

Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil.

Rótulo Daniel y Damiani Octavio.

Cita:

Rótulo Daniel y Damiani Octavio (2010). *Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/688>

Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil

Dr. Daniel Rótulo, Universidad ORT-Uruguay. E-mail: rotulo@ort.edu.uy
Phd. Octavio Damiani. E-Mail: odamiani@usa.net

Area temática: Relaciones Internacionales
Globalización e integración

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de
Ciencias Política, organizado por la Asociación Latinoamericana
de Ciencia Política (ALACIP)
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

Resumen: el presente trabajo analiza la evolución del proceso de integración fronteriza entre Uruguay y Brasil desde los años 70 hasta la fecha e identifica los aspectos que lo caracterizan. Primero, identifica la existencia de tres “generaciones” diferenciadas de políticas públicas implementadas por los Estados fronterizos, con características que distinguen a cada una de ellas. Segundo, se analiza cada una de esas generaciones de políticas en función de cinco dimensiones que fueron seleccionadas para configuración del análisis: a) contexto político; b) sistema institucional; c) estilo de gestión; d) tipo de agenda de temas y e) sistema de implementación de políticas.

1. Introducción¹

Desde los años 70, los gobiernos de Uruguay y Brasil han venido implementando un sistema de cooperación e integración fronteriza que ha experimentado cambios a lo largo del tiempo en los mecanismos institucionales utilizados, en los estilos de gestión dominantes, en la agenda de temas tratados y en la efectividad en la implementación de políticas y programas públicos. A pesar de la importancia que se le ha dado por parte de los gobiernos nacionales de ambos países –especialmente en los años más recientes- y de la gran relevancia que los mecanismos de integración fronteriza poseen para tratar problemas específicos que afectan a las poblaciones que viven en zonas de frontera, la literatura especializada le ha prestado una atención escasa al caso Uruguay – Brasil.

Este estudio se propone: i) analizar la evolución histórico-política y el desarrollo de dicho proceso desde los años 70 hasta la fecha, con énfasis particular en la perspectiva de Uruguay; ii) analizar las características políticas que lo distinguen, en especial: la influencia que han tenido los contextos políticos sobre el mismo; la evolución del sistema institucional; los estilos de gestión que han predominado; la agenda de temas que han sido abordados; y la efectividad en la implementación de las políticas diseñadas. El trabajo identifica tres generaciones de políticas y realiza un estudio histórico-descriptivo del proceso. Particular destaque tienen la relación entre los actores locales, gobiernos departamentales, sociedad civil y administraciones centrales, sus interacciones, la agenda que han construido y los procesos de implementación ejecutados.

El trabajo está organizado en ocho secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección trata el tema de la relación entre globalización, integración regional e integración fronteriza de forma genérica. La tercera sección describe la frontera Brasil Uruguay; la cuarta, describe la metodología empleada para analizar las políticas de integración fronteriza; la quinta trata sobre las políticas de integración de primera generación; la sexta se centra en las políticas de segunda generación, y la séptima en las de tercera generación. Por último, se presentan algunas conclusiones y reflexiones finales sobre el caso.

¹ Los autores agradecen el trabajo de ayudantía, colaboración y los valiosos aportes de investigación realizados por el Prof. Rodrigo González y Susan Ostria, estudiantes de la licenciatura de Estudios Internacionales (Universidad ORT) y por Damián Rodríguez, estudiante de la licenciatura en Ciencia Política de la UDELAR.

2. Globalización, integración regional en el Mercosur e integración fronteriza

En el campo de las relaciones internacionales contemporáneas, -particularmente en el contexto de los años 80 y 90 del siglo pasado-, se produjeron dos movimientos que han configurado el orden político, económico, social y cultural a nivel mundial y regional: el proceso de globalización asimétrica y los procesos de integración regional². En este contexto, se ha producido un tercer movimiento de revalorización del espacio territorial y de las regiones como marco político y jurídico en el que se procesan las micro demandas de actores, como por ejemplo grupos sociales locales y organizaciones ciudadanas tanto públicas como privadas. Dichos actores precisan satisfacer sus necesidades mediante mecanismos de participación política que no le son suministrados por el proceso de globalización ni por los regionalismos, particularmente cuando estos adquieren un carácter principalmente comercial. Por ello es que las regiones ocupan un lugar institucional y territorial de particular relevancia al transformarse en espacios en que las demandas anteriormente mencionadas pueden ser procesadas y satisfechas.

Un ejemplo de revalorización de las regiones territoriales y de las fronteras estatales como nuevos espacios de integración es el caso de Europa. En los últimos años, el proceso de integración europeo incorporó efectivamente a las regiones y a las fronteras como un espacio privilegiado para el desarrollo de políticas locales. Ello se obtuvo con políticas públicas que implicaron un alto grado de desarrollo institucional y financiero que se ha consolidado a través del tiempo. Dicho proceso se implementó en el marco de un modelo de integración fronteriza complejo y consistente que lo ha tornado una referencia en el marco general del debate a nivel global. El modelo europeo incluye los siguientes componentes: gobernanza europea “multinivel”; nuevo rol de las unidades políticas subnacionales que pasan a desarrollar la llamada “paradiplomacia”; y por último el desarrollo de las llamadas relaciones y cooperación transfronterizas (Coletti, 2009)³. Este concepto a diferencia del concepto clásico de integración fronteriza, ha sido definido por el propio Consejo de Europa como un fenómeno en que se desarrollan proyectos comunes destinados “a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales de dos o más partes contrayentes, así como también la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo”(Consejo de Europa, 1980). En general, las definiciones sobre cooperación transfronteriza refieren a la colaboración de autoridades subnacionales (diferenciándose de las autoridades centrales) para realizar acciones más allá de los límites fronterizos nacionales. (cf. Perkmann, 2003).

En tiempos recientes, en América Latina se han venido incrementando las políticas e instrumentos para la gestión de la cooperación transfronteriza, con el fin de poder desplegar e integrar los vastos kilómetros de frontera que se extienden a lo largo de todo el continente. Sin embargo, la diversidad de obstáculos que se presentan como limitantes a dicho impulso de integración- entre ellos la regulación jurídica de las fronteras, los distintos niveles de capacidad de gestión, las divergencias con respecto a los grados de descentralización- ha influenciado negativamente en las posibilidades de

² El debate sobre la relación entre globalización y regionalización es extenso en la literatura de las relaciones internacionales. Un enfoque particularmente interesante se encuentra en Soares de Lima & Coutinho, (2006), quienes plantean el problema de si la regionalización representa un movimiento que induce a la globalización o si constituye una reacción a esta última.

³ Sobre el tema de la integración fronteriza en Europa existe una abundante producción bibliográfica. Se destacan:

concertación de acuerdos entre los diversos actores. Ello se ha traducido en el desarrollo de experiencias informales en cooperación transfronteriza. Si bien la integración regional es una aspiración histórica en la región que antecede al Mercosur y a las principales agendas de integración, también las realidades fronterizas se constituyeron contemporáneamente a la formación de los estados nacionales y su consecuente determinación limítrofe. Pese a esta realidad histórica, con el actual proceso de integración regional, los gobiernos sub-nacionales se han involucrado institucionalmente en el tema. Las fronteras, territorios de tensión y de encuentro se sitúan en una realidad “*intermística*”, en la que es factible lograr una mayor articulación de los actores nacionales y sub-nacionales donde se dan innumerables ejemplos de cooperación horizontal a nivel de ciudades gemelas. Bajo estas premisas, avanzar en el proceso de integración regional supone superar la visión de la frontera como el último confín, para ser contemplada humana, económica y socialmente como espacio de oportunidades vinculado a estrategias de desarrollo y un nuevo sentido de soberanía. Vinculado a lo anterior y reforzando más el vigor que el espacio territorial ha tomado como lugar de interacción de múltiples actores, se ha producido un resurgimiento de la integración regional. Esta nueva forma de acción pública se expresa no sólo en lo comercial, sino también mediante la formulación de nuevas políticas dirigidas a estrechar los vínculos entre pueblos vecinos. Una clara expresión de esa nueva forma de potenciar la integración interestatal y ciudadana es lo que se conoce como “integración fronteriza”.

Más allá del amplio debate que existe sobre el concepto de integración fronteriza, un análisis adecuado del concepto es el que lo entiende como parte de un proceso de integración más amplio, que merece especial atención porque en el espacio fronterizo se amplifican y evidencian las dificultades mayores de la integración regional. En ese espacio también se expresan sus especificidades en distintas dimensiones: desigualdades entre economías próximas; problemas en el tránsito de personas y bienes; dificultades para compartir servicios; desaprovechamiento de recursos que en otros ámbitos son administrados comunitariamente; y, atracción y complementación de recursos humanos. En ese sentido Oliveros entiende que la integración fronteriza “*es el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto*” (Oliveros, 2002, p. 7)⁴. En esta perspectiva los actores locales son los que originan el proceso de integración y dan sentido al movimiento de políticas (“bottom-up”) (Koff, 2008).

En América Latina, la formulación e implementación de políticas públicas de integración fronteriza ha tenido características particulares que la diferencian de otros casos como el europeo. Una mirada de larga duración permite identificar dos grandes períodos históricos sobre las relaciones fronterizas en la región: el primero en el que predominaron enfoques de las fronteras como factor de tensión-conflicto, y el segundo, bastante reciente, que se inicia con las restauraciones democráticas sobrevinientes a las dictaduras militares en el cono sur en el último cuarto del siglo XX.

⁴ En A. Latina otros autores se han conceptualizado la integración fronteriza: Grimson (2001), Pérez del Castillo (1995) y Valenciano (1995).

El primer período se caracteriza por la prevalencia del conflicto interestatal y por un enfoque de las fronteras como espacio de tensión, de amenaza a la seguridad, e inclusive de posible limitación del ejercicio de la soberanía estatal. En este contexto, no había prácticamente ningún espacio para pensar en el diseño de políticas de integración fronteriza. En términos muy generales, esta etapa tiene antecedentes históricos en los albores del periodo de la colonización española y se extiende hasta el contexto de las transiciones democráticas de los años 80 del siglo pasado (esto último particularmente referido a los Estados del Cono Sur). Este período fue de alta inestabilidad política en una región conmovida por golpes de Estado, dictaduras militares, políticas exteriores de poder, fuertes rivalidades y tensiones entre gobiernos, y guerras originadas también en distintos casos por problemas de frontera (guerra del Pacífico entre Chile y Bolivia, conflicto Honduras – El Salvador o “guerra del futbol”, tensión y conflicto político diplomático por el canal de Beagle entre Chile y Argentina, guerra de las Malvinas, etc.). Dada esta realidad sumariamente mencionada, debe destacarse como elemento característico y destacado que el enfoque sobre las fronteras que prevaleció en los gobernantes y tomadores de decisiones de muchos países – principalmente en momentos de auge del militarismo - fue la matriz geopolítica. Esta matriz de análisis de las relaciones internacionales regionales privilegió los siguientes elementos: la percepción de las relaciones con los países vecinos como un “juego de suma cero”; propensión al desarrollo de políticas de corte nacionalista basadas en la visión del Estado vecino como un potencial enemigo; procesos de militarización de la toma de decisiones e implementación de las políticas de fronteras que se reflejaron en una activa participación de las Fuerzas Armadas; desarrollo de políticas de defensa nacional basadas en visiones estratégico militares inspiradas en esta matriz (geopolítica); como consecuencia de todo lo anterior, una hegemonía de la dimensión de la seguridad externa como problema militar sobre la visión de la cooperación y el desarrollo en la formulación de las políticas de frontera (Varas, 1988)⁵.

El segundo período se caracterizó fundamentalmente por el desarrollo creciente paulatino y consistente de políticas proactivas de integración fronteriza. Estas políticas se basaron en enfoques innovadores y modernos sobre las relaciones interestatales, dando lugar a concepciones de corte cooperativo con una visión de la frontera como un espacio público y territorial de integración de los pueblos de las naciones vecinas. Esta nueva “ola” de la integración fronteriza a nivel regional no fue uniforme, homogénea ni lineal⁶. Fue un proceso que asumió connotaciones más afirmativas en algunos grupos de países, destacándose entre ellos la experiencia de la comunidad andina (CAN) y del Mercusur⁷.

⁵ Existe una profusa producción bibliográfica en relación a la influencia de la geopolítica sobre las políticas exteriores regionales. Este enfoque recobró un importante auge en el período de los gobiernos autoritarios de los años 70` y 80`, particularmente del cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Los países la geopolítica tuvo mayor desarrollo fueron Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Algunos autores que se destacaron fueron: en Argentina, Loza (1981), Machicote (1973), Mastrorilli (1973). En Brasil, Castro (1976), Couto e Silva (1967) y Meira Mattos (1977) y en Uruguay: Quagliotti de Bellis (1976), Trías (1969; 1972). En el caso brasileño la influencia concreta de la geopolítica sobre la política exterior ha sido cuestionada por Miyamoto (1985) y Rótulo (1999).

⁶ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugó un rol activo tanto en la promoción del debate académico sobre la integración fronteriza a nivel regional como también en la evaluación de la implementación de esas políticas, fundamentalmente a final de los años 80` y durante los 90`. Al respecto ver Valenciano (1995).

⁷ Tanto la CAN como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han logrado concretar acciones visibles para el desarrollo de la integración fronteriza. Cabe citar el ejemplo del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trifinio, en cuyo marco se conformó una comisión de trabajo trinacional para

En referencia a este último, debe decirse que existen dos ámbitos institucionales en los que ha sido tratado el tema de la integración fronteriza: el mercosuriano propiamente dicho (ámbito multilateral) y el de las relaciones entre los distintos Estados miembros del bloque (ámbito bilateral).

En el ámbito mercosuriano (multilateral), se tomaron un conjunto de decisiones de creación institucional para el trabajo sobre la integración fronteriza. Primero, se creó en el Consejo Mercado Común (CMC) el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre integración fronteriza (GAHIF), siendo uno de sus objetivos principales la elaboración de un “Estatuto de las fronteras del Mercosur”, que aun no se ha podido concretar.⁸ Segundo, por decisión del CMC se creó el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), con el objetivo de dar participación a los gobiernos locales en los temas y problemas de frontera.⁹ El objetivo principal del FCCR es la promoción del diálogo y la cooperación entre los distintos actores sub-nacionales (municipales, provinciales, estatales y departamentales) de los Estados Parte. Este órgano propició un grado de participación mayor de los actores subnacionales en la integración regional. En este nuevo marco institucional se creó el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF)¹⁰. La lentitud en los avances de las negociaciones en el Mercosur ha sido un factor promotor del tratamiento de la integración fronteriza a nivel bilateral entre los Estados. A continuación se analizará la evolución de las políticas de integración fronteriza en el caso Uruguay y Brasil¹¹.

3. La frontera Uruguay Brasil

La República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil comparten una franja de frontera de 1067 km de extensión, desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay. De ese total, 320 km están constituidos por frontera seca, y el resto es frontera “húmeda”. Una característica de esta frontera es la inexistencia de accidentes geográficos u otras características espaciales que impidan la libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

La integración fronteriza entre Uruguay y Brasil se ha implementado fundamentalmente en dos ámbitos. Uno, el de las ciudades vecinas a ambos lados de la frontera (Rivera-Livramento, Artigas-Quaraí, Chuy-Chuí, Río Branco-Jaguarão). El otro, refiere a la Cuenca de la Laguna Merín. Las políticas implementadas en ambos ámbitos han tenido características diferentes fundamentalmente en los marcos institucionales y agenda de temas.

fomentar la integración de las fronteras de Honduras, El Salvador y Guatemala. Uno de sus logros más destacados ha sido el aumento de la participación de la sociedad civil mediante la conformación de las denominadas ATRIDEST, que vinculan a las organizaciones de la sociedad civil en temas educacionales (incluye la participación de agricultores, maestros, cooperativas, etc). Sobre la integración fronteriza de la CAN, ver entre otros, Ramírez (2008).

⁸ Creado por DEC. CMC N° 05/02.

⁹ Creado por DEC. CMC N°41/04. El mismo suprime a la Reunión Especializada de Municipios (REMI).

¹⁰ El GTIF fue creado en la VII reunión del FCCR-CN. Ver acta 01/08.

¹¹ La percepción de Brasil por sus vecinos latinoamericanos particularmente en el tema de las fronteras ha sido analizado por Hofmeister et al., 2007. Moreira (2007) ha analizado los desafíos de la relación con Uruguay y Silva (2009) ha realizado un extenso y detallado análisis de la evolución de las fronteras Uruguay Brasil con énfasis en las dimensiones institucionales.

La delimitación del espacio geográfico que incluye la frontera en ambos países fue realizado por el Acuerdo para el Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo en la frontera Brasil - Uruguay que estableció una faja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa faja es de 150 mil habitantes del lado uruguayo y 180 mil del lado brasileño, lo que totaliza un total de aproximadamente 350 mil habitantes¹². El establecimiento de dicha faja se extiende, del lado uruguayo, a los siguientes departamentos limítrofes con el Brasil: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. Del lado brasileño, incluye a los siguientes municipios linderos con Uruguay: Barra do Quaraí, Uruguaiana, Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Acegúá, Erval, Yaguarão, Santa Vitória do Palmar y Chuí. Por otro lado, la cuenca de la Laguna Merín es una extensa región con una superficie de 62.250 kilómetros cuadrados que incluye en Uruguay a los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, y parte de los de Lavalleja y Maldonado, con una superficie de 33.000 kilómetros cuadrados o 53% del total de la cuenca. La cooperación binacional en torno a la Laguna Merín tuvo su origen en intereses comunes de ambos países, como el aprovechamiento para la navegación y la necesidad de controlar el régimen de aguas¹³.

Recientemente, en el marco de la política de Integración Fronteriza que han formulado las autoridades del Ministerio de la Integración Nacional (MIN) de Brasil, se elaboró una tipología de las “interacciones transfronterizas” que pretende definir un tratamiento diferenciado, sectorial, y focalizado de la política pública según la clasificación enunciada. Dicha tipología fue creada por el Programa de Promoción del Desarrollo de la Faja de Frontera (PDFF) que forma parte de la política nacional de desarrollo regional concebida por el MIN. Dicho Ministerio trabaja coordinadamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Particularmente el caso de la integración fronteriza de Brasil con Uruguay es percibido desde los tomadores de decisión del primero como un caso “paradigmático”... *“a ser adaptado y seguido en las fronteras con los demás países”* (cf. Ministerio da Integración Nacional, Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2009, p.22).

De acuerdo a la tipología creada por dicho documento, se considera que el medio geográfico que mejor caracteriza una zona de frontera es el que está integrado o formado por “ciudades gemelas”. Este es el caso de la frontera con Uruguay (no son muchas las ciudades gemelas de Brasil con el resto de los países vecinos). Al mismo tiempo, también han sido tipologizadas las distintas modalidades de “interacción transfronteriza” que el gobierno de Brasil puede desarrollar con el resto de países vecinos. En particular, con Uruguay las interacciones se ubican en los dos valores más altos clasificados por la tipología, a saber el Capilar y el de Sinapsis¹⁴. El primero hace referencia a interacciones que pueden desarrollarse solamente a nivel local y que surgen de forma espontánea entre las poblaciones de los dos países fronterizos. Ese tipo de interacciones se presenta muchas veces en forma de redes difusas de relacionamiento entre las comunidades que resultan frecuentemente en modos de integración espontánea.

¹² Los datos demográficos mencionados fueron tomados del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay (2004) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2007. (cf. Silva, 2009).

¹³ Por otra parte, el Tratado de Límites firmado entre Uruguay y Brasil en 1851 había concedido los derechos de navegación en la Laguna Merín exclusivamente a Brasil, por lo que Uruguay tenía la pretensión de lograr compartir esos derechos.

¹⁴ Los otros tres tipos de interacción transfronteriza son: a) interacción tipo “margen”; b) interacción denominada “zona tapón” y c) interacción de tipo “frente” (cf. Ministerio da Integración Nacional, Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2009).

Existe un factor que debe ser destacado en este tipo de interacción: el Estado, con una baja intervención y con cierta ausencia a la hora de promover políticas de desarrollo, en particular en materia de obra pública de infraestructura de la integración (por ejemplo: la construcción de puentes binacionales). (En la Figura 1 se presenta el mapa que muestra la ubicación geográfica y en la Tabla 1, la tipología de las ciudades gemelas)

Figura 1: Mapa de las ciudades gemelas en la frontera Uruguay-Brasil



Fuente: Comité Binacional de Salud Santana do Livramento/Rivera, 2009

Tabla 1: Tipología de las ciudades-gemelas Uruguay-Brasil (1)

Ciudad uruguaya	Población	Ciudad brasileña	Población	Tipo de conexión	Tipo de Interacción Transfronteriza entre las ciudades	Tipo de Zona Fronteriza brasileña (2)
Bella Unión	13.187 hab.	Barra do Quaraí	3.776 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Artigas	41.687 hab.	Quaraí	22.552 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Rivera	64.426 hab.	Santana do Livramento	83.479 hab.	Frontera seca	Sináptica	Sináptica
Acegúa	1.493 hab.	Acegúa	4.138 hab.	Frontera Seca	Capilar	Capilar
Río Branco	13.456 hab.	Jaguarão	27.944 hab.	Puente	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Chuí	5.278 hab.	Frontera Seca	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Barra do Chuí	S/N	Frontera Seca	N/C	Capilar

Fuente: elaboración propia, con base en MIN (2009)

(1) Esta tipología fue realizada con base al PDFF (2009).

(2) No incluye una zonificación del territorio fronterizo uruguayo dado la misma no ha sido diseñada.

El segundo tipo de interacción transfronteriza (sinapsis), (ver tabla 1) se caracteriza por la presencia de un alto grado de intercambio entre las poblaciones fronterizas y además es impulsado por políticas públicas de integración promovidas activamente por los Estados vecinos.

4. Las políticas de integración fronteriza Uruguay Brasil

Desde el punto de vista del enfoque analítico, el proceso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil puede ser analizado teniendo en cuenta los aportes de la teoría de redes que han sido aplicados en el campo de la integración regional y de la gobernanza de modelos como el europeo (cf. Börzel, 1997). Dicho enfoque tiene implicancias normativas, en el sentido de que las políticas de integración fronteriza, debieran construirse desde el actor (local) (“bottom-up”) y no desde las instituciones (Koff, 2008). Sin embargo, no debe olvidarse que la estructura intergubernamental del modelo institucional adoptado a nivel bilateral resulta un atributo que complejiza la explicación sobre el desarrollo del proceso en sí, ya que dicho modelo también genera una demanda adicional de institucionalización¹⁵.

Metodológicamente se ha establecido el siguiente criterio para el análisis de las generaciones de política en materia de integración fronteriza: primero se realiza un análisis histórico-descriptivo, a partir de una subdivisión del período total en tres momentos temporales distintos. Segundo, se toman cinco dimensiones ordenadoras de las 3 (tres) generaciones de políticas de integración fronteriza que se han identificado, a saber: a) incidencia del contexto político; b) sistema institucional; c) estilo de gestión de las políticas públicas; d) agenda temática; y e) implementación de políticas.

A continuación se analizan las tres generaciones de políticas de la integración fronteriza entre Uruguay y Brasil. En el ítem 5 se tratan las de primera generación, en el 6 las de segunda generación y en el ítem 7 las de tercera generación.

5. Las políticas de integración fronteriza de primera generación

A continuación se analiza esta primera generación de políticas, organizada en torno a las cinco dimensiones seleccionadas para el análisis: contexto político, sistema institucional, estilo de gestión, agenda de temas e implementación de políticas.

5.1. Contexto político

Las políticas de primera generación de integración fronteriza Uruguay-Brasil se desarrollan principalmente durante el contexto del advenimiento de los gobiernos

¹⁵ Este documento constituye el primer avance de una investigación de más larga duración. En esta primera etapa se ha optado por identificar los enfoques más promisorios, entre los muchos posibles provenientes de las ciencias políticas y las relaciones internacionales. El enfoque analítico será objeto de trabajos de investigación posteriores. Koff (2008) presenta una buena base para este desarrollo, al plantear diversos enfoques sobre la relación entre el nuevo regionalismo y la integración fronteriza en A. Latina. En su visión el foco de la investigación deberá centrarse en los actores locales y no en las instituciones de integración más generales. Del punto de vista disciplinario, la reflexión sobre la integración fronteriza en A. Latina ha sido fragmentada y no de carácter interdisciplinario, a pesar de la naturaleza del propio objeto que se ubica “en la frontera” de diversas disciplinas. Se han producido análisis históricos, sociológicos, de geografía socio-económica, jurídicos y más recientemente comienzan a desarrollarse los provenientes de las ciencias políticas y las relaciones internacionales.

autoritarios del Cono Sur (O'Donnell, 1982). En el caso uruguayo, el gobierno autoritario se implantó en 1973 y finalizó con los comicios nacionales de 1984. En este contexto político, es que se desarrollaron las primeras acciones “fundacionales” en materia de integración fronteriza entre Uruguay- Brasil, si bien ya existían impulsos de trabajos técnicos relacionados a la integración fundamentalmente para la Laguna Merín.

En efecto, el período dictatorial tuvo varios elementos característicos. Primero, en el ámbito doméstico, la dictadura suprimió a los partidos políticos y a la sociedad civil organizada. Segundo, el desplazamiento de estos actores tuvo repercusión en el plano de la política exterior en diversos sentidos. Uno de ellos fue la falta de debate públicos sobre las orientaciones generales de la política internacional del país. Dicha ausencia incidió también en la concentración del poder en la toma de decisiones de la política exterior en las Fuerzas Armadas, con participación de segmentos civiles afines a la concepción militar de la política predominante en la época. La estructura de gobierno de la dictadura militar en Uruguay ha sido caracterizada como la de un sistema “tecnocrático-militar de tipo colegiado” (Gillespie, 1988). A ello debe agregarse el complejo rol que cumplió el Ministerio de Relaciones Exteriores en este proceso ya que luego de un primer período en que se implementaron “purgas” de funcionarios opositores al régimen, sobrevino un segundo período en que la Cancillería retomó su rol implementador de las políticas de la acción internacional (Pérez Antón, 2004). Sin embargo, no está claro a la fecha cuál fue concretamente ese rol, qué tipo de “división de tareas” hubo entre Fuerzas Armadas y Cancillería, y como consecuencia qué espacios de maniobra mantiene para generar algunas acciones de política internacional. Tercero, los temas que predominaron en la agenda de la política internacional del Uruguay fueron los vinculados con la Doctrina de la Seguridad Nacional, como por ejemplo el conflicto este-oeste, la búsqueda de una relación alineada con las posiciones geoestratégicas de Estados Unidos (Caetano, 1987) y otros temas vinculados a la seguridad, como el caso del Atlántico Sur (Rótulo, 1999). Cuarto, como consecuencia de lo anterior, se implementó una política internacional de fuerte ideologización, bajo perfil y por lo tanto carente de ideas y políticas de acción global en el plano internacional (Luján, 1993). Quinto, sin embargo la agenda de la cooperación regional no estuvo totalmente ausente, aunque su presencia adquirió ciertas características muy específicas. Se logró la implementación de políticas de cooperación y articulación “duras” en lo referente a la represión de los movimientos de oposición al status quo vigente (incluyendo la represión de sectores políticos-partidarios, particularmente de la izquierda- Partido Comunista y al Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros)- y también las organizaciones de la sociedad civil, entre ellos las organizaciones de trabajadores sindicales)¹⁶.

5.2. Sistema institucional centralizado¹⁷

El primer período de elaboración de las políticas de primera generación en materia de integración fronteriza Uruguay-Brasil fue “fundacional” del punto de vista institucional, porque es el período en que se firman los dos acuerdos bilaterales entre ambos Estados

¹⁶ La investigación en Uruguay sobre la política exterior de la dictadura se ha centrado en el tema de la cooperación para la represión entre los gobiernos autoritarios del Cono Sur y la violación de los derechos humanos. Al mismo tiempo, se ha avanzado poco en la investigación de aspectos más globales de la política internacional del período.

¹⁷ La organización de esta investigación, fundamentalmente en lo atinente a la evolución institucional fue facilitada por el exhaustivo trabajo de Silva (2009) tomado como referencia sobre este punto.

que serán el fundamento sobre el que se irán construyendo “a posteriori” las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas de corte integrador. Este movimiento se desarrolló en dos ámbitos diferentes: la frontera “seca” y la “húmeda”. Para el tratamiento de la primera, se firmó por los gobiernos de ambos países el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio (TACC) el 12/06/1975 en Rivera.

En ese ámbito se creó – en el marco del artículo III del Tratado - la Comisión General de Coordinación (CGC), con el objetivo de fortalecer la cooperación entre ambos países, analizar los asuntos de interés común y proponer a los respectivos Gobiernos las medidas que juzgara pertinentes. La Comisión era presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos gobiernos y posteriormente se constituyó en la máxima instancia para la revisión y examen de los temas bilaterales entre Brasil y Uruguay (cf. Achard, 1995; Silva, 2009). A pesar de este impulso institucionalista, la CGC nunca se reunió durante el período dictatorial, siendo convocada por primera vez en 1985, al inicio de la redemocratización política en ambos países.

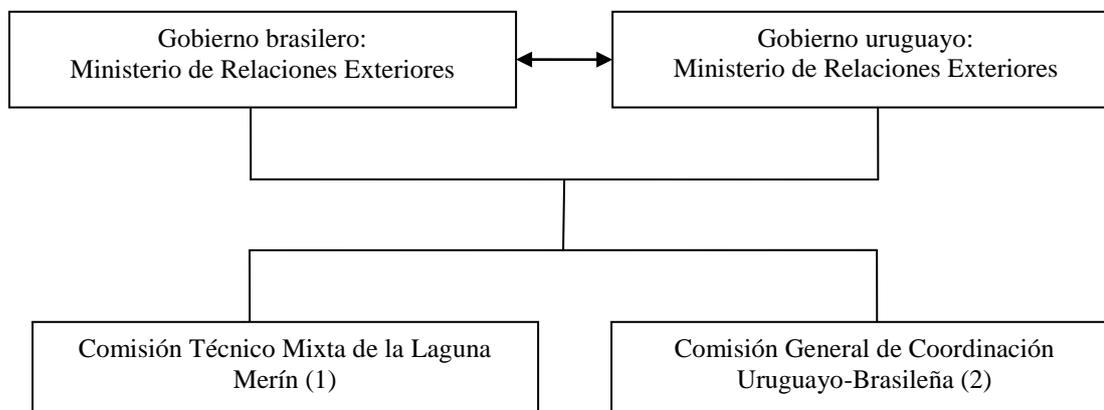
Las novedades institucionales más relevantes se dieron en el ámbito de la frontera “húmeda”, en que la firma en Brasilia del Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y/o Desarrollo de la Laguna Merín (TCADLAM) el 7/06/1977 constituyó su piedra angular y se originó por motivo de que en el TACC se previó en su artículo IV el compromiso de celebrar otro acuerdo para sistematizar las normas jurídicas existentes con el objetivo de impulsar el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín. El tratado se proponía ambiciosos objetivos para la mejora del nivel de vida de la población de la cuenca, incluyendo la industrialización, navegación, control de inundaciones, construcción de sistemas de riego y drenaje, aprovechamiento de los recursos minerales y el abastecimiento de agua con fines domésticos, urbanos e industriales. Dichos objetivos fueron asumidos por la CLM, que recibió un nuevo impulso al trabajo que venía desempeñando desde su creación en 1963. También se elaboró el reglamento de la CLM y se definió su integración con diez miembros (cinco de cada país) designados por los gobiernos respectivos. La CLM es de naturaleza intergubernamental, dependiendo en el caso uruguayo del Ministerio de Relaciones Exteriores, estando su sede en la ciudad de Treinta y Tres. En el caso brasileño, originalmente dependía también del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero muy recientemente pasó a depender del Ministerio de Integración Nacional (MIN).

Junto con la CLM, también en 1963 fue aprobado el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, en la órbita de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que propuso fomentar otras actividades económicas, entre las que se contaban la explotación de yacimientos calcáreos en el departamento de Treinta y Tres. Este proyecto, que tenía el objetivo de promover el desarrollo económico regional a ambos lados de la Laguna puede ser considerado como el primero de integración fronteriza entre Uruguay y Brasil¹⁸. En la figura 2 se presenta

¹⁸Los antecedentes de la CLM se remontan a comienzos del siglo XX, cuando comenzó a gestarse una institucionalidad bilateral específica para el aprovechamiento conjunto de la Cuenca de la Laguna Merín que data de 1909, año en que Uruguay y Brasil firmaron un acuerdo por el que se establecieron dos cosas: que ambos países compartirían los derechos de navegación de la Laguna Merín y el Río Yaguarón (hasta entonces un derecho exclusivo de Brasil) y ambos países tendrían plena soberanía sobre la mitad de las aguas que les correspondía, divididas por el criterio de la línea media. En 1915, el gobierno brasileño propuso al uruguayo realizar un estudio de factibilidad de la construcción de un canal de drenaje desde la Laguna Merín al Océano Atlántico, para regular los problemas que el régimen de aguas provocaba en

el diagrama del sistema institucional de la época para la implementación de las políticas fronterizas

Figura 2. Diagrama institucional para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de primera generación



Fuente: elaboración propia

Nota: (1) La Comisión Técnico Mixta de la Laguna Merín fue creada en 1963. (2) La Comisión General de Coordinación Uruguayo-Brasileña fue creada en 1975 y nunca se reunió durante el período del régimen autoritario.

5.3. Estilo de gestión de las políticas de integración fronteriza centralizado y excluyente

El estilo de gestión de las políticas públicas de primera generación de las fronteras Uruguay Brasil presentó las características que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, si bien la cooperación no estuvo ausente, se vio complejizada por la influencia de las percepciones provenientes de la geopolítica sobre los tomadores de decisiones, lo que terminó en cierta forma opacando y debilitando la intensidad que las relaciones transfronterizas pudieron haber asumido¹⁹. Particularmente en el caso uruguayo, dichas percepciones complejizaron dicho relacionamiento, generando ambigüedades y contradicciones, entre otras cosas por el hecho de que alimentaron una

ambos países. A inicios de los años 60, tanto Uruguay como Brasil presentaron, en forma independiente, solicitudes de apoyo al Fondo Especial para el Desarrollo de las Naciones Unidas para desarrollar las zonas de la Laguna Merín en los respectivos países. A partir de estos dos pedidos, Naciones Unidas propuso a los gobiernos realizar un esfuerzo conjunto que derivó en la firma de un acta en 1961 por la cual se comprometieron a crear la CLM, que finalmente fue constituida en 1963 junto con otra Comisión internacional para la construcción del puente sobre el Río Cuareim, entre Artigas y Quaraí (Achar, 1995). Hasta la creación de la CLM la frontera había sido tratado por los gobiernos de ambos países no como un tema de “integración”, sino como un problema de demarcación de los límites. En su primera etapa de trabajo, a la CLM le fueron asignadas tareas centradas en la realización de estudios técnicos, científicos, económicos y sociales. En ese marco, de 1965 a 1970, ejecutó un proyecto - ya mencionado- en el que se desarrollaron una serie de estudios hidrológicos, edafológicos, sociales y económicos sobre la cuenca. Con ello generó un inventario completo del stock de recursos de la zona, que dio lugar a recomendaciones a los gobiernos ribereños en materia de obras de riego y drenaje orientadas a promover la agricultura irrigada.

¹⁹ No está estudiada en el Uruguay la influencia concreta que tuvieron las doctrinas geopolíticas sobre la política exterior uruguayo. La producción geopolítica en el Uruguay tuvo cierto auge desde finales de los años 70' y principalmente durante el período de la dictadura militar. Se destacaron Quagliotti de Bellis (1976) y desde una perspectiva marxista, Trías (1969, 1972).

visión tanto en sectores de las FF.AA. como en técnicos que tenían a su cargo la implementación de las políticas, de que el “vecino fronterizo” presentaba ciertos riesgos de comportamientos “amenazantes” y de posible “expansionismo”. La visión ya clásica de esos años de que Brasil se comportaba en la región como un “gendarme regional” y/o como un país “sub-imperialista”, sin duda debe haber influenciado esas percepciones (Rótulo, 1999).

En segundo lugar, el enfoque de política predominante – particularmente en la CLM- fue el de un tipo de “desarrollismo autoritario”, en el que primó la preocupación por la temática de la modernización y el desarrollo regionales, basada en un modelo de gestión autoritario y centralizador.

En tercer lugar, en función de lo anterior se constata que el estilo de gestión privilegió el rol de los gobiernos centrales, en detrimento de otros actores: gobiernos locales y de la sociedad civil organizada. Lo primero se entiende por las características centralizadoras del régimen militar y lo segundo por el hecho de que el sistema de represión instaurado cerró prácticamente todos los espacios de participación sociales. En el primer aspecto, hubo un claro predominio del gobierno central sobre los gobiernos departamentales, ya que estos últimos no poseían ninguna representación en la CLM. Para atender al segundo aspecto, por las propias características políticas del régimen autoritario (1973-1985), no existían mecanismos de participación de la sociedad civil.

En cuarto lugar, debe destacarse el rol que jugó el sector empresarial arrocero, que tuvo una importante influencia en la visión gubernamental sobre la cuenca de la Laguna Merín y también en las acciones gubernamentales ejecutadas. Ese sector empresarial también tuvo un papel importante en la conformación de la visión desarrollista-productivista que impulsó las propuestas de la CLM y de las acciones que el gobierno militar definió como prioritarias luego de la creación de la CLM: ampliación del canal Andreoni y construcción de la represa de India Muerta. Estas obras favorecieron directamente al cultivo de arroz, lo que coincidió con la implementación de políticas de promoción de exportaciones no tradicionales en los años 70 que resultaron en el surgimiento de nuevos rubros de exportación, entre ellos el arroz.

Quinto y finalmente, el talón de Aquiles que marcó las políticas de integración fronteriza de este período fue que, como consecuencia de los elementos anteriormente reseñados, los resultados fueron los siguientes: a) “encapsulamiento” del gobierno que terminó frustrando un proceso de integración fronteriza real y b) elaboración de una estructura institucional fundacional que permaneció “vaciada” de contenidos realmente integradores. Tal vez el factor que explica dicha frustración integracionista fue la ausencia de apertura política a las demandas de las redes sociales locales transfronterizas que posteriormente ya en el período de la redemocratización se transformarían en el motor principal de un proceso mucho más fecundo.

5.4. Agenda: desarrollismo-productivista y construcción de obra pública

La orientación/enfoque de las políticas de integración fronteriza de primera generación se basó en un desarrollismo de corte productivista basado en dos ideas: la centralidad de los aspectos productivos y tecnológicos en el proceso de desarrollo, y de la construcción de infraestructura como uno de los principales mecanismos para promover el crecimiento de la producción y, por lo tanto, promover el desarrollo.

Este enfoque se expresó claramente en los propios objetivos de la CLM, entre los que se mencionaba la elevación del nivel de vida de la población (entendida principalmente como el mejoramiento de los ingresos), la industrialización, la navegación, el control de inundaciones, la construcción de sistemas de riego y drenaje, el aprovechamiento de los recursos minerales y el abastecimiento de agua.

En el período mencionado, los temas ambientales no formaron parte de la agenda de la CLM. En parte, esto se debe a que los temas medioambientales no se encontraban en la agenda internacional en los años 60, y recién irrumpieron a partir de los años 70 aunque ocupando un lugar marginal. Por esto, no existe ninguna mención a la consideración de la dimensión ambiental en el Acta de creación de la CLM, ni en el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales de la Cuenca de la Laguna Merín, ni en el Estatuto de la CLM.

5.5. Implementación autónoma y (des-integrada) de políticas

La implementación de las políticas de integración fronteriza fue autónoma y “des-integrada” en el sentido de que-, por falta de una política de fronteras de corte realmente integrador-, cada gobierno ejecutó acciones de forma independiente e inclusive descoordinada, en su respectiva jurisdicción territorial. En el caso de Uruguay, dichas acciones consistieron principalmente en obras de riego y de drenaje para desecar áreas de bañado, que se visualizaban como tierras improductivas para ser incorporadas a la producción agropecuaria.

En efecto, durante los primeros años del funcionamiento de la CLM, las acciones ejecutadas de parte del gobierno uruguayo consistieron en la ampliación del canal Andreoni, la construcción de la represa de India Muerta, la electrificación de sistemas de riego y el mejoramiento de carreteras²⁰. La ampliación del canal Andreoni permitió drenar una enorme cantidad de agua dulce de la cuenca de los bañados que anteriormente desembocaban en la Laguna Merín, hacia el océano Atlántico. Esto tuvo efectos positivos sobre el aprovechamiento de tierras para el cultivo de arroz, pero al mismo tiempo provocó graves impactos ambientales sobre el balneario La Coronilla. Mientras tanto, la construcción de la represa de India Muerta --que consistió en el represamiento del arroyo India Muerta para generar un lago artificial de unas 3.500 hectáreas—finalizó en 1983, y sirvió como fuente para el riego de unas 10.000 hectáreas de cultivo de arroz en la región²¹.

²⁰A finales del siglo XIX, se había construido un canal a partir de concesión gubernamental del año 1895 al Ingeniero Luis Andreoni (inmigrante italiano que fue responsable de varias obras importantes en Montevideo, como el Hospital Italiano y el Club Uruguay), la cual autorizaba la desecación de bañados en la zona de La Coronilla (Rocha). Esto llevó a la construcción de dos canales, uno de los cuales unió el bañado de Santa Teresa hasta el bañado de San Miguel, y otro en el bañado de las Maravillas. En la década del 30, los canales originales fueron extendidos, construyéndose lo que se conoce actualmente como el Canal No. 1, que termina en el río San Luis. Posteriormente, a finales de los 50, se ejecutó un emprendimiento privado en La Coronilla que pretendía la obtención de sal a partir del agua de mar, lo cual implicó la extensión del canal Andreoni hasta el océano Atlántico a la altura de La Coronilla.

²¹ El sistema de riego construido en torno a la represa de India Muerta ha sido administrado por la empresa Comisaco S.A., propiedad de las empresas arroceras SAMAN S.A. y COOPAR . Informaciones extraídas de <http://www.coopar.com.uy/empresas.html>

6. Las políticas de integración fronteriza de segunda generación

Al igual que para el período anterior, el análisis de estas políticas se presenta organizada en torno a : contexto político, sistema institucional, estilo de gestión, agenda de temas e implementación de políticas.

6.1. Contexto político

El proceso de restauración democrática en Uruguay a partir de 1985 (Gillespie,1988) produjo cambios en las orientaciones de la política internacional del país en general, así como en algunos de sus vectores principales en el gobierno presidido por el Dr. Sanguinetti (Partido Colorado). Uno de los ejes principales de cambio fue el de la política de integración regional, en que se destacaron la renegociación de los acuerdos comerciales con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC), y la participación de Uruguay como observador en el proceso de integración bilateral que comenzó a gestarse entre Argentina y Brasil, proceso en que el país sólo firmó inicialmente uno de los 14 acuerdos de integración: el de Transporte Terrestre (No. 14) (cf. Luján, 1992). En materia de integración fronteriza con Brasil, si bien el tema ocupó un lugar poco destacado en la agenda bilateral, se crearon las bases institucionales para la implementación de las políticas públicas sobre ese tema.

Fue recién en el período de consolidación democrática en que Presidente el Dr. Alberto Lacalle (Partido Nacional) - a partir de 1990- que la experiencia de la integración fronteriza Uruguay-Brasil pasó a ocupar un lugar de mayor destaque en el conjunto de la agenda bilateral. Esto se dio fundamentalmente por la acción de los Comités de Frontera que, aunque habían sido creados con anterioridad, adquirieron una mayor dinámica en buena medida porque la participación local adquirió un relieve político que no había conocido antecedentes hasta la fecha. Sin embargo, este impulso integrador no fue sustentable en el mediano plazo, y a finales del gobierno del Partido Nacional blanco (1994) - y más aún durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti (1996-2000) y el del Dr. Jorge Batlle (2000-2005)- , la experiencia integradora entró en un ciclo de declive, que se transformó en crisis y finalmente en parálisis administrativa (Achard, 1995; Pérez del Castillo, 1995).

Este declive del proceso de integración fronteriza comenzó su reversión a partir de 2002, también durante la administración Batlle, mediante la creación de una nueva política para la integración fronteriza. En síntesis, las políticas de integración fronteriza de segunda generación coinciden con un período de transición democrática en el que se producen cambios en la concepción de frontera, así como la política exterior hacia la región en general.

6.2. La incorporación del componente local en el sistema institucional

En este período, se evidenció un cambio sustantivo en la ingeniería institucional para la elaboración de políticas públicas de integración. Prueba de ello fue la efectiva instalación de la Comisión General de Coordinación (CGC), lo que originó una nueva estructura institucional bilateral. La CGC (ver comentario en punto 5.2. ut supra) solo fue formalizada el 14/08/1985 y su primera reunión se celebró en marzo de 1986. En ella fueron tratados otros temas institucionales como el establecimiento de la

reglamentación interna de su funcionamiento y de las subcomisiones que actuarían en su órbita. Su segunda reunión fue en 1986 y no volvió a hacerlo hasta 1996. En el ámbito de la CGC, fue establecida la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas, transformada en Comisión en 1991 (CDCZF), con el objetivo de analizar las posibilidades de cooperación en integración física, complementación económica y desarrollo social. Merece particularmente la atención el hecho que en su primera reunión, la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas analizaría y presentaría las formas más convenientes y viables para la administración de los programas de desarrollo en las zonas de frontera. En caso de ser necesario, propondría las medidas de orden legal a ser adoptadas por cada país para implementar las políticas en materia de integración fronteriza. Además, tenía a su cargo la identificación de las fuentes de asistencia técnica y financiera necesarias para la implementación de sus programas.

La reunión más importante de la Subcomisión para el Desarrollo Fronterizo fue la tercera, realizada en diciembre de 1989, ya que en ella se decidió la creación de los Comités de Frontera (CF).²² Los CF fueron pensados como verdaderos foros para el tratamiento de los diversos temas de interés para las poblaciones locales. Sus objetivos fueron promover el desarrollo socio-económico regional, fomentar la coordinación con los decisores sobre temas locales y facilitar la circulación de personas, mercaderías y vehículos. Sus decisiones eran adoptadas por consenso de sus presidentes, tenían carácter de recomendaciones, y eran transmitidas a las respectivas cancillerías. Su instalación constituye un hito relevante en el desarrollo institucional de la integración fronteriza y se ubican en las “ciudades-gemelas” de la frontera Uruguay Brasil. Los primeros CF fueron creados en 1989 en: Chuy/Chuí; Río Branco/Yaguarón y Rivera/Santana do Livramento. Luego, dado el éxito de los primeros, se agregó otro en Artigas-Quaraí. Y por último, los dos últimos CF creados fueron los de Bella Unión/Barra do Quaraí y Aceguá/Aceguá en 1995²³.

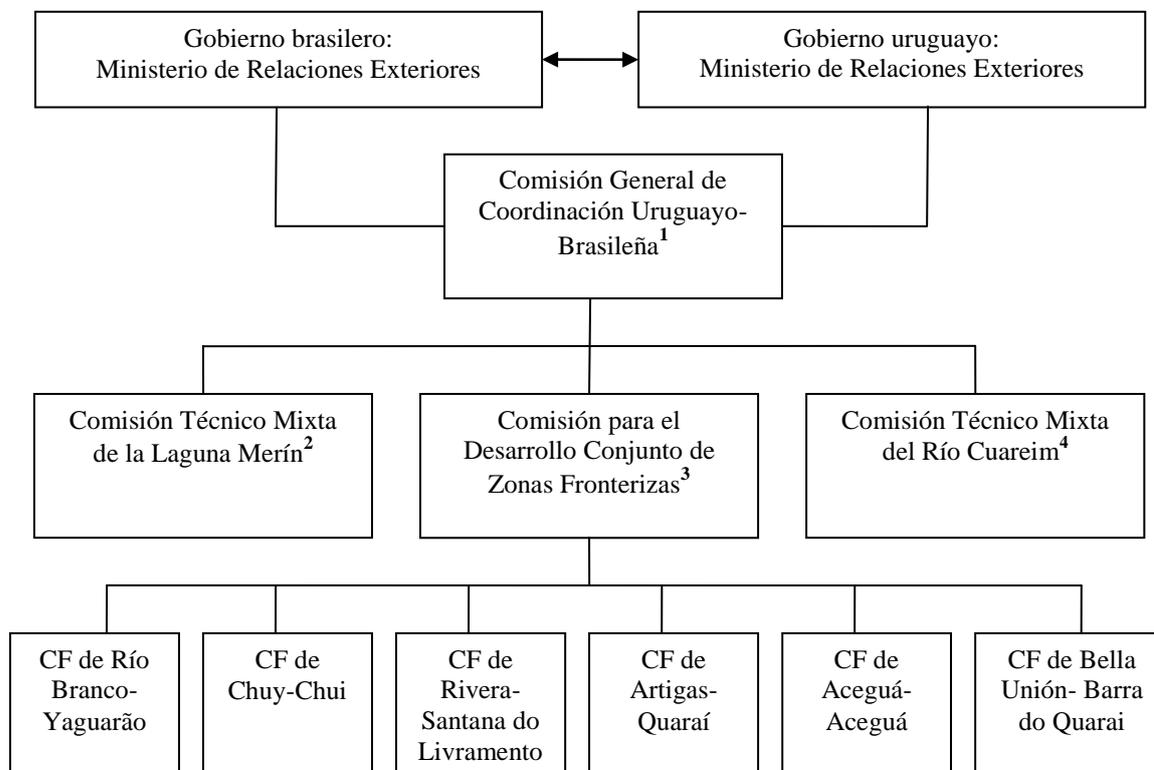
En el marco de la Subcomisión, se tomó otra importante resolución, que fue la creación del estatuto de funcionamiento de la Comisión Técnico Mixta Uruguayo Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (CTMDCRC) en 1993, en el marco del ya aprobado Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim, firmado en 1991 (Achard, 1995). A diferencia de la Comisión Mixta de la Cuenca de la Laguna Merín, la CTMDCRC fue concebida para atender una más amplia gama de temas, incluyendo no solamente cuestiones relativas a la construcción de infraestructura de aguas, sino también temas ambientales, como el control de la contaminación de aguas y la evolución de la biodiversidad, la creación de áreas protegidas, la recuperación y limpieza de las márgenes de los ríos, acciones de combate a los efectos de las sequías, el control de la extracción de arena de los lechos de los ríos, y el establecimiento de contactos con el proyecto del Sistema Acuífero Guaraní. En la figura 3 se presenta el diagrama de las

²² El primer Comité de Frontera en América Latina fue instalado entre las ciudades de Foz de Iguazú y Presidente Stroessner (actual Ciudad del Este) en el año 1978. Los CF tuvieron una amplia difusión entre varios países de A. Latina, como por ejemplo, Brasil-Paraguay, Argentina-Brasil, Perú-Ecuador, Chile-Bolivia, entre otros casos.

²³ El primer CF en A. Latina fue ubicado en las ciudades de Foz de Iguazú y Presidente Stroessner (actual Ciudad del Este) en el año 1978.

instituciones creadas para la formulación de políticas de integración fronteriza de segunda generación.

Figura 3. Diagrama institucional para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de segunda generación



Fuente: elaboración propia

Notas: ¹ La Comisión General de Coordinación Uruguayo – Brasileña fue creada en el Tratado de 1975 e instalada en 1985. ² La Comisión Técnico Mixta de la Laguna Merín fue creada en 1963. ³ En 1985 se creó la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas, la cual se transformó en Comisión por medio de notas reversales en setiembre de 1991. ⁴ La Comisión Técnico Mixta del Río Cuareim fue creada en 1993.

6.3. Estilo con predominio (descoordinado) del poder central sobre el poder local y participación social

El estilo de gestión de la integración fronteriza Uruguay Brasil durante la segunda generación de políticas se caracterizó, en primer lugar, por la preeminencia en la toma de decisiones del poder ejecutivo central (tanto en el caso uruguayo como brasileño), en detrimento de las administraciones locales. Indicadores de esta preeminencia fueron el hecho de que los CFs eran convocados por los Consulados; que los temas tratados precisaban de aprobación del Presidente del CF para ser elevados a las Cancillerías; y por último, que la agenda a tratarse era pre-elaborada por las Cancillerías.

En segundo lugar, el período de las políticas de segunda generación se caracterizó por un fuerte aumento de la participación de la sociedad civil local, que a través de sus organizaciones gremiales, empresariales, de trabajadores, de la educación, ONGs, etc. se transformó en el “motor” del proceso de integración, asumiendo el rol de protagonista del proceso como demandante de soluciones a los problemas locales.

En tercer lugar, no existía una instancia institucional de coordinación/ articulación entre el poder local (centrado en los CFs) y los distintos ministerios de la administración central que facilitase su interrelación para la solución de los problemas planteados.

En cuarto lugar, el sistema de gestión se estructuró de forma mixta, con un predominio decisional “top-down”, pero también con un componente “bottom-up”, ya que del trabajo de los CFs podían surgir “nuevos temas” que se “elevaban” para su tratamiento a través de las Cancillerías. Esta última modalidad no estaba previsto en el diseño original y se dio como resultado de la propia dinámica generada por las demandas locales, que fueron en aumento.

6.4. Gestión “semi-regulada” de una agenda amplia y heterogénea

Con el advenimiento de los procesos de transición y restauración democrática en el Cono Sur de América Latina, también se produjeron cambios en la concepción y enfoque de determinadas políticas. Una de ellas fue la referente a las fronteras. Tanto en el caso de Brasil como en el de Uruguay, en este período se abandonaron definitivamente las visiones geopolíticas de contenido altamente soberanista del Estado, y se desarrollaron nuevos conceptos de la frontera, que pasó a ser percibida como un espacio territorial de encuentro y convergencia entre los pueblos y comunidades vecinas. La agenda de la integración fronteriza en este período también se vio afectada en dos sentidos: la forma en que fue gestionada y los temas que incluyó.

En primer lugar, se diseñó un modelo de gestión de la agenda “semi-regulado”. Si en un primer momento hubo una intención de regular la agenda por parte de las autoridades del gobierno central, la propia dinámica del proceso llevó a que la misma terminara en una especie de “semi-regulación”. Ello debido a que el control inicial, que se pretendía mantener desde el Poder Ejecutivo- representado por las Cancillerías- , fue derivando en un aumento creciente del poder de los actores locales para influir en los temas que pasaron a formar parte de la agenda. Esta situación “intermedia” se caracterizó por el mantenimiento de elementos reguladores, tal como fueron diseñados en su origen. En efecto, como fue mencionado antes, el reglamento de funcionamiento de los Comités de Frontera estableció que funcionarían bajo la jurisdicción de las oficinas consulares, que se reunirían a partir de la convocatoria de dichas oficinas, que funcionarían bajo su presidencia, y que la agenda sería previamente elaborada por las oficinas consulares. Con el correr del tiempo y por la propia dinámica del proceso, los actores locales pasaron a aumentar su poder de agenda, y por lo tanto agregando asuntos a los que eran previamente pautados.

En segundo lugar, la agenda – si comparada con el período anterior – se vio ampliada de forma substantiva, asumiendo una marcada heterogeneidad. Hubo dos tipos de cambios: la inclusión de temas nuevos, y cambios en la prioridad relativa de los diferentes temas. Los agenda elaborada entre 1990 y 1994²⁴ fueron: salud; saneamiento y medio ambiente; aduana; bomberos; transporte; reciclaje de basura; tráfico fronterizo; seguridad pública; desarrollo urbanístico; educación; desarrollo regional; aeropuertos; intercambio de materiales de construcción; comunicaciones telefónicas y energía (cf. Achard, 1995).

²⁴ El período 1990-1994 es el de mayor activismo y el que recibió más atención en la investigación del tema.

En tercer lugar, el tema del medio ambiente merece algunas observaciones particulares. Se lo incluyó luego de un período autoritario en que no había tenido ningún tipo de tratamiento; ocupó un lugar de destaque por dos tipos de factores: “domésticos”, debido al impacto de los procesos de redemocratización y “sistémicos”, por el hecho de que dicho tema pasó a integrar la agenda global en los años 80 y 90. Cabe agregar que también existió un subtema ambiental en las relaciones bilaterales, como fue el de la presunta contaminación ambiental transfronteriza (lluvia ácida) generada sobre Uruguay por la usina termoeléctrica (a carbón) brasileña de Candiota, ubicada a 40 kms. de la frontera. Este tema que hizo parte de la “agenda negativa” fue exitosamente resuelto por la acción de los gobiernos de ambos países, mediante la implementación de un monitoreo conjunto, del cual finalmente resultó la inexistencia de polución ambiental (cf. Rótulo, 2004, 2006; Rótulo, D. & Puppim de Oliveira, 2008)²⁵. En cuarto lugar, cabe destacar que el tema de salud fue el planteado con mayor frecuencia en los CF (12 en 41). Si sumados, los temas de salud, saneamiento y medio ambiente representaban casi el 50% del total de la agenda (20 en 41), lo que indica la relevancia que tomaron en el período 1990-1994 (cf. Achard, 1995, p. 308). En quinto lugar, la conformación de la agenda de las políticas de segunda generación estuvo signado por dos características ya reseñadas: aumento (cantidad) significativo de temas a ser resueltos y heterogeneidad (tipo) de temas a ser resueltos. Ambos problemas quedan de manifiesto ante la mera enunciación de los asuntos tratados en los CF²⁶. La interacción de estas dos variables generó un problema de eficacia en la implementación que será tratado a continuación.

6.5. Implementación descoordinada e ineficaz

La experiencia de los CF fue objeto de múltiples evaluaciones (oficiales y de organismos internacionales como PNUD y BID-INTAL), centradas principalmente en la eficiencia de la implementación²⁷. Con base en ellas, pueden extraerse las siguientes conclusiones.

Primero, no hubo una planificación estratégica de coordinación en cuanto al funcionamiento de los CF. Como consecuencia de ello, se produjeron dos fenómenos relacionados: la frecuencia de reuniones fue muy variada y no fue uniforme entre los distintos CF. En efecto, la frecuencia fue irregular, - existiendo una variación

²⁵ El tema de Candiota fue sistemáticamente planteado por delegaciones uruguayas en dos ámbitos de la institucionalidad de la integración. Uno, el de los CF. Otro, en el marco de la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de Zonas Fronterizas, como fue el caso de la III Reunión realizada en Brasilia en diciembre de 1989.

²⁶ Una evaluación detallada de los temas tratados en los CF se encuentra en Achard (1995) y complementariamente, Pérez del Castillo (1995). Los mismos problemas de exceso y heterogeneidad temáticos quedaron de manifiesto en la Subcomisión de Desarrollo que en su primera reunión de 1985 recibió el planteo de los siguientes: comercio, turismo, tránsito de personas y vehículos, sistema de asistencia social y utilización de mano de obra, transporte, servicios de comunicaciones, sistema de energía eléctrica, irrigación y drenaje, desarrollo social, etc.

²⁷ En términos de políticas públicas existe un debate sobre las diferencias conceptuales entre eficacia y eficiencia de una política. Más allá de las diferentes posiciones defendidas por diversos autores, existe cierto consenso en definir la eficacia como una instancia posterior- aunque vinculada directamente e influenciada por- el proceso de implementación. Como consecuencia, la idea de que un proceso de implementación exitoso, debe resultar necesariamente eficaz, entendido esto último como la capacidad de la política de poder alcanzar las metas y objetivos que se propuso. En cambio la eficiencia refiere al aspecto de los resultados de políticas, relacionados con la capacidad de un sistema de resolver los problemas de agenda que se le plantean (cf. Grindle, 1997). La evaluación más citada y difundida referida a la eficiencia de los CF es la de Achard (1995).

importante en el número total de reuniones por año²⁸. La distribución de reuniones/año (incluyendo todos los CF evaluados) fue la siguiente: 9 reuniones en el año 1990; 4 en 1991; 5 en 1992; 1, en 1993; y 4 en 1994. La cantidad de reuniones realizada por cada CF en el período 1990-1994 no fue uniforme, habiendo una variación significativa entre cada uno de ellos. El CF que más se reunió fue el de Artigas-Quaraí (8 veces), seguido por el de Río Branco-Yaguarón (6 veces), el de Rivera-Livramento (5 veces) y el de Chuy-Chuí (4 reuniones).

Segundo, la eficacia de los CF en el período analizado fue muy baja (eficacia entendida como la capacidad de un sistema institucional de política pública de resolver los problemas de agenda que le son planteados, ver nota 26). En este sentido, los datos son elocuentes. Si se toman los temas planteados y la implementación de “soluciones” discriminados por CF, los resultados fueron los siguientes. El más ineficaz fue el CF de Artigas-Quaraí, que no resolvió ninguno de los 8 temas planteados en su agenda. En segundo lugar (compartido), se ubican Rivera-Livramento y Río Branco-Yaguarón, que de 10 temas tratados, resolvieron 2; y por último, el CF de Chuy-Chuí fue el más ineficaz, ya que de 13 temas resolvió 3 (cf. Achard, 1995)²⁹. Por otro lado, reforzando lo anterior, si se toman los datos totales de los cuatro CF evaluados, los resultados son que de 41 temas tratados, resolvieron 7 (que representa el 17%).

Tercero, el “activismo” de los CF fue descendiendo paulatinamente con el paso del tiempo. Las reuniones se fueron realizando cada vez con menor frecuencia, y perdieron el impulso de trabajo inicial. Las últimas reuniones de los CF se produjeron entre 1994 y 1998, y después permanecieron totalmente inactivos (Silva, 2009)³⁰.

El otro problema que enfrentaron los CF para la implementación de sus políticas fue el déficit de coordinación entre la instancia local y de la administración central. Este problema se transformó en un obstáculo que, no pudiendo ser superado, terminó prácticamente eliminando su posibilidad de éxito.

7. Las políticas de integración fronteriza de tercera generación

A continuación, se analiza el desarrollo de las políticas de integración fronteriza Uruguay Brasil de tercera generación, que se inician a en los primeros años del siglo XXI y cuyo desarrollo se está procesando en la actualidad.

7.1. Contexto político

El contexto político en el que se procesan las políticas de integración fronteriza de tercera generación se caracteriza, por un lado, por las nuevas responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, procurando y promoviendo el desarrollo de sus comunidades. Ello ha contribuido a introducir la perspectiva de los territorios en la construcción de la integración regional. Por otro lado, las dificultades que enfrenta actualmente el proceso -que entre otras cosas revela profundas asimetrías estructurales y

²⁸ La evaluación de Achard incluye 4 de los 6 CF creados: Rivera-Livramento; Artigas-Quaraí; Río Branco-Yaguarón y Chuy-Chuí y abarca el período 1990-1994.

²⁹ La evaluación anterior, basada en Achard (1995) presenta un problema metodológico: no se conoce la naturaleza/complejidad de los temas tratados por los CF. La inclusión de esa dimensión podría incidir en las evaluaciones de la eficiencia de los distintos CF.

³⁰ Los CF retomarían sus actividades en 2004 con fuertes cuestionamientos a la razón de ser de su “nueva” vigencia, ya en pleno período de desarrollo de las políticas de tercera generación.

la necesidad de implementar complementariedades - ubica a las instancias locales³¹ como particularmente aptas para articular políticas de frontera, estabilizando diversos tipos de tensiones y proponiendo una “agenda positiva” de integración. El escenario actual de la cooperación transfronteriza presenta una nueva realidad. La normativa vigente otorgaba competencia exclusiva a los Estados Nacionales en dicha temática, mientras que la actual configuración de la cooperación transfronteriza revela un incremento en la participación internacional de los gobiernos sub-nacionales.

Las políticas públicas de integración fronteriza de tercera generación pasaron por dos subperíodos claramente diferenciados. El primero de ellos- de 2002 a 2005- es coincidente con el gobierno de orientación liberal del Dr. Jorge Batlle (Partido Colorado) en Uruguay, y el inicio del gobierno del presidente Lula da Silva en Brasil. En ese primer momento, se retomó la preocupación por revitalizar las políticas de integración fronteriza a la luz de lo que se denominó la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (NACDF), instituida a partir de 2002 por acuerdo de ambos gobiernos. En este momento se diseñó una nueva institucionalidad adecuada a los nuevos desafíos con el objetivo de evitar los errores de las experiencias de las políticas de segunda generación (punto 6). El segundo subperíodo, de 2005 a la fecha, estuvo marcado por una aproximación mayor entre los gobierno Lula y el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (Frente Amplio) que marca la llegada poder del primer gobierno de izquierda en la historia uruguaya. En ese contexto se produce en Uruguay, un cambio de orientación en las visiones prevalecientes hasta la época sobre los contenidos y objetivos de la integración regional, que fomenta el desarrollo de una agenda bilateral con Brasil de mayor volumen político en la que la integración fronteriza adquiere un lugar de mayor destaque en dicha agenda. Este nuevo énfasis en la integración regional estuvo dado por el abandono de parte de ambos gobiernos de una visión “comercialista” de la integración regional por otra más moderna, que incluyó otros temas en la agenda de la integración como energía e infraestructura, Esta nueva agenda es consistente con la idea de un Estado que pasa a ejercer un nuevo rol estratégico como promotor del desarrollo (cf. Soares de Lima & Coutinho, 2006). Este nuevo contexto alentó la producción de una serie de cambios en las políticas en todas sus dimensiones; objetivos, sistema institucional, estilo de gestión, tratamiento de la agenda e implementación.

7.2. Diseño de una nueva institucionalidad para mejorar la eficacia

El modelo institucional creado para tratar los asuntos de la NACDF, fue definido en un documento titulado “Elementos para una Política Conjunta em Matéria Fronteira”, presentado en febrero de 2002 por el gobierno uruguayo al gobierno brasileño en que se establecían las bases programáticas e institucionales de lo que luego pasó a denominarse como Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasileño- Uruguayo (NACD), instituída en abril de 2002. En materia institucional el establecimiento de la NACD se basaba en un diagnóstico de los problemas de la experiencia anterior en que se destacaban: la imprecisión de algunos de las competencias de los órganos de la integración fronteriza; la superposición de competencias; la falta de convocatoria de

³¹ Hernández, Jiménez y Picón (2006) han destacado que el papel de los gobiernos locales en Latinoamérica es cada vez mas importante, pues requiere involucrar a todos los sectores de la sociedad hacia un nivel de concientización de su cercanía al país vecino, de manera que se reconozcan y valoren los aspectos culturales, económicos y sociales de interés mutuo, como elemento potenciador de resultados exitosos de cooperación transfronteriza.

esos órganos en los últimos años; y responde a una demanda de canalización de demandas locales, ya que esas “*demandas de las zonas fronterizas estaban siendo canalizadas por vías diversas y de forma inorgánica*” (cf. op. cit., Silva, 2009)

El sistema institucional que se diseñó con base en ese diagnóstico pretendía: incorporar una mayor participación de los actores locales (públicos y privados) y mejorar las capacidades institucionales para la implementación de políticas. Para ello se crearon las siguientes instancias institucionales (todas ellas intergubernamentales): Reuniones de Alto Nivel (RAN) de la NACDF y los Grupos de Trabajo (GT). En las primeras se estableció la participación de los Vice cancilleres y constituyen una especie de plenario, al que se “elevan” los temas tratados en los GT. Con la creación de las RAN se pretendió un cambio cualitativo dada la sustitución de las meras recomendaciones que emitían los CT por la participación de representantes del Ejecutivo central que tienen mayor capacidad decisoria y de articulación con las demandas locales. Ese fortalecimiento se dio en primer lugar, tanto en Brasil (incorporando el nivel federal en la toma de decisiones) como en Uruguay (incorporando el Poder Ejecutivo central). Y en segundo lugar, mediante la mayor participación de los actores subnacionales³². Como segundo mecanismo institucional de trabajo fueron creados los GT y se crearon cuatro: GT de Salud, de Medio Ambiente y Saneamiento, de Cooperación Policial y Judicial y el GT de Desarrollo Integrado. Este último, dividido en dos grupos, el de Educación y Formación Profesional y el de Prestación de Servicios³³ (cf. Silva, 2009, Scheiner, 2007). De forma paralela, fue creado el Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera (CBS), el 11 y 12 de octubre del 2008, con el fin de elaborar políticas públicas de salud integrando a ambas comunidades limítrofes. A su vez, dicho Comité estableció como objetivo principal la participación de la sociedad civil organizada en la conducción e implementación de las políticas públicas en materia de salud, como también en la discusión e instrumentación de proyectos sanitarios para la frontera. El Comité está organizado por una Mesa Coordinadora integrada por 4 miembros de Brasil y 4 miembros de Uruguay, y por el plenario conformado por 28 miembros, entre ellos representantes de entidades públicas y privadas y miembros de la sociedad civil organizada. Actualmente, el CBS distribuye su tarea en cinco subcomisiones: la de drogas, la subcomisión de Accidentes de Tránsito, la subcomisión de ITS/VIH/SIDA, la encargada de la vigilancia epidemiológica y sanitaria, y la subcomisión de alerta sanitaria regional. Un avance sustancial logrado por la CBS es la firma de un ajuste complementario sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la prestación de servicios de salud, firmado por los Ministros de Salud y refrendado por las comisiones de salud de los respectivos parlamentos de ambos países³⁴. En la figura 4 se presenta el diagrama de la institucionalidad de la NACDF.

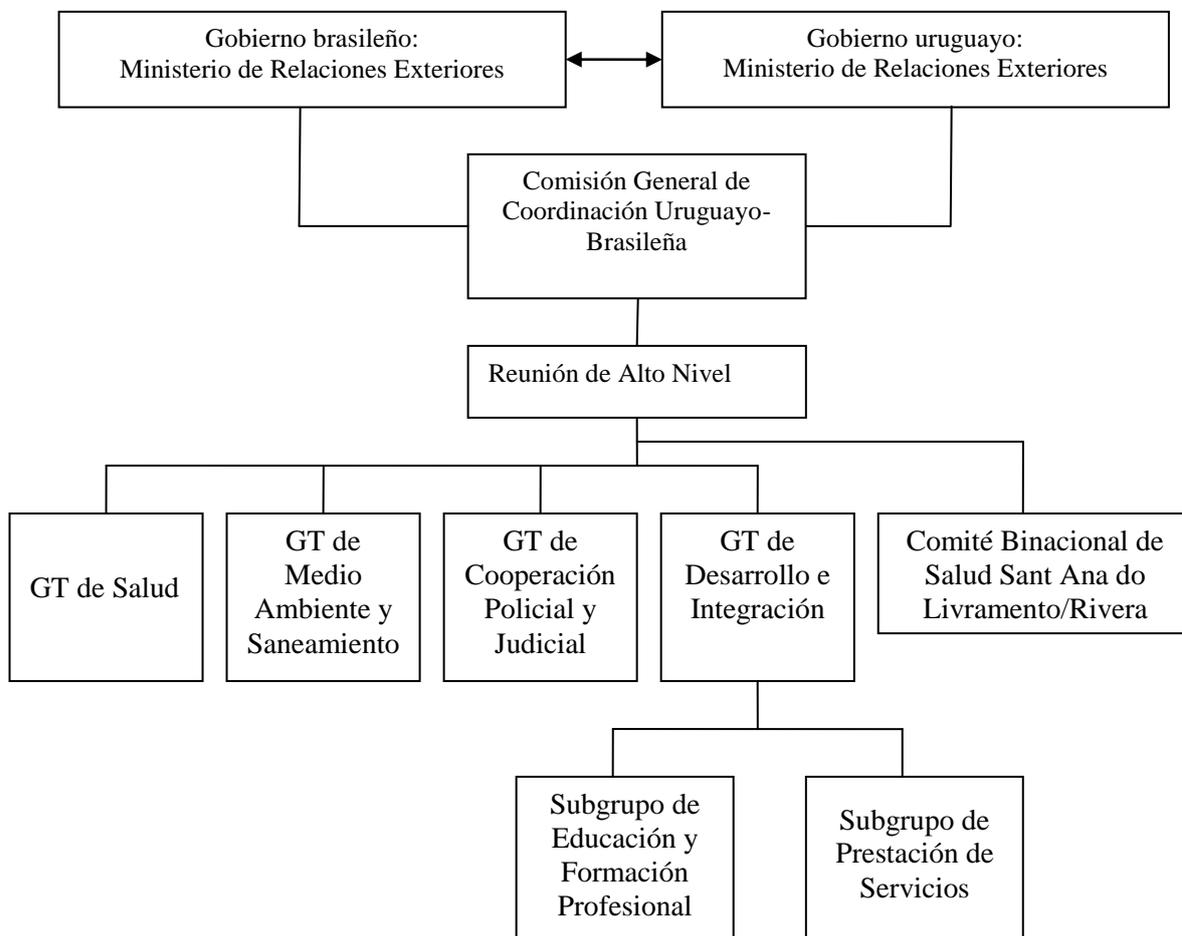
³² Con el mismo objetivo de mejorar la capacidad decisoria del sistema se tomaron otras medidas: se previó la participación de autoridades técnicas para tratar asuntos que estuvieran en la agenda y se instituyó que estos foros se realizaran alternadamente en Porto Alegre y en Montevideo (por su proximidad física al poder central) de forma alternada. Hasta la fecha se han realizado 5 reuniones de Alto Nivel: las dos primeras en 2002, la tercera en 2003, la cuarta en 2004 y la quinta en 2007.

³³ Si bien los antiguos Comités de Frontera (CF) fueron preservados formalmente en el rediseño institucional, han ido trasladando paulatinamente sus atribuciones a los GT, que de hecho han pasado a sustituirlos.

³⁴ Cf. Entrevista a Dra. Aída González, médica uruguaya del Ministerio de Salud Pública, integrante de la comisión directiva de dicha Comisión. Además se crearon otros mecanismos institucionales como el Comité binacional de Intendentes y prefectos de Frontera (cf. Silva, 2009).

Por otra parte, en este período, la sección brasileña de la Laguna Merín pasó a depender de la Agencia de Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, que se ubica institucionalmente en el Ministerio de Integración Nacional y físicamente está instalada en la Universidad Federal de Pelotas (Pelotas, Brasil).

Figura 4: Diagrama de la institucionalidad para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de tercera generación (1)



Fuente: elaboración propia

(1) El diagrama contiene la institucionalidad básica del sistema.

7.3. Estilo de gestión: coordinación del poder central y local, con aumento de participación ciudadana

La gestión de la NACDF se caracteriza, en primer lugar, por el aumento del poder de la sociedad civil mediante la participación ciudadana. Este proceso ha sido estimulado desde la esfera pública, alentando la creación y desarrollo de nuevas redes de actores transfronterizos con un poder de agenda mayor al que tenían en la experiencia de la segunda generación. En segundo lugar, en un cierto sentido, este estilo de gestión de las políticas de integración fronteriza rompe con el tradicional “top-down” (cf. Peters, 1987; Rein, H.& Rabinowitz, D., 1977); introduciendo importantes elementos de dirección en el sentido inverso (“bottom-up”) (cf. Barrett, 1981; Elmore, 1979; Williams, 1980), debido a la presencia y acción articuladas de los poderes locales que “elevan” los problemas a los segmentos correspondientes del poder central del Estado.

7.4. Agenda neo-desarrollista y selectiva impulsada por un Estado promotor del desarrollo

También se produjeron cambios en la concepción y en el énfasis en determinados temas que deben ser contextualizados en el marco del advenimiento de los gobiernos de corte progresista que llegaron al poder en Uruguay (2005-2010) y en Brasil (2002 a la fecha) como ya fue mencionado. Estos gobiernos infundieron un nuevo contenido a la agenda de la integración regional, con impactos en la integración fronteriza. El primer cambio relevante se dio con referencia al enfoque de la integración fronteriza, que pasó a centrarse en el concepto de desarrollo integrado. Básicamente se trata de un concepto sobre el desarrollo de contenido moderno que integra las diferentes dimensiones: medio ambiente, salud, territorio, desarrollo social y poder ciudadano. Esta nueva forma de entender al desarrollo pretende instaurar en las comunidades locales procesos sustentables en el largo plazo de capacidades locales que mediante la concreción de las dimensiones anteriormente mencionadas se traduzcan en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos “fronterizos”.

El segundo cambio dice referencia a la propia agenda. Ya en el inicio de la discusión de la misma en las primeras reuniones de la NACDF, se identificaron 12 temas de trabajo de los que se hizo énfasis en salud, medio ambiente e infraestructura. Ello significó en primer lugar, que pasaron a ocupar un lugar de destaque temas nuevos como por ejemplo la interconexión eléctrica Candiota-San Carlos (financiada por el FOCEM) y la construcción de otro puente internacional en Río Branco-Yaguarón³⁵. Ya en la I RAN de la Nueva Agenda realizada en 2002, se estructuró la agenda de temas en los que habría de concentrarse el trabajo. Esos temas eran salud, medio ambiente y saneamiento, cooperación policial y judicial y desarrollo integrado para los que fueron creados los GT (ver ítem 7.2. ut supra) . A medida que se fue incrementando el trabajo sobre estos temas, se crearon subgrupos nuevos. Así por ejemplo, en el ámbito del GT de Desarrollo Integrado, se pasó a prestar particular atención a los temas de educación, formación profesional y prestación de servicios. También tuvo una especial atención el tema de la salud que se expresó en la creación del Comité Asesor Binacional de Salud. También hubo cambios “de” agenda, mediante la incorporación de temas nuevos en los distintos GT. Así por ejemplo en el GT de Educación, se incluyeron entre otros: el desarrollo de la cooperación universitaria binacional (Universidad de la Rep. de Uruguay-Universidad Federal de Pelotas); la enseñanza del portugués y del español en la zona fronteriza; la creación de escuelas de frontera; y el trabajo conjunto entre Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) y el Ministerio de Educación de Brasil, etc. En el GT de Cooperación Judicial, se ha destacado el combate al abigeato. En el GT Medio Ambiente y Saneamiento, se incluyeron proyectos de reciclaje de residuos sólidos, el proyecto piloto de gestión del Acuífero Guaraní, y la coordinación del manejo conjunto de aguas, entre otros. En el GT de Salud, se incluyó la creación de la Comisión Binacional Asesora de Salud, entre otras iniciativas.

³⁵ La nueva visión de la integración regional significó fundamentalmente una superación de una concepción meramente “comercialista” de la primera, por lo que pasó a incluirse nuevos temas como la energía y la infraestructura. Este nuevo modelo de integración implica la visión de un rol estratégico del Estado que ha pasado a actuar también como un facilitador o directamente como actor de inversión pública. Los dos organismos principales que están financiando estas obras en Brasil son el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y el FOCEM, en el Mercosur (cf. Soares de Lima & Coutinho, 2007).

También debe destacarse en este período la continuidad del trabajo de la CLM (institucionalidad perteneciente a la primera generación de políticas, ver ítem 5.2. ut supra). En este ámbito – ya desde 1986- bajo el auspicio de la CLM, Uruguay obtuvo financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la electrificación del sistema existente de bombeo de agua y para el mejoramiento de 860 kilómetros de carretera en la parte uruguaya de la Cuenca de la Laguna Merín. El objetivo de la inversión fue la mejora del riego de 80.000 hectáreas de la cuenca. Por otra parte, cabe destacar que, a pesar que las acciones de la CLM tuvieron impactos importantes sobre la producción agropecuaria³⁶, esta comisión fue incorporando paulatinamente otros temas que forman parte de la agenda de las políticas de tercera generación, como los ambientales. Estos temas se fueron incorporando de forma progresiva en las políticas públicas en Uruguay teniendo algunos hitos destacados como la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 1990 y la implementación del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES)³⁷. A esta agenda “positiva” resta agregar algunos impactos ambientales negativos de infraestructura de drenaje que ha sido construida en la cuenca, entre los que se destaca el deterioro del balneario La Coronilla debido al aporte de altos volúmenes por el canal Andreoni de drenaje de los bañados en el Océano Atlántico. Por último, las obras de riego y control de aguas también afectaron la rica fauna vinculada a la zona de bañado.

7.5. La búsqueda de un sistema de implementación más eficaz

En la primera Reunión de Alto Nivel de la NACDF Uruguay Brasil, se enfatizó la necesidad de obtener un nivel mayor de coordinación de la actividad de los CF, que de hecho fueron sustituidos por los GT. Lo relevante de esta etapa de elaboración de políticas de tercera generación es que se reconoció el carácter novedoso de los aportes de dichas instituciones porque representan las visiones de los actores locales en las políticas de integración fronteriza. Al mismo tiempo, en esta nueva etapa ha habido una preocupación importante con la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión de la implementación a través de la mejora de la coordinación inter-organizacional entre actores locales y las administraciones centrales para que la implementación se haga posible. El problema de la falta de coordinación entre actores locales y administración central, fue el talón de Aquiles de la experiencia de los años 90. Por ello se procuró mejorar la calidad institucional del proceso mediante la articulación entre ambos tipos de actores (administración central/federal y local). Por ello, en el actual diseño institucional, participan representantes de los Ministerios de las Reuniones de Alto Nivel junto a los actores locales, para dinamizar la implementación (ver ítem 7.2., ut supra). Esta nueva modalidad de trabajo procura fortalecer la capacidad institucional del sistema de decisiones, incluyendo la fase de implementación que para casos como este

³⁶ En la parte uruguaya de la Cuenca de la Laguna Merín, el cultivo intensivo del arroz (inexistente al momento de la creación de la CLM) se convirtió en la principal actividad económica de la cuenca, alcanzando 114.032 hectáreas en la zafra 2008/2009, lo que representa el 71% de la superficie total sembrada en el país, con una producción estimada de 906.927 toneladas, lo que representa US\$ 298 millones. También la ganadería se modernizó sustancialmente, aumentando drásticamente su productividad.

³⁷ PROBIDES es un programa interinstitucional cuya finalidad es la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en la región Este de Uruguay. Está integrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las Intendencias Municipales de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres, y la Universidad de la República, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

requiere de un trabajo inter-organizacional en red (“implementation conjunta”)³⁸. El éxito de la gestión en red de la implementación está influenciado entre otros factores, por la naturaleza del tema, la sensibilidad del mismo en la sociedad local, etc.

El estilo de gestión de la implementación que se ha procurado poner en práctica en la Nueva Agenda, resulta innovador por dos motivos. Primero, porque genera incentivos para el trabajo inter-organizacional promoviendo el quiebre de la fragmentación política del Estado. Segundo, porque fomenta la acción pública de las administraciones centrales en la resolución de los problemas locales. Elementos de esta nueva tendencia están dados por el trabajo activo de las Cancillerías (Consulados) y del Ministerio de Integración Nacional y la Secretaría de Asuntos Especiales de la Presidencia de la Rca. (en el caso de Brasil) – que se aproximan a los actores locales para dar sustento a la implementación de las políticas demandadas. Sin la presencia de estos actores el éxito de la implementación quedaría reducido al poder de negociación directa de los poderes locales (Intendencias departamentales en Uruguay, prefecturas y gobiernos estatales y municipales en Brasil) con el gobierno central/federal.

Por último cabe agregar la presencia de nuevos actores institucionales que (desde fuera del ámbito de la Nueva Agenda) como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Uruguay, vienen implementando una agenda propia – pero complementaria de la general- en las regiones fronterizas del país en el sector de las políticas sociales.

8. Reflexiones finales

Los gobiernos de Uruguay y Brasil han venido implementando desde los años 70 un proceso de integración fronteriza que ha sido poco analizado por la literatura especializada, a pesar de la importancia creciente que le han dado los gobiernos de ambos países, y de la importancia que poseen los esfuerzos de integración para resolver problemas específicos de las poblaciones que viven en zonas de frontera. Este estudio presenta un análisis de la evolución histórico-política de ese proceso desde la perspectiva uruguaya, tomando en cuenta cinco características fundamentales: el contexto político en el que se desarrollan; el sistema institucional utilizado para implementar las acciones de integración fronteriza; el estilo de gestión predominante de las instituciones y las acciones de integración fronteriza en general; los temas principales incluidos en la agenda de la integración fronteriza; y las características de la gestión, lo que se refiere a la implementación de las políticas de integración.

El análisis presentado permite realizar los siguientes comentarios, reflexiones y presentar algunos problemas:

a) Es posible identificar tres generaciones de políticas de integración fronteriza, las que se caracterizan por diferentes contextos políticos, sistemas institucionales, estilos de gestión, agenda temática y características de la implementación.

b) Los contextos políticos han tenido una importante influencia sobre las políticas de integración fronteriza. Tanto el cambio de régimen (de los autoritarismos a las

³⁸ La literatura sobre “joint implementation” es vasta y consistente en marcar la necesidad del trabajo conjunto inter organizacional para el éxito del proceso de ejecución de políticas. Entre otros se destacan Brinkerhoff, D.,1996; Hanf, K., 1982; Ranson, S.& Stewart, J., 1994.

restauraciones democráticas) como los cambios de partido en Uruguay (de los partidos tradicionales al Frente Amplio) han influenciado principalmente los contenidos de las agendas y los estilos de gestión implementados.

c) La agenda de temas ha variado en sus formatos de gestión, en su amplitud y en sus prioridades. En las políticas de primera generación, se caracterizó por su énfasis en la promoción del desarrollo productivo y la construcción de infraestructura de riego y drenaje en la Cuenca de la Laguna Merín. En las políticas de segunda y tercera generación, ha mostrado tres características distintivas (con exclusión del período autoritario): sobreabundancia cuantitativa, heterogeneidad y complejidad técnica (en algunos casos). Esta particularidad plantea la necesidad de contar con capacidades institucionales adecuadas aptas para gestionar exitosamente semejante agenda. Es sabido que ni las administraciones locales ni tampoco los actores privados que participan del proceso cuentan con el stock adecuado de capacidades (recursos humanos, infraestructura de trabajo, recursos financieros, etc.). Este déficit se agrava cuando se constata que en algunos casos tampoco se cuenta a nivel de los gobiernos centrales (uruguayo y brasileño) con el stock adecuado de recursos institucionales, aunque es notorio que en Brasil dicho déficit es relativamente muy inferior al uruguayo.

d) El diseño institucional ha dado muestras de inestabilidad y baja eficiencia a través del tiempo, con la excepción- aún en proceso de desarrollo- de las instituciones de la Nueva Agenda. Ello se explica fundamentalmente por un factor estructural, como lo es la propia naturaleza intergubernamental que debilita la capacidad decisoria de los órganos creados. Ello ha tornado el avance del proceso altamente dependiente de los cambios políticos que se han sucedido en ambos países, lo que constituye una vulnerabilidad del proceso. Similares problemas enfrenta el Mercosur.

e) Existe una brecha entre la agenda institucional planteada y la eficiencia del sistema institucional para implementar exitosamente las demandas ciudadanas locales. La baja resolución de temas y la lentitud decisoria plantean un dilema complejo de resolver. El dilema está en la necesidad de buscar alternativas entre dos opciones polares: una de dichas opciones, en un extremo, consiste en la creación de una institucionalidad “dura” (por ejemplo con una secretaría ejecutiva como ya ha sido planteado por el gobierno uruguayo) - con riesgo de perder cierta flexibilidad pero aumentar la eficiencia. Una segunda alternativa, - en el otro extremo- sería el incremento de institucionalidad “blanda” (con su correlato de mayor cantidad de subcomisiones temáticas, reuniones informales, etc.) privilegiando la flexibilidad en desmedro de la eficiencia. Como en otros casos, el desafío consiste en encontrar una opción de ingeniería institucional que atienda a ambas demandas (flexibilidad y eficiencia) de forma equilibrada. Las dos opciones polares recién descritas dan por supuesta la existencia de una demanda de cierta institucionalidad que los propios actores locales han planteado desde el inicio del proceso como forma de transitar de la informalidad de las reglas de juego fronterizas a un sistema que paulatinamente las formalice.

f) En cuanto a la gestión de la implementación de políticas, se pasó por diversas etapas, desde un modelo de tipo tecnocrático (fuertemente “top-down”) en las políticas de primera generación (época de la dictadura) hasta el actual sistema de las políticas de tercera generación, que combina dos elementos novedosos. Uno de ellos, un movimiento “bottom-up” en el estilo de implementación que se alimenta del crecimiento en el poder de agenda que han adquirido las redes de actores transfronterizos. El segundo elemento

está dado por el intento manifiesto de las decisores que rediseñaron el sistema institucional desde 2002, de concebir la implementación como un proceso que requiere de un esfuerzo de trabajo interorganizacional conjunto que reúna los esfuerzos de actores locales junto a las administraciones centrales. Este intento ha conseguido algunos resultados concretos como es el caso de la creación de la Comisión Binacional de Salud Santana do Livramento-Rivera. Sin embargo, para evaluar resultados, aún resta por ver los éxitos/fracasos que sobrevendrán en el período inmediato.

g) Por último, particular destaque merecen dos factores claves en la explicación de los resultados que las políticas han ido alcanzando al cabo de estos últimos 5 años: el rol que han jugado el Estado y las redes transfronterizas de actores. El primero ha sido rescatado (por los gobiernos de corte socialdemócrata en Uruguay y Brasil) como un activo promotor y estratégico y facilitador del proceso, más aún teniendo en cuenta que muchos de los temas no pueden ser resueltos por el mercado sino que requieren de políticas activas, y en muchos casos de inversión pública. Las segundas promotoras de la integración fronteriza han sido las redes transfronterizas de actores locales (públicos y privados), que constituyen sin duda la espina dorsal y motor del impulso integracionista fronterizo más reciente. La continuidad de dicho activismo también dependerá de los resultados concretos que el proceso continúe cosechando en los tiempos subsiguientes.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, D., 1995. "La Frontera Uruguay - Brasil: Un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza". En: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias". Documento Final. Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- BARRETT, S., 1981. "Policy and action. Essays on the implementation of public policy". New York, Methuen, USA.
- BÖRZEL, T.A., 1997. "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance". European Integration online papers (EIOP), vol.1, n.16,
- BRINKERHOFF, D., 1996. "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar environmental action plan". World Development, v. 24, n.9 (1497-1510).
- CAETANO, G; RILLA, J., 1987. Breve historia de la dictadura. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.
- CASTRO, T. de, 1976. Rumo á Antártida. Río de Janeiro, Freitas Bastos, Brasil.
- COLETTI, R., 2009. "La experiencia europea como marco general de referencia". En: RHI-SAUSI, J; CONATO, D, "Cooperación transfronteriza e integración en América Latina". CESPI, Roma, Italia.
- COMITÉ BINACIONAL DE SALUD SANTANA DO LIVRAMENTO/RIVERA, 2009. En: Seminario Permanente de Integración Fronteriza. UFPEL, Pelotas, Brasil.
- CONSEJO DE EUROPA, 1980. "Convención marco europea sobre la cooperación transfronteriza de las comunidades o autoridades territoriales". Convención de Madrid, 21 de mayo.
- COUTO E SILVA, G. do, 1967. Geopolítica do Brasil. Río de Janeiro, J. Olympo, Brasil.
- ELMORE, R., 1979. "Backward mapping implementation research and policy decisions". Journal of Policy and Science, v. 94, (4), 601-616.

- GILLESPIE, Ch., 1988. "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático, militar colegiado". En: O'Donnell G, et al. (org.): Transiciones desde un gobierno autoritario. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- GRIMSON, A. (2001). "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur", En: Mato, D. (ed): Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- GRINDLE, M., 1997. Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries. Boston, Harvard Institute for International Development, USA.
- HANF, K., 1982. "Regulatory structures: enforcement and implementation". European Journal of Political Research, v. 10, (159-172).
- HERNANDEZ, A; JIMENEZ, A & PICON, J., 2006. "Cooperación Transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional". En: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-A. Latina: Anuario de la Cooperación descentralizada.
- HOFMEISTER, W. et alii, 2007. La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 1. América Latina. Río de Janeiro, Konrad Adenauer, Brasil.
- KOFF, H., 2008. "La política fronteriza comparada y las estructuras del poder". Estudios Políticos, n. 32, enero-junio, ps. 119-134. Medellín, Colombia.
- LOZA, F., 1981. "Geopolítica de la América del Plata". Estrategia. Buenos Aires, n.69.
- LUJÁN, C., 1993. "Cambio de régimen y política internacional. El Caso Uruguayo". IMM, Montevideo, Uruguay.
- MACHICOTE, E, 1973. La expansión brasileña. Buenos Aires, Ciencia Nueva, Argentina.
- MASTRORILLI, C., 1973. "Geopolítica el Brasil, historia y doctrina". Estrategia. Buenos Aires, Argentina, n. 19.
- MEIRA MATTOS, C., 1975. Brasil: geopolítica y destino. Río de Janeiro: J. Olympio, Brasil.
- MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Secretaria de Programas Regionais, Brasília, Ouvidoria-Geral, Brasil.
- MIYAMOTO, 1985. Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecuménico (geopolítica e política externa pós 64). Tesis de Doctorado, USP, Brasil.
- MOREIRA, C., 2007. "Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay: el nuevo contexto político de la región". En: HOFMEISTER, W. et al, "La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos". Konrad Adenauer-Stiftung, Río de Janeiro, Brasil.
- O'DONNELL, G., 1982. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, Argentina.
- OLIVEROS, L.A (2002). El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina, Documento de la CAN.
- PÉREZ ANTÓN, R., 2004. "Un siglo de política exterior". En: Nahum, B. "El Uruguay del siglo XX". Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, ps. 95-131.
- PEREZ DEL CASTILLO, G., 1995. "Una metodología para abordar los problemas fronterizos a nivel municipal". En: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias". Documento Final. Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.

- PERKMANN, M., 2003. "Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation". *European Urban and regional studies*, n. 10, ps. 153- 171.
- PETERS, G., 1987. "Design policy and policy implementation: the fallacies of misplaced prescription". *Policy Studies Review*, vol. 6(3), 459-475.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS, B., 1976. "Uruguay en el Cono Sur. Destino geopolítico". Tierra Nueva, Buenos Aires, Argentina.
- RAMÍREZ, S., 2008. "Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances". *Estudios Políticos*. Medellín, n. 32, Colombia.
- RANSON, S. & STEWART, J., 1994. "Interdependence and cooperation". En: *Management of the public domain*. Londres, McMillan Press, Gran Bretaña.
- REIN, H.& RABINOWITZ, 1977. "Implementation: a theoretical perspective". Joint Center of Urban Studies of MIT and Harvard University. Working paper, n.43.
- RÓTULO, D., 1999. "Política Exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990). La Cancillería y el mito de Golbery". Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- , 2004. "Negociação e implementação de acordos para a resolução do problema da poluição transfronteiriça no caso da termelétrica de Candiota. Tesis Doctoral. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Brasil.
- , 2006. "Negociação e implementação dos acordos Brasil-Uruguaí pela poluição produzida pela termelétrica de Candiota" En: Paulo Motta, Roberto Pimenta & Elaine Tavares (org.): *Novas ideias em Administração*. Río de Janeiro: ed. Fundação Getulio Vargas, Brasil.
- RÓTULO, D. & J. PUPPIM DE OLIVEIRA, 2008. "International environmental agreements between developing countries: learning from the Case Brazil-Uruguay over the suspicion of acid rain". *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*. Springer Science + Business Media, 8: 389-408.
- SOARES DE LIMA, M. & COUTINHO, M. 2006. "Globalização e regionalização". Observatório de Política Sul Americana (OPSA). IUPERJ, Río de Janeiro, Brasil.
- , 2006. "Integração moderna". Relatórios OPSA. IUPERJ. Río de Janeiro, Brasil.
- SCHEINER, P., 2007. Nueva agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay Brasil. Política exterior del presente. Afuseu. Montevideo, diciembre, n.4, Uruguay.
- SILVA PUCCI, A., 2009. "O estatuto da fronteira Brasil Uruguaí". Tesis presentada al Instituto Río Branco. Curso de Altos Estudios (LIV CAE), Montevideo, Uruguay.
- TRIAS, V., 1969. "Imperialismo y Geopolítica en América Latina". Editorial Jorge Álvarez, Buenos Aires, Argentina.
- ..., 1972. *Uruguay y sus claves geopolíticas*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.
- VALENCIANO, E., 1995. "La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración – La experiencia en el Mercosur". En: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias". Documento Final. Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- VARAS, A., 1988. "La política de las armas en América Latina". FLACSO, Santiago de Chile, Chile.
- WILLIAMS, W., 1980. "The study of implementation: an overview". En: *Methodological administrative issues*. Londres, Chatham House, Gran Bretaña.