

Salta en la percepción geoestratégica*

(Salta on the geostrategic perception)

Gustavo E. Barbarán

Abogado, docente de la Universidad Católica de Salta, experto en derecho internacional
voqueran@yahoo.com.ar

Resumen: Salta posee las condiciones necesarias para ser un centro de proyección regional que promueva y proyecte la unidad del Norte Grande y sirva de enlace con el área del ZICOSUR. El presente artículo propone reflexiones en función de un proyecto geoestratégico provincial que aquí se delinea.

Abstract: Salta has the necessary conditions to be a regional projection center to promote and project the unit of Norte Grande and to liaise with the area of ZICOSUR. This article proposes reflections based on a provincial geostrategic project outlined here.

Palabras clave: Proyecto geoestratégico; Salta; Argentina; Zicosur; Mercosur

Keywords: Geostrategic project; Salta; Argentina; Zicosur; Mercosur

I.

A más de tres décadas de recuperada la democracia en nuestro país, no hemos siquiera intentado debatir una alternativa geopolítica en esta época de cambios notorios en el escenario internacional. Y en los tiempos de Bicentenarios que transitamos, tampoco pudimos converger en un proyecto de país (para muchos figura difusa e innecesaria), que nos convoque y aglutine a todos.

En ese contexto tenemos que ganar tiempo y por la demora somos todos responsables, en distinto grado y por acción u omisión, cabiéndole desde luego mayor carga de responsabilidad a quienes revisten autoridad en los poderes del Estado, porque así es y así debe ser.

En el sustancioso ensayo *Vieja y nueva política* publicado en 1963, José Ortega y Gasset expuso una percepción muy apropiada para estas primeras

* Esta presentación se basa en una disertación del autor realizada en agosto de 2011, en el marco de un ciclo organizado al respecto por la Fundación COPAIPA, titulada "Relevancia geoestratégica de Salta", y en otros escritos del autor sobre el mismo tema publicados en la Revista *Claves*, mencionados al final en la bibliografía.

reflexiones: “[...] cada individuo, cada generación que quiere ser útil a la humanidad ha de comenzar por ser fiel a sí mismo”.¹ El filósofo español la escribió pensando en la complicada España de fines de la década de 1920 del siglo pasado. Si cada generación –aportamos nosotros- debe ser fiel a sí misma, está en consecuencia obligada a pensar para el largo plazo, permanentemente.

La lectura de los ensayos contenidos en ese libro permite valorar la potencia de la identidad salteña, a veces livianamente considerada. Los salteños tenemos referencias que nos distinguen, aunque no seamos conscientes de ello: pertenecemos a una provincia fundante de la Nación Argentina, con una tradición que abreva nítidamente en tres culturas -hispana, criolla e indígena- mestizada además con el aporte de una inmigración pluriétnica. Nos tocó jugar un papel relevante durante la guerra de la independencia, carga histórica hasta hoy difícil de dimensionar. *Lo salteño* se valora, atrae, aunque a veces se reduzca a su faceta folklórica.

Sin embargo, atendamos también a Ortega y Gasset cuando advierte, “[...] es una ilusión pueril creer que está garantizada en alguna parte la eternidad de los pueblos... En historia vivir no es dejarse vivir [...]”. Observando el nivel de inestabilidad en las relaciones internacionales, cabría concluir en que la eternidad de los pueblos realmente no está para nada garantizada. Por ende, la persistencia de una identidad nacional y del proyecto que la contenga ha de ser una construcción interminable. Y en buena medida dependerá de la lucidez y preparación de su dirigencia, reflejo mismo de su pueblo, discernir un futuro común sobre bases realistas, responsables y honestas.

La Provincia de Salta no es ajena al mundo; su posición la obliga frente al país y a la región. A la vez, frente a los problemas crónicos que padecemos, ya es hora de demostrar que somos capaces de ver más lejos y de “estar” más lejos. Nuestro planeta está plagado de amenazas y debilidades, pero también ofrece muchas oportunidades que deben potenciar nuestras capacidades y recursos.

¹ José Ortega y Gasset, “Vieja y nueva política”. *Revista de Occidente*. Colección El Arquero. Madrid, (1963):18.

II. Cambio de época

Celestino del Arenal explicó en un trabajo imperecedero que los cambios en la estructura de poder y dominación implican a mediano plazo un cambio de la propia estructura de la sociedad internacional.² Es conveniente, entonces, observar atentamente el escenario mundial hacia la primera década de este siglo pues lo que él avizoró parece estar pasando ahora.

En otro lugar y ocasión consideramos la posibilidad de un cambio epocal en el mundo, cuyo tránsito requiere definir cuanto antes otras reglas de juego a las que se atenga la comunidad de Estados; varias de ellas –relacionadas con su naturaleza misma, tal como los conocemos- todavía son imprescindibles en estos nuevos tiempos para no seguir añadiendo inestabilidad, aunque a la luz de las angustias y tensiones actuales -que agobian a dos tercios de la humanidad- aparezcan como insuficientes. Igualdad soberana, integridad territorial, independencia política, no intervención, libre determinación fueron los paradigmas configurantes de un orden diseñado en Europa desde la Paz de Westfalia (1648) hasta que muchos pueblos no soportaron más las diferencias que los colonizadores imponían a los colonizados.

Por tanto, corresponde proponer reglas en función de una previsible multipolaridad de países y de bloques, que incluye

Estados-continentes (aquellos de gran extensión geográfica y población como Brasil, China, Estados Unidos, India, Indonesia, Rusia, la UE en conjunto -pese a su presente crisis existencial-), de estados con importante extensión territorial pero baja población proveedores de materias primas (Australia, Argelia, Argentina, Canadá, Congo, Sudáfrica), estados que bordean o han superado los 100 millones de habitantes (Egipto, Filipinas, México, Nigeria) y siempre -e ineludiblemente- Japón, inciden en el rediseño político. Juntos o revueltos regentean, convergen o divergen en organizaciones

² Celestino del Arenal, "Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual". *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4 nº 3, (julio-septiembre 1983).

internacionales, bloques y “grupos” [...] juegan con distinto protagonismo, escala y suerte en esta partida de ajedrez global.³

Si la Primera Guerra Mundial había dejado como lección principal que la guerra no era el modo de traspasar riquezas de un país a otro, la Segunda Guerra, con su reguero de 40 millones de muertos, enseñó que el uso de la fuerza no era instrumento idóneo para imponer objetivos nacionales. Así, el orden de Naciones Unidas no logró acomodar todas las cargas arrastradas desde ambas posguerras, con sus tres principios básicos: prohibición del uso de la fuerza, solución pacífica de controversias y cooperación internacional.

Superada la Guerra Fría, etapa transicional cuyo deshielo comenzó al resolverse la Crisis de los Misiles de 1962 y concluyó con la implosión de la Unión Soviética.

Sin embargo, hay enormes problemas que exceden la capacidad individual de los países centrales y de las potencias emergentes. Revueltas populares por crisis de representatividad que deslegitiman gobiernos de cualquier tipo y en cualquier parte del globo terráqueo condicionan, pero no anulan las políticas del poder. Quizás hoy, más que nunca, confrontan las dos grandes teorías: la *realista*, para la cual el poder y su acrecentamiento son el motor y la explicación de las relaciones internacionales; y la *idealista*, para la que el poder puede y debe ser eliminado como motor de la vida internacional y reemplazado por instituciones internacionales eficaces.⁴

Recursos naturales insuficientes, crisis energética, daño ambiental, hambre y pobreza, violaciones sistemáticas de derechos humanos, crimen organizado, corrupción estructural, deslegitimaciones gubernamentales, terrorismo, organismos multilaterales cuestionados, requieren de una cooperación solidaria, más anunciada que concretada.

En consecuencia, los nuevos conflictos han de pasar por ejes sensibles: 1 - legitimidad de la representación política, 2 - redefinición de límites trazados arbitrariamente y sin consentimiento de los pueblos involucrados, 3 – detención

³ Gustavo E. Barbarán, “Cambio de época, ¿cambio de paradigmas?: resultados inciertos”. *Revista Claves* nº 205, (noviembre 2011).

⁴ Celestino del Arenal, “Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4 nº 3, (julio-septiembre 1983):501.

del terrorismo y de la violencia, el mal absoluto, 4 – control y acopio de los recursos naturales, 5 – control internacional efectivo de las “multinacionales” del delito (trata de personas, pornografía, narcotráfico, contrabando de armas, lavado de dinero) con su monumental carga corruptiva.

Como muestra, Michael T. Klare, respecto de los recursos naturales, vaticina

Dentro del nuevo orden (energético internacional), el rango de una nación cada vez vendrá más determinado por la vastedad de sus reservas de petróleo y de gas, o por su capacidad de aprovechar otras fuentes de riqueza para comprar (o adquirir de otro modo) los recursos de los países que tienen abundancia de ellos.⁵

De modo que los escenarios conflictivos

[...] aunque todavía se encuentran en su primera fase, estas maniobras pugnaces para obtener recursos energéticos tendrán inevitablemente consecuencias profundas para la paz y seguridad mundiales; como mínimo, volverán a trazar el atlas de la política internacional de una manera que no se ha visto desde el inicio de la Guerra Fría, hace unos sesenta años.⁶

En todos esos supuestos la geografía juega un papel sustancial, según lo constata Robert D. Kaplan entre otros, en un reciente libro de lectura imprescindible. Los conflictos que el aprovechamiento de los recursos marítimos, vivos y no vivos, abren un signo de interrogación respecto de la confrontación entre los poseedores de tecnologías y los países emergentes. Hemos abordado esta problemática en varios artículos puntuales.⁷

III. Geopolítica y geoestrategia

Desde que se instituyeron los conceptos de *igualdad soberana* y *equilibrio del poder*, los países centrales afianzaron su proyección internacional atendiendo sus necesidades de mediano y largo plazos, configurando al mismo tiempo sus

⁵ Michael T Klare, *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*. Barcelona: Tendencias, Barcelona, 2008, p. 30.

⁶ Michael T Klare, *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*. Barcelona: Tendencias, Barcelona, 2008, p. 39.

⁷ Gustavo E. Barbarán, “Petra óleum”. *Revista Claves* nº 166 (diciembre 2007); “Tormentas en el mar”. *Revista Claves* nº 168 (abril 2008); “La temperatura del Ártico”. *Revista Claves* nº 210 (junio 2012); “Los ríos del Mercosur” *Revista Claves* nº 194 (septiembre 2008).

respectivas visiones geopolíticas sustentadas en un crudo realismo político, cuya mayor expresión se constató en el Congreso de Berlín de 1885 cuando se desguazó África, justificándolo en un mandato histórico asumido en nombre de la "civilización".⁸

Numerosos estudiosos consideran a la geopolítica una pseudo-ciencia. El geógrafo Isaiah Bowman, en su ensayo "Geografía versus Geopolítica", analizando la conducta alemana durante las dos grandes guerras, la consideraba "una ilusión, una farsa y una disculpa para el robo". Este autor, ubicado en el campo de la teoría idealista (el poder condicionado por el derecho), sostenía en un lejano 1948 que "apenas" hay dos leyes para lograr una paz mundial permanente: "justicia basada en la doctrina de los derechos humanos y empleo cooperativo del poder para imponer la justicia".⁹

Con todo, una geopolítica nacional requiere más de la diplomacia que de las armas, manteniéndose la amenaza del uso de la fuerza en el plano de la disuasión. Lo real es que todo país con vocación protagónica posee, si se quiere de modo primario, algunas constantes geopolíticas. Para el caso, la proyección antártica de la Argentina constituye todavía una política de estado que cuesta sostener. La ignorancia y su socia la imprevisión son más peligrosas que un geógrafo mal intencionado.

Partiendo de la importancia de la población, el territorio y los espacios marítimos en el diseño de objetivos de largo plazo, las potencias dominantes llegaron a esa posición a través de una hábil combinación de diplomacia y uso de la fuerza, aunque las justificaciones variaban según la época.

Expuesto lo anterior, centramos este análisis en la *geoestrategia*. Si la geopolítica permite interpretar una realidad en función de los elementos que hacen a su objeto (esto es, política, población y espacio físico), la geografía en cambio es la referencia de la geoestrategia, es decir, apunta a la incidencia de aquella en un diseño político.¹⁰ La geoestrategia no es exactamente la especie del género sino que centra su interés en un contexto temporal y espacial

⁸ Martti Koskenniemi, *El discreto civilizador de las naciones. El auge y la caída del derecho internacional 1870-1960* (Buenos Aires: Ciudad Argentina-Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2005):126.

⁹ Isaiah Bowman, "Capítulo 3", en *Política y poder en un mundo más chico: una compilación de ensayos de diversos autores sobre tema actuales de geografía política*, Coord. H.W. Weigert y V. Stefansson (Buenos Aires: Atlántida, 1948), 68.

¹⁰ Héctor O. Gómez Rueda, *Teoría y doctrina de la Geopolítica* (Buenos Aires: Ed. Astrea, 1977), 89.

determinado. No faltan teóricos que, como Pierre Célérier, entienden la geoestrategia desde un punto de vista predominantemente militar, apuntando a las zonas de influencia y de seguridad. En verdad la estrategia es materia central en las academias militares. No es nuestro enfoque, aunque conviene advertirlo.¹¹

Geopolítica y geoestrategia apuntan al mediano y largo plazos, lo cual está en su esencia. Por tanto, sería plausible que Salta proyecte sus propuestas estratégicas en función de su realidad y proyección geográficas, pero dentro del marco de un compromiso geopolítico nacional. ¿Es posible hacer geoestrategia provincial sin una propuesta geopolítica nacional? No es fácil, por cierto, pero tampoco imposible ya que existen constantes históricas para rescatar atendiendo al origen de nuestro país, su conformación política desde 1810 y a su ubicación en el extremo de la “península” suramericana. Tampoco podemos vivir esperando que al *ogro filantrópico* argentino se le ocurra algo. La ubicación de Salta y su extensión la constituyen en área de soldadura del NOA y NEA, proyectada al Norte Grande y la ZICOSUR (una oportunidad), al MERCOSUR (otra oportunidad... desperdiciada) y a la unión suramericana (un destino). Y poniendo centro en la integración nacional, no podremos equivocarnos.

La carencia de una actualización geopolítica nacional no impide que cada unidad articule su propio proyecto estratégico. ¿Cómo evitar los riesgos desarticuladores e incluso secesionistas? Si existe una correcta lectura de la política internacional y del interés nacional permanente, tales proyectos son útiles y construirán de a poco -de la periferia al centro- el proyecto faltante, una armazón colectiva producto de todas las diversas miradas que cuajan en cualquier país.

En un breve artículo, Alberto Buela señalaba que: “En las sociedades de masas, complejas, plurales y variadas, la única posibilidad de realizar una vida social, política, económica y cultural común es a través de un proyecto”.¹² Implica un genuino pluralismo participativo, pues las personas no tienen que

¹¹ Pierre Célérier, *Geopolítica y geoestrategia* (Buenos Aires: Ed. Pleamar, 1983).

¹² Alberto Buela, “Diferencias no solo semánticas entre modelo y proyecto”, en *El Ojo Digital (sitio web)*, 25 de mayo de 2011, <http://www.elojodigital.com/contenido/9761-diferencias-no-solo-semanticas-entre-modelo-y-proyecto>.

formar parte de un “modelo” (un modo que impone) sino que *ser parte* de un proyecto. Una nación es inviable sin proyecto y a la vez éste es garantía de unidad en la diversidad. Por eso tanta insistencia de nuestra parte de proponerlo y desarrollarlo.

Monti por su parte define al proyecto nacional como

[...] un esquema concreto y coherente de objetivos, instrumentos y distribución de responsabilidades, conocido, aprehendido, consentido y aceptado por la colectividad o por su mayoría efectiva y políticamente significativa y perdurable, las cuales se sienten entonces identificadas con él.¹³

Lo mismo podríamos decir y aplicar en escala provincial.

Entonces, ¿le sirve o no a la Argentina encarar de una vez las obras que desde hace décadas espera la alta cuenca del río Bermejo?, por dar un ejemplo.

La falta de propuestas que superen la visión cortoplacista de la política argentina y apunten a las perspectivas del mediano y largo plazos, forman parte de un debate que aún nos debemos desde la recuperación de la democracia. Explicaciones para entender por qué no se avanzó hay demasiadas y cuál más lamentable.

En este punto, resulta conveniente una brevísima referencia a conceptos elementales usados en geopolítica, realizada y la distinción entre ésta y la geoestrategia expuesta arriba.

Cualquier análisis geopolítico o geoestratégico tendrá en cuenta tanto los factores geográficos –territorios, espacios marítimos, plataforma continental-; humanos –población, cultura- y naturalmente la política en tanto arte de conducir un asunto o emplear los medios para obtener un fin predeterminado.

Los espacios reconocen en general tres categorías: *geográfico*, vinculado a los factores naturales; *político*, en función de cada organización humana; *económico*, en cuanto refiere a los recursos disponibles para una sociedad determinada. Cada categoría, a su vez, comprende un *espacio de localización* en que se asienta el grupo humano de que se trate, *de relación* en donde éste

¹³ Ángel Monti, *Proyecto nacional. Razón y diseño* (Buenos Aires: Paidós. Buenos Aires, 1974), 12.

interactúa, *cuantitativo* en referencia a su extensión y *cualitativo* respecto de la calidad de los recursos con que cuenta.¹⁴

Para el Diccionario RAE, es *ecúmene* una comunidad humana que habita una porción extensa de territorio. En geopolítica se considera la porción habitada de un determinado espacio del mundo en un momento determinado y también un límite espacial de la vida, un lugar espacialmente habitable. Las ecúmenes suelen situarse en *áreas estratégicas*, o sea aquellas en las cuales se entrecruzan y confrontan acciones e intereses políticos. Por su parte, dichas áreas estratégicas reconocen tres categorías: de *interés*, de *influencia* y de *dominio*.

Heartland es un concepto utilizado para ubicar una *región cardial* o *área pivote* en la cual se asienta un proyecto. H. Mackinder desarrolló la teoría del corazón continental, que ubicaba en la Europa Oriental; según su percepción quien controlara esa región gobernaría la “Isla Mundial” y en consecuencia el mundo entero.

A su vez *hinterland* es el área de influencia de un centro urbano industrial y comercial, que irradia su potencia de tal modo que genera cierta dependencia económica natural.

Área de soldadura es el área o región que juega un papel especial en el objetivo de integración de ecúmenes, aunque también una zona amplia que incluso traspase los límites nacionales. En Salta, la zona de Cafayate es área de soldadura del Valle Calchaquí, tomado desde La Poma a Santa María. En otra escala el cuadrado Salta - San Salvador- Perico - Güemes es otra articulación con los valles circundantes. Y en escala superior, lo es la Provincia de Salta respecto del Norte Grande y del centro oeste suramericano.

Un concepto al que prestamos especial atención en este trabajo es el de *núcleo geohistórico*, con el cual se significa al espacio geográfico situado dentro de un territorio y que en algún momento pasado fuera lugar de origen y propagación de una cultura. Ese núcleo está obviamente compuesto por personas y dentro de ese conglomerado habrá siempre un grupo más reducido que represente y proyecte las necesidades estratégicas de la ecúmene.

¹⁴ José Dávila Pujol, *Diccionario de geopolítica y estrategia* (Buenos Aires: Ediciones Culturales Universitarias Argentinas, 1991), 83.

Por último, no será posible planificar estrategias sin *recursos de poder*, sean éstos nacionales, regionales, provinciales o municipales. El poder –dice del Arenal, no es un atributo natural sino el resultado de recursos tangibles e intangibles a disposición de cada país; cada unidad nacional cuenta con un *poder actual o real* y uno *potencial* (poder de base). Pero no se trata solo de poseer recursos sino de saberlos movilizar hacia objetivos estratégicos (cuando esa ecuación falla se habla de las “paradojas del poder no realizado”, un ejemplo: las grandes potencias jamás usaron armas nucleares para atacarse durante la Guerra Fría).

El *poder de base* es una representación del total de poder a disposición de un Estado (recursos naturales, militares, económicos, políticos, culturales, etc.); dichos recursos debieran analizarse no solo desde la perspectiva del Estado como tal, sino considerarlos igualmente desde la perspectiva del sistema internacional. Esta posición permite considerar cuándo un recurso puede ser considerado tal (petróleo, por ejemplo, o soja). A esta altura de los tiempos, el manejo adecuado de los recursos de poder y el potencial de movilización que encierran permite planificar con mayor cuidado la política estatal y su proyección internacional, para lo cual -según ese destacado profesor español- cabe agregar dos elementos abstractos: la capacidad y la voluntad, ambas para elegir y avanzar hacia los objetivos trazados, cuya definición también constituye una parte indispensable del poder. En la traza de objetivos se tiene en cuenta la dimensión de los costos, que van a estar relacionados a la cantidad de recursos disponibles y a la calidad de los objetivos perseguidos.

Para concluir este apartado, mencionamos autores que, de un modo u otro, han influido en distintas concepciones geopolíticas de los países centrales. Muchos fueron desmerecidos o demonizados en su tiempo, sin embargo, no han dejado de influir en estadistas y estrategas y en quienes han reinterpretando sus doctrinas. El citado R. Kaplan destacó algunos de los que más conocidos, estudiados en academias, cancillerías y estados mayores: clásicos como Halford J. Mackinder y su discípulo James Fairgrieve, Gaston Ash, Isaiah Berlin, Saúl Cohen, John Spykman, Zbigniew Brezezinski, Henry Kissinger. Agreguemos a esa lista a los considerados fundadores Friedrich Ratzel, Rudolf Kjellen, Paul Vidal de la Blache, Camille Vallaux.

Toda cita onomástica es subjetiva y por ende hace correr el riesgo de omisiones involuntarias. Entre los autores argentinos, también de variados orígenes, escuelas, disciplinas y épocas, mencionamos (por orden alfabético) a Jorge A. Atencio, Reinaldo Bandini, Nicolás Boscovich, Justo Briano, Miguel Bassil, Federico Daus, Héctor Gómez Rueda, Jorge Fraga, Juan Enrique Guglielmelli, Jorge Marini, Pablo R. Sanz, Hugo G. Sarno y Segundo Storni. Los nombres expuestos a título ejemplificativo quizás motiven futuras y convenientes investigaciones, que contribuyan a definir nuestro destino provincial.

IV. Desde Salta para el país

El proyecto estratégico de Salta indefectiblemente ha de estar al servicio de la Nación, en beneficio propio, del NOA, NEA y del centro oeste suramericano. Sus 155.488 km² la hacen la sexta provincia en superficie continental, un 5,59% del total nacional (excluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, que con la Antártida es islas del Atlántico Sur es la mayor de todas), y octava en población (alrededor del 3% del total país). Posee gran variedad de climas y recursos naturales sub explotados y poco industrializados, pero todavía es un conjunto de valles desarticulados y mal comunicados de economía poco relevante. Lo corrobora nuestro modesto PBG del 1,5% aproximado a 2012, los índices de NBI o mortalidad infantil.

Salta bordea 1.340.000 habitantes, calculados a 2015, en una extensión en la que debiéramos tener al menos el doble. Por tanto, resulta fundamental una política poblacional muy bien elaborada a partir de un plan de afianzamiento y redistribución poblacional. A nadie escapa que el desproporcionado crecimiento de la ciudad de Salta y su conurbano obedece al éxodo de familias en busca de mejores oportunidades. La concentración poblacional en el Valle de Lerma - casi el 50% de la población provincial en menos de un tercio de su territorio- repite los mismos defectos e imprevisiones ocurridos a nivel nacional. Una buena planificación provincial debe tender a que los salteños desarrollen sus capacidades y encuentren su destino allí donde nacieron para que no los expulse la pobreza.

En este sentido debemos considerar los siguientes ejes geoestratégicos y sus respectivas ecúmenes: el minero de San Antonio de los Cobres – Tolar Grande; viñatero y especiero Valle Calchaquí bajo, medio y alto; hidrocarburífero, cítrica, maderero en el triángulo Orán – Embarcación - Tartagal; la agricultura extensiva de Metán - Rosario de la Frontera - Valle de Siancas; tabacalero – lechero en el Valle de Lerma; agricultura extensiva en el eje Lajitas - J.V. González – El Quebrachal, y sus respectivas áreas de proyección. En esos ejes está la mayor producción primaria salteña, a la cual se debe agregar valor en fábricas instaladas en esas regiones.

Lo hasta acá expuesto tiene a su vez incidencia nacional, ya que apunta a realizar el esfuerzo de equilibrar a la Argentina. El diseño de embudo requiere un contrapeso en esta parte del país. La posición geográfica de Salta propone, más allá de la voluntad de las dirigencias, un eje geoestratégico vertebrador de unidades como el mencionado cuadrilátero Salta – San Salvador de Jujuy – San Pedro - Gral. Güemes; subregionales como el área de soldadura del centro oeste suramericano.

Hagamos que Salta recupere su histórico papel de núcleo geohistórico, por su ubicación lindera con seis provincias (Jujuy, Formosa, Chaco, Santiago del estero, Tucumán y Catamarca) y tres países (Chile, Bolivia y Paraguay), variedad de recursos, población e historia, convergiendo con las provincias del Norte Grande: Salta es una bisagra que se halla sobre el “istmo” de la gran península suramericana.

Después de la reforma constitucional de 1994, el poder nacional se concentró aún más en cuatro provincias Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe más la región metropolitana. El Norte Grande se encuentra fuera del “cuerno de oro” del Mercosur, ese enorme espacio que arranca en Belo Horizonte, continúa por Río de Janeiro, San Pablo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y concluye en Santiago de Chile. Allí se concentra la mayor cantidad de población de la subregión, lo mejor de su industria, servicios y cultura. Esa franja genera aproximadamente el 90 % de la producción y el 75 % del consumo en los cuatro países involucrados. Desde San José de la Dormida al norte y de Huinca Renancó al sur, estamos fuera de ese dibujo semilunar concentrador de habitantes y riqueza material.

Salta contribuirá a la transversalidad continental a partir de la vertebración nacional que reclamaba Guglielmelli, construyendo una zona industrializada, de traslado y comunicación entre ambas cuencas oceánicas. Tenemos en territorio salteño 2.300 km de vías del Ferrocarril Belgrano con sus ramales C 12 (Metán-Avia Terai), C 14 (Cerrillos-Socompa-Antofagasta), C 15 (Estación Perico, Jujuy-Estación Pocitos), C 18 (J.V. González-Pichanal) y C 25 (Embarcación-Formosa).

Atraviesan Salta las rutas nacionales 9, 16, 34, 50, 51 y 86, que la unen de este a oeste y de norte a sur con los tres países vecinos, con la Argentina central, la llanura pampeana y la hidrovía del Paraná. Ninguna de ellas está en óptimas condiciones y, salvo en pocos kilómetros, son rutas de una mano, insuficientes para la cantidad de tránsito.

Contamos ya con un aeropuerto internacional -Gral. Martín M. de Güemes, en El Aybal-, al cual conviene modernizarlo todo lo posible tanto en seguridad de la aeronavegación como en infraestructura y servicios de tierra (depósitos fiscales, en especial). Existen además aeródromos que no tienen calidad de aeropuertos en Gral. Mosconi, Orán, Cafayate, Cachi, Los Toldos, pero son muy importantes para la integración y la conexión subregional salteñas.

Esto implica que, sin un lúcido golpe de timón orientado a acrecentar los recursos tangibles e intangibles del poder provincial, no tendremos garantizada la eternidad, como advertía Ortega y Gasset, pero sí los próximos 50 años.

V. Salta en la consideración de los especialistas

La proyección estratégica de Salta estuvo en la consideración de distintos autores, especializados en geopolítica y estrategia. Los que a continuación se expondrán responden a distintas profesiones y han reflexionado y escrito sus trabajos desde mediados del siglo pasado en adelante.

El Gral. Juan Enrique Guglielmelli, fundador y director de la irrepetible Revista *Estrategia*, desarrolló intensa tarea de difusión y esclarecimiento de la Argentina y su problemática geopolítica, condicionada por el modelo agroexportador que todavía impide el salto cualitativo hacia un verdadero desarrollo integral de país. Proponía mirar nuestra realidad geográfica desde una perspectiva “peninsular”, ya que eso considera nuestro territorio desde la

fragmentación de Pangea. Argentina, Chile y Uruguay integramos la *Península Suramericana*, cuyo límite continental traza Guglielmelli con una línea imaginaria que une Mar del Plata – San Rafael - Valparaíso. Al norte de ese trazado, Salta se encuentra en el centro de una zona de proyección con nueve zonas fronterizas, para conectar ambas cuencas oceánicas.

¿Qué implicancia tiene asumir la condición de país continental, bioceánico y patagónico-antártico?, pues que nos obliga a cambiar de óptica asumiendo que estamos lejos de todos y de todo; así lo fue cuando el mundo tenía al Océano Atlántico como pivote, y así será con el traslado del eje político al Pacífico a partir del siglo XXI.

De los autores que han centrado especial atención en Salta, destacamos a Alberto Buela, quien desarrolló la “teoría del rombo”. Considera que antes de integración se debe considerar la construcción de un gran espacio geopolítico, *autocentrado económicamente y políticamente soberano*.¹⁵ Considera que en Suramérica hay una especie de rombo constituido por cuatro vértices: Caracas, Lima, Buenos Aires y Brasilia, llamado a equilibrar el destino de América del Sur en la medida en que se logre asociar Comunidad Andina y Mercosur. Dentro de ese rombo, analiza Buela, hay un cuadrilátero cuyos vértices son La Paz, Brasilia, San Pablo y Salta, cuya ubicación pondera la posibilidad de interconexión de las cuencas hidrográficas del Plata, a más de valorar el trazado de vías férreas y rutas nacionales y provinciales que cruzan su territorio, acreditando nuestra dimensión geoestratégica. Buela menciona también otro aspecto relevante: dentro de ese cuadrilátero, Salta, Santa Cruz de la Sierra y La Paz forman un triángulo que permitirá a la Argentina garantizar a Bolivia una salida al Atlántico y a la vez sea contrapeso de la “siempre ambivalente geoestrategia brasileña”.

Reinaldo Bandini y Jorge Marini desarrollan un concepto similar en el capítulo V de su libro, titulado “La respuesta geopolítica argentina”.¹⁶ La geopolítica tiene un aspecto teórico y otro pragmático; su objeto es formular una política territorial y la estrategia para su consecución. La política de frontera es un

¹⁵ Alberto Buela, “El valor de Salta ante una nueva estrategia suramericana”. *Blog Tsunami Político*. (Consultado el 29 de marzo de 2012) <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012032902>.

¹⁶ Reinaldo Bandini y Jorge F. Marini, *Desarrollo y seguridad de la Argentina en el marco geopolítico internacional* (Buenos Aires: Librería Hachette, Buenos Aires, 1980).

aspecto de la geopolítica pragmática: responde al papel que el Estado piensa desempeñar con los vecinos en la región donde actúa. Consideran que se debe cambiar el diseño actual del territorio argentino sobre la base de conectar -para transformar- Jujuy, Salta, Formosa y Chaco, incorporando dos desiertos (Puna y la *cuña boscosa chaqueña*) y el triángulo con vértices en Pocitos (Salta), Morteros (Córdoba) y Espinillo (Formosa). Asimismo, al eje más desarrollado ya existente Jujuy – Salta – Tucumán, sumar el ordenamiento espacial en paralelos sur-sur Jujuy – Formosa y Salta- Resistencia, a más de activar el triángulo Misiones – Salta – Jujuy. Como se advierte, Salta se encuentra en todos esos ejes, lo que refuerza la condición de área de soldadura de la región más pobre del país, como es el Norte Grande.

A su vez, Nicolás Boscovich ha centrado su preocupación e interés en la interconexión fluvial de la Cuenca del Plata, una red monumental de ríos que desaguan en el Atlántico.¹⁷ En su libro destaca la importancia del Bermejo para toda la región del Norte Grande y le dedica el capítulo VI, en el cual señala la necesidad de mantener la prioridad de construir la presa de Zanja del Tigre.

Siguiendo esa línea, entendemos que ese río “[...] propone desafíos estratégicos, de menor a mayor rango de complejidad: control de inundaciones y de sedimentación, agua potable y riego, hidroelectricidad y navegación; desarrollo de acuíferos”¹⁸; por tanto resultan imprescindibles las obras ya programadas para la parte de la alta cuenca, ubicada en territorio salteño y en proximidades de Orán: Santelmito (en el Lipeo); Pescado I, II y III; Monoyoc/San Ignacio, San José y El Portillo, sobre el río Iruya; Vado Hondo (Río Blanco); Zanja del Tigre, la presa insignia, y Peña Colorada, ambas sobre el Bermejo. Aunque solo se utilice esa agua para riego, aumentaría la frontera agrícola en 1.000.000 de hectáreas.

En toda experiencia integrativa, nacional-subnacional o regional-subregional, hay un *núcleo geohistórico*, el conjunto humano que, por variadas condiciones objetivas, está en condiciones de asumir el liderazgo de tal proceso. En la escala que nos ocupa aún no existe, a nuestro criterio, un grupo visible que

¹⁷ Nicolás Boscovich, *Geoestrategia para la integración regional* (Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1999), 165.

¹⁸ Gustavo Barbarán, “Consignas de campaña: la utopía Bermejo”, *Revista Claves*, nº 240, (junio 2015).

esté cumpliendo tamaña función realizando las tareas pertinentes. En todo caso existen grupos que representan legítimos intereses empresariales, políticos, académicos, pero sin una línea argumental que los una, identifique y articule. Por lo demás esos grupos no nacen por generación espontánea, sino que se van preparando y movilizándolo hasta llegar a serlo. Cuando ello ocurre, habrá especulación sectorial pero subordinada a una visión de conjunto más amplia que apunte al bien común.

VI. A modo de conclusión: proyecto estratégico y planificación estratégica

Existe una diferencia conceptual entre *proyecto estratégico* y *planificación estratégica*. El primero requiere una definición política puesto que se trata de una visión determinada y, en consecuencia, fijar una meta histórica y plantear objetivos y prioridades para lograrla. Por su parte, la planificación es una actividad puntual y operativa, relacionada con uno o varios objetivos del proyecto, deferida a técnicos especialistas e insertada en el plan maestro.

Ya hemos expuesto arriba (apartado III) que un proyecto (concepto sustancialmente distinto de “modelo”) consiste en una construcción colectiva que debe encarnar en el pueblo, lo cual a su vez nos relaciona con los *criterios estructurales* del proyecto, es decir, *qué se quiere, para qué, cómo y quién lo hará*.¹⁹ Cuanto más abierto el juego y de más abajo se reciban ideas y propuestas, más arraigará su esquema, de modo que sus líneas centrales nunca se abandonen o cambien sin debida justificación por los actores políticos. Por eso entendemos que la credibilidad de un plan de desarrollo estratégico sumará legitimidad si pasa por el tamiz del Consejo Económico y Social, de reciente creación en Salta (ley n° 7784 sancionada en agosto de 2013, B.O. 01/10/13), que tiene la misión de legitimar el Plan de Desarrollo Estratégico 2030, aprobado por decreto provincial n° 2478/12.

Refiere Félix Luna la visión de Juan de Garay cuando advirtió que la ciudad refundada se constituiría en *la puerta de la tierra*, “un lugar de entrada y salida para el vasto espacio que los españoles estaban poblando entre el Cerro del

¹⁹ Ángel Monti, *Proyecto nacional. Razón y diseño* (Buenos Aires: Paidós. Buenos Aires, 1974), 8.

Plata y el Río de la Plata” (1982:11). Con el tiempo, esa percepción visionaria se transformó para los argentinos –lo reiteramos acá- en una suerte de maldición gitana: todavía el modelo nacional sigue girando alrededor de los principales puerto y aeropuerto del país ubicados en la Capital Federal. Es verdad que en los últimos años se fueron abriendo más puertas, aunque no dejan de ser “de servicio” por las limitaciones que se les impone. Así, pues, en un país que ha dejado de pensar en términos de largo plazo, a las provincias les resulta complicado ser artífices de su destino en el marco de un federalismo que solo existe en los papeles.

La Provincia de Salta está destinada a ser otra *puerta de la tierra*, abierta a los requerimientos del país y del mundo. Cuenta con aeropuerto, cuatro pasos camineros y dos ferroviarios internacionales, que nos conectan con el mundo vía Bolivia y Chile. Sin embargo, son a veces infranqueables los condicionamientos existentes para utilizarlos en función de un proyecto geoestratégico provincial aún en ciernes, ya que no depende solo de nuestras capacidades y merecimientos.

La legislación de frontera y de transportes es asunto nacional porque aeropuertos, caminos y ferrocarriles son nacionales; las leyes fiscales, aduaneras, de migración y de seguridad aplicables son facultad del Congreso Nacional.

La problemática de los pasos fronterizos, a su vez, es tanto o más difícil que las anteriores. Son muchos los cabos para atar por la diversidad de intereses en juego. La sola mención de las partes involucradas da una idea de la complejidad: Aduana, AFIP, Migraciones, Gendarmería, responden al criterio del gobierno nacional de turno en un esquema de poder dentro del cual provincias periféricas, como Salta, son rehenes del tesoro nacional y eso les reduce capacidad de maniobra en desmedro de sus intereses permanentes, que como está dicho hacen también al interés nacional.²⁰ La incuria manifestada en la demora de la puesta a punto del FFCC Belgrano y el aprovechamiento integral del Bermejo son la prueba cabal.

²⁰ Gustavo Barbarán, “Políticas de frontera e integración”, en *La política internacional, el derecho y el territorio nacional 2º Curso de posgrado de la Asociación Argentina de Derecho Internacional* (Córdoba: Ediciones del Copista, 1998) 220.

Juan E. Gugliamelli consideraba que la frontera (buena parte del territorio salteño lo es con los tres países vecinos con que linda) satisface dos objetivos, uno general en tanto “borde del cuerpo nacional”; otro de carácter particular “consecuencia de su situación geoambiental”.²¹ Ambos objetivos se cumplen mediante tres modos aplicados en forma individual o combinada: el de protección, aproximación y proyección. Todo esto debe ser valorado y balanceado en función de un proyecto geoestratégico provincial.

Colocar a Salta como centro de proyección regional –lo señalamos más arriba– obedece a la convicción de que posee las condiciones necesarias para promover y proyectar la unidad del Norte Grande y sirva de enlace con el área del ZICOSUR. Para lograr tal meta debemos estar convencidos de que es bueno para los salteños, para el NOA y NEA, para la Argentina toda y el cono sur americano. Es obvio que solos no podemos hacer mucho, pues nuestra incidencia en el manejo de la agenda nacional y de sus tiempos es bastante limitada y nuestros números –por ausencia de capitales de inversión– no llegan al 4% en cualquier rubro.

Federico Daus en su libro *Geografía y unidad argentina*, un clásico en la materia, sirve de soporte para reafirmar que esta propuesta está pensada en función de la unidad argentina a partir del convencimiento de que resta mucho por hacer para consolidarla.²² En la Argentina actual existen vastos espacios con grupos humanos escasos y marginados. En semejante situación, la unidad deja de ser una necesidad para transformarse en fuente de conflicto. Las tensiones que de ello puedan sobrevenir hacen correr el riesgo de “ghetizar” nuestro país, lo cual se acentuará en la medida en que no se legitime un proyecto geopolítico argentino serio, responsable y solidario.

Daus lo expuso con claridad en el inicio mismo de su obra “[...] en la configuración de los procesos históricos, el factor geográfico actúa contingentemente para condicionar la acción del hombre”²³; de modo que le corresponde a toda la comunidad modificar su entorno, para lo cual debe estar

²¹ Juan E. Gugliamelli, *Geopolítica del Cono Sur* (Buenos Aires: El Cid Editor, 1979) 43.

²² Federico Daus, *Geografía y unidad argentina* (Buenos Aires: El Ateneo, Buenos Aires, 1978).

²³ Federico Daus, *Geografía y unidad argentina* (Buenos Aires: El Ateneo, Buenos Aires, 1978), 2.

convenientemente preparado y de paso no dejar una pesada carga a las generaciones siguientes.

Y así como estamos obligados a presionar por el *federalismo de concertación*, que alentó Pedro J. Frías, funcional a la unidad nacional, a la par debemos afianzar lazos con los pueblos limítrofes, lo cual implica bastante más que proponer buenos negocios. Es más difícil franquear las barreras mentales que las legales; nuestra idiosincrasia e infraestructura se adaptarán fácilmente a ese objetivo.

Hemos querido señalar en esta ponencia algunos condicionamientos que soporta todo proyecto estratégico, consciente además de la opinabilidad de los argumentos aquí expuestos. Para que un proyecto geoestratégico encarne en la ciudadanía, la dirigencia salteña -toda, no solo la política- está obligada a prepararse, debatir, consensuar y concretar políticas de estado. Detrás de ella nos encolumnaremos todos, si saben hacer lo que corresponde, empezando por abandonar para siempre el miope y mezquino juego de la coyuntura.