato de Alfonso López Pumarejo, presidente y empresario perteneciente al partido Liberal, que estableció la función social de la tierra (Congreso de Colombia, 1936).

Para la década de 1930, existían hacendados del partido Conservador con miles de hectáreas de tierra, que daban en arriendo pedazos de monte para tumar y sembrar. El dueño tenía derecho a la mitad de todo lo que se cosechara. Por las condiciones inequitativas, parte del campesinado decidió meterse en el movimiento de Gaitán (líder del partido Liberal). Con el tiempo se llamaron Liga Campesina, para luchar por los que no tenían tierra para trabajar. En respuesta a este proceso y otros, en 1936 salió la Ley de Tierras (Ley 200) y “con esa ley se echó a oír del comunismo y a señalarlo a uno como tal” (Molano, 2007:18). La ley daba 24 horas para denunciar la invasión de un predio. Se madrugaba a sembrar matas de plátano ya prendidas y,

---

<sup>2</sup> Se hace referencia a territorios (en plural) porque existen propuestas campesinas, indígenas y afrodescendientes.

cuando el policía llegaba y preguntaba “¿de quién es esto?”, se contestaba “de todos, aquí no hay dueño”. Mientras los patrones peleaban en Bogotá, los campesinos sembraban. Había más de 5000 colonos luchando por una tierra. Bajo esta ley se empezaron a nombrar jueces de tierra para parcelar haciendas. Los jueces llegaban donde los llamaba la Liga, de acuerdo a lo medido y asignado, hacían y entregaban el título (Molano, 2007).

La ZRC<sup>3</sup> es una figura jurídica que surge como conquista de la lucha campesina que antecede y continúa después de la implementación de la Ley 200/1936 y demás políticas públicas agrarias y ambientales desarrolladas durante 58 años (1936-1994). Entre ellas, se encuentran: Ley 2/1959 que declaró siete “Zonas forestales protectoras o Zonas de reserva forestal” (Presidencia de la República de Colombia, 1959); Ley 135/1961 o Reforma Social Agraria (Congreso de Colombia, 1961); Ley 1/1968 que reglamentó la Unidad Agrícola Familiar (UAF) (Congreso de Colombia, 1968); Ley 4/1973 o Pacto de Chicoral, con el cual se introdujeron modificaciones a la Ley 135/1961 dejándola prácticamente inaplicable (Congreso de Colombia, 1973a); Ley 5/1973 que estableció disposiciones relacionadas con títulos de Fomento Agropecuario (Congreso de Colombia, 1973b); Ley 6/1975 que reglamentó la aparcería (Congreso de Colombia, 1975); Decreto Ley 2811/1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Presidencia de la República de Colombia, 1974); Ley 35/1982 o Ley de Amnistía que dotó de tierras a campesinos indultados (Congreso de Colombia, 1982); Ley 30/1988 que fijó lineamientos para lograr una acción más coordinada de las instituciones en temas agrarios y ambientales (Congreso de Colombia,

---

<sup>3</sup> “Las ZRC son para las comunidades y organizaciones campesinas una estrategia de defensa del territorio y una forma para acceder a la tierra a través de su ordenamiento social, ambiental y productivo” (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, s.f.:2).

1988); Constitución Política de 1991, la cual estableció el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (Asamblea Constituyente de Colombia, 1991); y la Ley 99/1993 que responsabilizó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la formulación de la política nacional en relación con el medio ambiente y los criterios de ordenamiento de uso del territorio (Congreso de Colombia, 1993).

La ZRC tomó forma a partir de los diálogos que se desarrollaron entre el campesinado y los gobiernos de Belisario Betancur (miembro del partido Conservador) y Virgilio Barco (miembro del Partido Liberal), en el periodo comprendido entre 1985 y 1989. Los diálogos avanzaron en propuestas de ordenamiento territorial, alternativas de formas de ocupación de territorios, colonización y expansión de la frontera agrícola. Parte de los resultados se materializaron en la Ley 30 de 1988 (Ordoñez, 2012).

Sin embargo, el término de ZRC se oficializó en la Ley 160/1994 bajo el mandato del gobierno liberal de César Gaviria. Bajo esta ley se creó el “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, que estableció la ZRC para el fomento de la pequeña propiedad rural con sujeción a las políticas ambientales, de ordenamiento territorial y de propiedad rural, y se derogaron las leyes 34/1936, 135/1961, 30/1988, entre otras (Congreso de Colombia, 1994). Esto sucedió después de la Asamblea Nacional Constituyente (1991), que promulgó la actual Constitución Política de Colombia, con la cual el país entró en el periodo de apertura económica. La Asamblea denominó a Colombia como “Estado social de derecho” y dejó excluida de manera formal a la identidad campesina, jurídicamente denominada como “trabajadores agrarios”.

En cuanto a las políticas públicas o estatales, Oszlak y O'Donnell (2007) las definen como el conjunto de acciones y omisiones con las cuales el Estado interviene en una cuestión que moviliza actores de la sociedad civil y afecta

el curso del proceso social que se desarrollaba alrededor de esa cuestión.

Esta definición aporta un nuevo elemento: la importancia de considerar las omisiones como parte de la intervención del Estado a través de políticas públicas. Las omisiones no solo afectan la producción de un territorio si no el curso del proceso social que es gestor de esa producción, antes, durante y después de la omisión estatal.

Las definiciones de políticas públicas mostradas anteriormente y el problema de la tierra en Colombia entre hacendados (grupo objetivo) y campesinado (grupo afectado) ponen en debate posiciones como la de Moraes (2001). Él plantea al Estado como el gran agente productor de espacio, el gran inductor de ocupación del territorio y un mediador esencial en las relaciones sociedad-espacio y sociedad-naturaleza, a través de políticas territoriales. El autor fija su atención sobre las acciones del Estado en términos de producción de espacio, haciendo referencia a: equipamientos, infraestructuras, patrimonio natural, entre otros. Señala dicotomías como sociedad-espacio y sociedad-naturaleza para posicionar al Estado como el gran agente productor del espacio, pasando por alto las interacciones históricas de actores y grupos sociales no estatales en la producción de un determinado territorio, que preexisten a la implementación de políticas territoriales.

Las acciones y omisiones del Estado colombiano en torno a la frontera agrícola, han afectado la producción del territorio y el proceso social del campesinado que habita la ZRC-VRC. Sin embargo, el Estado no ha sido “el gran agente productor de espacio” en este caso y en el sentido que lo plantea Moraes (2001). Gran parte de los recursos para infraestructura de vías terciarias, salud, escuelas, vivienda, entre otros han sido construidos comunitariamente a partir de los recursos del territorio y gestionados por organizaciones sociales ante instituciones y fondos internacionales.

Las omisiones estatales han sido una de las principales demandas de las luchas campesinas, a través de la exigencia

de presencia estatal en zonas rurales, que no se limite a lo militar, sino que se haga a través de instituciones y políticas públicas de educación, salud, catastro rural, subsidios para la vida digna, el desarrollo del campo, etc. Se trata de zonas donde se ha desarrollado de manera intensa el conflicto armado desde la década de 1950, y donde predominan las normas construidas comunitariamente o las impuestas por grupos armados que actúan al margen de la ley, en respuesta a la ausencia estatal.

Parte de estas exigencias fueron reunidas en el año 2016, en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* firmado entre el Estado y las FARC-EP. El Acuerdo plantea como primer punto la Reforma Rural Integral (RRI) para la transformación estructural del campo, a través de la corrección de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: alta concentración de la propiedad de la tierra, exclusión del campesinado y el desconocimiento de su rol central en el desarrollo rural de Colombia (Alto Comisionado para la paz de Colombia, 2016).

Dentro de la RRI se acepta el valor de las ZRC como figura de reconocimiento histórico al papel del campesinado en la construcción de territorios sostenibles y su importancia en la economía campesina. Identifica el potencial de la ZRC en eficiencia productiva, generación de redes sociales y ecológicas, identidad cultural, desarrollo territorial alternativo y resiliencia de la vida a lo largo de generaciones (Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras, 2019).

Lo anterior es un ejemplo claro para pensar en las condiciones en que los procesos sociales se territorializan (Blanco, 2007). Implica analizar el espacio construido por el campesinado a partir de las decisiones tomadas en diferentes momentos y cómo construyeron territorios donde se producen y reproducen relaciones sociales y ecológicas.

En este capítulo se presenta el análisis de la actual política de frontera agrícola en Colombia, amparada bajo



la Resolución 261/2018 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018), y su incidencia en el territorio de la ZRC-VRC, que es producto de procesos sociales históricos que siguen generando interacciones antes y después de esta política pública.

El análisis de la Resolución 261/2018 se realiza recuperando la propuesta de Martínez Nogueira (1995): la política y su contenido como proceso de interacción entre fenómenos. Se identificaron elementos señalados por Subirats *et al.* (2008): propuestas de solución del problema de la tierra y la frontera agrícola, existencia de latifundistas (grupos objetivo) y campesinado como grupo afectado por el problema, existencia de diversas decisiones y actividades, papel clave de los actores estatales y el campesinado como actor no estatal, normatividades y su naturaleza más o menos obligatoria.

### **El concepto de frontera agraria y la definición estatal colombiana como parte de una política territorial**

Según Hildenbrand (1999) la política territorial es el conjunto de políticas y planificaciones que desarrolla un gobierno y que trae consecuencias territoriales. Deben propender a elevar la calidad de vida de las personas y grupos sociales.

La Resolución 261/2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia define la frontera agrícola nacional y adopta la metodología para su identificación. Esta política se puede caracterizar como una política territorial. La reglamentación considera un límite geográfico al uso del suelo rural en términos de delimitar actividades agropecuarias, áreas condicionadas y áreas de exclusión.

Dicha Resolución define la frontera agrícola nacional como:

El límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018:3)

Esta definición se adopta a partir del documento *Metodología para la identificación general de la Frontera Agrícola en Colombia*, elaborado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Agropecuario, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (MADR, UPRA, 2018). La metodología constituye el actual marco de referencia para el desarrollo de las actividades agropecuarias en Colombia dentro de un área geográfica donde está permitido sin restricciones el desarrollo de dichas actividades.

Para llegar a esta definición, la UPRA y el Ministerio de Agricultura partieron de las siguientes definiciones académicas de frontera y frontera agraria, que vale la pena mencionar para contextualizar dentro de qué planteamiento se mueve esta política territorial:

- “Frontera: Es el área de transición entre el territorio utilizado y poblado por una sociedad y otro que, en un momento particular del desarrollo de esa sociedad y desde su punto de vista, no ha sido ocupado en forma estable, aunque sí puede haber sido utilizado esporádicamente” (Reboratti, s.f., citado por MADR, UPRA, 2018:25).
- “Frontera agropecuaria o agraria a la zona de división entre las tierras ocupadas con cultivos o cría de ganado y las tierras no ocupadas por actividades agrarias, donde sólo crece vegetación natural que se aprovecha, o no, para otros usos (por ejemplo, la caza y la recolección de frutos o la explotación maderera). Se denomina específicamente frontera agrícola a la zona de división entre las tierras

ocupadas con cultivos y aquellas que nunca antes fueron cultivadas y donde se desarrollan la ganadería o actividades no agrarias” (Montenegro, 2013, citado por MADR, UPRA, 2018:25).

- “Frontera agropecuaria o agraria se refiere a la zona de división entre las tierras ocupadas con cultivos o cría de ganado y las tierras no ocupadas por actividades agrarias, donde sólo crece vegetación natural la cual puede ser aprovechada para la caza, la recolección de frutos o la explotación maderera” (Pacalagua, 2012, citado por MADR, UPRA, 2018:25).
- “La frontera agraria se puede definir como el espacio límite entre el paisaje natural, virgen al aprovechamiento de las sociedades humanas, y los territorios transformados por la actividad agropecuaria. Se trata de un área de transición, que no tiene las características del medio original, pero tampoco las propiedades de los paisajes rurales. Es también un territorio en formación en el que el trabajo de los inmigrantes modifica paulatinamente el entorno y crea nuevos paisajes. El avance de la frontera es [...] un fenómeno geográfico, cuyo estudio permite reconstruir uno de los aspectos básicos en los que se centra la Geografía: la relación hombre-medio y la concreción espacial de la misma en la construcción de un territorio.” (Fernández Muñoz, 2003, citado por Salizzi, 2012, citado por MADR, UPRA, 2018:25).

A excepción de la definición de frontera de Roboratti, las referencias abarcan conceptos que se centran en entender la frontera agraria como divisiones que separan actividades económicas de áreas con vegetación o paisaje natural, mostrando un enfoque de determinismo geográfico y productivista que desconoce la territorialización de decisiones e interacciones de actores y conflictos sociales. Cuando se cita a Reboratti

no se menciona que la frontera agraria “más que una definición espacial concreta, es un proceso de cambio que avanza, un movimiento constante de desplazamiento y reestructuración” (Reboratti, 1979:4, citado por Salizzi, 2017).

El documento *Metodología...* hace un análisis técnico y no social, dedicado a la superposición de mapas de áreas protegidas, áreas de especial interés ambiental, zonas de reserva forestal, coberturas de uso de suelo, zonas de agricultura familiar (incluye las ZRC declaradas, territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas), cuerpos de agua, entre otros. El objetivo de definición de la frontera agrícola en Colombia está enmarcado en una lógica productivista (gestión e inversiones para la competitividad de las actividades agropecuarias), de determinismo geográfico (uso eficiente de suelo y ordenamiento espacial) y naturalista (estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas).

Salizzi (2017) señala que los procesos de identificación de frontera agraria deben ser analizados desde múltiples dimensiones. Las transformaciones rurales son procesos que comprenden diversas formas de ocupación y organización productiva del espacio. El análisis de una sola dimensión (la transformación espacial) no permite ver el dinamismo ni la complejidad del proceso de frontera agraria.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que la metodología que se plasmó como política territorial en la Resolución 261/2018 da continuidad al enfoque turneriano sobre la frontera. Muestra una lógica de progreso con la mirada liberal de inversión en desarrollo rural para dejar actuar al libre mercado. Considera que destinar inversiones sólo en dicha área delimitada espacialmente genera un uso eficiente del suelo y disminuye la deforestación. Dicho enfoque no contempla la territorialización de los procesos campesinos, ni reconoce su lucha histórica por las ZRC con visiones de economía

campesina y ordenamiento alternativo del territorio, donde se permita y potencialice la reproducción de sus relaciones sociales y ecológicas que generen otro tipo de eficiencia productiva.

La aplicación de este enfoque puede generar un efecto de profundización del conflicto social y armado al no producir una respuesta a la transformación estructural del campo. De este modo, se reproducen las causas históricas del conflicto: alta concentración de la propiedad de la tierra en terratenientes (hacendados) y desconocimiento del campesinado como sujeto político de derecho. Asimismo, se simplifica el proceso dinámico de desplazamiento y reestructuración de la frontera y no se responde a las distintas formas históricas de ocupación y organización productiva del espacio por parte del campesinado, como se verá en el caso específico del territorio de la ZRC-VRC. Por ende, es cuestionable su efectividad como política pública en el objetivo que señalan Subirats *et al.* (2008) de dar resolución a un problema público. A su vez, afecta el curso del proceso social desarrollado en torno a la cuestión como lo señalan Oszlak y O'Donnell (2007) y no contribuye a elevar las condiciones de vida individuales (Hildenbrand, 1999) ni las del campesinado.

La Resolución antes citada deja claro que no es vinculante a la hora de dar respuesta a las demandas históricas del campesinado. Si bien la frontera agrícola nacional debe ser incorporada en instrumentos de planificación nacional, no aplica en decisiones a nivel predial de aspectos económicos, financieros, crediticios o de planificación.

## La frontera agrícola nacional y la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra

Hacia la década de 1950, Colombia presenciaba la violencia bipartidista entre los conservadores y liberales (ciudadanos militantes de los dos partidos políticos más influyentes en la época). Esta etapa se considera como el nacimiento del conflicto social y armado que vive desde entonces el país. Como se explicaba anteriormente, una de sus principales causas fueron las discusiones frente a la distribución de la tierra y la informalidad en los derechos de propiedad (Cruz y Guzmán, 2016).

Después de la acogida jurídica de la ZRC a través de la Ley 160/1994, el Decreto 1767/1996 y el Acuerdo 024/1996, seis ZRC fueron delimitadas y constituidas. Las ZRC son el instrumento para disminuir el latifundio, regular la frontera agraria y darle al campesinado la propiedad de la tierra. En ellas se definió la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como medio de sobrevivencia, producción y reproducción social (Tocancipá y Ramírez, 2018). Es importante resaltar que 5 de los 6 procesos fueron solicitados por organizaciones campesinas.

Dentro de las seis declaratorias, se encuentra el proceso de la ZRC-VRC impulsada por la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC). Se trata de un proceso de base social constituido por 120 Juntas de Acción Comunal (JAC),<sup>4</sup> ubicadas en 5 municipios: Yondó, Remedios, Segovia (Antioquia), San Pablo y Cantagallo (Bolívar). La ACVC describe el valle del río Cimitarra como una zona de colonización desde los años 50, donde habita el campesinado que enfrentó desplazamientos y violencia en varias regiones del país, y para los cuales la ZRC representa su última esperanza de

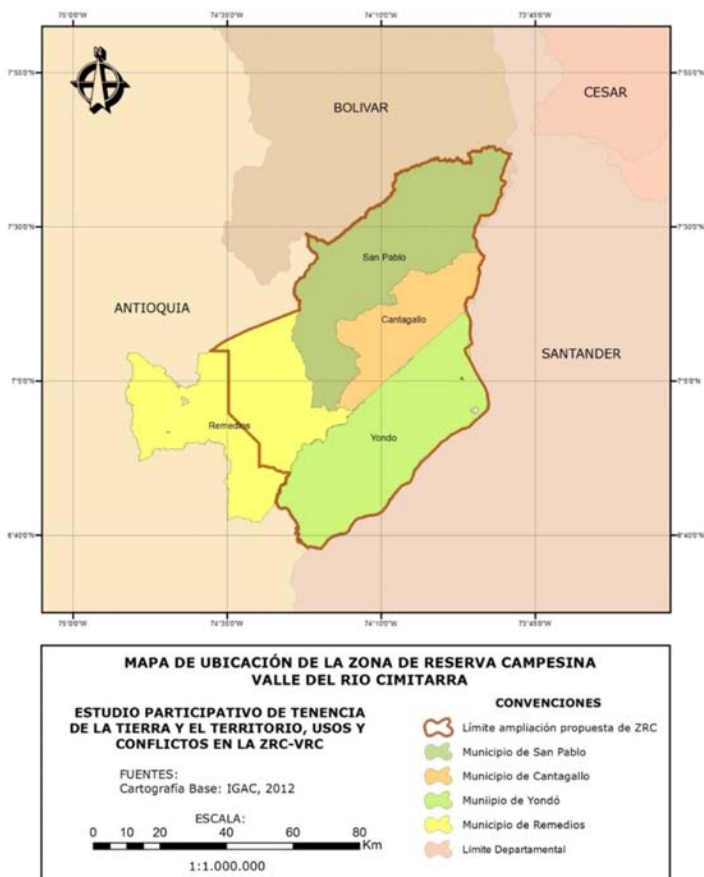
---

<sup>4</sup> Forma jurídica a través de la cual las comunidades se organizan para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios (división urbana de municipios) y veredas (división rural de municipios).

sobrevivencia. Organizados en la ACVC, se fortalecieron e impulsaron procesos sistemáticos y solidarios de colonización, crearon normas comunitarias de convivencia en medio del conflicto armado entre ejército y grupos al margen de la ley, delimitaron áreas de no intervención, zonas de reserva forestal, piscícola y de agua (acuerdos comunitarios de conservación) (ver Figura 3), en coordinación con las JAC. Estas normas generaron relaciones sociales y ecológicas de convivencia (ACVC, 1999).

El primer Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), elaborado por la ACVC (1999) relata que decidieron declarar la región bajo la figura de ZRC en una asamblea amplia, argumentando que esta figura permitía articular el territorio a la economía nacional con criterios amplios y participativos, con múltiples y diversas dimensiones para el proyecto regional. En ese momento, la ZRC se proyectó con una superficie de 500.000 ha (Figura 1). Esta decisión fue fruto del incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en los planos político, económico y social, consignados en los acuerdos de mayo de 1996 y octubre de 1998, firmados después de movilizaciones del campesinado del Valle del río Cimitarra (ACVC, 1999).

Figura 1. Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra proyectada



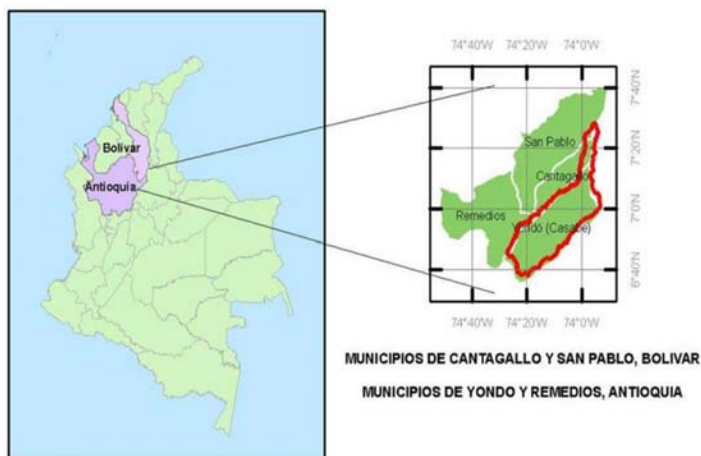
Fuente: ACVC, PNUD, INCODER y SOLUTERRA (2014).



Fue necesaria la construcción de un segundo PDS de la ZRC-VRC, por parte de la ACVC con ayuda del INCODER en el año 2002, con proyección a 20 años, para continuar el respectivo proceso jurídico de constitución ante el Estado. La construcción contó con la participación de más de 120 Juntas de acción comunal de los municipios Remedios, Yondó (Antioquia), Cantagallo y San Pablo (Bolívar) (ACVC e INCODER, 2002).

Con motivos de orden legal, social, económico y ambiental, se sustentó la constitución de la ZRC-VRC bajo la Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA, 2002). De las 504.259 ha proyectadas, sólo 188.259 ha quedaron cobijadas por la Resolución (ver Figura 2 y Cuadro 1). Las 316.000 ha restantes quedaron como potencial de área para sustraer de la Zona de Reserva Forestal del río Magdalena (Ministerio de Agricultura, 1959 citado por ACVC e INCODER, 2002). Las dos áreas, al pertenecer a cinco municipios, dos departamentos y diferentes ecosistemas, cuentan con múltiples definiciones, elementos, actores e intereses de tipo jurídico, administrativo, económico y político.

**Figura 2. Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra, constituida jurídicamente bajo Resolución 028/2002**



Fuente: ACVC e INCODER (2002).

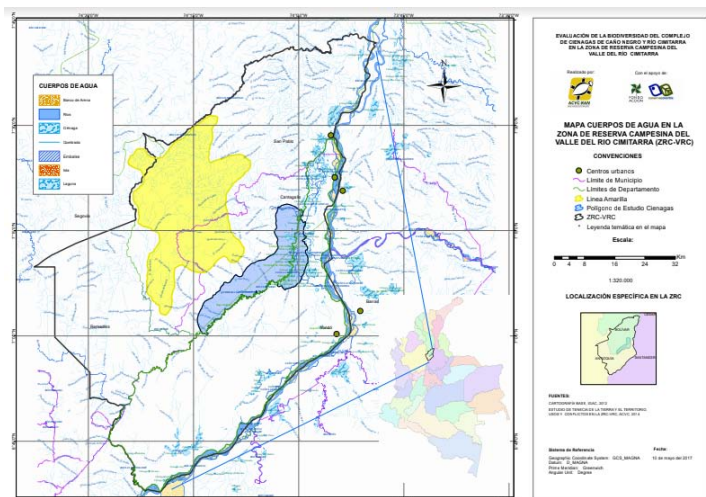
**Cuadro 1. Datos generales de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra**

<b>Concepto jurídico</b>	Constituida			
<b>Nombre</b>	Zona de Reserva Campesina del Valle Del Río Cimitarra			
<b>Norma</b>	Resolución 028 de 2002			
<b>Departamentos</b>	Antioquia y Bolívar			
<b>Municipios</b>	Yondó	Remedios	San Pablo	Cantagallo
<b>Extensión total de Municipio</b>	188.100 ha	198.500 ha	196.700 ha	66.900 ha
<b>Extensión del Municipio en ZRC-VRC, sin sustracción de Ley 2/1959</b>	172.253 ha	391 ha	1.283 ha	14.331 ha

<b>Área inicial de la ZRC según resolución, sin sustracción de Ley 2/1959</b>	188.259 ha			
<b>Área a sustraer Zona de Reserva forestal</b>	Potencial de área a sustraer 316.000 ha. Luego de ser sustraídas de Ley 2, se incorporarán a la ZRC-VRC las siguientes áreas: Municipio de San Pablo: el área del municipio que no fue incluida en la sustracción por la Resolución 129/1966 Municipio de Cantagallo: el área del municipio que no fue incluida en la sustracción por la resolución 050/1976 Municipio de Remedios: Siguiendo la línea que demarca de norte a sur las Veredas Cañaverel, El Puná, La Sonadora, El Popero, El Recreo e Ité. Se incorpora el área que se extiende desde esta línea de norte a sur hacia el oriente del municipio y que no fue incluida en la sustracción de la Reserva Forestal de la Ley 2/1959 por la Resolución 050/1976			
<b>Total Área ZRC-VRC</b>	504.259 ha			
<b>Habitantes en ZRC-VRC en el 2012</b>	29.000			
<b>Familias en ZRC-VRC en el 2012</b>	6000			
<b>UAF Resolución constitución ZRC-VRC</b>	Yondó	Remedios	San Pablo	Cantagallo
	2,5 UAF	3 UAF	2 UAF	2 UAF
<b>UAF Resolución 041/1996</b>	53 a 72 has	23 a 31 has mixta, 39 a 53 has ganadería	5 a 47 has	35 a 47 has

Fuente: elaboración propia en base a ACVC e INCODER (2002).

**Figura 3. Mapa hidrográfico y acuerdos comunitarios de conservación de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra**



Fuente: ACVC y Fondo Acción (2017).

El campesinado que llegó al Valle del río Cimitarra territorializó su proceso social durante el contexto de la Ley de Tierras de 1936 (descrita en la primera parte). Hizo parte de esos procesos nacionales de apertura de monte para cultivar con la esperanza de obtener el título, después de ser desplazados en otras regiones por hacendados que utilizaron armas para impedir la fragmentación de sus fincas. Este proceso de territorialización terminó denominándose ZRC-VRC gracias a su resistencia, luchas y decisiones, reconocidas por el Estado en una norma, pero que no ha frenado los procesos de exterminio por parte de grupos paramilitares que colaboran con intereses de ganadería extensiva, agroindustria, minería y petróleo.

De las ZRC constituidas, la del Valle del río Cimitarra fue la última declarada con el periodo de activación legal más corto (cuatro meses). Fue suspendida a través de la

Resolución 046 del 10 de abril de 2003 del INCORA (2003). Según el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER, 2011, citado por Ordoñez, 2012), la decisión se tomó debido a la manifestación de algunas autoridades, gremios y comunidades de inasistencia a la audiencia pública del 18 de agosto de 2002 que la declaró.

Para el campesinado, la suspensión fue una acción impulsada por los sectores políticos y económicos regionales con estrechos vínculos paramilitares, quienes promovieron una comunicación a la junta directiva del INCODER atacando a la ZRC y la ACVC como la organización campesina impulsora (ACVC y CAHUCOPANA, 2009, citado por Ordoñez, 2012). Ello generó un desconocimiento de la propuesta campesina de cambio de modelo regional territorial y de desarrollo, con el fin de continuar la expansión de latifundios para ganadería y palma africana, extracción de minerales y petróleo en esta zona a través de prácticas violentas de desplazamiento al campesinado ocupador de la tierra.

En los dos PDS construidos previamente, el campesinado identificó estas amenazas de desconocimiento de la propuesta territorial por intereses económicos en la tierra y recursos minero-energéticos. En regiones periféricas y sin presencia estatal, como lo es la del Magdalena Medio,<sup>5</sup> la lógica de acumulación del capital se manifiesta en fenómenos de inexistencia total de servicios de asistencia estatal y apropiación violenta de la tierra y de los recursos para latifundios y grupos económicos (ACVC, 1999). El riesgo para el territorio son los intereses del capital externo que ven en

---

<sup>5</sup> “La región del Magdalena Medio es distinguida de tal manera desde la década del ‘60. El ordenamiento de esta región no tiene un origen legal, pero en ella coinciden elementos como el conflicto social, la riqueza en recursos naturales y el conflicto armado que han terminado dando una identidad como magdalena-medienses a tal punto que se ha propuesto en diferentes momentos de estos 52 años, la creación del departamento del Magdalena Medio.” (ACVC-INCODER, 2002)

la zona un gran potencial para implementar una economía extractiva y salvaje (ACVC e INCODER, 2002).

Después de una disputa política de 9 años, donde el proceso organizativo de la ACVC fue perseguido a través de medios legales e ilegales, se levantó la suspensión. El Acuerdo 240 del 22 de febrero de 2011 (INCODER, 2011, citado por Ordoñez, 2012) resolvió que los argumentos invocados para la suspensión de la ZRC, no se ajustaban a la realidad. Reconoció que se surtió un proceso amplio de participación en la constitución de la zona y su PDS. Se demostró así que la decisión que se tomó bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) (hoy con investigaciones abiertas por nexos paramilitares y fraude procesal) respondió a intereses económicos sobre la zona, de latifundistas y grandes sectores económicos.

Durante el periodo de suspensión de la figura, se intensificó el conflicto armado en la ZRC-VRC y los procesos de desplazamiento forzado, ampliación de latifundios, deforestación y ampliación de la frontera agrícola. En el municipio de Yondó, que representa el 92% del área de la ZRC declarada jurídicamente, en el periodo 2005-2010, se reportó una deforestación de 12.848 ha, es decir una pérdida boscosa del 23% respecto la cobertura del año 2000 (57.047 ha), donde a la ganadería de tipo extensivo se le atribuye un 29%. Mientras que, en el periodo 2010-2014, se reportó una pérdida de 3.060 ha, el 7% respecto a la cobertura de 2010 (44.199 ha) (Salazar, 2017). Además, según datos de la oficina de catastro del municipio de Yondó, para el año 2013 se registraron un total de 151 predios catalogados como “gran propiedad” (200-500 ha), correspondientes a un 40% del área rural del municipio (ACVC, PNUD, INCODER y SOLUTERRA, 2014).

Analizando los datos de deforestación y de catastro de esta zona, se demuestra que la ZRC-VRC representa la regularización de la frontera agrícola y un ordenamiento alternativo del territorio frente a las apuestas de los grandes intereses económicos. La figura de ZRC impide que se

titulen áreas mayores a la Unidad Agrícola Familiar (entre 53 y 140 ha) y evita el aumento exacerbado de la deforestación mediante sus acuerdos comunitarios de conservación y uso del suelo, que no solo implican zonas de reserva comunitarias si no prediales en cada finca.

Este proceso de territorialización llevado a cabo por el campesinado en la ZRC-VRC, latifundistas, sectores económicos y grupos armados al margen de la ley, desmiente el argumento del Estado como único actor monolítico productor de territorio. Señala los momentos históricos donde por acción u omisión estatal se afectó la construcción social del territorio de la ZRC y la dinámica de la frontera agrícola que se llevaba a cabo por la interacción de los actores mencionados.

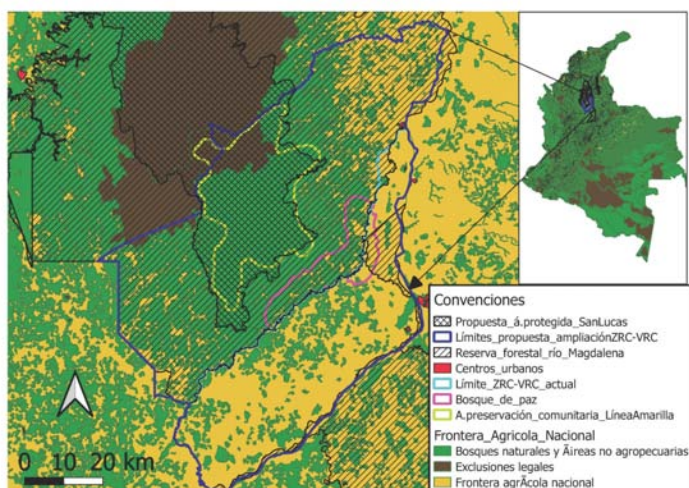
La actual política pública de la frontera agrícola nacional no contempla la totalidad de las zonas de la ZRC-VRC, donde históricamente se ha asentado el campesinado con sus respectivas relaciones sociales, ecológicas y productivas. Este panorama se muestra espacialmente en la Figura 4, donde se sobrepone el mapa de la frontera agrícola, la ZRC-VRC, su ampliación, las zonas comunitarias de conservación y la propuesta gubernamental de área protegida Serranía de San Lucas. El área de frontera agrícola donde está permitido el uso agropecuario y representa la focalización de inversiones (color amarillo) abarca gran parte de las zonas donde se encuentran latifundios de ganadería, palma africana y proyectos minero energéticos dentro de la ZRC-VRC. El área donde está permitido el uso agrícola con restricciones legales (color verde) representa la mayoría de área rural de los municipios de Remedios (Antioquia), Cantagallo y San Pablo (Bolívar), donde se encuentra el campesinado afiliado a las JAC que habitan y usan el territorio desde la década de 1950.

El Estado, al clasificar zonas de uso histórico agrícola como “bosques y áreas no agropecuarias”, pone al campesinado (29.000 personas y 6.000 familias para el año 2012) en una situación de doble irregularidad legal para

su permanencia, favoreciendo lógicas de acumulación del capital en una región donde persiste la baja presencia estatal (más allá de lo militar) y la existencia de grupos armados al margen de la ley.

Este panorama trae consigo la intensificación del conflicto de uso agropecuario y ambiental, limitaciones en el acceso legal a la tenencia de la tierra, escasas inversiones para el desarrollo agropecuario y pocas garantías jurídicas para la defensa del territorio por parte del campesinado. Este escenario abre las puertas a la persistencia de las causas del conflicto social y armado que se ha dado en esta zona, donde el campesinado termina siendo despojado del territorio a través de procesos violentos y los ecosistemas devastados.

**Figura 4. Mapa de la frontera agrícola nacional y la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra**



Fuente: elaboración propia con información de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2018) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (s.f.).



## Reflexiones finales

El rol del Estado colombiano, considerando omisiones y acciones de políticas territoriales en torno a la ruralidad y la frontera agrícola, no ha sido de gran agente productor de espacio en la ZRC-VRC. Este rol lo ha ocupado el campesinado con trabajo comunitario, con los recursos del territorio y los gestionados por organizaciones sociales ante instituciones y fondos internacionales para producir la mayoría de infraestructura de vías terciarias, salud, escuelas, vivienda, entre otros. Sin embargo, el Estado ha afectado esta producción de territorio y al proceso social del campesinado a través del reconocimiento jurídico de su propuesta territorial en la Resolución 028/2002 y en la reforma rural del Acuerdo de paz. Reconocimiento que ha dado garantías necesarias para detener los desplazamientos y exterminios violentos de la comunidad y la biodiversidad.

Las omisiones del Estado siguen representando una de las principales demandas campesinas: la presencia estatal en la ZRC-VRC con instituciones (no solo militares). Instituciones que defiendan los derechos humanos, titulen la ocupación histórica de la tierra, validen y respalden el ordenamiento social y ambiental, para fortalecer la defensa del territorio frente a los grandes intereses del capital.

Es posible cuestionar la efectividad, como política pública, de la definición de la frontera agrícola como un límite del suelo rural, ya que no da resolución a un problema social histórico. Se queda corta frente a los objetivos del Acuerdo de paz y las demandas históricas del campesinado de transformar la estructura del campo en Colombia. No responde a las distintas formas históricas de ocupación y organización productiva del espacio. La delimitación de la frontera hecha en la ZRC-VRC no aporta elementos nuevos a la solución de las exigencias históricas: el ordenamiento social, ambiental y productivo del suelo, la defensa del territorio y la legalización de la tenencia para el campesinado.

La metodología base de la política territorial prioriza una lógica de progreso, con la mirada liberal de inversión en desarrollo rural, para dejar actuar al libre mercado. Considera que destinar inversiones sólo en dicha área delimitada espacialmente genera un uso eficiente del suelo y disminuye la deforestación. Esta consideración ha demostrado intensificar el conflicto armado y social en Colombia y la ZRC-VRC, al favorecer los intereses de grandes capitales manejados por latifundistas que impulsan ganadería extensiva y agronegocios de palma africana, y por sectores minero-energéticos, que incluso han sostenido alianzas con grupos paramilitares.

La metodología no contempla un enfoque social que analice la territorialización de los procesos campesinos, por lo cual no permite el fortalecimiento de la reproducción de sus relaciones sociales y ecológicas que generen otro tipo de eficiencia productiva, ni el reconocimiento del campesinado como sujeto político de derechos para elevar sus condiciones de vida individuales y colectivas.

La política pública de definición de la frontera agrícola nacional, en el caso de la ZRC-VRC, intensifica conflictos de uso agropecuario y ambiental, crea limitaciones en el acceso legal a la tenencia de la tierra y da pocas garantías jurídicas para la defensa del territorio, favoreciendo el desplazamiento de campesinos y la lógica de acumulación del capital.

Esta política pública territorial y su metodología deben evaluarse institucionalmente a través de la formulación de planes de acción, con indicadores económicos, sociales y ambientales. Las evaluaciones de los indicadores permitirán evidenciar la disminución o intensificación de los problemas sociales nuevos o históricos, con el fin de reestructurar la política ya existente, evitando el desacierto estatal histórico de impulsar políticas nuevas y cambios constantes de instituciones.

## Bibliografía

- Blanco, J. (2007). "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En Fernández, M. y Gurevich, R. (Coords.), *Nuevos temas, nuevas preguntas* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- Cruz, E. y Guzmán, A. (2016). "Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal". *Territorio*, 35, 149-170. <http://dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.07>.
- Haesbaert, R. (2006). *O mito da desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Hildenbrand, A. (1999). "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa. Una visión comparada en vísperas del siglo XXI". *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, XXXI (122), 785-807.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Martínez Nogueira, R. (1995). Análisis de políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires: Mimeo.
- Molano, A. (2007). "Isauro Yosa, el Mayor Lister". En *Trochas y fusiles* (pp. 17-20). Bogotá D.C: Penguin Random House.
- Moraes, A. C. R. (2001). "Bases da formação territorial do Brasil". *Geografares*, (2), 105-113. <https://doi.org/10.7147/GEO2.1145>.
- Ordoñez, F. (2012). *Zonas de reservas campesinas: elementos introductorios y de debate*. Bogotá D.C.: Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para*

*fortalecer el actual* (pp. 555-578). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- Salazar, Á. (2017). *Informe final. Caracterización de agentes y causas de la deforestación en la Serranía de San Lucas, Departamento de Antioquia*. Bogotá D.C.: Programa de bosque y clima Redd+ y Agencia para la cooperación alemana GIZ.
- Salizzi, E. (2017). “Notas para el estudio de la frontera agraria en Geografía: de la frontera del agricultor a la frontera agraria moderna”. En Braticevic, S., Tommei, C. y Rascovan, A. (Comps), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 186-208). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Subirats, J.; Knoepfel, P; Larrue, C. y Varone, F. (2008). “Las políticas públicas”. En *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 37-50). Barcelona: Ariel.
- Tocancipá, J. y Ramírez, C. (2018). “Las nuevas dinámicas rurales en las zonas de reserva campesina en Colombia”. *Perspectiva Geográfica*, 23(1), 31-52. <http://dx.doi.org/10.19053/01233769.5796>.

## Fuentes de información

- Alto Comisionado para la paz de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá D.C., Colombia, 24 de Noviembre. Recuperado de <https://bit.ly/2KpOn6g>.
- Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). Constitución política de la República de Colombia. Gaceta Constitucional N° 114, 4 de julio de 1991.
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra. (1999). Plan de desarrollo sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra. Universidad

- Javeriana. Material inédito cedido por la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra.
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra y Fondo Acción. (2017). *Acuerdos comunitarios para la conservación de los humedales de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra*. Barrancabermeja.
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra e INCODER. (2002). *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra*. Barrancabermeja.
- Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra, PNUD, INCODER y SOLUTERRA. (2014). *Estudio participativo de tenencia de la tierra y el territorio, usos y conflictos en la ZRC del valle del río Cimitarra*. Barrancabermeja.
- Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina. (s.f.). *ABC de las Zonas de Reserva Campesina*. Recuperado de <https://bit.ly/3njqs7j>.
- Congreso de Colombia. (1936). Ley 200. “Sobre régimen de tierras”. 30 de diciembre de 1936. Recuperado de <https://bit.ly/384pJjQ>.
- Congreso de Colombia. (1961). Ley 135. “Sobre reforma social agraria”. 15 de diciembre de 1961. Recuperado de <https://bit.ly/3gK7rs2>.
- Congreso de Colombia. (1968). Ley 1. “Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria”. 26 de enero de 1968. Recuperado de <https://bit.ly/37hSx9j>.
- Congreso de Colombia. (1973a). Ley 4. “Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones”. 29 de marzo de 1973. Recuperado de <https://bit.ly/3gMAdIB>.
- Congreso de Colombia. (1973b). Ley 5. “Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre Títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Gana-

- deros, Prenda Agraria, Banco Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias”. 29 de marzo de 1973. Recuperado de <https://bit.ly/3a9VQ4v>.
- Congreso de Colombia. (1975). Ley 6. “Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra”. 10 de enero de 1975. Recuperado de <https://bit.ly/2WcDFmz>.
- Congreso de Colombia. (1982). Ley 35. “Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz”. 19 de noviembre de 1982. Recuperado de <https://bit.ly/2WaFslK>.
- Congreso de Colombia. (1988). Ley 30. “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República”. 18 de marzo de 1988.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 99. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. 22 de diciembre de 1993. Recuperado de <https://bit.ly/2WhuTDu>.
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 160. Crea el “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”.
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1776. “Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”. 22 de enero de 2016. Recuperado de <https://bit.ly/386BFS8>.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. (2002). Resolución 028. “Por la cual se declara la Zona de Reserva campesina del valle del río Cimitarra”. 10 de diciembre de 2002.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (2003). Resolución 046. “Por la cual se suspende la Resolución

- número 028 de diciembre 10 de 2002”. 10 de abril del 2003. Recuperado de <https://bit.ly/381sQsR>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). Resolución 261. “Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general”. 21 de junio de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/3eIsnAO>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Agropecuario, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (MADR, UPR). (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia*. Bogotá: MADR, UPR. Recuperado de <https://bit.ly/2Q73mFf>.
- Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Agencia Nacional de Tierras. (2019). *Las Zonas de Reserva Campesina: retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de <https://bit.ly/2WeykuS>.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). Propuesta San Lucas. Bogotá D.C. Material inédito cedido por Parques Nacionales Naturales de Colombia, con fecha 15/06/2018.
- Presidencia de la República de Colombia. (1959). Ley 2. “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”. 17 de enero de 1959. Recuperado de <https://bit.ly/37i2uUp>.
- Presidencia de la República de Colombia. (1974). Decreto Ley 2811. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. 18 de diciembre de 1974. Recuperado de <https://bit.ly/2Wd3Rxp>.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (s.f.). SIPRA. Planificación nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2ITGJRu> (consulta: 20/11/2019).





**Tercera parte.**  
**Sujetos, moviidades**  
**y ciudades en las fronteras**  
**del Estado**



# Frontera, plano urbano y ríos en la formación de las tres conurbaciones binacionales boliviano-argentinas

ALEJANDRO BENEDETTI<sup>1</sup>

## Introducción

Entre Bolivia y Argentina, en la actualidad, existen cuatro pasos de frontera internacional acordados que, en todos los casos, están configurados con puentes que cruzan cursos de agua. Esos pasos reciben el nombre de las aglomeraciones urbanas adyacentes que son, de oeste a este (y de norte a sur en cada caso): Villazón-La Quiaca, La Mamora-El Condado (que en este capítulo no será tomado en cuenta), Bermejo-Aguas Blancas y Yacuiba-Profesor Salvador Mazza. Asimismo, es importante aclarar que en el último caso mencionado, además surgió la aglomeración de San José de Pocitos, del lado boliviano, entre Yacuiba y el límite internacional. Dado que este núcleo está completamente conurbado con Yacuiba, se tenderá a no mencionar. Otra aclaración importante es que suelen diferenciarse dos pasos en el caso de Bermejo-Aguas Blancas, uno fluvial (Chalanas) y otro carretero. En general, salvo que sea preciso, no se hará esta distinción.

En los tres casos, los cursos de agua participan de diversas maneras en la construcción del paisaje y los lugares cotidianos de estas tres duplas de ciudades de frontera. Aquí interesa, de manera exploratoria, indagar sobre la

---

<sup>1</sup> CONICET/Universidad de Buenos Aires, Argentina.

relación entre cursos de agua, fronteras y ciudades. Pensar la frontera, inevitablemente, lleva a considerar las movi- lidades, las diferentes necesidades, valoraciones y deseos de cruce. El cruce de estas aguas y las aguas mismas, por otro lado, devienen recursos. El cruce de esas aguas binacionales puede ser recurso económico, en la medida que puede cola- borar en otorgar valor a aquello que se cruza. Esas aguas son un recurso natural si se usan en actividades agrope- cuarias. Son recurso urbano cuando se lo aprovecha como fuente de abastecimiento domiciliario o como destino de desechos. Además, son un recurso paisajístico, toda vez que se integre al ordenamiento territorial. Como tal, pueden devenir recurso turístico: cuando llegar a la frontera/río se construye como un atractivo.

Por otro lado, conocer la frontera puede ser un recurso en sí mismo, para quienes residen en el lugar y lo transitan a una escala de detalle que solo la vida cotidiana puede otor- gar. Muchos habitantes de la frontera desarrollan una cierta experticia, basada en el cruce, en la conformación de redes de personas que permiten la circulación de cosas y de otras personas, con el conocimiento cotidiano de los ritmos, los momentos y los lugares por los que se puede o no cruzar, a partir de la interacción, por ejemplo, con las fuerzas policia- les y de seguridad. En el caso de las tres conurbaciones bina- cionales boliviano-argentinas ese conocimiento incluye la convivencia con el agua, con sus dinámicas cambiantes, con sus amenazas y sus potenciales. En estos tres lugares, se puede sostener, sus habitantes generan un *saber cruzar por el agua*, lo que supone cruzar un límite internacional, manejar la geografía del río, sortear los controles estatales y, final- mente, lograr ciertas formas de reproducción social.

El tema de este artículo es la relación entre ciudades y ríos en la construcción de la frontera entre Bolivia y Argen- tina. Así, el objetivo propuesto es describir esta relación, en las tres conurbaciones binacionales, a través de cuatro ejes: la consideración de los cursos de agua en el proceso de demarcación, las principales características ambientales de

las ciudades, la integración de las aguas al espacio urbano y las movibilidades transfronterizas. Cada uno de estos ejes será trabajado en un acápite diferente.

Las fuentes de información utilizadas han sido variadas. Incluye material sistematizado en trabajos previos (Benedetti, 2005; 2014; 2015; Benedetti y Salizzi, 2011), observaciones en el terreno realizadas en diferentes momentos en los tres lugares, además de la sistematización de fuentes diversas, incluyendo estadísticas oficiales y textos académicos.

### **Cursos de agua en el proceso de demarcación**

La frontera es un dispositivo que permite la mutua diferenciación de dos territorios, de lo que surge una díada. Asimismo, para cada uno de estos, la frontera es un elemento que permite procesos de configuración, cohesión e integración: es la periferia de un ámbito geográfico que busca constituirse, al menos en la imaginación, como unidad. A partir de esas dos situaciones, diferenciación y configuración, es posible que los territorios entablen diferentes formas de relacionamiento, a veces amistosas, otras belicosas.

El proceso de diferenciación territorial entre Bolivia y la Argentina se inició en las primeras décadas del siglo XIX y se mantuvo, a través de diferentes prácticas materiales y simbólicas, hasta el presente. La emergencia y consolidación de sendos países insumió buena parte del siglo XIX, período en el cual el proceso de delimitación no fue relevante en las relaciones bilaterales. Finalizado el período de revolución y guerra por la descolonización (1810-1825) no hubo conflictos militares por cuestiones territoriales, excepto un episodio entre la Confederación Perú-Bolivia y la Confederación de Provincias del Río de la Plata (1837-1838), por el control de Tarija (pretendida por la primera) y de Jujuy (interés de la segunda). Resuelto

ese conflicto, primó el entendimiento diplomático. El proceso de delimitación, finalmente, se encausó con el acuerdo de 1889 y se completó hacia la década de 1950, con la demarcación.

En sendos territorios, este límite internacional quedó distante de las respectivas capitales nacionales: Buenos Aires y La Paz; también de las regionales (Salta y Jujuy o Potosí y Santa Cruz de la Sierra) (Cuadro 1). Esto le confirió a esta frontera un cierto carácter marginal y extraño con respecto a esos alejados centros de comando territorial.

**Cuadro 1. Límite argentino-boliviano. Distancia a las capitales nacionales y regionales**

Distancia	Ciudad argentina	Ciudad argentina sobre el límite	Ciudad boliviana sobre el límite	Ciudad boliviana	Distancia
284 km	Jujuy	La Quiaca	Villazón	Potosí	497 km
1.796 km	Buenos Aires			Yacuiba	La Paz
1.802 km		Salvador Mazza			
407 km	Salta			Santa Cruz de la Sierra	548 km

Fuente: elaboración propia considerado trayectos por rutas nacionales actuales, utilizando Google Maps.

El tratado de límites de 1889 fue una emergente del conjunto de acciones diplomáticas posteriores a la Guerra del Pacífico (1879-1884), que llevó a redistribuir terrenos entre la Argentina, Bolivia y Chile en la región circumpuneña (Benedetti, 2005). Ese tratado fue muy general en sus planteos y requirió algunas modificaciones, que finalmente derivaron en: (a) reconocimiento de la Puna de Atacama como parte de la Argentina (modificación del tratado en 1891) y de Tarija como parte de Bolivia; (b) reconocimiento argentino de la soberanía boliviana sobre el poblado de Yacuiba (Protocolo de 1897); y, (c) consideración del Cerro Zapaleri como punto tripartito con Chile (Convenios de 1904). Resueltos estos asuntos, los trabajos de demarcación se fueron demorando hasta quedar paralizados.

En 1925 se firmó un nuevo tratado que determinó al Cerro Zapaleri como punto de arranque del límite argentino-boliviano y resolvió, definitivamente, el trazado en la zona de Tarija y de Yacuiba. El canje de ratificaciones se realizó recién en 1938. Por entonces, también se completaba el trazado limítrofe en el extremo oriental, tras la Guerra del Chaco (1932-1936) (ver Figallo, 2003). La Comisión Demarcadora realizó su labor en 1939-1940. En ese momento, además, se estableció el punto exacto que determinaría la confluencia de los tres límites internacionales. El resultado de toda esta operatoria fue una nueva incorporación al territorio de la Argentina, y más específicamente a la provincia de Jujuy, de unas 430 mil hectáreas que hasta entonces pertenecían a Bolivia, y que incluía las poblaciones de Paicote, Cusi-Cusi, Casira, Calahoyo, Populos y Vilama (Benedetti, 2005). No hubo diferendos a posteriori. Los ajustes respondieron a ciertas dificultades técnicas suscitadas en el terreno, especialmente en el caso de los ríos que cambian su curso con cierta frecuencia.

El límite boliviano-argentino tiene una extensión de aproximadamente 740 km. Para su demarcación se establecieron, atendiendo a la naturaleza del terreno (con un correlato en las condiciones climatológicas), dos grandes

sectores: “1) Sector Oeste: desde el cerro Zapaleri hasta la confluencia de los ríos Condado y Bermejo; 2) Sector Este: desde la confluencia de los ríos Condado y Bermejo hasta el punto en que el arroyo Pocitos cruza el paralelo 22°, en el triángulo de Yacuiba. Después se le agregó el tramo D’Orbigny-Esmeralda, en el Pilcomayo...” (Comisión Mixta Demarcadora de Límites, 1953:52-53). Todo este trayecto fue, a su vez, dividido en siete secciones. El primer sector (oeste) abarca cuatro secciones y tres el segundo (este) (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Límite boliviano-argentino. Diferenciación de sectores y secciones según la Comisión Mixta Demarcatoria de Límites. Indicación de cursos de agua y de ciudades que se formaron a su ribera**

Sector	Sección	Tramo	Cursos de agua	Ciudades que se formaron
Oeste	I	Cerro Zapaleri hasta cerro Panizo		
	II	... a cerro Cóndor		
	III	... a quebrada de Salitre	Río La Quiaca	La Quiaca-Villazón
	IV	...a unión río Condado y Bermejo		
Este	V	... hasta Juntas de San Antonio	Río Bermejo	Aguas Blancas-Bermejo
	VI	Triángulo de Yacuiba	Arroyos Yacuiba y Pocitos	Profesor Salvador Mazza-Yacuiba
	VII	Río Pilcomayo, D’Orbigny a Esmeralda		

Fuente: elaboración propia sobre la base de información proporcionada en Comisión Mixta Demarcadora de Límites (1953).



Para este capítulo interesan tres secciones: III, V y VI. Allí tendió a condensarse buena parte de los intereses, de las movi­lidades terrestres bilaterales y, con el tiempo, a producirse la mayor densidad de población.

La sección III corresponde al altiplano andino (que del lado argentino ha sido llamado puna), con alturas cercanas o superiores a los 4.000 msnm, con clima caracterizado por la sequedad del aire, lluvias escasas y concentradas en verano y vegetación rala (estepas). Aquí, los ríos son poco caudalosos y con régimen irregular. Estas características varían de oeste a este: en ese sentido se reduce la altitud y aumentan la humedad ambiente y la vegetación. La comisión demarcadora reconoció 11 poblaciones en las vecindades del límite internacional:

[...]yendo de Oeste hacia el Este: Santa Catalina, Cieneguillas, La Quiaca, Yavi y Santa Catalina, en territorio Argentina; San Antonio, Esmoraca, Casira, Villazón, Mecoya y Santa Rosa, en Bolivia. De todas ellas, La Quiaca y Villazón, son las más importantes. Ambas poseen escuelas, instituciones bancarias, comercio próspero, son asientos de destacamentos militares y aduaneros y de estaciones de ferrocarril que une La Paz con Buenos Aires. Constituyen los centros de aprovisionamiento más importantes de toda esta parte de la zona fronteriza y del sistema de carreteras de la región. (Comisión Mixta Demarcadora de Límites, 1953:76-77)

La Figura 1 reproduce parte del mapa incluido en este documento, donde se localizaron a La Quiaca y Villazón, se detallan los principales caminos de acceso y se identifica a la Quebrada de La Quiaca.



Blanca. Yas. Standar Oil”, del lado argentino. Enfrentado, se localizó “Yacimientos Bolivianos (Bermejo)” (Figura 2).

**Figura 2.** Mapa del límite boliviano-argentino, en la Junta de San Antonio, donde se localizan los parajes Aguas Blancas (Argentina) y Bermejo (Bolivia), 1953

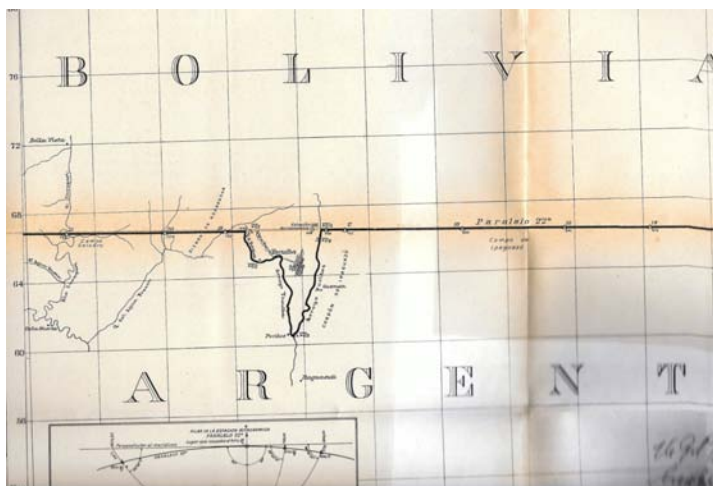


Fuente: obtenido de Comisión Mixta Demarcadora de Límites (1953: Hoja G).

Más hacia el este se encuentra el Triángulo de Yacuiba, correspondiente a la sección VI. Su formación fue resuelta mediante el tratado de 1925. Para la delimitación, en el Sector

Este se adoptó la sucesión río Bermejo-río Tarija-paralelo 22° S. El problema era que, según ese criterio, Yacuiba, población considerada perteneciente a Bolivia, hubiera quedado del lado argentino. Para salvar este inconveniente se acordó que el límite seguiría por ese paralelo hasta tocar “el Arroyo San Roque. De este punto descenderá por dicho Arroyo y por el Arroyo Yacuiba hasta su confluencia con el Arroyo Pocitos, y subiendo el curso de este último hasta el paralelo 22° en forma de que la población de Yacuiba quede dentro de la soberanía boliviana” (Comisión Mixta Demarcadora de Límites, 1953:102). En el documento de marras se mencionó a la localidad de Yacuiba, motivo de este arreglo de límites, que también figura en el mapa. Del lado argentino, un punto indica la ubicación de Pocitos, que por entonces no era mucho más que la estación de tren y el paso fronterizo, y que con el tiempo se fue renombrando como Prof. Salvador Mazza (Figura 3).

**Figura 3.** Mapa del límite boliviano-argentino, en el Triángulo de Yacuiba, donde se identifica el poblado de Yacuiba (Bolivia), 1953



Fuente: obtenido de Comisión Mixta Demarcadora de Límites (1953: Hoja H).

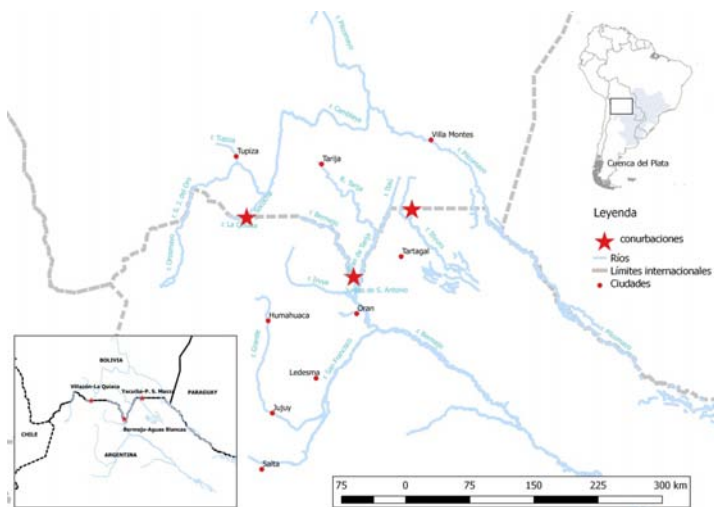
De este modo, la demarcación entre Bolivia y Argentina se estableció mediante líneas rectas, paralelos y cursos de agua. El paisaje que desde entonces participó más activamente en la construcción de esta frontera en los puntos de cruce habilitados fue, fundamentalmente, el fluvial. Esto se debe a que las tres duplas de ciudades (que pueden considerarse conurbaciones binacionales) están separadas por ríos o arroyos, que serán descriptos en el siguiente acápite.

### **Características ambientales**

Considerando los rasgos fisiográficos sobresalientes (hidrografía, relieve, clima y vegetación), en la frontera entre Bolivia y Argentina se pueden reconocer tres segmentos, de oeste a este: (1) puneño, (2) vallista y (3) chaqueño (Benedetti, 2014). El primero y el tercero integran la misma cuenca hídrica, vinculada al río Pilcomayo, mientras que el segundo es parte de la cuenca del Bermejo, que a su vez son subcuencas del río de la Plata. Interesa describir, a los fines de este trabajo, tres cursos de agua en particular (Figura 4):

1. el río La Quiaca, que atraviesa la conurbación Villazón-La Quiaca, en el segmento puneño;
2. el río Bermejo superior, en su paso por la conurbación Bermejo-Aguas Blancas, en el segmento vallista;
3. los arroyos Yacuiba y Pocitos a partir de los cuales se conforma la conurbación Yacuiba-Profesor Salvador Mazza, ubicados en una transición entre el anterior segmento y el chaqueño.

**Figura 4. Frontera Bolivia-Argentina, conurbaciones y principales cursos de agua**



Fuente: elaboración propia.

El río La Quiaca y los arroyos del Triángulo de Yacuiba, como parte de la cuenca del Pilcomayo, son monitoreados por la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo (Pilcomayo, s.f.), en la que participan, en orden alfabético, Argentina, Bolivia y Paraguay. El Bermejo, en cambio, se encuentra en el área de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE). Es un organismo interjurisdiccional creado en 1981 y sus miembros son el Gobierno Nacional y las Provincias de Jujuy, Chaco, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero, en la Argentina (COREBE, s.f.). Esta entidad, a su vez, integra, junto a Bolivia, la Comisión Binacional para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (COBINABE, s.f.).

## Río La Quiaca

Si bien la cuenca del río Pilcomayo está asociada frecuentemente a la frontera entre el Paraguay y la Argentina, en la región chaqueña, lo cierto es que sus nacientes se encuentran en el segmento puneño de la frontera boliviano-argentina. Éste se extiende, del lado argentino, por todo el borde norte de la provincia de Jujuy y una pequeña parte de la provincia de Salta en las cercanías de la localidad Santa Victoria Oeste. Del lado boliviano coincide con el borde sur del departamento Potosí. El límite internacional corre, en este sector de la altipampa sudamericana, desde el Cerro Zapaleri hasta la Sierra de Santa Victoria. Es una zona de temprana ocupación colonial, atravesado de norte a sur por el camino de Lima a Buenos Aires. Aquí se consolidó el primer núcleo fronterizo binacional: a inicios del siglo XX se fundó La Quiaca, del lado argentino, que pronto tuvo su equivalente, inicialmente llamado La Quiaca boliviana y, pronto, renombrado Villazón del lado boliviano. El surgimiento de estas poblaciones se debe al cruce entre ferrocarril y límite internacional que, desde 1908, incentivó el desarrollo comercial de la zona (Benedetti, 2015).

Villazón y La Quiaca están diferenciadas, morfológicamente, por el río La Quiaca. Es un curso de agua terciario del sistema Pilcomayo, poco significativo desde el punto de vista hidrológico: tiene unos 25 km de extensión. Sus aguas aportan al río Sococha, éste al San Juan del Oro, éste al Camblaya, éste al Pilaya y éste al Pilcomayo.

Esta conurbación está emplazada en una hondonada leve del altiplano andino. El clima de este sitio es de montaña, ventoso y frío. A pesar de estar localizada al norte del trópico de capricornio, el ambiente es frío debido a su altura: 3.442 msnm. Por ello, la amplitud térmica es notable (Servicio Meteorológico Nacional, s.f.). La temperatura oscila entre los 26 °C y 5 °C en verano, y 18 °C y -9 °C en invierno. Durante la mayor parte del año el cielo está despejado. Prevalece el tiempo seco, con frecuencia de heladas

y una humedad media histórica del 48%. Las lluvias se concentran en los meses de verano, con registros anuales que oscilan entre los 170 y los 415 mm. Estas condiciones permiten que el río La Quiaca sea fácilmente transitable durante todo el año, por su bajo caudal. En temporada invernal, la velocidad media es de 0,38 m/s, el caudal de 0,08 m<sup>3</sup>/s y el curso tiene un ancho de 3,50 m (Carretta y Millán, 2007). En los meses de verano el río puede crecer durante las tormentas, razón por la cual algunas personas ofrecen su servicio para cruzar por su lecho. Durante los meses de invierno el cruce no ofrece mayor dificultad.

### Río Bermejo

Las nacientes del río Bermejo se encuentran en territorio boliviano y luego fluyen por territorio argentino hasta confluir con el río Paraguay. Este río define al segmento vallista, entre las Sierras de Santa Victoria (por encima de los 4.000 msnm) y la Sierra del Alto Río Seco (inferiores a los 1.000 msnm), al este del Río Grande de Tarija. Se trata de una transición entre la cordillera y la llanura y está conformado por una sucesión de valles subandinos, donde pueden formarse pequeñas pampas aluvionales, con dirección predominante norte-sur. Allí se desarrollan las Yungas. Es el borde norte de la provincia de Salta (Argentina) y sur del departamento de Tarija (Bolivia).

La subcuenca del Bermejo superior y la del río Grande de Tarija se unen en las Juntas de San Antonio. Más al sur, asimismo, se suman las aguas del río San Francisco (con nacientes en la región altoandina, en Jujuy) y pasan a formar la cuenca inferior del Bermejo, ahora como río de llanura.

El caudal del Bermejo superior está condicionado por las lluvias: es elevado en verano y reducido en invierno. Esas precipitaciones responden al efecto orográfico, que provoca la descarga de humedad de los vientos procedentes del Atlántico. El caudal medio es de 85 m<sup>3</sup>/s, por lo que no es posible el cruce de manera peatonal. Inclusive,



cruzarlo nadando puede resultar peligroso. Para ello se utilizan pequeñas embarcaciones, llamadas chalanas, junto con otras alternativas, producidas artesanalmente con materiales reciclados.

Entre los ríos Bermejos y Tarija está emplazada la ciudad de Bermejo. Es la ciudad boliviana más importante sobre el río homónimo. Otra ciudad importante es San Ramón de la Nueva Orán (del lado argentino), núcleo ubicado 42 km al sur, fundada hacia el final del período colonial. Por ello, este segmento tiene una ocupación hispana tardía. Por allí pasaba un camino secundario con respecto al anterior, que unía a Tarija con Salta. Sobre el límite internacional, del lado argentino, frente a la ciudad de Bermejo, se formó la pequeña urbanización de Aguas Blancas.

Aguas Blancas se encuentra a una altitud de 560 msnm, entre las estribaciones de la Serranía del Divisadero y el río Bermejo, principales barreras a la expansión urbana. La ciudad de Bermejo, en cambio, se encuentra en un valle fluvial algo más amplio, que se extiende por unos 8 km (línea recta hacia el oeste) hasta alcanzar el río Grande de Tarija. El clima es tropical húmedo, con una media anual cercana a los 20 °C. Las temperaturas máximas medias en diciembre y enero superan los 30 °C y en junio y julio se encuentran cerca de los 22 °C. La combinación de elevadas temperaturas y abundante humedad facilitan la multiplicación de mosquitos transmisores del dengue, zica, chikunguña y leishmaniasis. La mala calidad del agua, además, es propicia para la transmisión del cólera; en la zona hubo un brote importante de esta enfermedad en la década de 1990 (Prieto Barrón y Ruiz Duarte, 2000).

### Arroyos Yacuiba y Pocitos

La conurbación formada por Yacuiba (departamento de Tarija) y Profesor Salvador Mazza (provincia de Salta) se encuentra a unos 550 msnm, donde las Sierras Subandinas empiezan la transición hacia la región del Chaco. Es la zona

de más tardía y lenta ocupación hispana. A mediados del siglo XX la zona fue conectada mediante un ferrocarril que unió Salta con Santa Cruz de la Sierra, llamado “al Oriente Boliviano”. Desde entonces la zona experimenta un sostenido crecimiento demográfico.

Profesor Salvador Mazza-Yacuiba conforman una mancha urbana que se extiende de manera oblonga, de norte a sur, a lo largo de unos 25 km, por un estrecho valle entre la sierra de Ipaguazú (al este) y la sierra de Aguaraquí o sierra de Tartagal (al oeste). Estas serranías conforman barreras físicas a la expansión urbana en sentido este-oeste.

El ambiente es subtropical con estación seca, con temperaturas promedio de 16 °C en invierno y de 26 °C en verano. Las precipitaciones, también de origen orográfico, pueden alcanzar los 2.000 mm anuales.

La Quebrada de Yacuiba (al oeste), que nace en las proximidades de la aglomeración, confluye en la Quebrada de Pocitos (al este), por donde corre un arroyo más o menos caudaloso. Este escurre hacia el sur y a pocos kilómetros de Profesor Salvador Mazza se encuentra con el río Itiyuro. Es una cuenca arreica: las aguas se pierden en bañados y embalses que colmatan con frecuencia (Dente, Martínez y Rey, s.f.).

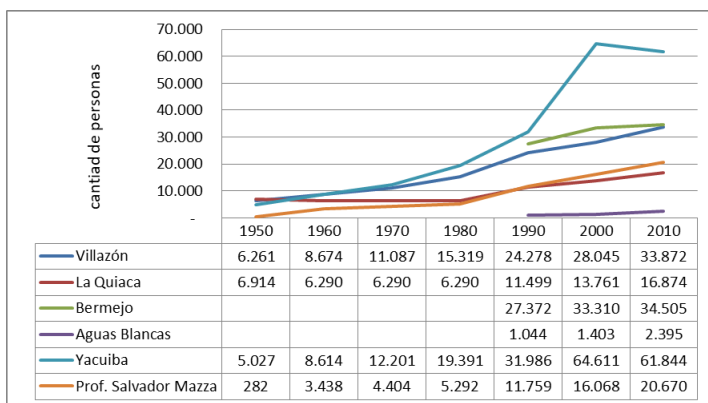
Estas dos quebradas, que rodean a la población de Yacuiba por el sur, fueron consideradas para la demarcación internacional. Hoy constituyen una discontinuidad física con la otra parte de la conurbación, Prof. Salvador Mazza. De todos modos, como barrera a la circulación el arroyo Yacuiba, especialmente, ofrece poca resistencia, ya que durante todo el año puede cruzarse a pie o con puentes improvisados, construidos con neumáticos en desuso y maderas. Si bien durante el verano el caudal crece repentinamente, de todas formas puede atravesarse con el uso de estos puentes.

## Configuración del espacio urbano

Con el trazado del límite internacional, sendos estados nacionales comenzaron a tener presencia efectiva allí desde el inicio del siglo XX. En principio se restringió a las aduanas y otros controles. Al poco tiempo se efectivizó a través del trazado de ferrocarriles, primero por el occidente en La Quiaca-Villazón, luego por el oriente en Prof. Salvador Mazza-Yacuiba. En ambos casos, esto dio origen y/o impulso a las aglomeraciones fronterizas. En el caso de Bermejo-Aguas Blancas la presencia estatal no estuvo ligada a los ferrocarriles, sino a la explotación hidrocarbúrfica y al fomento de plantaciones de azúcar. Construcción de aeródromos, radios, sedes bancarias, hoteles y edificios municipales fueron otras formas en las que los estados se hicieron presentes en la frontera.

El resultado fue la emergencia de poblaciones a cada lado del límite, que se fueron consolidando y expandiendo, hasta quedar conurbadas. En la actualidad Villazón-La Quiaca tiene unos 51 mil habitantes, Bermejo-Aguas Blancas concentra cerca 38 mil personas y son aproximadamente 83 mil quienes residen en Yacuiba-Prof. Salvador Mazza (Figura 5). Es de destacar que, en los tres casos, el lado boliviano tendió a experimentar un mayor crecimiento poblacional que el argentino. Las tres, puede afirmarse, son pequeñas ciudades binacionales que crecieron en contextos predominantemente rurales.

**Figura 5. Evolución de la población en las conurbaciones bolivianas-argentinas, entre 1950 y 2010, según información censal**



Fuente: elaboración propia con información generada por Instituto Nacional de Estadística (sin fecha-a) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (sin fecha).

La configuración de estos seis núcleos guarda algunas similitudes. Las más importantes son: (1) el plano es ortogonal y formalmente se organiza a partir de una plaza principal donde se ubican algunos edificios emblemáticos; (2) los cursos de agua son una discontinuidad física de cierta importancia; (3) en las adyacencias de las cabeceras bolivianas de los puentes creados para cruzar esas aguas se desarrollan extensas zonas comerciales orientadas, fundamentalmente, a compradores procedentes de la Argentina. Siguiendo estas tres consideraciones, en lo que sigue se buscará describir la relación entre cursos de aguas y configuración espacial en las tres conurbaciones binacionales.

### Villazón – La Quiaca

El plano urbano de Villazón tiene como centro la plaza 6 de Agosto, que se localiza a unos 650 m al norte del río La Quiaca. En sus alrededores se encuentran las autoridades de gobierno local, un templo católico, el mercado central, el consu-

lado argentino, comercios minoristas, algunos hoteles y la estación de buses. Todas las instituciones importantes se ubicaron en sus inmediaciones. Entre la plaza y el paso se desarrolló una extensa zona comercial, en general minorista, que cubre una superficie de aproximadamente 15 hectáreas. Esta zona está en las adyacencias de la cabecera del puente carretero. A pocas cuadras de allí, hacia el norte, se encuentra la estación de tren, inaugurada hacia 1912.

En 1908 se había inaugurado a 1 km al sur del río La Quiaca, la estación ferroviaria homónima, que fue desactivada en 1992. Desde su fundación fue el núcleo en torno al cual se estructuró el amanzanado de la aglomeración de igual nombre. Allí se encuentran los principales edificios para la vida local: banco, municipalidad, colegios, mercado de frutas y verduras, casas comerciales para consumo doméstico, parroquia, hotel de turismo y oficinas públicas. Si bien la estación sigue gravitando en la vida local, la terminal de ómnibus (a unos 600 m) constituye otra centralidad. En sus alrededores se concentran diferentes actividades comerciales, gastronómicas y hoteleras.

Estos dos centros cívicos están a poco menos de 2 km uno del otro. Esta distancia es posible realizarla de manera peatonal, sin mayores dificultades. El río es cruzado por un puente carretero, inaugurado en 1964 con el nombre de Puente Internacional Horacio Guzmán. Aunque está habilitado para el cruce de vehículos, es utilizado principalmente por peatones: en sus laterales hay sendas por donde circula la mayor parte de las personas que se mueven de una ciudad a la otra. Al costado del puente carretero se encuentra el ferroviario, más antiguo. Fue inaugurado en 1912 y dejó de cumplir su función original en la década de 1990. Desde entonces, es utilizado diariamente para el comercio realizado por las organizaciones de paseras y paseiros. En algunos momentos del año, además, es usado por feriantes que se encuentran a uno u otro lado, en el marco de ferias campesinas, como la Manka Fiesta realizada en octubre en La Quiaca, en un predio ferroviario.

El río La Quiaca es un borde en la traza de ambas ciudades. No está integrado al paisaje urbanístico. Sin embargo, es zona

inevitable de cruce, por el habilitado (puente) o por los alternativos. No existe servicio público de transporte que una las dos ciudades. Cada una tiene sus taxis, que en ningún caso cruza el puente. Por lo tanto, el paso fronterizo produce una desarticulación del servicio público de transporte. Hay algunas empresas en transporte de larga distancia que cruzan por aquí, pero con servicios que conectan ciudades grandes y alejadas, como Buenos Aires y La Paz. Es habitual que viajeros crucen por este paso siguiendo esta secuencia: (1) arribo a la terminal de buses de la ciudad de Villazón, (2) traslado a pie o en taxi por aproximadamente 700 m hasta el puente, (3) cruce peatonal, haciendo los trámites correspondientes en el complejo fronterizo, (4) viaje a pie o en taxi por unos 1.100 m hasta la terminal de ómnibus de la ciudad de La Quiaca. Lo mismo ocurre viceversa. De igual modo, quienes viajan desde lejos hacia estas ciudades con el objetivo de hacer compras, dejan sus vehículos en alguna de las playas de estacionamiento aldeanas y hacen el cruce a pie. Además del paso oficial hay otros alternativos, que evaden los controles estatales (Figura 6), como se verá más adelante.

Figura 6. Mujer cruzando el río La Quiaca, invierno de 2012



Fuente: Alejandro Benedetti, 2012.

De esta forma, se puede afirmar que La Quiaca y Villazón son dos ciudades diferenciadas morfológica y administrativamente. Cada cual conserva su centro social y sus principales hitos urbanísticos. De todas formas, a pesar de las acciones tendientes a la argentinización y a la bolivianización, La Quiaca y Villazón, respectivamente, son complementarias y conforman una conurbación que, en muchos aspectos, funciona como un espacio indiferenciado. Personas de todas las edades se mueven entre ambas para participar de encuentros sociales regulares, como las fiestas realizadas durante los fines de semana en los salones de baile para adolescentes. También se realizan encuentros religiosos y deportivos. Personas de La Quiaca cruzan a Villazón para llevar adelante prácticas recreativas y desde esta última se va a la primera a realizar compras cotidianas.

### Conurbación Bermejo-Aguas Blancas

El proceso de urbanización comenzó del lado boliviano, con el surgimiento de la localidad de Bermejo. Debe su origen a la implantación de una colonia militar, en 1902, con el nombre de Fortín Campero (Souchaud, 2007). Durante las primeras décadas del siglo XX se formó un campamento petrolero, que se transformó en una colonia de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB). Desde mediados del siglo XX en las cercanías se desarrolló el cultivo de caña de azúcar. En 1970 se instaló, en las adyacencias de esta ciudad, la colonia del Ingenio Azucarero de Bermejo (IAB), como poblado obrero (Jerez, 1998). A partir de estas dos implantaciones urbanas, una ligada al petróleo, la otra a la transformación de la caña, la ciudad tomó forma. A estas actividades, desde la década de 1980, se sumó la comercial. Bermejo se fue perfilando como un centro orientado a la provisión de productos importados desde China, destinados principalmente al mercado argentino (Jerez y Rabey, 2006).

Bermejo es la ciudad donde el río está más claramente integrado en términos paisajísticos. La Plaza Principal de Bermejo, como su nombre lo indica, es el principal núcleo en torno al cual se localizan las instituciones más importantes, como templo religioso o sedes bancarias. Se localiza a unos 400 m de la ribera. Entre la plaza y la ribera se extiende una zona comercial que en parte se orienta a los consumos cotidianos de los habitantes de Bermejo y en parte a los compradores que llegan desde la otra orilla. Más cerca de la ribera se encuentra el mercado de frutas y verduras, sobre una barranca, además de locales comerciales de indumentaria y otros productos industriales importados.

La ruta 33 (que dentro de la aglomeración se denomina Av. Petróleo y Av. Barranqueras) es la vía de acceso a la ciudad desde el puente internacional y corre paralela al río. Entre la acera y el río se conformaron diferentes espacios públicos ribereños, incluyendo el Puerto Bermejo. Consiste en un amarradero, unas escalinatas de cemento y una zona de espera. Este equipamiento urbano tiene poco mantenimiento y sus inmediaciones evidencian el intenso tránsito de personas. El paisaje se presenta algo desordenado, contaminado con basura y ruido de bocinas, con escasa ornamentación y mobiliario. En las inmediaciones del puerto fluvial se desarrolla la parte más densa de comercios minoristas y mayoristas. Aguas arriba, alejado de este centro comercial, se han generado espacios públicos mejor preparados para la recreación, con bancos y juegos para niñas y niños. Así, este borde ribereño queda integrado al espacio urbano de dos maneras: como zona de tránsito de personas procedentes de la Argentina, que son quienes imprimen gran dinamismo a la ciudad en virtud de la actividad comercial, y como paseo urbano.

Los orígenes de Aguas Blancas también están ligados a actividades extractivas de petróleo, al desarrollo agroindustrial y, con seguridad, al tránsito en dirección



a Tarija desde Salta y Orán. Hasta 2016 esta localidad se encontraba en jurisdicción del municipio de Orán, con cabecera en la ciudad homónima. Ese año Aguas Blancas se separó y conformó un pequeño municipio, donde la localidad homónima es su único centro urbano. En los alrededores hay población indígena y campesina dispersa. Se accede a Aguas Blancas por la ruta nacional 50 y se sigue unos kilómetros más para terminar en el puente internacional, donde está el paso fronterizo. Esta ruta circunvala la pequeña aglomeración de Aguas Blancas: tiene cerca de 3 km<sup>2</sup> que se extienden entre esa ruta y la ribera del Bermejo. La novatez del municipio se refleja en la ausencia de un centro cívico. Hay una plaza que es usada para juegos, pero también para el estacionamiento de camiones.

Por la noche Aguas Blancas parece un lugar dormido, casi despoblado. Durante el día se puede observar un movimiento incesante de personas que llegan desde más al sur. La mayor concentración de actividades se registra en el cruce de la calle 9 de Julio, perpendicular al río, y la calle 20 de Junio, paralela a la ribera. A unos 100 m de esta bocacalle se encuentra la terminal de ómnibus, el puerto Chalanas (Figura 7) y el complejo fronterizo argentino, la zona donde se concentran los estibadores y estibadoras que participan en el circuito comercial de ingreso de productos desde Bolivia. También hay algunos supermercados que son mayoristas y minoristas. A diferencia de Bermejo, en Aguas Blancas el río queda escondido detrás de un matorral: es una franja de unos 70 m de ancho a lo largo de la calle 20 de Junio que hace que el río quede invisible.

Figura 7. Puerto Chalanas. En la ribera opuesta, la ciudad de Bermejo



Fuente: Alejandro Benedetti, 2018.

### Conurbación Yacuiba-Prof. Salvador Mazza

El poblado de Yacuiba, del lado boliviano, comenzó a establecerse antes de la definición limítrofe entre Bolivia y Argentina. En tiempos coloniales esta era una zona de frontera entre las tierras controladas por los europeos y el Gran Chaco. Durante el siglo XIX, para Bolivia y Argentina esta zona permaneció como frontera con las sociedades indígenas, hasta el definitivo avance militar a fines de ese siglo. Yacuiba logró consolidarse hacia 1880, al ser promovida a capital de la provincia boliviana de Gran Chaco (Souchaud y Martín, 2007).

El surgimiento de la aglomeración Prof. Salvador Mazza es una derivación de la demarcación y de la llegada del llamado Ferrocarril al Oriente de Bolivia. Corría por tierras bajas y permitió unir a Salta con Santa Cruz de la Sierra. Esa obra se inició en 1909 y en 1944 se inauguró la estación Pocitos, en torno a la cual se formó la

aglomeración que finalmente se llamó Prof. Salvador Mazza. Se concluyó en toda su extensión recién en 1957. Este ferrocarril, en la actualidad, está inoperativo. Durante la primera mitad del siglo XX fueron importantes las actividades agropecuarias de los alrededores y el tránsito de caucho procedente de Bolivia. El caucho declinó en la década de 1940 y fue desplazado por la extracción de la madera como actividad principal (Herrero, 2012). La llegada del ferrocarril, asimismo, fue un estímulo para el desarrollo de la actividad comercial. Además, a unos 50 km hacia el sur, los alrededores de Tartagal se consolidaron como área de explotación de hidrocarburos y maderas. El puente carretero fue inaugurado hacia 1978.

El plano urbano de Prof. Salvador Mazza está organizado a partir del eje del ferrocarril y paralela y adyacente, la ruta nacional 34, que se continúa dentro de la aglomeración con el nombre de Av. San Martín. Este eje divide a la aglomeración en dos partes. Hacia el este se encuentra el centro cívico, prácticamente superpuesto al complejo fronterizo y el área comercial (donde hay establecimientos mayoristas y minoristas). Sobre esa avenida, además, se encuentra una estación de combustible, alojamientos y lugares recreativos orientados a la población camionera. Parte del predio ferroviario ha sido reconvertido. Un sector se destinó a los usos administrativos y otro es usado como playa de estacionamiento. Hacia el oeste, cruzando las vías, está la plaza principal, en torno a la cual se establecieron algunos comercios frecuentados por la población local, además de instituciones religiosas y locales gastronómicos. Es el centro de la sociabilidad, no contaminado por la proximidad al paso o por el impacto que generan los camiones.

Yacuiba es una ciudad que parece tener bastante independencia de la dinámica fronteriza. A diferencia de los otros casos, su centro cívico está retirado, a 5 km del límite. El área comercial –orientada a compradores procedentes de la Argentina– se desarrolla en las inmediaciones del paso, en San José de Pocitos. La ciudad tiene un pequeño

aeropuerto donde operan vuelos comerciales con conexiones a las ciudades de Tarija, Sucre y Santa Cruz de la Sierra. Esto evidencia la importancia comercial y agroindustrial adquirida por Yacuiba en el contexto boliviano, lo que le otorga el carácter de capital del chaco boliviano. Al igual que en Villazón-La Quiaca, no existe servicio de transporte público integrado. En cada cabecera del puente hay estacionados taxis que ofrecen sus servicios de corta y media distancia.

En este caso los arroyos están escondido detrás de las construcciones (Figura 8). No son fácilmente observables desde las dos ciudades. En algunos casos se accede a través de viviendas particulares. Especialmente el arroyo Yacuiba evidencia acumulación de basura, que se puede percibir con el olfato. Es un ambiente escondido dentro de la mancha urbana.

**Figura 8. Puente improvisado sobre el Arroyo Yacuiba: en el frente se ve la ciudad de Yacuiba**



Fuente: Alejandro Benedetti, 2018.

## Organización de las movilidades a través de las aguas

Como se señaló, en ninguno de los tres casos hay transporte público que facilite la movilidad urbana internacional. Hay empresas de taxis que operan a cada lado. Las distancias, en general, son cortas y pueden realizarse a pie. Son múltiples los motivos, las distancias recorridas, los modos de transporte usados y los medios para cruzar los ríos La Quiaca y Bermejo o el arroyo Yacuiba, para llegar, cruzar y volver a la frontera Bolivia y Argentina. Se trata de un variado conjunto de movilidades que se definen de manera multiescalar.

Un análisis y una propuesta de tipología sobre el sistema de movilidades que se estructura en esta frontera ya fueron presentados en otro trabajo (Benedetti y Salizzi, 2011). Allí se identificaban movilidades realizadas por la población de las ciudades fronterizas: por razones familiares o de amistad, por quienes necesitan hacer tareas administrativas (por ejemplo consulares), para asistir a clase o a turnos médicos (en ambas direcciones), para comprar bienes de uso cotidiano o simplemente por recreación (por lo regular desde el sur hacia el norte, dada la mayor oferta).

Superpuestas a las anteriores, hay otras movilidades de población que vive en las afueras de estas ciudades, en comunidades menores, generalmente campesinas e indígenas. El cruce está ligado a diferentes prácticas de intercambio, parentales o rituales. Asimismo, se registran movimientos de cargas llevadas por camiones, en el comercio de exportación/importación entre ambos países, lo que implica la llegada de población foránea. En paralelo, se encuentra el menguante movimiento realizado por estibadores, por paseros y paseras y por bagayeras y bagayeros. En pocos casos trabajan por cuenta propia. En la mayoría, se agrupan en asociaciones.

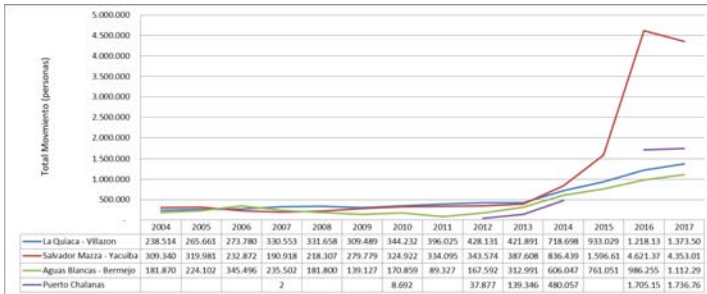
El turismo es otra actividad que, de manera creciente, motiva movilidades a través de esta frontera, en

particular en el paso Villazón-La Quiaca. Esta actividad, a veces, se superpone con los llamados “paseos de compras”, realizados por personas que se mueven desde lejos para visitar las ciudades de frontera y realizar compras para uso personal. Junto a ellos, además, están quienes hacen compras al por mayor de bultos de diferentes tamaños, generalmente de ropa, juguetes y electrodomésticos, en gran medida realizado desde ciudades del norte argentino (como Jujuy, Tucumán o Santiago del Estero) hacia las ciudades fronterizas bolivianas, devenidas gigantescos centros comerciales a cielo abierto. A esto hay que agregarle las movilidades ligadas al tráfico de bienes ilegalizados y a la trata de personas.

¿Cuántas personas se mueven por estos pasos? No es fácil establecerlo. Una de las razones es de orden metodológica: es casi imposible cotejar información estadística de ambos países.

Un panorama de estas movilidades se puede obtener al analizar información sistematizada en la Argentina por la Dirección Nacional de Migraciones (2004-2017). Considerando esta fuente, se puede saber que durante 2007 por los cuatro pasos (incluyendo el de Puerto Chalanas, en la localidad de Aguas Blancas) se movieron, en ambas direcciones, cerca de 760 mil personas. Esa cantidad se habría multiplicado por más de 10 una década más tarde, cuando más de 8,5 millones de individuos cruzaron el límite boliviano-argentino, en ambas direcciones, a lo largo de 2017 (Figura 9).

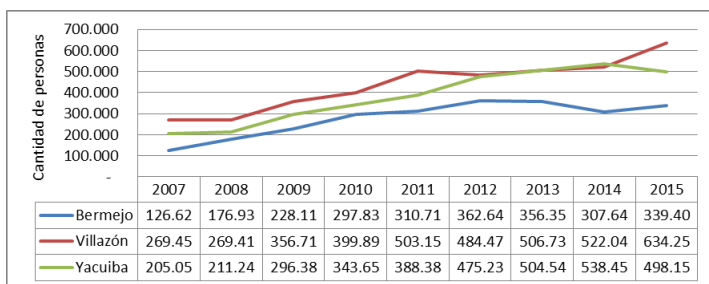
**Figura 9. Movimiento de personas a través de cuatro pasos oficiales en la frontera Argentina-Bolivia, en el período 2004-2017**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Migraciones (2004-2017).

El Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia publica estadísticas sobre llegada y salida de viajeros, por vía carretera, vía ferrocarril y vía fluvial/lacustre. Presenta lo mismo con respecto a visitantes (sin establecer una diferenciación entre ambas categorías, al menos en su sitio web). Considerando esta información para un período aproximado al anterior, entre 2007 y 2015, se puede saber que Villazón es, comparativamente con las otras dos ciudades fronterizas bolivianas, el sitio que registra mayor movilidad (Figura 10).

**Figura 10. Llegada y salida de viajeros y de visitantes, en los pasos de Bermejo, Villazón y Yacuiba (Bolivia), entre 2007 y 2015**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (sin fecha-b).

Además de la dificultad de compatibilizar información estadística, es preciso afirmar que esos registros estarían dando cuenta solamente del movimiento realizado por personas a través de las tecnologías estatales establecidas para el cruce legal: los dos puentes ferroviarios (uno utilizado para el comercio pasero), los tres puentes carreteros y el puente fluvial (Cuadro 3). La información de los gráficos arriba presentados resulta del registro que se realiza en las cabeceras de estos puentes, establecidos allí con el fin de canalizar y organizar el tráfico de personas.



**Cuadro 3. Puentes que se construyeron en la frontera Bolivia-Argentina. Información sumaria**

Nombre puente	Modo	Río / arroyo	Ciudad en Argentina (provincia)	Ciudad en Bolivia (departamento)	Año inauguración
Sin nombre	Ferrovionario	La Quiaca	La Quiaca (Jujuy)	Villazón (Potosí)	1912
Horacio Guzmán	Carretero	La Quiaca	La Quiaca (Jujuy)	Villazón (Potosí)	1960
Sin nombre	Ferrovionario	Arroyo Pocitos	Prof. Salvador Mazza (Salta)	Yacuiba (Tarija)	1947
Salvador Mazza - Yacuiba	Carretero	Arroyo Pocitos	Prof. Salvador Mazza (Salta)	Yacuiba (Tarija)	1978
Bermejo - Aguas Blancas	Carretero	Río Bermejo	Aguas Blancas (Salta)	Bermejo (Tarija)	S/D
Chalanas	Fluvial	Río Bermejo	Aguas Blancas (Salta)	Bermejo (Tarija)	S/D

Fuente: elaboración propia.

Pero junto a esa movilidad registrada existe otra no registrada. En las tres conurbaciones se formaron otros pasos, localmente denominados “alternativos”, “informales”, “clandestinos”, “ilegales”, “otros”, “no oficiales” “no habilitados”, “de bagayeros”, “menos controlados” y, finalmente, “por el agua”. Esta última denominación da cuenta de su diferencia con respecto al cruce que se realiza “por el puente” (sea ferroviario reciclado para el cruce peatonal) o carretero, o en el caso de Bermejo-Aguas Blancas, utilizando una chalana.

En las tres conurbaciones, el cruce por estos pasos es una práctica habitual. La elección de cruzar por allí es múltiple. Una razón es la evasión de la fiscalización de las

mercaderías llevadas, a veces para la reventa, a veces para consumo propio. En ciertas ocasiones, las madres que quieren llevar a sus hijos de paseo al otro lado, en ausencia del padre, cruza por allí para evitar el control migratorio. Pero otras veces, simplemente, se eligen esos pasos para compensar –con el uso práctico del espacio– las ausencias que la planificación no permite: contar con más puntos para poder cruzar el río. Se cruza por allí para evitar mayores caminatas, porque es más directo o porque se gasta menos tiempo.

El cruce del arroyo Yacuiba o del río La Quiaca no ofrece gran resistencia durante la mayor parte del año. Es posible para la mayoría de las personas cruzar a pie. El Bermejo, en cambio, no es factible cruzarlo de manera peatonal. Por ello, los habitantes han desarrollado embarcaciones rudimentarias. Localmente se las denomina *gomonas*: son balsas construidas con cámaras de vehículos grandes, amarradas entre sí, arriba de las cuales se asientan tablas livianas sobre las que reposa la mercadería empaquetada en bolsas de plástico, para garantizar que no se mojen.

Con excepción de Bermejo, río o arroyo son, fundamentalmente, lugares de pasaje, no tanto de permanencia. Se cruza para ganar tiempo o dinero. Es el destino de los residuos y no del recreo. Es un ambiente vigilado, controlado y monitoreado, pero también transgredido, en el marco de movilidades que generan actividad en conurbaciones que se formaron a uno y otro lado de un límite internacional.

## Reflexiones finales

Del análisis realizado en este trabajo, se pueden presentar tres consideraciones finales.

La primera es que los ríos, como en cualquier parte, son usados para la captación de agua para usos domésticos

o para el vertido de líquidos domiciliarios. Si bien se han implementado formas de control y tratamiento de efluentes, todavía hay evidencias de contaminación, con acumulación de basura en diferentes sitios. Por ello, los cursos de agua, especialmente en las tierras más bajas y húmedas, son fuente de enfermedades epidémicas que, cada tanto, son transmitidos por diferentes mosquitos, afectando a la población bagayera. En Villazón-La Quiaca, estas aguas todavía son usadas para lavar ropa o para el consumo directo de animales (cerdos). En todos los casos, en las aguas se puede ver basura procedente de las ciudades, a veces materiales de construcción o piezas de automóviles. Resta, por lo tanto, definir una política ambiental estricta para el aprovechamiento sustentable del recurso hídrico.

La segunda es que, en la configuración de esas urbanizaciones, las riberas son elementos más bien periféricos. Los cursos de agua no están integrados a la trama urbana, por ejemplo, como un espacio con funciones recreativas o de ocio. En esto se exceptúa a Bermejo. En los demás, es un ambiente ocultado, tapado, que pareciera se tiende a disimular. No se reconocen caminos ribereños en los casos de Villazón, Yacuiba y Prof. Salvador Mazza, mientras que el acceso hasta allí queda limitado por un alambrado en el caso de La Quiaca o matorrales en el de Aguas Blancas. Solo Bermejo ha logrado integrar de algún modo el río al paisaje urbano, con la construcción de un amarradero de concreto y de un paseo en la zona ribereña.

Por fin, la tercera es que, cruzar la frontera por el lecho del río, lejos de ser una actividad delictual, constituye una práctica cotidiana de personas que buscan mejorar sus ingresos, o de quienes quieren resolver de manera rápida el desplazamiento de un sitio a otro aunque también, hay que reconocerlo, porque así se evade el control del estado en asuntos que las personas consideran que son del orden privado. Es que cruzar la frontera, con frecuencia, no se hace más que para ir de una parte a la otra de un espacio urbano funcionalmente integrado, a pesar de

estar morfológicamente fragmentado por un curso de agua, elegido como límite internacional frente a otras opciones, como no puede ser de otra forma, de manera arbitraria y circunstancial.

## Bibliografía

- Benedetti, A. (2005). “La Puna de Atacama como construcción geopolítica. Transformaciones territoriales posteriores a la Guerra del Pacífico (1889-1900)”. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, VII (2), 155-183.
- Benedetti, A. (2014). “El espacio fronterizo argentino-boliviano. Definición de categorías operativas y primera aproximación descriptiva”. En Aparicio, M. E. *et al.*, *Investigaciones del Instituto Interdisciplinario Tilcara* (pp. 15-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Benedetti, A. (2015). “El encuentro entre marca, camino y lugar. Hodografía del espacio fronterizo argentino-boliviano en la conurbación binacional de La Quiaca-Villazón”. En Hernández, A. H. y Campos Delgado, A. E. (Comps.), *Líneas, límites y colindancias. Miradas a las fronteras desde América Latina* (pp. 27-60). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Benedetti, A. y Salizzi, E. (2011). “Llegar, pasar, regresar a la frontera. Aproximación al sistema de movilidad argentino-boliviano”. *Revista Transporte y Territorio*, 4, 148-179. Recuperado de <https://doi.org/10.34096/rtt.i4.261>.
- Carretta, S. y Millán, C. (2007). *Cuando la historia es del pueblo. La Quiaca. Primer Centenario*. Buenos Aires: AEA-NA.
- COBINABE (s.f). Comisión Binacional para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del

- Río Bermejo y del Río Grande de Tarija. Recuperado de <https://bit.ly/3gLk8mx> (consulta: 03/2018)
- Comisión Mixta Demarcadora de Límites. (1953). Informe final de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Argentina-Bolivia. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar.
- COREBE. (s.f.). Comisión Regional del Río Bermejo. Recuperado de <https://bit.ly/348FcOz>.
- Dente, M. V., Martínez, S. y Rey, C. (Sin fecha). Cuenca del río Itiyuro – Carapari. Cuenca N° 84. República Argentina, Ministerio del Interior. Recuperado de <https://bit.ly/3qV1uNj>
- Dirección Nacional de Migraciones (2004-2017). Recuperado de <https://bit.ly/3oSojzS> (consulta: 03/2018).
- Figallo, B. (2003). “Espacios nacionales y espacios regionales. Conflictos y concertaciones en las fronteras chaqueñas de Argentina, Bolivia y Paraguay”. *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo LX, 1:183-212.
- Herrero, S. E. (2012). *Élite comercial y poder político en una comunidad de frontera. Profesor Salvador Maza, Salta (1960-2007)* [Tesis de Licenciatura]. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Instituto Nacional de Estadística. (Sin fecha-a). Bolivia. Recuperado de <https://bit.ly/34bCwzL> (consulta: 03/2018).
- Instituto Nacional de Estadística. (Sin fecha-b). Industria manufacturera y comercio. Bolivia. Recuperado de <https://bit.ly/2IS6CkC> (consulta: 03/2018).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (Sin fecha). Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/2Wf-T8lK> (consulta: 03/2018).
- Jerez, O. (1998). “Los procesos de urbanización en el sur boliviano: el caso Bermejo”. En Teruel, A. y Jerez, O. (Comps.), *Pasado y presente de un mundo postergado. Estudios de antropología, historia y arqueología del Chaco y*

*Pedemonte Surandino* (pp. 267-282). Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.

Jerez, O. y Rabey, M. (2006). "Ciudades de frontera e industria azucarera". *Cuaderno Urbano*, 5, 7-34.

Pilcomayo. (s.f.). Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. Recuperado de <https://bit.ly/3gNIj3M>.

Prieto Barrón, V. y Ruiz Duarte, T. (2000). Cólera en Bolivia. Anuario epidemiológico 2000 (pp. 117-125). Bolivia. Ministerio de Salud y Previsión Social. Dirección General de Epidemiología. Recuperado de <https://bit.ly/37gsak8> (consulta: 13/12/2018).

Servicio Meteorológico Nacional. (Sin fecha). Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/34a5qjQ> (consulta: 03/2018).

Souchaud, S. (2007). "Bermejo: la confusión de tipos urbanos en la frontera boliviana". En Domenach, H., Celton, D., Arze, H. y Hamelin, P. (Eds.), *Movilidad y Procesos Migratorios en el Espacio de Frontera Argentina-Bolivia* (pp. 133-162). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Souchaud, S. y Martin, C. (2007). "Yacuiba, un islote del Chaco boliviano en la mundialización". En Domenach, H., Celton, D., Arze, H. y Hamelin, P. (Eds.), *Movilidad y Procesos Migratorios en el Espacio de Frontera Argentina-Bolivia* (pp. 55-93). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

# Frontera imaginada versus frontera transitada

*El paso La Quiaca-Villazón en la prensa gráfica  
y durante la Manka Fiesta (2019)*

ANDREA NOELIA LÓPEZ<sup>1</sup>, NATIVIDAD M. GONZÁLEZ<sup>2</sup>  
Y LILIANA BERGESIO<sup>3</sup>

## Introducción

*“No construyas fronteras, los límites son imaginarios”.*

Graffiti anónimo, ciudad de Villazón,  
20 de octubre de 2019.

En un trabajo anterior discutimos la territorialidad estatal en relación al espacio banal o cotidiano (González, López y Bergesio, 2020). Allí resaltamos la paradoja que existe entre las regulaciones y normativas que impone el Estado y sus acciones de consideración u omisión de situaciones que transgreden o suavizan esas normas. Lejos de considerar esto como una “falla”, entendemos que es un uso manifiesto realizado desde el Estado (en la agencia de sus instituciones y sus representantes) de los instrumentos de territorialidad en pos de negociar o administrar el conflicto social con sus propios intereses (los del gobierno, los de las instituciones y los de sus agentes, que también pueden ser divergentes).

---

<sup>1</sup> UNICCS-FHyCS-UNJu.

<sup>2</sup> CIITED-UNJu-CONICET/ UNICCS-FHyCS-UNJu.

<sup>3</sup> UNICCS/CETAS-FHyCS/FCE-UNJu.

Encontramos en la metáfora de la porosidad una fórmula para mostrar que, si bien hay procesos sociales, políticos y económicos propios de cada país, el límite no es tajante y que existen instancias que relajan, contraen o expanden los poros de esta frontera, así como el espacio que estos procesos cubren; procesos que se dan por la agencia referida.

Como continuidad de esas reflexiones, nos proponemos complejizar las miradas y estudios de los procesos que ocurren y repercuten en las ciudades fronterizas de La Quiaca (Jujuy, Argentina) y Villazón (Potosí, Bolivia). En este trabajo, específicamente, buscamos poner en tensión –es decir, caracterizar estos procesos en un esquema que los contraste– dos escenarios de importancia para esta frontera: una de ellas se refiere a la instalación, desde mediados de 2018 hasta finales de 2019, de una base del Ejército Argentino en la ciudad de La Quiaca; y la otra, la realización anual de una feria antigua y muy concurrida por productores y feriantes de ambas nacionalidades, como es la Manka Fiesta, que se instala hace alrededor de 100 años, en el mes de octubre, en esa misma ciudad jujeña.

Metodológicamente, hemos examinado distintas fuentes de información. Por un lado, se relevaron noticias relativas a la ciudad de La Quiaca y el narcotráfico (en sentido muy amplio), buscando observar construcciones discursivas que ayudaran a ilustrar como opera la ficcionalización de esta frontera. Este relevamiento se realizó en el diario *El Tribuno de Jujuy*<sup>4</sup> y los portales de noticias *Somos Jujuy*<sup>5</sup>

---

4 *El Tribuno de Jujuy* es uno de los diarios de referencia dominante de la provincia de Jujuy y plataforma privilegiada para la presencia y expresión de los líderes y candidatos políticos, empresas y organizaciones; y sirve, fuera de los límites provinciales, de referencia prevaleciente sobre la realidad y problemas propios de Jujuy. Fue convirtiéndose en caja de resonancia positiva de la agenda oficialista, debido a que su director, Rubén Rivarola, siempre estuvo vinculado a la política local, e incluso nacional.

5 *Somos Jujuy* es un portal de noticias de Canal 7, único canal de aire de Jujuy. Es propiedad de Guillermo Jenefes, ex vice-gobernador de la última gestión del PJ provincial. Además del canal y el portal, este multimedio es propietario de una radio AM y otra FM. Su importancia radica en que, canal y radio,



y *Jujuy al Día*<sup>6</sup>. Además, describimos hitos precisos que relacionan la frontera, la militarización y el narcotráfico: la instalación de la base militar (en agosto de 2018) y la realización de ejercicios militares en la Puna jujeña (en septiembre de 2019), también en base a información mediática, aunque en este caso hemos sumado a los diarios y portales indicados, las noticias en los diarios *Clarín*<sup>7</sup> y *La Nación*<sup>8</sup>.

En segunda instancia, proponemos contrastar estos relatos a la luz de la edición 2019 de la Manka Fiesta. Para ello, se describe etnográficamente este evento y las características que tomó el paso fronterizo los días de elecciones generales en Bolivia y Argentina, enmarcados en la semana del mismo. Ello permitió la reflexión sobre la frontera como un proceso multidimensional y complejo que relaja, contrae o expande sus poros por políticas y decisiones gubernamentales, pero también por acciones y prácticas populares, muchas veces, casi en simultáneo.

Este capítulo se organiza en siete apartados. En el primero, realizamos una caracterización histórica y actual de la frontera abordada; seguidamente exponemos cómo

---

se encuentran en el aire desde la década de 1980, por lo que tiene relevancia en un sector poblacional que no busca ampliar su fuente de información.

- 6 *Jujuy al Día* es un portal de noticias relacionado con el radicalismo, actual partido de gobierno de la provincia. Este medio no posee difusión en papel, pero en la actualidad, cuando gobierna este partido, representa una pantalla extra-oficial de difusión de ideas, actividades y posturas.
- 7 *Clarín* es el diario matutino argentino publicado en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, fundado por Roberto Noble en 1945. El Grupo Clarín S.A. es el grupo empresario de medios de comunicación más grande de la Argentina, conformado oficialmente en el año 1999, que engloba entre otros medios a la empresa Artear. La versión digital Clarin.com es el tercero en español más consultado a nivel mundial.
- 8 *La Nación* es diario matutino editado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de circulación nacional. Fue fundado en 1870 por Bartolomé Mitre (expresidente de la República Argentina). Al morir Mitre en 1906, fue sucedido al frente del diario por sus hijos. Ellos crearon la Sociedad Anónima La Nación en 1909, que sigue siendo propietaria del diario. Es considerado como uno de los principales diarios de Argentina, expresión del liberalismo conservador. La versión digital lanacion.com.ar es el cuarto periódico digital en español más consultado a nivel mundial.

los medios elegidos construyen una ficcionalización de este espacio. En el tercer y cuarto apartado relatamos y visibilizamos el proceso de militarización del área de La Quiaca y, con ejemplos de los medios seleccionados, analizamos la repercusión que tuvo. En el quinto y sexto, reflexionamos sobre la Manka Fiesta, primero con una descripción somera y luego profundizando en la edición de 2019, donde focalizamos en ese contexto particular.

Buscamos, así, sopesar los dos registros de la frontera: la frontera imaginada, construida a partir de relatos y discursos puntuales; y la frontera transitada, como una forma local y, a veces, cotidiana de paso. Esto nos lleva a plantear que los medios de comunicación seleccionados construyeron, de forma paulatina y constante, una ficcionalización para explicar la presencia del Ejército Argentino en la frontera entre La Quiaca y Villazón, buscando enfatizar la peligrosidad de la misma.

## **Frontera argentino-boliviana**

La frontera La Quiaca-Villazón, tiene densidad en cuanto a ciertos procesos que la trascienden. Este paso se observa como la instancia decisiva de la migración (temporal o definitiva) de personas provenientes de Bolivia hacia la Argentina y, aunque ambos países comparten 773 kilómetros de límite y tres pasos habilitados, la frontera entre La Quiaca y Villazón condensa siglos de interacción palpables en los caminos, ferias e historias de familias y relaciones entre espacios, localidades y recursos, así como de algunas décadas de minas, ingenios, alfarería y trenes. En la actualidad, el encuentro entre ambos países delinea la mayoría de los aspectos en los que esta frontera se manifiesta. Esta situación sobresale en la opinión de un agente de Aduana de esta frontera, quién indicaba –según su punto de vista– la aparente paradoja que existe entre el régimen de tránsito

vecinal (materializado en la Tarjeta Vecinal Fronteriza), que toma características cotidianas, y la realidad de cruzar entre un país y otro (González, López, y Bergesio, 2020).

En efecto, las ciudades de Villazón y La Quiaca están articuladas por múltiples interacciones que se pueden resumir en: comerciales (que se plasman en la venta a nivel minorista y mayorista), institucionales (con actuaciones conjuntas entre distintos niveles estatales), y otras de rai-gambre andina (en la que confluyen circuitos de complementariedad ambiental y productiva). Entre las primeras, se destaca un flujo constante de diversos intercambios, sobre todo minorista, que cuentan con la intermediación de cooperativas y asociaciones de paseras y pasadores, y quienes actúan de forma independiente (López, 2016). La articulación institucional se plasma en múltiples acciones, aunque están directamente implicadas en los vaivenes políticos de ambos lados (González, 2014; 2019).

Los circuitos y formas económicas relacionadas con la integración socioproductiva característica de los Andes se manifiestan, especialmente aquí, en la realización anual de la Manka Fiesta, feria que reúne a productores, artesanos y asistentes de un espacio amplio (desde Sucre y La Paz, en Bolivia, hasta el oeste salteño, en Argentina) con una gran diversidad de productos, que redundan en una gama de intercambios (Bergesio, 2007; Bergesio y González, 2020; Bergesio, González y Golovanevsky, 2019).

Estas articulaciones, sobre todo las que tienen un componente comercial, aunque no exclusivamente, están muy marcadas por las características del mercado cambiario de las monedas de ambos países. Este proceso fue especialmente importante durante la década de 1990 y comienzos del siglo XXI, cuando la disparidad entre el peso argentino y el boliviano imponía las compras en Villazón por sobre La Quiaca (la actividad comercial aquí era prácticamente nula). Durante la segunda década del siglo XXI, a medida que Argentina entraba en un ciclo económico recesivo y Bolivia valorizaba su economía por medio del modelo

industrialista, estas disparidades se fueron atenuando hasta que la diferencia resultó a favor del peso boliviano. Esta situación aminoró considerablemente la venta de artículos en Villazón a personas provenientes de Argentina, aunque sin cesar por completo la actividad.

## **Ficcionalización de la frontera**

En los últimos años, los espacios fronterizos argentino-bolivianos –en especial la zona de La Quiaca-Villazón– se convirtieron en foco de atención de gran parte de la prensa, tanto a nivel nacional como local. Gran parte de esas noticias estuvieron vinculadas a la inseguridad, los controles laxos y el narcotráfico, como así también a los distintos programas y operativos implementados por el Ministerio de Seguridad de la Nación para incrementar la presencia militar en esos espacios, a fin de combatir dicha problemática.

Numerosas perspectivas teóricas han profundizado en la labor ejercida por los medios masivos de comunicación, poniendo especial atención en las diversas maneras en que estos “legitiman lógicas de la desigualdad y de reproducción del statu quo” (Caggiano, 2005:76-77). En este sentido, acordamos en ponderar la relevancia que tienen los medios de comunicación en tanto escenarios conflictivos de la vida social, en los que se materializan, de formas más explícitas que implícitas, batallas y confrontaciones por la construcción del sentido de “realidad” (Caggiano, 2005). Partimos de la premisa de concebir el aparato mediático en su carácter ideológico, en tanto decide la organización, jerarquización y acentuación de ciertos hechos noticiables en detrimento de otros. De esta manera, los medios tienden claramente al afianzamiento de ciertos esquemas interpretativos que funcionan como condicionantes en un proceso de significación.

Los medios de comunicación, como productores y reproductores del discurso social, resultan ser una parte relevante, aunque solo una parte, de la construcción de la realidad social (Berger y Luckmann, 1968). Así, los medios masivos no pueden considerarse como intermediarios transparentes de acontecimientos, sino como constructores activos de sentido (García Vargas, 2008). Ellos “fabrican y emiten” –más allá de las informaciones de actualidad– los imaginarios sociales, las representaciones globales de la vida social, de sus agentes, instancias y autoridades, los mitos políticos, los modelos formadores de mentalidades y de comportamientos, las imágenes de “líderes”, etc. Las informaciones que emiten estimulan la imaginación social, así como los imaginarios estimulan la información, en un proceso de circulación continua, en la que los fenómenos se contaminan permanentemente unos con otros, en “una amalgama extremadamente activa a través de la cual se ejerce el poder simbólico” (Baczko, 1991:32). El espacio mediático resulta co-constitutivo del espacio social –y de sus vínculos con el espacio físico– que no se limita a dar forma a algo, sino que es parte del proceso de formación, estabilización, crítica o ruptura de la mayor parte de las figuras que se presentan al debate social (García Vargas, Gaona y López, 2016).

Como hemos mencionado, para dar cuenta de la construcción ficcional que hacen los medios de esta frontera, hemos relevado aquellos de referencia o dominantes, no con la intención de hacer un análisis particular de cada una de las noticias, sino a modo de ejemplo de cómo se construyen, visibilizan y perciben los espacios fronterizos a partir de esos medios. Trabajar con medios a nivel nacional, por un lado, y al nivel local, por el otro, nos permite reconocer similitudes y/o diferencias de esas formas de visibilización.

García Vargas, Arrueta y Brunet (2009) han dado cuenta de cómo la prensa gráfica de la década de los noventa, enmarcada en un proyecto neoliberal, se caracterizó por un incremento de “noticias referidas a delitos como sitio de

discusión de los actores y las acciones que implican inseguridad” (p. 531), característica que se sostuvo en el período pos-menemista. En este paradigma se inscribe buena parte de los hechos noticiables sobre La Quiaca-Villazón como pudo observarse en las siguientes noticias:

- a. “La Quiaca-Villazón, un paso fronterizo populoso y de controles laxos” (*La Nación*, 01/03/2018)
- b. “Narcotráfico: Macri encabeza en La Quiaca el envío de 500 militares a la frontera norte” (*La Nación*, 16/08/2018)
- c. “Cómo es el ‘Ojo de Pájaro’, el nuevo dron que buscará narcos en la frontera más caliente” (*La Nación*, 01/10/2019)
- d. “Las fuerzas armadas bolivianas contradijeron a Evo Morales y elogiaron la presencia militar argentina en la frontera” (*Clarín*, 24/08/2018)

En esta selección de títulos de *La Nación* puede observarse el modo en que se visibiliza la frontera de La Quiaca-Villazón con palabras como “controles laxos”, “narcotráfico”, “militares”, “refuerzo”, “narcos” y “frontera caliente”. Nos parece necesario resaltar las siguientes cuestiones: la primera de las noticias referidas (a) da cuenta de lo “populoso” de las cifras oficiales sobre el cruce de personas en este espacio. Sin embargo, se especifica que, según la Dirección Nacional de Migraciones, este paso fronterizo “es el número 14 en cuanto a movimiento de gente”, posicionado muy por debajo de Posadas-Encarnación (Argentina-Paraguay), Iguazú-Foz de Iguazú (Argentina-Paraguay), el aeropuerto de Ezeiza e incluso Salvador Mazza-Yacuiba (Argentina-Bolivia), en una lista que expone los 30 pasos fronterizos más transitados del país. La nota aclara, después de presentar los datos, que “obviamente, esos números no incluyen el tránsito ilegal de personas entre ambos países”, dejando sobrevolar que estos son frecuentes. Las noticias siguientes (b y c) resaltan la llegada del personal de las fuerzas de

seguridad a esta frontera y la importancia de estos operativos definidos por el gobierno del presidente Mauricio Macri, ya que “se instalan en pasos fronterizos verificados como lugares de ingreso de drogas y de narcotraficantes” y “en las zonas más calientes del narcotráfico”. Sin explicaciones ni números oficiales que den cuenta de esas afirmaciones, las noticias resaltan, además, los costos económicos y humanos que implican las políticas de seguridad para “mejorar la eficiencia de la lucha contra el narcotráfico”.

Por su parte, el diario *Clarín* –en la noticia (d)– cita conversaciones establecidas con el Comandante de las Fuerzas Armadas bolivianas, Yamil Borda, quien no solo resalta como algo positivo la presencia de las fuerzas militares en la zona de frontera, sino también aclara que dicha presencia “ayudará a las fuerzas del ministerio de Seguridad para combatir el contrabando y el narcotráfico”. Lejos de entender la presencia militar de la Argentina como un peligro, según el diario, las fuerzas armadas bolivianas infieren una “política de Defensa” por parte de Argentina. Al igual que en las noticias seleccionadas del diario *La Nación*, aquí también se visibiliza a la frontera La Quiaca-Villazón con palabras como narcotráfico, militares y refuerzo.

Es cierto que, en los últimos años, el narcotráfico ha crecido como tópico en los medios argentinos. Desde episodios de sicarios o la muerte dudosa de empresarios vinculados a la efedrina, pasando por un sinfín de denuncias de la convivencia entre la política y las drogas o las pastillas de diseños y las fiestas electrónicas, las noticias acerca del narcotráfico abundan cada vez más, logrando que en pocos años la narración del narcotráfico y las drogas se instale transversalmente en la sociedad argentina. Tal como puede observarse, las noticias seleccionadas de los medios *La Nación* y *Clarín* cristalizan la vigencia de esas narrativas y coadyuvan en el entramado de la asociación entre la frontera de La Quiaca-Villazón y el narcotráfico, promoviendo

el pánico moral (Thompson, 2014) y la regulación de lo que allí acontece.<sup>9</sup>

En las versiones digitales de los diarios locales *El Tribuno* de Jujuy, *Somos Jujuy* y *Jujuy al Día*, se encontró un número mayor de noticias sobre La Quiaca-Villazón, pero –a diferencia de los diarios de nivel nacional– no están relacionadas con el narcotráfico como tópico principal, sino con el contrabando de la hoja de coca.

- a. “Detienen a un hombre con cocaína en La Quiaca” (*El Tribuno de Jujuy*, 17/10/2019)
- b. “Secuestraron 75 kilos de hoja de coca en La Quiaca” (*El Tribuno de Jujuy*, 11/01/2019)
- c. “Secuestran un cargamento de 750 kilogramos de hojas de coca en La Quiaca” (*El Tribuno de Jujuy*, 11/11/2018)
- d. “Gendarmería incautó cocaína por más de doscientos treinta mil pesos ocultos en una mini heladera” (*El Tribuno de Jujuy*, 03/10/2018)
- e. “Incautan hojas de coca valuadas en 630 mil pesos” (*El Tribuno de Jujuy*, 25/09/2018)
- f. “La Quiaca: En curiosa situación secuestran 50 kg de hojas de coca” (*Jujuy al Día*, 14/09/2019)
- g. “Secuestraron 75 kilos de hojas de coca en La Quiaca” (*Jujuy al Día*, 21/01/2019)
- h. “Secuestraron 18 kilos de hojas de coca en La Quiaca” (*Jujuy al Día*, 10/12/2018)

Si bien el diario *El Tribuno* de Jujuy tiene algunas noticias sobre el cruce de cocaína por esta frontera, son mucho más numerosas las noticias relacionadas con el contrabando de hojas de coca. Esta misma asociación se da en el diario

---

<sup>9</sup> Según el autor se trata de una expresión directa y espontánea frente a la preocupación y ansiedad extendida y vinculada a la percepción de una amenaza del mal. La amenaza o el peligro son vividos como más importantes que cuando se los evalúa de manera más realista. Ante estos pánicos, el sistema penal y policial tienen el deber de dar respuesta inmediata al miedo y al sentimiento de inseguridad.



digital *Jujuy al Día*. Es importante aclarar que la hoja de coca tuvo –y tiene– un papel importante en las culturas andinas, haciendo uso de ellas con distintos fines: rituales, energético, de trabajo, digestivo, analgésicos y curativos; razones por las cuales en Jujuy su consumo es masivo. Si bien el artículo 15 de la Ley Nacional de Drogas 23.737 establece que “la tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes”, no está regulado cómo se transporta en grandes cantidades, ya que, por sus requerimientos ambientales, la planta se produce sobre todo en la selva andina de Bolivia. Por ello, el paso en cantidades que dan cuenta de una pretendida comercialización es considerado un delito, específicamente de contrabando.

Si se adentra en las noticias expuestas puede observarse un especial énfasis en resaltar la lucha y el accionar de la Gendarmería Nacional y la Policía provincial en contra de estos “delitos”. El diario *El Tribuno* de Jujuy (22/09/2019) relata “Tras una cinematográfica persecución, personal de la Dirección de Narcotráfico logró interceptar una camioneta que transportaba a cuatro ciudadanos chinos” *espectaculizando* un accionar de la gendarmería. Descripciones de “Dos sujetos [que] intentaron escapar en una camioneta Ranger pero uno de ellos fuero [sic] detenido por efectivos de la Brigada de Narcotráfico en un operativo sobre ruta provincial 11” (*El Tribuno de Jujuy*, 11/11/2018), contribuyen a ese tipo de narración exaltada.

En otras de sus notas, *El Tribuno* de Jujuy (18/04/2019) describe que “ante cada perfeccionamiento de las fuerzas para combatir el narcotráfico, siempre aparece una manera diferente de ingresar estupefacientes”, haciendo notar que la Gendarmería tiene la capacidad para combatir el narcotráfico y encontrar estupefacientes aun en casos donde los “delincuentes” “busquen burlar la seguridad”, habilidad que se resalta en constantes noticias que exponen dicho perfeccionamiento al encontrar drogas y hojas de cocas

escondidas “dentro de juguetes”, “colectivos”, “autos”. Las noticias encontradas en *Jujuy al Día* están en consonancia con las recién mencionadas: “un móvil policial recorría el barrio Santa Clara de la ciudad de La Quiaca, observó a un joven que se hallaba sobre calle Jujuy, lindera con el río internacional (este divide La Quiaca -Argentina- con Villazón -Bolivia) custodiando unas bolsas de arpillera y en actitud sospechosa”. Al acercarse la policía, el joven sale corriendo y lo persiguen, “y cuando ya se acercaban notaron que del otro lado del río (Villazón, Bolivia) unos sujetos levantaban piedras con el claro objeto de agredirlos e impedir así que atraparan al prófugo” (*Jujuy al Día*, 14/09/2019).

## La militarización

En conjunto al énfasis que recibió el narcotráfico en algunos medios de comunicación y su vinculación –casi directa– con la frontera La Quiaca-Villazón, el Estado nacional –a través de la Gendarmería y el Ejército Argentino– implementó una serie de operativos y programas que tuvieron como propósito militarizar esta frontera.

Históricamente, la frontera La Quiaca-Villazón estuvo custodiada por personal perteneciente al Escuadrón N° 21 de la Gendarmería Nacional. Sin embargo, a partir del año 2011 –pero sobre todo desde el 2018–, en base a nuestras observaciones, la presencia del personal del Ejército Argentino ha aumentado considerablemente en este espacio.

En el año 2011, el gobierno de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner llevó adelante el operativo Escudo Norte para “combatir el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando en el norte del país” (Gobierno de Argentina, 25/07/2011). Se trató de un programa para reforzar la seguridad nacional, que se sumó como complemento del Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur en el área metropolitana de Buenos Aires. Con el

propósito de “combatir el delito y la violencia asociados al narcotráfico en el norte del país” (Gobierno de Argentina, 25/07/2011), se diseñó una estrategia que incrementó los recursos del Estado, desde agentes suplementarios de Gendarmería y Prefectura hasta modernos radares militares, helicópteros, aviones y embarcaciones de los sistemas de seguridad y defensa, que fueron puestos al servicio de la “lucha contra el crimen organizado” (Gobierno de Argentina, 25/07/2011). La Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval aportaron 6 mil efectivos para combatir el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando en las zonas del NOA y NEA<sup>10</sup>. También se sumaron 800 nuevos efectivos de Fuerzas Especiales y Antidrogas pertenecientes al Escuadrón Alacrán de Gendarmería y a la Agrupación Albatros de Prefectura. En relación a los recursos materiales, para las zonas nombradas, el operativo sumó seis helicópteros para realizar tareas de observación, reconocimiento y transporte, además de 200 vehículos, camiones, camionetas, motos y cuadríciclos desplegadas en las zonas de fronteras (Gobierno de Argentina, 25/07/2011).

Como parte de las políticas para erradicar la “entrada del narcotráfico” a nuestro país, en el año 2015, el entonces Fiscal Federal José Luis Bruno dispuso la construcción de una delimitación mediante alambrados metálicos tejidos de 2,5 m de alto y poco más de 500 m de extensión en la frontera de La Quiaca-Villazón. Su finalidad sería “brindar mayor seguridad a la zona, desalentar el paso por lugares no habilitados y encauzar el paso de personas por el puente internacional Horacio Guzmán” (*El Tribuno de Jujuy*, 25/11/2015). La obra fue terminada el 30 de julio del 2016; sin embargo, la extensión de dicho “muro” no llegó a cubrir la totalidad de la frontera, permitiendo una continua porosidad por lugares aledaños. Así, la construcción de este

---

<sup>10</sup> Para un análisis más completo sobre las fronteras del NEA y los medios de comunicación, particularmente la conocida como Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay), ver Montenegro y Giménez Béliveau (2006).

“muro” parece hacer poco por detener la inmigración ilegal y el tráfico de drogas –fenómenos que animaron y legitimaron su construcción–. Por el contrario, funciona con un propósito vinculado a la fantasía, como un mecanismo de defensa inconsciente que, al mismo tiempo que se interioriza profundamente, es esencial para la sensación de seguridad de una identidad (Brown, 2015).

Dos años después, en octubre de 2017, la ministra de seguridad Patricia Bullrich, junto al gobernador de la provincia de Jujuy Gerardo Morales y su ministro de seguridad Ekel Meyer, inauguraron el primer Centro Inteligente de Vigilancia en Fronteras, que tuvo como “objetivo combatir el narcotráfico y la trata de personas en las zonas fronterizas” (Gobierno de Argentina, 06/10/2017). El sistema de vigilancia, operado por los efectivos del Escuadrón N° 21 de Gendarmería Nacional, recolecta información de equipos detectores de teléfonos celulares, cámaras y radares fijos instalados en zonas consideradas estratégicas, y de sensores móviles, como aviones no tripulados, vehículos de reconocimiento y drones cautivos. Así, este centro permite custodiar la zona fronteriza durante las 24 horas y los siete días de la semana, analizar los datos recibidos y coordinar la intervención de las Fuerzas de Seguridad en el territorio, basándose en la información recolectada y previamente analizada. El programa fue complementado con 46 agentes pertenecientes a la Gendarmería Nacional que llegaron a la zona como refuerzo.

Los operativos de militarización de esta frontera continuaron con el Operativo Integración Norte. En agosto de 2018, el presidente Macri, en asociación con la Armada Argentina, llevo a la práctica la Resolución 860/18 del Ministerio de Defensa, con el fin de incrementar la presencia del Gobierno nacional en la frontera norte del país, a partir de tres ejes fundamentales: (1) el adiestramiento operacional que lleva a cabo el Ejército Argentino con sus unidades desplegadas entre las localidades fronterizas del NOA y el NEA; (2) el apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad,

a través de los medios y la capacitación específica de que disponen los efectivos de las Fuerzas Armadas; y (3) la asistencia a la población a través de diversas tareas de apoyo a la comunidad, como campañas de sanidad y alimentarias, refacciones en establecimientos educativos, zanjeo de caminos, mantenimiento de estructuras y rutas. Específicamente para la frontera La Quiaca-Villazón el operativo significó la llegada de 60 militares del plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, en su mayoría varones, y 5 camiones militares para reforzar la logística en la circulación entre países limítrofes.

Desde ese mismo año, se lleva a cabo en todo el país el programa Terminales Seguras, dispuesto por la Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Federal del Ministerio de Seguridad. Dicho programa tiene como objetivo reforzar la seguridad en el sistema de transporte interjurisdiccional mediante intervenciones periódicas de las fuerzas de seguridad en todo el país, controlando y mitigando el delito mediante la articulación de métodos de vigilancia formal, fortalecimiento de la presencia policial, fomento del control ciudadano, sumado a la inclusión de Tecnologías de la Información y la Comunicación en servicio de seguridad. En el caso particular de la ciudad de La Quiaca, el personal de la Gendarmería Nacional perteneciente al Escuadrón N° 21 está habilitado para controlar a quienes esperan para subirse a un transporte, a los que llegan y a quienes van hacia otros destinos, a fin de prevenir el tráfico de drogas.

Finalmente, el 25 de octubre de 2019, en el marco de las elecciones en Argentina que se realizarían dos días después, el Ministerio de Seguridad de la Nación llevó adelante un operativo sólo en la frontera norte del país. El mismo involucró a las fuerzas de seguridad federales con el fin de resaltar los controles fronterizos en pasos internacionales con Bolivia, Brasil y Paraguay durante la jornada electoral, para agilizar los trámites migratorios de los que vuelven a

votar e impedir el tránsito por pasos no habilitados, debido al flujo migratorio que se produce en cada elección.

## Repercusión mediática

Cada uno de estos operativos fue destacado por los medios de comunicación elegidos. En relación a la instalación de la base militar en la ciudad de La Quiaca, *El Tribuno* de Jujuy indicó que “el objetivo de las Fuerzas Armadas en la frontera norte es que haya un apoyo logístico sustantivo e importante de las Fuerzas Armadas a las de seguridad: esto significa helicópteros, drones y una cantidad de elementos que hoy en día no se utilizan lo suficiente, o nada, porque no tienen ninguna participación en las fronteras”, indicando que la importancia de esta acción estaría dada porque “La frontera norte es una hipótesis más ligada a un problema de crimen transnacional [ya que] en la frontera hay una cantidad de delitos importantes y uno de ellos es la trata de personas”. En este sentido, la presencia de las Fuerzas Armadas en La Quiaca, “tendrían una acción disuasiva [...] una tarea de escudo” (*El Tribuno de Jujuy*, 28/07/2018). Finalmente, el diario remarcó –en otra nota– que los gobiernos nacional y provincial “están trabajando codo a codo para combatir este flagelo [el narcotráfico] que afecta a toda la comunidad” (*El Tribuno de Jujuy*, 17/08/2018).

El portal *Jujuy al Día*, en la nota titulada “Mauricio Macri lanzará en Jujuy el operativo de despliegue de las Fuerzas Armadas para toda la frontera norte”, resaltó que “la apuesta de este operativo de despliegue militar en el norte argentino es clave en la lucha contra el narcotráfico [y el terrorismo, según se menciona en otra parte de la nota] si se tiene en cuenta que actualmente hay muchos ‘agujeros negros’ o espacios vacíos de custodia de las fuerzas de seguridad a lo largo de la extensa frontera con Paraguay, Bolivia y Brasil” (*Jujuy al Día*, 15/08/2018).

A nivel nacional, *La Nación* ponderó el apoyo logístico que brindarían las Fuerzas Armadas a la Gendarmería, aunque en el título mencionaba que “Macri desplegó al Ejército en la frontera para luchar contra el narcotráfico” (*La Nación*, 17/08/2018). *Clarín* no hizo ninguna mención especial de la inauguración de la base, sino que centró su atención en la reacción que llegó desde Bolivia, por ejemplo, en la nota titulada “Evo Morales critica a la Argentina por enviar militares a la frontera”, en la que se indica que el mandatario boliviano “Rechazó así el operativo antidrogas en la frontera binacional dispuesto por Macri” ante la “supuesta instalación de una base militar”. La misma nota expresa la opinión de la comisión de Derechos Humanos de Jujuy al decir que “este despliegue militar desproporcionado viola las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional [bolivianas] y rompe el pacto político-social desde el retorno a la Democracia” (*Clarín*, 23/08/2018).

En los titulares, así como en el interior de las noticias, puede observarse un especial énfasis en resaltar la llegada, presencia y despliegue del personal perteneciente a las fuerzas de seguridad y a todo lo que ello implica: camiones, radares, operativos, etc. También se resalta la figura de la Ministra de Seguridad de la Nación y su par jujeño y la responsabilidad directa de los distintos operativos y de sus resultados como parte de los programas del Estado Nacional en contra del narcotráfico y el delito.

A partir de lo descripto hasta aquí, consideramos que –en los últimos años– la frontera de La Quiaca-Villazón vivió un proceso de ficcionalización. Hablamos de una activa construcción mediática que tiene por objetivo poner de relieve una supuesta peligrosidad por su vinculación directa con problemáticas relacionadas al narcotráfico y al contrabando, sumado a la exhibición exhaustiva y positiva que se hizo (y se hace) de la militarización de estos espacios, así como del accionar de la Gendarmería Nacional. Una ficcionalización que actualiza las narrativas de lo nacional como administración biopolítica del territorio y promueve

la implementación de políticas de regulación, vigilancia y control.

## **Manka Fiesta: feriantes de Bolivia y Argentina**

La Manka Fiesta es una feria que se realiza en La Quiaca en el mes de octubre, posiblemente desde fines del siglo XIX, con una importancia que se refleja en la gran cantidad de personas que asisten para la venta de artesanías, productos agrícola-ganaderos e industriales, desde el sur de Bolivia y el norte de las provincias argentinas de Jujuy y Salta (Bergesio, González y Golovanevsky, 2019).

La Manka Fiesta empieza a tomar forma en la segunda semana de octubre y dura tres semanas. El tercer sábado de octubre se inaugura formalmente con un acto y posterior festival folklórico, y el domingo llega a su máximo esplendor en cuanto a la presencia de feriantes y visitantes. Los productos que allí se intercambian son muy variados y entre ellos se destacan las ollas y otros artículos de alfarería, la fibra o vellón de llama y oveja, hilados, los cueros, carne fresca o seca, cañas, cestería, maderas, semillas (de diversas especies y variedades), frutas secas y deshidratadas, y harinas, entre muchos otros. Asimismo, hay venta de artículos industriales (como contenedores plásticos, ropa y CDs) y locales dedicados a servicios (comidas, juegos para niños), a lo que se deben sumar las llamadas “carpas” que son lugares para comer y beber, y que durante la noche ofrecen además espectáculos musicales (Bergesio, 2007). Es posible identificar distintas esferas de participación en esta feria: compra-venta al por menor y al por mayor, trueque, interacción social –reencuentro–, diversión, entre otras (González, López, y Bergesio, 2020).

Si se comparan los tres últimos años de la Manka Fiesta se puede notar que la misma parece estar decaído, ya que se registraron 882 puestos en el año 2017, 729 en el



año 2018 y 530 en el año 2019, aunque puede deberse a una situación coyuntural por el cambio monetario que no favorece a la Argentina. Además, en el año 2019, en el tercer domingo de octubre fueron las elecciones presidenciales en Bolivia, lo que también puede haber restado participación de potenciales feriantes de ese país. Esto parece encontrar su correlato en los rubros que descendieron de forma relevante su presencia en las últimas ediciones, como: ollas de barro, lana, mimbres, maderas, tubérculos, granos, harinas y hierbas, así como santería y electrodomésticos, todos ellos tradicionalmente de origen boliviano. En cambio, los puestos de carnes se mantienen y se incrementa la oferta de puestos de comida y bebidas de origen local (argentino).

Otro aspecto que, en las últimas ediciones de la Manka Fiesta, fue cambiando su fisonomía es la concurrencia de diversas Fuerzas de Seguridad al predio (Figuras 1 y 2). Se puede observar una fuerte presencia de la Policía Provincial e Infantería, con uniforme y armas reglamentarias, circulando por los pasillos de la feria en clara actitud de custodiar la misma. Además, en la edición 2019, era muy notoria la presencia de personal del Ejército (con sus uniformes camuflados, sin armas reglamentarias a la vista) circulando, pero como ocasionales paseantes, en grupos o individualmente y participando tanto como espectadores del espectáculo folklórico, como comprando o mirando los productos que allí se exhibían. Más allá de que parecían simples visitantes, su importancia en número y el estar uniformados le otorgaban al evento un sello particular (Figura 3).

**Figura 1. Presencia de Fuerzas de Seguridad en la Manka Fiesta, día sábado a las 16 horas**



Fuente: foto de las autoras (19 de octubre de 2019).

**Figura 2. Presencia de Fuerzas de Seguridad en la Manka Fiesta, día domingo a las 11 horas**



Fuente: foto de las autoras (20 de octubre de 2019).

**Figura 3. Presencia de efectivos del Ejército en el festival folklórico de la Manka Fiesta 2019, día sábado a las 15:30 horas**



Fuente: foto de las autoras (19 de octubre de 2019).

Sin embargo, durante los fines de semana en que se llevaron a cabo los relevamientos (11-12, 18-20 y 27 de octubre de 2019), la frontera La Quiaca-Villazón estaba notoriamente tranquila, con la guardia mínima (un puesto policial, con uno o dos efectivos a cada lado de la frontera), aunque el 27 de octubre –día que Argentina realizaba elecciones generales- el movimiento fue más constante y fluido. Del lado argentino (en todas esas fechas, aunque no en todo momento) se observó además un solo patrullero cerca del Puente Internacional, estacionado en las cercanías, con dos efectivos dentro. A ello se debe agregar que no se pudo registrar presencia de Gendarmería ni del Ejército en ninguna de estas instancias. Durante los días 11 y 12 de octubre, el tránsito entre un país y otro era tranquilo y normal, con controles laxos de parte de Aduana (por ejemplo, permitiendo el ingreso a la Argentina de verduras y frutas sin procesar) (Figuras 4 y 5); durante la jornada del domingo 20 de octubre (día de elecciones en Bolivia), el flujo de personas para ingresar a la Argentina haciendo el trámite de Migraciones fue siempre reducido y con la afluencia habitual (Figuras 6 y 7).

Figura 4. Paso Internacional (lado boliviano), día sábado a las 10:30 horas



Fuente: foto de las autoras (12 de octubre de 2019).

Figura 5. Paso Internacional (lado argentino), día sábado a las 12:30 horas



Fuente: foto de las autoras (12 de octubre de 2019).

**Figura 6. Paso Internacional (lado boliviano), día domingo a las 11:30 horas. Día de la Manka Fiesta y de elecciones presidenciales en Bolivia**



Fuente: foto de las autoras (20 de octubre de 2019).

**Figura 7. Paso Internacional. Migraciones para el ingreso a la Argentina, día domingo 11:30 horas. Día de elecciones presidenciales en Bolivia**



Fuente: foto de las autoras (20 de octubre de 2019).

En suma, tanto el fin de semana anterior a la realización de la Manka Fiesta, como el fin de semana en que se inauguró, el paso habilitado (el Puente Internacional) estaba con una custodia mínima de las Fuerzas de Seguridad de ambos lados de la frontera y el tránsito era normal, aunque notoriamente más calmo y con menor flujo de personas y objetos que en años anteriores para esta misma fecha. Los pasos no habilitados, pero de circulación habitual de paseras y pasadores (personas que cruzan la frontera cargando sobre sus cuerpos bultos con mercadería), también estaban notoriamente menos transitados que en años anteriores. Pero en ellos, como suele ser habitual, no había ninguna presencia o control por parte de las Fuerzas de Seguridad (González, López, y Bergesio, 2020).

Este menor flujo de personas y objetos durante el fin de semana de la Manka Fiesta puede encontrar una doble justificación. Por un lado, puede mencionarse la crisis económica argentina que devino en la devaluación de la moneda local, por lo que había menos personas que iban a hacer compras a Bolivia y menos afluencia de consumidores al evento. Por otro lado, el domingo de la inauguración coincidió con las elecciones presidenciales en Bolivia en un contexto de fuerte disputa política: Evo Morales Ayma, presidente del país por tres períodos consecutivos, se postulaba para un cuarto período pero, por primera vez, con un porcentaje menor de adhesión. Esto último pudo haber motivado que mucha gente de esta nacionalidad, sobre todo el ámbito rural donde Morales cuenta con una fuerte adhesión, desista de realizar un viaje en esta fecha para poder votar.

## La frontera después de la Manka Fiesta

La edición 2019 de la feria fue excepcional porque su realización coincidió con las elecciones presidenciales en Bolivia (el 20 de octubre) y en Argentina (el 27 de octubre). En ambos casos se trataba de votaciones claves, ya que se disputaba la continuidad del presidente oficial (de distinta ideología en cada país) o el cambio de rumbo político. Ambas se enmarcaban en un contexto de debate político mayor en América Latina entre gobiernos de corte neoliberal y de centro izquierda con un proyecto de integración regional.

El día que se desarrollaron las elecciones presidenciales en Argentina,<sup>11</sup> a diferencia de los anteriores, la frontera entre La Quiaca y Villazón tuvo un gran movimiento (sobre todo de 10 a 19 horas). Numerosas personas cruzaron desde Bolivia a la Argentina en una visita breve para luego retornar a su país (Figura 8), en consonancia con los rumores que se escuchan en La Quiaca en relación a que cerca de 1.500 a 2.000 ciudadanas y ciudadanos de diversas partes del sur de Bolivia (no solo de Villazón) tienen documentos argentinos. Además, la gran afluencia de personas realizando el trámite de migraciones (del lado argentino para ingresar a Bolivia), contrasta con la escasez de personas en sentido contrario el domingo anterior (día de elecciones presidenciales en Bolivia).

---

<sup>11</sup> Agradecemos las referencias y relevamiento en esta fecha en La Quiaca al Mg. Hugo Marcelo Humeres.

**Figura 8. Paso Internacional. Migraciones para el ingreso a Bolivia, día domingo a las 12:30 horas. Día de elecciones presidenciales en Argentina**



Fuente: fotografía cedida por Hugo Humeres (27/10/2019).

Ahora bien, a pesar de las largas colas para hacer el trámite migratorio al regresar a Bolivia el domingo 27 de octubre, la circulación en esta instancia era fluida y constante, con escasa presencia de Fuerza de Seguridad, aunque sí levemente reforzada con respecto a las fechas anteriormente descriptas. Una novedad en esta fecha fue la presencia de Gendarmería en los pasos no habilitados que desalentaban cruzar por los mismos y obligaban a pasar por el puente internacional.

En el caso de Argentina, las elecciones presidenciales se resolvieron ese mismo día. Este no fue el caso de Bolivia, donde los hechos suscitados luego de las elecciones finalizaron en un golpe de Estado, y la renuncia y posterior exilio de los dirigentes nacionales (Morales Ayma, García Linera y algunos ministros).



## Reflexiones finales

Autores como Wendy Brown (2015) han reflexionado sobre cómo la militarización de la frontera y la construcción de muros hacen poco por detener la inmigración ilegal y/o el tráfico de drogas –fenómenos que animan su construcción y la legitiman–, y cómo en realidad se vinculan al rechazo de un *otro* considerado peligroso. Para ello, se utilizan máquinas complejas o aparatos humano-materiales que combinan los obstáculos técnicos con una inflación de las fuerzas de seguridad, constituidas sobre todo por escuadrones de vigilancia cuya función completa su acción contra el enemigo. Los muros, continúa Brown, exhiben una función y realizan otra, vinculada con la fantasía como un mecanismo de defensa inconsciente que, al tiempo que se interioriza profundamente para reforzar la sensación de seguridad de una identidad “narcisista”, se exterioriza en una forma teatral en las representaciones, los gestos, las construcciones del Estado y su programa de militarización.

El deseo del Estado argentino por militarizar y levantar muros en la frontera de La Quiaca-Villazón alberga los discursos xenófobos con relación a los migrantes bolivianos y a otros enemigos peligrosos. Como pudo observarse en este trabajo, la importancia de los procesos llevados adelante no reside tanto en su eficacia, al menos dudosa, como en su ostentosa visibilidad. Es sabido que las acciones vinculadas al control de las drogas y la inmigración producen una economía de contrabando cada vez más sofisticada que promueve una asociación simbólica entre el tráfico ilícito de drogas y los migrantes.

En este sentido, la militarización de la frontera funciona como una serie de escenificaciones teatrales (Brown, 2015), proyectando un poder y una eficacia que en realidad no ejercen, ni pueden ejercer, y que se contradice performativamente. Estos procedimientos generan una imagen tranquilizadora del mundo desde una ideología en la que resalta la falta de seguridad y contención. Sin embargo,

las diversas acciones enmarcadas en la militarización de la frontera argentino-boliviana en la zona de La Quiaca-Villazón son esencialmente ineficaces a la función que espera parte de la sociedad afín a la ideología antes mencionada, esto es, bloquear las migraciones y los cruces de frontera, aunque –por supuesto– en algunos momentos logren dificultar estas prácticas.

La noción de ficcionalización propuesta busca evidenciar cómo el Estado –mediante sus actores hegemónicos– activamente manipula ciertos sentidos en pos de ubicar en un *otro* o un contrario a un alter que debe ser aniquilado o, por lo menos, expelido. Calificar cada acto de tránsito como trata, cada intercambio como narcotráfico y cada cruce como ilegal –sobre todo a partir de ciertos rasgos concretos de las personas calificadas como alter (González, 2019)– permite que la población general esté alineada contra un hecho, sin dudas, devastador (como es el narcotráfico), con lo que se obtienen resultados ideológicos concretos. En este sentido, se destaca la concordancia que existe entre los medios afines al gobierno local con su par nacional, así como las diferencias expuestas entre las coberturas de la instalación de la base militar por parte de *La Nación* y *Clarín*.

A través del análisis precedente, se buscó evidenciar que la frontera es un proceso multidimensional y complejo que se construye activamente por políticas y decisiones gubernamentales y acciones y prácticas populares, anclado por la definición de un *otro* de quien diferenciarse o no.

## Bibliografía

- Baczko, B. (1991). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Bergesio, L. (2007). “Descripción de la Manca Fiesta 2007 (La Quiaca, octubre 2007)”. Informes Temáticos EcoComerciales, Proyecto “Cultivos Andinos” PNUD ARG05/G42.
- Bergesio, L. y González, N. (2020). “Los viajes de intercambio y las ferias. Relatos y vigencia del trueque en la Puna jujeña (Argentina)”. *Estudios atacameños*, (65), 407-427. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2020-0034>.
- Bergesio, L., González, N. y Golovanevsky, L. (2019). “Manca Fiesta: Tipos de intercambio en una feria andina argentino-boliviana”. *Confluente*, 11(1), 312-338. <https://doi.org/10.6092/issn.2036-0967/9575>.
- Brown, W. (2015). *Estados amurallados, soberanía en declive*. Barcelona: Herder.
- Caggiano, S. (2005). *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo.
- García Vargas, A. (2008). “Los medios masivos como fuentes para la investigación social: apuntes para una discusión entre imaginación e información”. En *Memorias de las 3º Jornadas de Comunicación y Diseño “Entre medios y mediaciones”*. Jujuy, Universidad Católica de Santiago del Estero, Departamento Académico San Salvador.
- García Vargas, A., Arrueta, C. y Brunet, M. (2009). “Medios masivos: tramas y complicidades en Jujuy. Una mirada desde la década del 90”. En Lagos, M. (dir.), *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política sociedad y cultura en la década del noventa* (pp. 503-545). San Salvador de Jujuy: EDIUNJu.
- García Vargas, A., Gaona, M. y López, A. N. (2016). “Intersecciones: espacio físico, social y mediático en la construcción cotidiana de una “ciudad ordinaria” (San Salvador de Jujuy, Argentina)”. *Comunicación y Medios*, 33, 89-114.
- González, N. (2014). “Niveles de articulación territorial, el caso de la Cooperativa Cuenca Río Grande de San Juan (Jujuy, Argentina)”. En Benedetti, A. y Tomasi, J.

- (comps.), *Espacialidades en las tierras altoandinas. Avances de investigación desde el noroeste argentino* (pp. 279-308). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONICET/Instituto Interdisciplinario Tilcara, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- González, N. (2019). “El límite en cuestión. Historia de la frontera argentino-boliviana en Cusi Cusi”. En Salizzi, E. y Barada, J. (Comps.), *Fronteras en perspectiva/ perspectivas sobre las fronteras* (pp. 265-296). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- González, N., López, A. N. y Bergesio, L. (2020). “Paseras, feriantes y Estado en una frontera porosa: La Quica/Villazón”. En Ghilardi, M y Matossian, B. (Comp.), *Fronteras interrogadas: enfoques aplicados para un concepto polisémico* (pp. 27-61). Buenos Aires, Editorial Teseo.
- López, A. N. (2016). “Esto no es droga ni coca, es solo ropa. Experiencias de mujeres bagayeras en dos fronteras argentino-bolivianas. Configuraciones del Estado, espacialidades y corporalidades”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.
- Montenegro, S. y Giménez Béliveau, V. (2006). *La triple frontera: Globalización y construcción social del espacio*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Thompson, K. (2014). *Pánicos Morales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

## Fuentes de información

- Clarín (23/08/2018). “Lucha contra el narcotráfico. Evo Morales critica a la Argentina por enviar militares a la frontera”. Recuperado de <https://bit.ly/37fUvHs> (consulta: 11/11/2019).
- Clarín (24/08/2018). “Conflicto binacional. Las fuerzas armadas bolivianas contradijeron a Evo Morales y elogiaron la presencia militar argentina en la frontera”.

Recuperado de <https://bit.ly/3qW4itV> (consulta: 11/11/2019).

- El Tribuno de Jujuy. (28/07/2018). “No va a haber militares en las calles”. Recuperado de <https://bit.ly/2WbJ25i> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (17/08/2018). “Debemos combatir el narcotráfico en forma conjunta”. Recuperado de <https://bit.ly/3gKvJIT> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (25/09/2018). “Incautan hojas de coca valuadas en 630 mil pesos”. Recuperado de <https://bit.ly/3qZ20Kv> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (03/10/2018). “Gendarmería incautó cocaína por más de doscientos treinta mil pesos ocultos en una miniheladera”. Recuperado de <https://bit.ly/348xILC> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (11/11/2018). “Secuestran un cargamento de 750 kilogramos de hojas de coca en La Quiaca”. Recuperado de <https://bit.ly/2WevNRI> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (11/01/2019). “Secuestraron 75 kilos de hoja de coca en La Quiaca”. Recuperado de <https://bit.ly/3gJ6O24> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (18/04/2019). “Dentro de un juguete transportaba más de un kilo de cocaína”. Recuperado de <https://bit.ly/37goyhZ> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (22/09/2019). “Cuatro ciudadanos chinos ingresaban ilegalmente”. Recuperado de <https://bit.ly/37izewH> (consulta: 11/11/2019).
- El Tribuno de Jujuy. (17/10/2019). “Detienen a un hombre con cocaína en La Quiaca”. Recuperado de <https://bit.ly/2KmGG0X> (consulta: 11/11/2019).
- Gobierno de Argentina. (25/07/2011). “Comenzó el Operativo Escudo Norte”. Recuperado de <https://bit.ly/34bNHsd> (consulta: 11/11/2019).
- Gobierno de Argentina. (06/10/2017). “En la Quiaca se inauguró el primer Centro Inteligente de Vigilancia

en Fronteras”. Recuperado de <https://bit.ly/2JVuO6h> (consulta: 11/11/2019).

Jujuy al Día. (15/08/2018). “Mauricio Macri lanzará en Jujuy el operativo de despliegue de las Fuerzas Armadas para toda la frontera norte”. Recuperado de <https://bit.ly/34dwiQ6> (consulta: 11/11/2019).

Jujuy al Día. (10/12/2018). “Secuestraron 18 kilos de hojas de coca en La Quiaca”. Recuperado de <https://bit.ly/3nwezE8B> (consulta: 11/11/2019).

Jujuy al Día. (21/01/2019). “Secuestraron 75 kilos de hoja de coca en La Quiaca”. Recuperado de <https://bit.ly/2ISiVNQ> (consulta: 11/11/2019).

Jujuy al Día. (14/09/2019). “La Quiaca: En curiosa situación secuestran 50 kg de hojas de coca”. Recuperado de <https://bit.ly/2KpNNWo> (consulta: 11/11/2019).

La Nación. (01/03/2018). “La Quiaca-Villazón, un paso fronterizo populoso y de controles laxos”. Recuperado de <https://bit.ly/3mnavvs> (consulta: 11/11/2019).

La Nación. (16/08/2018). “Narcotráfico: Macri encabeza en La Quiaca el envío de 500 militares a la frontera norte”. Recuperado de <https://bit.ly/3oTNt18> (consulta: 11/11/2019).

La Nación. (17/08/2018). “Macri desplegó al Ejército en la frontera para luchar contra el narcotráfico”. Recuperado de <https://bit.ly/3a8yNH1> (consulta: 11/11/2019).

La Nación. (01/10/2019). “Cómo es el ‘Ojo de Pájaro’, el nuevo dron que buscará narcos en la frontera más caliente”. Recuperado de <https://bit.ly/3870FIS> (consulta: 11/11/2019).

# La construcción de una frontera “caliente”

## *Securitización del fenómeno del tráfico de marihuana y cocaína en la zona fronteriza argentino-paraguaya (2010-2018)*

DIANA MILENA RODRÍGUEZ COY<sup>1</sup>

### Introducción

A nivel global, durante casi todo el siglo XX, el desarrollo conceptual acerca de las fronteras priorizó los márgenes de la nación vinculándolas casi exclusivamente a la idea de soberanía y seguridad nacional, en particular frente a las disputas territoriales entre Estados vecinos. No obstante, pensar en las fronteras como barreras que provocan un contraste total no resulta pertinente para el análisis de los procesos actuales, en la medida que la homogeneidad y centralidad del territorio es cuestionado por la movilidad, fluidez y la fragilidad de los límites que esas líneas demarcatorias se proponen establecer. En las fronteras se articula una serie de continuidades y discontinuidades, que se presentan como un complejo sistema solidario y también contradictorio de objetos y acciones espaciales (Santos, 1996).

La complejidad de los territorios fronterizos se ha profundizado en el marco de la globalización. Esta no ha traído consigo la desaparición o la irrelevancia de sus dimensiones

---

<sup>1</sup> Lic. en Ciencias Sociales, especialista en educación y gestión ambiental, maestranda en Políticas Territoriales y Ambientales, UBA.

territoriales y locales, pero si ha llevado a un redescubrimiento de las fronteras, donde lo periférico ha cobrado centralidad (Villafuerte, 2009). Los esfuerzos de los Estados se concentran en controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas transnacionales, evidenciando la importancia del territorio donde tiene lugar la interrelación entre fenómenos globales y realidades y prácticas locales.

Peter Andreas (2003) señala que, si bien la globalización puede haber socavado los límites económicos, también ha traído consigo nuevas funciones y énfasis respecto del control del Estado en los límites territoriales. Así, hay una variación histórica en las prioridades del control fronterizo. Se ha estimulado la libre circulación de capitales y bienes -cuestionando la soberanía estatal en este ámbito- pero las formas de control territorial por parte del Estado se mantienen y se han enfocado en impedir el flujo de ciertos bienes y personas, calificados de ilícitos, lo cual es considerado como una problemática de seguridad estatal.

Uno de los fenómenos fronterizos que, desde la década de 1980, viene evidenciado el endurecimiento de las formas de control espacial en Sudamérica es el mercado transnacional de las drogas consideradas ilícitas. Este ha desarrollado alcances globales y capacidades regionales, permitiendo una estrecha vinculación de los sistemas fronterizos entre países, tanto en la región como fuera de ella, conformando una unidad que va más allá de la conjunción de sus elementos individuales. Así, en las relaciones internacionales y la geografía política, los roles del territorio y las fronteras se han visto sometidos a un mayor escrutinio para entender la génesis de los conflictos y sus cambios en el marco de la globalización (Agnew, 2006).

Se considera que la referencia constante a una modernización de la frontera inteligente (Carrascosa, 2018), “ordenada, segura y regular”, no es una fórmula vacía sino que supone una manera específica de comprender y actuar sobre los flujos mercantiles internacionales, bajo un modelo de gobernanza que propone la gestión de las poblaciones



de manera eficiente, según lógicas de costo-beneficio y/o ventajas-desventajas (Domenech, 2017). En este sentido, el análisis de las políticas de seguridad en las fronteras dirigido al problema del narcotráfico revela una convergencia de discursos y prácticas de control territorial y fronterizo, en la que se impone un paradigma de la seguridad impulsado por la lucha contra las drogas ilícitas.

Asimismo, a pesar de la proliferación de clasificaciones estatales vinculadas a las nuevas amenazas internacionales (terrorismo, narcotráfico, trata y tráfico ilícito de personas, etc.), el modelo de frontera segura como mecanismo de regulación pone en evidencia la persistencia de la visión del territorio nacional como principio de gestión fundamentada en la idea de seguridad. De este modo, se sostendrá que, más allá de la retórica de gobernabilidad y de las particularidades de los marcos nacionales, los procesos analizados expresan que la seguridad del Estado prevalece por sobre la seguridad de los pobladores.

En la Argentina, los procesos de securitización se desplegaron a través de diferentes políticas de seguridad, en parte como resultado de su implementación para el control fronterizo (*Plan Escudo Norte, Narcotráfico Cero*), la profundización de la aplicación de los criterios internacionales de lucha contra el narcotráfico y el aumento regional de producción y tráfico de marihuana y cocaína en Sudamérica. Estas circunstancias se han traducido, entre otras cosas, en una gran inestabilidad de los proyectos territoriales locales que ven restringida su movilidad y el desarrollo de su actividad económica sustentada en el flujo de mercancías a través de la frontera.

El presente capítulo tiene por objeto examinar el proceso de securitización del fenómeno del tráfico de marihuana y cocaína en la zona fronteriza entre Argentina y Paraguay, a través del análisis del desarrollo histórico de las políticas de seguridad fronteriza en el primer país, entre los años 2010 y 2018. El propósito es comprender los efectos producidos por la dinámica de regulación territorial

asociados al régimen de seguridad (local-global) en la construcción de la frontera como espacio de peligro.

Se abordará el nexo entre tráfico, fronteras y seguridad con relación al recorrido histórico reciente en la definición de las políticas de seguridad fronteriza en Argentina, a fin de entender el proceso de securitización que construye al territorio como un lugar de peligro y amenaza, sujeto a la necesidad de aplicación de dispositivos de control (acciones, leyes, reglas ad hoc, instituciones, presupuestos y mecanismos de emergencia).

En la normativa argentina vigente se manifiesta de manera más concreta la consolidación del fenómeno del tráfico de narcóticos en el ámbito de la seguridad, mediante una retórica de peligro que ha justificado la adopción de políticas especiales, particularmente en la frontera norte. Por lo anterior, se reconstruyen aquí las normas, planes y políticas de seguridad impulsadas por el Estado argentino para las zonas de frontera en general y para la zona de frontera con Paraguay en particular, cuestionando las dinámicas que han movilizado la inseguridad nacional hacia la frontera.

Realizamos un análisis temporal de los cambios acontecidos en la política de seguridad y defensa en el periodo 2010-2018, abarcando fuentes institucionales y discursos políticos oficiales de los gobiernos electos, que se concentraron en las acciones y políticas públicas en materia de control fronterizo y lucha contra el narcotráfico.

Este capítulo se divide en cinco apartados. El primero dará cuenta de la categorización del concepto de frontera, reconociendo su carácter complejo y conflictivo, que en América Latina ha sido concebido fundamentalmente desde el paradigma del conflicto, la separación y las barreras. En la segunda parte se abordará cómo dicho paradigma de la barrera aplicado a las fronteras se refuerza en el contexto de la globalización neoliberal. En el tercer apartado se caracterizará el área de estudio a fin de ubicar los pasos internacionales y su distribución territorial, y se realizará

una aproximación a los niveles de interacción comercial que se dan en esta frontera. Los apartados 4 y 5 evidencian la apertura de la política de seguridad fronteriza al discurso de las nuevas amenazas durante las gestiones kirchnerista y macrista, respectivamente.

## **Territorio, Estado y fronteras**

La categorización del concepto de frontera implica atravesar una serie de dimensiones que constituyen su complejidad. Partimos del reconocimiento que estas condensan conflictividades y tensiones de las luchas sociales y geopolíticas. Representan una particular relación entre variables sociales, económicas y políticas, que pueden ser transitorias o durables. De ahí que la frontera sea una línea divisoria imaginaria o real, nunca natural y siempre construida (Moncada Paredes, 2016).

La condición de división no resulta el atributo principal de las fronteras, a pesar de que durante el proceso de consolidación de los Estados nacionales este concepto aludió directamente a la escala nacional y al territorio como soporte natural e inequívoco de los Estados. Se construyó la idea de territorios homogéneos, “cuya demarcación estaba dada por un contorno externo (el límite) y como línea de expansión interna con un carácter marcadamente geopolítico” (Tapia Ladino, 2017:65). Es así como, desde la geografía política clásica, una frontera internacional fue considerada casi siempre como una línea que determina los límites de la soberanía territorial. Con frecuencia, esta definición asocia a las fronteras como líneas que separan la soberanía de los Estados en el sistema internacional (Newman, 2003).

En las regiones fronterizas latinoamericanas, la intervención del Estado se ha concretado, desde el siglo XX, en los ámbitos de la seguridad. Ello explica la presencia militar

y policial como una de las formas clásicas de intervención estatal en sus fronteras, orientada por el paradigma de la seguridad y concentrando, a su vez, la actuación institucional civil en procedimientos administrativos y aduaneros. Tal intervención sobre las fronteras sugiere que éstas han sido apreciadas fundamentalmente desde el paradigma del conflicto, la separación y las barreras (Moncada Paredes, 2016).

Es necesario, considerar las diferencias que suponen los límites fronterizos y las áreas de frontera. Mientras el límite expresa la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales, el área de frontera es la región, en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006).

Los límites fronterizos se construyen a través de instrumentos tanto jurídicos como de control (seguridad o defensa) que marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal. Por su parte, las áreas de frontera expresan altos niveles de comercio y de interdependencias productivas que se dan en el entretrejimiento de relaciones culturales e identidades plurales, en los que destacan las continuidades. “Fronteras y territorialidad son por tanto nociones contextuales” (Moncada Paredes, 2016:8).

El límite y el área fronteriza se manifiestan en una sinergia donde su coexistencia produce una afectación mutua. La administración de las fronteras está imbricada en los espacios institucionalizados de control y, cada vez de forma más presente (a través de los instrumentos de seguridad y defensa), en los escenarios que trasgreden los límites jurídicos.

Por ello, el Estado gestiona una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales, lo que se evidencia en el fortalecimiento del control sobre los territorios fronterizos en relación a la circulación

de personas, las mercaderías del llamado contrabando hormiga y la aplicación de tecnologías de dominio espacial. Así, en muchos casos, “los pobladores fronterizos perciben una mayor -no una menor- presencia estatal” (Pinzón, 2015:77). El Estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación.

Podríamos hablar de una mutación en el modelo de territorialización:

El Estado [...] ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial y el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos, los movimientos de personas y mercaderías entre los países. Especialmente, a promover los flujos “por arriba” y controlar los flujos “por abajo”. (Grimson, 2004:12)

Se expresan otras prioridades de control fronterizo dirigidas a la seguridad de los Estados, proyectadas al control de las nuevas amenazas, como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la inmigración ilegal y el tráfico de personas, así como las conexiones entre ellos. Las problemáticas transnacionales han llevado a replantear la relación entre la seguridad interna y externa. A medida que las fronteras se hacen cada vez más dinámicas por efectos de la globalización, los Estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la ilegalidad. Aguiar (2010) refiere al neoliberalismo selectivo para dar cuenta de esta dinámica: mientras se promueve una ideología de libre mercado y de reducción del control estatal, se construyen nuevas barreras. Muchas fronteras se hacen permeables, pero otras permanecen como barreras significativas a las personas y a los bienes.

## Agenda de seguridad y fronteras en Sudamérica

El fenómeno de la globalización financiera ha instaurado una lógica neoliberal que ha alterado las relaciones sociales, políticas y económicas en relación con el territorio, debido a la consolidación de poderes institucionales, sociales y/o económicos de carácter transnacional que trascienden la base territorial de los Estados. El tráfico de drogas catalogadas como ilícitas es una de las actividades que más han desafiado las barreras nacionales, lo que en la actual agenda de las relaciones internacionales se considera una amenaza para la seguridad.

Lo anterior ha contribuido a que el Estado ya no prioriza la frontera únicamente como escenario fundamental en la preservación del territorio, sino que, en aras de garantizar la seguridad conservando la libre circulación de capitales, se concentra en la regulación de los flujos y categorización de personas y mercancías que por ella transitan. El nuevo escenario evidenció la instauración de un nuevo régimen global de vigilancia fronteriza valiéndose del empleo de dispositivos de seguridad, donde se gestionan aquellos flujos que se dan de manera regular y deseada, como un beneficio para el desarrollo de los países de origen y destino, mientras que, aquellos que tengan carácter irregular e indeseado, son ilegalizados y presentados como amenazas.

Es importante señalar que, bajo esta lógica de gobernabilidad neoliberal, la seguridad no se ciñe exclusivamente al Estado, sino que es un concepto multidimensional que atravesó un proceso de ampliación después de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo otros ámbitos como, por ejemplo, el desarrollo, el medio ambiente, el individuo y actores no estatales.

Resulta central evaluar cómo un asunto pasa de ser aprehendido como una cuestión política ordinaria a adquirir una naturaleza diferente y específica que se considera como una amenaza para la seguridad. Este proceso hace referencia al concepto de securitización que, en rasgos

generales, pretende realizar una interpretación de la reclasificación de un problema dentro de los marcos de la seguridad, enfatizando la actuación espacial de las fuerzas y órganos de control y defensa.

El proceso de securitización manifiesta la forma en la que un tema se extrae de la política ordinaria, ya sea a través de su enunciación o de la práctica, y se enmarca como una amenaza existencial que exige la puesta en marcha de medidas extremas (Carrascosa, 2018). En él interfieren los grandes medios de comunicación y las élites que instauran -a través de metáforas bélicas- la idea de la amenaza en la opinión pública, produciendo un escenario de legitimación, además de los mecanismos burocráticos y administrativos que ponen en marcha políticas públicas de excepción para gestionarlas. Lo anterior se manifestó en el régimen de control fronterizo, mediante el alineamiento de la política de seguridad y defensa nacional con la política exterior de regulación y gestión de las amenazas transnacionales.

La securitización de las fronteras en Sudamérica refiere a aquellas nuevas amenazas que transcurren a través de y en las fronteras (Flemes y Radseck, 2012) y su tratamiento que entrelaza procesos de militarización y fronterización. Aquellas provienen fundamentalmente del tráfico ilícito y del crimen organizado transnacional, que tienen una creciente capacidad para controlar los flujos de mercancías a uno y otro lado de las fronteras y las estrategias de los Estados para gestionar dicha peligrosidad.

Las amenazas a la seguridad fueron trabajadas durante la Conferencia Especial de Seguridad de 2003, convocada por la Organización de Estados Americanos en México, cuyo objetivo era la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques comunes sobre la seguridad internacional en la región, priorizando el abordaje de las transformaciones y los nuevos desafíos que se presentan en el escenario actual. En esta Conferencia, las amenazas fueron clasificadas distinguiendo:

- Amenazas tradicionales: conflictos fronterizos, guerras interestatales, etc.
- Nuevas amenazas: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos, la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, el VIH/SIDA y otras enfermedades, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos y las armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Éstas no son amenazas en el sentido tradicional que predominó en las políticas de defensa y seguridad internacional. Es decir, la posibilidad de agresiones calculadas que “afectan potencialmente la integridad territorial y la soberanía de los Estados, e implican el eventual empleo de los medios militares, tanto para su materialización como para responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente” (Eissa, 2005:6). En cambio, las nuevas amenazas no siempre implican agresiones calculadas y, en general, afectan de manera indirecta la integridad territorial y la soberanía. Su impacto incrementa los niveles de incertidumbre e imprevisibilidad y, debido a sus características, las fronteras pierden crecientemente su significado como criterio distintivo de amenazas internas y externas.

A partir de estos fenómenos se han (re)construido discursos securitizadores de los espacios fronterizos como lugar de peligro para los Estados, en el cual se gestan las amenazas provenientes del tráfico ilegal de drogas, armas, terrorismo, lavado de dinero y hasta nuevas categorías, como los crímenes medioambientales o la biopiratería. Así, se desarrolla una concepción de la frontera como límite contra el intercambio de aquello que se concibe como indeseable a través de ellas. Esto se ha hecho particularmente



evidente durante las últimas dos décadas, en las que a nivel global se han reforzado las políticas de seguridad que buscan controlar la migración ilegal, las drogas prohibidas y las finanzas ilícitas.

Así, las fronteras configuran espacios de síntesis, donde lo legal e ilegal emerge y coexiste. Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s); un escenario donde los dominios legales e ilegales convergen con el avance del control territorial desde la perspectiva de la seguridad y la defensa.

En materia de seguridad y fronteras, la región presenta una situación en la cual la agenda de seguridad prioriza las denominadas nuevas amenazas (Fuentes, 2008). La inseguridad nacional se ha movilizado hacia el exterior (los inmigrantes latinoamericanos, los narcotraficantes, los contrabandistas), siempre pretendiendo construir una nación segura, sana y armónica que pudiera jactarse de ser una comunidad nacional superadora de las diferencias entre las provincias (Baeza, 2016).

Quienes trabajan en las instituciones que velan por la seguridad nacional consideran que el tráfico de drogas es un tipo de subversión que condensa fuerzas antidemocráticas. Aquí juega un papel muy importante la noción de integridad nacional, pues pareciera lograrse y fortalecerse ante un fenómeno de estricto orden transnacional. El narcotráfico, al provocar desorden y atentar contra la nación, genera como consecuencia un fortalecimiento interno a partir de la metáfora de guerra (Renoldi, 2015).

## **Desarrollo histórico de las políticas de seguridad en la frontera argentino-paraguaya**

La frontera del Paraguay con la Argentina comprende, para el caso argentino, las provincias del Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Salta. Para el territorio paraguayo, los

departamentos de Alto Paraná, Asunción, Boquerón, Itapúa, Ñeembucú, Misiones y Presidente Hayes. Esta frontera cuenta con 38 pasos internacionales referenciados en el Cuadro 1. La misma tiene una extensión de 1.345 km de límite fluvial y 345 km de frontera seca, totalizando 1.690 km en toda su extensión, la segunda mayor después del límite con Chile. Fue delimitada a través del “Tratado de Límites” del 3 de febrero de 1876 (Machain-Yrigoyen), y el “Tratado Complementario” del 5 de julio de 1939 (Arbo-Cantilo). En la Figura 1 podremos encontrar la ubicación de todos los pasos fronterizos legales y su distribución a lo largo del límite internacional.

Figura 1. Frontera entre Argentina y Paraguay



Fuente: elaboración propia con base en datos Google Maps.

**Cuadro 1. Pasos internacionales entre Argentina y Paraguay**

Provincia	Paso Internacional AR-PY	Tipo	Referencia
Chaco	Puerto Bermejo – Puerto Pilar	Río	1
	Puerto Las Palmas – Puerto Humaitá	Río	2
Corrientes	Puerto Paso de la Patria – Paso de la Patria	Río	3
	Puerto Itatí – Puerto Itá Corá	Río	4
	Puerto Yahapé – Puerto Cerrito	Río	5
	Puerto Itá Ibaté – Panchito Lopéz	Río	6
	Yaciretá	Ruta	7
	Puerto San Antonio de Apipé – Puerto Ayolas	Río	8
	Puerto Ituzaingó – Puerto Ayolas	Río	9
Formosa	Puerto Colonia Cano – Puerto Pilar	Río	10
	Puerto Formosa – Puerto Alberdi	Río	11
	Puerto Pilcomayo – Puerto Itá Enramada	Río	12
	Pasarela La Fraternidad (Clorinda – Nanawa)	Ruta	13
	Clorinda – Puerto José Falcón	Ruta	14
	General Belgrano – General Bruguez	Ruta	15
	Isleta – Paraje Rojas Silva	Ruta	16
	Lamadrid – Misión San Leonardo	Ruta	17
	El Remanso – La Verde	Ruta	18
Misiones	Puerto Posadas – Puerto Pacú Cuá	Río	19
	Posadas – Encarnación	Ruta	20

	Puerto Candelaria – Campichuelo	Río	21
	Puerto Santa Ana – Puerto Samuhú	Río	22
	Puerto San Ignacio – Puerto Paraíso	Río	23
	Puerto Maní – Puerto Bella Vista Sur	Río	24
	Puerto Oasis – Capitán Meza	Río	25
	Puerto Leoni – Puerto Triunfo	Río	26
	Puerto Rico – Puerto Triunfo	Río	27
	Puerto Garuhapé – Puerto 3 de Mayo	Río	28
	Puerto Paranay – Colonia Alborada	Río	29
	Puerto Montecarlo – Puerto Ape Aimé	Río	30
	Puerto Piray – Puerto 7 de Agosto	Río	31
	Puerto Pinares – Carlos Antonio López	Río	32
	Puerto Eldorado – Puerto Mayor Julio Otaño	Río	33
	Puerto Victoria – Capitán Urbina	Río	34
	Puerto Mado – Puerto Lomas Valentinás	Río	35
	Puerto Wanda – Puerto Itá Verá	Río	36
	Puerto Libertad – Puerto Domingo Martínez de Irala	Río	37
Salta	Misión La Paz – Pozo Hondo	Ruta	38

Fuente: elaboración propia.

El carácter de los vínculos geopolíticos que han regido las relaciones exteriores de Argentina con Paraguay ha sufrido importantes cambios a lo largo de la historia,

producto de las diferentes coyunturas históricas y de las distintas posiciones que los gobiernos argentinos le asignaron en sus agendas. Comba (2011) señala que, hasta mediados del siglo XX, los vínculos con Paraguay ocupaban un lugar privilegiado en la política exterior argentina, debido a su afán de posicionarse como líder regional y evitar el avance de la influencia brasileña en dicho país, incidiendo marcadamente en la agenda política paraguaya.

Recién desde el año 1989, con la presidencia de Carlos Menem y a raíz de la profunda crisis económica que atravesaba en ese momento la Argentina, las concepciones de las relaciones internacionales se inscribieron en el proyecto neoliberal hegemónico, dándole un viraje a las relaciones con Paraguay. En la agenda de la política exterior, las preocupaciones económicas determinaron la búsqueda de inversión y financiamiento extranjero. La Argentina se alineó exitosamente en asuntos estratégicos globales con los Estados Unidos, asumiendo un modelo de relacionamiento sustentado en el marco del *realismo periférico* en el cual la conducta externa del país adopta el perfil más bajo posible y adecúa sus objetivos políticos a los de la superpotencia dominante en su región (Comba, 2011).

El menemismo suscribió, en este marco, numerosos convenios bilaterales con Paraguay, donde resalta la reanudación de obras suscritas al proyecto energético de la hidroeléctrica de Yaciterá. Las relaciones comerciales primaron sobre las políticas y el intercambio durante este período tuvo un importante incremento hasta la crisis económica argentina en el año 2001.

Con la llegada del gobierno de Néstor Kirchner, el eje de la política exterior giró en la recuperación de capacidad de decisión del país sobre su agenda bilateral, no solo en temas comerciales sino también políticos. De esta manera, el proyecto del MERCOSUR y la relación con los países asociados pasó a ser una prioridad en la agenda (Domech, 2017). Lo anterior responde a un alejamiento de la visión comercial de la década de 1990, que en esta nueva

etapa se orientó a un proyecto regional sudamericano, a las relaciones político- económicas y al multilateralismo como mecanismo de apertura y de diversificación de los mercados externos, modificando nuevamente la relación con los Estados Unidos.

Sin embargo, pese al cambio de gobierno y de contenido de la agenda de política exterior, la relación bilateral con Paraguay no sufrió mayores modificaciones al respecto:

Desde el 2003 [...] El nivel de acercamiento bilateral fue bajo, sólo se registró la visita oficial del canciller Taiana a Asunción en 2007. El intercambio comercial, luego de una gran caída producto de la crisis argentina del 2001, demostró 5 años en recuperar los niveles alcanzados en la década del noventa. Recién en el año 2007 recién las exportaciones argentinas superaron los 600 millones de dólares, alcanzando los 1100 millones en 2008. Lo sorprendente de este período fue el aumento en las importaciones argentinas provenientes de Paraguay, especialmente en los años 2007 y 2008, las cuales superaron ampliamente a las exportaciones, modificando negativamente el signo de la balanza comercial de Argentina con el vecino país. (Comba, 2011:35)

Los vínculos más importantes que se sostuvieron entre los dos países fueron, por un lado, el proyecto energético y la inauguración de la represa de Yaciretá y, por el otro lado, los problemas de seguridad concentrados en el área de la Triple frontera. Con respecto a esta última cuestión, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y la instauración de la lucha internacional contra el terrorismo impulsada por el gobierno de George Bush, se dedicó un lugar especial para la región latinoamericana y la presencia real o imaginaria de células terroristas en nuestro territorio (Comba, 2011).

El departamento de Estado de los Estados Unidos centró su atención en la frontera común de Paraguay, Brasil y Argentina, más conocida como “la Triple Frontera” (Brieger, 2009). Se impulsó en diciembre de 2003 una reunión

en Asunción de delegaciones oficiales de los gobiernos los 4 países, en el marco del llamado Grupo de 3 + 1 para abordar cuestiones de la seguridad en el área de la Triple Frontera analizando acciones preventivas contra el terrorismo; estableciendo que “la lucha contra el terrorismo es el primer gran test que impone el siglo XXI” (Brieger, 2009:15).

La imposición de esta agenda de seguridad supuso un perfilamiento del carácter de los vínculos bilaterales entre Argentina y Paraguay, especialmente para la zona de frontera. De esta manera, se pasó de considerar solo a la Triple Frontera –denunciada por los EEUU como zona con presencia de terrorismo internacional– a concebir todo el límite binacional como un punto importante de narcotráfico, trata de personas, lavado de dinero e inmigración ilegal.

Se superponen en este territorio actividades legales e ilegales, donde se conjuga un complejo sistema de flujos en el que operan los ámbitos de la administración estatal y las economías locales que giran alrededor del intercambio de artículos de primera necesidad. Para el caso de la comercialización de droga, los flujos abarcan el movimiento, la producción y la protección de esa sustancia ilegalizada. La Administración de Control de Drogas (DEA) de los Estados Unidos estimaba para el año 2016 que por Paraguay ingresaron a la Argentina alrededor de 2,5 toneladas de pasta base de cocaína por mes y que existen, en aquel país, cerca de 8.000 hectáreas cultivadas con marihuana. La producción alcanzaría las 300 toneladas anuales, las cuales se exportarían casi en su totalidad a Brasil y Argentina (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC, 2019). A su vez, según las mismas estimaciones sobre el impacto de la comercialización de estas sustancias psicoactivas en la economía paraguaya, el narcotráfico ocupó cerca de 25 mil puestos de trabajo, con una facturación cercana al US\$ 1 mil millones anuales.

La frontera argentino-paraguaya, en particular, ha sido escenario pionero de la aplicación de los procesos securitizadores respecto de las políticas de seguridad contra el

crimen organizado y el narcotráfico. La Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en materia de Drogas y Crimen Organizado (UFIDRO), creada en 2005 mediante un convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y la Procuración General de la Nación, realizó en 2007 un diagnóstico del tráfico de drogas ilegales en la Argentina. Allí se indicaba que la cocaína que ingresaba al país era traficada predominantemente por la frontera norte y provenía de los principales países productores de la región, en especial de Perú, Bolivia, Colombia y Paraguay (Ministerio del Interior, 2007).

También se señalaba el ingreso de pasta base por la frontera norte a los efectos de comercializarla internamente o para culminar la fase productiva de cocaína utilizando precursores o sustancias químicas de corte, de tipo industrial. Por su parte, la marihuana provenía de los países productores de la región, particularmente de Paraguay, e ingresaba por el litoral mesopotámico y por el norte del país a los efectos de ser transportada, distribuida y comercializada internamente en los principales centros urbanos en los que se concentra el consumo más alto de esta droga, particularmente en la provincia de Buenos Aires (Ministerio del Interior, 2007).

Las primeras referencias que irían poniendo la cuestión de la seguridad en la agenda política en Argentina se remontan al año 1997, cuando el Gobierno nacional de Carlos Menem dispuso recurrir a la Gendarmería con 700 efectivos y a la Prefectura con 600, para enfrentar una ola de delitos violentos. En el año 1999, esta resolución tendría un salto cualitativo que resolvió la movilización de estas dos fuerzas para apoyar a la Policía Federal en la lucha contra la delincuencia (Nievas y Bonavena, 2014).

Sin embargo, fue el denominado Plan Escudo Norte del año 2011 que delimitó la regionalización de las fronteras incluyendo la de Paraguay en la Región Fronteriza Norte, el que consolidó un discurso de este territorio como un lugar de peligro y amenaza, sujeto a la necesidad de aplicación



de dispositivos (acciones, leyes, reglas ad hoc, instituciones, presupuestos y mecanismos de emergencia) para acabar, evitar, detener, contener o controlar dicho peligro, como se analizará a continuación.

### **Gestión kirchnerista: del Libro Blanco de Seguridad al Plan Escudo Norte 2010-2015**

En el Libro Blanco de la Defensa del año 2010, el gobierno argentino identificó, dentro de las características del nuevo escenario global, dos elementos que marcaron una línea de tratamiento de las fronteras en el marco de las políticas de seguridad. Por un lado, el protagonismo ascendente de actores de naturaleza no estatal o transnacional y, por el otro, la comprensión multidimensional de la problemática de la seguridad.

Esta determinación del tratamiento de las fronteras tuvo como antecedente el Operativo Fortín. A través de la resolución 206 del año 2007, el Ministerio de Defensa sumó medios del Ejército a las tareas de vigilancia del espacio aéreo en sectores del noreste y noroeste del país, actividad que hasta entonces era llevada a cabo con recursos de la Fuerza Aérea Argentina, al ser una responsabilidad primaria de esta última arma. Así nació la Fuerza de Tareas Conjunta para el Control del Aeroespacio.

El diagnóstico era que los actores operaban tanto al interior de los Estados como a través de ellos, y que los fenómenos tales como las redes criminales, trata de personas, piratería y narcotráfico se intensifican en las zonas de frontera. El documento afirma que: “estos flagelos, que para Argentina conforman problemas propios de la seguridad interior, no han mostrado globalmente ser susceptibles de resolución por vía militar” (Ministerio de Defensa, 2010:s.n.).

Respecto al análisis del escenario regional, el documento realiza una distinción complementaria con el punto anterior cuando reafirma la diferencia entre cuestiones de seguridad interestatal y de seguridad transnacional. Estas últimas “son afectadas por actores no estatales que operan e impactan sin respetar frontera” (Ministerio de Defensa, 2010:s.n.).

En efecto, se observa que actualmente las principales amenazas a la seguridad e integridad de los Estados se deben a problemáticas vinculadas con delitos transnacionales que tienen gran capacidad de corroer las capacidades estatales. En este documento se resalta la diferenciación conceptual entre defensa nacional y seguridad interior. La seguridad interior tiene por objetivo prevenir el delito o juzgarlo y aplicar la pena si ya fue cometido. Supone la “aplicación de la fuerza mínima imprescindible, racionalidad, gradualidad, estricta adecuación de los medios a los fines y protección de la vida y la integridad física” (Ministerio de Defensa, 2010:s.n.). La defensa nacional es, según la Ley 23554, “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”.

No obstante, con el propósito de aumentar la vigilancia y el control del espacio terrestre, fluvial y aéreo de jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste frente al ingreso de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes, mediante el Decreto 1091 (Poder Ejecutivo Nacional, 2011) se puso en marcha el Operativo Fortín II (Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad, 2011), a través del cual el Ministerio de Defensa instruyó al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para que incrementara las capacidades de vigilancia y reconocimiento aeroespacial en la frontera norte, diferenciado entre la Región Noroeste (NOA), que abarca las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja, y la

Región Nordeste (NEA), que comprende las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.

De este modo, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) cumplirían funciones de apoyo, logística e interceptación, utilizando medios tales como radares de Fuerza Aérea y aviones IA-63 Pampa para misiones de interceptación. En el año 2013 se dispuso el desplazamiento de 4.500 hombres de las FF. AA. hacia la región NEA (Innovación de Asuntos Estratégicos, s.f.). Sin embargo, el operativo se apoyaba principalmente en la radarización, ya que el programa estaba diseñado ante todo para monitorear el cruce de la frontera aérea. Así, el decreto incorporó un radar primario de alcance medio (RAME 3D) para la vigilancia y 20 radares RASIT de corto alcance, los cuales se concentrarían en su mayoría en la frontera con Paraguay.

Para el control de las vías fluviales, el decreto dispuso el servicio de más de 100 embarcaciones menores, 28 guardacostas, 31 lanchas de frontera y 14 motos de agua. Sin embargo, la mayor afectación de recursos humanos provino de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, quienes aportaron 6.000 efectivos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Dentro de estas dotaciones se incluyó a 800 efectivos pertenecientes a las Fuerzas Especiales y Antidrogas del Escuadrón Alacrán de Gendarmería y a la Agrupación Albatros de Prefectura.

En la Figura 2, podemos observar la disposición de los radares, los cuales en julio del año 2011 complementaron al Operativo Fortín, dando vía al proyecto Fortín II. Lo anterior, coincidió con la instalación del radar primario Radar Alcance Medio Experimental 3D (RAME), fabricado por la empresa INVAP, en el Aeropuerto Vicecomodoro Ángel de la Paz Aragonés de Santiago del Estero. Se desplegaron radares RASIT en las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, cubriendo la frontera y las principales avenidas de aproximación identificadas como Tránsitos Aéreos Irregulares por la Gendarmería Nacional Argentina (Innovación de Asuntos Estratégicos, s.f.).

Figura 2: Radares RPA en la Frontera Noreste



Fuente: elaboración propia con base en Innovación de Asuntos Estratégicos (s.f.).

Este operativo se llevó a cabo por decisión gubernamental:

con el objeto de vigilancia en fronteras del noreste debido a que el territorio presenta zonas demográficas fáciles de violar y entonces se determina que un grupo de la fuerza de seguridad debe realizar las tareas de vigilancia en el área de fronteras [...] En Formosa con las Fuerzas Armadas se está trabajando en la región oeste, centro de la provincia y de capital con dos radares que son específicamente de vigilancia, uno en el sector de Las Lomitas y otro acá en la capital que está en el terreno del ejército por la calle Marcial Rojas y que es un equipamiento con barrido electrónico muy importante, un alcance de 400 metros de radio y 5000 metros de altura y garantiza que todo aquella [sic] que pueda volar en la región sea identificado, se visualiza con imágenes en 3D. Estos radares con los que se cuentan en Formosa forman parte la región,

hay otros en Resistencia, en Posadas, Santiago del Estero y más al oeste en Tartagal. (Radio Formosa, s.f.)

Con el Decreto 1091 de 2011, el Operativo Escudo Norte fue más allá de la vigilancia y el control del espacio aéreo e incluyó también al ámbito terrestre y fluvial, siendo la Fuerza de Tareas Conjunta Fortín II la encargada de llevarlo a cabo. Pese a que el operativo se mantuvo en la esfera de las misiones subsidiarias de las FF. AA. (Sanin, 2018), en la práctica supuso una militarización de las zonas fronterizas del país, por ejemplo, a través de la presencia del Ejército en los patrullajes.

Se trataba de una intervención operacional directa de efectivos del Ejército en el control del narcotráfico. Por decisión del Estado Mayor Conjunto de las FF. AA., esas unidades estaban integradas por 12 soldados y 3 gendarmes para unificar las tareas operacionales y soterrar la intervención militar en labores policiales. En su conjunto, se ordenó la participación de 4.500 efectivos militares, aunque inicialmente se movilizaron 1.500 uniformados integrantes de la Brigada V de Montaña General Belgrano, con sede en Salta, y la Brigada XII de Monte General Manuel Obligado, con sede en Misiones (Ministerio de Defensa, 2010:s.n.).

El Programa Escudo Norte se fue prorrogando año tras año desde el 2011 hasta su reconversión en el 2016, incorporando recursos y personal (Ministerio de Seguridad, 2016). Como consecuencia de afectar medios de las FF. AA. a tareas de seguridad interior, se propició un involucramiento creciente del Ministerio de Defensa en asuntos que no son estrictamente defensivos. Desde entonces, se promovió la idea de que la frontera es una zona militarizada en el combate al narcotráfico y se reforzó el desdibujamiento de los límites entre asuntos de seguridad y de defensa. Estas medidas también permitieron a la oposición política instaurar un debate en el cual plantearon que el involucramiento de las FF. AA. en las fronteras es insuficiente en recursos humanos, es “deficiente en tanto no se promulgue

una Ley de Derribo y merece reformas en aquellas leyes que establecen la separación entre seguridad interior y defensa” (Baeza, 2016:12).

La zona fronteriza con Paraguay resultó altamente impactada a partir de la ampliación de las medidas de securitización aunque no fueron acompañadas con un estudio que pudiese seguir el estado de flujos de las redes de narcotráfico. No se encuentra disponible informe estatal alguno sobre la cantidad de marihuana y cocaína que por allí entra para fundamentar en este periodo la necesidad de trasladar un alto número de personal militar y policial e instalar un mayor control tecnológico.

Los vínculos entre control fronterizo y seguridad manifiestan la forma en la que un tema se extrae de la política ordinaria, ya sea a través de su enunciación o de la práctica. Se enmarca como una amenaza existencial, a través de la figura del problema del narcotráfico, que exige la puesta en marcha de medidas extremas a partir del uso de nuevas tecnologías e incorpora mecanismos preventivos de contención de carácter policial y administrativo, basado en el diseño de políticas públicas que incluyen el incremento de dispositivos de vigilancia (Carrascosa, 2018).

Se apeló al argumento de la porosidad y las características físico-naturales de la frontera, así como la instalación de la idea de peligrosidad de los territorios fronterizos, para la aplicabilidad de los operativos. Dado que, dentro de esta lógica de la securitización, “el alcance simbólico de una barrera cuenta más que la propia barrera” (Carrascosa, 2018:296), la instalación de cámaras, centros de monitoreo y ampliación de pie de fuerza son concebidos como acciones de gobierno que aumentan el sentimiento de gestión de la inseguridad.

En el Cuadro 2 podemos evidenciar que el Plan Escudo Norte tuvo una intervención en todo el espectro territorial de la Zona de seguridad de la frontera con Paraguay, especialmente por medio del despliegue de los cuerpos de seguridad.

**Cuadro 2: Despliegue por provincia del Plan Escudo Norte – Frontera Argentina Paraguay**

Provincia	Medio	Control Tecnológico	Control por presencia de pie de fuerza	Base operativa
Corrientes	Aéreo	Radar RPA	Fuerza aérea	
	Fluvial	Hidronaves de navegación	Prefectura Naval / Gendarmería	
	Terrestre		Tarea de comando conjunta	
Formosa	Aéreo	Radar RPA	Fuerza aérea	
	Fluvial	Hidronaves de navegación	Prefectura Naval / Gendarmería	
	Terrestre		Tarea de comando conjunta	
Chaco	Aéreo	Radar RPA	Fuerza aérea	
	Fluvial	Hidronaves de navegación	Prefectura Naval / Gendarmería	
	Terrestre			
Misiones	Aéreo	Radar RPA	Fuerza aérea	
	Fluvial	Hidronaves de navegación	Prefectura Naval / Gendarmería	
	Terrestre		Tarea de comando conjunta	Brigada XII de Monte General Manuel Obligado, con sede en Misiones

Fuente: elaboración propia.

## **Gestión macrista: la continuidad del Plan Escudo Norte y el Plan fronteras Seguras 2015-2018**

Desde antes de asumir como gobierno, el sector político encabezado por Mauricio Macri alentó la idea de la peligrosidad que, con cada vez más fuerza, representaba el narcotráfico para la Argentina, el cual se concentraba especialmente en las zonas fronterizas. En el año 2014, Patricia Bullrich -ministra de seguridad durante la gestión macrista- publicó un estudio denominado “Frontera Norte, tierra de nadie”, en el que denunciaba la relación directa entre el aumento de los delitos de narcotráfico con la ausencia de fuerza militar en las zonas de frontera (Interbloque Unión-Pro, 2014).

Dicha denuncia se concentró en la visibilización de la potencial amenaza que constituía la frontera con Paraguay por la ruta del narcotráfico que se establecía desde la ciudad paraguaya de Pedro Juan Caballero, actualmente considerada el mayor punto de producción de marihuana del Cono Sur, y su interconexión con la frontera brasileña que provee la producción de cocaína (UNODC, 2019).

Lo anterior se vería reflejado en los puntos claves de la campaña presidencial de la alianza política Cambiemos, siendo uno de ellos el ataque directo al problema del narcotráfico. Una vez en el gobierno, uno de los primeros actos de gestión del entonces presidente Macri fue involucrar a las FF. AA. en asuntos de seguridad interior. A fines de enero de 2016, el gobierno promulgó el Decreto 228/16 mediante el que declaró la emergencia de seguridad pública en la totalidad del territorio nacional, con el fin de “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado” que afectaba al país, según sus considerandos (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2015).

El gobierno, afirmando que el Operativo Escudo Norte no había dado los resultados esperados, lo transformó en el Operativo Fronteras Seguras sin modificar ninguno de



sus objetivos, metas y prescripciones, lo que significó la continuidad del primero, bajo otro nombre. Seguidamente, en relación con la “protección del espacio aéreo” para perseguir la criminalidad organizada, se aprobaron las “Reglas de Protección Aeroespacial y se levantó el secreto militar de las Reglas de Empañamiento para la Defensa Aeroespacial, aprobadas en 2014” (Sanin, 2018:45).

Al respecto, Macri afirmó que

[...] tenemos que darles los equipamientos, el acceso a la tecnología del siglo XXI, más allá de nuestras restricciones que todos sabemos que tenemos en este momento en términos presupuestarios en nuestro país [...] el apoyo fundamental que están haciendo las Fuerzas Armadas a las fuerzas de seguridad en el control de nuestras fronteras. Ha sido un cambio histórico. (El Economista, 15/03/2019)

Sin embargo, el gobierno no había elaborado un diagnóstico integral sobre el narcotráfico en el país y, en especial, sobre el tráfico de drogas ilegales hacia la Argentina. Se desconocía el volumen de droga que se introducía en el país y de qué manera se lo hacía; también se ignoraba cuántos vuelos irregulares tenían lugar a través de la frontera Norte y, fundamentalmente, si esos vuelos furtivos estaban vinculados al narcotráfico, al contrabando de mercancías o al tráfico de personas, entre otros crímenes posibles. “Del mismo modo, se desconocían la envergadura y la diversificación de las organizaciones narcotraficantes internacionales que operaban en el país y de qué manera lo hacían” (Sanin, 2018:39).

Recién en el año 2018, el Ministerio de Seguridad publicó los resultados de la investigación “Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico”, el cual presentaba un análisis de sentencias judiciales por infracción a la Ley 23737 y por el delito de contrabando de estupefacientes, en el ámbito de la justicia federal en el periodo 2014-2016 (Ministerio de Seguridad, 2018).

En el transcurso del periodo 2016-2018 se tomaron varias decisiones de política de seguridad en las fronteras, bajo los dos siguientes objetivos considerados urgentes: por un lado, frenar la entrada de las bandas en nuestras fronteras; por el otro, bajar la violencia en los barrios (habitualmente asociada al narcotráfico y al crimen organizado) y recuperar la autoridad del Estado (Cambiemos, 2015). En ese informe se evidencia una particular visión acerca de la gestión de la frontera en referencia al control de narcotráfico:

Las fronteras se encontraban con un grave déficit de infraestructura de seguridad, de personal y de medios. Menos del 8% del personal de la Prefectura Naval Argentina se encontraba ubicado en la zona más crítica del narcotráfico y del contrabando. Sólo había 1.800 efectivos desplegados en el Alto Río Paraná y en el Río Paraguay. La Gendarmería tenía asignados sólo 850 efectivos para asegurar y operar 101 pasos internacionales, menos del 3% de su personal. Sólo el 17% de las fronteras estaban radarizadas y la capacidad de defensa aérea del país era escasa. De hecho, todo el sistema de defensa estaba desatendido: los aviones no volaban, sólo unos pocos barcos funcionaban, faltaba equipamiento en todas las fuerzas. (Cambiemos, 2015:s.n.)

En este contexto, el Ministerio de Defensa emitió la Resolución 860/18 en la que estableció el Operativo Integración Norte en la zona de frontera comprendida entre la localidad de San Antonio de los Cobres, en la provincia de Salta, y la ciudad de Puerto Iguazú, en la provincia de Misiones, es decir, toda la frontera con Paraguay y parte de la región noreste (Ministerio de Defensa, 2018). En ese operativo se encomendó a las FF. AA. el fortalecimiento de las tareas de apoyo logístico que desarrolla el cuerpo militar con el Sistema de Seguridad Interior, así como el desarrollo de “actividades de adiestramiento operacional y operaciones de apoyo a la comunidad” (Ministerio de Defensa, 2018:s.n.). El Estado Mayor Conjunto quedó a

cargo de impartir las directivas y la coordinación con las fuerzas de seguridad

La instalación del discurso del ingreso de la amenaza como un agente externo condicionó la intensidad del ejercicio de gestión de la seguridad en la frontera argentina, por lo que se propició el despliegue de dispositivos de vigilancia y la proclamación de nuevas medidas, justificados por los poderes públicos. De todos modos, estos no constituyeron un cambio trascendental en las políticas que ya se venían aplicando en gestiones anteriores.

Por tanto, el problema en torno a la consideración de las amenazas como instrumento para la gestión de políticas territoriales radica en “decidir que todo problema es de seguridad, posee el riesgo de ‘seguritizar’ su respuesta a través del uso de la fuerza pública o fuerza militar, sin considerar la esencia o naturaleza del problema a enfrentar” (Griffiths, 2007:95).

La continuidad del Plan Escudo Norte se basa en una plataforma que asegura resultados de mayores rangos de control de las movilidades en las fronteras terrestres y marítimas de un Estado, sobre la base de implementación de tecnologías, además del concurso de diversas agencias estatales que se coordinan para compartir información. El referido programa supone mayor dotación de recursos humanos y físicos a los cuerpos de seguridad, con el objetivo de vigilar y controlar el territorio fronterizo, a fin de eliminar el ingreso de productos ilícitos (contrabando y drogas), aunque sin detener los flujos comerciales legales.

Este último punto se traduce en el uso de tecnología en espacios fronterizos y dispositivos fijos y móviles para el control de caminos, carreteras y sectores no habilitados para el tránsito vehicular, aunque utilizados de hecho como zonas de paso. De este modo, se busca restringir el ingreso y la circulación de las sustancias ilegalizadas.

La derivación de estos planes de control sobre la frontera paraguaya se pueden leer como programa macro para la zona norte, que supone la coordinación de distintos

niveles de la administración local y regional con las agencias de orden y seguridad centrales aplicados al control de tráfico de estupefaciente en la frontera.

## Reflexiones finales

La política para la seguridad de la zona fronteriza argentino-paraguaya en relación al control del narcotráfico se da en el marco de la idea de una globalización segmentada que fortalece la intervención estatal de las fronteras en la construcción de muros contra lo indeseado, y la creciente necesidad de crear estrategias de seguridad funcionales sobre las cuales se erigen planes de control y gestión especializados. Mediante este mecanismo, el Estado garantiza la continuidad de los flujos comerciales consonantes con la política económica de apertura de mercado, aunque bajo una mayor supervisión que a la vez permita filtrar y controlar el flujo del tráfico ilegal de mercancías y narcóticos.

Las políticas de seguridad aplicadas no son solo una estrategia de contención y clasificación de los flujos; estas son, a su vez, un demarcador territorial, en tanto contribuyen a la construcción del imaginario social de la frontera como lugar de peligro. Desde esta perspectiva, el caso de la frontera argentino-paraguaya ha estado marcado por una visión amenazante de la alteridad en este lugar. Esta visión se mantuvo en los dos periodos de gobierno analizados, variando solo en la profundidad de aplicación de los mecanismos de control. Ello se explica desde la implementación de medidas estatales frente a actores no estatales bajo la lógica de la seguridad ampliada y la premisa que la amenaza -ahora por el narcotráfico- sigue teniendo su origen en el país vecino, y que no logra ser neutralizada por la falta de control. De todos modos, aún no se cuenta con un estudio que sustente dicha peligrosidad.

El resultado es que, a través de la gestión fronteriza con Paraguay, se promueve la generalización del miedo contra este territorio, justificando así la aplicación de medidas excepcionales y dispositivos de emergencia, que son diseñados para producir una categoría de sospecha a priori. Esto ha conducido a la militarización paulatina de esta frontera, ya sea mediante el empleo de dispositivos de alta tecnología o con el despliegue de fuerzas policiales y militares.

En efecto, esta ampliación de las amenazas convencionales a las no convencionales en el concepto de seguridad ha impactado notablemente en la política pública sobre la temática en la Argentina. Así, las amenazas no convencionales se han traducido en los argumentos prioritarios para generar estrategias de control de la frontera que van más allá de las propias amenazas, lo que da cuenta de un temor a los potenciales riesgos del país limítrofe. Resulta fundamental, en esta misma línea, preguntarse cómo las respuestas que el gobierno argentino está dando a la problemática de la seguridad interna en relación con el problema del narcotráfico se inscriben en el proceso de orden regional sudamericano.

En este sentido, se les atribuye a las FF. AA. la capacidad para afrontar las nuevas amenazas en contextos de Estados desbordados, que generalmente se concentran en espacios que han sido construidos como lugares de peligro. Una de las prioridades de esta estrategia, fundamentada en una supuesta complejidad geográfica de la región Frontera Norte, fue la seccionalización del territorio según ciertas prioridades y demandas de seguridad y control de flujos que, sin embargo, carecían de un estudio de caracterización territorial. Puede afirmarse, por tanto, que el paradigma de la seguridad nacional sigue ocupando un lugar prevalente en la política del régimen de control fronterizo.

## Bibliografía

- Agnew, J. (2006). "Entre la geografía y las relaciones internacionales". *Tabula Rasa*, 5, 85-99.
- Aguiar, J. (2010). "Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America". New Voices Series N° 6, Global Consortium on Security Transformation.
- Andreas, P. (2003). "Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century". *Internationality Security*, 28(2), 78-111.
- Baeza, M. (2016). *Securitización de las fronteras en América del Sur (2004-2014)* [Tesis de maestría]. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Recuperado de <https://bit.ly/37Wch1i>.
- Brieger, P. (2009). "La política exterior de la era Kirchner". Ponencia presentada en el seminario "Política externa dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios". Sao Paulo, 29 y 30 de septiembre.
- Carrascosa, M. I. (2018). "Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria". *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, 8(1), 266-311.
- Comba, L. (2011). "La política exterior argentina hacia el Paraguay". *Revista Brumario* 4, 31-38.
- Domenech, E. (2017). "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo". *Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Eissa, S. (2005). "Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina". Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper N° 02. Recuperado de <https://bit.ly/3qW5rBP>.
- Flemes, D., y Radseck, M. (2012). "Gobernanza multinivel en América del Sur". *Papel Político*, 17(1), 203-238.
- Fuentes, C. (2008). "Fronteras calientes". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3), [online]. Recuperado de: <https://bit.ly/35fSFoF>.

- Griffiths, J. (2007). "Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones". *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1(1), 88-104. <https://doi.org/10.3232/GCG.2007.V1.N1.04>.
- Grimson, A. (2004). "Fronteras, naciones y región". Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas. Quito, 25 al 30 de julio.  
Recuperado de <https://bit.ly/3oLZvcw>.
- Moncada Paredes, M. (2016). "Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico". En AA. VV. *Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina y el Caribe* (pp. 197-255). Buenos Aires: CLACSO.
- Newman, D. (2003). "On Borders and Power: A Theoretical Framework". *Journal of Borderlands Studies*, 18(1), 13-25. <https://doi.org/10.1080/08865655.2003.9695598>.
- Newman, D. (2006). "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world". *Progress in Human Geography*, 30(2), 143-161. <https://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx>.
- Nievas, F. y Bonavena, P. (2014). "La sociedad argentina se militariza: Yuxtaposición entre defensa y seguridad". VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, 3 al 5 de diciembre.
- Pinzón, G. (2015). "Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile". *Estudios Internacionales*, 181, 69-93.
- Renoldi, B. (2015). "Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera". *Etnográfica*, 19(3), 417 - 440.
- Sanin, M. (2018). "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018". *Nueva Sociedad*, 278, 36-47.
- Santos, M. (1996). *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Tapia Ladino, M. (2017). "Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate". *Estudios*

*Fronterizos*, 18(37), 61-80.

<https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>.

Villafuerte, D. (2009). "La centralidad de las fronteras en tiempos de mundialización". *Comercio Exterior*, 59(9), 693 -703.

## Fuentes de Información

Cambiemos. (2015). *Propuesta del Frente Cambiemos – Derrotar al Narcotráfico*. Pro Argentina. 16 de septiembre. Recuperado de <https://bit.ly/37hZDL6>.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2015). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

El Economista. (15/03/2019). "Macri: 'Hubo un cambio histórico en el control de nuestras fronteras'". Recuperado de <https://bit.ly/2IMiRiq> (consulta: 1/10/2019).

Innovación de Asuntos Estratégicos. (s/f). "Control de las fronteras a través de la radarización militar". Recuperado de <https://bit.ly/3mjVDOy> (consulta: 11/10/2019).

Interbloque Unión-Pro. (2014). *Frontera Norte, tierra de nadie. Informe sobre drogas*. Recuperado de <https://bit.ly/3gOPubK> (consulta: 11/10/2019).

Ministerio de Defensa. (2010). *Libro Blanco de la Seguridad*. Buenos Aires, Gobierno de Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3mgPAKn> (consulta: 11/10/2019).

Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad. (2011). Resolución Conjunta 821/2011 y 905/2011. Seguridad interior. "Protocolo Interministerial para la transferencia de Datos Neutros de Movimientos Terrestres a las Fuerzas de Seguridad". Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/34bMfq0> (consulta: 11/10/2019).

Ministerio de Defensa. (2018). "Operativo 'Integración Norte'". Argentina. 26 de octubre. Recuperado de <https://bit.ly/37jInFg> (consulta: 11/10/2019).



- Ministerio del Interior. (2007). Resolución 795/2007. Cuerpo de capacitadores – creación. Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3qXINZS> (consulta: 11/10/2019).
- Ministerio de Seguridad. (2016). Decreto 152/2016. Operativo Escudo Norte. Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/2K6VUY3> (consulta: 11/10/2019).
- Ministerio de Seguridad. (2018). “Proyecto de Investigación. ‘Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico’. Análisis de sentencias judiciales por infracción a la Ley 23. 737 y por el delito de contrabando de estupefacientes en el ámbito de la justicia federal (2014-2016)”. Informe final. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3nn6ico> (consulta: 11/10/2019).
- Poder Ejecutivo Nacional. (2011). Decreto 1091/2011. Seguridad interior. Operativo Escudo Norte. Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/385WaOL> (consulta: 11/10/2019).
- Radio Formosa. (s/f). “Cómo funciona el operativo Escudo Norte en Formosa”. Recuperado de <https://bit.ly/37iLywR>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). World Drug Report 2019. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/3qWWrwo> (consulta: 11/10/2019).



# Un argentino en la línea: autoetnografía del cruce fronterizo Tijuana-San Diego/ San Diego-Tijuana<sup>1</sup>

JOSE NAVARRO-CONTICELLO<sup>2</sup>

## Introducción

En este capítulo presentaré, desde una perspectiva autoetnográfica, una serie de datos y reflexiones sobre eventos ocurridos a lo largo de 23 meses, entre octubre de 2014 y agosto de 2016. Se trata de cerca de una veintena de cruces peatonales de la frontera internacional entre las ciudades de Tijuana (Baja California, México) y San Diego (California, Estados Unidos). El sitio de esos cruces es el paso fronterizo San Ysidro, el más transitado en el mundo (Ríos y López, 2018). El protagonista o cruzador es quien escribe, un hombre joven, de nacionalidad argentino-italiana y apariencia caucásica que durante ese período vivía en Tijuana, donde cursaba una maestría en Estudios Culturales en El Colegio de la Frontera Norte (en adelante, El Colef) y cruzaba ocasionalmente a San Diego para conocer algunos sitios de esa ciudad y vivenciar algunos aspectos de su cultura, profundamente motivado por los imaginarios sobre California que había ido construyendo y reconstruyendo a lo largo de mi vida mediante el consumo de series, películas, música y videoclips estadounidenses. Aclaro desde el

---

1 El autor agradece a CONICYT por financiar sus estudios de doctorado en Chile (CONICYT-PFCHA/Doctorado Nacional/2017-Folio N° 21170178).

2 Doctorando en Ciencias Humanas (Instituto de Estudios Humanísticos Juan Ignacio Molina y Facultad de Psicología), Universidad de Talca, Campus Talca, Chile.

principio estos aspectos de mi identidad y mi trayectoria vital porque tienen incidencia en los hechos que expondré a continuación.

Tijuana es una de las cinco ciudades más pobladas de México, con más de dos millones de habitantes (INEGI, 2019). Si se les suma el millón y medio de habitantes de su vecina San Diego (US CENSUS BUREAU, 2019) se obtiene la conurbación más populosa de la frontera México-Estados Unidos. A su vez, 220 kilómetros hacia el norte, ambas se conectan con el área metropolitana de Los Ángeles, como se observa en la Figura 1. Vistas una respecto de la otra, Tijuana y San Diego pueden cuadrar en la tipología de ciudades gemelas o *border cuates* (Herzog, 2009). Con una especificidad: la frontera que las divide y comunica está dotada del que probablemente sea el más aceitado y moderno sistema de hipervigilancia fronteriza en el mundo (Baumann, Lorenz y Rosenow, 2011; Koslowski, 2011). Al calor de esa frontera, ambas urbes han forjado un gigantesco conglomerado económico, productivo y sociocultural. Tal vez, la noción que más se ajuste a lo que allí sucede sea la de región transfronteriza. El concepto de transfronterizo refiere a aquellas configuraciones –regiones, culturas, estilos de vida, identidades– que están marcadas en todos sus aspectos por la presencia de la frontera y por las permanentes movilidades y clausuras que se producen a través de ella (Alonso, 2009; 2016; Navarro-Conticello y Alonso-Meneses, 2020). Una ventaja de incorporar lo transfronterizo como perspectiva de análisis es que permite ver lo que la frontera separa y comunica, es decir, las continuidades o sinergias, pero también las rupturas o asimetrías existentes entre ambas márgenes de la línea divisoria (Alonso, 2016; Chang-Hee, 2005; Dear y Leclerc, 2003; Hennebry, Barros-Rodríguez y Kopinak, 2019; Mendoza, 2017).

Figura 1. Región Tijuana-San Diego  
y corredor Tijuana-San Diego-Los Ángeles



Fuente: elaboración propia.

Sobran ejemplos de ese entramado. Los gasoductos y las redes eléctricas que abastecen a ambas ciudades comienzan de un lado de la frontera internacional y terminan del otro. Al norte florecen los *clusters* de compañías tecnológicas; al sur las *maquiladoras*, que importan insumos y materiales sin pagar aranceles, les suman mano de obra barata y reintroducen los productos terminados al mercado estadounidense. En ambos lados están las mismas cadenas norteamericanas de super e hipermercados, tiendas departamentales, comida rápida, artículos para oficina, repuestos para automóviles y otras. En Tijuana se reparten los mismos folletos de ofertas y descuentos que en San Diego, en inglés y en dólares. El dólar en Tijuana es prácticamente una moneda paralela; hay decenas de casas de cambio repartidas por toda la ciudad y muchos comercios aceptan pagos y entregan cambio en moneda estadounidense. A veces, aun pagando en pesos mexicanos se entrega el vuelto

en dólares. Es posible vivir en San Diego sin hablar inglés y en Tijuana sin hablar español, pues a ambos lados de la frontera la vida cotidiana es en gran parte bilingüe. Miles de personas estudian y trabajan en San Diego y viven o duermen –en muchos casos, literalmente, solo vuelven a dormir– en Tijuana. Muchos sandieguinos cruzan al sur para ir al médico, al dentista o al mecánico –a menudo más baratos y mejores en Tijuana– o buscando diversión, excesos y placeres prohibidos o limitados en el norte. Esos son solo algunos de los motivos que explican por qué el paso fronterizo San Ysidro, el más importante de los dos que unen ambas ciudades –el otro es Mesa de Otay– en la última década fue cruzado en sentido sur-norte por más de 615 millones de personas (US DOT, 2019).

A pesar de la aparente fluidez que se puede deducir de esos números, el cruce fronterizo es a menudo un proceso lento e ineficiente. Las personas siguen cruzando, porque lo desean o, sobre todo, porque no tienen otra opción, pero para ello deben sortear una complicada burocracia. Esto tiene impactos psicológicos y sanitarios. Un estudio reciente señala que entre abril de 2014 y marzo de 2017 se reportaron 6.261 atenciones prehospititarias de emergencia a personas que se descompensaron mientras se encontraban en uno de los dos pasos fronterizos entre San Diego y Tijuana, a razón de más de 2 mil por año, siendo los malestares más frecuentes los de tipo neurológico-psicológico, como debilidad, shock, estado alterado de conciencia y dolor de cabeza (Farah, Goebel, Pierce y Donofrio, 2019).

Por otra parte, las fallas en la organización y gestión del cruce no solo importan desde el punto de vista de las personas, sino también desde la perspectiva macroeconómica. De acuerdo con la Asociación de Gobiernos de San Diego, solo en el año 2005 las demoras y el congestionamiento de los pasos fronterizos entre Tijuana y San Diego les costaron a las economías mexicana y estadounidense una merma estimada de 6 billones de dólares en sus respectivos productos

brutos y provocaron la pérdida de más de 51 mil trabajos (San Diego Association of Governments, 2016).

Por razones obvias, la comunidad de origen hispano con mayor peso demográfico y sociocultural en esta región es la mexicana, con sus variantes o desprendimientos, como la *chicana* o *mexican-american*. Su enorme gravitación ha condicionado los intereses y las prácticas de gran parte de la academia especializada, que en muchos casos privilegia la figura del cruzador de fronteras –de origen mexicano– y desconoce la significación de aquellos sujetos que habitan la frontera desde otras identidades, posibilidades o intereses, como quienes no pueden o no quieren cruzar (Vila, 2000; 2001). Para entender mejor esa pluralidad es necesario incorporar a la discusión a otros actores –como los migrantes de origen argentino– que, aunque minoritarios, se han adaptado a la cultura local a partir de sus propios repertorios culturales e identitarios.

Mi objetivo es explorar desde una perspectiva subjetiva algunas dinámicas cognitivas, afectivas y socioculturales que pueden mediar las experiencias de las personas migrantes en regiones transfronterizas. Para ello, recurriré al abordaje autoetnográfico y consideraré al cruce fronterizo como una experiencia mediada.

La autoetnografía es un enfoque aplicado a la investigación y la escritura que busca describir y analizar sistemáticamente (*grafía*) la experiencia personal (*auto*) para comprender la experiencia cultural (*etno*) (Ellis y Bochner, 2000; Ellis, Adams y Bochner, 2011). Tiene su origen en el reconocimiento, por parte de las ciencias sociales, de las importantes limitaciones ontológicas, epistemológicas y axiológicas que afectan al quehacer investigativo y la consecuente necesidad de producir conocimiento significativo, accesible y sensibilizador basado en la propia experiencia. Esto implica una postura menos atada a los convencionalismos y al mandato de objetividad que al efecto político de los textos producidos (Holman, 2005). A diferencia de la etnografía, que parte de una intención a priori de

estudiar determinados aspectos de una cultura y un plan más o menos sistemático para observar-participar de esos fenómenos, la autoetnografía descansa en los retazos, más o menos fragmentarios y teñidos de afectos y emociones, que provee la memoria de hechos vividos en el pasado.

En cuanto al carácter mediado del cruce fronterizo, me refiero a que se trata de una práctica que pone en juego una trama de repertorios –socioculturales, económicos, políticos– que la trascienden y se actualizan mediante los sujetos que la llevan adelante, en muchos casos de manera inconsciente. Debido a la combinación entre el paisaje concreto del cruce y sus sujetos, cada uno con sus subjetividades, identidades y trayectorias vitales, mis experiencias de cruce tuvieron un fuerte componente hiperreal. En la hiperrealidad, producto de la mediación de las tecnologías y la combinación de imaginarios, estereotipos y productos culturales que estas ponen a disposición de las personas que los utilizan, la experiencia espaciotemporal se ve sometida a procesos de dislocación (Baudrillard, 1983; 1993; Taylor, 2012).

Como explicaré en los próximos apartados, el cruce fronterizo era experimentado por mí de un modo tal que, a menudo, el límite entre lo real y sus expresiones imaginarias o arquetípicas se tornaba borroso. En otros casos, la virtualidad suplantaba o complementaba la experiencia física.

Administrativamente, mi experiencia de cruce comenzó de manera virtual. Como ciudadano italiano no necesité una visa para ingresar a Estados Unidos, pero debí solicitar y pagar online el permiso Electronic System for Travel Authorization o ESTA, que me fue otorgado en pocos minutos, unas semanas antes de mi primer cruce fronterizo. La primera vez que atravesé la frontera, en el puesto de control fronterizo del lado estadounidense tuve que obtener y pagar un permiso adicional que se adosaba a mi pasaporte y me habilitaba a cruzar sin mayores restricciones. Cada 90 días debía renovar este permiso, mientras que el *ESTA* tiene una vigencia de dos años, de manera que no tuve que actualizarlo durante toda mi residencia en Tijuana.



Este capítulo consta, además de esta sección introductoria, de tres apartados. El primero es un relato autoetnográfico de mi recorrido usual desde el que fuera mi domicilio en Tijuana hasta la línea fronteriza, es decir, la etapa previa al cruce propiamente dicho. En el segundo expongo, también en clave autoetnográfica, los momentos correspondientes al cruce de Tijuana a San Diego y el regreso a Tijuana. El tercero está compuesto por algunas reflexiones finales, a modo de conclusión.

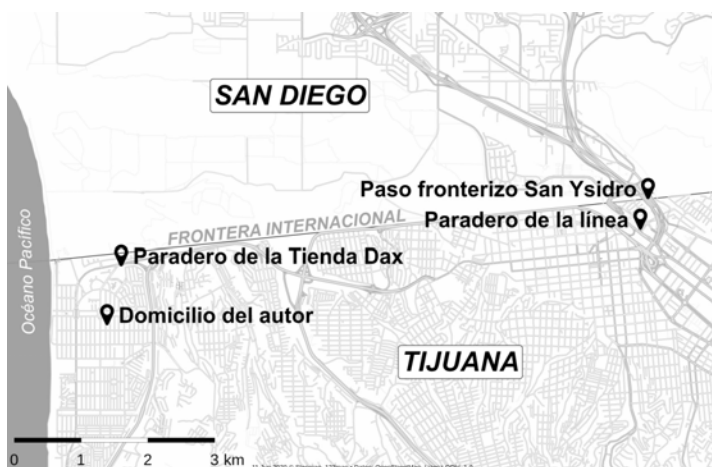
## El camino hasta la línea

A diferencia de la enorme cantidad de tijuanaenses para quienes los cruces no solo son cotidianos sino obligatorios -por trabajo o estudio-, en mi caso eran esporádicos y turísticos. Por eso, podía confirmarlos o postergarlos según qué tan congestionada estuviera *la línea*, como se denomina -en el argot transfronterizo de Tijuana y San Diego- tanto a la frontera misma como al paso fronterizo y a la fila de personas o vehículos que esperan para atravesarlo. Para averiguarlo, mi experiencia comenzaba siempre mediada por la virtualidad. Por la mañana, antes de salir de mi casa, consultaba algunos grupos de Facebook (“Cómo está la línea Tijuana”, “Cómo está la línea Tijuana II”, entre otros) cuyos usuarios comparten información sobre el estado de *la línea*. La mayoría de las publicaciones de estos grupos informan en tiempo real qué tan rápida o lentamente están avanzando las filas de vehículos y de peatones, o qué tan congestionadas se encuentran. Para ello, suelen proporcionar fotografías y coordenadas espaciales -puntos en el paisaje del cruce fronterizo- que los cruzadores habituales son capaces de identificar rápidamente para trazar un mapa mental de la longitud de la fila y del tiempo aproximado que deberán esperar en ella sin necesidad de estar allí. Pero también se comparten otros datos de gran importancia para calcular las probabilidades de un cruce rápido y seguro, como qué tan severos están en ese momento los controles del lado estadounidense o inclusive

qué oficiales estadounidenses de inmigración se encuentran de turno en ese momento, ya que algunos cruzadores habituales identifican a ciertos agentes como más o menos amigables con los mexicanos o más o menos expeditivos al realizar sus controles de rutina.

En mi caso, cuando la mayoría de los reportes indicaban que la fila peatonal estaba avanzando muy lentamente, postergaba el cruce. De lo contrario, caminaba un kilómetro desde mi casa hasta el *paradero* (la parada) de *camiones* (buses urbanos) de la tienda Dax, en la *colonia* (barrio) Playas de Tijuana ubicada en el noroeste de la ciudad, y desde allí viajaba aproximadamente 20 minutos en transporte público hasta el paradero de *la línea*, ubicado aproximadamente a 200 metros del paso fronterizo de San Ysidro, en el extremo norte de la colonia Zona Río. Un mapa de la ubicación de esos puntos de mi recorrido habitual al dirigirme hacia la línea se aprecia en la Figura 2.

Figura 2. Hitos del recorrido habitual del autor desde su domicilio hasta la línea



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el mapa, todos los hitos principales de ese trayecto –mi domicilio en la colonia Playas de Tijuana, los paraderos donde me subía y me bajaba del camión y el paso fronterizo San Ysidro, por donde cruzaba a San Diego– se ubican en las adyacencias de la frontera, y gran parte de las autopistas y avenidas principales de Tijuana y San Diego se anudan y confluyen en el paso fronterizo. Estas dos observaciones rápidas permiten formarse una idea aproximada de la centralidad que la frontera y el paso fronterizo tienen en la región, y la importancia que tenían también en mi vida cotidiana durante los dos años que residí en Tijuana.

A menudo, mientras esperaba el camión me distraía una publicidad gigante que colgaba de uno de los costados del puente peatonal ubicado a un costado del paradero, apenas a 100 metros de la frontera. Promocionaba el colegio privado Reina Isabel y destacaba dos cosas muy valoradas en la región: “transporte escolar” y “100% bilingüe”. De la importancia de la primera consigna había tomado conciencia la primera vez que tuve que viajar desde la ciudad hasta El Colef para empezar las clases. Como argentino de clase media-baja, educado en la universidad pública, estaba habituado a hacer casi todo por mi cuenta y me parecía extraño que el centro de altos estudios donde iba a cursar mi maestría nos proveyera de un bus para ir a clases y volver de ellas. Pero es fácil entenderlo desde una perspectiva transfronteriza: el modelo estadounidense se replica, con particularidades locales, en las estructuras educativas tijuanaenses, donde, aún en instituciones de reconocida tradición crítica como El Colef, se reproducen algunos esquemas organizativos que parecen responder a la idea del alumno como usuario o cliente cuyas necesidades deben ser satisfechas. Respecto de la segunda consigna del anuncio, si bien Tijuana-San Diego es una región en gran parte bilingüe, hay grados de bilingüismo, y estos se distribuyen de manera creciente en relación con el nivel educativo de las personas: desde el uso inconsciente de los anglicismos y términos

derivados de la mezcla entre el inglés y el español que componen el *slang* transfronterizo hasta la capacidad de hablar, comprender, leer y escribir fluidamente ambos idiomas. La educación privada en Tijuana ofrece un camino bastante seguro a la adquisición de estas habilidades para quienes pueden pagarla pero compite con las escuelas ubicadas en San Diego, a las que asisten miles de niños y adolescentes tijuanaenses que, además del idioma inglés, obtienen una inmersión directa en la cultura estadounidense (Alonso, 2009; Rocha y Orraca, 2018).

El paisaje que me acompañaba en gran parte del recorrido del camión hacia la línea adquiría para mí el carácter hiperreal al que referí antes. La doble barda metálica que desde la década de 1990 hace de límite artificial entre Tijuana y San Diego, salpicada a intervalos regulares por altos postes con complejos sistemas de vigilancia en sus extremos superiores, dejaban ver en sus intersticios el paisaje del *otro lado* –como se le dice en la región a lo que está allende la frontera–. Ese otro lado, mirado desde Tijuana, es casi todo desierto y caminos asfaltados diseñados exclusivamente para custodiar la frontera, patrullados constantemente por las camionetas verdiblancas de la Border Patrol estadounidense. Vista desde el sur de la barda, la ciudad de San Diego ofrece su costado menos amigable. Sus mejores distritos –los más ricos y bellos– no son visibles directamente desde el otro lado. Tijuana, en cambio, tiene algunas de sus mejores zonas dispuestas al norte, bien cerca de la frontera. Así, mientras viajaba en el camión hacia la línea veía a mi izquierda la cara hostil y al mismo tiempo imaginaba la hospitalidad que me esperaba más allá de la frontera. Pero decir que la hostilidad era lo real y la hospitalidad, lo imaginario, sería inexacto. Ya en la hostilidad del muro metálico y sus dispositivos de hipervigilancia había un universo icónico que yo había construido previamente a través del consumo de series y películas norteamericanas. Conocía ese paisaje de antes, mediado por las industrias del entretenimiento, y ahora se actualizaba ante mis ojos de un

modo concreto. Lo mismo se puede decir de la cara más amable que imaginaba antes de cruzar, también mediado por los paisajes urbanos impecables de Southern California que había consumido en la TV, en Netflix y en YouTube, y cuando llegaba a ellos –por ejemplo, al caminar por la calle *Orange* en *Coronado*– sentía una extraña combinación de familiaridad y extrañeza que solo se explica por el cruce entre el aspecto emocional, la vivencia real y la construcción imaginaria de esos lugares.

Los propios camiones en los que me dirigía a la línea adquirirían para mí, también, un carácter hiperreal. Son antiguos autobuses escolares estadounidenses de mediados del siglo XX, los mismos que se pueden apreciar en cualquier película norteamericana, pero sin su pintura amarilla original –ahora estaban pintados de azul y blanco–, desgastados por las décadas de uso y falta de mantenimiento y precariamente adaptados a su nueva función de transporte público de pasajeros en Tijuana. Además, en ellos se funden de un modo bizarro una serie de clisés asociado a lo *gringo*, como la carrocería del típico autobús escolar, con su estructura simétrica y sólida, así como a lo *latino*, en relación a las paradas del recorrido pintadas a mano sobre las ventanillas o a las calcomanías religiosas pegadas en sus paredes internas. En cada viaje no podía evitar imaginarlos en su estado original, trasladando a niños estadounidenses a la escuela, y comparar en mi mente esas imágenes con su estado actual.<sup>3</sup>

El camión me dejaba en el paradero de la línea, ubicado sobre la avenida Frontera, cerca de la esquina con la avenida de la Amistad. Desde ahí caminaba 300 metros hacia el nordeste por la propia avenida Frontera, que pasaba por encima de la autopista por donde cruzan los vehículos, hasta llegar a un parquecito triangular ubicado unos metros antes del paradero de los *taxis*, –un tipo de transporte urbano

---

<sup>3</sup> Von Ritttern (2013) ofrece una descripción bastante precisa de estos vehículos desde la mirada de un estadounidense.

integrado por camionetas modificadas para hacer entrar en ellas hasta 15 personas, que circulan por un recorrido fijo con paraderos más o menos establecidos como los camiones pero a mayor velocidad y a un precio un poco más alto. Hasta ese punto, distante unos 300 metros de la frontera –y a veces un poco más lejos– solía llegar la fila peatonal.

## El cruce a San Diego y el regreso a Tijuana

A los fines de esquematizarlo, podría decirse que el cruce peatonal por este paso fronterizo estaba dividido en dos tramos más o menos delimitados. El primero –y usualmente el más largo– tenía lugar en territorio mexicano y se desarrollaba en el tramo de unos 300 metros de largo y dos metros y medio de ancho que, un poco formal y otro tanto consuetudinariamente, se fue delimitando para ese fin a lo largo del tiempo. Su extensión se despliega aproximadamente entre el paradero de los taxis y la línea divisoria, a un costado de la autopista por donde se realiza el cruce vehicular, aunque la longitud de la fila depende de qué tan congestionado esté en ese momento el paso. Al llegar a la línea –que en ese punto estaba demarcada con pintura sobre la calzada–, un pequeño grupo de oficiales estadounidenses cerraban y abrían intermitentemente el acceso de una pequeña cantidad de peatones hacia el norte. En una ocasión, pude ver allí una situación que me pareció insólita aunque intuí que debía ser habitual: ante la presencia de un abogado, un hombre esposado era conducido por policías estadounidenses hasta la línea amarilla, donde le quitaban las esposas y se lo entregaban a oficiales mexicanos que lo hacían pisar territorio tijuanaense y volvían a esposarlo, para llevárselo detenido. El segundo tramo del cruce tenía lugar en territorio de Estados Unidos, y ocurría a lo largo de un espacio de aproximadamente 200 metros entre la línea divisoria internacional y el puerto de entrada a Estados Unidos,

antes de la cual había que pasar por los puestos de control fronterizo de ese país.<sup>4</sup>

A continuación, en la Figura 3, se pueden apreciar los principales hitos del cruce peatonal de Tijuana a San Diego –desde mi perspectiva subjetiva– y mi recorrido habitual desde que me bajaba del camión en las proximidades de la línea hasta que atravesaba el puerto de entrada a Estados Unidos. En el mapa se observan, también, los hitos del cruce de San Diego a Tijuana y el trayecto que realizaba al regresar, sobre lo cual me extenderé más adelante.

Figura 3. Hitos y recorrido habitual del cruce peatonal por el paso San Ysidro en ambos sentidos



Fuente: elaboración propia.

<sup>4</sup> Se denomina puerto de entrada, o *port of entry* en inglés, al edificio y dispositivo institucional a través del cual se realiza el ingreso formal a un país, y donde tienen lugar los controles migratorios correspondientes al proceso de ingreso.

En el primer tramo, a diferencia del cruce vehicular que discurría por una anchísima calzada de unos veinte carriles, el espacio para la fila de personas que esperábamos para cruzar a pie era pequeño y no estaba claramente demarcado. En una pasarela de dos metros y medio de anchura, nos agrupábamos en tres filas cuya longitud variaba, de acuerdo con la cantidad de personas y la agilidad o lentitud con que estuvieran avanzando los chequeos en el puesto de control del lado estadounidense. Las filas de la derecha y del centro estaban reservadas, respectivamente, para quienes tenían el visado Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection (SENTRI) y Ready Lane. Se supone que esos programas de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos deberían servir a sus beneficiarios –personas que cruzan con frecuencia, usualmente para trabajar del otro lado– para reducir el tiempo de espera y acelerar el control, aunque en realidad no siempre es así. La fila de la izquierda, reservada al público en general, suele ser la más larga y lenta de las tres. Igual que el resto de las personas que no tenían SENTRI o Ready Lane –entre ellos, muchos ciudadanos estadounidenses que volvían a su país desde Tijuana–, yo debía pasar por esta última.

La situación de las personas al hacer la fila peatonal en este primer tramo del cruce era de un gran desamparo. A pesar de que era muy frecuente que la formación no avanzara ni siquiera un metro durante una o dos horas, y la espera podía durar más de seis horas –en mi caso el tiempo más largo que esperé para cruzar fue de cuatro horas–, no había sitios para sentarse ni baños públicos, y los techos para guarecerse del sol o la lluvia eran precarios y escasos. A pesar de ello, no eran pocas las personas ancianas y los niños. El lugar estaba sucio y descuidado. Abriéndose paso entre las tres filas, permanentemente se desplazaban vendedores ambulantes, artistas callejeros y mendigos. Sonaba música nortea y predominaba el olor a fritura proveniente de algunos puestos de venta de comida callejera que saciaban el apetito de los peatones durante la espera.



Al occidente de la fila peatonal, apenas separado de ella, se encontraba la fila de automóviles. Al oriente, también pegado a la fila de peatones, había aproximadamente una veintena de pequeños comercios: varias licorerías, farmacias, despensas, taquerías y casas de cambio, un club de billar, una cafetería y una tienda de suvenires. Entre ellos, apenas disimulado, se encontraba el acceso a la pequeña terminal improvisada desde la cual salía –cada pocos minutos– una suerte de transporte o salvoconducto para quienes deseaban o necesitaban evitar la fila. Su funcionamiento era simple. Por aproximadamente cinco dólares se podía ingresar en unas pequeñas camionetas que llevaban –apiñados como ganado– a sus pasajeros por la calzada destinada al cruce vehicular y los dejaban descender justo al lado de los primeros puestos de la fila peatonal. Allí esperaban hasta que los agentes estadounidenses ubicados en la línea divisoria habilitaban el paso al siguiente grupo de personas, y entonces pasaban junto a las personas que se encontraban en las primeras posiciones de la fila.

Durante la espera no solía tener interacción con otras personas, más allá de alguna pregunta ocasional. Las pocas veces que alguna persona se dirigía a mí a menudo lo hacía en inglés, una conducta que se repetía durante mi estadía en Tijuana, sobre todo en contextos en los que había estadounidenses y mexicanos y mi apariencia me ubicaba más cerca del estereotipo asociado a los primeros que a los segundos. Si me encontraba entre un grupo de mexicanos que iniciaban una charla contingente, raramente me hacían parte. A pesar de estar físicamente en el mismo lugar, las miradas y las palabras me salteaban, como si se sobreentendiera que nada de eso iba dirigido a mí ni me incluía, pero de un modo respetuoso, no desafiante. Estaba habituado a ese tipo de situaciones porque también las veía respecto de los norteamericanos de apariencia caucásica y, en cierta forma, sentía que me ponían en un lugar de tácita superioridad a los ojos de las personas de apariencia no caucásica. La sensación que primaba era de incomodidad –pues no era

aquello que se suponía que fuera— pero a la vez me asaltaba la tentación de usufructuar ese privilegio transitorio en mi propio beneficio. Había visto cómo algunos estadounidenses fisonómicamente caucásicos se adelantaban en la fila y ocupaban el lugar de otras personas, sin que nadie se atreviera a decirles nada. Sin embargo, nunca hice algo así.

Una vez que los oficiales ubicados en la línea divisoria habilitaban el acceso a Estados Unidos, los peatones avanzábamos unos 100 metros a lo largo de un pasillo abierto, rodeado por rejas, cámaras de seguridad y custodiado por otros agentes fronterizos. En ese tramo, desde mi primer cruce advertí que muchas personas, especialmente las más jóvenes, corrían o trotaban para adelantarse al resto, pues a lo largo de esos metros las filas que se habían formado del lado mexicano quedaban totalmente desintegradas. Ni los oficiales ni los peatones que quedaban rezagados reprochaban abiertamente esa conducta, de modo que comencé a adoptarla. Luego llegábamos al edificio donde tenía lugar el control fronterizo propiamente dicho. Allí nos agrupábamos nuevamente en una decena de filas. Algunas eran para quienes tenían permisos especiales; el resto, para el público en general. Cada una desembocaba en un puesto de control donde un oficial pedía los documentos, tomaba una fotografía de la persona y hacía las preguntas de rigor. Desde mi primera experiencia comprendí que la fila elegida tenía incidencia en el tiempo de cruce. Muchos cruzadores experimentados sabían a cuál dirigirse desde el momento en que veían qué agente estaba al final de cada una: los conocían, sabían qué tan ágiles o lentos eran, o qué tan amigables o mal dispuestos estaban respecto de los mexicanos. Además, a medida que iba acumulando más cruces, fui comprobando que cuando elegía una en la que hubiera mayoría de personas de apariencia caucásica, esta avanzaba más rápido. En cambio, donde había mayoría de personas cuya fisonomía no era caucásica o incorporaba expresiones identitarias estigmatizadas, como aquellas propias de la cultura *chola*, a menudo los oficiales se demoraban más

en su control o las enviaban a una instancia de revisión secundaria, para lo cual se activaban protocolos adicionales y la fila avanzaba más lentamente.<sup>5</sup>

Mi experiencia en los distintos puestos de control siempre fue rápida. Los agentes me preguntaban en inglés lo usual en estos casos: dónde vivía, a dónde me dirigía, qué pensaba hacer y por cuánto tiempo pensaba quedarme. Les respondía, también en inglés, que vivía en Tijuana, iba a San Diego a hacer compras y volvería más tarde ese mismo día. Es probable que la facilidad con la que superaba los controles tuviera relación con una combinación entre mi apariencia y el carácter inusual –pero europeo, no latino, africano ni asiático– de mi pasaporte, en el contexto de esa frontera. Algunos oficiales, al ver mi documentación, me hacían superficiales alusiones pretendidamente amistosas a Italia, pronunciando palabras sueltas en italiano o despidiéndome con un *arrivederci*. Sin embargo, a pesar de tener cierta conexión con Italia, que se inicia en mi abuelo materno y perdura en mi apellido, nací en Argentina y aún no he pisado el territorio italiano. Por mi parte, al interactuar con ellos intentaba pronunciar un inglés lo más norteamericano posible, con resultados dudosos, lo cual volvía la situación doblemente ridícula. Podría decirse que la breve interacción que tenía lugar en esos momentos era entre sujetos mediados por estereotipos construidos previamente, y que entonces solo eran actualizados o actuados por las dos partes.

Al pasar el control, el carácter hiperreal del cruce se hacía todavía más patente. La primera vez que atravesé el puerto de entrada a Estados Unidos mis fantasías sobre lo que habría del otro lado parecieron encontrar instantánea-

---

<sup>5</sup> La cultura chola o chicana es una de las expresiones de las culturas juveniles producidas por la diáspora mexicana en Estados Unidos, surgida en el sur de California en la segunda mitad del siglo XX y luego extendida a distintas regiones, tanto dentro de Estados Unidos y México como en lugares tan distantes como Japón. Su estética se caracteriza, entre otros rasgos distintivos, por cabello completamente rasurado, camiseta y pantalones anchos, medias y zapatillas deportivas blancas.

mente su correlato en la realidad. O tal vez fuera mi percepción –afectada por el peso de aquellas construcciones previas– la que se ajustó rápidamente para dar prioridad sensorial a todos aquellos fragmentos de lo real que confirmaran esas representaciones preexistentes. De cualquier manera, aquel primer impacto se fue morigerando con los posteriores cruces de la frontera pero nunca desapareció la sensación de estar habitando un mundo que tenía un poco de concreto y otro poco de fantástico.

Analizando a la distancia aquellas experiencias, encuentro dos operaciones esenciales que mediaban en ellas: el contraste y la analogía. El contraste, porque esperaba encontrar diferencias entre ambos lados de la frontera y no solo las hallé sino que eran perceptibles exactamente desde el momento en que atravesaba el puerto de entrada a Estados Unidos. Allí, a tan solo 200 metros de distancia de la precariedad del paso fronterizo del lado tijuense, se dispone el San Ysidro Transit Center, donde se encuentran las estaciones de *trolley* y de buses. Desde allí salen, puntualmente a intervalos regulares, modernos tranvías eléctricos y buses híbridos que comunican con el resto de la ciudad. El suelo estaba limpio, las instalaciones bien cuidadas y el tránsito peatonal y vehicular circulaba de manera organizada, de modo que la asimetría con lo que acababa de experimentar del otro lado era evidente. Pero, a su vez, el paisaje natural que subyacía al urbano era evidentemente el mismo –el mismo desierto, la misma escasa vegetación– y, en líneas generales, el estilo arquitectónico al que me había acostumbrado en Tijuana encontraba su versión mejorada apenas cruzar la frontera. Me encontraba rodeado de mexicanos, igual que en Tijuana, y también del otro lado los letreros estaban en inglés y español. Y apenas dando unos pasos hacia el interior del territorio norteamericano, en un terreno apenas más elevado, podía ver el centro de Tijuana, la enorme bandera mexicana y hasta era capaz de adivinar el punto aproximado donde estaba mi casa, de donde había salido apenas unas horas antes. Durante mi experiencia de

cruce me encontraba, así, permanentemente influido por las dos márgenes de la frontera y por las configuraciones socioculturales, económicas y políticas que en cada una de ellas se habían generado a lo largo de años de coexistencia y que, mediadas por las tecnologías de la información y la comunicación, se habían internalizado en mi percepción, mi cognición y mis emociones.

Como otros tantos cruzadores de esa frontera, me trasladaba a San Diego por la mañana y volvía a Tijuana por la noche. Con frecuencia pasaba menos cantidad de horas en San Diego que en el cruce fronterizo. A veces, antes de volver, pasaba por Las Americas Premium Outlets, un gigantesco centro de compras situado junto a la barda metálica que separa ambos países, apenas 500 metros al occidente del paso fronterizo. Una de las perfumerías que funcionaban allí tenía una modalidad que sería incomprensible en otro contexto. Se podía comprar perfumes y otros artículos libres de impuestos, pero para ello se debía certificar que se vivía fuera de Estados Unidos. Como la documentación no bastaba, porque muchas personas pueden tener residencia en Tijuana y vivir en San Diego, el local proveía de un vehículo que trasladaba a sus compradores hasta el propio puerto de ingreso al paso fronterizo hacia México, asegurándose de que volvieran al sur.

El cruce fronterizo de San Diego a Tijuana era siempre mucho más simple y rápido que en sentido inverso. Nunca tuve que hacer fila y, al ingresar al control fronterizo, el procedimiento era sencillo, aunque en mi caso estaba facilitado porque contaba con residencia mexicana, de modo que recibía el mismo tratamiento migratorio que las personas de esa nacionalidad. Un pequeño grupo de oficiales de pie frente a las personas que iban ingresando al edificio se encargaban de controlar que estas fueran nativas o residentes, o bien extranjeras sin residencia en el país. Lo hacían, básicamente, mediante la percepción de los rasgos fenotípicos de cada persona. En mi caso, a pesar de que intentaba confundirme entre el gentío, siempre me detenían un

momento para que les exhibiera mi tarjeta de residente. Por eso, un momento antes de cruzar, la tenía a mano. Superada esa revisión, solo restaba pasar mis pertenencias por un escáner e inmediatamente podía atravesar el puerto de entrada a México. Todo ocurría usualmente en menos de tres minutos. El ingreso y la salida del paso fronterizo en dirección norte-sur están dispuestos contiguamente al paso fronterizo sur-norte, por lo cual salía prácticamente al mismo punto por donde había entrado varias horas antes. Caminaba unos pocos metros hasta el paradero de taxis y desde allí me trasladaba a mi casa.

## Reflexiones finales

En primer lugar, haré una consideración general de carácter metodológico: muy probablemente, la reconstrucción auto-etnográfica de una serie de cruces peatonales de la frontera entre Tijuana y San Diego que hace algunos años hiciera un migrante de nacionalidad argentino-italiana no sirva para quienes deseen extraer conclusiones generalizables. Pero pone de relieve que hay aspectos de las experiencias vitales que son esencialmente subjetivos. Y esto vale tanto para la experiencia de cruce fronterizo como para la migratoria, que en este caso están imbricadas. En ese sentido, si bien son innegables los aportes de las mediciones cuantitativas de los flujos fronterizos y migratorios, es claro que si deseamos alcanzar una comprensión profunda de los distintos factores que ponen en juego esos fenómenos debemos incluir en el análisis el componente emocional, sensorial e inclusive político. Y solo una perspectiva metodológica centrada en la experiencia de los sujetos y el compromiso del investigador en la producción de conocimiento nos puede proporcionar ese tipo de acercamiento al objeto de estudio.

Por otra parte, desde el punto de vista teórico-conceptual, tal vez este trabajo sirva para relativizar el alcance de conceptos que se han instalado con fuerza en buena parte de la academia especializada en el estudio de los fenómenos migratorios como el transfronterizo, que suele ser utilizado como sinónimo de transnacional, remitiendo a movimientos de amplio rango espacial donde la frontera cruzada no tiene una importancia decisiva en la vida cotidiana (Navarro-Conticello y Alonso-Meneses, 2020). En casos como el que se aborda en este trabajo, se puede advertir que, en contextos de frontera, esas y otras categorías se superponen por momentos pero no son la misma cosa. En mi experiencia, es evidente que se superponen una previa migración de largo alcance entre Argentina y México, que podría encuadrarse en el transnacionalismo clásico, con formas de lo transnacional más localizadas o acotadas en su rango espacial, como las que representan mis cruces de la frontera en ambos sentidos, correspondientes a un modo de vida, a una cultura y a una experiencia migratoria que se corresponden con lo que aquí entiendo por transfronterizo.

Por otra parte, si se analiza la narración, parece bastante claro que la experiencia de cruce fronterizo trasciende el momento y el espacio donde este sucede. Su temporalidad se extiende hacia atrás, al menos hasta el momento de la preparación del viaje, y hacia adelante, al menos hasta la llegada al lugar de destino o –en traslados de ida y vuelta durante el mismo día, como los que aquí reseñé– hasta el regreso al hogar. En tanto, su espacialidad discurre en distintos planos que incluyen el espacio virtual. ¿Cómo no tener en cuenta en términos de un espacio más del cruce lo que sucede en las redes sociales que prácticamente todos los cruzadores habituales consultan antes de llegar a la línea e inclusive durante la espera y después de haber pasado al otro lado? En ellas se generan interacciones significativas, colaboraciones, e incluso discusiones, todas las cuales tienen una existencia más allá de lo virtual.

Asimismo, conectadas con lo anterior, están las distintas configuraciones tecnológicas que median en la experiencia de cruce tejiendo imaginarios sobre lo que existe en uno y otro lado de la frontera. Estos se actualizan en el momento de cruzar, dotando a la práctica de un componente hiperreal donde lo que está ante los sentidos y las construcciones previas –mediadas, a su vez, por poderes desiguales entre las potencias que producen esos imaginarios y quienes los consumen, y entre esos imaginarios y otras visiones posibles– se confunden.

Y hablando de desigualdades, en tiempos en que el debate sobre las asimetrías comienza a encenderse cada vez más a nivel mundial, es imposible no reconocer, a partir de esta autoetnografía, que la experiencia de cruce es injusta, pues actualiza y consolida múltiples formas de segregación preexistentes. Estas diferencias, que separan a los ricos de los pobres, a los jóvenes de los viejos, a quienes tienen una fisonomía caucásica de quienes no, a quienes portan un pasaporte europeo de quienes cuentan con uno latinoamericano, aparecen en mi narración.

Por último, sería interesante situar los aportes de este trabajo en el marco de las investigaciones sobre la seguridad y la imagen de los pasos fronterizos desde la perspectiva de sus usuarios o cruzadores, con el objetivo de incidir en políticas que permitan el mejoramiento de las condiciones de cruce entre Tijuana y San Diego (Ríos y López, 2018). Es evidente que hay un distanciamiento entre el funcionamiento del paso fronterizo en tanto dispositivo institucional de control y las experiencias de cruce y los factores emocionales y subjetivos que se ponen en juego allí. No se trata de un entorno pensado para las personas sino para el control. Así, la enorme cantidad de potenciales estresores –largos tiempos de espera, hipervigilancia, posibilidad de inconvenientes legales, entre otros tantos– hacen del cruce una situación difícil de procesar desde el punto de vista de la salud, entendida como una totalidad cuerpo-mente-contexto.



## Bibliografía

- Alonso, G. (2009). “Janos identitarios, centauros culturales. Estudiantes transfronterizos de Tijuana en San Diego como una realidad mexicana incómoda”. En Padilla, H. y Pequeño, C. (Coords.), *Cultura e Identidad en la frontera México-Estados Unidos*, (pp. 71-97). Ciudad Juárez: UACJ.
- Alonso, G. (Coord.) (2016). *Fronteras simbólico-culturales, étnicas e internacionales*. Tijuana: El Colef.
- Baudrillard, J. (1983). *Simulations*. Nueva York: Semiotext(e).
- Baudrillard, J. (1993). “Hyperreal America”. *Economy and Society*, 22(2), 243-252.  
<https://doi.org/10.1080/03085149300000014>.
- Taylor, P. A. (2012). “Hyperreality”. En Ritzer, G. (Ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Chicester, Reino Unido: John Wiley and Sons.
- Baumann, M., Lorenz, A. y Rosenow, K. (Eds.) (2011). *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journey*. Leverkusen, Alemania: Budrich Unipress.
- Chang-Hee, C. B. (2005). “Tijuana-San Diego: Globalization and the transborder metropolis”. En Richardson H. W. y Bae, C. (Eds.), *Globalization and urban development* (pp. 181-195). Nueva York: Springer.
- Dear, M. y Leclerc, G. (2003). *Postborder City: Cultural Spaces of Baja California*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Ellis, C. y Bochner, A. P. (2000). “Autoethnography, personal narrative, reflexivity”. En Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (Eds.), *The Sage Handbook of qualitative research* (1a Ed., pp. 733-768). Thousand Oaks: Sage.
- Ellis, C., Adams, T. E. y Bochner, A. P. (2011). “Autoethnography: An Overview”. *Historical Social Research*, 36(4), 273-290.
- Farah, J., Goebel, M., Pierce, J., y Donofrio, J. J. (2019). “Epidemiology of Prehospital Care at the San Diego (USA)-Tijuana (Mexico) International Bor-

- der Crossing”. *Prehospital Emergency Care*, 24(3), 1-7. <https://doi.org/10.1080/10903127.2019.1640325>.
- Hennebry, J., Barros-Rodríguez, F. y Kopinak, K. (2019). “Moving to Stay or Staying to Move? Borderlanders & Internal Migrants Negotiating Work and Mobility in Export Processing Areas of Tijuana and Tangier-Tetouan”. En Trinidad, A., Soriano-Miras, R., Solís, M. y Kopinak, K. (Eds.), *Localized Global Economies on the Northern Borderlands of Mexico and Morocco* (pp. 181-209). Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Herzog, L. (2009). *Global Crossroads: Planning and Infrastructure for the California-Baja California Border Region*. San Diego: Trans-Border Institute, USD.
- Holman, S. (2005). “Autoethnography: Making the personal political”. En Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (2a Ed., pp. 763-792). Thousand Oaks: Sage.
- INEGI (2019). Proyección de población 2020. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://bit.ly/3854776> (consulta: 06/01/2020).
- Koslowski, R. (2011). *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*. Washington, DC: Unión Europea.
- Mendoza, J.E. (2017). “Integración económica y organizaciones económicas transfronterizas: El caso de San Diego-Tijuana”. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 22-46. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a02>.
- Navarro-Conticello, J. y Alonso-Meneses, G. (2020). “Inmigrantes argentinos en San Diego y Tijuana. Estrategias de adaptación a un estilo de vida transfronterizo”. *Migraciones*, (49), 59-83. <https://doi.org/10.14422/mig.i49.y2020.003>.
- Ríos, A. G. y López, J. A. (2018). “Seguridad e imagen en garita internacional de cruce peatonal: retos para usuarios y turismo transfronterizo”. *Revista Global de Negocios*, 6(6), 1-18.

- Rocha, D. y Orraca, P. P. (2018). "Estudiantes de educación superior transfronterizos: Residir en México y estudiar en Estados Unidos". *Frontera Norte*, 30(59), 103-128. <http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i59.880>.
- San Diego Association of Governments. (2016). Economic Impacts of Wait Times at the San Diego-Baja California Border. San Diego: San Diego Association of Governments. Recuperado de <https://bit.ly/34cLKMmc> (consulta: 06/01/2020).
- US Census Bureau. (2019). Quick Facts Population Estimates. San Diego City, California. Estados Unidos de América: United States Census Bureau. Recuperado de <https://bit.ly/2WdnWDs> (consulta: 06/01/2020).
- US DOT (2019). Border Crossing Entry Data, Annual Data. Estados Unidos de América, Department of Transportation. Recuperado de <https://bit.ly/3cFLTeO> (consulta: 06/01/2020).
- Vila, P. (2000). *Crossing Borders, Reinforcing Borders: Social Categories, Metaphors, and Narrative Identities on the U.S.-Mexico Frontier*. Austin, Texas: University Press.
- Vila, P. (2001). "Versión estadounidense de la teoría de frontera: una crítica desde la etnografía". *Papeles de población*, 7(30), 11-30.
- Von Rittern, H. (2013). Photo of the day: Where do your old school buses go? New York City – In the wit of an eye. Recuperado de <https://bit.ly/3oRqSlM> (consulta: 06/01/2020).



**Cuarta parte.  
Relaciones y tensiones  
en los espacios  
transfronterizos**



# Desarrollo, turismo e integración

## *Un análisis de sus relaciones para el diseño de políticas públicas en la triple frontera de Iguazú*

TANIA PORCARO<sup>1</sup>

### Introducción

Este capítulo expone algunas aproximaciones para pensar las relaciones que existen entre desarrollo, turismo e integración transfronteriza, considerando las implicancias para las políticas públicas y la gestión de las fronteras estatales. Se propone el abordaje de estas cuestiones en la triple frontera de Iguazú, donde los procesos de valorización turística se han visto intensificados en las últimas décadas. Allí, se han profundizado las asimetrías existentes entre los tres sectores nacionales a pesar de la existencia de numerosos proyectos de integración transfronteriza.

Las fronteras estatales de la Argentina –históricamente concebidas como regiones aisladas y marginales– han sido objeto de diferentes políticas en pos del desarrollo. En las últimas décadas, esta preocupación se ha trasladado desde la órbita de la planificación nacional hacia las instancias supranacionales de integración.<sup>2</sup> En este nuevo contexto, la integración y la cooperación transfronteriza son

---

<sup>1</sup> IMHICIHU/CONICET.

<sup>2</sup> En este capítulo se utilizará el concepto de integración para dar cuenta de procesos que involucran localidades, Estados o comunidades de diferentes países. Será supranacional cuando se trata de iniciativas que comprenden bloques de países, o transfronteriza cuando se trata de recortes acotados,

consideradas instrumentos políticos clave para las dinámicas económicas y sociales locales. El tan mentado desarrollo ya no se conseguiría de manera aislada sino a través del trabajo conjunto con las comunidades vecinas. En este marco, se produjo un cierto desplazamiento de aquel concepto, el cual quedó subsumido por las propuestas integracionistas. De este modo, la noción de integración pasó a concebirse como sinónimo de desarrollo.

El turismo fue rápidamente incorporado como uno de los ejes centrales de las diferentes iniciativas de integración que se desplegaron en diversos recortes de las fronteras estatales sudamericanas. Ello se produjo en una etapa en la que esta actividad fue concebida como capaz de contribuir al desarrollo de los países y regiones más atrasadas, especialmente en el contexto de las crisis productivas de finales del siglo XX. Este postulado atraviesa gran parte de las planificaciones nacionales y supranacionales en materia turística del ámbito sudamericano, a pesar de que numerosos estudios han mostrado que la actividad frecuentemente trae aparejada una fuerte concentración de los beneficios económicos en pocos actores, muchas veces externos a las localidades, así como una mayor desigualdad social. Los proyectos de integración turística suelen estar orientados hacia una construcción retórica más que a una intervención concreta que considere las realidades locales. Ello conlleva a que el fracaso en la consecución de los objetivos formulados por estas iniciativas sea una de las observaciones más comunes en la literatura académica.

En la triple frontera de Iguazú (Argentina, Brasil y Paraguay), las prácticas turísticas tienen una extensa trayectoria desde comienzos del siglo XX, en base a la valorización paisajística de las cataratas que llevan aquel nombre. Este proceso se ha intensificado a partir de la década de 1980, a través de inversiones, estrategias y acciones estatales

---

próximos a los límites interestatales, abarcando entidades locales o subnacionales.



orientadas al fomento del turismo, llegando a posicionarse entre los principales destinos turísticos de Sudamérica. Desde la década de 1970, además, se han elaborado allí diferentes propuestas de integración turística transfronteriza, con miras a intervenir en las relaciones que esta práctica produce entre los tres sectores nacionales, las cuales serán objeto de análisis de este trabajo.

Los estudios contemporáneos sobre integración turística transfronteriza han tenido un cierto desarrollo en la producción académica argentina y brasileña desde la década de 2000. Ello se vio reflejado y promovido por la realización del Seminario Internacional de Turismo de Fronteiras (Frontur), un programa de articulación estatal-académico que tuvo lugar en localidades próximas a la triple frontera de Iguazú, a lo largo de los años 2004 a 2010. Muchos de los trabajos que se han publicado en este período se han orientado a la comprensión de los procesos de valorización turística en el Iguazú, considerando las relaciones y territorios transfronterizos que produce esta práctica (Nogueira y Burkhard, 2008; Cammarata, 2007; Ferreira Cury y Fraga, 2013; Cadiz y Vargas, 2013; Santos y Rückert, 2014; Souza, 2017). De igual modo, otros trabajos han examinado los procesos de valorización turística de manera tangencial, en el marco de la comprensión de las dinámicas transfronterizas en esta triple frontera (Schweitzer, 2009; Carneiro Filho, 2013; Cardin, 2015).

Estos estudios se han focalizado en las asimetrías generales que se observan en la región y algunas dificultades o trabas para los procesos de integración, en el marco de las prácticas turísticas. Sin embargo, la noción de desarrollo que subyace en las propuestas de integración transfronteriza no ha sido extensamente analizada. En este marco, surgen algunos interrogantes. ¿Cuáles son los fundamentos, supuestos y estrategias de desarrollo que proponen las iniciativas de integración turística? ¿El desarrollo turístico transfronterizo se constituye como una propuesta innovadora o reproduce las concepciones y estrategias que

delinearon los programas de desarrollo nacional, regional, endógeno o local? ¿Cuáles son las implicancias y observaciones que pueden contribuir al diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo turístico transfronterizo?

Este trabajo se propone analizar los procesos de integración turística en la triple frontera de Iguazú (Argentina, Brasil y Paraguay), entre la década de 1970 y la actualidad. En particular, se busca examinar las relaciones entre desarrollo, turismo e integración transfronteriza, tanto desde una perspectiva teórica como en los elementos empíricos que emergen de las iniciativas implementadas. Para ello, se examinaron fuentes bibliográficas y documentales (informes técnicos, planes y programas, documentos jurídicos, notas periodísticas, sitios web), relativas a proyectos de integración regional y desarrollo turístico en la triple frontera de Iguazú, elaborados entre la década de 1970 y la actualidad.

El análisis toma como punto de partida el cruce entre las interpretaciones políticas y las miradas territoriales del desarrollo, las perspectivas procesuales en el estudio del turismo y las contribuciones de las geografías políticas críticas en relación a los procesos de integración. Los programas, planes, iniciativas o acuerdos de integración son concebidos aquí como formulaciones que proyectan un conjunto de ideas, discursos, imágenes e imaginarios sobre los espacios en los que se proponen intervenir. Sean o no implementadas, estas participan en la construcción de materialidades, conocimientos y sentidos, contribuyen a la configuración de una imagen actual y una deseada o proyectada y, de este modo, participan en la producción de las fronteras interestatales.

Este capítulo se organiza en tres apartados centrales. El primero introduce algunas reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo, fronteras e integración. El segundo apartado expone el análisis de las iniciativas de integración y desarrollo turístico formuladas para la triple frontera de Iguazú. En el tercero, se examinan críticamente los

fundamentos, lógicas y estrategias implicados en estos proyectos e identifica núcleos problemáticos subyacentes a la noción de desarrollo turístico transfronterizo, con miras a contribuir a la definición de políticas públicas.

### **Algunas discusiones en torno a la relación entre desarrollo, frontera e integración**

El desarrollo de las fronteras estatales en el sur sudamericano se configuró como un problema para los Estados a lo largo del siglo XX, los cuales buscaron incorporarlas a sus estructuras socioeconómicas en el marco de cada proyecto nacional. En un primer momento, la preocupación estatal se orientaba al ejercicio de la soberanía y la integridad territorial. Hacia finales de aquel siglo y comienzo del XXI, en cambio, la cuestión del desarrollo de las fronteras estatales pasó a formar parte de las discusiones en torno a la cooperación y la integración fronteriza, en el marco de los bloques e iniciativas de articulación supranacional.

Gran parte de estas instancias reconocen a las mejoras económicas y sociales como uno de sus principales fundamentos, consolidando un fuerte vínculo entre dos conceptos: integración y desarrollo. Ya las tempranas iniciativas que se desplegaron en la segunda mitad del siglo XX en el sur sudamericano propugnaban por la necesidad de un mayor equilibrio territorial entre países, que permitiese alcanzar transformaciones de manera conjunta o equitativa. Si bien las fronteras no fueron un elemento central en las primeras formulaciones supranacionales, estas han adquirido en los últimos años una mayor preponderancia como recortes específicos desde donde trabajar en pos del desarrollo. En este sentido, para dar cuenta de procesos de diálogo en una escala de proximidad (local o subnacional), cobraron relevancia las nociones de integración fronteriza, integración transfronteriza o cooperación transfronteriza.

Esta modalidad ha sido potenciada a partir de la descentralización política que se desplegó en los diferentes países de la región en torno a la década de 1990. Desde entonces, al ser los Estados subnacionales y locales los responsables de su propio desarrollo, se vieron habilitados –aunque a la vez forzados– a promover lazos de articulación entre las comunidades a cada lado del límite interestatal, muchas veces sin el apoyo presupuestario que les permitiese afrontar las nuevas responsabilidades.

En la década de 1990, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó una serie de documentos sobre integración fronteriza en los que señalan que las fronteras han sido revalorizadas en el marco del nuevo modelo de relaciones delineado por la integración latinoamericana (Valenciano y Drosdoff, 1991; Valenciano y Ganster, 1992). La preocupación por las fronteras en el marco de las instancias de integración regional se acrecentó en las décadas siguientes. Se crearon diferentes instancias y grupos de trabajo especializados en la temática en el marco del Mercosur, como el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (Rhi Sausi y Oddone, 2010). En el año 2015, se creó el Subgrupo de Trabajo N° 18 sobre Integración Fronteriza, el cual trata cuestiones relativas a salud, educación, trabajo, migración, transporte, infraestructura, desarrollo urbano, desarrollo económico, cooperación, integración productiva, entre otras destinadas a impulsar la integración de las comunidades (Grupo Mercado Común, 2015). También la red Mercociudades creó la Unidad Temática de Integración Fronteriza con el objeto de discutir medidas para el desarrollo de las zonas fronterizas, promoviendo la configuración de regiones de cooperación y consorcios públicos de frontera (Unidad Temática de Integración Fronteriza, 2015).

En todas estas instancias se observa un estrecho vínculo entre integración y desarrollo. Sin embargo, por lo general se toman –de manera implícita o explícita– las propuestas de desarrollo endógeno o local, conceptos que emergieron para pensar el desarrollo dentro de un marco nacional y que no han sido suficientemente considerados y repensados en el nuevo contexto de integración. No se han observado reflexiones profundas sobre las múltiples nociones existentes de desarrollo y los diversos cuestionamientos que se le han realizado al concepto. De todos modos, en las publicaciones de los organismos supranacionales es posible rastrear algunas proposiciones sobre los posibles significados de un *desarrollo transfronterizo*.

En los trabajos del BID, por ejemplo, se señala que la integración fronteriza es pensada como “el resultado del conjunto de acciones y de proyectos mediante los cuales se busca estimular o regular el sistema de relaciones fronterizas con el propósito de incrementar el desarrollo de la zona o región fronteriza y amortiguar las disparidades que pueden verificarse en la dotación de recursos, en la capacidad empresaria, y en el encuentro de políticas económicas no armonizadas” (Valenciano, 1991:14). Desde una perspectiva económica, en estos trabajos se analizan teóricamente las brechas, asimetrías y disparidades a cada lado del límite, así como las posibilidades de actuación estatal para resolver los problemas de empleo y promoción del desarrollo ante los cambios en las condiciones económicas, para amortiguar los efectos resultantes de la competitividad o la complementariedad (1991).

Los representantes de la red de ciudades del Mercosur, por su parte, han expresado la voluntad de definir proyectos de desarrollo económico concertado, lo cual implica defender conjuntamente los principios de la descentralización política y la autonomía local y participar en la construcción de nuevas instituciones regionales (Oddone, 2008). Específicamente para las zonas fronterizas, el Foro Consultivo del Mercosur hace referencia a la realización de una visión

compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración, la cual “debe caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social” (Rhi Sausi y Oddone, 2010:141). El GAHIF proponía trabajar con comunidades fronterizas vinculadas, pensadas con el fin de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materia económica, de tránsito, de régimen laboral, de acceso a los servicios públicos y de educación (Rhi Sausi y Oddone, 2010). También el GTIF estableció como objetivo priorizar la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de las asimetrías regionales (Rhi Sausi y Oddone, 2010).

De los párrafos anteriores surge un conjunto de ideas que aportan al debate sobre el significado del concepto de desarrollo transfronterizo: disminución de disparidades y brechas, amortiguación de los efectos de la competitividad, desarrollo económico concertado, visión compartida sobre el desarrollo territorial, superación de asimetrías, desarrollo equilibrado, comunidades fronterizas vinculadas, integración productiva, capacidad de negociación conjunta y complementación. De todas formas, aún resta conocer cuáles son los significados e implicancias concretas de cada una de estas propuestas. ¿Cómo se piensan las asimetrías y que sería el equilibrio? ¿Qué implica la concertación o la complementación? ¿Se buscan obtener iguales niveles en los indicadores socioeconómicos de la población a cada lado del límite? ¿Conseguir el mismo valor en la renta o ingreso? ¿Implica una gestión conjunta de ciertos recursos? ¿Es suficiente la amortiguación o la generación de acuerdos y consensos? ¿Se busca dotar a las localidades con idéntico equipamiento e infraestructura? ¿O se piensa en una especialización productiva diferente de cada lado?

García Delgado (2006, citado en Oddone, 2008) sostiene que el proceso de integración supranacional es clave para trascender los modelos anteriores que circunscribían el desarrollo exclusivamente a la esfera local. El autor señala la importancia de una creciente articulación entre las

diferentes geografías del desarrollo, lo cual implica simultáneamente la escala local, nacional y regional (supranacional). Esto implica, siguiendo el análisis, una perspectiva de integración que busque la superación de las asimetrías internas y la mejora en la capacidad de negociación conjunta. García Delgado y Chojo (2006) advierten, sin embargo, que los temas nacionales siguen teniendo un peso notable en detrimento de los supranacionales y que las principales proyecciones de cada país son endógenas. Se preguntan si es posible modificar esta situación y señalan la necesidad de fortalecer la institucionalidad supranacional deficitaria, para promover cambios profundos y favorecer la complementación.

En los diversos proyectos de desarrollo transfronterizo, y en gran parte de la producción académica, la noción de desarrollo permanece anclada a las teorías desplegadas en la etapa nacionalista y son escasos los esfuerzos por reconstruir estas nociones a la luz de las implicancias y dificultades propias de las relaciones transfronterizas. Surge aquí el interrogante sobre las posibles conexiones entre estas concepciones de partida problemáticas y el escaso nivel de concreción de las objetivos formulados por los programas de integración y desarrollo transfronterizo, como concluyen gran parte de los estudios disponibles. A la luz de estas relaciones conflictivas entre frontera, desarrollo e integración, se examinará el caso de Iguazú para revisar los fundamentos, estrategias y acciones que orientaron los proyectos de integración turística de esta región trinacional.

## **Integración y desarrollo turístico en la triple frontera de Iguazú**

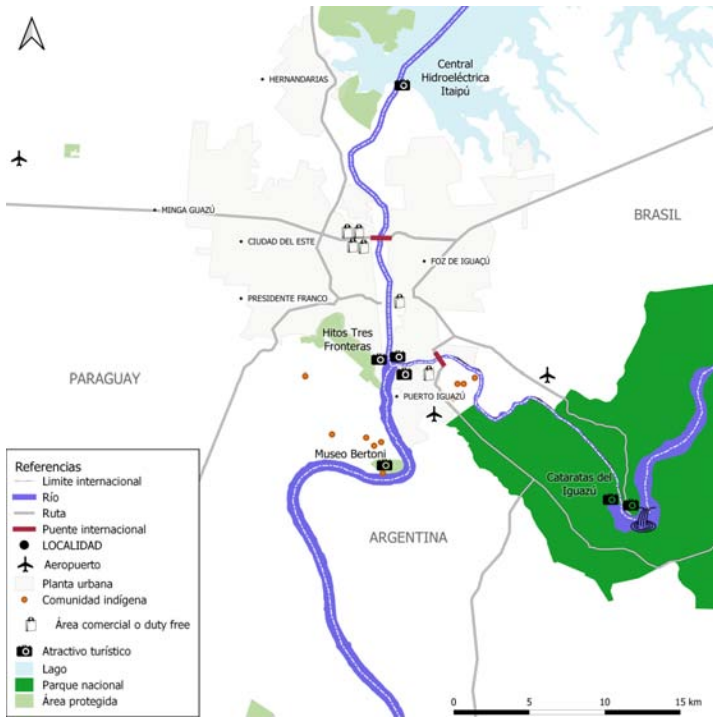
En la frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, el turismo tiene una larga trayectoria que se inició a comienzos del siglo XX. Esta práctica se configuró a partir de la

valorización paisajística de las cataratas del Iguazú que se despliegan sobre el río homónimo, el cual fue establecido como límite entre Brasil y Argentina desde la segunda mitad del siglo anterior. Por aquel entonces se crearon en cada país sendos parques nacionales en torno a las cataratas, que actualmente concentran las visitas turísticas. Están situados 20 km al sur del trifinio, en el cual crecieron tres ciudades fronterizas que sirvieron como base para las prácticas turísticas: Puerto Iguazú en Argentina, Foz de Iguazú en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay (Figura 1).

Hacia finales del siglo XX, en el marco de la institucionalización del turismo como política pública y como solución frente a la necesidad de una mayor diversificación productiva (Capanegra, 2010), los Estados nacionales acrecentaron las estrategias de promoción para atraer visitantes internacionales a la región de Iguazú y se introdujeron diversas mejoras en los servicios de atención al turista (Ferreira Cury y Fraga, 2013; Cardin, 2015; Cammarata, 2007). Ello fue impulsado, asimismo, a partir de la declaratoria de las cataratas como Patrimonio de la Humanidad por Unesco, en la década de 1980, tanto del lado argentino como brasileño. En esta etapa, el turismo se configuró como uno de los principales motores de la economía regional de Iguazú, especialmente en estos dos países, y se produjo un aumento notable en el número de visitantes, así como en las inversiones privadas del sector hotelero (Ferreira Cury y Fraga, 2013; Carneiro Filho, 2013).



Figura 1. Atractivos turísticos, rutas y localidades en la triple frontera de Iguazú



Fuente: elaboración propia.

La participación desigual de cada uno de los sectores nacionales de esta triple frontera en la valorización turística ha sido una preocupación constante a lo largo del tiempo. La importancia relativa de cada localidad ha ido cambiando en las distintas etapas a medida que se modificaban las relaciones de fuerza que tejían esta frontera. Mientras que, en la primera mitad del siglo XX, los servicios e infraestructura turística incipiente se concentraron del lado argentino, hacia el inicio del nuevo siglo la localidad brasileña

adquirió mayor preponderancia como centro de recepción de visitantes. Estos dos sectores pasaron a competir por la atracción de turistas y divisas, quedando el lado paraguayo en una posición marginal.

Esta preocupación por las formas de participación e inserción en las lógicas turísticas de los diferentes sectores nacionales acompañó y tuvo implicancias en la formulación de los proyectos de integración transfronteriza que se desplegaron en Iguazú desde la década de 1970. Se examinan a continuación tres momentos clave en el despliegue de estas iniciativas que condensan diferentes formatos y estrategias: las primeras propuestas del INTAL en la década de 1970, las acciones del Mercosur a partir de la década de 1990 y las iniciativas empresariales de nivel local desde la década de 2000.

### Los proyectos del regionalismo latinoamericano en la década de 1970

Uno de los tempranos proyectos de integración turística fue elaborado por el INTAL-BID en el año 1976 y se denominó *Proyecto de Desarrollo Turístico en el Área Internacional Iguazú – Misiones Jesuíticas*. Fue convenido entre los tres países implicados y su objetivo era fomentar el desarrollo turístico, así como crear las condiciones económicas para salvaguardar el patrimonio cultural y la preservación ecológica de los parques nacionales (INTAL, 1976a). Este proyecto se formuló con anterioridad a la ya señalada declaratoria de Unesco sobre las cataratas y al consecuente incremento exponencial en la cantidad de visitantes.

El diagnóstico de partida indicaba que se trataba de un centro de atracción turística de jerarquía internacional, con una creciente afluencia de brasileños y argentinos, además de visitantes de Estados Unidos y Europa que realizaban viajes por Sudamérica. Se mencionaba que –por esos años– habían crecido los servicios al turista, como hoteles y comercios, concentrados principalmente en el lado

brasileño de las cataratas, pero que se encontraban subutilizados. El equipamiento del lado argentino era descrito como menos cuantioso y de baja calidad, y aún más reducido en el lado paraguayo. Asimismo, se observaba una carencia de proyectos de mejora de los atractivos y la oferta turística. De todos modos, se anticipaban profundas transformaciones en la región a partir de las obras energéticas y viales en curso (en referencia a la central hidroeléctrica Itaipú y los puentes internacionales), previendo una creciente circulación internacional.

En este marco, el proyecto planteaba la necesidad de aumentar la cantidad de atractivos y mejorar los existentes, a través de inversiones públicas y privadas en infraestructura y acciones promocionales. Además, buscaba incrementar los cruces limítrofes de los turistas, por ejemplo, a través del puente entre Argentina y Brasil que aún no había sido construido. La intención era facilitar la circulación de personas y bienes vinculados al turismo para compartir la demanda generada por cada uno de los países. Asimismo, se propuso mejorar la visita a las cataratas, tanto del lado argentino como del brasileño, pero enfatizando el diferente espectáculo que ofrecía cada uno. Por último, buscaba dar mayor atracción a los tres conglomerados urbanos del área y dotar a Paraguay de un sitio de atractivo que ayude a contrabalancear su alejamiento de las cataratas, promoviendo la incorporación del –por entonces– futuro lago y presa de Itaipú al paquete turístico.

Si bien no se explicitaba la forma de conceptualizar el desarrollo, el proyecto mostraba una preocupación por la idea de equidad entre los tres sectores nacionales. Se buscaba la definición de un destino turístico integrado que comprendiese atracciones en los tres países, bajo la idea de complementariedad. Se señalaba que “el área se presta para un desarrollo integrado de tipo trinacional, cuyos beneficios para cada uno de los tres países sean superiores al desarrollo aislado de las tres zonas nacionales” (INTAL, 1976a:9). Para ello, se proponía utilizar como estrategia de

promoción que “quien no haya recorrido los tres países, no conocerá todo lo que la zona ofrece” (INTAL, 1976a:9). La participación desigual de Paraguay en la valorización turística ya aparece aquí como una preocupación central.

Sin embargo, del análisis se desprende que la mayoría de las obras de infraestructura proyectadas se concentraban del lado argentino, en Puerto Iguazú. Respecto de los atractivos, se previeron mejoras para la visita de las cataratas en cantidad equivalente en los parques brasileño y argentino, además de otras previstas para las misiones jesuíticas de los tres países, situadas hacia el sur (INTAL, 1976b). En el área de Iguazú, se observa un mayor beneficio global para los sectores brasileño y argentino de la triple frontera, no así para el sector paraguayo, donde sólo se previeron mejoras en un camino, una avenida y un puerto, sin mayores propuestas para incrementar la atraktividad de este sector.

Con estas obras, el proyecto buscaba incrementar el flujo de visitantes desde los principales centros urbanos de la región y el aumento del tiempo de estadía. Estos incrementos, sin embargo, nada dicen respecto de la apropiación de los beneficios generados. El proyecto señalaba que

[...] dadas las características del proyecto integrado, un turista ubicado en Puerto Iguazú podría optar fácilmente por cualquiera de los países para efectuar su pernocte o sus compras. Las acciones de facilitación que se adopten, tendrán como consecuencia una disminución de los costos de desplazamiento de los turistas desde un área nacional a otra. Ello implicaría que los precios locales de los servicios prestados, deberían tender a converger hacia un precio de equilibrio que se formaría naturalmente por la apertura de los tres mercados. (INTAL, 1976a:17)

De todos modos, no resulta claro de qué manera se alcanzaría un desarrollo equitativo entre los tres sectores, considerando que el diagnóstico inicial marcaba condiciones de partida desiguales entre ellos y que las obras proyectadas no se orientaban a modificarlas. Además, dada la

inexistencia de una articulación terrestre entre los sectores de Paraguay y Argentina, la libre circulación pasaría –de hecho– siempre por la localidad brasileña. Incluso el propio proyecto reconoce que las “variaciones de los precios locales, pueden significar el traslado de fuertes contingentes de turistas de un país a otro, según evolucione la coyuntura en cada economía nacional” (INTAL, 1976a:17).

### Mecanismos de articulación del Mercosur en las décadas de 1990 y 2000

Desde la década de 1990, el Mercosur ha liderado diferentes iniciativas de integración turística en la cuenca platina, especialmente entre Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina. Este organismo tiene un eje de trabajo específico sobre la temática que se concreta en las Reuniones Especializadas de Turismo (RET) desde el año 1992, congregando a los principales referentes de cada Estado nacional. Las reuniones se han orientado a la definición de una estrategia de promoción conjunta de los países del Mercosur frente a lo que definen como mercados distantes o lejanos (en relación a los principales países emisores de turistas a nivel mundial), la eliminación de barreras y trabas para la facilitación de la circulación, el incremento de los flujos turísticos entre los países del bloque, la creación de circuitos regionales integrados, entre otros (RET, 1999; 2003; 2011).

En estas reuniones también se mostró una temprana preocupación por la existencia de asimetrías o divergencias macroeconómicas entre los países del bloque, lo que afectaba directa o indirectamente a la actividad turística (RET, 1999). A partir del año 2008, la RET trabajó con las autoridades de transporte para la definición de un Circuito Turístico Triple Frontera que permitiese a los operadores de los tres sectores circular libremente por esta zona (RET, 2008). De todas formas, esta libre circulación –lejos de ser equitativa– está condicionada por la existencia de operadores habilitados en cada uno de los sectores, la infraestructura

física disponible y la ubicación de los atractivos más visitados. En este sentido, los beneficiarios son aquellos sectores empresariales de los principales centros turísticos ya consolidados, que cuentan con una mejor conectividad con los principales nodos de transporte y con los atractivos más relevantes.

Ese mismo año, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) –mecanismo solidario que tiene como objetivo reducir las asimetrías entre estos países– financió un proyecto elaborado por la Secretaría Nacional de Turismo de Paraguay. Bajo la denominación *Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atractivo Turístico del MERCOSUR*, esta iniciativa proponía contribuir al desarrollo sostenible del turismo y a la generación de valor agregado en el sector paraguayo, a través de la mejora de la información y los productos turísticos. Buscaba optimizar la competitividad de esta actividad económica a través de la renovación de infraestructuras, accesos y centros de acogida, con miras a incrementar el flujo de visitantes en el país, mejorando el nivel de ingresos y el efecto multiplicador que este produce en la economía nacional (Servicio Nacional de Turismo de Paraguay, 2008). Al igual que para el proyecto de INTAL antes señalado, se observa aquí una confianza en el incremento cuantitativo de turistas y una orientación hacia los mercados externos a la región.

Las acciones del proyecto en la triple frontera incluyeron la construcción y equipamiento de una oficina de atención a turistas en Ciudad del Este y obras para la recepción de visitantes en el Museo Científico Moisés Bertoni, en el distrito de Presidente Franco, hacia el sur. Este museo recibe turistas principalmente a través de embarcaciones desde el lado argentino y brasileño, para conocer la casa del naturalista, realizar senderismo y visitar a las comunidades guaraníes del lugar (Fundación Moisés Bertoni, s/f). De este modo, la propuesta se orientó a revalorizar algunos sitios del lardo paraguayo, reorientando las

inversiones y los flujos de visitantes actuales hacia sectores marginalizados. Nuevamente se expresa en este proyecto la idea de compensación o complementariedad para reducir las asimetrías existentes entre los distintos sectores que componen la región.

### Iniciativas privadas locales de articulación trinacional en las décadas de 2000 y 2010

El sector privado también lideró algunas iniciativas de desarrollo turístico transfronterizo a escala local, de manera incipiente en las décadas de 1980 y 1990 y con mayor relevancia a partir del cambio de siglo. Una de las propuestas fue el proyecto Iguassu-Aguas Grandes, que tuvo sus orígenes en el año 1988, luego de la declaratoria UNESCO y la llegada masiva de visitantes. Surgió como iniciativa de una empresa constructora de Foz de Iguazú y se proponía delinear un plan de desarrollo e integración en la Triple Frontera y la creación de un complejo turístico, cultural y de recreación (Projeto Iguassu, s/f). La propuesta comprendía la vinculación de los tres hitos fronterizos nacionales mediante un sistema de transporte teleférico, así como la urbanización de esos tres sectores.

Ese mismo año, la iniciativa recibió el apoyo de los intendentes municipales y los cónsules localizados en la triple frontera a través de una declaración conjunta, con miras al incremento del turismo en el área. La intendencia de Presidente Franco (Paraguay) resaltaba la importancia del proyecto para fortalecer el turismo en otros sitios del lado paraguayo, como las cataratas de Monda o la reserva Bertoni, como alternativa a los ya mundialmente conocidos del lado brasileño y argentino (Declaração de Intenções Tripartite do Iguaçú, 1989). La fundamentación que acompañaba al proyecto argumentaba que “la integración comercial y la complementación económica con el Paraguay, cobra importancia en la medida en que se pretende evitar un

desequilibrio muy fuerte entre las áreas fronterizas de los tres países” (BID-INTAL, 1991: secc. 9, p. 7).

Durante los primeros años, el proyecto quedó detenido por falta de recursos y de decisión política (BID-INTAL, 1991). Con el tiempo, se fue ampliando, promoviendo la articulación con diferentes actores de la sociedad civil e incorporando aspectos de logística comercial en relación a los ejes viales de integración que se diseñaron a escala subcontinental (Proyecto Iguassu, s/f). En el año 2009, fue puesto en consideración del Mercosur por parte de parlamentarios paraguayos, quienes sostuvieron que se trata de un proyecto de integración simétrica y conveniente para los tres países (Parlamento Mercosur, 06/10/2009). Desde entonces cobró un mayor impulso y tuvo una importante repercusión mediática, dada la magnitud de las obras viales propuestas. La iniciativa pasó a la órbita de la ONG Fundación Iguassu, promoviendo la conformación de un consorcio de empresas de los tres países para la operación del parque (Primera Edición, 30/09/2013).

En la actualidad, el proyecto propone un nuevo modelo de desarrollo integrado y sostenible, para transformar la triple frontera en un gran centro cultural, logístico y turístico. Establece un plan de ordenamiento que concibe los diferentes flujos de la zona con propuestas de circulación diferenciadas, además de transformaciones urbanas acordes a los diferentes usos. Se argumenta que los movimientos comerciales y de carga son incompatibles con la valorización paisajística y turística que se pretende explotar en la frontera. La propuesta actual incluye, entre otras obras urbanísticas, viales y ambientales, la creación de un Parque Turístico Trinacional en torno al trifujo, que vincule los parques urbanos de los tres sectores mediante los ya mencionados teleféricos (Figura 2). Este parque es concebido como un complejo en el que se prevé la disposición de múltiples propuestas de entretenimiento, como museos, cines, teatros, senderos, hoteles, festivales y ferias. También formula la creación de un nuevo parque nacional en el sector paraguayo.

Se replican aquí los objetivos y estrategias señalados para los demás proyectos: a través de obras de infraestructura se



buscaba incrementar la llegada de visitantes, además del tiempo de estadía y el nivel de gastos que realizarían los turistas. Los promotores sostienen que este proyecto contribuiría a la reducción de las desigualdades socioeconómicas y las asimetrías de la región, la inclusión productiva, la reducción de la pobreza extrema, la vulnerabilidad social y la violencia, el ordenamiento territorial y la seguridad, además de generar nuevos negocios y puestos de trabajo (Projeto Iguassu, s/f). De todos modos, se trata de una iniciativa privada, donde una empresa o consorcio se encargaría de la construcción y concesión del sistema de transporte y del complejo durante 30 años, para luego traspasar la gestión a los municipios (Projeto Iguassu, s/f). De este modo, la obra implicaría una privatización de las franjas costeras y del transporte transfronterizo. Nuevamente no resulta claro de qué modo ello reduciría las desigualdades sociales y económicas entre los tres sectores nacionales, así como al interior de cada sector.

**Figura 2. Propuesta de teleféricos y Parque Turístico Trinacional, proyecto Iguassu-Aguas Grandes**



Fuente: diario Vanguardia (08/07/2016). "Propuesta base para un pacto trinacional de un nuevo modelo de desarrollo regional integrado y sostenible entre AR-BR-PY".

Otra de las iniciativas del sector privado a nivel local es el Polo Turístico Internacional Iguazú (también denominado Instituto Pólo Internacional Iguassu). Se conformó en el año 1996 a partir de la propuesta de representantes del sector comercial local, con el fin de fomentar el potencial turístico de una amplia zona que incluye a nueve municipios: Puerto Iguazú, Wanda, Puerto Esperanza y Puerto Libertad en Argentina, Foz de Iguazú en Brasil y Presidente Franco, Ciudad del Este, Hernandarias y Minga Guazú en Paraguay (Instituto Pólo Internacional Iguassu, 1996; Grupo Mercado Común, 1997). Si bien en sus orígenes estuvo asociado a la órbita del Mercosur, cobró un mayor impulso e institucionalidad en la década de 2000, como un ámbito de promoción del comercio y el turismo en la triple frontera (RET, 1999; Schweitzer, 2009). En la actualidad, es una entidad sin fines de lucro que reúne a representantes de empresas e instituciones y desarrolla diferentes acciones en las áreas de gestión, investigación y educación para el turismo (Polo Iguassu, s/f).

Uno de los principales ejes orientadores de la institución es la integración, estructuración y desarrollo de lo que se denominó como Región Trinacional de Iguazú, promoviendo la conformación de un único destino turístico. En el año 2001, se publicó la *Guía Iguassu. Un destino Turístico Para el Mundo* que comprendía un diagnóstico técnico sobre la región, con una clara orientación hacia el turismo internacional y la captación de visitantes extranjeros. Entre los años 2003 y 2004, la institución también coordinó el Programa de Integración Turística Trinacional, promoviendo el uso de este último término para presentar una región integrada, de desarrollo conjunto y armónico, en reemplazo de la noción de triple frontera que, según argumentan, refuerza la idea de separación y conflicto (Polo Iguassu, s/f).

Otra de las preocupaciones de la institución, al igual que la iniciativa anterior, refería a las condiciones de vida de las poblaciones locales, para lo cual se proponía estimular la práctica turística como inductora de desarrollo, orientán-

dose a desplegar acciones en beneficio de los menos favorecidos, promover la inclusión social y disminuir el desempleo y la violencia, ofrecer educación profesional, entre otras acciones (Polo Iguassu, s/f; Instituto Pólo Internacional Iguassu, 2014).

A nivel local, el turismo adquiere una gran relevancia y las actuaciones del Estado y el sector empresarial revelan una importante convergencia de intereses. Si bien la retórica se orienta a la inclusión social y la equidad, los proyectos de integración que define el sector privado –con el apoyo del sector público– se orientan a consolidar los procesos de acumulación de capital. A lo largo de los años, las iniciativas privadas de integración han buscado legitimar sus propuestas a través de diversas articulaciones con la sociedad civil y el interés, al menos en un plano discursivo, por las medidas de asistencia a los sectores sociales marginados. Cardin (2015) señala que las acciones locales no se orientaron hacia la intervención o democratización del acceso al mercado turístico, sino que fomentaron la concentración de recursos públicos en aquellas áreas que conectan los principales atractivos y hoteles. Estas iniciativas replican las estrategias de impulsar obras físicas para el aumento cuantitativo de los visitantes y los montos que ellos gastan, sin incidir en las formas de apropiación y distribución de los beneficios generados.

### **Una frontera fragmentada a partir del desarrollo turístico desigual**

Los procesos desplegados en la triple frontera –turísticos y no turísticos– se constituyeron, siguiendo a Schweitzer (2009), en un factor de desarrollo territorial desigual y conflictivo. Se fueron produciendo oscilaciones y alteraciones en los flujos y movibilidades, así como cambios en la importancia relativa de las diferentes localidades, fomentando un

mayor desarrollo de uno u otro lado. Ello significa que las acciones, políticas y contextos que se sucedieron en el tiempo acentuaron las diferencias entre los tres sectores nacionales.

A pesar de la implementación de numerosos proyectos de integración transfronteriza, el turismo contribuyó a la producción de espacialidades atravesadas por relaciones de poder asimétricas y desiguales, configurando centralidades y periferias. En la actualidad, el municipio de Foz de Iguazú desempeña un papel centralizador en la región turística, por la concentración de servicios ligados al sector terciario, la mayor participación del Estado, la capacitación de profesionales y las instituciones de educación superior, así como la diversidad de propuestas turísticas, colocando a este sector en ventaja sobre las demás localidades de la frontera (Souza, 2017). La mayor concentración de equipamiento, capacidades y servicios en esta localidad se superpone con su función de pivot en las relaciones tanto con Paraguay como con la Argentina, dada la actual configuración de los puentes internacionales. Foz de Iguazú presenta, además, un mejor desempeño de los indicadores socio-económicos. Allí, el turismo es una actividad relevante por su contribución al PBI local y a la generación de empleo, aunque no es la única (Dreyfus, 2007; Nodari, 2007). Por su parte, la localidad de Puerto Iguazú está situada en una de las áreas con menor desarrollo de la Argentina y subsiste en gran medida gracias al turismo, aunque la importancia que mantuvo a comienzos del siglo XX en relación a la infraestructura de servicios fue disminuyendo a lo largo de las décadas (Dreyfus, 2007; Cammarata, 2007). Ciudad del Este, en cambio, es un enclave comercial de gran relevancia para la economía paraguaya, aunque el turismo allí no constituye un aporte relevante al PBI y el distrito revela una situación de mayor deterioro social y menor desarrollo relativo respecto de sus vecinos (Dreyfus, 2007).

La situación del lado paraguayo no ha cambiado luego de la implementación de los diferentes proyectos antes reseñados. El Estado reconocía, en el año 2016, que

[...] a lo largo de las fronteras con Argentina y Brasil hay pocos productos turísticos con niveles de calidad y especialización a la altura de los países vecinos para ofrecer a los turistas extranjeros interesados en los atractivos naturales y culturales de Paraguay. Esta carencia de productos turísticos ha provocado que Paraguay tenga un posicionamiento débil en la región y que los turistas no permanezcan en el país. (BID, 2016)

Las vinculaciones existentes entre el sector brasileño y paraguayo están concentradas en el área comercial de Ciudad del Este, y no así en el distrito de Presidente Franco hacia el sur, donde se sitúan algunos de los sitios de atractivo que los proyectos de desarrollo turístico han buscado revalorizar. Las actuales visitas a este distrito por medio de embarcaciones es percibida de manera negativa por los actores paraguayos, ya que entienden que son los operadores de los países vecinos los que se benefician de la actividad y que “ni siquiera informan que se está visitando suelo paraguayo” (Servicio Nacional de Turismo de Paraguay, 2008). Las propuestas más recientes de construcción de nuevos puentes entre estos dos países han generado una serie de controversias en relación a su ubicación y al tipo de tránsito que habilitarían, dificultando su concreción (Diario La Jornada, 07/07/2016). Tampoco se han proyectado o realizado obras de infraestructura terrestre que conecten aquel sector paraguayo con el lado argentino, para fomentar el intercambio de visitantes entre ambas márgenes.

La relación entre el lado brasileño y argentino, por su parte, ha estado históricamente signada por la competencia en la producción de servicios turísticos y las facilidades de visita en los respectivos parques nacionales. En las últimas décadas, la ampliación de la red hotelera y los grandes emprendimientos inmobiliarios financiados por el

gobierno provincial del lado argentino generó una preocupación en el sector hotelero brasileño por la posible migración de sus huéspedes (Cardin, 2015). Ello da cuenta de las relaciones de competencia existentes dentro del mercado turístico en la triple frontera, que contribuyen a la reproducción de las asimetrías.

La fragmentación que se evidencia en esta triple frontera puede vincularse con las preguntas que se plantearon en el primer apartado, en referencia a qué se entiende por un desarrollo transfronterizo, equilibrado o equitativo en el marco de los procesos de valorización turística.

Las iniciativas de integración turística relevadas tuvieron una clara orientación discursiva hacia la reducción de las asimetrías que se evidenciaban en la frontera. En particular, se centraban en el lado paraguayo, el cual contaba con una menor afluencia de visitantes e infraestructura menos preparada para su recepción. En la retórica de los proyectos turísticos abundan nociones como contrabalancear, compartir, complementariedad, equilibrio, desequilibrio, desarrollo integrado, reducción de desigualdades, asimetría, integración simétrica, región integrada, desarrollo conjunto o desarrollo armónico.

No obstante, los significados y estrategias para alcanzar un desarrollo transfronterizo no son ejes de debate a la hora de pensar la definición de estos proyectos o políticas de integración turística. En ellos no se explicita si se busca un crecimiento proporcionado o equilibrado donde todos los sitios cuenten con una oferta equivalente de atractivos y de servicios, bajo los supuestos de la homogeneidad o la equiparación. O bien si se está buscando una atraktividad diferenciada a cada lado para generar el interés del cruce transfronterizo, bajo el fundamento de la diversidad, la diferenciación y la complementariedad de sus atractivos. Tampoco se plantea si se está considerando el desarrollo de servicios especializados a cada lado, para atender a distintos requerimientos según diferentes criterios, por ejemplo, segmentos de visitantes o tipos de servicio.

Aun cuando se promueve algún tipo de estrategia de equidad transfronteriza, esta no tiene un correlato en las obras y acciones definidas o implementadas. En gran parte de estos proyectos subyace la idea de que una mayor rapidez y cantidad de personas circulando propende a un mayor desarrollo turístico. Por lo tanto, se infiere que es preciso intensificar la articulación entre estos sitios para facilitar el cruce de personas y vehículos, agilizar trámites, reducir costos, eliminar trabas u obstáculos e incrementar la circulación. Las propuestas de intervención estuvieron orientadas principalmente a la construcción de infraestructura (puentes, caminos, senderos, centros de informe, instalaciones, teleféricos, paseos). Puede reconocerse como supuesto adicional la idea de que la infraestructura por sí misma habilitará una mayor circulación, así como una mayor cantidad de visitas. Se deduce que esta inversión promoverá un aumento cuantitativo de los visitantes, que es el objetivo específico de gran parte de las propuestas. En especial, se busca captar a los mercados internacionales, distantes o lejanos, para fomentar el ingreso de divisas al país.

Sin embargo, no queda claro de qué modo la construcción de infraestructura, el arribo de un mayor número de visitantes o la intensificación de la circulación pueden repercutir de manera favorable en la generación de mejores condiciones de vida para las poblaciones locales. Diferentes trabajos ha mostrado que una mayor fluidez en el paso de personas y vehículos no está necesariamente ligada a una mejora para las poblaciones locales ni contribuye a su desarrollo, y que las infraestructuras por lo general están orientadas a otorgar mayores facilidades para el transporte de carga y el comercio transnacional, no así a las comunidades que frecuentemente ven sus movibilidades restringidas a partir de la introducción de mayores controles (Tomasi y Benedetti, 2013; Trincheró y Leguizamón, 2008). Asimismo, depositaron una notable confianza en el mercado como responsable del desarrollo compartido, siendo el libre juego de la oferta y la demanda el que distribuirá a los turistas

(y por tanto los ingresos) equitativamente entre los tres sectores. De este modo, los proyectos implementados no han logrado incidir en la producción de una triple frontera más equitativa.

Diferentes autores señalan que en esta región predomina la planificación a nivel nacional y la duplicidad en las inversiones e infraestructuras a cada lado del límite (Santos y Rückert, 2014; Carneiro Filho, 2013). Las iniciativas locales –de carácter empresarial con apoyo gubernamental– tampoco han avanzado en la proyección de un desarrollo más equitativo para los tres sectores, con miras a una mejora real de las condiciones de vida de las poblaciones. Prima allí la individualidad y la competencia entre los países por sobre la complementariedad, lo que contribuye a la fragmentación del espacio y no así a una mayor integración entre ellos (Cadiz y Vargas, 2013).

## Reflexiones finales

Las diferentes iniciativas de integración turística que se desplegaron en la triple frontera de Iguazú desde la década de 1970 buscaron incidir en las formas que asumía el desarrollo turístico de esta región. Si bien estos programas estuvieron atravesados por argumentos en favor del desarrollo equitativo, las asimetrías regionales se han visto reforzadas a lo largo del tiempo, promoviendo centralidades y marginalidades. En los últimos años, el reconocimiento de las desigualdades existentes –incluso al interior de cada sector nacional de la triple frontera– da cuenta de una fragmentación socioeconómica creciente. Las propuestas de integración turística que pugnaban por un desarrollo equilibrado no lograron incidir en las relaciones transfronterizas en los sentidos propuestos. El turismo no se consolida como un factor de desarrollo equitativo, sino desigual. En este sentido, las propuestas de creación de un destino turístico



integrado en Iguazú encuentran importantes dificultades y limitaciones a partir de las asimetrías y relaciones de competencia, las tensiones y conflictos que producen una triple frontera fragmentada.

Souza (2017) sostiene que las desigualdades existentes exigen una política territorial que se oriente a la cohesión económica y social, a través de acuerdos supranacionales para una planificación integrada del desarrollo, en pos del mejor aprovechamiento de los recursos y la atenuación de debilidades administrativas, financieras, técnicas o económicas. Para el autor, se trata de una perspectiva de equidad política de Estado entre los tres países, concebida como una nueva lógica para intervenir en los territorios turísticos. Por su parte, Schweitzer (2009) señala que estas condiciones exigen la definición y aplicación de políticas específicas y localizadas, que se orienten en dirección del desarrollo territorial. Ello requiere el tratamiento integrado de la accesibilidad a los recursos turísticos, de la mejora del equipamiento y la integración de los circuitos, la disponibilidad de recursos humanos, de servicios de energía y agua, de viviendas y equipamientos. Sostiene que se necesitan medidas orientadas a canalizar de manera integrada las movilidades que, en sus distintas escalas, se realizan en este espacio fronterizo, apuntando a un mayor equilibrio en el aprovechamiento de los recursos y la eliminación o atenuación de los niveles de pobreza y exclusión.

Surge aquí el interrogante por la posibilidad de conseguir un desarrollo más equitativo a través del turismo si las propuestas siguen estando diseñadas desde los Estados centrales, interesados en incrementar las divisas extranjeras para resolver los problemas macroeconómicos, o por el sector empresarial, orientado principalmente a incrementar y concentrar los beneficios económicos. En este sentido, las dificultades en la implementación de proyectos turísticos transfronterizos no se vinculan necesariamente con un problema en las formas o formalidades de los mecanismos de articulación, o en sus contenidos programáticos. Parte

de las dificultades pueden vincularse con los supuestos y concepciones de partida, no siempre explicitados, que a la vez son orientados por las relaciones de poder que han definido las materialidades y sentidos de la transfronterización a partir del turismo.

Una visión alternativa para pensar políticas públicas para la integración y el desarrollo transfronterizo requiere partir de una perspectiva situada que considere críticamente los procesos históricos y sociales que construyen y definen las realidades específicas de cada frontera y el modo en que el turismo promueve, refuerza o transforma estas relaciones. Es preciso ponderar la capacidad de agencia y las relaciones de fuerza entre los distintos sujetos o colectivos como variables centrales en la producción de esta frontera como recurso para el turismo.

Aún quedan abiertas las preguntas que hilvanaron este capítulo: qué significa el desarrollo transfronterizo, en qué sentido la integración transforma la noción de desarrollo o promueve su concreción, y de qué modo la valorización turística puede contribuir a ello. Se requieren mayores indagaciones que examinen desde qué perspectivas se piensa el desarrollo transfronterizo, quiénes construyen esta categoría y le dan contenido, cuál es la participación de las diversas comunidades fronterizas locales en la definición de estas propuestas, en qué sentido cada una de estas iniciativas contribuiría a una mejor calidad de vida para ellas, y de qué modo este desarrollo puede ser efectivamente integrado, compartido, concertado o equilibrado.

## Bibliografía

- Cadiz, A. I. y Vargas, C. (2013). “¿Fragmentación o integración? Desafíos para el desarrollo turístico en un espacio tripartito: Argentina-Brasil-Paraguay”. III Jornadas “Turismo y desarrollo”, La Plata, 4 y 5 de noviembre.

- Cammarata, E. B. (2007). "Las fronteras en el contexto modernidad-mundo. El turismo como eje de desarrollo e integración regional". I Fórum Internacional De Turismo Do Iguassu, Foz do Iguacu, 27 al 30 de junio.
- Capanegra, A. (2010). "El desarrollo turístico como estrategia política del estado: De la política en turismo a la política turística. Argentina 1900-1975". *Aportes y Transferencias*, 14(1), 23-42.
- Cardin, E. G. (2015). *A expansão do capital e as dinâmicas das fronteiras*. Anhangabaú: Paco Editorial.
- Carneiro Filho, C. P. (2013). *Processos de Transfronteirização na Bacia Do Prata: A Tríplíce Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai* [Tesis doctoral]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Dreyfus, P. (2007). "La triple frontera: Zona de encuentros y desencuentros". En Hofmeister, W., Rojas, F. y Solis, L. G., *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos* (tomo I, pp. 105-133). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Ferreira Cury, M. F. y Fraga, N. C. (2013). "Conurbação Transfronteiriça e o Turismo na Tríplíce Fronteira: Foz Do Iguacu (Br), Ciudad Del Este (Py) e Puerto Iguazú (Ar)". *Rosa dos Ventos*, 5(3), 460-475.
- García Delgado, D. y Chojo, I. (2006). "Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 7, 119-152. <http://dx.doi.org/10.14409/da.v1i7.1208>.
- Nodari, M. Z. (2007). *As contribuições do turismo para a economia de Foz do Iguacu* [Tesis de Maestría]. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Nogueira, C. R. y Burkhard, D. (2008). "Políticas públicas de turismo para o desenvolvimento local/regional das Missões Jesuítico-Guarani". *Revista Eletrônica de Turismo Cultural*, 2(2), 1-32.
- Oddone, C. N. (2008). *La red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: Instituto

de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.

- Rhi Sausi, J. L. y Oddone, C. N. (2010). "La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR". *Tendencias*, 11(2), 131-159.
- Santos, C. R. y Rückert, A. (2014). "Turismo, fronteira e território: Uma análise do território transfronteiriço missioneiro". *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território* (pp. 1105-1116). Porto Alegre/Rio de Janeiro: Letra1/REBRAGEO.
- Schweitzer, A. (2009). "Dinámicas espaciales y territorios de la integración en las fronteras del Iguazú". En M. Guibert (Ed.), *Le bassin du Rio de la Plata: Développement local et intégration régionale* (pp. 313-330). Toulouse: Presses universitaires du Mirail-Toulouse.
- Souza, E. B. C. (2017). O turismo como integrador regional em cidades trigêmeas: Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este Paraguai e Puerto Iguazú (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(2), 355-371. <http://dx.doi.org/10.15446/rcdg.v26n2.56843>.
- Tomasi, J. y Benedetti, A. (2013). "Territorialidades multiescalares. El Paso de Jama y el eje de capricornio, vistos desde un pueblo de pastores puneños (Susques, Jujuy, Argentina)". En Nicoletti, M. A. y Núñez, P. (Eds.), *Araucanía-Norpatagonia: La territorialidad en debate. Perspectivas ambientales, culturales, sociales, políticas y económicas* (pp. 14-32). San Carlos de Bariloche: Universidad Nacional de Rio Negro-IIDyPCa.
- Trincheró, H. H. y Leguizamón, J. M. (2008). "Fronteras de la Integración: Impactos sociales de la inversión pública y los programas de desarrollo en la cuenca del río Pilcomayo". En H. H. Trincheró y E. Belli (Eds.), *Fronteras del desarrollo: Impacto social y económico en la cuenca del río Pilcomayo* (pp. 19-40). Buenos Aires: Biblos.

- Valenciano, E. O. (1991). “La integración fronteriza: Una herramienta revalorizada en la cooperación regional”. En Valenciano E. y Drosdoff, M. E. (Eds.), *Nuevas perspectivas de las fronteras latinoamericanas. Lecturas sobre temas seleccionados* (pp. 1-19). Buenos Aires: BID-INTAL.
- Valenciano, E. y Drosdoff, M. E. (Eds.) (1991). *Nuevas perspectivas de las fronteras latinoamericanas. Lecturas sobre temas seleccionados*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Valenciano, E. y Ganster, P. (Eds.). (1992). *La integración fronteriza en los acuerdos de libre comercio*. Memoria del Workshop “El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos y Repercusiones en la Frontera”. Buenos Aires: BID-INTAL.

## Fuentes de información

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Documento de Cooperación Técnica. PR-T1222. Apoyo a la Preparación de un Plan de Desarrollo para el Turismo Fluvial Sostenible en la Región Fronteriza. Recuperado de <https://bit.ly/3qIEkdj> (consulta: 08/11/2019).
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina. (1991). Relevamiento de iniciativas de integración fronteriza Argentina y países limítrofes. Informe. Recuperado de <https://bit.ly/3gx5vTO> (consulta: 08/11/2019).
- Declaração de Intenções Tripartite do Iguaçú. (1989). “Ata de reunião dos prefeitos municipais de Foz de Iguaçú, no Brasil, de Puerto Franco, no Paraguai, e de Puerto Iguazú, na Argentina, e dos cónsules creditados na região da confluência dos rios Iguaçú e Paraná”. Recuperado de <https://bit.ly/3gzELly> (consulta: 07/09/2020).

- Diario La Jornada. (07/07/2016). “Franqueños temen que se cambie lugar del segundo puente ante declaración de interés nacional al Proyecto Aguas Grandes”. Recuperado de: <https://bit.ly/3s2nsib> (consulta: 07/09/2020).
- Diario Vanguardia. (08/07/2016). “Ante polémica, aclaran que Aguas Grandes proyecta un puente en Presidente Franco”. Recuperado de <https://bit.ly/37R1jue> (consulta: 07/11/2019).
- Fundación Moisés Bertoni. (s.f.). “Monumento Científico Moisés Bertoni”. Recuperado de <https://bit.ly/3oTaliz> (consulta: 10/06/2020).
- Grupo Mercado Común. (1997). Resolución 41. “Polo Turístico Internacional Iguazú”. Recuperado de <https://bit.ly/2W2OXto> (consulta: 31/05/2019).
- Grupo Mercado Común. (2015). Resolución 59. Subgrupo de Trabajo Sobre Integración Fronteriza (RE/59/2015/GMC). Recuperado de <https://bit.ly/3gHaukP> (consulta: 19/8/2020).
- Instituto para la Integración de América Latina. (1976a). Proyecto desarrollo turístico área internacional Iguazú – Misiones Jesuíticas. Metodología y Modelo Matemático Para la Evaluación del Proyecto de Turismo Integrado de las Cataratas del Iguazú y las Misiones Jesuíticas. Estudio metodológico. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/33XJzvW> (consulta: 24/07/2018)
- Instituto para la Integración de América Latina. (1976b). Proyecto desarrollo turístico área internacional Iguazú – Misiones Jesuíticas. Ordenamiento del Medio Ambiente físico e Infraestructura Urbana Cataratas del Iguazú y Misiones Jesuíticas. Informe Preliminar. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/33XJzvW> (consulta: 24/07/2018).
- Instituto Pólo Internacional Iguassu. (1996). “Ata de constituição”. Recuperado de <https://bit.ly/2LpFsCy> (consulta: 07/09/2020).

- Instituto Pólo Internacional Iguassu. (2014). “Estatuto do Instituto Pólo Internacional Iguassu”. Recuperado de <https://bit.ly/3qK1lfW> (consulta: 07/09/2020).
- Parlamento Mercosur. (06/10/2009). “Proyecto de integración ‘Proyecto Aguas Grandes’”. Recuperado de <https://bit.ly/3oB84H2> (consulta: 07/09/2020).
- Polo Iguassu. (s.f.). “Sobre o Instituto”. Recuperado de <https://bit.ly/3mfdupX> (consulta: 07/09/2020).
- Primera Edición. (30/09/2013). “Proyecto turístico trinacional se presentó formalmente en Asunción”. Recuperado de <https://bit.ly/3qVD72y> (consulta: 07/09/2020).
- Projeto Iguassu. (s.f.). “Quem Somos”. Recuperado de <https://bit.ly/341ozoi> (consulta: 07/09/2020).
- Reunión Especializada de Turismo. (1999). Acta N° 01/99. XXIX Reunión Especializada de Turismo. MERCOSUR. Recuperado de <https://bit.ly/3m5gEwb> (consulta: 19/08/2020).
- Reunión Especializada de Turismo. (2003). Acta N° 01/03. XXXV Reunión Especializada de Turismo. MERCOSUR. Recuperado de <https://bit.ly/3m5gEwb> (consulta: 19/08/2020).
- Reunión Especializada de Turismo. (2008). Acta N° 02/08. XLVI Reunión Especializada de Turismo. MERCOSUR. Recuperado de <https://bit.ly/3m5gEwb> (consulta: 19/08/2020).
- Reunión Especializada de Turismo. (2011). Acta N° 01/11. LII Reunión Especializada de Turismo. MERCOSUR. Recuperado de <https://bit.ly/3m5gEwb> (consulta: 19/08/2020).
- Servicio Nacional de Turismo de Paraguay. (2008). Proyecto de “Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Integrada Iguassu-Misiones, Atractivo Turístico del Mercosur”. Informe presentado al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (25/01/2008). Recuperado de <https://bit.ly/39WbgZX> (consulta: 07/09/2020).

Unidad Temática de Integración Fronteriza. (2015). Ata da Reunião. Mercociudades. Porto Alegre, Brasil, 25 de septiembre de 2015. Recuperado de <https://bit.ly/3ndlTlS> (consulta: 18/08/2020).



# Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades

MARIANO PAULUK<sup>1</sup>

## Introducción

Junto a expertos de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes logramos desarrollar, en un plazo de diez años, dos planes estratégicos en la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay. El primero<sup>2</sup> fue realizado en el año 2010 bajo la coordinación de Daniel Cravacuore, director de aquella Unidad, y estuvo enfocado en la localidad correntina de Monte Caseros (Argentina).<sup>3</sup> Definir los lineamientos estratégicos que orienten a este municipio hacia el desarrollo productivo fue el principal objetivo de esta labor. Trabajamos con los actores del territorio en cuatro talleres participativos que buscaron complementar la información secundaria relevada para esta localidad, con el fin de alcanzar un diagnóstico que nos permita potenciar el desarrollo local a partir de una serie de políticas derivadas de este Plan. Los dos primeros talleres procuraron promover la participación de los vecinos en la construcción del diagnóstico y la elaboración de las propuestas. En

---

<sup>1</sup> Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>2</sup> Para mayor información de la metodología y resultados consultar el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros. Se encuentra disponible en el sitio web del Ministerio del Interior: <https://bit.ly/2MXMrDw>.

<sup>3</sup> Financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la tarea se llevó adelante a través de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación.

el tercero, presentamos los resultados preliminares y expusimos las conclusiones con el fin de validar su contenido, tanto en el análisis como en las propuestas.<sup>4</sup> La invitación para la constitución de las mesas fue pública, pero en los dos primeros casos<sup>5</sup> agrupamos a los participantes para trabajar por separado con las comisiones barriales, los productores, los funcionarios públicos y los emprendedores. Todo este trabajo ocupó la segunda mitad del año 2010 y durante ese tiempo visitamos cinco veces el municipio para realizar el trabajo de campo.

El segundo plan estratégico fue diseñado y codirigido por el autor de este capítulo, pero su finalización formal es muy reciente y aún no fue publicado.<sup>6</sup> En contraste con el primero, se enfocó en tres ejes de trabajo: sumar a las ciudades vecinas de Barra do Quaraí y Bella Unión; incluir a las escuelas y a los institutos de formación docente como agentes principales de los procesos de desarrollo; y diseñar un dispositivo de implementación para el largo plazo en el que las universidades de los tres países tengan un destacado protagonismo. Con el fin de plantear una estrategia de desarrollo conjunto, fue necesario agilizar el diálogo entre los actores de los tres municipios. Para hacerlo, se aplicó una metodología de implementación ágil en función de cómo reaccionaron los actores al proceso. A diferencia de un proyecto de investigación regular donde el investigador y la universidad observan como participantes ajenos y pasivos al proceso político local, las actividades y objetivos propuestos en esta iniciativa posicionaron a la universidad en un rol activo que buscó orientar las relaciones entre los actores. Los mayores desafíos para una experiencia de este

---

4 La información relevada fue obtenida de: INDEC, Dirección de Estadísticas de la Provincia de Corrientes, documentos provistos por la Municipalidad y cámaras de productores, talleres participativos, encuestas y entrevistas realizadas a funcionarios, empresarios y productores de la región.

5 Realizados en los meses junio y octubre.

6 En el año 2017 obtuvo financiamiento de la Universidad Nacional de Quilmes, el cual garantizó su ejecución hasta el mes de marzo del año 2020.

tipo son políticos más que científicos. Implican sumar las voluntades de las partes involucradas y lograr los acuerdos multinivel necesarios para alcanzar el objetivo propuesto. Esa complejidad requirió una metodología temporalmente superior a la formalización y financiamiento del Plan, porque los tiempos políticos del territorio son distintos a los de un proyecto académico de investigación. La estrategia es anterior y posterior a la propia vigencia formal del Plan. Este proyecto fue presentado y aprobado luego de haber participado del encuentro organizado por el Pro-Comité Trinacional de Frontera<sup>7</sup> en la ciudad de Bella Unión (Uruguay), en septiembre del año 2017. Allí quedó manifiesta la voluntad de los tres intendentes de trabajar en conjunto. También la Universidad Nacional de Quilmes, entre muchos otros actores, confirmó su interés de participar en este proceso de integración al enviar al Subsecretario de Planificación y Relaciones Internacionales.<sup>8</sup> Esto fue reforzado el 16 de noviembre del mismo año, al firmarse el documento en el cual las ciudades que conforman esta triple frontera se reconocieron como Ciudades Hermanas (Ley Municipal 1855, 2017). Por lo tanto, el Proyecto de Investigación Orientado a la Práctica Profesional “Promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza: Desarrollo del Plan Estratégico

---

<sup>7</sup> Hasta ese momento el Comité Trinacional era legítimo, pero no se encontraba formalizado. Este encuentro fue el inicio de una gestión orientada a solicitar el reconocimiento por parte de los tres países.

<sup>8</sup> En ese encuentro participaron 101 personas (44 de Brasil, 29 de Argentina, 28 de Uruguay), de 16 ciudades (8 de Brasil, 4 de Argentina, 4 de Uruguay), 52 instituciones y los tres intendentes de los municipios que componen la triple frontera. Allí se destacó la importante participación de instituciones educativas. De Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Avellaneda, ISFF Dr. Ramón Cárcano, Centro Regional Universitario de Monte Caseros, Instituto Superior de Formación Docente, Escuela Ramón J. Cárcano. De Brasil: Universidad Federal de la Pampa (UNIPAMPA), Instituto Federal Farroupilha, Coordenadoria Regional de Educação do Rio Grande Do Sul, Escola Estadual Nilza Correa Pereira, Escola Municipal 22 de Outubro. De Uruguay: Universidad del Trabajo de Uruguay - UTU Bella Unión, Inspección Región Norte, Liceo 1 y Liceo 2.

de la Triple Frontera entre Brasil, Uruguay y Argentina” fue aprobado sobre estos avales.

Una vez aprobado ese financiamiento, buscamos que los municipios formalicen específicamente y ratifiquen el deseo manifiesto en el encuentro del año 2017. En primer lugar, conseguimos por unanimidad la aprobación de la Cámara de Vereadores de Barra do Quaraí. Luego de presentarlo en Bella Unión, también logramos el acompañamiento del Intendente y los concejales de este municipio, evidenciado en la publicación que hicieran oficialmente desde este gobierno local. Sin embargo, las relaciones políticas entre los actores del lado argentino y nuestra continuidad a lo largo de dos gobiernos totalmente opuestos nos dificultaron demostrar nuestra imparcialidad en las cuestiones partidarias locales. En un primer encuentro, el municipio de Bella Unión convocó a los intendentes y concejales de los tres municipios para conseguir el apoyo necesario que le otorgue el aval político que requería esta iniciativa.<sup>9</sup> Este encuentro, realizado en el mes de abril de 2019, se enfocó primero en los intendentes, los concejales y los cónsules para luego avanzar con el resto de los actores del territorio.<sup>10</sup> Posteriormente, el 7 de junio, Barra do Quaraí realizó una nueva convocatoria abierta a más actores y la participación fue muy importante. Sin embargo, en ambos intentos no logramos la participación del municipio argentino. Hubo factores territoriales y extraterritoriales que entendemos pueden dar una explicación a este desencuentro pero que merecen una dedicación especial en un

---

<sup>9</sup> Allí participaron el prefecto de Barra do Quaraí y el alcalde de Bella Unión, junto a una parte de sus respectivos concejales. También participaron otros miembros del poder ejecutivo local, el Cónsul Uruguayo a quien le correspondía Barra do Quaraí y el Cónsul Brasileño a quien le correspondía Bella Unión.

<sup>10</sup> Solo para alimentar la complejidad de este territorio, agregamos que buscamos juntar a los 6 cónsules que representan a las 3 cancillerías correspondientes a los tres países. Son dos por país. Cada uno de ellos representa al suyo en el Estado correspondiente al país limítrofe.

próximo trabajo porque es la parte más interesante de todo el proyecto: el comportamiento de y entre los actores.<sup>11</sup>

Para lograr un diagnóstico adecuado al nuevo Plan, la investigación que realizamos avanzó sobre el análisis territorial a partir de información obtenida en el Plan Estratégico de Monte Caseros, las fuentes oficiales de estadística de Brasil y Uruguay, los documentos obtenidos de las Actas creadas en los mencionados encuentros, las declaraciones de los intendentes en los medios locales, los talleres realizados en el marco de otros proyectos implementados de forma simultánea y las entrevistas realizadas con algunos actores principales del territorio, que debieron interrumpirse por la actual pandemia pero que serán parte del documental que estamos filmando.<sup>12</sup> Durante el tiempo que duró formalmente la implementación del Plan se realizaron aproximadamente diez viajes en los que gestionamos simultáneamente siete proyectos, cuya articulación y secuencia buscaron converger hacia un mismo objetivo: la integración regional. A partir de la experiencia obtenida en el primer Plan Estratégico, buscamos alterar la forma en la que se piensa y se habita la frontera a través de proyectos sostenidos sobre lo cultural, lo educativo, lo social y lo político, con el fin de consolidar, a futuro, un espacio económicamente integrado.

En ese proceso de implementación logramos construir redes de relaciones transfronterizas e interinstitucionales

---

11 En septiembre del año 2019, una secuencia de eventos locales y extra-locales llevaron a la suspensión de la implementación del Proyecto que finalizó formalmente en el mes de marzo del año 2020, cuando obtuvimos una evaluación satisfactoria. Sin embargo, esta iniciativa es anterior y posterior a la existencia del Proyecto en sí, y la idea básica que lo sostiene es que los procesos de integración deben avanzar independientemente de las voluntades individuales de quienes participamos del proceso. Actualmente, dos proyectos financiados por la misma Universidad hasta el año 2021 sostienen los lineamientos estratégicos que hasta aquí desarrollamos.

12 Proyecto de extensión universitaria aprobado por la Universidad Nacional de Quilmes en el año 2017, con financiamiento hasta el 2021. Dirigido por Mariano Pauluk, este documental busca mostrar a la región desde una visión transfronteriza.

que nos facilitaron los apoyos y los recursos para alcanzar metas cada vez más complejas. La ejecución de los distintos proyectos nos enfrentó con los obstáculos que aparecen al momento de promover actividades de integración. Esas problemáticas fueron incorporadas en la formulación de los proyectos sucesivos y de este modo logramos prevenirlos, resolverlos o evitarlos en subsiguientes momentos. Ese aprendizaje dinámico e interactivo entre lo teórico-conceptual y lo empírico nos devolvió un mejor y mayor conocimiento de la dinámica social del espacio. Observamos el comportamiento de los actores, los intereses que intervienen, la posición que adopta cada uno y las razones de la desintegración. Al forzar el proceso, la tensión producida permitió identificar en los hechos qué y quiénes –más allá del discurso– accionan en favor o en contra de la integración, o bien permanecen neutrales. A partir de esto, entendemos que es posible plantear una estrategia de integración más amplia y ambiciosa, porque pudimos construir una visión del territorio mucho menos incompleta, más compleja e integral que aquella que tuvimos al inicio de todo el proceso.

Impulsamos una dinámica de interacción multiactoral en diferentes niveles y transformamos el territorio en un laboratorio de políticas públicas en el que estudiamos, analizamos, planificamos e intervenimos en la realidad regional. De allí, sintetizamos proyectos que parten de problemáticas compartidas en otras regiones de las zonas de frontera, que pretenden dar respuesta a partir de iniciativas genéricas adaptables a las necesidades de cada lugar. Partimos de un diagnóstico que intenta interpretar las realidades de distintos municipios de frontera, los problemas derivados de la desintegración y de los beneficios de integrarse para dar respuesta a problemas comunes y pensar de forma integral el espacio.

El presente trabajo se enfoca en explicar nuestra experiencia durante los últimos diez años en este territorio, pero con énfasis en los últimos tres. Se estructura sobre

una de las principales conclusiones que parten de lo hasta aquí expuesto y que se relaciona con el rol político de las universidades en la integración y el desarrollo de las zonas de frontera a largo plazo. En los siguientes cinco apartados buscamos ubicar al lector geográfica, conceptual y teóricamente en el lugar, a partir de una perspectiva orientada desde el lado argentino. Primero, describimos el territorio para mostrar las dificultades que existen para transitar y habitar esta frontera de forma integrada. Luego, explicamos cómo esa misma descripción se hace más compleja cuando se incluye la frontera, en tanto que este elemento condiciona las dinámicas sociales dentro del espacio y se convierte en un obstáculo estructural para el desarrollo. El siguiente apartado se enfoca en destacar la importancia de integrar esta región para promover su desarrollo. Seguidamente, explicamos por qué el contexto global exige un replanteo del concepto de Estado y de frontera para lograr políticas públicas más eficaces. Finalmente, argumentamos por qué las universidades y las escuelas deben tener un rol protagónico en el diseño de esas políticas. En conjunto, este artículo propone diseñar políticas de integración y desarrollo para las zonas de frontera en las cuales las universidades y las escuelas tengan un rol protagónico en el largo plazo. A partir de esto, pretendemos justificar la necesidad de crear una agencia interuniversitaria para la integración y el desarrollo de las zonas de frontera a partir de la cual se consoliden los procesos de integración que requieren continuidad e independencia de las voluntades individuales de los actores involucrados.

## **Descripción del territorio**

La triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay está conformada por tres localidades de tres países vecinos: Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión

(Uruguay). Como espacio fronterizo comparten una historia, costumbres y culturas muy similares pero diferentes. Desde los aspectos productivos, las tres localidades están orientadas a actividades agrícola-ganaderas, pero su economía tiene un importante componente formado por los agentes del Estado, el comercio local y marginalmente por la industria.

En Monte Caseros, los cítricos, la forestación, el arroz y la miel son los cuatro productos más importantes (Cravacuore, Pauluk y Rosbaco, 2011). En Bella Unión la actividad productiva también gira en torno al sector agrícola-ganadero en el cual se destaca el azúcar. Este producto caracterizó históricamente a esta localidad y resalta su importancia a partir de una importante industria de biocombustibles (ALUR) (Barrenechea, Rodríguez y Troncoso, 2008). En el caso de Barra do Quaraí, la producción ganadera y agrícola son las dos fuentes principales de producción (SEBRAE, 2020).

En conjunto, se evidencia una notable complementación entre estos tres municipios que conforman el punto geográfico de encuentro a partir del cual podemos describir y explicar gran parte de los factores que condicionan su desarrollo. Esto, como veremos, tiene numerosas implicancias. Es una región compleja porque, al ser fronteriza, tiene contradicciones que son parte del mismo territorio. Posee una ubicación geográfica estratégica y eso la convierte en un área con una enorme potencialidad económica pero, a la vez, diferentes elementos históricos y políticos obstruyeron sus posibilidades de avanzar en procesos de integración que permitan aprovechar mejor los recursos.

Una mirada externa y en perspectiva sugiere que es un lugar con fortalezas, con oportunidades, con una valiosa interculturalidad, con posibilidades muy amplias de intercambio y unidad, donde las fronteras se unen con lazos de hermandad e historia y construyen una identidad territorial que va más allá de la nación. Presentado así, es un lugar con posibilidades únicas de desarrollo. Sin embargo, la distancia



que poseen respecto de las principales ciudades no logra ser compensada por la cercanía que tienen entre sí. Otras perspectivas sobre la frontera y el territorio la entienden como una zona de peligros y de riesgos porque pertenece a la Zona de Seguridad de Frontera (Argentina).<sup>13</sup> Esto implica que estas localidades quedan dentro de un área que posee una política diferenciada, condicionando las posibilidades de desarrollo por cuestiones de seguridad nacional. La solución que aquí se plantea es diseñar políticas de integración y estrategias de desarrollo que partan de un concepto de frontera y de Estado que permita pensar y actuar sobre el territorio de una forma integrada para poder alcanzar resultados más efectivos.

Monte Caseros se encuentra aproximadamente a unos 400 kilómetros de la ciudad de Corrientes (capital provincial) y a 550 kilómetros de distancia de la ciudad Buenos Aires. Su proximidad con las ciudades vecinas de Brasil (Barra do Quaraí a 8 kilómetros aproximadamente) y de Uruguay (Bella Unión a unos 1000 metros en línea recta cruzando el río Uruguay) es un aspecto destacable porque su estrecho distanciamiento geográfico define el espacio y todo lo que allí se representa. En principio, esto nos indicaría que tienen muchas cosas en común y estrechos lazos pero esto no ocurre. Si bien se realizaron muchos esfuerzos para avanzar en un proceso de integración regional, las relaciones entre estas ciudades están condicionadas por las fronteras que limitan sus posibilidades de habitar y pensar el desarrollo del espacio de una forma más amplia. La relación es más dinámica y estrecha entre Barra do Quaraí y Bella Unión, debido a la existencia de un puente que agiliza el comercio y promueve una mayor interdependencia político-electoral que provoca una mayor interacción entre los dos gobiernos locales.

---

<sup>13</sup> Faja de Frontera (Brasil) y Zona Fronteriza (Uruguay).

En Bella Unión, la única ciudad uruguaya que limita con la República Argentina y con la República Federativa del Brasil, las referencias a la frontera son parte de la vida cotidiana. A primera hora de la mañana es habitual escuchar a los bellaunionenses preguntando cómo está la pasada hacia las ciudades de Monte Caseros o Barra do Quaraí, en territorio argentino y brasileño respectivamente; qué y cuánta mercadería se puede traer hacia Bella Unión, si el río Uruguay está crecido, si hay lugar en la lancha que une las costas uruguaya y argentina, o si los inspectores de la aduana están controlando los ómnibus que van hacia la Barra. (Merenson, 2007:1)

Actualmente, Bella Unión cuenta con seis tiendas comerciales exentas de impuestos (*free shops*) en las cuales pueden comprar argentinos y brasileños. Barra do Quaraí también abrió recientemente su primera tienda, habilitada bajo el mismo marco legal. Estas tiendas explican, en gran medida, la dinámica social en la frontera. Una parte de la movilidad dentro del espacio es provocada por los precios relativos de los productos importados y otros de origen nacional. El comportamiento irregular de ese flujo local está relacionado, principalmente, con la ausencia de una coordinación de políticas macroeconómicas dentro del MERCOSUR.<sup>14</sup> Por lo anterior, la gran mayoría de los viajes que hacen argentinos hacia Bella Unión y Barra do Quaraí tiene una explicación comercial minorista que persigue las ventajas cambiarias para comprar productos importados o bienes elaborados en Brasil como calzado y textiles.

Para cubrir esa demanda, existe un servicio de lancha colectivo al cual refiere Merenson (2007) en la cita anterior. La tarifa de ese transporte es muy alta para hacerlo con frecuencia, pero el costo se diluye con la diferencia que los usuarios obtienen al pagar menores precios en los mencionados comercios uruguayos. En los últimos años, la crisis

---

<sup>14</sup> Esto explica por qué es muy difícil dentro del MERCOSUR, pero particularmente en esta región, pensar en una integración de las cadenas de valor transfronterizas.

económica y la alteración de los tipos de cambio provocaron un encarecimiento de los productos para los argentinos. Esto disminuyó considerablemente el flujo de personas hasta el punto de poner en riesgo el funcionamiento del servicio de transporte entre Argentina y Uruguay.

Si describimos la experiencia de hacer esta travesía, el primer problema que encontramos para dinamizar la forma en la que se habita la frontera es que, si el cruce no persigue fines comerciales, aquel costo queda hundido. Por lo tanto, cualquier iniciativa cultural, educativa, deportiva o social que intente llevarse adelante para promover la integración, encuentra un primer obstáculo. Si esa iniciativa incluye trasladar menores de edad, debe sumarse el costo de la autorización de los padres a través de un escribano público o un juez de paz. Solo queda esperar que haya lugar en la lancha y programar todo para que sea en los días y horarios disponibles del transporte y en el horario habilitado por el personal de migraciones de ambas costas del río Uruguay. Al ser un cruce vecinal, todas las personas que quieran cruzar deben hacer el trámite migratorio correspondiente de ambos lados porque no hay un control integrado. Por esto, las personas llegan una hora antes para poder realizarlo, lo cual eleva aún más el costo económico.

Los obstáculos persisten y dependen siempre de las condiciones climáticas. Si, por las lluvias al norte, aumentan los caudales del río Uruguay, la represa de Salto Grande cierra preventivamente sus compuertas con el fin de evitar la inundación de las ciudades que se encuentran al sur en un nivel más bajo. Cuando éstas se cierran, la cola del lago de esa represa llega a afectar a esta región de la triple frontera.<sup>15</sup> Además de provocar diferentes niveles de daños materiales en las localidades, genera que Prefectura no autorice la navegabilidad y por eso la lancha no puede cruzar. Pero,

---

<sup>15</sup> Esta represa compensa a la región con regalías que son producto de la venta de energía. Pero la complejidad de este tema y la sensibilidad política que tiene merecen un trabajo específico.

independientemente del nivel del agua, el viento o la lluvia también son factores que pueden postergar el cruce. Además, el Paso Fronterizo no está habilitado los fines de semana. Esto provoca que sea imposible cruzar legalmente, inclusive en una lancha privada. En caso de querer hacerlo, debe presentarse un pedido de autorización a la Prefectura Argentina con mucha anticipación para que habilite el Paso durante estos días.

Con lo escrito hasta aquí queremos mostrar que cualquier actividad cultural, educativa, política, económica, comercial, social, o deportiva que se busque programar queda sujeta a: los costos, días y horarios del transporte, las autorizaciones, la disponibilidad de prefectura y migraciones, las lluvias, los vientos, la altura del río Uruguay y la reacción de la represa de Salto Grande. Por lo tanto, todo esto dificulta y desanima avanzar sobre cualquier actividad que implique movilizar demasiados recursos (que son las de mayor impacto). Lo más curioso de esta travesía es que cruzar de una orilla a la otra es un viaje de unos mil metros. Si fracasara el intento de cruzar en lancha, debería hacerse en un automóvil. Para lograrlo desde el lado argentino, primero hay que hacer treinta kilómetros para llegar hasta la ruta nacional N°14 y luego ir, hacia el norte, hasta el puente que une Paso de los Libres (Corrientes, Argentina) con Uruguayana (Río Grande del Sur, Brasil), para luego poder ir hacia el sur nuevamente hasta Barra do Quaraí, primero, o Bella Unión, después. La otra alternativa es dirigirse al sur una vez que llegamos a la salida de Monte Caseros, sobre la ruta nacional N°14, hasta la altura del puente que une la ciudad de Concordia (Entre Ríos, Argentina) con la ciudad uruguaya de Salto, para luego volver a ir hacia el norte, del lado de Uruguay hasta Bella Unión, primero, o Barra do Quaraí, después. En cualquiera de las dos alternativas, son aproximadamente entre doscientos y trescientos kilómetros.

En el caso de poder cruzar con la lancha, al llegar al puerto municipal de Bella Unión debemos hacer el trámite en migraciones nuevamente y de ahí podemos acercarnos

a pie a la plaza principal. Desde allí, comenzamos a ver pequeños comercios y grandes tiendas comerciales (free shops). A partir de ese lugar es posible tomar un taxi que nos lleve a la localidad de Barra do Quaraí, ubicada a unos 7 kilómetros desde Bella Unión. En el trayecto, observamos que coincide con una zona semi-rural con casas pequeñas y humildes, entre las cuales nuevamente destacan dos de un total de seis impresionantes centros comerciales (free shops). Una vez que ingresamos en el puente internacional que une Bella Unión con Barra do Quaraí encontramos –de un lado y el otro– los controles fronterizos de ambos países. En nuestra experiencia personal, sin embargo, en ningún caso nos pidieron la documentación. No tuvimos que hacer ningún trámite migratorio. Luego de haber quedado nuestro registro como ingresantes a la localidad de Bella Unión (Uruguay) no quedan rastros sobre nuestro ingreso a Brasil. En este sentido, Merenson relata: “¿Viste? Cambiaste de país y ni te diste cuenta.”

Con esta frase pronunciada mientras cruzábamos en auto y a toda velocidad el Puente Internacional Quaraí, Adán buscó transmitir una percepción sumamente extendida entre los bellaunionenses. Me refiero a la idea que sostiene que las fronteras son imperceptibles, que no hay diferencias entre un lado y el otro, y que lo que separa la naturaleza con el cauce de los ríos no tiene correlato en las prácticas y costumbres de las personas que habitan en sus márgenes. Adán, un uruguayo nacido en Bella Unión hace casi cincuenta años –hijo de padre y madre brasileños–, que reside en Barra do Quaraí desde hace veinte años, se presenta a sí mismo como ejemplo de esta lectura que pretende resaltar una suerte de integración atemporal entre los habitantes de la frontera que antecedería a cualquier política estatal o proyecto regional. (Merenson, 2007:3)

Luego de la travesía que implicó cruzar el río Uruguay, el Cuareim –que separa Uruguay de Brasil– se atraviesa como si fuera una frontera seca, donde el cambio de país

solo se percibe cuando comenzamos a ver los carteles y a escuchar palabras en portugués. A pocos metros del puente comienza la calle principal de Barra do Quaraí, un municipio mucho más chico, donde se exponen comercios a lo largo de las seis cuadras que atraviesan el centro de una localidad que posee un total de cinco calles de ancho.

Con esta descripción de una experiencia regular queremos mostrar la rapidez con la cual se puede atravesar un territorio pequeño pero muy complejo y diverso. A la vez, buscamos exponer las dificultades que debemos superar para hacerlo. Estos aspectos dificultan las acciones orientadas a mejorar la dinámica social dentro de este espacio por, y más allá de, las cuestiones de infraestructura. A partir de esto, las estrategias que procuren alcanzar ese objetivo deben incluir en su diseño estas particulares características para superar las restricciones y avanzar sobre las potencialidades de desarrollo que derivan de los procesos de integración regionales. Hasta que no se construya el puente, el desafío es cómo promover la integración sin contar con infraestructura física necesaria.

### **La frontera como condicionante de la interacción social, cultural, educativa y política**

En el año 2010, comenzamos a trabajar en la localidad de Monte Caseros (Corrientes) para formular el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de esa localidad. Esa labor implicó la realización de un estudio del territorio que nos permitió alcanzar un diagnóstico. Este tuvo distintas etapas de recolección, relevamiento de información, análisis y validación, dentro de las cuales, la más importante fue la realización de los talleres participativos en los que convocamos a los actores locales y la comunidad en general. Esta actividad tuvo el objetivo de promover su participación con el fin de incorporar su visión en el diagnóstico y en la

construcción de las propuestas. De este modo, buscamos que la implementación de las políticas derivadas de este documento logre tener un efecto real al ser legitimadas por toda la comunidad. Finalmente, alcanzamos los objetivos previstos en el proyecto original y pudimos publicarlo al siguiente año.

Durante los años siguientes continuamos vinculados con el territorio. Observamos que en ese lugar se podían hacer muchas cosas a partir de su ubicación geográfica y su capital social. Ambos elementos configuraban un escenario perfecto para pensarlo como laboratorio de políticas públicas. A partir de los resultados explícitos e implícitos de aquel Plan, presentamos algunos proyectos de extensión universitaria que, en articulación con instituciones y actores locales, tenían el objetivo de promover la integración regional. Con ese fin, tanto esos proyectos como las nuevas iniciativas se sostuvieron sobre tres pilares principales: (1) desarrollar proyectos transfronterizos que siempre tengan en cuenta a las otras localidades con el fin de promover la integración de los pueblos; (2) fortalecer la participación política de las escuelas, los profesores y los más jóvenes, su involucramiento en los problemas del territorio; (3) diseñar un dispositivo que garantice la implementación de proyectos de una forma continua a largo plazo con el objetivo de consolidar los procesos de integración regionales sobre las zonas de frontera (esta etapa comienza ahora).

Estos tres elementos no estuvieron previstos en el diseño del primer Plan y fueron incorporados en las justificaciones de los proyectos sucesivos que llevamos adelante a partir del año 2012. A partir de esto, comprendimos que el diagnóstico al cual habíamos arribado nos limitó la capacidad de diseñar políticas más efectivas. Era necesario repensar el diagnóstico y las políticas propuestas. En primer lugar, quienes participamos y coordinamos aquellos talleres de trabajo, en el marco de la metodología de formulación, no tuvimos en cuenta a las otras localidades de los países vecinos. Es decir que el Plan Estratégico

resultó extremadamente localista. Con el paso del tiempo comprendimos que era necesario pensar políticas territoriales transfronterizas que incluyeran, dentro de una estrategia conjunta, a los municipios que conforman esta triple frontera. El diseño original del primer Plan no contempló incluir a las ciudades de Brasil y Uruguay y luego, durante el proceso de formulación de ese documento, tampoco surgió la idea ni la necesidad de sumarlas. En segundo lugar, no convocamos a las escuelas, tampoco a los directivos, profesores y estudiantes. Nadie tuvo presente a las escuelas como un agente de desarrollo. Tampoco nosotros como consultores. Si, a largo plazo, quienes van a habitar el territorio son los más jóvenes, ¿por qué no incluir su participación en el diseño de ese lugar en el que ellos van a vivir? No visualizamos la importancia que tienen los profesores y los estudiantes en la planificación del territorio. Por último, tampoco diseñamos un dispositivo que garantice el cumplimiento de los lineamientos estratégicos allí definidos a largo plazo. Comprendimos que estos tres elementos estructurales son necesarios para promover la integración y el desarrollo de los municipios fronterizos.

En el primer caso, la pregunta es ¿por qué nadie tuvo presente a estas ciudades? AECID, UNTREF, Secretaría de Asuntos Municipales, los consultores locales y extra-locales, junto con los actores territoriales no incluyeron este aspecto en el diseño. No hay espacio aquí para responderlo completamente pero sí podemos mencionar que se relaciona en parte con la configuración del territorio; es resultado de la conformación de las fronteras que, paradójicamente, hoy limitan la forma de pensar la política y el desarrollo. Por lo tanto, es complejo pensar el Estado más allá de sí mismo. Se dificulta pensar y diseñar estrategias y políticas que partan de observar el territorio más allá de esos límites del Estado. Para esto, deberíamos revisar el concepto de frontera, siempre más cercano al límite jurídico político. La misma descripción de las Zonas de Seguridad de Frontera, para el caso argentino, limita las posibilidades de



trabajar políticas articuladas con los países vecinos. Además de ser una frontera estratégica en la que se encuentra un regimiento militar que evidencia la existencia de estas tres ciudades sostenidas sobre los pilares de la desconfianza, la cuestión electoral también es clave. Entre estas tres ciudades el padrón electoral está muy bien definido y dividido. Esto implica que las políticas que un intendente va a proponer se encierran dentro del lugar en el cual están sus electores. Las políticas de integración no suman votos.<sup>16</sup> Es necesario comprender que los problemas de gestión hacen que el gobierno local esté ocupado, en el corto plazo, con los problemas de su municipio. Además, el tiempo de duración de cada ciclo electoral es relativamente pequeño en términos históricos; tampoco devuelve resultados electorales plantear políticas cuyos efectos no se verán dentro del período de ejercicio de gobierno y que podrían beneficiar a habitantes de otro municipio. Entonces hay elementos políticos, geográficos y temporales que las excluyen de la agenda local.

Las políticas de integración y desarrollo efectivas requieren un largo plazo y esto implica una concentración especial que esté atenta a las cuestiones estructurales, así como una autonomía propia e independiente de los ciclos electorales. Por lo tanto, en esta región, incluir a la integración como un tema de Estado es aún más difícil. Estas tres ciudades conforman una frontera estratégica para los tres países. La instalación del Regimiento de Infantería Mecanizado Monte Caseros es un elemento importante para comprender la relevancia política que tiene este lugar desde principios del siglo XIX. Es por eso que planteamos el desafío que implica avanzar en políticas efectivas de integración en un espacio caracterizado originalmente por una

---

<sup>16</sup> Entre Barra do Quaraí y Bella Unión, la relación entre los actores políticos es más fluida debido a que hay mayor integración. Los habitantes de Barra do Quaraí compran y asisten al sistema de salud de Bella Unión mientras que los de esta ciudad uruguaya también hacen compras y alquilan casas del lado brasileño.

tensa desconfianza. Aquí, la desintegración es, desde la conformación de los Estados nacionales, una parte muy importante de la descripción del territorio.

Aquí no existe un documento de identidad integrado que entienda al ciudadano de la frontera independientemente del Estado en el que resida. Esto *particiona* electoral y políticamente el territorio e impide la articulación de políticas de largo plazo, frente a un ciclo electoral de cuatro años y cuyas rondas electorales están superpuestas. Es decir, en esta triple frontera siempre hay elecciones. Todos los años hay campañas electorales, tanto ejecutivas como legislativas, y esto dificulta la posibilidad de lograr la coincidencia de tres gobiernos orientados hacia la promoción de la integración. Sumado a todo lo anterior, hay un factor ideológico que deriva de cómo ese intendente o ese candidato piensa el Estado, la frontera, el MERCOSUR, la paradiplomacia, las relaciones internacionales y la geopolítica. Lograr una coincidencia temporal e ideológica entre los tres gobiernos locales nos deja la esperanza propia del azar.

Además de lo anterior, las políticas dirigidas hacia estos territorios surgen de una conceptualización basada a la prevención, al conflicto, al límite, al riesgo, al peligro de invasión. Esta idea que se construye sobre la frontera se relaciona con la construcción misma del Estado-nación y se fortalece con la creación de las Zonas de Seguridad. Esta visión proteccionista de la frontera deja al territorio, la región, la integración, el desarrollo y la cooperación en el marco de un discurso político y, en algunos casos, como argumento legislativo que no llega a materializarse en acciones reales de desarrollo regional. Como consecuencia, no se logra aprovechar las potencialidades que posee esta región a nivel transfronterizo.

A pesar de la mejora en las relaciones diplomáticas entre los países, aún hoy los Estados nacionales sostienen políticas que entienden a la frontera como un área de delincuencia, límite, invasión y peligro. Sin embargo, los mayores desafíos para los gobiernos no se encuentran en los

límites jurídico-políticos. Esta etapa del proceso de globalización se caracteriza por presentar nuevos y más complejos desafíos que solo pueden ser comprendidos y abordados desde una nueva mirada del Estado y las fronteras.<sup>17</sup> De lo contrario, la insistencia sobre las políticas de seguridad en los límites jurídico-políticos de los Estados nacionales desprenden diversas consecuencias: en primer lugar, descuida los principales problemas que caracterizan el proceso de globalización en la actual etapa; en segundo lugar, obstruye los procesos políticos de integración regional necesarios para dar respuesta a esos problemas; en tercer lugar, restringe las posibilidades de desarrollo de los municipios fronterizos y, como consecuencia, crea mejores condiciones para la pobreza, la desigualdad y por lo tanto el delito y la inseguridad.

Si partimos de otro concepto de Estado y de frontera, necesariamente cambia la forma en la cual observamos los procesos locales y entendemos cómo impactan localmente. Estos problemas, entre muchos otros, se relacionan con los incontrolables flujos de capitales financieros, la competencia entre los países para ofrecer mejores condiciones de acumulación que van en contra de la estabilidad y la calidad de vida de sus poblaciones, la manipulación de las elecciones a través de las redes sociales, el espionaje informático, el mercado negro a través de internet, la creación de polarizaciones sociales, las prácticas de precios de transferencia, la evasión impositiva, la destrucción de las estructuras productivas, la penetración cultural y comercial, la alteración de los gustos, de los hábitos, de las costumbres y de la identidad nacional. La interdependencia alcanza nuevos niveles,

---

<sup>17</sup> El discurso de la ministra de seguridad argentina Sabina Frederic durante la apertura del Consejo de Seguridad Interior del año 2020, nos ofrece al menos un marco discursivo favorable a un cambio de tendencia hacia cómo se entienden y se actúa sobre las fronteras. En ese discurso queda expuesta la relación entre un nuevo concepto de frontera, de Estado y, por lo tanto, de cómo se piensa y se actúa desde la política pública para promover el desarrollo.

en los cuales el gobierno no tiene jurisdicción estatal para resolver estos problemas.

Continuar con la misma visión del territorio nacional y del alcance del Estado nos abandona en un discurso cuyo argumento no se corresponde con la caracterización actual del proceso de globalización. De aquí se derivan políticas con dificultades para responder a aquellos desafíos y que, al mismo tiempo, perjudican y postergan el desarrollo de estas regiones. Esas mismas políticas que alejan a estos municipios del alcance de las políticas nacionales, tampoco facilitan las posibilidades de encontrar soluciones a nivel subnacional, en tanto que es un territorio en el cual intervienen fuerzas y normativas federales ancladas en aquel concepto original de frontera y de Estado, que se aleja de los procesos globales y también de las lógicas regionales que plantea el MERCOSUR. Como consecuencia de esto, la región queda atrasada y subdesarrollada respecto a otras de sus propios países, su población queda alejada de, y abandonada por, los gobiernos centrales. En esta configuración territorial tan particular conviven una estrecha proximidad geográfica y una profunda lejanía política con sus vecinos más cercanos que, en este caso, pertenecen a otros países. Esto dificulta la posibilidad de lograr una visión más amplia e integral del territorio, lo que nos impide diseñar políticas que alcancen la otra orilla.

Al pensar la línea fronteriza como una división entre diferentes países, las políticas de construcción de una identidad nacional, sobre todo desde la escuela, implican separar a sus habitantes desde lo cultural, lo educativo y lo simbólico. Esto crea una situación muy especial en estos territorios, donde la proximidad geográfica se contrapone con su autopercepción e identificación territorial dentro de uno u otro Estado. Desde esta misma construcción social de la frontera, el territorio queda dividido y eso expone la forma en la que se piensa y se habita el espacio. Esas políticas de integración nacional provocan una desintegración regional en estos territorios y por eso resulta difícil superar

esa división. Por otra parte, esas mismas políticas culturales, sociales y educativas orientadas hacia adentro de las fronteras quedan desconectadas de las transformaciones que la tecnología provoca en los procesos de aprendizaje, los cambios sociales y la interculturalidad. A partir de allí, la estructura educativa queda obsoleta frente a las transformaciones de la economía, pero particularmente de la producción y el comercio. Ese sistema educativo incluso tiene una visión limítrofe de la frontera y está desvinculado de las transformaciones que se producen en el territorio. Al no haber una identidad transfronteriza, el territorio queda dividido y desconectado, al igual que las formas de pensar(se) allí.

Aunque complejo, es necesario iniciar procesos que dinamicen la estructura productiva y comercial del territorio más allá de las fronteras internas del MERCOSUR, a través de una profundización de la integración de los países miembros, pero particularmente de los municipios fronterizos. Allí comienza la integración real, porque es ahí donde podemos ver y vivir los problemas derivados de las políticas limítrofes de los Estados nacionales. Por lo anterior, consideramos que es preciso comenzar por construir puentes educativos, culturales y sociales. Éstas son las principales fronteras que dividen al territorio. Se podrá alentar el proceso de integración si los habitantes de ese espacio pueden sentirse parte de una región que va más allá de las fronteras jurídico-políticas. Sería alentador que la integración productiva, el comercio, el mercado, las cadenas de valor y la estrategia de desarrollo transfronterizas puedan enfocarse en diluir las fronteras sociales y culturales a partir de una transformación de la política educativa. Una identidad territorial transfronteriza, que implique un amplio conocimiento del territorio y sus habitantes independientemente de a qué Estado pertenezcan, podría permitir una apropiación cultural, una combinación y ya no una separación. Esto también podría permitir mejorar el perfil productivo, desde estructuras primarizadas y tradicionales hacia otras industrias que permitan un mejor desarrollo económico.

Éste es más potente cuando las fronteras se diluyen, porque facilita nuevas combinaciones de ideas y de recursos para el desarrollo del espacio compartido. En este sentido, consideramos importante diseñar políticas sostenidas sobre un concepto de frontera y de Estado más adecuado a las características actuales, y a los efectos locales, del proceso de globalización. Los problemas y los desafíos que tiene el Estado en la actualidad exigen otros instrumentos. Esto requiere avanzar hacia un perfil productivo que logre impulsar industrias más dinámicas que mejoren la estructura económica, los salarios, el flujo de renta local, la distribución del ingreso y el desarrollo de la región más allá de las fronteras. Pero, sobre todo, que permitan una mejor distribución de la riqueza a nivel nacional y regional.

### **La importancia de la integración regional en esta triple frontera**

Cuando analizamos el territorio desde un punto de vista estrictamente económico, observamos la amplia complementariedad que poseen entre sí los municipios que conforman esta triple frontera. Sus recursos y factores productivos, los motores de desarrollo, su estratégica ubicación geográfica, el mercado ampliado, la proximidad con Brasil y la centralidad dentro del MERCOSUR son, entre muchos otros, elementos estructurales que ofrecen condiciones óptimas para potenciar el crecimiento y el desarrollo de la región. La cuestión es preguntarse por qué esto no ocurre. Cuáles son los factores principales que impiden aprovechar este valioso escenario de una forma estratégica. Entendemos que para poder aprovechar estas características complementarias resulta necesario partir de una estrategia conjunta que establezca los acuerdos políticos necesarios para avanzar en objetivos comunes.

Gran parte de las acciones que llevamos adelante, paralelamente a la implementación de proyectos, se vincula con la difusión del diagnóstico y la necesidad de promover estos acuerdos. En cada oportunidad que tenemos de explicar nuestras acciones en este territorio resaltamos la necesidad de alcanzarlos, porque el principal problema que limita las posibilidades de desarrollo de esta región no es económico ni técnico. Es político. Es por ello necesario promover los acuerdos locales y transfronterizos que permitan plantear la integración como una cuestión estratégica a largo plazo, independientemente de quién se encuentre en el gobierno de manera transitoria. Solo cuando logremos consolidar los lazos políticos, sociales, culturales y educativos podremos decir que superamos la frontera que nos limita.

Entender al habitante de otro país como parte del mismo territorio es incluirlo dentro de las políticas locales. Esto, a la vez, sugiere que cualquier ciudadano de la frontera puede ser beneficiario de las políticas implementadas por cualquiera de los otros Estados que forman parte de la región. Así se construye un espacio compartido y cogobernado entre los tres Estados. Dentro de éste, los une la cultura, el arte, el deporte, las relaciones sociales, la educación, la historia y también la frontera. Solo es posible verlo, entenderlo, asumirlo y actuar sobre él a partir de una visión deconstruida y reconstruida del territorio, de la frontera, del Estado y por lo tanto del extranjero. El territorio de frontera, sus habitantes y las mismas características del espacio nos acercan más a nuestros vecinos inmediatos que a otros más lejanos dentro del propio país. Allí, entendemos que existe una identidad del habitante de frontera que tiene particularidades que lo alejan del concepto de Estado nación y lo acercan a una caracterización especial propia de ese lugar. Esto es resultado de políticas que promueven la delimitación social de las fronteras en un espacio definido en el cual hay más complementariedades y similitudes que competencia y diferencias. Hay allí, simultáneamente, una estrecha proximidad y un histórico alejamiento. La

convivencia de ambos factores dificulta aprovechar la enorme potencialidad que poseen en conjunto estos municipios. La existencia de recursos económicos y de infraestructura no son en sí mismos elementos suficientes para dinamizar la actividad sin una relación fluida entre los actores y las políticas que promuevan una convergencia estratégica hacia objetivos comunes entre los actores y municipios parte de la región, inclusive más allá de estos tres.<sup>18</sup> Esto exige acuerdos políticos entre los principales actores locales y extra-locales cuyas diferencias en diversos aspectos obstruye la posibilidad de acercarse hacia una coincidencia multiactoral. En función de lo anterior, insistimos en la necesidad de trazar una estrategia que le quite protagonismo a los intereses o comportamientos individuales que afectan al conjunto. ¿Cuáles son los factores y los actores que obstruyen y cuáles son los necesarios para garantizar un proceso de integración genuino, real y efectivo? A partir de dar algunas respuestas a estas cuestiones, consideramos que será posible saber cuáles son las limitaciones estructurales que impiden pensar políticas comunes y estrategias de largo plazo. Todo esto puede trasladarse para entender por qué el MERCOSUR no avanza. Quizás las políticas de frontera sean un reflejo de lo que ocurre en el Mercado Común.

## Procesos globales, efectos locales

Hay elementos históricos relacionados con la conformación de los Estados nacionales y con las políticas orientadas a la delimitación geográfica, cultural y social. Esas mismas políticas que promovieron una cohesión e integración nacionales fueron a la vez políticas de distanciamiento, de

---

<sup>18</sup> Un acuerdo de estas dimensiones requiere también de la participación de otros municipios y actores de la región. Es necesario incluirlos dentro de los procesos de integración porque las decisiones y política que se definan pueden afectarlos positiva o negativamente.



separación de las poblaciones que originalmente estaban configuradas de una manera más homogénea. Es decir que estos Estados nacionales se integraron a partir de la desintegración con otros Estados. Solo existe integración por la desintegración.<sup>19</sup> No serían necesarias políticas de integración sin una desintegración previa. Ambos conceptos son inherentes. Hay factores derivados de esto que tienen que ver con el modo en que se configuraron los límites del Estado, a partir de esta construcción jurídico-política y social. En algunas de ellas –que pueden definirse como estratégicas– la presencia militar se convierte en parte de ese límite. Sin embargo, como es imposible militarizar toda su extensión, se construyen fronteras sociales que limitan el alcance del Estado. Esa delimitación se construye, principalmente, desde las escuelas. De allí derivan elementos culturales, simbólicos, idiomáticos, idiosincráticos y educativos que generan una autopercepción que luego se refleja en la forma de pensar y habitar el espacio.

La idea instalada en algunos libros, periódicos, noticieros, documentales y películas ofrece un argumento sobre la frontera orientada hacia el origen de muchos problemas que podrían afectarnos nacionalmente. Crear una idea del extranjero y del exterior como las fuentes de muchos problemas nacionales pretende legitimar políticas sobre el territorio nacional en las cuales la frontera es el límite. Como mencionamos, es imposible cerrarla físicamente y, por eso, es necesario crear una idea que consolide el Estado nacional frente a la amenaza de los problemas que provienen de los países vecinos y que pueden alterar el bienestar

---

<sup>19</sup> Según Sejas (2003) la creación de Zonas de Seguridad fue inspirada para “argentinar” las áreas de frontera –límites– del país en función de “una política nacional de ‘mirar hacia adentro’, objetivo que se instrumentó dentro, del entonces potencial proceso de integración latinoamericana, en un celoso poder de policía en todo lo concerniente a la radicación extranjera en las áreas fronterizas (especialmente la procedente de un país vecino) ya sean personas o inversiones productivas, y en la inhibición específica de acceso a la propiedad inmobiliaria” (p. 1).

de la nación. De tal modo que los mismos habitantes *compatriotas* se transforman en agentes del Estado. Así las políticas de integración nacional se transforman, a la vez, en acciones de desintegración regional. Estas reacciones aparecen como intentos de resaltar las fronteras como contornos marginales donde se ejerce la política de los diferentes niveles de gobierno. Se potencia aún más frente al crecimiento de los flujos migratorios internacionales hacia los países relativamente más desarrollados o con mejores oportunidades.

En ese contexto global, la tecnología permite manipular la opinión pública y alterar los resultados electorales de los países, comerciar bienes intangibles con flujos nunca antes vistos, quebrar cualquier barrera arancelaria, derivar pagos hacia otros países y evadir impuestos al ejercer actividades económicas en un país desde otro. Las políticas de defensa frente a la amenaza externa quedan obsoletas ante un avance intenso del proceso de globalización, en el cual las dinámicas de interdependencia dificultan que países como la Argentina puedan obtener alguna ventaja. Cada día se debilita más el poder de los gobiernos. Son cada vez más complejos los desafíos de contener las fronteras nacionales en un sentido actualizado de su concepto. Los problemas no están hoy principalmente en la frontera jurídico-política. El territorio se encuentra invadido por diferentes procesos en los cuales la política nacional no tiene jurisdicción. En ese escenario, los efectos locales derivan de un proceso mucho más intrincado en el que las fronteras y el Estado deben ser resignificados para lograr una estrategia que permita dar respuesta a la complejidad que caracteriza esta etapa de aquel proceso de globalización.

Frente a la impotencia de responder simultáneamente a tantos efectos locales, las posturas más nacionalistas toman protagonismo en diferentes formas. Esos discursos cobran más fuerza en las fronteras al intentar restaurar el concepto tradicional de Estado y la noción de aquellas como límite. Estas tensiones ocurren a nivel global pero, localmente, se pueden identificar en las conceptualizaciones

del inmigrante, las críticas sobre los procesos de migración hacia el territorio nacional, los obstáculos legales a la inversión extranjera dentro de las zonas de seguridad o las tensiones en el uso compartido de la infraestructura y los servicios públicos. Esto queda en evidencia cuando no hay una política de desarrollo conjunto entre los países que comparten esa frontera o esa región. Si, de un lado, hay mayor y mejor infraestructura, es probable y entendible que los ciudadanos del otro país pretendan usar los recursos de éste, o al revés. Sin embargo, la misma población fronteriza muchas veces exige la intervención del Estado para evitarlo. Estas características territoriales son fortalecidas por políticas que parten de una idea de frontera y de Estado que proviene de una etapa de la historia que no coincide con lo que hoy ocurre y, por lo tanto, reduce la eficacia de cualquier acción. Como resultado, estos territorios, que están sujetos a una política de marginalidad, construyen escenarios en los cuales la pobreza se transforma en un ambiente perfecto para el desarrollo de actividades económicas ilegales, que terminan siendo legitimadas por la misma población. Allí se confirma la idea de frontera y delincuencia, pero como un desprendimiento de la misma política marginal y discriminatoria del Estado.

## **Las universidades y las escuelas como protagonistas**

El argumento que desarrollamos hasta aquí busca demostrar que es necesario pensar e implementar políticas de largo plazo en las zonas de frontera orientadas a la integración y el desarrollo. Esto requiere de procesos que tengan una dinámica autónoma a los ciclos electorales. Para alcanzarlo, consideramos que las universidades y las escuelas deben tener un rol activo y protagónico. Nuestra experiencia en el territorio, y el impacto local que tiene el proceso de globalización dentro del marco de características que configuran

su actual descripción, nos llevan a pensar y a actuar en función de estas convicciones. Es por ello que diseñamos una serie de proyectos articulados y secuenciados, que se enfocaron en promover la integración de esta triple frontera a partir de un enfoque educativo, cultural, político y social. Esos proyectos se enfocaron en los tres ejes mencionados al comienzo de este documento: el espacio fronterizo, las universidades y escuelas y el largo plazo.

Entre los proyectos que tomaron forma y demostraron impactos efectivos podemos mencionar: un periódico digital cuyos contenidos son desarrollados desde las escuelas, un documental, una diplomatura trinacional en gestión de políticas culturales y el Plan Estratégico para esta triple frontera. Todos los proyectos, aún en proceso de implementación, fueron aprobados y financiados por la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Avellaneda y el Ministerio de Educación de la Nación. En conjunto, nos permitieron concluir una etapa de diez años en la cual los logros obtenidos nos posibilitan plantear el inicio de una nueva, que buscará consolidar las políticas de integración de los municipios fronterizos a largo plazo, inclusive más allá de esta triple frontera. Esos logros, que podemos destacar como indicadores de las metas alcanzadas, nos demuestran que hoy tenemos un conjunto de conocimientos territoriales y de relaciones políticas con otros actores locales y extra-locales de los tres países que nos permiten pensar y plantear un proyecto más complejo. A lo largo de estos años pudimos dar a conocer los objetivos de nuestras acciones y el lugar que consideramos deben tener las universidades en los procesos de integración y en las políticas de Estado. Esto no es algo menor porque la creación de lazos de confianza lleva mucho tiempo y, más aún, en lugares en los cuales la desconfianza explica el origen de estas ciudades. Entendemos que haber logrado dar a conocer nuestros proyectos y conseguir el acompañamiento necesario para hacerlos realidad permitió posicionar a las universidades en un rol protagónico dentro de las redes de

relaciones necesarias para promover estos procesos. Ese rol buscó articular y dinamizar los vínculos necesarios entre los actores para impulsar acciones orientadas en la integración de la región.

Para hacerlo, debimos identificar a los actores, sus roles y sus intereses en un proceso dinámico de aprendizaje en el cual los proyectos se diseñaron de una forma interactiva a partir de los resultados y acontecimientos que ocurrieron. Los aprendizajes se incorporaron a las acciones futuras para mejorar la eficacia de cada actividad y el alcance de cada meta y objetivo. En ese proceso de identificación y clasificación actuarial, pudimos construir lazos de confianza con quienes compartimos nuestra visión del territorio. Esas relaciones son necesariamente transfronterizas y multiactorales y en ellas hay acuerdo sobre la importancia de promover los procesos de integración. En este sentido, las universidades asumieron un rol protagónico en el impulso de iniciativas articuladas que implicaron la construcción y el afianzamiento de los lazos interinstitucionales. En esa dinámica, el rol de las universidades, sus docentes, no docentes, investigadores y estudiantes definen y redefinen su función en el territorio, junto con las escuelas.

Esa intervención activa e ininterrumpida durante diez años nos permitió concluir esa década de acciones con la participación en una gran cantidad de congresos internacionales para contar la experiencia, enriquecernos de otras y alcanzar nuevas redes que amplifiquen los alcances de los proyectos que promuevan la integración de los municipios fronterizos. Nuestra intervención acompañó otras iniciativas de la región que fueron impulsadas por actores locales y en las que se destacó el liderazgo del concejal de Barra do Quaraí Fernando Alonso y del presidente del Movimiento Trinacional de ONG (Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros), Argemiro Rocha. El trabajo conjunto entre actores locales y extra-locales enfocado en objetivos comunes logró demostrar el alcance y la efectividad que tiene la articulación política en la promoción de los

procesos de integración. Sin dudas, la dinámica de trabajo entre las universidades y otros actores aceleró el proceso de integración a partir de los encuentros realizados en el mes de septiembre del año 2017. El resultado de ese encuentro del Pro Comité Trinacional de Frontera, mencionado al inicio de este trabajo, marcó el comienzo del reconocimiento nacional a este proceso de integración regional. A partir de ese momento, se solicitó a las respectivas cancillerías de los países la formalización de ese Comité de Frontera. Además, en aquél encuentro logramos presentar cinco propuestas de proyectos que fueron aprobados y que sostuvieron la justificación posterior que nos permitió obtener el financiamiento necesario para su ejecución. De allí surgieron nuevas redes de relaciones que serían la base necesaria para que estos proyectos logren un resultado efectivo. Ese mismo año conseguimos el financiamiento para trabajar los dos años siguientes de una forma intensiva. Era necesario generar una demanda de integración para lograr la aprobación del Comité. Desde entonces trabajamos en llevar el proyecto del periódico digital para lograr una dinámica comunicacional que diluya las fronteras, crear la diplomatura trinacional con universidades de los tres países y hacerla efectiva de forma inmediata, comenzar a filmar el documental y conseguir los acuerdos para la formulación del plan estratégico. Nuestra función fue la de acompañar la iniciativa local de crear el Comité. A fines de 2019, tuvimos la noticia de que los respectivos países habían aprobado el primer Comité de Integración Trinacional del MERCOSUR, constituido por los tres municipios que conforman esta frontera. Este hito en la historia de la región marcó el comienzo de una nueva etapa en la que resulta necesario consolidar y amplificar geográficamente el alcance de los procesos en curso. Para hacerlo, debemos garantizar que la continuidad de las políticas y proyectos de integración sean independientes de las voluntades individuales de los actores involucrados.

A partir de lo anterior, consideramos necesario posicionar a las universidades y a las escuelas en un rol más activo en la transformación de los territorios con el fin de afrontar las consecuencias locales del proceso de globalización. Esto requiere una resignificación del concepto de frontera y de Estado, orientados a diseñar políticas más efectivas en la promoción del desarrollo y la seguridad de estos territorios. La propuesta que deriva de lo anterior busca promover la creación de una agencia interuniversitaria trinacional cuya función sea la de investigar, diseñar e implementar las políticas de integración y desarrollo de largo plazo junto con los actores locales y extra-locales.

Las relaciones interinstitucionales entre las universidades del MERCOSUR poseen vínculos más estables y permanentes a largo plazo: sus líneas de trabajo no dependen de los ciclos electorales, los trabajadores de esas universidades ejercen esa profesión generalmente en toda su vida y su autonomía le permite tomar decisiones y practicar acciones que son producto de la investigación y de los valores que representan. Estas características particulares del sistema universitario nos permiten argumentar que pueden acompañar la ejecución efectiva de políticas de integración y desarrollo a largo plazo, independientemente de qué gobierno esté en cada período. De consolidarse un espacio de trabajo compartido entre las universidades e instituciones científicas de estos tres países, estaríamos construyendo las bases de un sistema regional de innovación dentro del MERCOSUR.

## **Reflexiones finales**

En este trabajo explicamos nuestra experiencia en esta triple frontera y buscamos resaltar la importancia que tiene el rol de las universidades en la integración y el desarrollo de las zonas de frontera, a través de políticas de Estado a largo

plazo. También aquí planteamos la necesidad de pensar el diseño de esas políticas desde un nuevo concepto de frontera, y por lo tanto de Estado, que se encuentre más adecuado a las características y los efectos locales que hoy caracterizan al proceso de globalización. Consideramos aquí que la eficacia de esas políticas depende de cómo pensamos y actuamos sobre el espacio, de poner en un rol protagónico a las universidades y las escuelas y pensar estrategias a largo plazo que se lleven adelante continuamente, que sean independientes de las voluntades individuales de los actores involucrados.

Los proyectos que llevamos adelante partieron de entender y actuar sobre la región más allá de las fronteras, así como de integrar a las universidades y las escuelas a partir de reconocerlas como instituciones claves en la promoción de la integración y el desarrollo de estos territorios. Buscamos integrar culturalmente a la región a partir de iniciativas que permitan encontrar y empoderar a los actores principales dentro de un espacio de interés común, relacionado con la educación, el arte y la cultura. Intentamos resaltar que, más allá de las particularidades locales de sus habitantes, estos poseen características comunes que describen una identidad específica que los comunica. Esto implica lograr que la población se reconozca como parte del mismo territorio, independientemente de a qué lado de la frontera vivan. Todo esto se enfocó en promover la creación de lazos sociales que logren consolidarse a partir de la confianza y del consenso de objetivos comunes entre los actores involucrados. En conjunto, implicó partir de un concepto de frontera y de Estado con una significación más adecuada al contexto global y su impacto local.

Lograr lo anterior exige pensar el territorio de una forma ampliada y asumir un rol diferente desde las universidades, los institutos de formación docente y las escuelas. Además, resulta necesario pensar en el desarrollo de políticas de largo plazo que sean independientes de los ciclos electivos de los respectivos países, para sostener políticas de Estado



que promuevan la integración del MERCOSUR desde las fronteras. Los mayores resultados se podrán conseguir a largo plazo y, para eso, se requiere crear un dispositivo que sostenga lo hecho hasta aquí y promueva la continuidad de estas y otras acciones, con el fin de darle una vida más activa al espacio. Es por esto que creemos necesaria la institucionalización de este dispositivo a partir de la creación de una agencia Interuniversitaria orientada a la investigación, el diseño y la implementación de proyectos de integración y desarrollo para los municipios de frontera.

## Bibliografía

- Barrenechea, P., Rodríguez, A. y Troncoso, C. (2008). “Diagnóstico económico de la ciudad de Bella Unión y su entorno”. *Cuadernos para el desarrollo local*. Recuperado de <https://bit.ly/2Kpni3c> (consulta: 10/09/2018)
- Cravacuore, D., Pauluk, M. y Rosbaco, V. (2011). “Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros.” Universidad Nacional de Tres de Febrero. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/3711O0B> (consulta: 4/07/2017).
- Ley Municipal 1855. (2017). “Declara cidades irmãs de Barra do Quaraí as localidades de Monte Caseros (Corrientes-República Argentina) e Bella Unión (Artigas- República Oriental del Uruguay) e dá outras providências”. Município de Barra do Quaraí, Estado do Rio Grande do Sul. Brasil. 16 de noviembre de 2017.
- Merenson, S. (2007). “El ‘rincón de la rinconada’: lecturas de la frontera, narrativas de la nación. Bella Unión, República Oriental del Uruguay”. *Papeles de trabajo*, 1(2), s.n.
- SEBRAE. (2020). “Perfil das cidades gaúchas”. Recuperado de <https://bit.ly/2JUiaV5> (consulta: 17/09/2020).

Sejas, L. (2003). "Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR." Asociación Civil AmerSur. Recuperado de <https://bit.ly/3gJEbSo> (consulta: 13/02/2018).

# Redes de transporte y movilidades en la frontera del río Uruguay (1991-2014)

EMILIO SILVA SANDES<sup>1</sup>

## Introducción

En este capítulo se abordan dimensiones que dan cuenta de una reorganización de las infraestructuras de transporte y las movilidades en el espacio binacional compartido por Argentina y Uruguay a lo largo del río Uruguay, y sus efectos asociados en las interacciones a nivel de las localidades fronterizas. Dicha reorganización se procesó en un contexto de integración regional y cambios productivos, entre los años 1991 y 2014.

Precisamente, se toma este período de estudio considerando las iniciativas de convergencia regional manifiestas a partir de la creación de Mercosur, en el año 1991, y las profundas transformaciones de la matriz productiva del espacio de estudio, iniciadas a partir de la década de 1990. Ambos sucesos generaron tanto expectativas de desarrollo regional e integración –que no se cumplieron– como decepciones y conflictos a partir de nuevas actividades agroindustriales que se incorporaron al espacio fronterizo de referencia (Silva, 2017).

El espacio fronterizo argentino-uruguayo (en adelante, EFAU), comprende los partidos y departamentos ubicados en el área de influencia de las ciudades uruguayas y argentinas adyacentes del límite internacional, entre las que se

---

<sup>1</sup> Universidad Católica del Uruguay/CeRP del Litoral.

destaca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el lado argentino.

En el EFAU, se diferencian dos tramos, cada uno de los cuales remite a un río diferente, siendo el primero confluente en el segundo. Hacia el norte se encuentra el Uruguay, río cuyas nacientes se ubican en territorio brasileño. En algunas partes el ancho puede superar los 10 kilómetros (por ejemplo, en los últimos 100 km antes de la confluencia con el Río de la Plata), pero en su mayor parte es más estrecho. Esto permite la proximidad entre las fronteras nacionales, la vecindad entre sus ciudades y, por tanto, las interacciones fronterizas, facilitadas por la existencia de puentes internacionales. A esta parte del EFAU se le denominará *tramo uruguayo*. Hacia el sur/sureste se abre el Río de la Plata. Se trata del último tramo de una gran cuenca conformada por los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay. En este tramo del sistema fluvial las márgenes se encuentran a grandes distancias: Buenos Aires (margen oeste) se encuentra a unos 50 km de Colonia (margen este). Tomando esta convención, se pueden diferenciar el *tramo platense* del *tramo uruguayo*. En este último se focalizará el análisis, sin excluir el estudio de otras escalas para explicar los fenómenos que se abordarán. A los efectos de este trabajo, en el tramo uruguayo se identificarán dos sectores fronterizos: el sector occidental, correspondiente a los departamentos argentinos limítrofes con Uruguay, y sector oriental, a los departamentos uruguayos limítrofes con Argentina (Figura 1).

Figura 1. Los sectores occidental y oriental del tramo uruguayo



Fuente: elaboración propia.

Los objetivos de este capítulo son: (1) estudiar los procesos asociados a reconversiones productivas y transformaciones en la infraestructura vial en el tramo uruguayo del EFAU; (2) analizar los efectos de estos cambios en las movilidades en aquel tramo; y (3) examinar qué rol juegan estas últimas en las interacciones fronterizas.

El trabajo se aborda desde una perspectiva de reconstrucción del espacio desde la geografía histórica, y recoge parte de una investigación en curso sobre los antecedentes de la cooperación fronteriza argentino-uruguayo. Para dicho estudio se realizó un exhaustivo análisis documental, así como entrevistas en profundidad a informantes calificados de ambos países.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera, se reconstruyen los antecedentes del desarrollo de las redes de transporte del tramo uruguayo desde el siglo XIX hasta

la construcción de los puentes internacionales que articularon físicamente a la Argentina y el Uruguay, en la década de 1970. En la segunda parte, se analizan los cambios ocurridos en las redes de transporte, las movibilidades y las interacciones fronterizas a partir de la década de 1990, en un contexto de inicio del proceso de integración regional y de transformaciones agroproductivas importantes, que se registraron en el espacio de referencia.

### **Antecedentes del sistema actual de transporte: de las postas a los puentes internacionales**

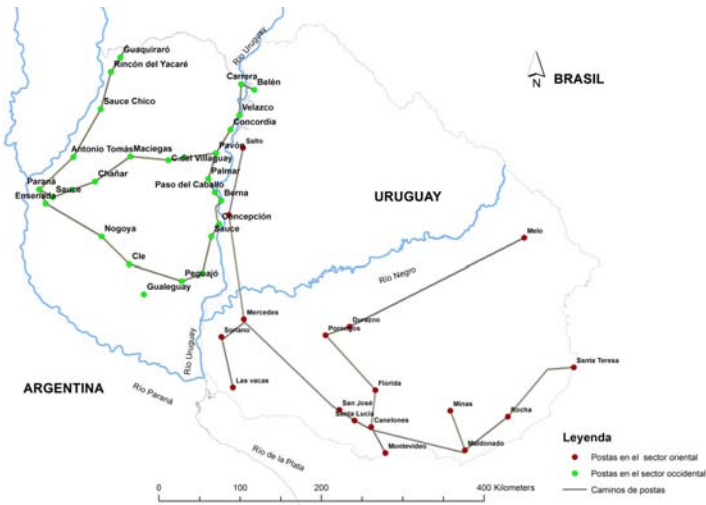
El sistema de transporte del espacio fronterizo construido entre la Argentina y Uruguay sobre el eje del río Uruguay registró un importante desarrollo entre el siglo XIX y mediados del XX. Algunos componentes de este sistema facilitaron la circulación fronteriza (por ejemplo, las carreras de postas y la navegación fluvial); otros tendieron a conectar mejor los sectores fronterizos con las ciudades comando de sus respectivos países, o estas entre sí. En este sentido, el ferrocarril inició este último proceso, que luego se consolidó con el desarrollo de carreteras, mientras la navegación fluvial perdía importancia. Finalmente, en la década de 1970 se concretó la conexión física entre la Argentina y Uruguay, a través de la construcción de tres puentes internacionales sobre el río Uruguay. En lo que sigue se analizará en detalle cada uno de estos puntos.

#### **Carreras de postas y navegación**

Durante el siglo XIX, en las nacientes repúblicas independientes del Río de la Plata, los sistemas de postas –a caballo primero y en diligencia después– prefiguraron el diseño del sistema de transporte interno dentro de cada país (Figura 2). El sistema de *carreras* a través de las postas en el tramo uruguayo incluía –combinando medios terrestres y fluviales–

la interconexión entre ambas márgenes. A inicios del siglo XIX, había un sistema de carreras que comunicaba a Paysandú con Gualeguay, pasando por Concepción del Uruguay y Gualeguaychú, entre otros centros poblados (Urquiza, 2002). Los caminos existentes durante el siglo XIX no pasaron de ser huellas dejadas por el ganado y las carretas.

**Figura 2. Sistema de postas en Entre Ríos y Uruguay a mediados del siglo XIX**



Fuente: elaboración propia en base a Barachini y Altezor (2008).

Desde mediados de siglo XIX hasta inicios del XX, la navegación del río Uruguay constituyó el medio más importante para el traslado de mercaderías y personas de las poblaciones ubicadas en las márgenes de dicho cauce fluvial, tanto para comunicar los lugares del tramo uruguayo entre sí, como con Montevideo y Buenos Aires (Barachini y Altezor, 2008). Esta situación cambió sustancialmente en las primeras décadas del siglo XX, lo cual implicó en buena medida el debilitamiento de

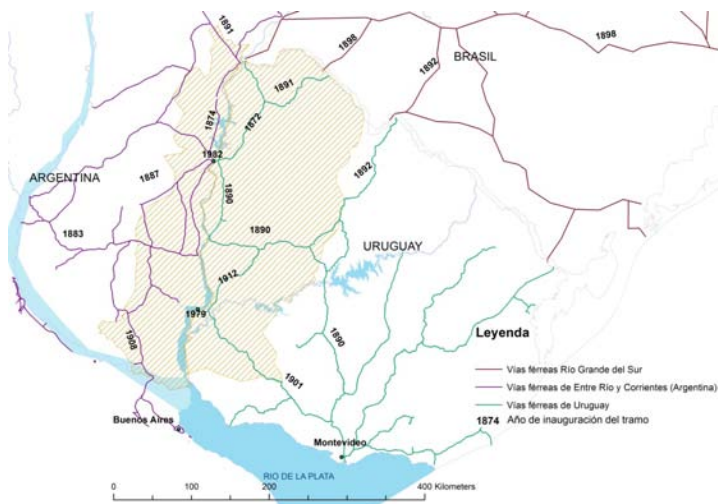
la cohesión regional del tramo uruguayo, como se verá más adelante.

### Incursión del ferrocarril

En el último tercio del siglo XIX comenzó la instalación de las vías férreas a uno y otro lado del río, que a la postre determinó una configuración territorial a través de la cual cada uno de estos sectores fronterizos pasaron a vincularse, principalmente, con sus respectivas capitales nacionales (Marmouget, 1969; Urquiza, 2002).

A partir de 1870 fueron surgiendo las primeras infraestructuras terrestres que permitieron cruzar los ríos y arroyos: los puentes ferroviarios. En el sector oriental, los primeros servicios ferroviarios comenzaron a funcionar en el año 1872. En el sector occidental, en 1874 (Figura 3 y Cuadro 1).

**Figura 3. Historia del trazado de vías férreas en el EFAU y su entorno**



Fuente: elaboración propia en base a Marmouget (1969) y Rascovan (2015).



**Cuadro 1. Proceso de desarrollo de los tramos de vías férreas del tramo uruguayo**

Tramos sector oriental	Año de inauguración	Tramos sector occidental	Año de inauguración
Salto-Isla Cabellos (Hoy B. Brum)	1872	Concordia-Federación	1874
Salto-Bella Unión	1874	Federación-Monte Caseros	1875
Salto-Paysandú-Paso de los Toros (destino a Montevideo)	1890	Concepción del Uruguay-Paraná	1887
Isla Cabellos (Hoy B. Brum)-San Eugenio (Hoy Artigas)	1891	Villaguay-Gualeguaychú-Gualeguay-Victoria	1887
Mercedes-Montevideo	1901	Monte Caseros-Corrientes	1891
Fray Bentos-Algorta (Destino a Montevideo)	1912	Concordia-Islas de Ibicuy (destino a Buenos Aires por Ferry)	1908
Fray Bentos-Mercedes	1979		
Salto-Concordia	1982	Concordia-Salto	1982

Fuente: elaboración propia en base a Ríos (2000); Marmouget (1969); Administración de Ferrocarriles del Estado (2013); Urquiza (2002); Mignone (2013).

La instalación del sistema ferroviario del tramo uruguayo duró más de un siglo. La conexión entre ambos sistemas recién se alcanzó en 1982, año en el que se conectaron entre sí los dos sectores fronterizos a través del complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande. El proceso de construcción de vías fue similar en ambos sectores. Desde la región de Salto Grande, donde se localizaban los principales puertos (Concordia y Salto), se extendieron las vías férreas –en una primera instancia– hacia el norte y

–posteriormente– hacia el sur, en búsqueda de conexión con las capitales nacionales.

El funcionamiento del ferrocarril en sus primeros años permitió el desarrollo de la economía agroexportadora y el crecimiento de Buenos Aires y Montevideo como principales puertos de salida al exterior, de los cuales eran tributarios los distintos lugares del tramo uruguayo (Rascovan, 2015; Ríos, 2000).

### Asociación entre el ferrocarril y la navegación

Las conexiones ferroviarias mencionadas resultaron vitales para el desarrollo del sistema de puertos Concordia-Salto. Este microsistema urbano binacional oficiaba como un nodo logístico muy dinámico en el río Uruguay, entre 1890 y 1935. Allí confluía gran parte de la producción del nordeste argentino, noroeste uruguayo y suroeste brasileño en tránsito hacia Buenos Aires, Montevideo o los puertos atlánticos de Brasil (Ríos, 2000; Fernández y Miranda, 1920; Moraes, 1990).

El mayor dinamismo de la actividad portuaria en el río Uruguay se produjo entre los años 1915 a 1935, época en que, por ejemplo, los puertos de Concordia y Salto movilizaron la mayor cantidad de carga. En simultáneo, el ferrocarril se terminaba de desplegar por todo el territorio de Uruguay y gran parte del argentino (Marmouget, 1969; Urquiza, 2002). Por ese entonces, operaban cuatro agencias marítimas locales en Salto, y veleros y buques a motor cargaban mercancías y pasajeros que diariamente se trasladaban desde los puertos de Salto y Concordia hacia Montevideo y Buenos Aires (Ríos, 2000). Además de los puertos de Salto Grande, también formaron parte del sistema portuario del tramo considerado los de Concepción del Uruguay, Colón, Gualeguaychú, Gualeguay, Yerúa, Monte Caseros, Paysandú y Fray Bentos.

En el año 1908 se completó el ramal Concordia-Buenos Aires a través de un ferrocarril hasta el puerto de

Ibicuy, y desde ahí se utilizaba un *ferry boat* para sortear el río Paraná. Paulatinamente, ello implicó un desplazamiento de las cargas vía fluvial hacia el sistema ferroviario, el que se constituyó en predominante a finales de la década de 1930. En aquella década se comenzaron a utilizar, para el transporte marítimo, barcos de mayor calado, los cuales presentaban problemas para acceder a los puertos de Salto y Concordia, así como a los del resto del tramo uruguayo (Ríos, 2000).

Paulatinamente, Buenos Aires y Montevideo, mediante el transporte de mercaderías y personas por ferrocarril (a lo que se sumará posteriormente el transporte carretero), asumirán el control del comercio de sus respectivos espacios subnacionales, incluyendo a los sectores fronterizos de referencia. Así, comenzaron a debilitarse las interacciones entre los diferentes núcleos poblados del tramo uruguayo que, mediante movilidades basadas en la vía fluvial, se había articulado históricamente a manera de región funcional.

## Construcción de las carreteras

El proceso de construcción de las principales carreteras se dio en forma similar y sincrónica entre los sectores del tramo uruguayo. A finales de la década de 1920, ambos países diseñaron sus redes de rutas nacionales (en adelante, RNA para las argentinas y RNU para las uruguayas), abarcando sendas partes del tramo uruguayo, e incluyendo caminos principales, secundarios y puentes para sortear los numerosos cursos de agua que existen en la región. Este proceso se dio simultáneamente en ambos países, bajo el influjo de los Estados Unidos y su estrategia panamericana (Benedetti, 2015).

El sistema de transporte ferroviario de Uruguay se complementó, durante la primera mitad del siglo XX, con carreteras diseñadas en trazos paralelos a este, lo que evidencia los intereses portuarios dominantes de Montevideo. Esta situación no fue aislada y también formó parte de

una nueva realidad geopolítica en el marco de la consolidación territorial y fronterización de los estados nacionales en Sudamérica.

En el sector occidental, como en la mayor parte de la Argentina, el transporte carretero comenzó a cobrar un rol importante en la década de 1930. En esa década se construyeron las principales rutas de ambos sectores, en forma paralela al trazado de las vías para competir con estas (Figura 4). Las primeras en construirse fueron las carreteras que conectaban estos sectores con sus capitales nacionales: las RNA 12 y 14, en el sector occidental, además de la conexión vía *ferry boat* con la provincia de Buenos Aires; y las RNU 1, 2 y 3, en el sector oriental. Este diseño reforzó el sistema radial de los sistemas de transporte terrestres en ambos países y, a la vez, contribuyó con la pérdida de la centralidad que había tenido el río Uruguay hasta ese momento.

A fines de la década de 1950 comenzó un período de “regresión” del sistema ferroviario en los dos sectores del tramo uruguayo, asociado –entre otros factores– a la competencia que le presentó el sistema carretero (Marmouget, 1969; Roccatagliata, 1987). Posteriormente, en la década de 1970 se acentuó el desguace de una parte importante de la red ferroviaria en el sector occidental. En ese período se incrementó el levantamiento de vías y la clausura de ramales. Allí dejaron de circular también muchos trenes de pasajeros, en tanto que en el sector oriental fueron suprimidos totalmente en la década de 1980 (Rascovan, 2015).

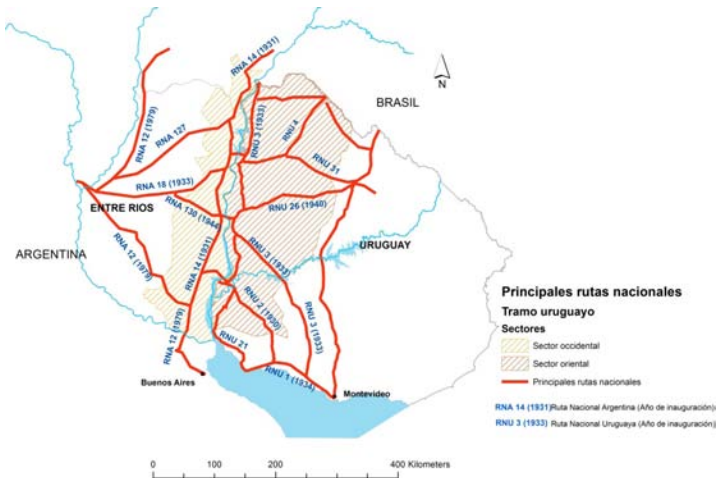
## Puentes internacionales y puentes interprovinciales

Al tiempo que los ferrocarriles y la navegación fluvial perdían importancia frente al transporte automotor, la Argentina y Uruguay comenzaron –en la década de 1970– un proceso de articulación física mediante la construcción de puentes binacionales sobre el río Uruguay. En forma simultánea, Entre Ríos también comenzó a conectarse con las provincias de Santa Fe y Buenos Aires, mediante diferentes

puentes sobre el río Paraná. Esto implicó un cambio muy importante para el tramo uruguayo, reinsertándolo de una nueva forma en la región platina y ampliando las posibilidades de conexión con el sur sudamericano.

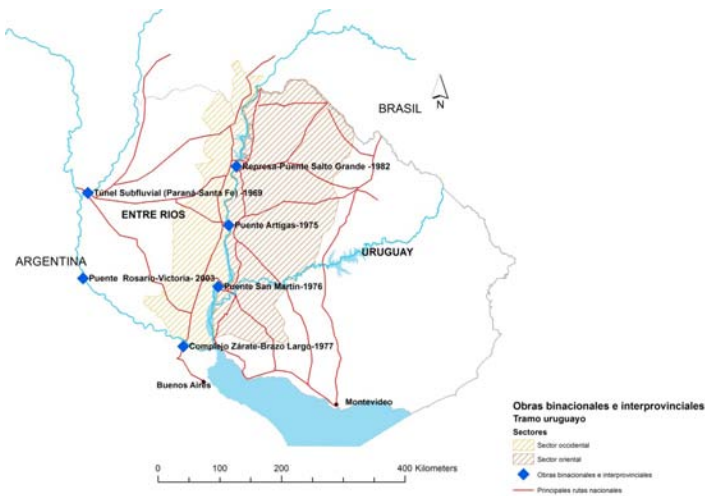
Entre 1961 y 1982, luego de la firma del Tratado de Límites del Río Uruguay, la República Argentina y Uruguay se dispusieron a fortalecer la articulación física y el aprovechamiento del río recientemente demarcado, construyendo los puentes internacionales y el complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande. Durante este período, en la Argentina se construyeron dos puentes interprovinciales, como lo fueron el Complejo Zárate Brazo Largo y el Túnel Subfluvial que unió a Paraná y Santa Fe, que se relacionan directamente con la conectividad del tramo uruguayo (Figura 5).

Figura 4. Principales rutas del EFAU por año de inauguración oficial



Fuente: elaboración propia en base a Marmouget (1969); Jacob (2012); Cámara Argentina de la Construcción (2011).

Figura 5. Obras de interconexión física del tramo uruguayo y de Entre Ríos



Fuente: elaboración propia.

A partir de estas obras, el transporte carretero asumió definitivamente un rol preponderante en la circulación de bienes y personas entre los dos países a través del tramo uruguayo. Pero esta vez, a diferencia del papel que cumplió en su momento la navegación fluvial por el río Uruguay, la conexión física no privilegió los intercambios horizontales entre las localidades de la frontera. Esto se demuestra en los datos empíricos que refieren al origen y destino de vehículos que circulan por los distintos puentes internacionales. El caso del puente San Martín, que une las localidades de Fray Bentos y Gualaguaychú, fue el más evidente. El transporte de carga se concentraba mayoritariamente en el Puente San Martín, con un 91% de vehículos en el año 1987 (CEPAL, 1988). Por este puente, no sólo circulaba la mayor cantidad de vehículos, en general y de cargas, sino que la cantidad de ómnibus y automóviles que realizaban un recorrido de larga distancia (Montevideo-Buenos Aires) cuadruplicaban

a las movilidades locales (CEPAL, 1988). Desde el punto de vista comercial, la vinculación terrestre por el puente internacional General San Martín, a través del Paso de Frontera de Fray Bentos, también ofició como un corredor de cargas entre las áreas metropolitanas de la Argentina y Uruguay (Cuadro2).

**Cuadro 2. Transporte binacional de carga entre Argentina y Uruguay por pasos de frontera (año 1989).**

Origen	Destino	Paso de Frontera	Toneladas transportadas
Montevideo	Buenos Aires	Colonia	17.759
Montevideo	Buenos Aires	Fray Bentos	6.665
Delta del Tigre	Buenos Aires	Fray Bentos	5.226
Buenos Aires	Montevideo	Fray Bentos	92.198
Buenos Aires	Montevideo	Colonia	8.024
Buenos Aires	Paysandú	Paysandú	7.978
Buenos Aires	Colonia	Colonia	6.752
Buenos Aires	Libertad	Fray Bentos	5.279
Otros	Otros	Otros	69.693
Total			219.574

Fuente: elaboración propia en base a BID (1991).

Las distintas etapas de conformación del sistema de transporte han demostrado una asociación con los niveles de cohesión en el tramo uruguayo, manifiestos en distintos períodos. Hasta la construcción de los sistemas ferroviarios y carreteros, la red fluvial contribuyó a la articulación de los distintos lugares de la frontera mediante la navegación, ante las dificultades de practicar el comercio por vía terrestre, debido a la falta de caminos en buenas condiciones y de puentes. Esta articulación entre los lugares del tramo

uruguayo fue relevante para comerciar con las capitales del Río de la Plata. Al mismo tiempo implicó intensas relaciones de sociabilidad entre los habitantes fronterizos.

### **Transporte y movilidades en el contexto de integración y cambios productivos (1991-2014)**

La última década del siglo XX se inició con el augurio de importantes novedades en materia de integración fronteriza en el tramo uruguayo. A la construcción de los puentes internacionales se le agregaba –con la creación del Mercosur en el año 1991– un contexto favorable de integración supranacional para el desarrollo de las relaciones y la cooperación fronteriza.

En este clima geopolítico de distensión de antiguas rivalidades y de mayor concordia en el sur sudamericano, la Argentina y Uruguay realizaron acuerdos de cooperación fronteriza, creando la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentino-Uruguaya (CODEFRO) y un Comité de Frontera entre ambos países. Al mismo tiempo, surgieron algunas organizaciones paradiplomáticas como espacios para el aporte de iniciativas locales a este proceso incipiente de desarrollo de la cooperación. Para tal fin, por ejemplo, en la década de 1990 se crearon el Cuerpo Deliberativo del Río Uruguay y el Comité de Planificación y Gestión de Municipios Integrados del Río Uruguay, como primeros intentos de acercamiento de autoridades fronterizas locales del tramo uruguayo (Carri-cat, 1996).

A continuación, se analizarán una serie de transformaciones que tienen que ver con las infraestructuras de transportes en el tramo uruguayo y las movilidades a través de los puentes internacionales que unen los sectores de este.



## Reorganización de los sistemas de transporte del tramo uruguayo

Los cambios más importantes entre los años 1991 y 2014 en el tramo uruguayo estuvieron asociados con: (1) el acuerdo de integración regional Mercosur y los acuerdos bilaterales entre la Argentina y Uruguay; (2) las transformaciones productivas agroindustriales; y (3) la puesta en ejecución de la iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

En dicho período se produjeron significativas reconfiguraciones productivas y reorganizaciones espaciales, como resultado de importantes inversiones por parte de empresas trasnacionales vinculadas a la producción de soja, la agroindustria y la forestación (Silva, 2017). En este período, tanto la Argentina como Uruguay se esforzaron por adecuar su infraestructura de transporte en función de esos cambios. También, en el marco del IIRSA bajo la órbita de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), se perfiló el surgimiento de nuevas redes de transporte en el tramo uruguayo y el reforzamiento de los preexistentes. Algunas de estas obras importantes se concretaron, por ejemplo, en la RNA 14, y otras están en proceso de ejecución, como es el caso de la RNA 18 (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Obras de IIRSA proyectadas y concretadas con incidencia en el tramo uruguayo (período 2010-2014)**

País	Nombre del proyecto
Argentina	Construcción e implantación de control integrado de carga en Paso de los Libres
Argentina	Duplicación de la RNA 14 entre paso de los Libres y Gualaguaychú
Argentina	Nuevos puentes Argentina-Brasil (río Uruguay)
Brasil	Construcción y pavimentación de la ruta Br-282 / SC Florianópolis – frontera con Argentina
Uruguay	Nuevas conexiones entre Argentina y Uruguay
Uruguay	Reacondicionamiento de la ruta Montevideo – Fray Bentos, RNU 1, 3, 11, 23, 12 y 2
Uruguay	Ruta n° 26: reacondicionamiento del tramo Río Branco-Paysandú
Argentina	Ampliación de la ruta provincial N° 26: tramo Victoria-Nogoyá
Argentina	Construcción de la conexión Nogoyá – empalme ruta nacional N° 14
Argentina	Duplicación de la RNA 18: empalme RNA 12 – RNA 14
Argentina	Nuevo enlace físico entre Paraná y Santa Fe
Argentina	Pavimentación de la RNA 150: tramo Ischigualasto – límite con Chile (Paso Agua Negra)
Argentina	Reconstrucción y ampliación de la RNA 168: túnel subfluvial entre Paraná y Santa Fe
Argentina	Túnel binacional Agua Negra
Chile	Mejoramiento de la ruta nacional N° 41 – paso del Agua Negra
Uruguay	Ampliación y adecuación del aeropuerto de Salto
Uruguay	Mejora paso de frontera de Paysandú

Fuente: elaboración propia en base a Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2014).

En este contexto, la red vial y las movilidades registraron modificaciones significativas, lo cual no se tradujo necesariamente en un fortalecimiento de la cooperación fronteriza. Por el contrario, en determinados momentos las relaciones se tensaron al punto de interrumpir la circulación de personas por algunos de los puentes internacionales. Cabe recordar que, a partir de 2005, se desarrolló el conflicto por la instalación de la planta de Botnia<sup>2</sup> (hoy denominada UPM). Este diferendo tuvo efectos en las movilidades a nivel de la frontera, incidiendo también en la importancia ponderada de cada paso de frontera en el río Uruguay, en relación con la situación previa del conflicto. También afectó el “humor” de los países para reinstalar en sus agendas los temas de la cooperación fronteriza, entre ellos, los que tienen que ver con el desarrollo de la infraestructura de transporte de interés binacional.

### Reactivación de puertos y mejora de las condiciones de navegabilidad

Como se analizó en la primera parte, luego de que el transporte terrestre se afianzara como principal medio para la circulación de bienes a partir de mediados del siglo XX, los puertos sobre el río Uruguay entraron en una fase de declive hasta la década de 1990.

A partir de ese entonces, los cambios productivos trajeron aparejada cierta reactivación del viejo sistema portuario

---

<sup>2</sup> Entre los años 2005 y 2010, las relaciones diplomáticas y sociales entre Argentina y Uruguay se vieron afectadas por la instalación de una planta de producción de pulpa de papel instalada en la ciudad fronteriza uruguaya de Fray Bentos. El diferendo llevó, incluso, al bloqueo de los puentes internacionales (especialmente el puente San Martín) por parte de ambientalistas de Gualeguaychú. Este conflicto se comenzó a destrabar en el año 2010, luego de un fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el tema. No es intención de este artículo referirse a los detalles del conflicto, por lo que remitimos a trabajos que sí lo hacen desde diferentes perspectivas (Graña, 2012; Crisorio, 2008; Palermo, 2007; Reboratti, 2010; entre otros).

del EFAU<sup>3</sup>. Tanto el movimiento de buques como de mercaderías se incrementó en los primeros años de la década de 2000 (Cuadros 4 y 5). Por ejemplo, en los puertos del sector oriental, el incremento entre los años 2000 y 2007 fue del 70%. En este contexto, algunos puertos registraron una mayor actividad, como en los casos de Fray Bentos, Nueva Palmira<sup>4</sup> y Concepción de Uruguay. Por su parte, el puerto de Paysandú se reactivó luego de un largo período de permanecer inactivo. Al mismo tiempo, se construyeron y se pusieron en funcionamiento nuevos puertos, como el de Mbopicuá y el de UPM en la ciudad de Fray Bentos, relacionados con la industria forestal (Administración Nacional de Puertos, 2015).

Los principales productos que se han exportado desde estos puertos son: arroz, citrus, soja, cebada malteada, trigo y madera en rolos (Administración Nacional de Puertos, 2015; Puerto de Concepción del Uruguay, 2015). A estos se les debe agregar la pasta de celulosa que se ha transportado en barcazas al puerto de Nueva Palmira desde UPM en Fray Bentos, para ser reexportada.

---

<sup>3</sup> En esta sección se abordarán los puertos del EFAU, incluyendo a Nueva Palmira por su importancia para el sistema de puertos del tramo uruguayo.

<sup>4</sup> Integrado por un puerto público y otro privado.

**Cuadro 4. Movimiento de cargas de los principales puertos del sector oriental del tramo uruguayo (en toneladas) (período 1990-2007)**

Puerto	Tipo de carga	1990	1995	2000	2005	2007
Fray Bentos	Total	76.982	93.060	360.926	402.096	367.216
	Exportaciones	42.190	82.084	346.518	402.096	367.216
	Importaciones	7.812	10.976	14.356	0	0
Nueva Palmira (Público)	Total	2.499	84.461	431.592	1.511.098	1.290.857
	Exportaciones	0	79.048	138.437	845.368	597.150
	Importaciones	0	0	72.441	62.334	106.586
Nueva Palmira (Privado)	Total	0	894.869	1.073.849	2.057.660	2.480.618
	Exportaciones	0	817.048	0	378.171	785.610
	Importaciones	0	77.821	15.521	2.111	2.098
Terminal Mbopicuá	Total	0	0	0	250.479	264.377
	Exportaciones	0	0	0	217.967	227.337
	Importaciones	0	0	0	0	0
Total		1.286.597	4.021.338	4.772.909	7.899.463	9.770.283
Exportaciones		626.628	2.337.635	2.533.551	5.183.431	5.833.681
Importaciones		659.969	1.683.703	2.239.358	2.716.032	3.936.602

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2012).

La evidencia estadística indica que el movimiento de mercaderías en los puertos de Concepción del Uruguay, Paysandú, Fray Bentos y, especialmente, Nueva Palmira se incrementó debido al importante crecimiento productivo que se registró en el tramo uruguayo (ver Cuadro 4). Por

otra parte, debido al escaso calado que tiene el río Uruguay al norte de Paysandú, los puertos de Salto y Concordia sólo se han utilizado en las últimas tres décadas para el traslado de personas entre ambas ciudades, al igual que los embarcaderos de Monte Caseros y Bella Unión. En tanto el puerto de Gualaguaychú se convirtió en un puerto deportivo. El tránsito de personas por vía fluvial en los puertos del norte del tramo uruguayo ha tenido una merma importante desde inicios de la década de 1990 hasta el año 2014, sólo alterada en el momento del corte del puente San Martín; en tanto que otros servicios del mismo tipo al sur del tramo uruguayo, como Carmelo-Tigre y Nueva Palmira-Tigre, han visto incrementados sus servicios en el mismo período (Cuadro 6).

**Cuadro 5. Evolución del movimiento de mercaderías por los puertos de tramo uruguayo (promedio anual para los períodos 1985-1989 y 2006-2014)**

Puertos/ Períodos	1985-1989		2006-2014	
	(tn)	(%)	(tn)	(%)
C. del Uruguay	332.000	51	830.000	16
Paysandú	0	0	76.019	1
Gualaguaychú	20.000	3	0	0
Fray Bentos	49.000	8	413.213	8
N. Palmira (público)	6.000	1	1.300.000	26
N. Palmira (privado)	242.000	37	2.500.000	49
Total	649.000	100%	5.119.232	100%

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (1988) y Administración Nacional de Puertos (2015).

**Cuadro 6. Evolución del movimiento de pasajeros a través de puertos del tramo uruguayo (promedio anual para los períodos 1985-1990 y 2006-2011)**

Puertos/ Períodos	1985-1990		2006-2011	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Carmelo - Tigre	142.272	43	177.041	65
Salto - Concordia	132.869	40	55.193	20
Bella Unión - Monte Caseros	56.285	17	20.882	8
N. Palmira - Tigre	0	0	19.367	7
Total	331.425	100	272.482	100

Fuente: Elaboración propia en base a Administración Nacional de Puertos (2015).

## Los sistemas ferroviarios y carreteros del tramo uruguayo

El EFAU cuenta con una densidad importante en materia de red ferroviaria (Figura 6), pero con una única conexión binacional, desactualizada tecnológicamente y con escaso mantenimiento, lo que prácticamente la convierte en una infraestructura técnicamente inutilizable. El EFAU no estuvo ajeno a la decadencia general del sistema de transporte ferroviario en ambos países, profundizando la tendencia señalada en la primera parte de este capítulo. El transporte de carga por ferrocarril se redujo a la mínima expresión en la década de 1990, en tanto que el de pasajeros se extinguió. El estado del sistema ferroviario se volvió obsoleto y presentó problemas de mantenimiento de infraestructura por falta de inversiones. Las vías férreas que unen a la Argentina con Uruguay a través de la represa de Salto Grande fueron cayendo paulatinamente en desuso.

Figura 6. Infraestructura ferroviaria instalada en el tramo uruguayo (año 2013)



Fuente: elaboración propia.

El sistema carretero, en cambio, experimentó algunas mejoras. A partir del inicio de la década del 2000, el tramo uruguayo –en especial el sector occidental– comenzó a constituirse en una pieza clave dentro del eje Chile-Mercosur de la IIRSA. En tal sentido, la construcción del segundo carril por mano en la RNA 14 y RNA 18 constituyen los cambios más importantes en materia de red vial en este sector. En tanto, en el sector oriental, las mejoras de las infraestructuras viales han estado relacionadas con lógicas productivas locales-globales, conectando a los principales centros de producción agropecuarios y agroindustriales con los puertos de Montevideo y Nueva Palmira. Ninguna de las rutas nacionales ha sido mejorada como parte de una estrategia de integración a los ejes viales regionales. En tal sentido, el mejoramiento de tramos de algunas rutas nacionales que atraviesan el sector oriental, como la



RNU 21 y 24, ha tenido que ver con el transporte de la producción forestal y sojera por carretera hacia la planta de UPM y el puerto de Nueva Palmira, más que con la conectividad fronteriza.

Respecto de los corredores internacionales, durante los primeros años de la década de 2000, tres carreteras del sector occidental se han vuelto claves para la articulación de este espacio fronterizo. Se trata de las RNA 12, 14 y 18 que atraviesan Entre Ríos en distintas direcciones, transformándose en corredores importantes –tanto a nivel provincial como internacional– y asociándose directamente con las dinámicas de las movilidades del tramo uruguayo (Figura 7).

Sobre la importancia de estas rutas se puede destacar que:

- La RNA 14 “José Gervasio Artigas”, se ha convertido en los últimos 20 años en un tramo importante para el comercio entre Argentina y Brasil (Dirección Nacional de Vialidad, 2014). Por esta ruta se transporta soja, productos cítricos, madera, yerba, té, arroz y ganado (Ministerio de la Producción. Gobierno de Entre Ríos, 2007).
- La RNA 18 está en proceso de transformarse también en autovía, pensada como una pieza clave de un corredor vial que uniría el puerto de la Serena en la región de Coquimbo con las principales ciudades de Brasil, a través de la Argentina. Este corredor involucraría a Paraguay y, en menor medida, a Uruguay (especialmente al norte del sector oriental). En tal sentido, en este último país han existido iniciativas locales para conectar a la ciudad de Salto a este corredor, mediante un nuevo puente entre esta ciudad y Concordia.
- La RNA 12 es otro corredor muy importante en el sistema vial del tramo uruguayo, ya que entronca con la RNA 14 y es parte del complemento para llegar a Buenos Aires. A partir de Ceibas, donde se encuentra

con el inicio de la RNA 14 se dirige hacia las ciudades de Paraná, Corrientes y Posadas, que son las capitales de las tres provincias mesopotámicas, y culmina en el Puente Internacional Tancredo Neves, en la ciudad de Puerto Iguazú.

Figura 7. Principales rutas del sector occidental



Fuente: elaboración propia.

Estas rutas han resultado clave para dinamizar al sector occidental del EFAU, y en cierta forma, al tramo uruguayo en su conjunto. También se ha beneficiado el turismo (asociado a centros termales, balnearios fluviales y eventos culturales), el que –desde los inicios de la década del 2000– se ha apoyado en estas rutas (Wallingre, 2008).

Como resultado del proceso de integración regional y de los cambios productivos registrados en el tramo uruguayo y las áreas circundantes, el tránsito de vehículos registró un incremento significativo a partir del año 2006 y, especialmente, entre los años 2011 y 2013. La creciente importancia de las rutas 12, 14 y 18 queda en evidencia a partir del indicador de Tránsito Medio Diario (TMD) de vehículos registrados entre los años 2006 y 2013 (Cuadro 7). El indicador permite una lectura de este proceso.

**Cuadro 7. Tránsito Medio Diario de vehículos en las RNA 12, 14 y 18 (período 2006-2013)**

<b>Ruta 14</b>	<b>ACC.A GUALEGUAYCHU (D) – INT.R.P.20</b>	<b>Ruta 12</b>	<b>INT.R.P.45 (I) – A/ N.R.N.14 (CEIBAS)</b>
<i>Años</i>	<i>TMD</i>	<i>Años</i>	<i>TMD</i>
2006	4750	2006	8500
2007	5250	2007	8900
2008	5350	2008	9550
2009	5400	2009	9650
2010	5880	2010	10300
2011	6100	2011	11500
2012	6100	2012	11800
2013	6500	2013	13400
Variación TMD 2006-2013	37%	Variación TMD 2006-2013	58%

Ruta 18	SAN SALVADOR - INT.R.N.14	Ruta 14	INT.R.N.18 (I) - CONCORDIA (D) (ENT.)
Años	TMD	Años	TMD
2006	1950	2006	6200
2007	2283	2007	6550
2008	2434	2008	7100
2009	2500	2009	7000
2010	2785	2010	7700
2011	2997	2011	8500
2012	3347	2012	9700
2013	3842	2013	9900
Variación TMD 2006-2013	97%	Variación TMD 2006-2013	60%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Vialidad (2014).

En general, estos datos empíricos dan cuenta de que, en materia de movilidades, el sector occidental ha tenido cambios importantes, registrándose un incremento significativo en el tránsito de vehículos (particularmente camiones), que reflejan en buena medida la intensificación de la producción, sobre todo a partir de mediados de la década de 2000.

Mientras lo analizado ocurrió en el sector occidental del tramo uruguayo, allende la frontera también se experimentaron cambios importantes asociados a un proceso de reconversión productiva en Uruguay. Veremos a continuación cómo se reflejó la misma en el sistema carretero del sector oriental.

Entre los años 1980 y 2007, la red vial de Uruguay casi se duplicó (Cuadro 8). Entre esos años se realizó una gran cantidad de caminos rurales de tierra que conectaron áreas agroproductivas con rutas secundarias y primarias. La

mayor parte de estos caminos se hicieron en el área del sector oriental y estuvieron vinculados a los cambios productivos ya aludidos (BID, 2012). En general, este tipo de vías no han estado asociadas a las movilidades fronterizas.

**Cuadro 8. Longitud y tipo de material de la red vial uruguaya (período 1980-2007)**

Año	Extensión (km)	Pavimentada		Tratamiento		Tierra	
		%	km	%	km	%	km
1980	9794	13	1316	72	7036	15	1442
1985	9712	17	1618	48	4664	35	3430
1990	9510	23	2209	51	4869	26	2432
1995	8660	28	2411	59	5113	13	1136
2000	8761	35	3073	54	4735	11	953
2005	8730	40	3461	49	4292	11	977
2007	16983	22	3553	25	4149	53	8696

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2012).

La RNU 21 y 24 han sido clave para el tráfico de producción forestal y sojera en el sector oriental, desde las áreas productivas más importantes hacia los puertos o las instalaciones fabriles (Figura 8). En ambas rutas, el tránsito de vehículos prácticamente se duplicó entre los años 2005 y 2011. En el período 1977- 2000, el TMD de vehículos en la RNU 24 pasó de 354 a 1.900 (CEPAL, 2012; Corporación Nacional para el Desarrollo, 2013).

Figura 8. Rutas nacionales del sector oriental del tramo uruguayo



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, las RNU 2 y 3 son importantes corredores internacionales que conectan a las ciudades del sector oriental –como Salto, Paysandú y Fray Bentos– con Montevideo y, a través de los respectivos puentes internacionales, con Buenos Aires. El caso de la RNU 3 oficia también como corredor entre Montevideo y Asunción. En los últimos años estas rutas han tenido incrementos porcentuales importantes de TMD, comparables porcentualmente a los registrados en el sector occidental, aunque las cantidades absolutas sean menores (Cuadro 9).

En este sentido se destaca el incremento registrado en la RNA 2. Es probable que el funcionamiento de UPM y el transporte de soja y otros productos hacia Nueva Palmira expliquen este crecimiento. Un tramo de la RN 2, en donde está instalado el peaje Mercedes, conecta a las rutas 24 y 21 que ya se analizaron. En el año 1988, la RNU 2 registraba un TMD de 982 vehículos y 3755 en el año 2013; en tanto

que por la RNU 3 transitaban en promedio 1003 vehículos diariamente, y 2003 en el año 2013 (Cuadro 10).

**Cuadro 9. Tránsito Medio Diario de vehículos en las RNU 2 y 3 (período 2006-2013)**

Año	Ruta 3- Peaje Queguay	Rut 3 -Peaje Paso del Puerto	Ruta 2- Peaje Mercedes
2006	1.956	1.301	1.989
2007	1.979	1.490	1.762
2008	2.888	1.717	1.891
2009	2.360	1.915	2.010
2010	2.584	1.934	2.477
2011	2.856	1.825	3.292
2012	2.943	1.868	3.503
2013	3.109	2.003	3.755
Variación TMD 2006-2013	59%	54%	89%

Fuente: elaboración propia en base a Corporación Vial del Uruguay (2014).

**Cuadro 10. Evolución del Tránsito Medio Diario en rutas del tramo uruguayo (período 1988-2013)**

Sector oriental				Sector occidental			
Ruta	Año 1988	Año 2013	Diferencia en%	Ruta	Año 1988	Año 2013	Diferencia en%
2	982	3.775	384	12	4.500	13.400	298
3(1)	1.003	2.003	200	14(3)	3.500	6.500	186
3(2)	582	3.109	534	14(4)	2.000	9.900	495
21	280	1.500	536	18(5)	1.000	3.842	384
24	352	2.000	568				
Promedio	712	2.597	414	Promedio	2.750	8.411	341

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Vialidad (2014); BID (1991); Corporación Vial del Uruguay (2014). (1) RNU 3 a la altura de Paysandú; (2) RNU 3 a la altura de Salto; (3) RNA 14 a la altura del acceso a Gualaguaychú; (4) RNA 14 a la altura de Concordia; (5) RNA 18 a la altura de San Salvador.

Tal cual se desprende del cuadro anterior, el tránsito de automotores que se registró en ambos sectores fronterizos mostró un aumento importante entre los años 1988 y 2013. Mientras que el sector occidental se multiplicó aproximadamente por algo más de tres veces en el sector oriental el tránsito se cuadruplicó en el período considerado. Este incremento ha estado relacionado tanto con la mejora de las vías como con los cambios productivos del tramo uruguayo.

Las movilidades que predominan son aquellas que unen las áreas metropolitanas entre sí, junto a las que conectan a cada sector fronterizo con su respectiva capital nacional. En tanto, si bien las movilidades de vehículos entre los lugares de la frontera se incrementaron, lo hicieron a un menor nivel que las antes mencionadas y, además, estuvieron escasamente vinculadas con el desarrollo de la interacción fronteriza con sentido de cooperación.



## Movilidades en los pasos de frontera del tramo uruguayo

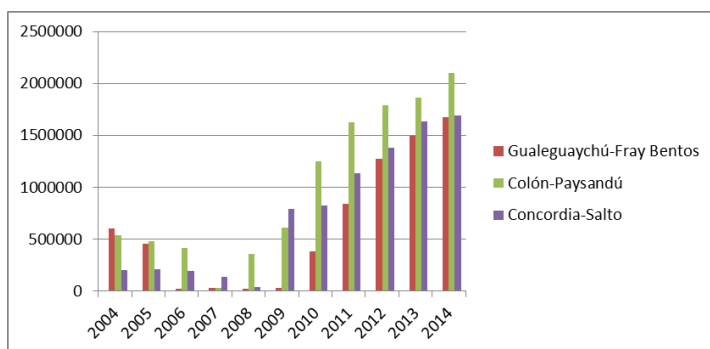
A partir del proceso de integración regional iniciado con la firma del tratado del Mercosur, y del comienzo de las transformaciones en la estructura productiva del tramo uruguayo en la década de 1990, se produjeron también importantes cambios en las movilidades en la frontera y en los perfiles de cada uno de los pasos fronterizos.

Estos cambios se vincularon con lo ocurrido en la década de 1980, en la que el puente San Martín que une las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos, canalizó cerca del 50% de los vehículos, mercaderías y personas que circulaban entre la Argentina y Uruguay (BID, 2012). Esta situación, que se mantuvo estable durante la década de 1990 y los primeros años de la década del 2000, cambió a partir del año 2005. Desde entonces, el puente Artigas, que une las ciudades de Colón con Paysandú, comenzó a registrar el mayor tránsito de personas, seguido por el puente que conecta Concordia con Salto (Figura 9). Esta situación se dio como consecuencia de los cortes de la RNA 136, que impedían acceder al puente San Martín en el marco del conflicto por la pastera de Botnia, como se mencionó anteriormente.

Entre los años 2004 y 2014, el tránsito de personas entre la Argentina y Uruguay a través de los pasos fronterizos localizados en el tramo uruguayo se incrementó, más allá de algunas fluctuaciones. En este período, la circulación de personas por estos pasos fronterizos aumentó casi un 400%. Es de destacar que este aumento se produjo a pesar del corte del puente San Martín y del conflicto diplomático por Botnia. El incremento general de circulación por los pasos fronterizos a partir del año 2009 puede explicarse, en buena medida, tanto por el crecimiento de la cantidad de turistas argentinos que se trasladan a Uruguay a vacacionar (Figura 10) como por las movilidades pendulares desde Uruguay hacia la Argentina, alentadas, principalmente, por

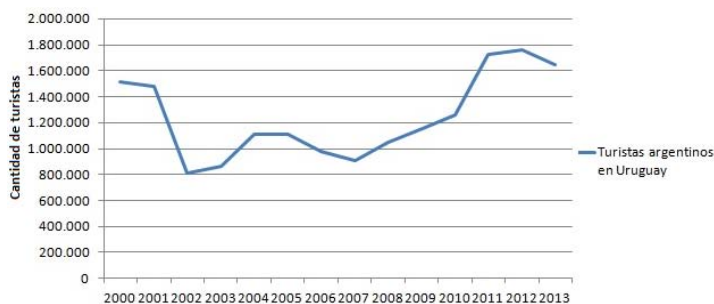
el tipo de cambio real que favoreció el comercio informal fronterizo (Observatorio Económico, 2015).

**Figura 9. Cantidad de personas que atravesaron anualmente los puentes binacionales (período 2004-2014)**



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Migraciones (2015).

**Figura 10. Cantidad anual de turistas argentinos que visitaron Uruguay (período 2000-2013)**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Turismo (2015).

Este aumento de las movilidades por los puentes se ha visto reflejado también en el incremento sustancial del tránsito medio diario de automóviles, cercano al 300% (Cuadro 11). Paralelamente, en el período de referencia ha disminuido la cantidad semanal de servicios de ómnibus internacionales que conectan los dos países a través de los puentes binacionales. El caso más llamativo es la conexión Gualaguaychú-Fray Bentos-Mercedes, que se redujo de 91 ómnibus semanales en el año 1989 a sólo 12 en el año 2014 (Cuadro 12).

Si consideramos el tránsito de ómnibus a través de los puentes binacionales que existía en la década de 1980 entre las ciudades más importantes del Mercosur, sólo creció el servicio Buenos Aires-Montevideo, duplicando las frecuencias (Cuadro 13). A la vez, se incorporó el servicio Montevideo-Rosario con 14 frecuencias semanales. Estos datos abonan la hipótesis del rol importante que cumple el puente San Martín en la conexión entre las principales ciudades y áreas metropolitanas del Río de la Plata, más que entre las ciudades vecinas del tramo uruguayo.

**Cuadro 11. Evolución del tránsito medio diario de automóviles por los puentes internacionales del tramo uruguayo**

Puentes	Año 1989	Año 2014	Variación %
Gral. San Martín	715	2.080	291
Gral. Artigas	897	2.617	292
Salto Grande	S/d	2.105	S/d

Fuentes: elaboración propia en base a CEPAL (1988) y Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2014).

**Cuadro 12. Disponibilidad semanal de servicios fronterizos de ómnibus vía puentes binacionales (año 1989 y 2014)**

Servicios	Disponibilidad semanal Año 1989	Disponibilidad semanal Año 2014
Gualeduaychú-Fray Bentos-Mercedes	91	12
C. del Uruguay-Paysandú	42	25
Colón-Paysandú	54	25
Concordia-Salto	54	48

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2014).

**Cuadro 13. Disponibilidad semanal de servicios internacionales de ómnibus vía puentes binacionales (año 1989 y 2014)**

Servicios	Disponibilidad semanalAño 1989	Disponibilidad semanalAño 2014
Montevideo-Buenos Aires	27	56
Montevideo-Córdoba-La Falda	22	16
Montevideo-Mendoza	6	4
Montevideo-Santiago de Chile	4	0
Montevideo-Asunción	8	4
Montevideo-Rosario	0	14

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2014); Terminal Tres Cruces (05/08/2015).

## Reflexiones finales

Entre finales del siglo XIX y las cuatro primeras décadas del siglo XX, el sistema de transporte tuvo un grado importante

de integración en el EFAU, dándole a este espacio rasgos de región funcional, en base a una fuerte cohesión socio-económica.

Paulatinamente, los respectivos estados nacionales, en el marco de la construcción de sus territorios soberanos, fueron diseñando dispositivos de transporte que aseguraron la conexión de los sectores fronterizos con sus capitales nacionales. A mediados del siglo pasado, el sistema integrado de transporte transfronterizo (sobre todo fluvial), fue desarticulado.

En la década de 1970, en el marco de acciones desarrollistas, la Argentina y Uruguay ejecutaron obras de integración física y energética. La concreción de los puentes internacionales generó corredores viales y ferroviarios que han sido relevantes para el comercio y el turismo de ambos países. En particular, el carretero ha sido más importante que el ferroviario, que prácticamente no ha tenido incidencia en las últimas décadas. Y aunque en declive, también se han desplegado movilidades pendulares por vía fluvial, especialmente entre Concordia y Salto.

Entre 1980 y 2014, si bien los puentes binacionales han incrementado las cantidades de personas y mercaderías que por ellos circulan, no han sido elementos clave para el desarrollo local de los núcleos poblados y sus entornos rurales del tramo uruguayo, y menos aún han sido aprovechadas las oportunidades que ellos permiten para el desarrollo de proyectos locales transfronterizos (Silva, 2017).

En todo caso, los puentes y las movilidades tienden a favorecer actividades diferentes según la escala que se considere. A nivel de los países, facilitan el comercio y el turismo, beneficiando particularmente a las áreas metropolitanas y turísticas (en el caso de Uruguay, especialmente a las localidades balnearias del este del país). A nivel fronterizo, el movimiento pendular estimulado por el comercio informal es la actividad de mayor impacto en este espacio.

Asimismo, las transformaciones productivas se han asociado más con el desarrollo de las redes viales de cada

sector fronterizo, que con el fomento de redes transfronterizas que materialicen proyectos conjuntos, sean económicos o sociales. Al mismo tiempo, el conflicto por Botnia desalentó la concreción de otros proyectos de articulación física que en algún momento se planificaron (por ejemplo, un puente vecinal entre Salto y Concordia).

Cada sector fronterizo intentó acompañar el crecimiento productivo con el mejoramiento de su sistema de transporte. Las rutas y los puertos son ejemplo de ello. Todas las rutas importantes del tramo uruguayo vieron incrementar aceleradamente el tránsito de vehículos por ellas a partir del año 2004. En menor medida, los puertos también se reactivaron, y también se construyeron otros, como son los casos de Mbopicúa y UPM, para permitir trasladar madera y celulosa hacia el puerto de Nueva Palmira.

En síntesis, en el tramo uruguayo cada vez más personas atraviesan el límite, se mantiene un importante intercambio comercial y turístico entre la Argentina y Uruguay, y se practica el comercio vecinal (informal) con intensidad. Todo esto sin que se hayan tenido importantes avances en materia de integración y cooperación fronteriza con impactos en el desarrollo local, tal cual se ha intentado promover desde mediados de la década de 1980.

El caso de las ciudades fronterizas del tramo uruguayo es consecuente con lo que arrojan algunos estudios realizados en el Mercosur. Uno de ellos, elaborado por Batista (2013), mostró en ciudades fronterizas de Corumbá y Porto Suárez que, más allá de los procesos de integración entre los países de la región, estas ciudades terminan jugando un rol secundario en el comercio binacional, vinculado principalmente con funciones aduaneras.

## Bibliografía

- Administración de Ferrocarriles del Estado. (2013). "Historia". Recuperado de <https://bit.ly/2INxBxy> (consulta: 12/12/2014).
- Administración Nacional de Puertos. (2015). Recuperado de <https://bit.ly/3njbY7f> (consulta: el 24/03/2015).
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (1991). Cooperación Técnica BOD-CODEFRO ATN/SF, 3495-RE. Unidad Ejecutora CEPAL, Oficina Buenos Aires. Recuperado de <https://bit.ly/3acVeLs> (consulta: 10/05/2014).
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2012). Uruguay. Informe de Política de Desarrollo (DPR). Eficiencia en Infraestructura Productiva y Provisión de Servicios. Sectores de Transporte y Electricidad. Montevideo: BID.
- Barachini, H., y Altezor, C. (2008). *Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay. República liberal del siglo XIX (1830-1903) y sus antecedentes coloniales*. Montevideo: TRILCE.
- Batista, L. (2013). "Redes de transporte de mercaderías e frontera: a logística nas cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia)". *Revista Transporte y Territorio*, (9), 141-160. <https://doi.org/10.34096/rtt.i9.308>.
- Benedetti, A. (2015). "El encuentro entre marca, camino y lugar. Hodografía del espacio fronterizo argentino-boliviano en la conurbación binacional de La Quiaca-Villazón". En Hernández, A. y Campos Delgado, A., *Líneas, límites y colindancias. Mirada a las fronteras desde América Latina* (pp. 27-60). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Cámara Argentina de la Construcción. (2011). *Memoria de la Infraestructura Vial*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción-Área de Pensamiento Estratégico.

- Carricat, H. (1996). “La Integración de los municipios de la Frontera Argentino-Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR – Experiencias y Resistencias. Contextos Globales y Locales”. *Ensayos FEE*, 17(1), 206-209.
- CEPAL (1988). Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas de río Uruguay. Comisión Económica Para América Latina. Recuperado de <https://bit.ly/3ao3Mzh> (consulta: 15/03/2014).
- CEPAL (2012). Perfiles de Infraestructura y Transporte en América Latina. El caso Uruguay. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento. (2014). COSIPLAN. Recuperado de <https://bit.ly/3gMBFdU> (consulta: 18/03/2015).
- Corporación Nacional para el Desarrollo. (2013). Corredor Vial 21-24 (MTOP). Recuperado de <https://bit.ly/2WceC2Q> (consulta: 19/04/2013).
- Corporación Vial del Uruguay. (2014). Recuperado de <https://bit.ly/2IUvk3S> (consulta: 3/05/2015).
- Crisorio, B. (2008). “Las relaciones argentino-uruguayas: la cuestión de las ‘papeleras’”. *Estudios Ibero-Americanos*, 34, 142-159.
- Dirección Nacional de Migraciones. (2015). Ministerio del Interior. República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://bit.ly/3ab5HXN> (consulta: 13/06/2015).
- Dirección Nacional de Vialidad. (2014). Ministerio de Obras Públicas. República Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3ablyWg> (consulta: 15/06/2014).
- Fernández, J., y Miranda, C. (1920). *Historia General de la ciudad y el Departamento de Salto*. Montevideo: Imprenta Nacional.
- Graña, F. (2012). “Un día nos despertamos con la noticia de que volvían los gringos’. Los vecinos de Fray Bentos ante la instalación de Botnia”. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(30), 55-74. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/6858>.



- Jacob, R. (2012). *Sobre la creación de las empresas públicas*. Montevideo: Transformación.
- Marmouget, L. (1969). "Los transportes". *Nuestra Tierra*, 41.
- Mignone, A. (2013). "El sistema ferroviario de la República Argentina". *Revista Geográfica Digital*, 10(19), s/n.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2014). Plan de transporte, logística e infraestructura. República Oriental del Uruguay. Montevideo: MTOP.
- Ministerio de Turismo. (2015). Anuario Estadístico. República Oriental del Uruguay. Montevideo: MINTUR.
- Ministerio de la Producción. Gobierno de Entre Ríos. (2007). *Entre Ríos. Dinámica y perspectiva de la Región de Salto Grande en la Economía Provincial*. Paraná: Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (FOSIP).
- Moraes, M. (1990). *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna*. Montevideo: CINVE-CALNU.
- Observatorio Económico. (2015). *Indicadores socioeconómicos de Salto*. Salto: UCU.
- Palermo, V. (2007). "Papeleras: las castañas siguen en el fuego". *Nueva Sociedad*, 208, 4-17.
- Puerto de Concepción del Uruguay. (2015). Recuperado de <https://bit.ly/3nwhRhq> (consulta: 19/04/2015).
- Rascovan, A. (2015). "Las empresas ferroviarias en las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones (1866-2014). Entre intereses globales, nacionales y regionales". *Revista Transporte y Territorio*, (13), 185-205. Recuperado de <https://doi.org/10.34096/rtt.i13.1883>.
- Reboratti, C. (2010). "Un laberinto de papel. Fábricas de pasta de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay". *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(3), 461-477.
- Ríos, G. (2000). *Identidad, cultura y desarrollo en la micro-región de frontera Salto, Uruguay-Concordia, Argentina* [Tesis de maestría]. Universidad de la República, Salto, Uruguay.
- Roccatagliata, J. (1987). *Los ferrocarriles en la Argentina: un enfoque geográfico*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Silva, E. (2017). "Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas". En Braticcevic, S., Tommei, C. Rascovan, A. (comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (págs. 103-123). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Terminal Tres Cruces. (05/08/2015). Recuperado de <https://bit.ly/3hMFcK1>.
- Urquiza, O. (2002). *Historia de Concepción del Uruguay*. Concepción del Uruguay: Respetable Logia Jorge Washington 44.
- Wallingre, N. (2008). "Evolución del desarrollo del turismo en la Provincia de Entre Ríos, Argentina". *Tiempo de Gestión*, 5, 13-33.

# La frontera sureste de Uruguay: territorio y sociedad

ISABEL CLEMENTE<sup>1</sup>

## Introducción

En contextos de homogeneidad territorial relativa, escasa presencia del Estado, dinámica social caracterizada por migraciones, relaciones familiares y laborales de alcance transfronterizo y estructuras económicas similares, la relación sociedad-territorio adquiere una dinámica asociada al proceso local. En el caso de análisis en este trabajo, el carácter periférico del territorio respecto de los centros de gobierno durante el régimen colonial, se perpetúa después de la independencia en los dos Estados-nación que interactúan en esta frontera, con objetivos referidos -durante un largo período-, casi exclusivamente, a intereses de seguridad y control territorial. Es a partir de la década de 1950, con la incidencia de los objetivos del desarrollo económico y la integración regional en la formulación de políticas públicas, que la presencia del Estado en las fronteras se manifiesta en proyectos que generan impactos territoriales y económicos, y en la creación de organismos binacionales que operan como espacios de participación local: la creación de los Comités de frontera y la Comisión Técnica Mixta para la Cuenca de la Laguna Merín. Las reformas descentralizadoras de los años 1990 ampliaron en los dos países el ámbito para la formación de actores locales y la interacción transfronteriza. Al mismo tiempo, el involucramiento de organismos internacionales comprometidos

---

<sup>1</sup> Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

con objetivos de desarrollo económico y sustentabilidad ambiental ha tenido un grado importante de incidencia (no sin contradicciones) en el proceso local.

El extremo sur de la frontera entre Brasil y Uruguay presenta características propias de las fronteras abiertas, en particular, debido a su carácter poroso y a una larga historia de fluidas relaciones entre las sociedades establecidas en ambos lados de la línea divisoria. Esa dinámica ha involucrado por igual a la sociedad civil y a los diferentes niveles de gobierno (Lucena y Moreira, 2009). Este hecho se manifiesta en la formación de un poblamiento generado por el establecimiento de sucesivos contingentes migratorios y en la coexistencia de culturas diversas que conviven con prácticas locales comunes, cuyo origen frecuentemente antecede a la actual demarcación limítrofe (Behares, 2011). Desde inicios del siglo XXI, esta región -con una dinámica social local y un relativo aislamiento respecto de los Estados nacionales de los que forma parte- fue incorporada en el marco de la política de integración transfronteriza, impulsada por Brasil y Uruguay, basada en la participación de diferentes niveles de gobierno (municipal, regional o estadual y nacional) de ambos estados y orientada hacia la interdependencia positiva, en superación de la lógica geopolítica de la desconfianza recíproca que prevaleció históricamente en la acción estatal con respecto a las fronteras (Clemente y Hernández, 2012).

Este trabajo tiene por objetivo analizar la formación de una sociedad particularmente integrada de la frontera uruguayo-brasileña, en la región limítrofe situada entre la Laguna Merín y el Océano Atlántico, en torno a las ciudades gemelas Chuy (Uruguay) y Chuí (Brasil) y las localidades vinculadas a ambas. Esta región expone condiciones territoriales específicas, principalmente debido al carácter anegadizo y lacustre, que es central en la explicación del relativo aislamiento respecto de los Estados nacionales de que forma parte. El análisis se concentra en las iniciativas de cambio en esta región, en un período que se extiende

desde mediados del siglo XX a la primera década del siglo XXI. La investigación se fundamenta en la metodología de la historia, con base en la indagación de fuentes primarias relativas a acuerdos bilaterales entre Uruguay y Brasil, consultados en publicaciones oficiales y en archivos de organismos de integración.

Este capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero, se presenta una caracterización geográfica de la región de frontera Chuy-Chuí, los rasgos específicos del territorio, la formación socio-cultural del poblamiento desde el período colonial al siglo XX, las diferentes intervenciones territoriales asociadas a los ciclos productivos, los cambios en la economía y la población que definen un perfil diferenciado de este segmento de la frontera y los impactos ambientales de las intervenciones sobre el territorio. En el segundo, el análisis se concentra en las dinámicas históricas de la formación del poblamiento y los conflictos geopolíticos desde el período colonial, la definición de límites y el cambio en la economía rural y el comercio. El tercero, analiza dos iniciativas de industrialización y los efectos de la expansión agrícola en el territorio y en el equilibrio ambiental con la afectación de bañados y humedales protegidos por la Convención de Ramsar. El último apartado aborda el avance de la descentralización y la relación entre ese proceso y la integración regional, con el surgimiento de instancias institucionalizadas de cooperación transfronteriza.

## **Una caracterización de la frontera Chuy-Chuí**

El carácter distintivo de esta zona radica en el particular sentido que allí asumen la integración regional y el factor de porosidad que caracteriza en grado importante a la frontera entre Brasil y Uruguay. Esa cualidad se potencia, en este caso, por tratarse de una zona históricamente separada y

aislada de las regiones más pobladas y desarrolladas de los dos países. De esta forma, la región de frontera circundante a las ciudades gemelas de Chuy y Chuí posee un conjunto de características que la singularizan respecto del resto de la frontera binacional. En primer término, el cambio en los usos y valoración del territorio a lo largo de la historia, de la era colonial al presente. En segundo término, la formación del poblamiento con diversos contingentes migratorios. En tercer término, una presencia débil de los Estados y las políticas públicas durante un largo período histórico. En cuarto término, una relativa autonomía local facilitada por la ausencia del Estado.

Cada uno de los segmentos de esta frontera posee caracteres propios y diferenciados de origen sociocultural. En tal sentido, mientras el segmento norte se caracteriza por cierto predominio de la influencia cultural brasileña y grados importantes de interdependencia económica entre ambos lados del límite, en el sur se presenta una situación diferente, en tanto que el territorio fronterizo correspondiente a la laguna Merín se caracteriza por menores flujos de relaciones debido a su condición lacustre (Pucci, 2010).

### Colonización e intereses estratégicos

En el largo segmento norte de la frontera uruguayo-brasileña hay una mayor influencia de Brasil, que se expresa en términos culturales, lingüísticos (con la fuerte presencia del “portuñol” o “dialecto portugués de Uruguay”) y económicos. Ello se debe a distintos factores. Por una parte, razones históricas, dado que entre los siglos XVII y XIX el territorio de esta región fue parcialmente colonizado por poblaciones de origen portugués y azoriano, así como indígenas y negros ligados a tal influencia. Los primeros inmigrantes procedentes de islas Azores arribaron al sur de Brasil en la primera década del siglo XVIII, pero los mayores contingentes migratorios se radicaron entre 1748 y 1756. Su presencia fue crucial para consolidar el dominio

territorial portugués, contener al imperio español y para la fundación de Porto Alegre. En el siglo XIX, nuevos movimientos migratorios renovaron la población en esta región con la llegada de inmigrantes italianos, sirios y libaneses. El carácter de frontera seca permitió la constante penetración de diferentes poblaciones (desde *bandeirantes* hasta esclavos fugitivos) en un territorio que no era claramente controlado por el gobierno colonial español y, luego de la independencia, tampoco por el Estado uruguayo.

Por otra parte, durante el siglo XX, este predominio de la influencia brasileña también respondía a motivos geográficos: mientras que la región fronteriza del norte es lejana a Montevideo y está compuesta por departamentos uruguayos con menor desarrollo económico relativo, los municipios brasileños fronterizos tienen una activa dinámica económica y demográfica, aun cuando su grado de desarrollo económico es bastante menor que el promedio del Estado de Rio Grande do Sul (Menezes y Feijó, 2011).

### Geografía, ecosistemas e intervención territorial

La región fronteriza objeto de este trabajo es el segmento sureste de la frontera binacional entre Uruguay y Brasil. El análisis explora la dinámica social y las relaciones de cooperación entre los municipios gemelos Chuy (Uruguay) y Chuí-Barra do Chuí (Brasil) y la región vecina, enmarcada entre los pueblos de San Miguel, 18 de Julio y la Coronilla (en territorio uruguayo) y Santa Vitória do Palmar y Balneario Hermenegildo (en territorio brasileño) hasta el límite con la Reserva Ecológica de Taim. El área geográfica en la cual se localiza ese territorio es la pampa que se extiende desde la mitad sur del actual Estado de Rio Grande do Sul y el Uruguay hasta el límite oeste con el territorio argentino, caracterizada como una región de planicies y cuchillas de escasa altura cubierta de gramíneas, que forma una extensa pradera casi plana y limita al este y al sur con el océano Atlántico.

El territorio de la frontera sureste se diferencia en varios sentidos de la macro región pampeana, debido a las características del suelo, la vegetación, la historia y la formación social y cultural, así como por su condición de frontera abierta con frente oceánico y relativamente aislada de los gobiernos nacionales durante la mayor parte de su historia. Esta sección de la frontera binacional posee condiciones geográficas distintivas, entre las cuales cabe destacar la existencia de grandes extensiones de bañados, humedales y áreas anegadizas, que forman parte de un área mayor caracterizada por un paisaje y una topografía con caracteres propios. La extensión del área de bañados redujo la factibilidad de las actividades rurales en comparación con las áreas circundantes, donde predomina la pradera. En cambio, se trata de una zona donde se han conservado hasta el presente ecosistemas naturales, hecho que motivó el reconocimiento internacional de este territorio como área de protección y conservación (Reserva de Biosfera y Convención Ramsar).

Durante el siglo XX, los bañados y humedales fueron gradualmente reducidos por efecto de una combinación de varios factores: el embalse de los caudales que los alimentan y el uso de sistemas de terraplenes, drenaje y canalización hacia el Océano Atlántico y la Laguna Merín (Praderi, Vivo y Vázquez Praderi, 2001). En la década de 1940 se produce un cambio ambiental profundo con el boom arrocero: la FAO, entonces dirigida por Josué de Castro, había identificado la cuenca de la Laguna Merín como región apropiada para el cultivo de arroz (Clemente, 2014). En 1942 se inicia la construcción de canales para asegurar el riego en los arrozales. El resultado fue un incremento importante en la producción arrocera entre 1950 y 1970. Posteriormente, en la década de 1980, nuevas obras de infraestructura transformaron el sistema hidrológico posibilitando la extensión del área agrícola en detrimento del sistema de bañados. En 1981, la construcción de la Represa de India Muerta hizo posible un nuevo sistema de riego menos costoso pero con



efectos negativos para los bañados y los humedales (Praderi *et al.*, 2001).

### **Dinámicas históricas: poblamiento, conflictos geopolíticos y definición de límites**

El cambio en la composición demográfica de la sociedad estuvo directamente relacionado con las condiciones geográficas. El aislamiento del territorio comenzó a superarse con el establecimiento del ferrocarril, que permitió comunicaciones regulares con la capital. Por su parte, los municipios brasileños de Chuí y Santa Vitória do Palmar dependían de una sola carretera que comunicaba con la ciudad de Rio Grande. Este tardío y limitado sistema de comunicaciones es una posible explicación de la débil influencia brasileña en la lengua y la cultura rochense, en claro contraste con la frontera norte de Uruguay.

Hasta la firma del Tratado de San Ildefonso (1777) por las coronas de España y Portugal, esta región de frontera fue un espacio de disputa geopolítica entre los dos imperios. La construcción del Fuerte de San Miguel en 1734 y de la Fortaleza de Santa Teresa en 1762 cumplía el objetivo de asegurar el control portugués sobre el litoral oceánico y la comunicación con Colonia del Sacramento. Aquel Tratado consolidó el dominio español y la recuperación de ambas fortalezas por las fuerzas españolas restableció el control territorial en la región (Varese, 2001; Jumar, 2004). Las condiciones de la pacificación y la demarcación territorial fueron estipuladas en el acuerdo de 1777, el cual preveía la creación de los llamados “campos neutrales”, una faja de tierra de más de 200 kilómetros (desde el comienzo del Taim hasta el arroyo Chuy) que debía mantenerse despoblada.

Aunque el Tratado de San Ildefonso fue ignorado por las autoridades coloniales portuguesas con la invasión y ocupación del territorio oriental en 1816, seguida después

de 1822 por la dominación del Brasil imperial, la definición de aquellos campos neutrales frenó la expansión brasileña más allá del arroyo Chuy. En 1828, la Convención Preliminar de Paz que aseguró la independencia de Uruguay puso fin a las pretensiones brasileñas sobre la Banda Oriental<sup>2</sup> y, aunque no estableció las fronteras del nuevo Estado, desde entonces el Arroyo Chuy define el límite binacional hasta su desembocadura en el litoral oceánico. La temprana superación de la disputa territorial y el establecimiento de los campos neutrales constituyen dos factores que diferencian a esta sección de la frontera binacional. Este hecho y la condición del territorio posibilitaron un mayor grado de circulación y cooperación transfronteriza.

### Formación del poblamiento, colonización y migraciones

El territorio situado sobre la costa atlántica de Uruguay y limítrofe con el sur de Brasil fue inicialmente habitado por poblaciones indígenas establecidas 4000 años antes, según las dataciones arqueológicas (Bracco, 2004). La concentración de biodiversidad en un ecosistema húmedo que albergaba grandes mamíferos como el carpincho (*Hydrochoerus hydrochaeris*) y plantas como el butiá (*Butia capitata*) aseguraba el acceso a alimentos. Se estima que alcanzó un caudal poblacional mayor al de sus vecinos de las regiones pampeanas, más elevadas y secas. Ese sería el caso de los charrúas que vivían en las sierras y praderas de los actuales territorios de Uruguay y Rio Grande do Sul. Esta situación, así como la temprana construcción simbólica del territorio a través de su demarcación con montículos de tierra, llamados cerritos de indio (*atérreos* en portugués), en los que enterraban a los muertos (Becker, 1984), es indicativa de la larga continuidad del poblamiento en esta zona.

---

<sup>2</sup> Nombre que identificó durante el período colonial el territorio situado al oeste de la actual frontera entre Uruguay y Argentina. Con límite sur en el Río de la Plata y el Océano Atlántico.

A partir el siglo XVII, con la introducción de la ganadería, la costa oceánica fue objeto de expediciones de piratería y contrabando, en un contexto de conflictivas relaciones entre las dos potencias que se disputaban el control del territorio, los recursos productivos y el comercio ilegal. El establecimiento de colonos españoles comienza a fines del siglo XVIII, con las primeras asignaciones de tierras a los habitantes. En su mayoría, estos procedían de Castilla, Andalucía e Islas Canarias. En 1793 se funda la ciudad de Rocha. Las dificultades en las comunicaciones, debidas a los bañados y la reducida presencia de inmigrantes, determinaron el aislamiento relativo de la nueva comunidad. Este hecho probablemente incidió en la preservación de una forma específica de lenguaje, más próximo al hablado en España que del que se habla en ambas márgenes del Río de la Plata, y con proyección dentro del territorio brasileño bastante más al este de Santa Vitória do Palmar (De Marsilio, 1969). El poblamiento portugués de la zona fue paulatino, descendiendo desde Rio Grande hacia el sur, entre 1739 y la conquista de Cevallos de 1763:

Três tipos de povoadores se apresentaram, classificados segundo o local de onde provinham. Em primeiro lugar, os foragidos da Colônia do Sacramento – militares e civis; outros procedentes do norte – aventureiros em busca de fortuna; finalmente, muitas glebas eram entregues a militares servindo nas guardas e fortes, ficando, assim, na dupla função de soldados e criadores, o que não constituía novidade, na época. (Amaral, 1973:130)

Posteriormente, con el citado tratado de San Ildefonso, el área al nordeste del arroyo Chuy pasa a formar parte del territorio de campos neutrales, definido como tierra sin dueño, una condición que atrajo a una nueva oleada de pobladores errantes o fugitivos de la ley. Luego de la independencia, la composición demográfica cambia: a la población indígena, española y portuguesa se suman los negros. Por un lado, desde la temprana abolición de la esclavitud

en Uruguay (1842), llegan al territorio oriental esclavos fugados de estancias *gaúchas*, buscando la libertad. Por otro lado, arriban muchos fugitivos de la Revolución Farroupilha (1848-1849) y desertores del alistamiento forzado que practicaban ambos bandos. Más tarde, con la intensificación de la actividad productiva en las explotaciones rurales de la zona, comienzan a llegar a los campos neutrales contingentes de esclavos trasladados por los terratenientes. Hacia 1884, poco antes de la abolición de la esclavitud en Brasil, hay registro del arribo de 707 esclavos (Bernd y Bakos, 1991, citado en Oliveira, 2010).

A inicios de la década de 1850, el gobernador de Rio Grande autorizó el establecimiento de una población, denominada más tarde Santa Vitória do Palmar y erigido en municipio en 1874. Según Beneduzi (2005), en la década de 1880 se inició una corriente migratoria de italianos hacia estas tierras brasileñas. Las nuevas migraciones, desde inicios del siglo XX, por su ubicación localizada en la frontera, no afectaron la cultura y la lengua de los rochenses. En la frontera de Chuy-Chuí, los inmigrantes procedentes del Medio Oriente aportaron a la diversificación demográfica. Designados genéricamente como “turcos”, procedían en realidad de países diferentes de Turquía, aunque en la época de su ingreso a Uruguay portaban pasaportes del Imperio Otomano, el cual extendía su soberanía sobre todo el Medio Oriente hasta el final de la Primera Guerra Mundial. Sirios, palestinos, libaneses y, en menor medida, iraquíes se establecieron en la localidad de Chuy, fundada en la década de 1930.

## Economía rural y modernización

La introducción del ganado vacuno en la Banda Oriental en el siglo XVII fue el origen de la ganadería y su importancia como actividad económica en la zona. Durante el siglo XVIII, varios cronistas describen la explotación del ganado para el comercio con ciudades españolas y portuguesas. Los

gauchos corambreros frecuentaban la cuenca de la laguna Merín, según consta en las listas de “gauchos vagos” recogidas por Lockhart (1967). Desde el punto de vista español y sus pretensiones de soberanía sobre la Banda Oriental, este hecho constituía un ejemplo del contrabando de ganado, problemática para cuya atención se creó en 1796 el Cuerpo de Veteranos Blandengues de la frontera, con base en el Cuartel de Dragones de Maldonado. Sin embargo, a diferencia de la frontera seca del noreste de la Banda Oriental, la geografía de esta región dificultaba mucho más la vigilancia, el control y la persecución de los responsables.

En su estudio de la segunda mitad siglo XIX, los historiadores Barrán y Nahum (1973) caracterizan la economía ganadera de este territorio como “tradicional”, porque mantuvo las prácticas productivas establecidas desde la colonia (predominio del ganado criollo y del merino) sin incorporar las innovaciones que los ganaderos del centro y oeste del país ya habían adoptado desde el último tercio del siglo XIX, con el fin de incrementar la productividad y el acceso al mercado europeo.

El censo de 1852 registraba una cantidad muy baja de ganado para este departamento, 72.000 cabezas, y el 36,1% de ellas correspondía a los alzados (Barrán y Nahum, 1972). Según el censo de 1881, Maldonado (departamento al cual pertenecía la zona estudiada en este trabajo, hasta su subdivisión y conformación del departamento de Rocha, en 1881) es el departamento con menos vacunos costeados, uno de los que tiene menor número absoluto de cabezas y el tercero con mayor proporción de vacunos alzados.

Esta situación se atribuía a varios factores. Por un lado, podía deberse al traslado de ganado hacia Brasil durante la Guerra Grande (Barrán y Nahum, 1972). Sin embargo, las características geográficas de la zona son nuevamente un factor a considerar. El aislamiento respecto de los centros más dinámicos de la economía rural era debido a la ausencia de buenas comunicaciones con Montevideo y su puerto, y en parte debido a las características particulares

del territorio, antes descritas. Este hecho no permitió a los ganaderos rochenses beneficiarse de la expansión de las exportaciones de carnes hacia Europa y de los altos precios internacionales de las últimas décadas del siglo XIX. El carácter limitado de la producción agropecuaria rochense no estimulaba a la Compañía del Ferrocarril Central para emprender la construcción de líneas entre Rocha y Montevideo.

Tampoco la comunicación por vía marítima funcionó con eficacia. A fines del siglo XIX, en el período de auge del comercio ganadero (1895-1899), el gobierno uruguayo, bajo la presidencia de Juan Idiarte Borda, presentó al Senado un proyecto de construcción de un puerto en La Coronilla. Operaría como embarcadero de ganado en pie, al servicio de ganaderos no sólo de Rocha, sino también de Treinta y Tres y Cerro Largo (Barrán y Nahum, 1973). Si bien las obras se iniciaron en 1897, quedaron inconclusas.

Además de las dificultades para el transporte y las comunicaciones, el territorio de bañado determinó el rezaigo del departamento en relación a otro avance modernizador de la época, el alambrado, dadas las evidentes dificultades que implicaba erigirlo en un territorio periódicamente inundado. En 1880, Maldonado (que incluía a Rocha hasta su separación como nuevo departamento) era el departamento con menor proporción de superficie alambrada, llegando sólo al 0,3%. La búsqueda de alternativas a la ganadería tampoco fue una solución. Una iniciativa para promover la agricultura fue la instalación de una colonia en La Coronilla en 1863. Esta se convirtió en una operación especulativa que culminó en quiebras bancarias y crisis política.

En la transición hacia el siglo XX, aparecen nuevas dificultades para el sector en la región, ya que Brasil, el mercado más importante para el tasajo de Rocha en el decenio 1895-1904, cayó verticalmente como resultado de la guerra civil o Revolución Federalista (1893-1895) y de la crisis económica que se prolongó hasta principios de aquel siglo. Un indicador del grado de transfronterización se encuentra

en el hecho que un número importante de grandes hacendados brasileños estaban establecidos en el departamento de Rocha en carácter de arrendatarios, en un marco de coexistencia de la gran propiedad y la pequeña. Barrán y Nahum (1973:243) concluyen que “la frontera oriental y Rio Grande integraban una zona económica con acusados rasgos de interdependencia”. Este aspecto, lleva el análisis a otra actividad económica históricamente característica de la zona, como se verá a continuación.

### Contrabando

El contrabando es una actividad frecuentemente asociada a las economías en áreas de frontera. En el caso de Chuy-Chuí, se observa nuevamente cómo la combinación de la geografía de bañados y la definición política de la faja de frontera condicionan las prácticas sociales. Aunque los tratados definían con precisión los límites del ejercicio de la soberanía de cada parte, la escasa presencia del Estado, las formas de ocupación del suelo y la movilidad de las poblaciones generaron una situación de transfronterización, en los términos de la definición de Carneiro (2016), entendida como conjuntos de prácticas y transferencias de usos y recursos para el aprovechamiento de territorios fronterizos. Para el autor, las formas de transfronterización varían según grados diferentes de complejidad. Una evidencia de la indeterminación en la relación Estado-territorio-sociedad local se encuentra en el contrabando, cuyos orígenes se remontan al período colonial. A pesar de las sucesivas regulaciones dictadas por el gobierno colonial, primero, y por el Estado nacional después, esta práctica continuó activa e inmune a la represión policial. En este marco, se destaca el acuerdo binacional de prevención del contrabando suscrito en 1890, en medio de las tensiones *sulistas* de los *gaúchos* brasileños, que desembocaron en la Revolución Federalista.

Se trata, en este caso, de una práctica facilitada por la pasividad o debilidad del Estado y por la coincidencia de

intereses de los comerciantes y una parte sustantiva de la población. Aparece en acción tempranamente y se manifiesta en la persistencia del contrabando después de la formación de los Estados nacionales independientes, aunque sus objetivos y procedimientos varían sustantivamente en el transcurso de la historia según la naturaleza de los bienes.

### **Expansión agrícola e impactos sobre el territorio**

A partir de 1940, la agricultura del arroz se expande en la región sureste de Uruguay. En los años 1970, a partir de la ya citada iniciativa de la FAO, investigaciones realizadas en la Cuenca de la Laguna Merín identificaron las grandes potencialidades que esa área poseía para la agricultura del arroz y para la generación de energía. A partir de entonces, comienza una expansión de los arrozales que antecedió a la de la forestación en la década de 1990. La demanda de agua para el riego tuvo impactos negativos sobre los humedales, con el desvío de corrientes de agua hacia los arrozales. Por otra parte, el uso intensivo del suelo y el empleo de pesticidas, fungicidas y fertilizantes contribuyó al deterioro de la calidad del agua y al aumento de la contaminación (Achkar, Domínguez y Pesce, 2013).

### **Impactos territoriales de la agricultura arrocería de la frontera sureste**

El sistema de regadío se extendió al área de humedales de La Coronilla con la construcción de canales afluentes al Andreoni, edificado en 1895 con el fin de drenar bañados para ampliar el área de urbanización del pueblo y balneario La Coronilla (Perdomo, 2009). El aumento en el caudal en su desembocadura en el océano tuvo efectos negativos en la calidad del agua en las playas y fue blanco de la crítica de actores vinculados al turismo y a movimientos ambientalistas.



En 1984, la convención de Ramsar (1971) entró en vigencia en Uruguay y, entre 1988 y 1994, dos misiones de asesoramiento realizaron evaluaciones del estado del área que dieron fundamento a la declaración sobre la laguna de Rocha, en el año 2015 (identificada como sitio Ramsar N° 2236) (Convención Ramsar, 05/10/2015). Esta alberga más de 200 especies de aves y 29 de anfibios, como parte del sistema de lagunas de la costa atlántica Bañados del Este, declarada Reserva de la Biosfera en 1976, y también un importante albergue de una gran variedad de especies de flora y fauna. La declaración de 9 de junio de 2015 afirma que los humedales son esenciales para el desarrollo sostenible y para enfrentar los factores de degradación, por tanto, debía ser una prioridad en la acción de los Estados parte de la convención en el período 2016-2024 (Convención Ramsar, 09/06/2015).

### Iniciativas de industrialización

Con el predominio de la producción ganadera en la economía, las propuestas de industrialización en un territorio apartado de los centros de la economía nacional fueron escasas. Dos en particular dejaron huella en la memoria colectiva de Chuy-Chuí. La fábrica de tabaco establecida en el Chuy y la fábrica de sal marina en La Coronilla. Ambos casos pueden definirse como propuestas de diversificación económica.

El más antiguo de ellos, la fábrica de tabaco, fue una empresa familiar fundada en 1925 por Silvio Fossati, miembro de una familia de inmigrantes italianos radicada en el Chuy e hijo del presidente de la Comisión Local creada por la Junta Administrativa de Rocha, Antonio Fossati (Dornel, 2011). Esta empresa tuvo un desempeño relevante como centro productivo y como modelo de capacitación de trabajadores. Sin embargo, la presión de las grandes firmas de la industria tabacalera y la inestabilidad monetaria de los años 1980 condujeron al cierre de la empresa en 1987. La fábrica

de sal marina de La Coronilla tuvo una historia diferente. Fundada en 1949 por la empresa SALMAR S.A.I.U., propiedad de la firma montevideana Herrera Mc Lean y Socios, se propuso extraer sal con procedimientos de decantación y evaporación del agua del mar. La planta, construida en la orilla de la playa y demolida en 2016, contaba con un complejo sistema de canales y diques que distorsionaron el curso de los arroyos que fluían hacia los bañados, produciendo graves impactos ecológicos. La rentabilidad del “oro blanco” fue muy inferior a las cifras proyectadas. La empresa, que alcanzó a tener 135 obreros, finalmente cerró (Perdomo, 2009).

## **Gobiernos locales y cooperación transfronteriza**

Los organismos de gobierno local despliegan un importante dinamismo a partir de 1990, en coincidencia con la consolidación de la transición democrática en Uruguay, la fundación de Mercosur tras la firma del tratado de Asunción de 1991 y los primeros impulsos hacia la descentralización. En esa misma dirección, las organizaciones de la sociedad civil emergen como entidades de representación de las comunidades locales y de formación de actores colectivos. Los municipios construyeron vínculos transfronterizos de cooperación y desarrollaron un creciente activismo en ámbitos de relación bilateral. La articulación de ambas dinámicas, descentralización en regiones de frontera e integración regional, favorece la cooperación. El Grupo Ad Hoc de Integración fronteriza (GAHIF) del Mercosur, creado en el año 2002, fundamentaba su programa de acción en esa articulación entre el nivel local y el nivel regional. Sin embargo, es preciso anotar que la cooperación transfronteriza tenía orígenes anteriores a su formalización en organismos y prácticas reguladas, usualmente en la forma de acciones conjuntas para abordar problemas coyunturales.

Según la definición de Oliveira y Luvizotto (2011), la cooperación descentralizada se caracteriza por una relación horizontal entre autoridades de gobierno local, con el objetivo de promover soluciones para problemas que afectan a las sociedades locales involucradas o para la conformación de grupos de acción colectiva, con el fin de desarrollar acciones de interés común. Un primer antecedente, que responde a los objetivos de la cooperación descentralizada en la región Chuy-Chuí, se produce en 1944: las localidades de Santa Vitória do Palmar y San Miguel acordaron realizar un intercambio de piedra y balastro para ejecutar obras de caminería. Los gobiernos nacionales de los dos países involucrados convinieron en autorizar la libre circulación de los vehículos de transporte entre sus puntos de salida y de llegada, y que los materiales necesarios para la obra no pagarían derechos de aduana (Uruguay, Secretaría del Senado, 1994-1995).

La fundación de Comités de Frontera a partir de 1960, por iniciativa de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), dio origen a un espacio formal de carácter binacional para las acciones de cooperación en el nivel de gobiernos locales y de propuesta para las organizaciones sociales. El Comité de Frontera Chuy-Chuí inició sus actuaciones en 1990, con asistencia de los cónsules de los dos países, las autoridades locales y delegados de organismos nacionales. Las prioridades de su agenda se manifiestan en el contenido de las actas: los problemas de salud, saneamiento y contaminación del agua del arroyo Chuy y los servicios de salud pública fueron los temas más destacados. En el área de políticas de salud, es posible inferir que las propuestas del comité incidieron en la realización de las obras del Hospital del Chuy y el plan de saneamiento en las dos ciudades, con la participación de las empresas estatales OSE (Uruguay) y CORSAN (Brasil).

Las actas también registran la participación de organizaciones sociales, como la Cooperativa Médica de Rocha y el cuerpo médico del Chuy, en las discusiones sobre la

construcción del hospital y contratación de técnicos en saneamiento. El acta de la reunión fechada el 15 de agosto de 1990, realizada en la sede del Consulado de Brasil, registra la participación del *Prefeito* de Santa Vitória do Palmar y del Intendente de Rocha, los Secretarios de Salud y de Educación de Brasil y, por parte de Uruguay, del Director departamental de Salud, del Director del Hospital de Chuy, del administrador de este hospital, el presidente de la Cooperativa médica de Rocha y un representante del cuerpo médico del Chuy (Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 15/08/1990). Según consigna el acta, algunos asistentes expresaron que se estaría dando el primer e importante paso en la integración, venciendo las barreras del centralismo. El resultado fue un acuerdo sobre formación de un grupo de trabajo binacional en el área de salud y elaboración de propuestas sobre equipamiento hospitalario, reducción de barreras burocráticas, contratación binacional de profesionales y organización de reuniones binacionales de médicos.

La proyección internacional de este comité se advierte en el acta de 16 de octubre de 1990, referida a la reunión con una delegación del BID e integrantes de la Universidad Federal de Pelotas para discutir un estudio preliminar sobre planes de desarrollo y fortalecimiento institucional (Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 26/10/1990).

La problemática ambiental aparece en forma recurrente en las actas del Comité de Fronteras, con énfasis particular en los efectos de la contaminación de las aguas del arroyo Chuy y del mar en el punto de la desembocadura, situación analizada en un estudio realizado por OSE y remitido al organismo homólogo en Brasil, CORSAN (Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, 20/05/1992). En esa misma fecha, un representante nacional elevaba una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay sobre la preocupación de los vecinos de Barra del Chuy por la contaminación de aguas del arroyo y anexaba la copia de análisis realizados por la empresa estatal OSE. Este hecho

dio origen a reuniones del Comité de Frontera con técnicos de CORSAN y a un acuerdo sobre criterios comunes entre técnicos de los dos países para la evaluación de problemas y propuestas de solución.

Los municipios gemelos de Chuy y Chuí enfrentan problemas similares: efectos de inundaciones recurrentes, necesidades de infraestructura de saneamiento, abastecimiento de agua y recolección de basura, protección de fauna y especies vegetales autóctonas. El municipio de Chuy confronta las consecuencias de la polarización social y la exclusión (Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Santa Vitória do Palmar asigna importancia a la conservación del medio ambiente: la Ley 3574, aprobada en 2004, dispone la protección de la especie vegetal *Phoenix canarienses* y la Ley 63103 de 2005 estableció normas equivalentes para la especie *Butiá capitata*. En 2007, otra ley municipal creaba el Fondo para el Medio Ambiente. Finalmente, la Ley 4534 de 2009, concede exención tributaria a las empresas que se instalaren en el municipio para la producción de energía eólica. Estas acciones son evidencia del empoderamiento y capacidad de iniciativa de los gobiernos locales en políticas de protección del medio ambiente y las especies nativas.

El activismo de algunas organizaciones sociales contribuyó a hacer visible la problemática ambiental: desde la Sociedad Agropecuaria de Rocha y sus reclamos de medidas para conservar los recursos naturales y castigar las infracciones contra la fauna y la pesca furtiva, hasta la organización Karumbé, establecida en 1999 y dedicada a la investigación y la defensa de la tortuga verde (*Chelonia mydes*) en el área protegida de Cerro Verde e islas de la Coronilla, o los integrantes de “circuitos butiaseros”. La defensa del ambiente y del paisaje es un componente central en la formación de la identidad en esta región.

## Reflexiones finales

El territorio fronterizo analizado en este trabajo presenta especificidades que lo diferencian de otros segmentos de la frontera binacional con Brasil. Un primer factor de contraste que el trabajo identifica es la temprana y persistente presencia histórica del interés internacional por el control del territorio y las costas oceánicas de la frontera sureste de Uruguay, hecho que se vincula directamente con la rivalidad inter-imperial que enfrentó a España y Portugal por el dominio de Sudamérica. La competencia estratégica entre ambos imperios coloniales incidió en la formación del poblamiento y la organización del territorio con sistemas defensivos en la disputa sobre las rutas oceánicas y en las fronteras terrestres, con construcción de fortificaciones.

En el siglo XX, la incidencia de los factores internacionales se manifiesta en políticas de desarrollo agrícola con objetivos de combate al hambre: la expansión de la agricultura de arroz promovida por la FAO cumplió con ese objetivo pero, en contrapartida, generó impactos ambientales serios, en particular sobre el sistema de humedales y bañados. En la era de la globalización, nuevas articulaciones entre lo local y lo global se manifiestan en este recorte territorial formado por dos municipios fronterizos: la problemática ambiental emerge en asociación con rupturas del equilibrio protegido por la Convención de Ramsar y otros acuerdos logrados por organismos multilaterales sobre medio ambiente y equilibrio climático.

En una dirección diferente, las transiciones originadas en la sucesión de ciclos productivos tuvieron efectos sobre el ordenamiento territorial e impactos importantes sobre el medio ambiente y los recursos naturales. La dimensión territorial tiene históricamente una incidencia destacada en la economía y en la formación de la identidad colectiva de la sociedad de los municipios de Chuy y Chuí. La adhesión afectiva al territorio entendido como paisaje que se debe proteger es un factor identitario que se expresa en

las acciones de organizaciones sociales y en decisiones de gobiernos locales (como lo ilustra la normativa aprobada por el municipio de Santa Vitória do Palmar) y en el respaldo a las decisiones de organismos internacionales sobre protección del medio ambiente, manifiesto en el consenso de las organizaciones sociales y los académicos en apoyo al cumplimiento de la convención de Ramsar y, en el ámbito local, en los acuerdos aprobados por los Comités de Frontera y defendidos por organizaciones sociales locales sobre medidas de protección de las especies nativas (*Butiá capitata*) y el paisaje local (palmares), protección de tortugas, defensa de la calidad del agua y acciones contra la contaminación ambiental.

La cooperación transfronteriza actúa como factor complementario de formación de identidades basadas en costumbres, relaciones sociales y prácticas compartidas. El análisis expuesto en este trabajo revela el pasaje de un período prolongado de aislamiento que permitió la formación de una cultura con perfil distinto, marcado por el uso de una variante del español claramente diferenciada del que predomina en el resto de Uruguay y exenta de la penetración del portugués que caracteriza a otras secciones de la frontera binacional con Brasil. El proceso de transfronterización, favorecido por factores de aislamiento y porosidad territorial, tiene consecuencias en la formación de una identidad transfronteriza que convive con las identidades locales y nacionales y se manifiesta en la creación de espacios comunes y en la elaboración conjunta de propuestas.

A la relación entre las poblaciones en contacto desde el período colonial se agrega, en los inicios del siglo XX, el ingreso de inmigrantes provenientes de otros continentes y mayoritariamente dedicados al comercio transfronterizo. La diversidad étnica, religiosa y cultural resultante de la formación de la población y el aislamiento -durante un largo período de su historia- del resto de las respectivas sociedades nacionales es un componente distintivo de las formas de coexistencia social basada en el reconocimiento

del pluralismo y un factor de complejidad en la formación de la identidad local.

El trabajo destaca el papel de la integración regional en la formación de actores colectivos y el desarrollo de espacios de concertación y propuesta para el abordaje de problemas comunes. En esta dimensión, el análisis se concentró en la actuación de los comités de frontera y su involucramiento en el tratamiento de políticas públicas con impacto directo sobre la sociedad, como la política de salud.

## Bibliografía

- Achkar, M., Domínguez, A. y Pesce, F. (2013). *Cuencas hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales*. Programa Uruguay Sustentable-Redes Amigos de la Tierra. Recuperado de <https://bit.ly/38l6tjq>.
- Amaral, A. F. (1973). *Os Campos Neutrais*. Porto Alegre: GRAFISILK.
- Barrán, J.P. y Nahum, B. (1972). *Historia rural del Uruguay Moderno. Tomo IV. Las revoluciones de 1897 y 1904*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. (1973). *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo III. Recuperación y dependencia, 1895-1904*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Becker, Í. I. B. (1984). “El indio y la colonización: Charrúas y Minuanos”. *Pesquisas, Antropología*, 37.
- Behares, L. E. (2011). “Breves noticias sobre el portugués de Uruguay”. En Barbosa Vicente, R. et al. (Orgs.), *Cognição, gramaticalização e cultura: um diálogo sem fronteiras* (pp. 161-195). São Paulo: USP.
- Beneduzi, L. F. (2005). “Conquista da terra e civilização do gentio: o fenómeno imigratório italiano no Rio Grande do Sul”. *Anos Noventa*, 12(21-22), 271-294. <https://doi.org/10.22456/1983-201X.6376>



- Bracco, D. (2004). "Los errores Charrúa y Guenoa-Minuán". *JahrbuchfürGeschichteLateinamerikas*, 41, 117-136.
- Carneiro, C. P. (2016). *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf.
- Clemente, I. (2014). "La proyección del pensamiento de Josué de Castro en el Brasil del siglo XXI: una aproximación a la Geopolítica del Hambre". En Bernal Meza, R. y Bizzozero, L. (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 227-247). Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Clemente, I. y Hernández, D. (2012). "Políticas de coopeção, integração fronteiriça, e desenvolvimento territorial na fronteira Uruguay-Brasil (2000-2012)". *Geo UERJ*, 2(23), 763-792. <https://doi.org/10.12957/geouerj.2012.4828>.
- De Marsilio, H. (1969). "El lenguaje de los uruguayos". *Nuestra Tierra*, 24.
- Dornel, J. (2011). "La fábrica de Don Silvio Tabaco con Marca". *Revista Histórica Rochense*, (4), 115-124.
- Jumar, F. (2004). "Colonia del Sacramento y el complejo portuario rioplatense, 1716-1778". En Silva, H. (Dir.), *Los caminos del Mercosur: Historia económica regional. Etapa colonial* (pp. 163-199). México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Lockhart, W. (1967). *La vida cotidiana en la colonia*. Montevideo: Arca.
- Lucena, M. y Moreira, R. (2009). "Fronteira binacional (Brasil e Uruguai): território e identidade social". *Pampa*, 5(5), 51-68. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i5.3163>.
- Menezes, G. y Feijó, F. (2011). "O contraste econômico entre as metades sul e norte do Rio Grande do Sul: uma análise utilizando o modelo de base econômica". En Alvim, A. M., de Souza, A. T. y Calandro M. L. (Orgs.), *Os desafios do desenvolvimento: tendências e perspectivas para a economia gaúcha* (pp.175-200). Porto Alegre: EDIPUCRS.

- Oliveira, O. A. (2010). “Os protagonistas da história dos Campos Neutrais”. *Biblos*, 24(1), 69-80.
- Oliveira, M.F. y Luvizotto, C. (2011). “Cooperação técnica internacional: aportes teóricos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 5-21. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200001>.
- Perdomo, J. (2009). *Bañados del Este. Violación y silencio*. Montevideo: Ediciones del Sur.
- Praderi, R. C., Vivo, J. E. y Vázquez Praderi, F. (2001). *Ríos, Lagos y Montes Indígenas*. Montevideo: Ediciones de La Plaza.
- Pucci, A. S. (2010). *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Varese, J. A. (2001). *Rocha. Tierra de Aventuras*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

## Fuentes de información

- Convención Ramsar. (05/10/2015). “Uruguay designa Laguna de Rocha como Sitio Ramsar”. Recuperado de <https://bit.ly/3s4Zy5Z> (consulta: 30/10/2017).
- Convención Ramsar. (09/06/2015). “Declaration of Punta del Este affirms wetlands as essential for sustainable development”. Recuperado de <https://bit.ly/3oq-l82p> (consulta: 30/10/2017).
- Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social. (2007). *Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial.
- Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores. (15/08/1990). Acta de Comité de Frontera Chuy-Chuí. Dirección de Asuntos Limítrofes.
- Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores. (26/10/1990). Acta de Comité de Frontera Chuy-Chuí. Dirección de Asuntos Limítrofes.

Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores. (20/05/1992). Acta de Comité de Frontera Chuy-Chuí. Dirección de Asuntos Limítrofes.

Uruguay, Secretaría del Senado. (1994-1995). “Localidades de Santa Vitoria do Palmar y San Miguel. Acuerdo para intercambio de piedra y balastro para obras de caminería”. En *Tratados y Convenios Internacionales: Suscritos por Uruguay en el período de enero de 1941 a diciembre de 1946* (pp. 204-210).



## Autoras y autores

### Alejandro Benedetti

Doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires). Investigador Independiente de CONICET. Docente del Departamento de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Director Nacional de la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías, Ministerio de Seguridad de la Nación, Argentina. Correo electrónico: [alejandrobenedetti@conicet.gov.ar](mailto:alejandrobenedetti@conicet.gov.ar).

### Liliana Bergesio

Licenciada en Antropología; Diplomada en Género, Cultura y Poder; Especialista en Docencia Superior; Magíster en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora de las Facultades de Humanidades y Ciencias Sociales (FHyCS) y Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Correo electrónico: [lilianabergesio@gmail.com](mailto:lilianabergesio@gmail.com).

### Isabel Clemente

Doctora por la Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Magíster en Ciencia Política por la Universidad de los Andes, Bogotá, y Profesora de Historia por el Instituto Artigas, Montevideo. Es Profesora Agregada grado 4 con dedicación total en la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (Montevideo, Uruguay) donde se desempeña como Profesora-Investigadora y Coordinadora del Programa de Estudios Internacionales. Correo electrónico: [isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy](mailto:isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy).

### María Eugenia Comerci

Doctora en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Magíster en Estudios Culturales (Universidad Nacional de La Pampa). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Asociada Regular de Geografía de Argentina. Directora de la Revista Huellas, del Instituto de Geografía (UNLPam), Argentina.

Correo electrónico: eugeniacomerci@gmail.com.

### Ángela María Corredor Rojas

Ingeniera Ambiental (Universidad Libre, Colombia). Estudiante de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (Universidad de Buenos Aires, Argentina).

Correo electrónico: angelamariacorredor@hotmail.com.

### Mauro Escobar Basavilbaso

Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes, y capacitador docente por la Provincia de Buenos Aires de la Dirección de Formación Continua. También es profesor en institutos de formación docente y nivel secundario. Líneas de trabajo: estudios migratorios y ambientales a escala metropolitana y fronteras urbanas.

Correo electrónico: m73escobasa@hotmail.com.

### Natividad M. González.

Doctora en Ciencias Antropológicas (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales y de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Jujuy. Becaria Postdoctoral de CONICET.

Correo electrónico: ngonzaalez@fhyics.unju.edu.ar.

### Andrea Jaramillo

Abogada de la Universidad Icesi de Colombia y estudiante de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales de la Universidad de Buenos Aires. Ha trabajado investigando sobre los derechos sociales, económicos y culturales en el Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES) de la Universidad Icesi, así como en el Centro de Estudios en Protección Social y Economía de la Salud (PROESA) de la misma universidad. Hizo parte del equipo jurídico de la territorial pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia y actualmente trabaja como consultora en derecho ambiental de forma independiente. Correo electrónico: andreajaramillogomez@gmail.com.

### Jorge Leonardo Karol

Sociólogo (UBA) y urbanista. Maestro en Ciencias Políticas y Sociología, FLACSO. Profesor Consulto, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Investigador en IIPAC-Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, CONICET/UNLP y Coordinador de Línea Políticas y Gestión Urbana. Profesor de posgrado en UNLP, Universidad de Buenos Aires y FLACSO Argentina. Miembro del Comité de Dirección-Internacional Urban Planning and Environment Association.

Correo electrónico: jorge.karol@gmail.com.

### Andrea Noelia López

Doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Fue becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2012-2020) y de la Fundación Carolina (2017). Docente e investigadora de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-UNJu. Dirige el proyecto de investigación

SECTER-UNJu: Circuitos de “bagayeo” como forma de economía popular. Experiencias genéricas de trabajo y abordaje mediático en el norte jujeño.

Correo electrónico: andynlopez@gmail.com.

### Jose Navarro-Conticello

Licenciado en Comunicación Social (Universidad de Córdoba, Argentina). Maestro en Estudios Culturales (El Colegio de la Frontera Norte, México). Candidato a Doctor en Ciencias Humanas (Universidad de Talca, Chile).

Correo electrónico: jonavarro@utalca.cl.

### Brenda Matossian

Doctora en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo) y Licenciada en Geografía (Universidad del Salvador). Investigadora Adjunta de la Carrera de Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (CONICET – IMHICIHU). Profesora Adjunta en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Correo electrónico: brenda.matossian@conicet.gov.ar.

### Mariano Pauluk

Maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades, mención en Política y Gestión Pública (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Licenciado en Comercio Internacional con orientación en Economía Internacional (UNQ). Docente/Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de Avellaneda.

Correo electrónico: mariano@pauluk.ar.

### Tania Porcaro

Doctora en Geografía (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Becaria posdoctoral del Instituto Multidiscipli-



nario de Historia y Ciencias Humanas/CONICET. Investigadora del Grupo de Estudios sobre Frontera y Regiones, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.  
Correo electrónico: taniaporcaro@conicet.gov.ar.

### Diana Milena Rodríguez Coy

Licenciada en Ciencias Sociales, especialista en educación y gestión ambiental. Maestranda en Políticas Territoriales y Ambientales, UBA.  
Correo electrónico: diana.rodriguez22@hotmail.com.

### Gustavo Alberto San Juan

Arquitecto (Universidad Nacional de La Plata). Doctor en Ciencias (Universidad Nacional de Salta). Investigador Independiente del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Director del Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (CONICET-UNLP). Profesor Titular de Arquitectura (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP).  
Correo electrónico: gustavosanjuan60@hotmail.com.

### Emilio Silva Sandes

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Investigador del Departamento de Negocios Internacionales e Integración y Coordinador del Observatorio Económico de la Universidad Católica del Uruguay. Docente en la Universidad Católica del Uruguay/CeRP del Litoral, Uruguay.  
Correo electrónico: emiliosilvasandes@gmail.com.





