

**POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO, INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA E
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA FRONTEIRA
URUGUAY-BRASIL (2002-2012)**

**POLÍTICAS DE COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN FRONTERIZA
Y DESARROLLO TERRITORIAL EN LA FRONTERA URUGUAY-
BRASIL (2002-2012)**

Policies of cooperation, boundary integration, and territorial development in
Uruguay–Brazil border (2002–2012)

Isabel Clemente Batalla

Doctora de la Universidad de Londres
Coordinadora del Programa de Estudios Internacionales
Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
iclement@fcs.edu.uy

Diego Hernández Nilson

Magíster en Sociología de la Universidad de la República
Profesor en el Programa de Estudios Internacionales
Universidad de la República Montevideo, Uruguay
diegohernandeznilson@gmail.com

Resumo

Nas últimas décadas, observa-se uma tendência crescente a mudar a forma de conceber as fronteiras entre Estados nacionais, partindo desde sua clássica concepção como um limite (uma linha divisória) à fronteira como uma região de interação transnacional (uma área de integração). Essa tendência combina-se com mudanças nas formas em que as ciências sociais abordam os fenômenos sociais, incluindo a valorização da cooperação e a interdependência nas relações internacionais e a superação da ênfase no Estado-nação na sociologia.

Nesse contexto, a fronteira entre Uruguai e Brasil é um dos exemplos na região onde a lógica de cooperação primou historicamente, o que se manifesta na construção de obras de infraestrutura, na criação de instituições binacionais específicas para a temática e na integração cultural em geral entre as populações dos dois lados da fronteira. A partir da fundação do Mercosul, na década de 1990, e particularmente a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço de 2002, fortaleceu-se a dimensão política da integração fronteiriça. Paralelamente, o fortalecimento de unidades subnacionais (particularmente no Brasil, e mais incipientemente no Uruguai), emerge como outro fator novíssimo de incidência nessa cooperação.

O artigo propõe que a combinação das recentes dinâmicas de integração, globalização e descentralização, assim como a aparição de novos atores ligados a elas, pertencentes aos

governos subnacionais e à sociedade civil, são elementos centrais para compreender o surgimento desta fronteira como uma área de articulação de políticas de crescente importância nos processos de integração regional.

Palavras chave: fronteira – Uruguai – Brasil – cooperação – integração regional

Resumen

En las últimas décadas se observa una tendencia creciente a cambiar la forma de concebir las fronteras entre Estados nacionales, partiendo desde su clásica concepción como límite (o línea divisoria) a la frontera como una región de interacción transnacional (un área de integración). Esa tendencia se combina con cambios en la forma en que las ciencias sociales abordan los fenómenos sociales, incluyendo la valorización de la cooperación y la interdependencia en las relaciones internacionales y la superación del énfasis en el Estado-nación en la sociología.

En ese contexto, la frontera entre Uruguay y Brasil es uno de los ejemplos en la región donde la lógica de la cooperación primó históricamente y se manifiesta en construcción de obras de infraestructura, creación de instituciones binacionales específicas e integración cultural entre poblaciones a ambos lados de la frontera. Desde la fundación de Mercosur en la década de 1990 y particularmente con la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo de 2002, se fortaleció la dimensión política de la integración fronteriza. Paralelamente el fortalecimiento de unidades subnacionales (particularmente en Brasil, y más incipientemente en Uruguay), emerge como otro factor novedoso de incidencia en esa cooperación.

El artículo sostiene que la combinación de las recientes dinámicas de integración, globalización y descentralización y la aparición de nuevos actores ligados a ellas, pertenecientes a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil, son elementos centrales para comprender el surgimiento de esta frontera como área de articulación de políticas de creciente importancia en procesos de integración regional.

Palabras claves: frontera – Uruguay – Brasil – cooperación – integración regional

Introducción

Globalización, integración y procesos de descentralización con la emergencia de las unidades sub-nacionales como actores internacionales son tres procesos simultáneos que han incidido en el cambio de significado de los territorios. En el marco del proceso de integración subregional que se inicia en 1991, con el Tratado de Asunción, los territorios de frontera adquieren un perfil nuevo que trasciende la concepción tradicional de línea divisoria entre Estados-Nación y se constituyen en espacios de articulación de políticas. En este artículo se examina el caso de la frontera uruguayo-brasileña donde se ha operado una nueva delimitación territorial, la construcción de nuevas instituciones y

de formas de participación novedosas y el diseño de políticas públicas en torno a problemas del área fronteriza desde la aprobación en 2002 por los dos gobiernos de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguayo-Brasileño. El texto presenta los resultados preliminares de una investigación en curso.

Las fronteras, su delimitación y los conflictos por el dominio territorial han estado en el centro de la investigación en estudios internacionales desde los orígenes de la disciplina. Una voluminosa proporción de la literatura está dedicada a la historia de los conflictos entre Estados por la conquista o la conservación de territorios fronterizos y a las políticas de defensa y control de territorios. Estas incluyen una gran variedad de medidas desde los planes de colonización e implantación de instituciones de educación pública hasta la organización de la vigilancia policial. El avance de la política de integración produjo una transición desde la lógica del conflicto y la defensa a la lógica de la cooperación transfronteriza. Siguiendo el estudio de Nweihed (1992) es posible establecer la evolución de las nociones de frontera y límite y la incidencia de la geopolítica en la formulación de políticas de frontera, una dimensión analizada para el caso de Brasil por Castro (1980). La política de integración regional generó un cambio de paradigma en el tratamiento de las fronteras (SANDOVAL y ÁLVAREZ, 2003) aunque en algunos casos se mantuvieron y aún reforzaron las barreras de separación en líneas divisorias. (CAPELLO, 2003). Rhi-Sausi y Oddone (2009) establecen el punto de inflexión en la formación de un paradigma nuevo sobre fronteras en el Cono Sur con la fundación del Mercosur en 1991.

Cooperación transfronteriza

El enfoque de los estudios sobre fronteras se ha transformado en las últimas décadas. Éstas dejan de ser vistas como área de amenazas, para ser también fuente de oportunidades. Este cambio en el enfoque coincide, por supuesto, con una tendencia en las políticas de fronteras. A su vez, este cambio coincide con otros fenómenos que son integrados en el presente análisis: la creciente participación de gobierno subnacionales en el relacionamiento exterior de los países (coincidiendo con una tendencia bastante generalizada a la descentralización del poder estatal en general) y el desarrollo de una

amplísima variedad de dinámicas sociales eminentemente transnacionales, o sea, cuyo ámbito natural de actividad no está en absoluto restringido a un único Estado nacional.

En el área de estudios internacionales, este cambio se asocia a la disputa, a partir la década de 1970, del tradicional predominio de los enfoque realistas con otras teorías, siendo la de la interdependencia compleja de especial interés para el objeto de análisis aquí propuesto. La perspectiva realista generalmente interpreta las fronteras como áreas de defensa frente a amenazas externas, al caracterizar la estructura del sistema internacional como un ambiente de competencia, en el que el principal interés de los estados es su supervivencia, sometida a riesgos provenientes del exterior. En la región de interés, eso explica por ejemplo la ausencia de infraestructuras que comuniquen las fronteras de Argentina y Brasil hasta las décadas de 1960 y 1970, así como el escaso interés históricamente mostrado por el primer país en desarrollar el extremo nordeste de su territorio.

Además, la teoría realista asume la acción unitaria y coherente del Estado, sin prever las acciones hacia el exterior de parte de gobiernos no centrales o subnacionales. Esto también se constata en la evolución que el fenómeno estudiado ha tenido en las últimas décadas: hasta la constitución brasileña de 1988 era impensable que las prefecturas y estados asumieran acciones exteriores. Tal situación histórica contrasta con la reciente visita del presidente uruguayo José Mujica a Porto Alegre, invitado justamente por el gobernador de Río Grande do Sul (noviembre de 2011). Esta cuestión es particularmente importante en los países de estructura federal, como Brasil:

No caso brasileiro, o papel dos estados e dos municípios no tocante ao desenvolvimento e ao planejamento sugere que o problema da inserção internacional, ou melhor, a absorção da dinâmica internacional, global e regional nas ações subnacionais, seja cada vez mais relevante. [...]. A literatura mostra que um aspecto que viabilizou inicialmente o debate a respeito das relações externas dos governos subnacionais foi a existência de fronteiras porosas entre os países, especificamente o movimento transfronteiriço, denominado *perforated sovereignties* ou mesmo *percolated sovereign boundaries*. [...] à medida que as fronteiras [...], transformaram-se em fator de integração econômica, social e cultural, estimularam-se relações

recíprocas e apresentaram-se novas necessidades institucionais. (VIGEVANI, 2006, p. 128).

La interdependencia transnacional es en la actualidad una realidad innegable del sistema internacional, agregando el hecho que ésta puede ser un marco para el desarrollo de actividades de cooperación interestatal.

A nivel territorial estos cambios se asocian con la modificación en la forma de concebir la frontera. En primer lugar, obviamente cada vez es más aceptada la idea de la frontera como una región o un territorio, y no sólo una línea. En segundo lugar, no necesariamente se asume que la región de la frontera sea o deba ser el área menos desarrollada de un país. La idea de las zonas de frontera como marginales, periféricas y atrasadas tradicionalmente respondía a la lógica *westfaliana* de formación de los Estados modernos como territorios alrededor de un centro más desarrollado, por lo general coincidente con la capital o las ciudades más pobladas. En los casos en consideración, la situación actual, históricamente determinada, corresponde a la visión tradicional: “no Brasil e na América do Sul [...] os centros econômica e socialmente importantes dessas regiões não se situam em áreas de fronteiras; ao contrário, há regiões de escassa densidade econômica e demográfica nos limites dos Estados sul-americanos.” (VIGEVANI, 2006, p. 128). Sin embargo, al menos en el caso de la frontera uruguayo-brasileña, el área demostró en las últimas décadas potencial para captar inversiones, tanto públicas como privadas.

De esta forma, este nuevo enfoque de las fronteras asigna una importancia cardinal a las nociones de cooperación e integración transfronterizas, que emergen como áreas de creciente interés en el desarrollo de procesos de integración regional, y, lógicamente, en la investigación académica sobre el tema.

Además de los Estudios internacionales, esta temática también ha sido un foco de atención para otras ciencias sociales, como por ejemplo los estudios sociológicos sobre globalización y cosmopolitismo, para los que la lógica transnacional de las dinámicas socio políticas se ha tornado un aspecto cardinal en la comprensión del funcionamiento de la sociedad actual (BECK, 2004; 2005). La cosmopolitización, considerada como proceso social contemporáneo que se desarrolla *de hecho*, y no como

mero ideal filosófico-normativo, es un proceso que implica la creciente actividad transnacional de individuos y actores colectivos, como resultado del aumento de la interdependencia entre diversas unidades nacionales: “there is an *unintended and lived* cosmopolitanism and this is of growing importance: the increase in interdependence among social actors across national borders [...], whereby the peculiarity exists in the fact that this ‘cosmopolitanization’ occurs” (BECK y SZNAIDER, 2006, p. 7).

Asociada a esta tendencia, se supera la visión de la frontera como un espacio de división, privilegiando las oportunidades de cooperación que envuelven las actividades transfronterizas, lo que transforma la lógica con la que se piensa la organización política: “the threats, opportunities and conflict dynamics of bordertranscending, radicalized modernization in the twenty-first century” (BECK y GRANDE, 2010, p. 411). Coherentemente con estos planteos, esta línea teórica destaca también el nuevo papel que asumen los actores subnacionales: “The bordertranscending network of strategically decisive subnational actors, linked by intensive transactions and flows of experts, is an embodiment of de-nationalized spatiality and temporality.” (BECK y GRANDE, 2010, p. 430).

Un planteo de esta corriente teórica que merece mención es que esta concepción no implica idealismo, sino que es asociada a lo que los autores llaman “realismo cosmopolita”: la superación de las lógicas estrictamente nacionales y la consideración de las oportunidades en la integración transnacional (incluso cediendo parte de la autoridad del poder central estatal) no responden a un idealismo filosófico, si no al interés efectivo de los países. El sociólogo alemán estudia esto para el caso de la Unión Europea:

los Estados miembros de la Comunidad Europea/Unión Europea no renunciaron a su poder por motivos idealistas, sino por sus propios intereses nacionales. De este modo actuaron de forma absolutamente realista (en el sentido que da a este término la teoría de las relaciones internacionales); pero siendo perfectamente conscientes de que sólo podían defender sus intereses [...], reconociendo los intereses legítimos de los demás y teniéndolos en cuenta en su propio cálculo de intereses. De esta forma pueden alcanzar al mismo tiempo dos tipos de objetivos: los nacionales y los europeos. [...], la

unión de Europa no fue tanto el resultado de un entusiasmo idealista cuanto el producto de un cálculo racional de intereses. (Beck y Grande, 2006, p. 42-43).

Un último punto de esta perspectiva de interés para el análisis propuesto consiste en subrayar la importancia de la sociedad civil como actor que promueva el surgimiento de estados cosmopolitas, que comprendan las oportunidades del transnacionalismo en una época de interdependencia, abandonando así paulatinamente los aspectos ligados al Estado-nacional tradicional.

La relación entre integración y cambio en la aproximación a la problemática fronteriza remite a una dimensión teórica mayor: los diversos modelos de integración. Tal como plantea Karl Deutsch (1990) la transición de un comportamiento competitivo-conflictivo a otro cooperativo entre socios de un grupo de integración está en directa relación con el “tipo particular de interdependencia económica, estratégica o política” que caracteriza al grupo. Considerando comparativamente la integración europea y la latinoamericana, un clásico de los estudios sobre la integración en Europa, Ernst Haas concluía que el interés por obtener beneficios económicos era efímero ya que tenía un límite temporal, y si no existía un compromiso filosófico o ideológico profundo, la integración no sería duradera: “Un proceso político que se construye y se proyecta desde intereses pragmáticos, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de reversarse.” (HAAS, 1967, p. 323-325).

Y es precisamente el retorno de la política lo que para autores como Björn Hettne (2002) caracteriza el advenimiento de un nuevo paradigma en el regionalismo. Briceño (2006) identifica el momento del viraje para Sudamérica en el año 2003, con el Consenso de Buenos Aires firmado por Lula y Néstor Kirchner que habría dado inicio a lo que el autor denomina “regionalismos estratégicos”. Para Sanahuja (2007) el signo de los regionalismos de la primera década del tercer milenio es la superación del neo-liberalismo y su modelo de “regionalismo abierto”: de ahí su concepto de “regionalismo post-neo-liberal”. Más allá del debate teórico que el tema suscita entre los autores, se pueden consignar los siguientes ejes articuladores en la nueva etapa del regionalismo latinoamericano y en la conformación de nuevas unidades como UNASUR y ALBA, y

en el nivel binacional, la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo: un énfasis renovado en objetivos del desarrollo sostenible, una revalorización de la unidad política y una reafirmación de papel del Estado.

Ese retorno del Estado en los procesos de integración y en las relaciones intra y extra bloques opera en el sentido del replanteamiento en el abordaje de las políticas públicas. Simultáneamente, la mayor organización de la sociedad civil genera nuevas interacciones con los agentes estatales. La Nueva Agenda Binacional de Cooperación y desarrollo Fronterizo incluye un conjunto de temas que exigen la acción coordinada de organismos estatales de Uruguay y Brasil. El análisis de Cobb y Elder (1977) sobre competencia y conflicto en la determinación de agendas en el nivel de comunidades locales proporciona claves interpretativas interesantes para abordar la relación entre actores estatales y sociales. Si la definición de la agenda es problemática, la ejecución de las políticas constituye uno de los flancos más débiles del proceso de integración en general y en la región fronteriza en particular: Pressman y Wildasky (1984) subrayan la necesidad de una estrecha conexión entre diseño de políticas y su puesta en práctica y demuestran en su estudio de caso sobre Oakland cómo objetivos débilmente definidos, cumplidos por organismos que actúan con criterios divergentes, culminan en el fracaso del proyecto.

Globalización e integración confluyen en la formación de regionalismos y a la vez en reformas descentralizadoras que asignan nuevos roles a organismos de gobierno de nivel subnacional y nuevas articulaciones entre éstos y las comunidades locales. En contextos de integración regional, este proceso tiene consecuencia directa en el papel posible de las unidades subnacionales en regiones de frontera. Dos reformas constitucionales en América del Sur dan cuenta de ese nuevo rol: la constitución brasilera de 1988 y la colombiana de 1991.ⁱ

Vigevani y Wanderley (2004) afirman que la cuestión subnacional en los procesos de integración contribuye a la consolidación de bloques regionales porque produce una ampliación del consenso a favor del bloque, una mayor democratización y visibilidad de inserción de los actores estatales y sociales. Por otro lado, ambos autores establecen que su investigación comprueba que el mayor involucramiento de los

gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional tiene relación con la importancia de las políticas de desarrollo: en cambio, cuando los objetivos se concentran en la búsqueda de equilibrio fiscal como bien superior, el interés por la integración y por las relaciones con niveles de gobierno equivalentes entre países miembros de un mismo bloque terminan siendo relegadas porque no son considerados objetivos interesantes. Por consiguiente, el papel de las unidades sub-nacionales tiene en el Mercosur relación directa con la idea de desarrollo. Los gobiernos subnacionales aun cuando no son reconocidos como miembros plenos de Derecho Internacional, pueden ser vistos como “nuevos actores” en el espacio internacional con capacidad de establecer contactos formales o informales, permanentes o provisorios, con entidades externas públicas o privadas para promover resultados sociales, económicos o culturales.

La construcción de instituciones en el espacio fronterizo uruguayo-brasileño

La región de frontera uruguaya con Brasil, conformada por los departamentos de Artigas, Rivera, norte de Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y este de Rocha, ha sido históricamente la región de menor desarrollo relativo. La gran transformación de la economía ganadera que se inició en la segunda mitad del siglo XIX no llegó a esos territorios: los estudios de Barrán y Nahum sobre la historia rural del Uruguay moderno demuestran que en el noreste del país la estancia cimarrona y las formas tradicionales de organización de la producción ganadera y de los sistemas de trabajo persistieron hasta bien avanzado el siglo XX.

Un estudio del demógrafo Juan José Calvo publicado en 2000 establecía que la zona fronteriza con Brasil era la zona menos desarrollada y más pobre, donde la mayoría de la población no encontraba satisfacción a necesidades básicas como abastecimiento de agua, calefacción, salud, evacuación de excretas, alumbrado eléctrico, calefacción, vivienda construida con materiales apropiados y espacio adecuado por habitante en cada casa.

Este rezago histórico con respecto a las regiones más dinámicas del país, el litoral con Argentina y los departamentos de la costa del Plata y del Atlántico, se

equilibró en alguna medida con la comunicación fluida con Río Grande do Sul basada en comercio transfronterizo e interacción socio-cultural entre poblaciones a ambos lados de la frontera.

Es posible establecer de manera aproximada una regionalización económico-social del área de frontera con Brasil según sectores productivos: además de la ganadería, fuertemente arraigada en toda la región, existe una zona azucarera dominada por el cultivo de caña, nucleada en torno a Bella Unión; hay un área de minería en el departamento de Rivera, áreas de silvicultura (cultivos de forestación) en todos los departamentos, un área arrocerá en los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, y áreas dedicadas al turismo en Laguna Merín y en la frontera del Chuy.

El carácter centralista de las constituciones uruguayas vigentes desde el período de la independencia no admitió espacios para la autonomía de los gobiernos departamentales y locales. No sólo la toma de decisiones en temas que afectaban los territorios de frontera estaba concentrada en organismos radicados en la capital sino que no se consideró necesario crear instituciones que atendieran la naturaleza específica de los problemas de esa región. Es sólo con los comienzos de la integración latinoamericana que tuvo su primera expresión en 1960 con la fundación de ALALC que surge en 1963, durante el gobierno de João Goulart, un primer organismo binacional: la Comisión para la Laguna Merín, formada con representantes de los dos gobiernos y colocada en dependencia jerárquica de las Cancillerías de los dos países.

Daniel Rótulo (2010) destaca el carácter intergubernamental de este y otros organismos creados posteriormente. Durante el período autoritario, los objetivos de ambos gobiernos se enmarcaron en la Doctrina de la Seguridad Nacional, con énfasis en los controles sobre la población. En 1975, se firmó en Rivera el Tratado de Cooperación y Comercio dispuso la creación de una Comisión General de Coordinación que sería presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos gobiernos. En 1977, se firmó en Brasilia el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y/o desarrollo de la Laguna Merín cuyos objetivos propuestos incluían industrialización, navegación, control de inundaciones, sistema de riego y drenajes y aprovechamiento de recursos naturales. El organismo encargado de llevarlos adelante

fue la Comisión de la Laguna Merín. Rótulo señala que hasta el restablecimiento de la democracia fueron casi nulos los avances realizados en cuanto a la concreción de tan ambiciosos objetivos, no hubo participación alguna de la sociedad local y los gobiernos departamentales fueron marginados de las decisiones que se concentraron en el nivel ministerial. La única excepción a este cuadro la constituyó el empresariado del sector arrocerero que logró incidir en la agenda de la Comisión de la Laguna Merín y obtener la aprobación de dos acciones en beneficio del cultivo de arroz: la ampliación del canal Andreoniⁱⁱ y la represa de India Muerta.

Con el restablecimiento de la democracia en Uruguay y en Brasil, la relación binacional sobre problemática fronteriza adoptó un nuevo dinamismo. En marzo de 1986 tuvo lugar la primera reunión de la Comisión General de Coordinación y la instalación de subcomisiones. Una de ellas sería la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas, con los objetivos de proponer acciones de cooperación en integración física, complementación económica y desarrollo social. Esta subcomisión dispuso en 1989 la creación en las ciudades gemelas de la frontera uruguayo-brasileña de Comités de Frontera con capacidad para formular recomendaciones a las Cancillerías (RÓTULO, 2010, p. 21-22).

La firma del Tratado de Asunción planteó un marco nuevo para la integración fronteriza. El tema fronteras apareció en la agenda de discusiones especialmente en torno a problemas de seguridad. En 1993 el Consejo aprobó la Decisión N° 5 sobre Aplicación de Controles Integrados en fronteras entre países del Mercosur. En 1996 se realizó una reunión de Ministros del Interior con el objetivo de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes para la cooperación. El Plan para asistencia recíproca para la seguridad regional del Mercosur, aprobado en 1998, indicaba medidas para hacer frente a las amenazas y para optimizar todos los medios disponibles en los organismos vinculados a seguridad (CRUZ AGUILAR, 2010, p. 103).

En 2002, la creación en Mercosur del Grupo Ad Hoc para Integración Fronteriza (GAHIF) para atender una agenda amplia de temas referentes a las regiones de frontera no fue seguida de una actuación relevante en el cumplimiento de sus objetivos entre los cuales estaba la formulación de propuestas relativas a comercio, salud, educación,

asuntos laborales, migratorios, de transporte y desarrollo económico. (Mercosur/CMC/DEC. N° 05/02).

En 2004 el CMC creó el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur y en ese ámbito se llevó a cabo el proyecto “Integración Fronteriza en el Mercosur” con financiación de la AECID. En 2008 el FCCR conformó el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza. (SELA, 2011)

Los escasos avances en acciones desde el bloque fueron compensados en la frontera uruguayo-brasileña por la dinámica binacional: el Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (1991) dio origen a la Comisión Técnico-Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim cuyo estatuto fue aprobado en 1993. Este organismo tenía entre sus objetivos temas de infraestructura de aguas, problemas ambientales como contaminación del agua, defensa de la biodiversidad, delimitación de áreas protegidas, recuperación de márgenes de ríos, combate a efectos de sequías y coordinación con el Sistema Acuífero Guaraní.

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo aprobada por los dos gobiernos en 2002 diseñó una nueva institucionalidad con el doble propósito de mejorar la eficacia en la implementación de las políticas y fomentar la participación de la sociedad civil. La frontera entre Uruguay y Brasil quedó comprendida en la delimitación de Faja Fronteriza aplicada por Brasil a todas sus fronteras y por consiguiente un área de 20 kilómetros a cada lado la frontera conforma un espacio nuevo para diseño de políticas. Un cambio cualitativo fue la aprobación ese mismo año del Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos y la expedición de documentos probatorios de esa condición para brasileños y uruguayos radicados en esa área: el nuevo documento de identidad implica un cambio importante por sus consecuencias prácticas pero también en la identificación de ciudadanía. (NAVARRETE, 2006).

En el diseño de la nueva institucionalidad, persistió el carácter intergubernamental anterior y la conducción del proceso de las políticas continuó en las dos Cancillería, en el ámbito de los Sub-secretarios. La Dirección de Asuntos

Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo responsable dentro de la Cancillería uruguaya. Coordina las reuniones de las Comisiones mixtas para las Cuencas de Laguna Merín y del Río Cuareim y ha avanzado en la conformación de un gabinete de fronteras en el que participan diferentes divisiones y departamentos del Ministerio. Asimismo articula la comunicación con los intendentes de los departamentos de la frontera. (Entrevista con Daniel Bentancor, Director de Asuntos Limítrofes, MRE, abril de 2012).

Una Comisión General de Coordinación Uruguayo-Brasileña establece la agenda de temas para las Reuniones de Alto Nivel que se realizan alternativamente en Montevideo y Porto Alegre. Esta instancia representa una creación novedosa ya que incorpora además de los equipos de las Cancillerías, los representantes de otros organismos estatales con competencia en temas centrales para la agenda de la cooperación y el desarrollo fronterizo y los representantes de las unidades sub-nacionales. Adicionalmente, se crearon cuatro Grupos de Trabajo en los temas de Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial y Desarrollo Integrado. En 2008, se creó el Comité Binacional de Salud Santana do Livramento-Rivera (PINTO DA SILVA, 2010). Este comité consiguió la aprobación parlamentaria de su propuesta sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la prestación de los servicios de salud.

En consistencia con los acuerdos binacionales las ciudades gemelas fueron identificadas como articuladores privilegiados de la integración fronteriza: actualmente existen seis pares de ciudades gemelas. Estos son, de W a E, Bella Unión-Barra do Quaraí, Artigas-Quaraí, Rivera-Santana do Livramento, Aceguá-Aceguá, Río Branco-Jaguarão y Chuy-Chuí. Hay sin embargo algunas diferencias entre estos pares de ciudades: Artigas y Rivera son capitales departamentales, Bella Unión y Río Branco han tenido una historia de autonomía y perfiles propios y Aceguá-Aceguá y Chuy-Chuí se asemejan en los orígenes de un poblamiento asociado a intercambios transfronterizos constantes tales como los que presenta el film “El baño del Papa”.

La asimetría entre federalismo brasileiro y centralismo uruguayo. Límites a la paradiplomacia en Uruguay.

El centralismo uruguayo comenzó a dar pasos hacia una transición gradual en la dirección de una mayor autonomía para las unidades subnacionales. Dos ciudades de frontera se convirtieron en sede de Juntas Locales autónomas y electivas. El primer caso fue Río Branco, con la ley 12.809 de 1962 que establece el primer municipio jurídicamente descentralizado de una intendencia departamental ya que la ley atribuía al presidente de la Junta Local facultades de Intendente. El otro caso es el de Bella Unión: la ley 16.694 del 14 de junio de 1994 declaró la Junta Local de Bella Unión Autónoma y Electiva y otorgó a este cuerpo “facultades de gestión ampliada”. Los avances hacia la descentralización en Uruguay se afirmaron a partir de la reforma constitucional de 1996 aunque desde la reinstitucionalización democrática los gobiernos departamentales comenzaron a asumir responsabilidades de gestión en asuntos en los que se registraban carencias de parte del gobierno central (CARDARELLO et al., 2010). En 1996 se consolidaron esas atribuciones, se creó el Congreso de Intendentes y se conformó una Comisión Sectorial de Descentralización.

La ley de descentralización N° 18.567 aprobada a inicios de 2010 representa un cambio sustantivo en términos de autonomía y participación en el gobierno local. En primer término, establece la elección directa de las autoridades de gobierno municipal, creando así un tercer nivel de gobierno. En segundo lugar, cada municipio es definido como una unidad territorial y los principios que la ley establece para su gestión apuntan a “acercar la gestión del Estado” a los habitantes, a promover la participación de la ciudadanía y a facilitar la cooperación entre municipios para la gestión de problemas de interés común. Con el fin de promover la participación, la ley prevé varios mecanismos: la rendición de cuentas anual de los municipios ante la Junta Departamental respectiva, las audiencias públicas periódicas para el informe de las acciones cumplidas por las autoridades municipales ante la ciudadanía local (popularmente designadas como “cabildos abiertos”) y la iniciativa popular local por la cual el 15% de inscriptos para votar en cada municipio puede presentar propuestas sobre medidas o reformas que considere necesarias para su territorio.

La aprobación de esta ley fue precedida por un intenso debate político y muchas de sus disposiciones fueron blanco de crítica pero su entrada en vigencia a comienzos de 2010 hizo posible que las elecciones de mayo de ese año se realizaran bajo nuevos parámetros. Los actuales municipios llevan al momento de la elaboración de este artículo algo más de dos años de actuación y no se cuenta aún con elementos para una evaluación de la experiencia. Cardarello et al. anotan algunos aspectos críticos a revisar: la asignación de recursos presupuestales y su proporcionalidad con las funciones que se transfirieron a la gestión municipal, las desigualdades en el tamaño de los municipios con los efectos que pueden tener en la mayor o menor efectividad de la rendición de cuentas asumiendo que a mayor población hay menor cercanía entre autoridades y ciudadanos. Finalmente, la existencia de cargos honorarios en la composición de Consejos Municipales hace difícil la dedicación plena a la gestión. Por otro lado, se observa que la participación ciudadana es adoptada como un objetivo por las élites políticas pero no existe evidencia fuerte que demuestre que es una demanda verdaderamente sentida por los ciudadanos: así la participación aparece como una dirección top-down y no bottom-up. Sin embargo, existe acuerdo entre los académicos en cuanto a que la descentralización “va a profundizar la democracia” y que los mecanismos que prevé la ley pueden “contribuir a forjar una cultura participativa en aquellos lugares donde no exista y la profundización en aquellos donde sí hay.” (CARDARELLO et al., 2010, p. 65).

En los municipios de frontera, existe como ya se vió una tradición de autonomía, en particular en Bella Unión y Río Branco y los problemas de desigualdades en tamaño no son tan agudos como en otras áreas del país. En el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, su papel puede ser activo en coordinación con sus contrapartes al otro lado de la frontera y claramente en el territorio que hace parte de la Faja de Frontera la conexión puede ser altamente dinámica como en el caso de Aceguá.

Mientras Brasil es un Estado Federal, Uruguay sigue siendo una república unitaria y centralizada. Aún cuando la descentralización posee grandes potencialidades, en el futuro inmediato, la concentración de las decisiones en política exterior en manos de la Cancillería y en la estructura diseñada para la implementación de políticas de

frontera, no permite el ejercicio de una “paradiplomacia” en la manera en que es practicada en Brasil. Las unidades subnacionales de Uruguay están lejos de tener un accionar tan vigoroso como Río Grande do Sul pero sí es factible que, dentro de las capacidades que la nueva ley de descentralización otorga a los municipios, se incremente el espacio para la cooperación transfronteriza y la generación de mecanismos para acciones conjuntas.

Además de los organismos locales y departamentales, varios organismos nacionales tienen programas directamente vinculados a la problemática fronteriza. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca desarrolla un conjunto de acciones que tienen que ver con los sectores productivos de mayor importancia en los departamentos de frontera. Dentro de este Ministerio, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos está presente en las cuencas del Río Cuareim y de la Laguna Merín, así como en la cuenca del Río Negro cuyas nacientes se encuentran en Río Grande do Sul. La política pesquera es diseñada en el marco de la ley 14484 que fija como objetivos realizar investigaciones, ejercer el control de calidad, proteger y desarrollar los recursos de pesca e interactuar con representantes de organismos internacionales en acuerdos sobre pesca. Este organismo interviene en las Comisiones Binacionales del Río Cuareim y la Laguna Merín (GILARDONI, 2012).

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un Programa de “Políticas de Integración de Frontera” que funciona desde 2006, dentro de la Dirección de Descentralización y Participación. Su objetivo explícito es “contribuir a la construcción de una estrategia de intervención territorial específica en las zonas de frontera” para promover el desarrollo humano. Dentro de ese marco funciona el proyecto “Oficinas Binacionales de Frontera” con base en un convenio de cooperación entre MIDES y la Corporación Andina de Fomento.

El sistema nacional de Educación Pública también interviene en la gestión de proyectos para el desarrollo fronterizo. La Administración Nacional de Educación Pública, de la cual dependen educación primaria, educación secundaria, educación técnico-profesional y formación docente tiene una larga historia de presencia en los

territorios fronterizos. La implantación de la Universidad de la República es más tardía pero ha crecido en los últimos cinco años.

Algunas empresas estatales tienen un papel importante en gestión de políticas específicas: entre ellas se destaca ANCAP cuyo proyecto de complejo sucro-alcoholero ALUR se convirtió desde 2005 en un polo de desarrollo local en la zona de Bella Unión. ANCAP también apuesta a darle un nuevo impulso a su sector de producción de portland y otros materiales de construcción en Treinta y Tres, con destino a la exportación, a través de la Laguna Merín, propuesta para la que ya hay acuerdos suscritos con interesados brasileños. También las empresas de energía eléctrica y de agua y saneamiento están directamente involucradas en políticas diseñadas en el marco de la Agenda Binacional.

Análisis de las políticas públicas para la implementación de la Nueva Agenda Binacional de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (2002)

Aunque muchos de los temas que integran la agenda binacional tienen antecedentes en proyectos enunciados en diversos momentos del pasado, los contenidos adoptados en 2002 tienen un origen claramente gubernamental. En segundo lugar, la iniciativa en el proceso que condujo a este nuevo marco de políticas fronterizas correspondió al gobierno de Brasil, con un papel preponderante del Ministerio de Integración Nacional.

La determinación de la agenda se cumple en el más alto nivel ejecutivo. Sin embargo, a medida que se complejiza la estructura institucional y aumenta la participación de la sociedad civil surgen situaciones de conflicto que exigen, como lo anotan Cobb y Elder (1977), una elección entre opciones que remiten a intereses divergentes: es el caso del proyecto de segundo puente sobre el río Yaguarón el cual ha sido cuestionado por organizaciones sociales de Río Branco. En el caso del proyecto de saneamiento de Aceguá-Aceguá se trataba de una respuesta a la demanda de la sociedad civil local postergada durante un largo tiempo y luego de adoptada la decisión, nuevas demoras surgieron por divergencias en las prioridades de ejecución de las entidades responsables de llevar a cabo la obra.

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo marcó el inicio de reuniones para el tratamiento de los temas en cuatro grupos de trabajo: Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial y Desarrollo Integrado, este último subdividido luego en un grupo de Educación y Formación Profesional y otro de Prestación de Servicios. La creación de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur dotó de una fuente de financiamiento a proyectos diseñados para cumplir con los objetivos de la Agenda Binacional.

En 2010, se dio un impulso significativo con la decisión de los dos gobiernos para establecer una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva. El concepto de complementación en ciclos de producción y la generación de cadenas productivas está en la base de varios proyectos considerados de importancia estratégica en políticas de industria, energía, agricultura, ganadería, ciencia y tecnología, obras públicas y transportes. Entre los sectores industriales de mayor interés se identificaron la metalmecánica, la electrónica, software, cuero, química, lácteos, aval y aeronáutica.

En el sector de energía, en mayo de 2010 se firmó un acuerdo de interconexión eléctrica entre la empresa estatal uruguaya UTE y su par brasileña Eletrobras para incrementar la provisión de energía en un contexto de escasez de este recurso en toda la región. El acuerdo prevé el tendido de una interconexión con capacidad de hasta 500 MW y un contrato de provisión por un volumen similar. El proyecto resulta de suma importancia para Uruguay en conjunto porque ofrece una alternativa a la dependencia de electricidad de Argentina. Hasta el momento la falta de energía debía ser casi exclusivamente atendida a través de Argentina, país con el que naturalmente existe una interconexión mayor (Uruguay y Argentina comparten la represa binacional de Salto Grande), mientras la interconexión con Brasil se limita a 70 MW. Esta situación llegó al extremo de sólo poder recurrir a electricidad ofrecida por Brasil a través del tendido eléctrico argentino, lo que lógicamente implica mayores costos. La interconexión también puede utilizarse para que Uruguay provea a Brasil, posibilidad abierta en caso que se concrete la instalación en el país de una planta regasificadora de gas natural

licuado. Este proyecto obtuvo financiación del FOCEM, lo que constituye otro ejemplo de la articulación entre el Mercosur y la integración fronteriza.

Entre los acuerdos binacionales recientes se cuenta el memorando de entendimiento firmado el 30 de julio de 2010 por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Pesca y Acuicultura de Brasil. Este acuerdo puede potenciar el desarrollo de la política pesquera de Uruguay que tiene como objetivo la pesca artesanal y otorga prioridad a los pescadores alevinados en la zona, para lo cual lleva un registro de aspirantes y coparticipa en el manejo de la actividad en los Consejos Zonales de Pesca. Las especies de mayor importancia son los alevinos y el esturión aunque existe también un proyecto de desarrollo de pesca de pejerrey. (GILARDONI, 2012) La prioridad otorgada a los pescadores residentes es coherente con las políticas de desarrollo social y de promoción de la producción familiar.

En el área de transportes, dos proyectos principales han sido discutidos en los encuentros presidenciales: la interconexión ferroviaria y la hidrovía “del Mercosur”. El primero ha estado en estudio por parte de técnicos de los dos países. El segundo ha sido objeto de un Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil: se trata de una ruta que conectaría los afluentes uruguayos de la Laguna Merín, esta laguna y la Laguna de los Patos y los afluentes del Océano Atlántico en la costa de Brasil, un proyecto que tiene antecedentes que se remontan a los orígenes de la historia de esa región. Este proyecto prevé la construcción de puertos sobre el río Cebollatí, en pleno corazón de la región arrocerá. El acuerdo también incluye la construcción de un nuevo puente entre las ciudades de Yaguarón y Rio Branco, actualmente unidas por el Puente Internacional Barón de Mauá (que data de 1930) y se ha recogido una propuesta para un puente en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. Este último ejemplo, aunque de improbable concreción, es interesante por expresar la coordinación entre gobiernos subnacionales para realizar demandas a los ejecutivos centrales: en octubre de 2010 la intendenta de Artigas, Patricia Ayala el intendente de Monte Caseros, Eduardo Galantini, y el prefecto de Barra do Quaraí, Maher Jaber, realizaron conjuntamente la propuesta al presidente uruguayo José Mujica, durante la celebración de un Consejo de Ministros en el departamento de Artigas.

En el tema saneamiento, el proyecto más importante hasta el momento es el que ha sido aprobado para los municipios de Aceguá-Aceguá: en este caso se trata de una respuesta a una demanda de las poblaciones locales. La aprobación final, luego de largas tratativas entre los organismos involucrados, fue comunicada en junio de 2012 y representa un primer experimento de trabajo conjunto a llevar a cabo por entidades brasileñas y uruguayas, también con financiación del FOCEM (Diario *El País*, Montevideo, 31/v/2012).

En el área de desarrollo social, el Programa de MIDES-Frontera ha realizado un conjunto de acciones para el fortalecimiento institucional desde lo local, la promoción de ciudadanía y la creación de espacios de participación. Este Programa ha creado 8 Grupos de Frontera, seis de los cuales coinciden con los pares de ciudades gemelas, con la variante de que a Chuy-Chui le agregan Santa Victoria do Palmar además de dos grupos nuevos en Serrilhada-Bagé y Treinta y Tres. Estos grupos se integran con miembros de instituciones locales, organizaciones sociales de Uruguay y Brasil y representantes de instituciones nacionales involucradas en el manejo de problemas relativos a trabajo, protección social, salud, educación, medio ambiente y cultura. Los grupos tienen el cometido de promover la formulación de propuestas desde la participación. Este programa ha logrado avances en solución de problemas de documentación y en difusión de informaciones sobre tópicos diversos.

El Proyecto de Oficinas Binacionales del MIDES está dirigido a ciudadanos en situación de pobreza y atiende un conjunto amplio de situaciones con el cometido de ofrecer orientación para la solución de problemas e inclusive intervenir en casos determinados (TUDURÍ 2012).

La implementación de algunos proyectos no avanza sin embargo con la velocidad esperada. Tras la reunión presidencial del 31 de julio de 2012, el comunicado conjunto de los presidentes de Uruguay y Brasil fija como objetivo “la intensificación de los esfuerzos para la concretización, en el plazo más breve posible, de los proyectos prioritarios en el área de transportes, como el nuevo puente sobre el Río Yaguarón, restauración del Puente Internacional Barón de Mauá, restablecimiento de la conexión ferroviaria Rivera-Santana do Livramento e implementación de la Hidrovía Uruguay-

Brasil.”. Algunos factores que inciden en el déficit de ejecución de proyectos se originan en fallas de coordinación entre entidades del nivel central, departamental, local y de empresas públicas; también incide la carencia en la capacitación para la cooperación; por último, también operan las tradiciones procedimentales heredadas del centralismo.

La promoción de la cooperación transfronteriza frecuentemente también implica un nuevo impulso a instancia institucionales ya existentes, pero que mantenían escasa actividad. En ese sentido, se destaca la situación de las Comisiones Mixtas del Río Cuareim y de la Laguna Merín, relanzadas en septiembre de 2011, principalmente a partir del Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la hidrovía Uruguay-Brasil suscrito entre Lula y Mujica en 2010. El anterior avance en tal sentido databa de 1991, cuando se aprobó el Acuerdo para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim. A modo de ejemplo, la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, está prevista por el Tratado de la Cuenca de la Laguna Merín, de 1977. Sin embargo, sólo en los últimos años ha avanzado en la propuesta de la hidrovía Uruguay-Brasil, de importancia para desarrollar la capacidad exportadora de Uruguay en el sector de la construcción. Sin embargo, las funciones de estas comisiones mixtas incluyen otros temas, como la preservación ambiental (particularmente valorada por los gobiernos en relación a la protección del Acuífero Guaraní).

Articulaciones entre sociedad civil y políticas públicas

La sociedad civil tradicionalmente ha cumplido el rol más relevante en la integración fronteriza entre Uruguay y Brasil. Actualmente esto se hace evidente, por ejemplo al identificar actores privados que invierten en ambos lados de la frontera, así como organizaciones sociales que promueven el establecimiento de mecanismos de cobertura social para las poblaciones de ambos lados de la línea divisoria. Entre algunos ejemplos actuales de estas iniciativas de la sociedad civil puede citarse el interés de empresas uruguayas en desarrollar la navegación de la Laguna Merín, tanto desde el Río Cebollatí como desde el Tacuarí. A su vez, el involucramiento de organizaciones

sociales se hizo evidente cuando asociaciones civiles de la zona impulsaron junto con actores públicos (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay e Infamilia. y el Consejo Tutelar de Brasil) el análisis de la situación de la infancia en la frontera Rivera-Santana do Livramento, en ocasión del encuentro de Mujica y Lula en dichas localidades en julio de 2010.

También el papel de los sindicatos de la salud (FUS y Federación de Funcionarios de Salud Pública) en conjunto con el Movimiento de Usuarios de la salud, ha sido de gran importancia en la implementación de la reforma de la salud en localidades de frontera y en la cooperación transfronteriza tal como lo demuestra el estudio de Pinto da Silva (2010).

Sin embargo, la cooperación e integración a nivel de la sociedad civil en esta zona es un fenómeno histórico, si se considera por ejemplo la fuga de esclavos hacia Uruguay durante el Siglo XIX o el contrabando. El caso de la población negra es interesante, por ejemplo, contrastar la situación del siglo XIX, cuando los esclavos negros escapados buscaban refugio en Uruguay (donde la esclavitud fue abolida mucho antes que en Brasil), con la situación del siglo XXI, cuando las políticas de identidad en torno a la negritud están mucho más avanzadas en Brasil, pero, al mismo tiempo, ignoran la situación de las poblaciones negras de la frontera uruguaya (con quienes mantienen un pasado común, por ser éstas productos de los fugados provenientes desde Brasil). Así, por ejemplo, la ausencia de acciones afirmativas en Uruguay o la posible existencia de quilombos en el departamento de Treinta y Tres no han merecido mayor preocupación de parte de las organizaciones sociales que trabajan el tema en Brasil.

Tal vez uno de los mejores ejemplo de como la cuestión del cosmopolitismo se manifiesta en la integración transfronteriza entre Brasil y Uruguay es la expedición de documentos de identidad probatorios para los pobladores fronterizos, que prevé derechos específicos en ambos lados. Esta política probablemente sea lo más parecido a la noción de hospitalidad prevista en la propuesta de Derecho cosmopolita formulada por Immanuel Kant (1985), aunque, por supuesto, sin recoger el planteo idealista de “hospitalidad universal” previsto por el filósofo.

La perspectiva aportada por Beck y otros autores de las teorías del cosmopolitismo sociológico también permite considerar algunas dificultades que enfrentan la integración y la cooperación en esta frontera. A modo de ejemplo, en junio de 2011 se propuso un proyecto binacional para regionalizar la disposición final de residuos y su eventual procesamiento en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento, trabajando junto con organizaciones sociales locales. Sin embargo, el proyecto encontró dificultades para su concreción debido a que el Convenio de Basilea, que inhibe el traslado internacional de determinados residuos. Esta situación es ilustrativa sobre los costos y limitaciones que genera la persistencia de la perspectiva tradicional del Estado nacional sobre el Estado cosmopolita, impidiendo el aprovechamiento de las oportunidades que emergen del accionar transnacional.

Como señala Vigevani, la integración transfronteriza entre unidades subnacionales frecuentemente tiene que luchar contra perspectivas divergentes de parte de las elites políticas:

Esses interesses e concepções estão enraizados nas elites. A preocupação por investimentos que viabilizem cadeias produtivas é pequena, ainda que exista. Não é a isso que estão dirigidas atenções e recursos importantes. A estrutura do Estado não considera a integração. Por exemplo, como discutimos na pesquisa feita sobre a participação de estados, províncias, municípios, intendências na integração, reformas administrativas não têm em conta o processo regional (CEDEC et al., 2007). [...]. Esforços para adequar à integração os sistemas educacional e sanitário nas áreas de fronteira, mesmo importantes, são ações isoladas. (RAMANZINI y VIGEVANI, 2010, p. 59-60).

Avances recientes en la cooperación fronteriza

A partir de la asunción de José Mujica como presidente de Uruguay, el proceso de integración y cooperación transfronteriza con Brasil ha recibido un nuevo impulso de parte del Estado uruguayo. Esta situación es resultado, en primer lugar, de la decisión política de apostar por una inserción internacional que profundice la integración con Brasil, en el contexto del crecimiento acelerado de la economía de este país y de las

dificultades encontradas en el modelo de inserción basado en el Mercosur. Esta decisión se resume en la expresión paradigmática utilizada por Mujica de “ir al estribo de Brasil”.

Por otra parte, el gobierno de Mujica otorga un significado especial al interior, a partir de la tradición rural que el presidente refleja. Además, esa decisión coincide con la compra por inversores brasileños de varias de las principales empresas de los complejos agroindustriales del país en los sectores frigorífico y arrocerero. Por último, coincide también con la definición estratégica del gobierno de apostar al desarrollo de la infraestructura de transporte, incluyendo rutas nacionales, ferrocarril, desarrollo portuario y navegación fluvial y marítima.

Es posible dar cuenta de este interés del gobierno de Mujica en Brasil considerando los cuatro encuentros con Lula en el período de menos de un año en el que ambos coincidieron en sus cargos. En lo relacionado directamente con la frontera, se destaca el cuarto encuentro, realizado en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento en julio de 2010. En el Comunicado Conjunto al finalizar el evento se detallan los avances logrados en diferentes temas de la agenda de frontera, incluyendo la integración ferroviaria y puerto seco de Rivera, la capacitación de médicos del Hospital de Tacuarembó en el hospital Mae Deus de Porto Alegre, la construcción de un nuevo puente sobre el río Yaguarón y la restauración del puente Barón de Mauá. A su vez, en esa ocasión se firmó el Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la hidrovía Uruguay-Brasil.

Posteriormente, en noviembre de 2011, Mujica realizó una visita a Río Grande do Sul, invitado por el gobernador de este Estado, Tarso Genro. Además de reunirse con el ejecutivo y el legislativo estaduais, el presidente uruguayo también mantuvo un encuentro con la Federación de Industrias. La misión tuvo como objetivo avanzar en la complementación productiva en los sectores automotriz, naval, de construcción, forestal, maderero y de electrónica. Si bien puede resultar llamativo el desnivel entre las contrapartes, por tratarse de una reunión de un jefe de Estado con un gobernador de una unidad subnacional, también deben considerarse las asimetrías entre el potencial económico de ambas unidades: el PBI de Uruguay en 2011 fue de 55.000 millones,

mientras el de Rio Grande do Sul alcanzó los 273.879 millones. El estado brasileño fronterizo con Uruguay además triplica al país en población y casi lo duplica en territorio.

Mujica ya había tenido oportunidad de intercambiar con cámaras empresariales de escala subnacional en marzo de 2011, cuando fue recibido por la Federación de Industrias de San Pablo. La iniciativa fue retribuida con la llegada a Montevideo a fines de abril de una delegación de inversores paulistas, ocasión en la que el presidente uruguayo se refirió a la necesidad de una "gestión integrada del territorio para un desarrollo sustentable de la región" (diario *La República*, Montevideo, 27/iv/2011).

A nivel de institucionalidad subnacional, estos hechos estuvieron acompañados por periódicas reuniones binacionales de autoridades fronterizas, de las que también participaron autoridades nacionales. En particular se destaca la presencia de directores de las carteras de transporte, desarrollo social y salud, además del subsecretario de Relaciones Exteriores, Roberto Conde. En estas instancias se avanza en proyectos y propuestas en relación a temas urbanísticos, ambientales, culturales, educativos y de salud.

Conclusiones

La integración regional ha originado dinámicas que otorgan a los territorios de frontera una prioridad antes no conocida en la definición de políticas y exigen estrategias de cooperación con intervención de diversos actores. En ese marco, la región fronteriza uruguayo-brasileña constituye un espacio de interacciones entre actores institucionales y organizaciones sociales que se fundamenta en una extensa historia compartida.

Los avances en la política de integración y la nueva prioridad otorgada a las regiones de frontera, en particular con la adopción de la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo Uruguayo-Brasileño han impulsado la construcción de instituciones y el fortalecimiento del poder local abriendo canales para el futuro involucramiento e inclusive el protagonismo de unidades subnacionales en el diseño de políticas y de acuerdos transfronterizos. Este proceso se complementa con el

desarrollo de la política de descentralización en Uruguay, en especial a partir de la puesta en práctica de la creación del tercer nivel de gobierno en 2010.

Sin embargo, la implementación de políticas sectoriales ha experimentado problemas de implementación debidos a dificultades de articulación entre organismos o de gestión de los proyectos. Es necesario profundizar en el análisis de las causas de estos problemas. En este sentido, la investigación podría contribuir a identificar en qué medida estas dificultades se deben a limitaciones de la arquitectura institucional, de la práctica burocrática, de la visión de los gobernantes u otras variables implicadas. Tampoco la sociedad civil parece haber adquirido la fortaleza necesaria para acelerar los procesos o impulsar líneas de acción. Otra línea en la que la investigación social podría contribuir es en la evaluación de la política de frontera de los estados y unidades subnacionales como políticas públicas.

En general, se observa una tendencia a aplicar enfoques territoriales que permiten comenzar a abordar desde lógicas transfronterizas aspectos como la cobertura social (en particular educación y salud), la protección del medio ambiente y sectores de infraestructura (transporte y energía). Por otra parte, aún resulta difícil avanzar en articulaciones que apunten a procesos más complejos que también impliquen otras unidades sociales lejanas al espacio fronterizo. En ese sentido, las tentativas de concretar procesos de complementación productiva todavía están lejos de alcanzar logros visibles.

Por último, la formulación de políticas para la cooperación y el desarrollo fronterizo en cumplimiento de la agenda binacional está concentrada en los niveles ejecutivos del gobierno central pero la tendencia a la transferencia de capacidades a los niveles departamentales y locales puede crear mayores espacios de intervención para definir prioridades en la agenda para responder a las demandas de la sociedad local. En esa perspectiva el territorio fronterizo puede generar nuevos ámbitos para la autonomía y la participación.

Notas

ⁱ La constitución brasileña de 1988 otorgó carácter de “ente federativo” a los municipios, en igualdad de condiciones con otras organizaciones político-administrativas reconocidas, garantizándoles autonomía y capacidad de emprender acciones internacionales. El artículo 287 de la constitución colombiana de 1991 consagra la autonomía de gobierno y gestión de recursos de las entidades territoriales y establece que los departamentos y municipios ubicados en regiones de frontera pueden llevar a cabo con entidades territoriales limítrofes del país vecino programas de cooperación dirigidos a “fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.”

ⁱⁱ Esta medida tuvo como objetivo drenar hacia el Océano Atlántico el exceso de agua de los bañados situados al suroeste de la Laguna Merín y si bien favoreció la expansión del área de cultivo de arroz, tuvo efectos negativos para el pequeño pueblo balneario de La Coronilla y sus recursos pesqueros, como consecuencia del flujo de agua dulce en el ecosistema oceánico.

BIBLIOGRAFÍA

BECK, U. *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós, 2004.

---- *La mirada cosmopolita, o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós, 2005.

BECK, U. e GRANDE, E. *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

---- “Varieties of second modernity: the cosmopolitan turn in social and political theory and research.” *The British Journal of Sociology*, 51, 3, 2010, p. 409-443.

BECK, U. y SZNAIDER, N. “Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: a research agenda” *The British Journal of Sociology*, 57, 1, 2006, p. 1-23.

BERNAL-MEZA, Raúl. “El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo”, en Bizzozero, Lincoln e Isabel Clemente, (Orgs.) *La Política Internacional en un mundo en mutación*, Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 2011, p. 11-30.

BRICEÑO, José. “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N° 15, 2006, p. 28-42.

CALVO, Juan José, “Las Necesidades básicas insatisfechas en Uruguay”, Serie *Documento de Trabajo* N° 50. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 2000.

CAPELLO, Héctor (Org.) *Nuevos paradigmas sobre la frontera Estados Unidos-México: problemas asociados a una larga transición*, Cuernavaca, Morelos: Universidad Autónoma de México, 2003.

CARDARELLO, Antonio et al. “Mucho ruido ... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)” en MANCEBO, María Ester y NARBONDO, Pedro, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez. Acumulaciones, Conflictos y Desafíos*, Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO, 2010, p. 55-74.

CASTRO, Pedro. *Fronteras abiertas: Expansionismo y Geopolítica en el Brasil Contemporáneo*, México: Siglo XXI, 1980.

COBB, Roger W. y ELDER, Charles D. *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1977.

CRUZ AGUILAR, Sergio Luiz. “O terrorismo e as relações internacionais,” en Blanes Sala, José; Gasparoto, Ana Lucía (Orgs.) *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*, Marília: UNESP- Oficina Universitaria, 2010, p.93-109.

DEUTSCH, Karl. *Análisis de las relaciones internacionales*, México: Ediciones Gernika, 1990.

GILARDONI, Daniel. *Presentación del Ing. Agr. Daniel Gilardoni en Taller sobre Cooperación Transfronteriza en la Región de Frontera Uruguay-Brasil*. Montevideo, 15 de Junio de 2012.

HAAS, Ernst. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, Nº 4, 1967, p. 315-343.

HAAS, Ernst. "Technocracy, Pluralism and the New Europe", en Nye, Joseph, (Ed.) *International Regionalism*, Boston: Little, Brown and Co, 1968.

HETTNE, Björn. "El nuevo regionalismo: el retorno a lo político", en *Comercio Exterior*, Vol. 52, Nº 11, 2002, p. 954-965.

HURRELL, Andrew. "Regionalism in Theoretical Perspective", en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew. *Regionalism in World Politics. Regional Organisation and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 37-73.

NAVARRETE, Margarita, *Región Fronteriza Uruguayo-Brasileña. Laboratorio Social para la integración regional: Cooperación e Integración transfronteriza*, Monografía Final, Diploma en Estudios Internacionales, Universidad de la República, Montevideo: Uruguay, 2006.

NWEIHED, Kaldone. *Frontera y límite en su marco mundial. Una aproximación a la fronterología*, Caracas: Equinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1992.

PINTO DA SILVA, Mauricio. *Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil/Uruguay*, Pelotas: Editora Universitaria/UFPEL, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1984.

RAMANZINI Júnior, Haroldo y VIGEVANI, Tullo. "Autonomía e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil", en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril 2010, p. 45-63.

RHI-SAUSI, José Luis y Nahuel ODDONE. “Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur”, en Rhi-Sausi, José Luis y Darío Conato, *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina. La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*, Roma: CeSPI-IILA, 2009, p. 59-102.

ROTULO, Daniel. “El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares”, *Documento de Investigación N° 61*, Universidad ORT Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas” en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, 2007, p.77-106.

SANDOVAL, Juan Manuel y Raquel ALVAREZ (Comp.) *Integración y fronteras en América Latina*, Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, Ediciones del Vicerrectorado Académico. 2003.

SELA. *La integración fronteriza en el marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe*, Caracas: Secretaría Permanente, 2011.

TUDURÍ, Gabriel. *Presentación sobre Programa MIDES Frontera en Taller sobre Cooperación Transfronteriza en la Región de Frontera Uruguay-Brasil*. Montevideo, 15 de Junio de 2012.

VIGEVANI, Tullo; Wanderley, Luiz Eduardo; Barreto, María Inés; Passini Mariano, Marcelo. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo: EDUC-Fundação Editora da UNESP, 2004.

VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais”, en *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, (São Paulo) Vol. 21, N° 062, 2006, p. 127-139.

Artigo encaminhado para publicação em novembro de 2012.

Artigo aceito para publicação em dezembro de 2012.