

ENSAYO METODOLOGICO PARA UN ESTUDIO PARTICULAR: Las fronteras insertas en un proceso de integración física.

M. ALICIA LAURIN

Una posible vía de análisis para la comprensión de las transformaciones territoriales que se están produciendo en los ámbitos fronterizos, inmersos en procesos de integración física, lo constituiría la siguiente propuesta metodológica. Primeramente diremos que estos sub espacios son los más dinámicos y susceptibles a las transformaciones derivadas de los procesos de integración, porque tienen la particularidad de contener una frontera.

Esta característica nos coloca frente a dos problemas. Uno se relaciona con la función que ha cumplido la frontera y asociado a este, emerge también como problema, las normas que la rigen.

Sabemos que durante mucho tiempo la función de la frontera ha sido la de separar, dividir y sobretodo demarcar el territorio que constituye un Estado.

Ello la convierte en un objeto inmaterial directamente relacionado con la soberanía y el ser nacional. La estrategia territorial bajo esta perspectiva, fue la de integrar hacia adentro del territorio los sub espacios nacionales, en especial aquellos que eran frontera. Las normas que legitimaban las acciones sobre la frontera -en especial las que regulan el uso y posesión de las tierras- eran restrictivas, típicas de una frontera de separación, al igual que las normas aduaneras, de transporte, de seguridad, de circulación de personas, mercaderías, información, entre otras.

Cuando estos sub espacios participan en procesos de integración física entre dos Estados, como sería el caso de Argentina y Chile, comienza a perder significado la frontera cerrada, porque el mismo concepto de integración promueve la apertura fronteriza, y con ello la adopción de un nuevo concepto de frontera, al menos desde el uso del territorio. Integración física no es más que el uso unificado de un espacio fronterizo, de un espacio que debe organizarse para funcionar bajo una lógica común, bajo una lógica bi-nacional.

Particularmente convocados a cumplir la función de circulación. Así la organización territorial fronteriza pre-existente da lugar a otra organización, caracterizada por la presencia de nuevas construcciones en función del aumento de la demanda de circulación.

En este proceso de transformación participan por un lado los Estados nacionales bajo una estrategia territorial común que incluye, en especial, la toma de decisión política para iniciar el proceso de integración. Estas acciones quedan materializadas en el territorio a través de los nuevos objetos técnicos, pero ellos están mediados por las normas, ya que ellas en esencia son organizacionales.

Estos procesos de integración no están separados de los procesos de integración económica de escala regional, como es el caso del MERCOSUR.

Por lo general están siendo preparados para funcionar articulados a los espacios en procesos de integración económica regional o de conformación de bloques regionales. Es decir, podemos entender las transformaciones de los subespacios

fronterizos siempre que los relacionemos con aquellos procesos de alcance regional, ya que son parte constitutiva de los mismos.

A partir de la concepción de espacio-tiempo como producto social y de la articulación de las categorías de análisis territorio y proceso de territorialización, mediado por las normas que regulan las acciones, podemos abordar -desde la perspectiva geográfica- los espacios fronterizos en proceso de integración y comprender las transformaciones que indefectiblemente producen. El Estado juega un rol trascendente en este movimiento, ya que es el principal regulador de los espacios fronterizos.

El espacio: una construcción social En primer término conviene señalar que, desde nuestra perspectiva disciplinar, espacio y tiempo constituyen los dos conceptos básicos a partir de los cuales podemos analizar la organización territorial presente. Ambos conceptos proporcionan el marco teórico medular para abordar las transformaciones territoriales.

El espacio es concebido como una expresión y parte constitutiva de los procesos sociales, por ello es en esencia social, producto de la acción humana materializada en formas u objetos geográficos. Es decir, no es sólo un conjunto de objetos -naturales y artificiales-observables sino también la acción del hombre contenida en esos objetos. Por ello el espacio constituye una realidad objetiva, un producto social en un permanente proceso de transformación. Al mismo tiempo el espacio entra en los procesos sociales dándole especificidad, en función de su propia particularidad. Los constructores existentes, la posición, el sitio, las formas naturales, interactúan con el proceso social, dando lugar a realidades específicas, dando lugar a procesos sociales concretos y a organizaciones territoriales particulares.

Ello nos conduce a sostener que para comprender el espacio tal cual es, es necesario considerar también su dimensión temporal, por que -como venimos afirmando- es un objeto real en permanente evolución al igual que la sociedad.

De este modo el espacio es considerado como un conjunto indisoluble del que participan por un lado cierto conjunto de objetos geográficos naturales y sociales, y por otro la sociedad en movimiento. La sociedad no es independiente de los objetos geográficos, cada objeto o forma geográfica contiene una fracción de sociedad.

Ni los objetos geográficos son independientes de la sociedad. Así el espacio sintetiza por un lado la evolución de la sociedad -resultado de los procesos sociales en cada momento histórico-, y por otro, explica la situación que presenta en la actualidad.

"El conocimiento real de un espacio está dado entonces por el conocimiento de los procesos sociales que lo producen, siendo el espacio una instancia de dichos procesos". Ello significa que los elementos del espacio - los hombres, las instituciones, las empresas, las infraestructuras y el medio ecológico (hoy medio técnico, científico e informacional),⁴ adquieren significación real a partir del conjunto al que pertenecen y también cuando lo vemos a través de la historia y del presente, es decir cuando los situamos en su dimensión temporal.

Esto es así por que los elementos del espacio cambian de valor según la variación del conjunto al que pertenecen, ya que cada elemento no se realiza por sí mismo

sino por el rol que desempeña en el conjunto. A cada cambio en la sociedad los objetos también cambian, si no en su forma al menos en su uso y función.

En el caso particular que hemos citado al inicio por ejemplo, el espacio fronterizo se organizó en torno a una concepción de frontera cerrada sustentada por la hipótesis de conflicto. Como estrategia territorial acorde, el Estado desde las acciones y el discurso busca integrar hacia adentro del país las zonas de la periferia del territorio, es decir integrar el territorio fronteras adentro. En este contexto se comprende por que los pasos fronterizos estaban débilmente equipados y funcionando como unidades aisladas.

Cuando se inicia el proceso de integración física bi-nacional, los pasos fronterizos se revalorizan, modernizándolos con infraestructura vial, edilicia, de comunicaciones e intercomunicación fronteriza, con el propósito de acondicionarlos para la nueva función.

La realidad nos muestra que el espacio es una "realidad relacional", no es una cosa ni un sistema de cosas, son cosas y relaciones juntas.

Los objetos y las acciones que lo generan adquieren su real significación - como ya dijimos- cuando los relacionamos con otros objetos y con otras acciones. Aislados en sí mismo constituyen una abstracción de la realidad. En tanto relacionados constituyen lo real. Esta concepción nos permite comprender la organización espacial presente, producto de las producciones territoriales del pasado y del presente, es decir, reconocer los procesos constitutivos de la misma, su permanente evolución y sus tendencias futuras.

La sociedad está siempre especializándose. La especialización es un momento de la inserción territorial de los procesos sociales.

En consecuencia la especialidad es producida socialmente, y tal como la sociedad misma, existe tanto como formas substanciales, es decir especialidades concretas, como un conjunto de relaciones entre individuos y grupos.

Esto significa que el espacio de naturaleza física es apropiado en la producción social de la especialidad.

Cada acto de apropiación, cada acción humana supone una intencionalidad, que vincula las acciones con los objetos. Según Szilasi, citado por Santos, "el vocablo acto no designa apenas una acción, actividad o proceso, sino la propia relación intencional", encontrándonos de ese modo implicados -desde el inicio en la "trama de las cosas".

También el acto de apropiación implica un "tener" cosas que son independientes de nosotros, pero que se relacionan en la especialidad y ya no nos son externas. "La especialidad es la sociedad, no como su equivalente definicional o lógico sino como su concretización, su constitución formativa".⁹ Es decir la vida social se compone, se forma y organiza materialmente en su especialidad.

Podemos afirmar así que la especialización es también particularización, por el principio de diferenciación entre los lugares. Ya que la especialización es funcional al espacio -que es estructural-, ella "depende de la ley del espacio preexistente".

Pero es el valor atribuido a las formas del lugar lo que permite la selectividad de la especialización, y en consecuencia la diferenciación entre los lugares. En síntesis, la especialidad "sería un momento de las relaciones sociales geografizadas, o momento de la incidencia de la sociedad sobre una determinada disposición espacial". Siendo así, ella es mutable, transformable, funcional.

Para el estudio de caso que se propone, identificar las acciones especializadas permite develar parte de la lógica que promueve un nuevo uso del territorio. Al mismo tiempo nos aproxima a la identificación de las transformaciones territoriales en el marco de un proceso de integración que -por definición implica una nueva funcionalidad.

Territorio y Territorialidad

Hemos querido decir hasta aquí que el espacio geográfico es espacio social, producido por el hombre en función de sus necesidades e intereses. Cada acción humana sobre la superficie de la Tierra produce modificaciones que quedan registradas en el espacio, aún aquellas que se generan por intervención en la atmósfera.

La realidad histórica nos muestra que se ha pasado de un espacio en estado natural, sin intervención humana, hacia un espacio absolutamente social es decir apropiado por el hombre y usado, transformado, artificializado, aun cuando esa apropiación sea intelectual (pensemos en el conocimiento de los recursos potenciales de lugares, obtenido a través de la información proporcionada por los satélites).

Un espacio geográfico concreto en un momento dado y con límites precisos, constituye un territorio. Es un área delimitada sobre la que se ejerce una acción de apropiación. Joan Eugeni Sanchez sostiene que "si pensamos que, a través de la acción humana, se puede dar forma a un territorio, podemos considerar el proceso de producción del espacio social como un proceso de territorialización".

Es decir la territorialidad también es socialmente construída. En este sentido también puede afirmarse que dicho proceso implica "la afirmación de la influencia o el control sobre un área geográfica por parte de una organización o un individuo en nombre de la organización".

La delimitación cumple la función de demarcación del ámbito de acción para "afectar, influenciar y controlar personas, fenómenos y relaciones".

Ello da lugar a operar sobre el territorio según lógicas establecidas que definen acciones, es decir lógicas que contienen una intencionalidad, por lo tanto ellas no son neutrales. A esta afirmación nos conduce Sack cuando sostiene que "la territorialidad forma el telón de fondo de las relaciones humanas espaciales y las concepciones del espacio. La territorialidad apunta al hecho de que las relaciones espaciales humanas no son neutrales", "... ellas son el resultado de la influencia y el poder, siendo la territorialidad la primera forma espacial que adopta el poder".

Entonces territorio implica posesión, uso y control. La posesión está definida por un límite preciso. Cuando hablamos de territorio nacional necesariamente debe existir una línea demarcatoria sobre la que se ejerce el derecho inherente al ser Estado-nación. Esa línea es una forma simbólica de comunicar a los demás la posesión de una porción de la superficie terrestre, ya que ella no es tangible ni observable en el territorio, pero existe.

Y como tal circunscribe el territorio donde el Estado ejerce su soberanía. Pero ella no es frontera. El límite es una línea por lo tanto no puede ser habitada. Por el contrario la frontera, que ocupa una franja y constituye un área, si lo está y de

hecho hay una variedad de situaciones, que van desde las no habitadas o escasamente habitadas, hasta las muy pobladas en las que se desarrollan actividades de intercambio muy intensas.

Taylor afirma -desde la Geografía Política- que la región de frontera está orientada hacia afuera pues es una zona de contacto, mientras que la línea de demarcación está orientada hacia adentro, porque define un límite territorial de separación.

Volviendo a Sack se puede decir, que la territorialidad es una estrategia espacial, entonces la regulación y control de las actividades, del acceso a la tierra, de la circulación, de la distribución y localización de los sistemas de objetos requiere de normas, que vinculan o son el nexo entre los objetos y las acciones.

El acceso a los recursos físicos y su apropiación serán, entonces, uno de los móviles de las acciones humanas.

Para un tipo de investigación, como la propuesta, es un aspecto relevante porque las acciones humanas han variado en el tiempo según el valor asignado a los recursos en cada momento histórico. La historia de los procesos socioeconómicos territoriales nos muestran que los ámbitos territoriales de intercambio económico comercial, han ido ampliándose en el tiempo intensificándose los flujos de intercambio comercial.

Los actuales procesos de integración son la expresión más acabada de dichas transformaciones.

Volviendo al concepto de estrategia espacial, podemos introducir divisiones al interior de un territorio, según criterios determinados, como mecanismos de actuación territorial, encaminados a la organización y control del mismo, como son las áreas de frontera. En este sentido es que se percibe la frontera como un área en la que confluyen acciones ligadas a los procesos de localización, movilidad, división, jerarquización y funcionalización espacial y acciones que tratan de incidir en el territorio de manera que este se articule coherentemente a los objetivos globales.

El concepto de norma Los conceptos incorporados hasta aquí -espacio, tiempo, especialidad, territorialidad-, nos conducen al tratamiento de las normas, como categoría que los articula. Constituyen la base de toda organización territorial.

El proceso que estamos analizando -generador de cambios territorial es demanda la producción de nuevas normas que acompañen al proceso, pues las normas existentes fueron producidas para atender una organización territorial fronteriza bajo una lógica diferente.

Por definición una norma expresa lo que una cosa debe ser, es el "debe ser", es decir, expresa la obligatoriedad de una acción. Desde el punto de vista jurídico, una norma indica una regla de conducta, un precepto, una Ley. Una norma fundamental es el precepto fundante de la validez y la unidad de todo un orden normativo; es condición esencial para que un conjunto de normas constituya un orden, un sistema, es decir que todas ellas puedan ser referidas a una única norma que las fundamente, unifique y coordine en sus respectivos ámbitos de validez. Una norma jurídica, es la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta (acción) humana en un tiempo y lugar definidos, prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias

condicionantes, deberes y facultades, y estableciendo sanciones coactivas cuando estos no sean cumplidos.

Este concepto de norma tiene su fundamento filosófico ya que desde esa perspectiva una Ley es una norma que expresa obligatoriedad, sea jurídica o moral o ambas al mismo tiempo. El fundamento de esa obligatoriedad puede hallarse en la voluntad arbitraria, en el consenso de una sociedad o en las exigencias de la razón.

Se aprecia que una norma entonces tiene carácter arbitrario, derivado de un interés por lo que constituye un acto de voluntad, detrás del cual existe una intencionalidad.

Si el espacio es el conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones, el tratamiento de las normas es esencial ya que constituyen el nexo o bien la mediación entre ambos sistemas. "La ejecución de las normas entonces, define contenidos territoriales, y ellas remiten al tema central de la territorialidad y la acción del Estado en su condición constitutiva."

En el contexto mundial actual, es la primacía de las normas y la política la que define la racionalidad hegemónica, es decir la racionalidad del mercado y de las instituciones mundiales (FMI, Banco Mundial, etc.).

Esas normas conducen a una regulación global, tendiente a modernizar los lugares según esa racionalidad. En ese movimiento el Estado a través de su acción normatizadora media entre ambas esferas en procura de eliminar los obstáculos que impidan el establecimiento de capitales. Recordemos que la soberanía de los Estados no descansa sólo en el dominio territorial, también es fundamental en su relación bis a bis con los Estados vecinos el grado de desarrollo de su economía. Por esta razón la modernización de las normas aparece en el momento actual como uno de los mecanismos para eliminar fricciones. Y esa modernización se orienta hacia el logro de una mayor fluidez, de una más rápida circulación. Esta es una de las tendencias actuales; paralelamente aparece otra tendencia a la uniformización o unificación de normas regulatorias, al menos en la frontera, evidenciándose nuevamente ese doble movimiento global, local.

Milton Santos nos habla de la dialéctica entre la necesidad de fluidez y la necesidad de la norma.

Las normas en el lugar Hemos afirmado anteriormente que la sociedad está siempre especializándose y que la especialización es un momento de la inserción territorial de los procesos sociales. Consecuentemente es lícito afirmar que las normas, producidas por la sociedad, resultado de la acción humana también se especializan.

Elas quedan registradas territorialmente en el proceso de construcción del espacio, a través de los objetos que crean y las acciones del hombre contenidas en esos objetos. De este modo normas y objetos se presentan y actúan como un conjunto indisociable.

Estas normas constituyen formas inmateriales que al materializarse en objetos geográficos, como decíamos, adquieren su dimensión espacio-temporal y definen la dinámica social.

Por su atributo de organizadora y reguladora, ellas preceden al sistema de acciones de la sociedad a la vez que son generadas por ellas. Dado que su

función es organizar y regular el uso del territorio, es fundamental para el tema propuesto, el análisis de las normas que rigen la frontera y las que regulan el proceso de integración, porque las transformaciones que están dando origen a una nueva organización territorial giran en torno al uso del territorio, bajo otra lógica, la lógica de la fluidez y la circulación, en consecuencia el territorio a reorganizar requiere de normas funcionales a esa nueva lógica.

El Estado: Territorio y soberanía El Estado cumple un papel relevante en la apropiación, uso, control y regulación del territorio. Si partimos de aceptar junto con Sánchez, que el intercambio económico está en la base de la conquista, apropiación y colonización de otros territorios, se pone en evidencia que el Estado es la unidad de gestión más dinámica que participa de un gran juego que tiene lugar a escala mundial.

Así el Estado dentro de sus fronteras y bajo una perspectiva que Taylor denomina "hacia adentro", resguarda sus derechos territoriales y su nacionalidad, a la vez que establece vínculos con la sociedad civil y las actividades económicas existentes dentro de su territorio.

Y desde una perspectiva "hacia afuera" establece compromisos geopolíticos con otros Estados o alianzas de Estados, dentro del sistema interestatal del cual forma parte. Es decir el Estado opera en ambas esferas.

Ambas perspectivas se vinculan con lo que Gottmann denomina las dos funciones básicas del Estado territorial: seguridad y oportunidad. La primera relacionada con los orígenes del sistema interestatal (siglo XVIII) y la segunda se relaciona con el mercado mundial.

La perspectiva "hacia adentro" relacionada a la seguridad no depende exclusivamente del reconocimiento de la soberanía de los Estados, también requiere estar al mismo nivel que los Estados vecinos en términos económicos".

En este sentido la búsqueda de incrementar la acumulación de riquezas en el territorio llevó a la aplicación de políticas de desarrollo en torno a la economía, y con ello la búsqueda de una posición en la economía mundo.

Desde la perspectiva "hacia afuera" el territorio aparece como la plataforma para entablar relaciones internacionales, y la soberanía le da legitimidad, pero sólo si es reconocida por los otros Estados en el marco y normas del sistema interestatal. Y la soberanía sólo es reconocida si se tiene pleno y efectivo control del territorio, es decir seguridad interior y oportunidad económica.

El significado moderno de territorio está ligado con el concepto legal de soberanía; cada Estado es soberano en su territorio y ello le otorga legitimidad ante los otros Estados y capacidad internacional en la economía mundo. El componente necesario de la soberanía de los territorios son las líneas de frontera, ya que la soberanía debe tener límites. "Un mundo de Estados soberanos es un mundo dividido por líneas fronterizas".

Desde nuestra perspectiva, tal como venimos afirmando, la línea que el autor denomina fronteriza es para nosotros el límite perimetral de un territorio, en tanto que la frontera es un área.

La existencia del Estado es imprescindible en la economía-mundo, ya que existen muchos Estados pero una sola economía, por lo que cada fragmento de ella tiene relación con un Estado soberano particular. "Los distintos fragmentos del capitalismo se asocian con distintas formas de Estado".

También la soberanía guarda relación con el poder que ejerce el Estado, única institución que tiene el poder formal sobre un territorio soberano, pero un poder que tiene su fundamento -en sentido general- en la base material generada por la acumulación de capital en su territorio, es decir generada por las condiciones que ofrece el Estado -a las empresas transnacionales- para la acumulación del capital. Según Giddens, un aspecto de la naturaleza dialéctica de la mundialización es el "tira y afloje" entre las tendencias hacia la centralización inherente a la reflexividad del sistema de Estados por un lado, y la soberanía de Estados particulares por otro. (Reflexividad entendida como la reexaminación constante de las prácticas sociales y su reformulación a la luz de nueva información sobre esas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente).

Volviendo a la idea del autor, la acción concertada entre países en algunos aspectos disminuye la soberanía individual de la nación implicada, pero sin embargo al combinar su poder aumenta su influencia dentro del sistema de Estados.

El proceso de integración que se analiza se mueve en las dos esferas mencionadas al inicio, una interna estableciendo vínculos con la sociedad civil y las actividades económicas en función de la integración física y la complementación económica, sin descuidar los derechos territoriales y su nacionalidad. En la esfera externa establece compromisos geopolíticos binacionales de acuerdo mutuo. El Estado a través de sus instituciones comanda este doble movimiento.

Por ello para poder interpretar el rol del Estado en la esfera interna tendiente a lograr la integración fronteriza -como fase constitutiva del proceso de integración global- y el rol en la esfera externa en el marco del proceso de integración global, es decir del proceso de integración que involucra a los dos países, es preciso verlo en términos del "control coordinado que ejerce sobre determinadas áreas territoriales".

En este caso sobre la frontera, ya que por su condición de frontera le compete directamente al Estado ejercer el control sobre ella por cuestiones de soberanía, intermediado por el Estado provincial y aún el municipal.

Es desde esta perspectiva que se debe analizar la acción del Estado en la zona de frontera, en el marco del proceso de integración, pues a través de las instituciones que atienden la frontera se regula el uso y control de la misma por medio de normas específicas.

Es decir hay una estrategia territorial definida y con ella un principio de organización territorial fronterizo, percibida a través de mecanismos de control que ejerce el Estado -en sus distintos niveles-, en un contexto global de integración. La delimitación de áreas de frontera, las normas que la rigen y la organización territorial resultante son la expresión concreta de dicha estrategia.