

## **Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados**

Susana Durán Sáenz (comp.)  
Leonardo Granato (comp.)  
Carlos Nahuel Oddone (comp.)

Sergio Fabbrini  
Sergio M. Cesarín  
Isaías Covarrubias Marquina  
Enrique Martínez Larrechea  
Karen Monserrat Santos Flores  
Fabricio Vázquez Recalde  
Juan Cruz Vazquez

Editorial Universidad Abierta Interamericana  
–UAI–

Regionalismo y globalización : procesos de integración comparados / Sergio Cesarín ... [et.al.] ; coordinado por María Susana Durán Sáenz ; Carlos Nahuel Odone ; Leonardo Granato. - 1a ed. - Buenos Aires : Universidad Abierta Interamericana, 2008.  
316 p. ; 24x18 cm.

ISBN 978-987-23874-8-8

1. Globalización. I. Cesarín, Sergio II. Durán Sáenz, María Susana, coord. III. Odone, Carlos Nahuel, coord. IV. Granato, Leonardo, coord.  
CDD 327.1

Fecha de catalogación: 05/09/2008

Edición: Juan Manuel Arana y Juan Cruz Vázquez  
Asistentes de edición: Daniel Vázquez y Hernán Gil Pinheiro

Diseño de tapa: Bruno Scaramuzzino

©Universidad Abierta Interamericana

Hecho depósito que previene la Ley 11723  
Impreso en Argentina- Printed in Argentina

2008 Universidad Abierta Interamericana. Chacabuco 90, 1er piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel: 4342-7788.  
[www.uai.edu.ar](http://www.uai.edu.ar)

Derechos reservados, prohibida su reproducción total o parcial, su almacenamiento en sistemas informáticos, su transmisión por medio electrónicos, fotocopias y otros métodos , sin el permiso previo del editor.

## **La Zicosur y la emergencia dirigida de las regiones periféricas: integración y economías subordinadas**

*Fabrizio Vázquez Recalde*

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur-Zicosur ha sido estudiada y analizada por varios científicos sociales, entre los que se destacan los politólogos y estudiosos de las relaciones internacionales. En el presente trabajo nos proponemos entender las motivaciones, estrategias y medios con los que cuentan los actores sociales de la Zicosur, con énfasis en las transformaciones territoriales que se están operando en esta región.

La aproximación desde la geografía, como disciplina que estudia las configuraciones espaciales, aporta consideraciones sobre los procesos de emergencia regional del “centro” de América del Sur, con el objetivo de comprender si verdaderamente se trata de una “nueva” región o, al contrario, es la activación económica y social de una vieja región, y si esta emergencia es producto de las iniciativas que dieron origen a la Zicosur.

En el marco de las relaciones internacionales, las fronteras zicosurianas, al igual que las demás líneas divisorias interestatales, se caracterizaron por su alta porosidad, resultado de intercambios constantes entre los actores. En este contexto, las fronteras internacionales poco han aportado a la separación de los países, pues el estatus de periferia<sup>1</sup> confería un margen de maniobra relativamente importante a los actores de uno y otro lado de las fronteras, inclusive en los periodos políticos y militares que reforzaban la idea de la frontera como línea de división.

El nuevo proceso de integración, caracterizado como novedoso al ser pilotado por actores locales y regionales, con ausencia de representantes de los estados nacionales, ha sido construido con una imagen doble: la del desarrollo de la zona central de América del Sur y la de la construcción de una fuerte conexión con el océano Pacífico y por analogía con Asia. Esta puerta a la cuenca del Pacífico, plantea varias interrogantes sobre la articulación Mercosur-Zicosur y sobre la integración continental, en escenarios cada vez más complejos pero con estrechos márgenes de reacción.

### **La paradoja geográfica: el “centro” aislado**

La Zicosur, entendida como “proyecto de complementación económica, comercial y cultural, además de cooperación intergubernamental y empresarial que congrega a las re-

1. Alternamos indistintamente los conceptos de periferia y de margen, tomándolos como sinónimos, más allá de la carga ideológica de la primera, sobre todo en los años '70 y la segunda como concepto que hace una referencia más directa a la geografía.

giones aledañas con el Trópico de Capricornio”, es una experiencia de integración que se realiza entre regiones de varios países, coincidiendo estas en gran parte con el ecosistema del Gran Chaco, con una superficie de 675.000 km<sup>2</sup>.

La región de la Zicosur tiene a una población cercana a los 30 millones de habitantes y una superficie de casi 4 millones de km<sup>2</sup>. Estas cifras no indican, sin embargo, unos niveles económicos que compitan con los de las zonas agrícolas e industriales del Mercosur.

Los primeros habitantes de esta gran región fueron diversos grupos de indígenas que basaban su economía en la caza y recolección de frutos. Antes de la llegada de los españoles, el Gran Chaco era la zona de caza del imperio Inca,<sup>2</sup> quienes descendían del altiplano para renovar periódicamente el stock de proteína animal, dominando a los demás pueblos que habitaban en la región.

Esto demuestra ya un alto grado de pasividad del territorio que no era concebido como zona de vida, sino solamente como reservorio de alimentos, desde la óptica de los actores fuertes y estructurantes del espacio. La llegada de Pizarro al Perú y la caída del imperio incaico representaron para los pueblos indígenas chaqueños un periodo de gran calma, al disminuir las presiones sobre los recursos naturales, especialmente faunísticos. Las incursiones españolas al Gran Chaco no lograron alterar el nivel de tranquilidad de los indígenas, pues para los españoles del Río de la Plata el Chaco sólo tenía valor de pasaje hacia el oro y la plata del Perú, mientras que para los españoles del Perú, el Chaco no tenía gran valor, pues la corona había ordenado el transporte de los metales preciosos por el océano Pacífico.

Si el Gran Chaco era ya una zona dominada y periférica para los Incas, su estatus no cambió con las estrategias españolas, acentuando su rol de espacio-reserva y sin intereses primarios, siendo agravado su aislamiento por las grandes distancias de los centros de poblamiento y poder, en el caso de Asunción y Buenos Aires y de la topografía, en el caso del Perú. Además, el Gran Chaco constituía la frontera entre los sistemas administrativos platinos y andinos.

Uno de los factores que también explica la tardía incorporación de esta gran región a las administraciones coloniales son la ausencia de causas hídricas normales<sup>3</sup> que posibiliten la navegación y el dominio, y la belicosidad de los indígenas.

En resumen, el Gran Chaco, espacio zicosureño principal, constituyó siempre una periferia explotada, dentro del funcionamiento incaico, y luego olvidada, hasta que a fines del siglo XIX, el capitalismo descubre el quebracho y el tanino, volviendo a recobrar el rol de periferia explotada.

## La Zicosur y el Gran Chaco: territorios superpuestos

El Gran Chaco fue muy lentamente absorbido por las lógicas y estrategias productivas y comerciales de los jóvenes estados nacionales a inicios del siglo XIX que seguían

2. Se recuerda que la palabra Chaco, del quechua *Chacá*, significa 'país de cacerías'.

3. Casi la totalidad de los ríos del Gran Chaco presentan caudales diferenciados en volumen y orientación, producto de la composición geológica de los suelos y de la alimentación de los deshielos andinos, que producen periodos de inundaciones primero (río Bermejo) y desapariciones del cause hídrico luego (río Pilcomayo).

priorizando otras zonas geográficas para el poblamiento y la activación económica de sus respectivos territorios.

El aparente desinterés de los estados por las zonas periféricas y fronterizas tuvo algunos giros bruscos, y llegó inclusive a la confrontación militar. Se recuerda que la actual dinámica zona portuaria de Antofagasta y Mejillones fue el escenario de la Guerra del Pacífico (1879-1883), entre Chile, por un lado, y Perú y Bolivia, por otro. Así también, la Guerra del Chaco, que enfrentó a los ejércitos de Paraguay y Bolivia entre 1932 y 1935, se produjo en la actual Zicosur.<sup>4</sup>

La confluencia de intereses económicos nacionales con elementos externos desencadenaron los conflictos y, paradójicamente, constituyeron las primeras políticas públicas de algunos estados en estas regiones. En el caso de Paraguay, la Guerra del Chaco solo fue escenario de la contienda bélica, pues una vez concluida, se operó un repliegue generalizado, que dejó sólo algunos fortines como testigos y guardianes de la soberanía nacional, sin que se generasen movimientos migratorios para el establecimiento de colonias agrícolas y ganaderas sobre los nuevos territorios conquistados.<sup>5</sup>

El Gran Chaco también fue el escenario de otro enfrentamiento mundial con la captura y muerte del guerrillero Ernesto Guevara en Bolivia, en plena guerra fría. Ya en la década de los '80, y ante un nuevo contexto geopolítico, el gobierno paraguayo construyó un aeropuerto militar de gran envergadura en la ciudad de Mariscal Estigarribia, abriendo diversas conjeturas donde se destacaba la presencia logística norteamericana, capitalizando la centralidad continental.

Posteriormente, en los años '90, el Gran Chaco fue redescubierto como espacio natural, que orientó las políticas públicas de varios países hacia la conservación de la biodiversidad y el control de las actividades económicas, especialmente la agricultura.

La región cuenta, además, con importantes reservorios energéticos, especialmente gas y petróleo, lo que la vuelve altamente atractiva pero, a la vez, vulnerable del contexto geoeconómico internacional. En el caso de los hidrocarburos, el Gran Chaco vuelve a aparecer como una zona de “reserva” energética, al menos en el discurso paraguayo, reforzando, una vez más, la imagen del Gran Chaco como espacio secundario, a quien aún no le ha llegado el momento y la oportunidad de activarse.

Sobre estas bases históricas, económicas y políticas se construye la integración regional, que puede actuar como un “bálsamo histórico y económico”<sup>6</sup> a los conflictos del pasado, a través la movilización de una imagen de desarrollo unificada y articulada sobre los espacios fronterizos; es decir, sobre las oportunidades de intercambio de un escenario complejo en actores, productos, intereses, valores y naciones que seguirán imprimiendo sus propias velocidades a los procesos de desarrollo.

4. Asimismo, el Mercosur representaría la cicatrización total de las heridas de la Guerra de la Triple Alianza que enfrentó a Paraguay contra Brasil, Argentina y Uruguay entre 1864 y 1870.

5. Luego de la victoria militar paraguaya, se discutió una ley de cesión gratuita de parcelas tierras a los excombatientes, pero éstos la rechazaron pues preferían seguir viviendo en la región Oriental.

6. Nótese que la Zicosur puede lograr reducir de forma relativa las demandas de acceso marítimo de los países mediterráneos, Bolivia y Paraguay, además de atenuar, en cierta medida, el sentimiento recurrente de “justicia histórica territorial” de Bolivia, tras las guerras del Pacífico y del Chaco.

La Zicosur, como región relativamente homogénea, comenzó a federar a otras regiones “desencantadas” de sus respectivos países, y se expandió más allá de los límites naturales del Gran Chaco. El estado brasileño de Matto Grosso se adhirió a la iniciativa con la estrategia de conectarse, y conectar al Brasil entero con los puertos del Pacífico. En el caso de Paraguay, la totalidad de los departamentos de la región Oriental, son considerados miembros, sólo porque los corredores pasan por esta región, en este caso, la ecuación entre Zicosur y corredores de integración no se resuelve tan mecánicamente. Esto conlleva el riesgo de conformar una mega región “dormida” o perdedora que generará adhesión sin producción.

### **Centralidad mercosureña y nacimiento zicosuriano: el “club de los olvidados”**

Los reagrupamientos regionales, como lo plantea van Eewen, parecen constituir una respuesta estratégica a los procesos de globalización y, además de ser un complemento de la misma, engendra fenómenos aparentemente contradictorios de fragmentación y recomposición de configuraciones regionales, como el Mercosur y la Zicosur.

Surge la Zicosur como respuesta al fracaso del centralismo mercosuriano.<sup>7</sup> ¿Pueden los olvidados nacionales ser agentes de cambio regionales? Estos y otros cuestionamientos sobre el surgimiento, impacto y significación de la Zicosur tienen respuestas que aún deben ser construidas sobre la base de investigaciones y discusiones entre los estudiosos del tema, sin embargo, algunos especialistas, especialmente Safarov y Musso, analizan el proceso de integración regional de la Zicosur como una subregión del Mercosur. Esto indica que la emergencia de la Zicosur tiene que ser entendida y concebida en el marco del proceso integrador más importante del continente, el Mercosur.

Independientemente de las asimetrías del Mercosur, específicamente entre Brasil y los demás países, donde Paraguay y Uruguay se sitúan en las márgenes lejanas, los actores de la Zicosur no se han manifestado un rechazo, ni han construido la Zicosur como alternativa al gigante Mercosur. Quizás porque comprendieron plenamente que ninguna experiencia regionalista puede concretarse sin el Mercosur y menos aún sin Brasil, cuya ambición en el largo plazo, como lo indica Jedlicki, es situarse entre las cinco potencias económicas mundiales y el Mercosur constituye el dispositivo central de su proyecto.

Sin embargo, parecen existir varios elementos que pueden indicar que se trate de un movimiento federador de territorios, en el caso de la Zicosur, Municipalidades y Provincias o Departamentos, que responden a otras motivaciones e intereses y no necesariamente a constituir un dispositivo subregional más del Mercosur.

A diferencia del Mercosur, la Zicosur dispone de otros conjuntos logísticos, con estrategias, medios y, sobre todo, orientaciones sino contrarias a las del Mercosur, al menos marcadamente divergentes. En este sentido, resulta ilustrativo observar que la zona

---

7. Como lo indica Amilhat Szary, la Zicosur “imita” la consonancia del Mercosur, quizás para capitalizar el interés emergente en torno a la idea de desarrollo e integración del “Sur”.

que da el primer impulso formal<sup>8</sup> a la Zicosur es la Región Chilena de Antofagasta, con su nuevo megapuerto de Mejillones, sobre la que construyó la imagen de “ventana al Asia”, mediante conexiones marítimas importantes en términos de volúmenes y proximidad geográfica. Con una parte del sistema de infraestructura de comunicación, Chile hace un llamado a la periferia del Mercosur con un nuevo modelo, alternativo al histórico del Mercosur y del Río de la Plata, de integración mundial del continente sudamericano, que ya no está obligado a integrarse hacia el Este y Europa, testimoniando más de cinco siglos de dependencia de los diversos imperios europeos. Por el contrario, se movilizan un conjunto de imaginarios de integración y conexión inéditos para los periféricos, la integración al mundo se puede materializar hacia el Oeste, el océano Pacífico y, especialmente, con los tigres asiáticos, modelos exitosos del salto tecnológico y la generación de riqueza.

Esto constituye una ruptura mayor con la imagen, estructura y actores del modelo de desarrollo e integración que las regiones periféricas de los países conocían y aspiraban hasta entonces: la incorporación de los espacios periféricos al desarrollo nacional y del desarrollo nacional equilibrado al Mercosur y de este al Mundo, pasando siempre por el océano Atlántico, con los socios comerciales tradicionales.

Sin embargo, el análisis de este proceso integracionista es caracterizado por Amilhat Szary como retórico, pues el discurso movilizado sobre la integración, construido desde Chile, presenta a sus regiones del Norte como “puente entre el Sudeste asiático y los países sudamericanos”.

Tampoco es fortuito que la Zicosur aparezca como producto de la madurez democrática y política, así como de la apertura económica de todos los países que salían de prolongados gobiernos autoritarios, como lo indica también Amilhat Szary. La transición a la democracia provocó la apertura de nuevos sistemas de organización del territorio, donde la descentralización fue aplicada al unísono, pero con intensidades distintas en varios países, en un nuevo contexto mundial que se caracterizaba por acelerados cambios en las formas de producir, comercializar e interactuar con el mundo externo, con un escenario mucho más complejo, dinámico y cambiante que el de la década de los ‘70, en síntesis, la mundialización comenzaba a impactar en todos los ciudadanos del mundo, provocando mayores inquietudes y deseos en los espacios periféricos, ávidos estos de conocer al desarrollo, como nuevo modelo de la modernidad triunfante.

Independientemente de los niveles de marginación, la transformación de la significación de la frontera, tal como lo indica Ciccolella, es un elemento clave para entender la regionalización, pues se pasa de una lógica de defensa, tensión y control militar, propio de décadas pasadas, a una nueva imagen donde la frontera se convierte en el espacio de transición o interfase, basado en la cooperación que permite la creación de un espacio transfronterizo común.

Pero el espacio común zicosuriano nutrió un discurso donde las infraestructuras de transporte multimodales primero y luego, también, en la integración energética, demues-

8. No olvidemos al GEICOS, Grupo de Empresarios Interregionales del Centro Oeste Sudamericano que integran a los emprendedores de los países en cuestión, funcionan en red desde antes del nacimiento de la Zicosur, en 1997, y deben ser reconocidos como los pivots de la Zicosur actual.

tran no sólo el alto grado de aislamiento de la región, sino también se convierte en la primera demanda a las autoridades nacionales<sup>9</sup> e internacionales. En efecto, estas infraestructuras de transporte pueden ser consideradas como las venas de la economía, sin las cuales no pueden pensarse ni el crecimiento ni el desarrollo, pero tampoco constituyen por sí solas vectores desarrollo local ni regional.

Existe además una gran coincidencia de intereses, actores y estrategias integracionistas con énfasis en las infraestructuras regionales y continentales, justificando las demandas de la Zicosur, pero también reposicionando al Mercosur

### **La Zicosur como oportunidad estratégica: desafíos subregionales a problemas nacionales**

El surgimiento del Mercosur y la Zicosur en la década de los '90 obligó a los países a redefinir sus geoestrategias de desarrollo, integración y asociación, pues el telón de fondo había sufrido profundas alteraciones. En este contexto, se aprecia que los diferentes países vivieron, con distintas intensidades, procesos de reacomodamiento regional en función a las estrategias de activación de sus territorios. En el caso del Mercosur, no vio alterada su configuración económica centrada sobre el eje San Pablo–Buenos Aires, zona de influencia productiva, demográfica e industrial histórica. No obstante, con el Mercosur, estas zonas fueron potenciadas e interconectadas con mayor fluidez, posibilitando nuevas inversiones y oportunidades de negocios que raras veces osaban alejarse significativamente de las “orillas vivas”.<sup>10</sup>

En el caso de la Zicosur, los Estados nacionales, autoridades regionales y representantes locales experimentaron una respuesta diametralmente opuesta a la del Mercosur.<sup>11</sup> La adhesión instantánea, aunque poco formal en sus inicios, de las regiones de los países significó una gran oportunidad de desarrollo, sino la única.

Los comportamientos en términos de estrategia política y comercial de los países involucrados pueden resumirse y analizarse en tres escalas distintas, permitiendo comprender las razones de la focalización de algunos países en áreas y escalas específicas. A continuación se presentan los intereses que movilizaron los países, regiones y localidades ante la creación y fortalecimiento de la Zicosur.

---

9. Si bien la Zicosur nace de espaldas a los Estados nacionales, se ve obligada a pasar por ellos para la instalación de infraestructura física, construida casi siempre con capitales aportados por organismos de desarrollo supranacionales, donde solo los Estados son clientes, quedando las regiones, y por ende la Zicosur, debajo del pesado manto estatal.

10. Es fácilmente observable una gran concentración de la población del continente sudamericano sobre sus dos extremos laterales, donde el Este concentra la mayor parte, así como las actividades productivas e industriales más dinámicas del mismo generan, al mismo tiempo, un gran vacío interior despoblado, fragmentado y económicamente en letargo: gran parte de la Zicosur

11. Si bien el Mercosur contó con mayor visibilidad pública y política, la Zicosur nunca fue rechazada por los actores nacionales ni cuestionada por el carácter exclusivamente comercial y aduanero, como lo fue el Mercosur. En el caso de Paraguay, el país que más rechazó el Mercosur –quizás como cicatriz sutil de la Guerra contra la Triple Alianza– reaccionó ante la Zicosur de forma relativamente positiva, como la apertura de una nueva vía de ruptura de la mediterraneidad.



Actores y escalas involucradas por países

- Chile: La Zicosur “nace” en Antofagasta. El Norte extremo (Primera y Segunda región) tiene un comportamiento productivo, a excepción del cobre, en relativo desarrollo y con la intención de descubrir su destino como plataforma comercial entre el cono sur y el Asia, para lo cual recibe apoyo político y económico estatal como parte de la estrategia de la estrategia nacional de reposicionamiento continental, con fachada Oeste. La Zicosur responde, una vez más, a la “estrategia polígama” de Chile, en la búsqueda de nuevos mercados y nuevos roles en la región. Tiene estrategias locales, regionales y nacionales de inserción a la Zicosur.
- Argentina: la región Noroeste (NOA) parece activarse y conectarse mejor con los demás polos económicos nacionales pero sin lograrlo aún de forma eficiente. Clara predisposición a “pensar y realizar” la integración regional transfronteriza con Chile, desde las regiones limítrofes, mientras que en el nivel nacional, la integración regional se piensa, casi exclusivamente, en términos mercosurianos. Tiene estrategias locales y regionales para la Zicosur.
- Bolivia: los departamentos de Tarija, Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz son las regiones marginales, a excepción de Santa Cruz. Estos territorios conciben a la Zicosur como una alternativa válida para la activación de las zonas marginales y un cierto reequilibrio espacial a escala nacional. Para el dinámico departamento de Santa Cruz, la Zicosur constituye un importante eje de salida de la producción, pero en competencia con la conexión al Matto Grosso brasileño. Tiene estrategias locales y regionales de inserción a la Zicosur. Como país, difícilmente tenga una estrategia nacional, pues debe resolver sus crisis de gobernabilidad interna, además de contener a algunas regiones deseosas de lograr niveles cada vez más elevados de autodeterminación y la Zicosur puede ser percibida por el estado boliviano como positiva, si logra integrar las regiones bolivianas a la macroregión, pero negativa si erosiona las bases del poder público por un desarrollo centrado hacia fuera, sin mayores conexiones con los sistemas económicos bolivianos.
- Paraguay: los tres departamentos del son el único espacio paraguayo verdaderamente interesado en la Zicosur, el resto, los departamentos de la región Oriental, responde a las influencias del Mercosur. Se tiene entonces un modelo de integración para cada región. Tiene estrategias locales y regionales de inserción a la Zicosur. Como país no tiene estrategia nacional, o si la tiene, la región Oriental, el Paraguay verdadero, es el espacio privilegiado, además su fuerte dependencia económica de Brasil, lo atrae con mucha fuerza hacia la órbita mercosureña. Llama la atención que, ante el fracaso de la integración al Mercosur, este país aún no haya intentado dar mayor empuje a la iniciativa de la Zicosur.
- Brasil: el estado de Matto Grosso, nuevo eje de la expansión económica brasileña, es el único territorio brasileño integrado a la Zicosur. La participación de Matto Grosso tiene dos roles muy importantes en la Zicosur: el primero es estrictamente regional, concebido como un nuevo eje de salida de productos agrícolas hacia el mercado asiático y, el segundo, es de carácter nacional, como parte de una estrategia de liderazgo y expansión de la influencia brasileña en el continente. Fuerte acompañamiento del estado, construyendo

infraestructura fronteriza, como puentes, para facilitar la integración. Dispone de estrategias locales, regionales y Nacionales de inserción a la Zicosur.

En resumen, son muy pocos los países que cuentan con estrategias nacionales claras y efectivas para impulsar la Zicosur. Además, las regiones más necesitadas (las de los países sin acceso al mar: Bolivia y Paraguay) son las menos tenidas en cuenta por los estados respectivos, tornándose muy difícil una concertación de acciones estratégicas de integración. Las periferias deben aún contar solo con sus reducidas fuerzas y con el apoyo, nunca desinteresado, de otros actores públicos o privados. En coincidencia con Amilhat Szary, existe una institucionalización creciente de la Zicosur pero desigual entre los países y regiones nacionales, aunque la problemática de los intercambios fronterizos sigue perteneciendo a la esfera de lo estatal, con escasa intervención de las regiones, con el agravante que la legislación y otras instancias funcionales se rigen por modelos nacionales que, pocas veces, responden a las necesidades específicas locales o regionales, recordando, una vez más, el rol principal de los Estados nacionales en el juego de la integración y de la mundialización.

## **El rol estructurante de las infraestructuras de comunicación y la logística**

En el encuentro de jefes de estado de América del Sur, que se realizó en Brasilia en el año 2000, el presidente brasileño Fernando Cardoso propuso impulsar el mejoramiento de las infraestructuras de comunicación, dando origen a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, conocida como IIRSA. Su principal objetivo es el de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional que procure la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

Para la Zicosur, el IIRSA representa una gran oportunidad para la paliar el gran déficit de infraestructura de comunicaciones, disminuyendo así, en parte, el handicap del aislamiento y la marginación. Entre los diversos ejes de comunicación del IIRSA, el llamado Eje Capricornio, por la línea de latitud sobre la cual se encuentra, tendrá una gran trascendencia económica para las regiones “interiores” de la Zicosur, especialmente a los departamentos del Chaco paraguayo y a los departamentos bolivianos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz. Si los corredores bioceánicos tienen una relevancia estratégica continental para los países sudamericanos, para las zonas de la Zicosur, tienen un rol central en la reconfiguración territorial, siendo ésta mucho más importante, si bien no comparado con la utilización que harán los demás países, donde servirá para incrementar fluidez en las comunicaciones y comercializaciones pero de extrema relevancia por su carácter inédito.

No obstante, se recuerda que las rutas son importantes pero no suficientes para desencadenar procesos de desarrollo, lo que debe alertar a las zonas que serán activadas por las rutas y demás infraestructuras logísticas, sobre los serios riesgos relacionados al

“efecto túnel” donde los territorios marginales actuales se convierten sólo en el soporte físico de la infraestructura, pues los flujos transportados no generan más que actividades secundarias y pasajeras, sin generación de valor agregado a la producción zonal.

La construcción de procesos de desarrollo regional y local, basados exclusivamente en la provisión de servicios logísticos no parece realista, por lo que además de la dotación de ciertos servicios vinculados al transporte y las comunicaciones, las regiones zicosurianas se encuentran ante la oportunidad estratégica de definir los modelos de inserción regional y mundial, aunque con la pesada carga de la marginación nacional y el déficit estructural que acarrearán.

El impulso de las infraestructuras de los proyectos del IIRSA debe ser concebida como la imperiosa necesidad de integración continental con una marcada proyección mundial, entendida ésta como un nuevo escenario de productos, mercados y actores cada vez más abierto y competitivo.

### **El ejemplo del Chaco paraguayo: dinámica mercosureña en territorios de la Zicosur**

Varias zonas del extenso Chaco paraguayo fueron consideradas hasta hace muy pocos años como un espacio repulsivo y sin interés por el estado paraguayo, con actividades económicas hiperextensivas y escasas conexiones con la economía nacional. Sólo algunas cooperativas de descendientes de canadienses y rusos Mennonitas habían logrado no sólo sobrevivir sino montar unos dispositivos productivos altamente eficientes pero totalmente aislados en el Chaco. Las tres cooperativas del Chaco central tienen una producción de leche<sup>12</sup> y derivados que abastece más del 80 % de la demanda nacional. Esta suerte de enclave positivo<sup>13</sup> constituyó, durante mucho tiempo, el núcleo económico de toda la región, sobre todo luego de la retirada de las empresas tanineras anglo argentinas.

A fines de la década de los ‘90 se alteró el funcionamiento económico regional, como producto directo de las nuevas influencias zicosurianas, que si bien aún no generaban niveles extraordinarios de intercambios, comenzaban a incrementar las exportaciones no tradicionales, tanto en productos como en mercados. En efecto, la exportación de leche del Chaco paraguayo a la ciudad de Santa Cruz, que se inició en el año 2000, es muy exitoso. Las cifras revelan la importancia del mercado regional con envíos de más de 100.000 litros de leche mensuales, con facturaciones mensuales, según datos del 2003, de alrededor de 70.000 dólares.

Impulsados por una creciente demanda de carne para los mercados internacionales, nuevos actores comenzaron a instalarse en las zonas más aisladas del Chaco para implantar modernos sistemas de producción ganadera. Los principales inversionistas son

12. Esto permitió el aumento del consumo *per capita* de leche en Paraguay, pasando de 50 a 100 litros, aunque aún no se llegan a los 150 litros de consumo anuales recomendados.

13. Si bien la noción de enclave tiene una connotación negativa, en el caso de las colonias menonitas del Chaco paraguayo se trata más de un enclave por olvido y marginación explícita del estado.

los ganaderos brasileños, quienes en la búsqueda de nuevos territorios para la ganadería cruzaron la frontera atraídos por el bajo precio de la tierra, en comparación con el estado brasileño de Matto Grosso.

El montaje del aparato logístico-productivo-comercial de los brasileños no fue fácil que recurrieron siempre a los servicios técnicos del Chaco central, lo que terminó por imbricar a ambos grupos a la aceleración de la transformación productiva de las cooperativas menonitas, pues los márgenes de rentabilidad de la leche eran cada vez más escasos, mientras que los de la ganadería aumentaban en forma proporcional al estatus sanitario paraguayo que enfrentó, en diversas situaciones, a los países del Mercosur, donde Argentina y Brasil culpaban a Paraguay sobre la aparición de la fiebre aftosa en sus respectivos territorios.

Como corolario del nuevo fenómeno ganadero, las cooperativas menonitas construyeron varios frigoríficos, uno de ellos en el Chaco central, mientras que otra cooperativa lo instaló en las adyacencias de Asunción, en la región Oriental del país, pues el mercado nacional se concentra en esa región y el regional se orienta hacia Brasil.

Independientemente de la disputa inmobiliaria por las mejores tierras y precios entre menonitas y brasileños, se opera también una articulación productiva estratégica, donde los brasileños se surten de la genética animal menonita, para venderles nuevamente los animales terminados para su ingreso a los frigoríficos, cuya producción será encaminada, en gran parte, al mercado brasileño, en donde en forma legal e ilegal.

En el caso del sistema de la ganadería, los crecientes niveles de intercambios con las regiones transfronterizas de la Zicosur fueron disminuyendo por la vitalidad de un sistema productivo, el ganadero, que se sigue pilotando desde los centros de poder brasileños y argentinos, redireccionando los flujos hacia la región mercosuriana. Así mismo, en términos de desarrollo local, la alta movilidad transfronteriza de los factores de producción entre el Matto Grosso brasileño y el Chaco paraguayo, especialmente capitales, no ha producido incrementos sustanciales en la calidad de vida de las comunidades, de por sí escasas, además de tener un carácter depredador de los recursos naturales, propio de los sistemas productivos que basan su rentabilidad en la utilización intensiva de los recursos naturales.

En las márgenes del Mercosur, que coincide con las regiones de la Zicosur, al menos en el caso paraguayo, se siguen operando las antiguas lógicas productivas y comerciales que atraen los flujos económicos hacia la zona más dinámica. De esta forma, aunque aún quedan muchos sistemas productivos que estudiar, este ejemplo demuestra que la Zicosur tiene un largo camino que recorrer para lograr no sólo la integración transfronteriza, sino además, y aún mas importante, la consolidación de experiencias productivas ancladas en el territorio de forma permanente, que permitan crear territorios ganadores.

### **Limitaciones y herencia histórica de los territorios zicosurianos**

El proceso de integración regional generado a partir de la toma de conciencia de un handicap compartido, la marginación, así como la creciente conectividad entre los

países, materializada a través de los corredores bioceánicos de integración y el rápido reposicionamiento productivo y comercial del bloque asiático, han sido los disparadores principales del surgimiento de la Zicosur como modelo de desarrollo.

Más allá de los discursos y la construcción prometidora de los corredores bioceánicos, la Zicosur aún no se ha convertido en una región articulada a la económica continental ni mundial. Parte de las justificaciones de este retardo en la integración se explica, en parte, por la tipificación de la integración transfronteriza propuesta por Ciccolella, cuando indica que existen tres niveles de relacionamiento transfronterizo.

La primera se refiere a las Áreas de Frontera-Corredor, que se caracterizan por ser territorios semivaciós, tanto demográfica como económicamente. La segunda son las formaciones o fortalecimiento de Regiones Fronterizas de cooperación y articulación productiva, con las ciudades gemelas como motores de los intercambios.

Finalmente, el tercer nivel es el de las nuevas áreas de frontera, donde se hace referencia a la toma de conciencia sobre la existencia de regiones fronterizas ignoradas, pero que dependen del crecimiento económico para constituir el ideal de regiones fronterizas de cooperación y articulación productiva.

Sin riesgos de equivocarnos, asumimos que los territorios zicosurianos, eminentemente transfronterizos están aún en el primer nivel propuesto por Ciccolella. En efecto, aún son escasos los procesos de modernización, integración y reconversión productiva en la región como para considerarla una zona en emergencia.

En la misma línea de discusión sobre la emergencia regional transfronteriza, de Mattos plantea el concepto de “fertilidad territorial” para referirse a la atracción de ciertos territorios de capitales, tecnología y recursos humanos para alimentar el proceso de desarrollo territorial. Como lo indica de Mattos, “la mayor fertilidad de los territorios esta condicionada por la presencia de un conjunto de factores de atracción locacional, configurados a lo largo de su historia productiva específica”. Los elementos principales de la fertilidad son: buen ambiente económico, disponibilidad de insumos, tecnologías, conocimiento, mano de obra calificada, infraestructura física y pública, así como estabilidad jurídica y política.

Independientemente de las escalas y experiencias puntuales que existen en la Zicosur, resulta evidente que sigue representando una gran región deprimida, mientras que el eje mercosuriano San Pablo-Buenos Aires, sigue atrayendo a las inversiones, poblaciones, actividades económicas e infraestructuras.

La Zicosur no podrá construirse con exclusivo capital endógeno y precisará de fuertes inyecciones de capital y tecnología para convertirse en una “región ganadora”. Pero si seguimos a de Mattos, quien enfatiza la “historia productiva particular”, existen muy pocas chances<sup>14</sup> para que la Zicosur surja como un modelo de integración transfronterizo exitoso, pues aún se está lejos de la superación del aislamiento y la marginación.

14. Si la historia sigue definiendo en gran medida las oportunidades regionales, podemos adelantar el neologismo de “karma territorial” para referirnos a las regiones marginales de los diferentes países, que paradójicamente, como ya se adelantó, constituyen las regiones geográficas centrales del continente, lo que nos obliga a entender la integración en múltiples escalas y dimensiones.

## Conclusión

Si bien no son comparables, el Mercosur y la Zicosur pueden ser estudiados como sistemas diferentes que representan a culturas, economías, sociedades y territorios diferentes: mientras que en el Mercosur, la integración económica es el eje de la integración, la Zicosur apela más a la “conectividad” (regional e internacional) como eje de la integración, con una fuerte necesidad en infraestructura, para acelerar la inserción de las zonas marginales a los respectivos países y luego a los sistemas regionales.

Pero hasta ahora, las venas de la economía, las rutas y las principales actividades económicas, agricultura, ganadería e industria, se siguen concentrando en torno a los espacios centrales o, en su defecto, disponen de buena conectividad con dichos centros y sus logísticas, casi siempre portuarias, de comercio internacional.

La Zicosur como región transfronteriza plena, pero de construcción política frágil y de economías aún deficitarias, con territorios despoblados y mal equipados, sigue constituyendo un desafío no ya de la integración, sino de la conformación de sistemas económicos articulados, encadenados y competitivos, que generen desarrollo local y regional, que logren reequilibrar los territorios nacionales, y no aportar solamente la base física para la construcción de rutas y puertos.

Corredores viales y procesos de integración pueden no ser más que meros instrumentos de la expansión económica de modelos productivos que consumen cada vez mayor cantidad de espacio, y constituir fenómenos acelerados de “activación” de los territorios sin generar crecimiento local ni regional.

Como lo muestra el ejemplo de la ganadería en el Chaco paraguayo, algunos de los circuitos económicos que se producen en el “territorio natural de la Zicosur” son atraídos por las fuerzas centrifugas del Mercosur. Las regiones dinámicas no solo disfrutaban de su centralismo natural, sino que también se nutren de los sistemas productivos emergentes que surgen en zonas alejadas y marginales.

El desafío estará en la confluencia de intereses estratégicos y las negociaciones respectivas entre actores públicos y privados de todas las escalas para la construcción de los territorios “posibles”.

Más allá de una competencia o complementación con el Mercosur, la Zicosur tiene la virtud, y debe continuar encarnando una imagen de desarrollo regional, guiado por sus actores locales y regionales pero profundamente integrados a los sistemas productivos y comerciales del mundo, para facilitar la emergencia de territorios interconectados, capaces de regular, controlar y revertir las externalidades negativas tanto de la instalación de infraestructuras, que puede dañar a los ecosistemas, como de las economías “pasajeras” con flujos que vienen y que van, dejando solo polvo al pasar.

## Bibliografía

AMILHAT SZARY, A. 2003. L'intégration continentale aux marges du Mercosur: les échelles d'un processus transfrontalier et transandin. En : *Revue de Geographie Alpine*. N° 3. Grenoble

CICCOLELLA, P. 1997. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. En: *Fronteiras na America Latina. Espacos en transformacao*. Orgs. Iára Regina CASTELLO, et all. Porto Alegre. Ed. Universidade. UFRGS. Fundacao Economia e Estadistica

DE MATTOS, C. 1997. Globalización, movimientos de capital, mercados de trabajo y concentración espacial expandida. En : *Fronteiras na America Latina. Espacos en transformacao*. Orgs. Iára Regina CASTELLO, et all. Porto Alegre. Ed. Universidade. UFRGS. Fundacao Economia e Estadistica

VAN EEWEN, D. 2005. Les nouveaux espaces de l'intégration. Les Amériques et l'Union européenne. VAN EEWEN y DUQUETTE, dir. Karthala. Creal /IEP. Université du Québec a Montreal. 282 p.

JADLICKI, C. 2005. Asymetries et marginalisation dans le Mercosur. En : *Les nouveaux espaces de l'integration. Les Ameriques et l'Union europeenne*. van EEUWEN y DUQUETTE, dir. Karthala. Creal /IEP. Univerité du Quebec a Montreal. 282 p.

PASTORE, C. 1989. El Gran Chaco en la formación territorial del Paraguay. Etapas de su incorporación. Ed. Criterio. Asunción.

SAFAROV, A. 2003. El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR. *Revista Persona*, N° 21. [www.revistapersona.com.ar](http://www.revistapersona.com.ar)

SAFAROV, A. y Musso, J. 2006. La paradiplomacia en la ZICOSUR, dialogo transfronterizo para la inserción en el MERCOSUR. [www. Mercosurabc.com.ar](http://www.Mercosurabc.com.ar)