
LA PATAGONIA, LA CRISIS Y EL DES-ORDENAMIENTO DE LOS TERRITORIOS

Alejandro Fabián Schweitzer¹

Resumen

A partir de la descripción de algunas características de la actual situación de crisis en los países del MERCOSUR, en tanto producto de las actuales dinámicas de la mundialización, se plantean algunas condiciones para la realización de políticas regionales en la Argentina. Políticas regionales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de un modelo alternativo al neoliberalismo vigente y orientado siguiendo una visión también alternativa del desarrollo durable.

Recurriendo al enfoque centro- periferia, de utilidad para el análisis que se propone, se estudia particularmente la situación de la Patagonia Austral. Estas condiciones son discutidas desde la formulación de hipótesis sobre las estrategias de los actores presentes y las actividades y potencialidades de la región. En este enfoque y siguiendo, estas estrategias, se identifican algunas micro-regiones que podrían insertarse en el escenario mundial en tanto semiperiferias por ser localización de actividades dinámicas, como son el caso del turismo internacional, el sector minero-energético y la pesca.

En el caso de la Patagonia, las relativamente mejores condiciones de accesibilidad a los recursos, sumadas a una situación social menos conflictiva, o en todo caso de mayor control, permitirían el mantenimiento y ampliación de actividades desarrolladas por actores hegemónicos mundiales, atrayendo incluso nuevas actividades e inversiones como fruto de facilidades cedidas por los poderes públicos argentino y chileno.

Estas hipótesis permiten desarrollar escenarios de posibles futuros para la Patagonia Austral. Se plantea que en la actual situación de crisis y en una extrema debilidad del Estado en sus diferentes niveles y que sin un cambio de modelo, las tendencias se orientan hacia mayores niveles de desprotección y exclusión, con pérdida en las condiciones de vida de la población, combinadas con mayores afectaciones ambientales y fragmentación de los territorios.

Palabras clave: mundialización e integración, Patagonia Austral, MERCOSUR, centro/periferia, ordenamiento del territorio, políticas regionales, desarrollo durable, crisis.

1. Introducción

La crisis a la que está sometida la región del MERCOSUR y que golpea particularmente a la Argentina es reflejo del estado en que quedaron nuestros países como consecuencia de más de dos décadas de vigencia del modelo neoliberal. Las desigualdades en las formas de enfrentar las crisis en los países del MERCOSUR son expresión tanto de debilidades de los sistemas

¹ Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones científicas y Tecnológicas - Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Unidad Académica Río Gallegos Av. Lisandro de la Torre 1070 (9400) Río Gallegos, Santa Cruz. schweitz@uarg.unpa.edu.ar, schweitz@mail.retina.ar.

políticos nacionales como de las estrategias de los actores externos e internos que desde mediados de los '70 lucraron con el modelo.

Estas estrategias fueron diferenciales tanto en el pasado como en el presente, en base a especulaciones sobre valores de recursos disponibles, a proyecciones de crecimiento de demandas, a cuestiones relacionadas con el control de reservas de estos mismos recursos, en el marco de escenarios mundiales de los más pesimistas.

En la Argentina y en parte en el Uruguay, la economía asentada en la valorización del capital financiero entró en crisis y como resultado de las políticas que beneficiaron a esos mismos sectores, vía estatización de la deuda externa, políticas de ajuste, privatización y desmantelamiento de las funciones anticíclicas del sector público, son escasas las actividades productivas a partir de las cuales se pueda asentar una política de recuperación y mejora de las condiciones de vida de la población, para no decir de *desarrollo durable*².

En nuestro país esta situación repercute en el repliegue de los actores hasta ahora dominantes hacia actividades que les aseguren el acceso a los recursos y la continuidad en la extracción de rentas en general extraordinarias.

En algunos casos, como los hidrocarburos o el turismo en la Patagonia, la demanda internacional hace que los sectores vinculados a estos circuitos continúen operando y se mantengan ciertos niveles de actividad en las regiones donde los mismos se localizan. En situaciones de este tipo, el mencionado repliegue de los actores externos será diferente y seguramente de menor impacto que en otras regiones del país y del MERCOSUR. En el mejor de los casos, por mecanismos de coparticipación y (re)apropiación de parte de la renta petrolera, los territorios de asiento de las actividades extractivas pueden llegar a recibir o continuar recibiendo algún beneficio de manera marginal.

Suponiendo que exista voluntad política para realizar este tipo de iniciativas e inclusive de intentar hacer llegar al menos parte de estos beneficios al conjunto del territorio nacional, las condiciones, en término de recursos financieros, humanos, de viabilidad política en escalas locales y de relación con los niveles nacionales, dificultan la formulación y puesta en práctica de políticas regionales que permitan explotar las posibles ventajas.

2. Centros y periferias en tiempos de crisis

La esencia de los procesos ligados a la mundialización reside en el conjunto de procesos que permiten la generalización de las interacciones a casi la totalidad de la humanidad, sus dinámicas atraviesan y modifican actitudes y estrategias de grupos y actores sociales. La globalización entendida como la aparición de fenómenos, procesos y problemas a la escala del Sistema-Mundo equivale a la actual fase de mundialización desatada entre fines de los años 70 e inicios de los 80³.

A partir de un núcleo orgánico formado actualmente por tres polos mundiales como son los megamercados de la Unión Europea, los Estados Unidos y el Sudeste Asiático, comandado por China y Japón, los anillos secundarios son las áreas de influencia directa de estos centros, con grandes diferencias en sus niveles de desarrollo, mientras que la periferia está compuesta de espacios débilmente integrados⁴.

En América Latina, las regiones metropolitanas de Buenos Aires, México y São Paulo, sirvieron desde el Siglo XIX y al menos hasta fines del Siglo XX de base al despliegue de estos procesos hacia el interior de sus espacios nacionales y es a partir de ellos que se estructuraron las redes continentales, integrando subcentros y regiones. A diferencia de momentos anteriores, en la actual fase de la mundialización el comando de los procesos no se realizaría a partir de un centro sino de una serie de ciudades articuladas en red⁵.

El esquema centro-periferia sigue tan vigente como antes, se reproduce al interior del MERCOSUR y de cada uno de los espacios nacionales que lo integran. En este sentido y siempre dependiendo de la vitalidad de las dinámicas globales, ciertas regiones podrían llegar a integrarse –o mantener sus actuales grados de integración– en redes mundiales, concentrando consumos, atrayendo los flujos de mercancías y las ganancias de los sectores que tienden a hegemonizar y controlar los mercados mundiales, en paralelo a la profundización de los fenómenos de polarización social, los que a su vez se verán mas acentuados en las regiones periféricas.

En el análisis de estos procesos descriptos es posible diferenciar al menos dos fases, las que teniendo en cuenta que se despliegan sobre territorios semiperiféricos, son en gran parte determinadas por la evolución de la coyuntura de la economía mundial.

En una primera fase, en la que se habría dado una profunda reorganización territorial, se extendería desde mediados de los 80 hasta mediados de los 90, donde se percibe el pasaje a una segunda fase de despliegue de los procesos hacia “nuevos” territorios, hasta ahora periféricos o semiperiféricos, donde se destacan la Amazonia, el Chaco y la Patagonia y en la cual se podrían identificar algunos de los posibles escenarios emergentes de un nuevo mapa para la región que se encontraría todavía en formación⁶.

Pese a esta diferenciación en dos fases, la crisis en la que se fueron sumergiendo los países de la región a partir de finales de la década del 90, profundizada todavía mas en los primeros años del presente siglo, podría significar tanto:

- el estancamiento de los procesos que se encontraban en marcha en la llamada segunda fase debido a la disminución de la demanda mundial de ciertos recursos ofrecidos por estas regiones; como
- ser una característica propia de la misma crisis, un “impase” en tanto se van generando, desde las regiones centrales, nuevas dinámicas que den lugar a nuevas divisiones espaciales del trabajo que pueden o excluir mayores o menores espacios y sociedades; o
- teniendo en cuenta la situación internacional de fortalecimiento de las estrategias de control de territorios y securitización de flujos podríamos estar en presencia del despliegue de una tercera fase que llevaría a la fragmentación de los espacios nacionales en función de objetivos de apropiación mas o menos implícita de territorios.

No es éste el espacio donde se vaya a resolver la discusión sobre el carácter de la crisis, pero como resultado mas que parcial de efectuar algunas consideraciones sobre las tres alternativas planteadas, la disyuntiva actual estaría en un marco que oscila, mas o menos explícitamente, entre:

- escenarios de más regulación de las relaciones entre empresas y estados, en el marco del G8, de la Organización Mundial de Comercio, de otros ámbitos de la Organización de las Naciones Unidas y demás instancias de diálogo mundiales que incluyen también las cumbres mundiales sobre medio ambiente y desarrollo durable y podría incluir hasta los foros mundiales de Porto Alegre, y

- escenarios de más neo-liberalismo, basados en la visión de otros actores, en este caso si grandes grupos transnacionales, en gran parte hegemónicos en los estados del norte, que consideran que en este periodo de competencia excesiva, “los efectos destructores (de otras formas de organización social, de sociedades y territorios) de la lucha competitiva todavía no llegaron demasiado lejos”. Este escenario contemplaría la existencia de “ambientes hostiles” al desarrollo en algunas de las regiones semiperiféricas y periféricas⁷.

El razonamiento anterior, que toma como base algunos conceptos del libro de Arrighi, ayudaría a situarnos mejor en el escenario mundial posterior al 11 de septiembre del 2001, el la exacerbación de la política intervencionista de los Estados Unidos e Inglaterra, en las oscilaciones entre resistencia y colaboración por parte del resto de la Unión Europea, Japón y Rusia.

En el plano más doméstico se expresaría en los discursos a veces opuestos sostenidos por los enviados del Fondo Monetario Internacional, por los gerenciadore, concesionarios o propietarios, locales o externos, de las empresas privatizadas o concesionadas en los años 90 y hasta por gran parte de los responsables políticos nacionales, provinciales y locales de los países de la región.

Este escenario difiere un tanto del Imperio de Hardt y Negri, al menos en la interpretación que hacen respecto a la salida casi “única” en dirección a la consolidación del Imperio, que formulan los autores, cuando ya Arrighi, dos años antes, avanzaba la hipótesis de la separación del poderío económico-financiero –concentrado cada vez mas en Japón y China– respecto al poderío militar todavía monopolizado por los Estados Unidos y sin perspectivas de cambios de manos⁸.

3. La Patagonia Austral: Un “brillant second” en la semiperiferia?

Si las periferias son los “países pobres”, los brillants seconds de Braudel son los espacios de la semi-periferia que gozan de ciertas ventajas del centro, sin ser parte del mismo⁹. No se trata propiamente de la semiperiferia en su totalidad sino de algunos puntos o regiones de la misma que se encuentran mas –o mejor- integrados. En estas regiones, menos sólidas que el centro, se encontraban presentes las “colonias mercantiles extranjeras que mantenían en alto la bandera de sus países de origen”, que corresponderían prácticamente a situaciones de “enclave” del centro en el esquema conceptual de Braudel.

La situación actual es similar a la descrita –en referencia a los espacios semiperiféricos- y se expresaría por ejemplo en la combinación de tendencias a la protección de actividades del núcleo orgánico que se encuentran al interior de las fronteras nacionales y la intensificación de la competencia en las actividades del núcleo orgánico localizadas fuera de los territorios nacionales.

Dicho en otras palabras, las tendencias se orientarían a asegurar las condiciones para el mantenimiento de actividades que, realizadas por capitales nacionales o externos, permitan asegurar el flujo de capitales –habría que ver también de que manera se distribuyen esos “beneficios”- e intentar competir, con productos locales, en los mercados internacionales.

Dos décadas de políticas de ajuste, privatizaciones, empobrecimiento de la gran parte de la población y tendencias cada vez mayores a la exclusión social y fragmentación territorial, combinados –peor aun- con la falta de ejemplos “exitosos” demuestran las enormes dificultades que derivan de transitar este camino, que no es otro que el discurso innumerables veces repetido del Fondo Monetario y que sirvió y sirve para garantizar el disciplinamiento de los estados. Este esquema se reproduce a su vez hacia el interior de los espacios nacionales. Este disciplinamiento se funda en la búsqueda, desde los actores dominantes del núcleo orgánico, de concreción de vínculos mas estrechos con algunos espacios y regiones periféricas seleccionadas. Como dice Arrighi respecto a los resultados de políticas de “selección” de estas regiones y espacios:

“Es altamente improbable que la experiencia post-Franco de España sea repetida por muchos estados semiperiféricos de tamaño comparable. Algunos estados del este europeo pueden repetir esa experiencia, pero para cada nueva España, las posibilidades son que habrá un poco mas de Argentinas –el Estado que mejor que cualquier otro ejemplifica el impase político de una situación estructural en la cual ni el régimen autoritario ni la democracia parlamentaria pueden cumplir lo que prometen”¹⁰.

Los párrafos anteriores ilustran la coyuntura en la que se encuentran los países de la región del MERCOSUR. La actual situación es de repliegue de los actores dominantes, al menos en Argentina, hacia actividades seleccionadas que se realizan en regiones también seleccionadas, entre aquellas que garanticen las mejores condiciones para la extracción de recursos y beneficios.

La crisis expresa entonces el estado de avance del despliegue de actores centrales sobre los territorios de la región. Las tareas requeridas ya fueron realizadas, con la anulación o cooptación de eventuales opositores, focalización de políticas sociales como mecanismo de control de situaciones mas críticas. En síntesis, se trata de la provisión de condiciones para un nuevo despliegue de las dinámicas de la mundialización sobre los territorios del MERCOSUR, suponiendo que exista la posibilidad de alcanzar mayores niveles de explotación, según lo planteado al final de la sección anterior.

3.1 Fragmentaciones e integraciones en los espacios semiperiféricos

El análisis de las dinámicas regionales en los espacios del MERCOSUR en el marco de la crisis hace necesario el mantenimiento de la diferenciación de las dos fases –y las alternativas planteadas respecto a la situación actual- y los espacios mencionados en los puntos anteriores. La crisis y las diferencias en el control de los territorios y acceso a los recursos pone en cuestión la definición de las regiones semiperiféricas y periféricas “tradicionales” en el MERCOSUR. Ante la dificultad de acceder a las condiciones necesarias para el funcionamiento del modelo, en el nuevo mapa de la región el espacio incluido será mucho mas fragmentado y restringido.

En la escala del conjunto de la asociación la recesión prolongada y la actual crisis en Argentina repercute en los intercambios regionales bajando la demanda de transporte, disminuyendo los flujos de comercio intra regional y por lo tanto las necesidades de construir nuevos proyectos y mantener las infraestructuras existentes. La demanda parece ser, al menos hacia el espacio de la Argentina, mas que nunca externa a la región y en el sentido de:

- garantizar el acceso a los recursos naturales en términos de disponibilidad del mismo, lo que incluye desde facilidades otorgadas por el Estado hasta el mantenimiento de una débil regulación,
- mejorar la accesibilidad a los recursos naturales mediante la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, y
- acelerar los flujos y/o buscar alternativas a la circulación.

Las alternativas de pasaje y las localizaciones de actividades, que antes se planteaban en términos de mayor o menor competencia por los territorios bajo la suposición –difundida entre los actores locales- de los beneficios esperados, se estudian ahora en función de la seguridad y facilidades de control. Las regiones periféricas son más permeables a estas demandas, pero en el marco actual solo a veces son mas controlables. Su inclusión entre los espacios semiperiféricos depende de la disponibilidad de recursos y la provisión de las condiciones necesarias. Es en las semiperiferias, y solo en algunas de ellas, donde estas demandas alcanzan a ser cubiertas.

Es así como amplios espacios de las regiones “centrales” del MERCOSUR estarían dejando de concentrar la resolución de la atención a las demandas. No es en estas regiones donde se localizan los recursos demandados pero si son en gran parte, todavía, los puntos de salida de la producción, en tanto en ellas se concentran las mayores instalaciones portuarias¹¹. Es en ellas también –y todavía- donde se localizan los servicios que permiten “comandar”, con roles secundarios y de manera no autónoma los procesos de extracción de los mismos, dando entonces satisfacción a los requerimientos externos.

Por estas mismas razones es difícil considerar como “ciudades mundiales” a las grandes aglomeraciones metropolitanas del sur. Estas grandes ciudades serían, cuando mucho, algunos de los “brillantes segundos” que mencionaba Braudel, gozando por lo tanto solo de algunos beneficios del centro. Esta situación no es exclusiva tampoco del actual momento de crisis. La inclusión entre las “ciudades mundiales” exigiría entre otras condiciones la existencia y realización al menos en marcha de un proyecto político autónomo, del cual carece la Argentina y habría que ver en qué medida existe uno en otros países de la región. Claro está que la existencia y mantenimiento de situaciones de mayor o menor dependencia del conjunto de los territorios del MERCOSUR en relación a estos grandes centros hace que los mismos continúen disfrutando de estas condiciones que son solo muy relativamente más favorables.

Distintas situaciones se viven en otras áreas semiperiféricas, externas a la “Franja Central”. Las mismas dependen, como se expresa mas arriba, de la existencia de recursos requeridos desde las dinámicas mundiales y de la capacidad de los gobernantes de estas regiones – estados, provincias, municipios- para garantizar el acceso y disponibilidad de los mismos. En las regiones periféricas las situaciones son variadas y dependen de las articulaciones de los actores presentes. En estas regiones los sectores públicos y privados apuntarían mas bien a la

formación de asociaciones de buscadores de la supervivencia, donde las alianzas y subordinaciones respecto de los sectores que aspiran a controlar los procesos se codean con las solidaridades de los “resistentes” que buscan cambiar el modelo.

Algunos de estos territorios ya fueron objeto de procesos similares en otras épocas, parte de fenómenos impulsados por dinámicas externas, como el caso de los ciclos del caucho en la Amazonia o la explotación de la lana y la carne en la Patagonia austral. Son territorios con escaso equipamiento, con grandes vacíos de población y actividades, creados por las conquistas del desierto y mantenidos en el marco de las doctrinas de la seguridad nacional¹². En una situación similar se encuentran los vacíos de los territorios interiores del corazón de la Franja Central Cono Sur, como son el Chaco o el Mato Grosso, respecto al conjunto de los territorios centrales.

3.2 La extracción de la Patagonia

El mapa que pueda resultar de localizar las situaciones que expresan la crisis y las intensidades, magnitudes y duraciones de los movimientos, muestra áreas menos golpeadas, en las que parecería que los poderes regionales fueron capaces de mantener el control y los actores externos están presentes para asegurarse el acceso, donde por diversas razones la crisis que afecta al conjunto del país no se expresa en la misma manera.

Este parece ser el caso de la Patagonia y parecería ser similar a la situación descrita sobre algunas áreas de las regiones centrales. Se trataría entonces de una de las regiones de la semiperiferia donde el repliegue se manifiesta con menor intensidad, donde los actores externos, regionales y locales, se ven beneficiados por dinámicas de la mundialización, por lo tanto exógenas, dependientes de decisiones externas y todavía mantienen condiciones para continuar la extracción de recursos¹³.

La Patagonia brilla por sus pozos. En esta región y a diferencia de otras áreas donde algunas redes de infraestructura proyectadas se paralizan antes de finalizar la obra –como los gasoductos hacia Chile en la Franja Central– otras se extienden para complementar procesos de extracción de petróleo, como es el caso de gasoducto San Martín entre los territorios argentino y chileno de Tierra del Fuego. Estos recursos, si como se indicaba anteriormente no son nuevos, se abren a mayores niveles de explotación con la retirada de funciones de regulación por parte del Estado o por la privatización del subsuelo y la apertura a la penetración de capitales extranjeros. En particular en la Argentina, en un marco de reducción de los aportes nacionales a las provincias, las regalías obtenidas por la extracción de petróleo y gas contribuyen a mantener ciertos niveles de ingreso de recursos a los estados provinciales patagónicos.

El turismo y particularmente el ecoturismo es otra de las actividades que aporta a la valorización de estas regiones¹⁴. Se trata de una actividad que va cobrando importantes magnitudes en términos de generación de ingreso, donde visitantes mayormente de origen europeo son atraídos por algunos centros que se desarrollan en relación con la explotación del patrimonio natural, como es el caso de los parques y áreas protegidas nacionales o provinciales, como la Península Valdés y el Glaciar Perito Moreno en Argentina o las Torres del Paine en Chile. En algunos de estos casos existirían condiciones para el desarrollo de acciones de cooperación interregional, como sería el caso con Chile en el parque nacional de Los Glaciares¹⁵.

Entre las por el momento reducidas actividades productivas del sector alimentario, se destacan la extracción de recursos pesqueros en los dos litorales oceánicos, realizada por grandes pesqueras extranjeras, orientadas a mercados externos y con muy escaso control por parte del Estado. En el caso argentino, los mayores exportadores se radican en el sur, en torno a los puertos patagónicos, particularmente Puerto Deseado, Puerto Madryn y Ushuaia, que se estructuran como polos de centralización de las plantas y puertos de exportación.

En lo que respecta a los intercambios regionales, en estas regiones e independientemente de la situación actual de crisis, también es reducida la magnitud del comercio interregional a causa tanto al escaso poblamiento y dispersión de los centros urbanos como a los regímenes de promoción que desde cada uno de los niveles nacionales se aplican en las zonas francas comerciales y de ensamblaje en Punta Arenas y Tierra del Fuego. Debido a la competencia entre ambas zonas, el comercio regional transfronterizo solo adquiere dinámicas relativamente importantes en situaciones de fuerte asimetría de precios¹⁶.

Las ciudades y los sistemas urbanos de la región dependen de la continuidad y expansión de las dinámicas descriptas. Si en muchos casos encontramos centros urbanos vinculados directamente con algunas de las actividades por encontrarse próximos a la localización del recurso o ser centro de servicios necesarios a su explotación, en otros casos en los que se mantienen ciertos niveles de actividad son los centros administrativos regionales, las capitales de provincia y región.

Fuera de estas áreas se encuentran algunos centros urbanos y espacios que, desde situaciones en este caso evidentemente periféricas intentan alcanzar mejores niveles de inserción e inclusive competir en nichos y sectores de actividad específicos, como sería el caso de algunos centros pequeños, beneficiados en algunos casos por las políticas públicas que consiguen mantener cierto grado de atención a las necesidades básicas. Situación similar se da en el desarrollo de servicios como los asociados al turismo o las artesanías, también dependientes del turismo, en los centros mas integrados, permitiendo una mejor distribución de los beneficios entre las poblaciones locales.

En síntesis, el repliegue de las dinámicas de la mundialización sobre territorios mas controlables como los espacios de la Patagonia argentina y chilena estaría marcando la aparición de nuevas fronteras internas, se expresa en nuevas superposiciones de jurisdicciones y hasta en intervenciones y hasta en intervenciones del Estado o en la instalación de bases extranjeras¹⁷.

En este momento de crisis y ante la dificultad de acceder a las condiciones necesarias para el funcionamiento del modelo, independientemente de las alternativas de mas o menos regulación, en el “nuevo” mapa de la región el espacio “incluido” será mucho mas fragmentado y restringido.

La dependencia de decisiones exógenas y la asimetría entre los beneficios apropiados por los grandes grupos económicos a cargo de la extracción de los recursos y los magros recursos recibidos por las sociedades locales -aun tratándose de provincias relativamente mas ricas en relación al territorio nacional en su conjunto- marca la consideración de estas regiones como espacios semiperiféricos sino periféricos.

Si esta es la situación en términos de división espacial de las actividades a escala mundial y regional, los riesgos y los posibles impactos de nuevos desplazamientos de estas dinámicas sobre las poblaciones de las regiones de la Patagonia –en este caso no tan necesarias como los recursos que se extraen- se conservan en niveles apenas superiores a los encontrados en las áreas “centrales” de nuestros países, gracias al control social y el mantenimiento de políticas asistencialistas por los gobiernos nacionales, regionales y locales.

4. Perspectivas regionales frente al desordenamiento de los territorios

Sin dudas la situación descripta, que se relacionaría mas con el “escenario de más neoliberalismo” de la sección 2, no genera mayores beneficios para las poblaciones locales, tanto en términos económicos como en la calidad de vida, tiene que ver con el carácter exógeno de las decisiones, en su mayor parte tomadas fuera de todo sistema que implique la participación de los actores locales.

Desde el punto de vista de los actores externos, es cada vez mas evidente la necesidad de reunir nuevamente mínimas condiciones para hacer frente a las resistencias que puedan surgir desde las sociedades o para garantizar el acceso a nuevos espacios de explotación. A partir del momento que pueda desatarse nuevamente el despliegue del modelo, se profundizarán los riesgos de mayor disminución o pérdida de las soberanías nacionales en las regiones semiperiféricas que sean útiles, en las que existan recursos requeridos por las dinámicas mundiales.

En este marco, como forma de disciplinamiento, se haría necesaria la centralización del poder estatal en detrimento de los poderes regionales, poniendo en cuestión el propio federalismo. Es en este sentido que se orientan las recomendaciones políticas que nos hace llegar el FMI y es también en este sentido que se orientaron las políticas nacionales y gran parte de las provinciales en los últimos 25 años.

Es también en este marco donde se definen las directrices de las políticas exteriores de los países de la región. La orientación comercialista que tomó tanto el MERCOSUR a partir fundamentalmente de su formalización en 1991, como el proceso de integración entre Argentina y Chile dan muestra de un quiebre similar, en relación a la primera fase del proceso de integración reciente, que se iniciaba en 1985 y 1986, signada mas por la complementación económica que por la apertura de mercados. Las perspectivas de participación en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en cuyo marco se procederá a la apertura indiscriminada de los mercados pero fundamentalmente de los recursos del sur a los capitales norteamericanos, no son mas auspiciosas.

La falta de planificación en término de políticas económicas y productivas, la falta de formulación de políticas regionales y de realización de nuevas obras son parte de lo mismo. El Estado –nacional, provincial- existe todavía y seguirá existiendo, pero las formas en que se desató la crisis, sumadas a la pérdida histórica de atribuciones y soberanía, le impide cumplir siquiera con sus funciones pro-cíclicas.

En la actual situación el Estado se mantiene en un rol de regulación de mediana intensidad, no garantiza las mínimas condiciones de subsistencia de mas de la mitad de la población y las políticas que aplica oscilan entre la atención focalizada en situaciones de alto riesgo y el control social, desprotección que es acompañada por la del medio ambiente. En este marco y frente a las estrategias desplegadas por parte de los actores dominantes, la situación actual de

repliegue por parte de los actores externos que se vieron beneficiados en los últimos años implica la preparación de las condiciones para un nuevo salto hacia adelante.

La ausencia de políticas lleva al des-ordenamiento de los territorios. En este escenario sería muy difícil lograr objetivos de desarrollo regional, políticas o acciones compensatorias ya que el propio modelo reviste un carácter de falta de equidad en la atención a la sociedad. Las políticas del sector público quedarán reducidas a acciones de carácter asistencial, mientras que las expectativas de mejorar la posición relativa de las distintas regiones, fundamentalmente de aquellas mejor posicionadas, harán imposible cualquier intento de integración regional impulsado desde los estados nacionales y los estatales o provinciales. Se mantendrá la situación de aislamiento físico y social de las comunidades menos favorecidas y se profundizarán los conflictos por el control y manejo de los recursos entre intereses exógenos a la región y las poblaciones regionales y locales.

Las actuales tendencias llevan a mayores niveles de exclusión social, en líneas similares a las de fragmentación de los territorios que se describe. Así de frágil y débil se presenta la región para recibir los cambios que impongan las alternativas de las posiciones políticas y sus decisiones conformando el marco en el cual se desarrollarán los escenarios predecibles del futuro de las regiones.

En los territorios semiperiféricos la crisis en el mantenimiento del modelo redundará en mayor exclusión, pero es también probable que den lugar a mayores niveles de resistencia. Si en la escala nacional se dan situaciones de sumisión frente a poderes externos, este esquema se repite hacia abajo. A diferencia de la escala nacional, donde la imagen que aparece se asemeja más al de una guerra ya perdida, en las escalas regionales y locales la disputa por la apropiación y captación de eventuales beneficios asociados a la explotación de los territorios sigue como si todavía hubiera algo por repartir. Las estrategias de los actores regionales y locales, en este escenario, se asimilan cada vez más a estrategias de supervivencia.

Es más que nunca necesaria la definición de políticas que permitan llevar a cabo estrategias orientadas a la implementación racional de acciones necesarias para disminuir las tendencias negativas entrevistadas en los párrafos anteriores. Esta visión del Estado integrador, voluntarista en sentido anticíclico y no excluyente, sería resultante de la recuperación de los mecanismos de planificación, de la puesta en marcha de políticas regionales de desarrollo y el logro de acciones de intervención cuyos objetivos incluyan, entre otros, la integración de las regiones y las sociedades.

En el plano de la integración regional, la libre circulación de bienes, servicios y personas, debe completarse con mecanismos que permitan mayores niveles de participación de la población, que agilicen la toma de decisiones con mayor participación de las escalas regionales y locales de gobierno, que lleven a la adopción de esquemas de desarrollo regional a escala continental y el reemplazo paulatino de los fenómenos de competencia entre regiones por nuevas instancias de cooperación. Al fomento de los intercambios regionales debería sumarse el desarrollo del mercado interno y a la adopción de planes de emergencia alimentaria para la atención de poblaciones de escasos recursos, con políticas regionales que se orienten más hacia la atención de las desigualdades que a las acciones paliativas focalizadas en fenómenos puntuales.

Las condiciones para el desarrollo de este escenario son las de más difícil concreción, dependiendo de modificaciones en las reglas del juego al nivel mundial que empiezan a ser posibles en estos últimos dos años y se relacionarían mas con el “escenario de mas regulación” esbozado en la sección 2. En los países de la región se le suma la asunción de mayores poderes por parte de una instancia supraestatal en el marco del MERCOSUR, que permita garantizar cierto grado de autonomía de las regiones semiperiféricas respecto a los grandes bloques mundiales.

NOTAS

2. Por desarrollo durable puede entenderse no solamente un desarrollo económico que respete el medio ambiente y preserve los recursos actuales para las generaciones futuras sino también un desarrollo equilibrado, no excluyente, asentado sobre objetivos de cohesión económica y social y la garantía de igualdad de acceso a las infraestructuras y al saber, en síntesis, una armonización de las necesidades espaciales de la economía y de la sociedad, con la vocación ecológica y cultural de los espacios. COMMISSION EUROPEENNE, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes (Série Politiques régionales de la Communauté européenne), 1999. Ver también RAMONET, Ignacio (2002) « Salvar el planeta », en *Le Monde diplomatique*, año IV, n°38, agosto 2002, Buenos Aires.
3. Según diversos autores, la globalización económica actual es una fase mas del largo proceso de mundialización que, al menos desde el Siglo XV tiende a incorporar al espacio mundial -la economía mundial- a la economía-mundo europea. DOLLFUS, Olivier, *La Mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po (La Bibliothèque du Citoyen), 1997 y AMIN, Samir, *Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales*, Barcelona, Anagrama, 1974.
4. ARRIGHI, Giovanni, *A ilusão do desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, 1998.
5. VELTZ, Pierre (1996) *Mondialisation, Villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF (Economie en liberté), 1996 y DOLLFUS, Olivier, op.cit. Inclusive en el caso de las regiones relativamente más desarrolladas no se trataría de una serie de procesos equilibrados, sino más bien de un conjunto de tendencias no coordinadas que expresan estas nuevas dinámicas.
6. La distinción de dos fases en los tiempos del despliegue territorial de la reestructuración económica obedece a la temporalidad y espacialización de los procesos que en cada una se identifican. LAURELLI, Elsa “Procesos formadores de regiones en el Cono Sur: nuevas territorialidades”, en DEMBICZ, Andrzej y Elsa LAURELLI (editores) *Procesos regionales en Europa Centro-Oriental y América Latina. Experiencias de encuentro y transformación*, Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, 2000.
7. ARRIGHI, Giovanni, op cit.
8. HARDT, Michael y Antonio NEGRI, *Império*, Rio de Janeiro, Record, 2001.
9. BRAUDEL, Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVème-XVIIIème siècle 3, Le temps du monde*, Paris, Armand Colin (Le Livre de Poche), 1979. Según Braudel estas regiones semi-periféricas serían contiguas al centro, pero esta estructuración pasa a ser relativa desde que se tienen en cuenta los avances en los transportes y las comunicaciones.

10. ARRIGHI, Giovanni, op cit.
11. Esto es válido mas para el caso de la región pampeana argentina y la extensión del cultivo de la soja, por ejemplo, que para la Amazonia e incluso algunos productos del Nordeste del Brasil, ya que en el caso del país hermano varios de los puertos de mayor movimiento se localizan en estas regiones y no en la Región Sudeste.
12. Tan solo el Nordeste, en el caso brasileño, territorio de los primeros europeos y de la primera explotación del pau brasil, que se prolonga hasta comienzos del siglo XX con el azúcar y el cacao, y en menor medida el Comahue en los 60 y 70 en la Argentina, podrían escapar a esta caracterización.
13. Esto no significa que la población viva en mejores condiciones. El índice de desocupación de Santa Cruz es el mas bajo del país y el Estado provincial mantiene una política activa de construcción de obra pública, pero aparentemente sin seguir un plan que atienda sectores sociales que si bien reciben su salario, se encuentran todavía en situación de pobreza ni subregiones desfavorecidas o en retraso relativo en el conjunto del espacio provincial. Estadísticas recientes –de fines de agosto del 2002- muestran que la ciudad de Río Gallegos es la segunda del país en términos de baja del consumo.
14. Que se destacan en la Patagonia mas aún como resultado de la devaluación del peso en la Argentina
15. La clasificación de la UNESCO puede encontrarse en el origen de dinámicas transfronterizas, por ejemplo en el caso de la demanda argentina para la adhesión de Brasil y Paraguay a la convención del patrimonio mundial de la humanidad de la UNESCO a efectos de crear un área de protección conjunta para las Misiones Jesuíticas.
16. En estos momentos se está dando este tipo de situaciones, por inversión de la relación de precios que existió entre Argentina y Chile al menos durante diez años, situación que, al menos en el caso del comercio transfronterizo entre Río Gallegos y Punta Arenas, no se estaría expresando en la magnitud esperada.
17. Las necesidades de control se expresan hasta en los discursos “securitarios” del gobierno de los EUA, por ahora implícitos, que aparecen justificando el Plan Colombia, la guerra al terrorismo, el sistema de defensa hemisférica –que incorpora por ejemplo a la Triple Frontera como área de interés-, y que podrían incluir tanto la realización de ejercicios conjuntos, como viene sucediendo desde los años 90 o la construcción de bases en Tartagal, Tigre y Tierra del Fuego.