

## LOS PROYECTOS DE ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZAS EN EL MERCOSUR: ESPACIO DE UNIÓN-CONFLICTO<sup>1</sup>

CLAUDIO ALBERTO BRICEÑO MONZÓN\*

### Resumen

*El conocimiento de lo que hoy entendemos como Frontera, encierra no sólo su perspectiva desde el punto de vista del régimen jurídico, sino analiza su proceso de transformación en el tiempo y en el espacio, como una región controlada y transformada por el hombre de acuerdo a sus intereses sociales, económicos, políticos, entre otros. También depende del momento histórico estudiado, sea en el pasado o en el presente. La existencia de frontera conduce al límite, y el trazado de límites presupone la frontera. La frontera es un factor potencialmente integrador, que puede regularse a través de políticas limítrofes, sea completa, controlada o nula. Y el límite es un factor potencialmente separador, que se puede regular, a través de la política fronteriza, para que lo integre completamente o parcialmente, o para que lo separe. Por esta razón en el presente trabajos nos proponemos exponer una síntesis de los proyectos desarrollados en el siglo XX de zonas de integración fronterizas dentro de los espacios de influencia de Mercosur.*

**Palabras clave:** frontera, límite, integración, identidad fronteriza, zonas de integración fronterizas, Mercosur.

### THE BORDER INTEGRATION PROJECTS IN MERCOSUR: SPACE OF UNION-CONFLICT

#### Abstract

*Current knowledge on what we understand as border implies not only a perspective based on the juridical regime but also its analysis of the transformation process in space and time, as a region controlled and transformed by humans; according to their social, economic and political interests, among others. It also depends on if historic moment under study whether it is past or present. The existence of the border leads to the limit and delimitation presupposes a border. The border is a potentially integrating factor because it can be regulated through border policies whether they are complete, controlled or nulled. And the limit is a potential separator factor that can be regulated by a border policy so that it integrates in a total or partial manner or it definitely separates. This paper aims to present a synthesis of the projects developed in the 20th century regarding border integration zones under Mercosur space of influence.*

**Keywords:** Border, limit, integration, border identity, border integration zone, Mercosur.

### LES PROJETS DES ZONES D'INTÉGRATION FRONTALIÈRE AU MERCOSUR : ESPACE D'UNION-CONFLIT

#### Résumé

*Cet article analyse les changements aux modèles d'intégration dans le Marché Commun du Sud (Mercosur), à la connaissance de ce qu'aujourd'hui nous comprenons comme frontière inclut non seulement un point de vue fondé sur le régime juridique, mais aussi l'analyse du processus de sa transformation dans le temps et l'espace, en tant qu'une région contrôlée et transformée par l'homme selon ses intérêts sociaux, économiques, politiques, entre autres, du moment historique en étude, soit il au passé ou au présent. L'existence de la frontière conduit à la limite, et le tracé des limites présuppose la frontière. La frontière est un facteur potentiellement intégrateur qui peut être régulé par des politiques limítrofes pour la faire complète, contrôlée ou nulle. La limite est un facteur potentiellement séparateur, qui peut être régulé par la politique frontalière pour intégrer complète ou partiellement, ou pour séparer.*

**Mots-clés :** frontière, limite, intégration, identité frontalière, zones d'intégration frontalière, Mercosur

*“La integración fronteriza, más allá de tener una concreción bilateralmente o en el marco de los esquemas de integración subregional, debe ser reconocida como una política de integración regional de América Latina y el Caribe.” (SELA, 2011: 73)*

## Introducción

Las zonas de integración fronteriza, existen de hecho en casi todas las fronteras del mundo en virtud de circunstancias históricas, geográficas, sociales; interrumpida en la mayoría de los casos por barreras artificiales de carácter normativo y político. El mayor o menor grado de integración fronteriza depende en buena medida de la política de los Estados en materia de integración con los vecinos, pero no será posible adelantar verdaderos procesos de integración binacional si no se eliminan esas barreras artificiales y se crean las condiciones adecuadas para la integración de sus zonas de fronteras.

El mayor interés de los gobiernos por los procesos de integración fronteriza en América Latina en los últimos años se encuentra íntimamente relacionado con las políticas de apertura e internacionalización. Las regiones fronterizas han adquirido un papel protagónico al ser convertidas en el espacio geográfico más indicado para aplicar las nuevas políticas integracionistas, y para indicar las transformaciones que luego serán necesarias realizar en el ámbito nacional. Las fronteras son un instrumento geográfico a disposición de los Estados, que mantienen y aseguran control y funcionalidad, pero también son un elemento de diferenciación y, en consecuencia, de organización del espacio. En la mayor parte de Latinoamérica las zonas fronterizas están desarticuladas con respecto a los desarrollos nacionales, y físicamente desintegradas ante el resto de nuestros países. Se plantea en consecuencia, si las fronteras son áreas para la confrontación o son espacios para la cooperación, la complementación y la integración.

En América Latina, el concepto de desarrollo fronterizo ha cobrado mucha significación en los últimos años debido a que son evidentes los beneficios obtenidos entre los países en esta materia, y dada la complementariedad entre los espacios colindantes se ha convertido en factor fundamental dentro de la integración económica en marcha. Es evidente, sin embargo, que ello no se ha visto exento de graves problemas, producto de la inestabilidad política en algunas áreas de las zonas fronterizas comunes.

## 1. Las iniciativas de Integración Fronterizas

La conformación de los límites y fronteras en Hispanoamérica fue un proceso delicado, ya que las nuevas repúblicas, independizadas del yugo español, debieron configurarse en base a los límites imprecisos del período colonial; los cuales se encontraban en permanente estado de redefinición, y solo fueron delimitados y demarcados a través de diferentes acuerdos, tratados, protocolos y hasta guerras como la del Paraguay, el Pacífico y el Chaco. Todo este arduo proceso de la consolidación de los Estados – nacionales, en Latinoamérica fue lo que obstaculizó el cambio de la percepción del concepto de frontera desde la separación al de integración.<sup>2</sup>

El concepto de frontera suele usarse habitualmente como sinónimo de límite. Desde el punto de vista estrictamente especializado existen diferencias entre ambos, pues la idea de frontera responde a una noción espacial que involucra, por tanto, no sólo el límite, sino también a toda la zona delimitada por éste. Se pueden distinguir dos aspectos de la frontera: el límite, la línea que divide; y la frontera, zona que está sometida a un régimen jurídico, social, político y económico. Generalmente el término frontera engloba el límite.

Durante las décadas del 1960 y 1970, en pleno proceso de Guerra Fría, Argentina y Brasil se vieron más ocupados y circunscritos en analizar posibles hipótesis de conflicto entre sí que en la búsqueda de una integración conjunta como estrategia común de crecimiento e inserción internacional. Desde la misma perspectiva del desarrollo planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la denominada integración autonomista, la integración se planteaba este proceso como: “...un instrumento para recuperar e impulsar el crecimiento económico, para crear nuevas corrientes de comercio y para ampliar los mercados circunscritos a los límites geográficos de cada país proporcionando la industrialización” (Briceño Ruíz, 30:2007).

En la década de los noventa del siglo XX, se manifiestan en Latinoamérica las iniciativas de la denominada integración fronteriza, el progreso en

las relaciones bilaterales entre los países de la región, conjuntamente con el interés de incluir estas áreas comunes en el proceso de integración que se iniciaba. Las causas de la expansión de estas iniciativas en ese período se pueden observar en las propias zonas fronterizas, que se fueron convirtiendo en espacios de cooperación y desarrollo. Esto lo planteaba muy bien Eugenio Valencia y María Cecilia Bolognasi, compiladores del trabajo colectivo titulado: *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados en 1991*:

...un cambio de la función de la frontera que pasa de lo restrictivo de las líneas defensivas y propias de economías cerradas y sociedades escasamente vinculadas, a una frontera articulante en el marco de una integración bilateral o multilateral y de una creciente solidaridad internacional. Este nuevo marco, supone una mayor movilidad de factores y participación de los sectores de la economía y de la sociedad fronteriza desvinculados de la interferencia que las antiguas fronteras políticas originaban en los territorios limítrofes. Da lugar a formas de vida sui generis con una escala de valores particulares y en oportunidades con expectativas e intereses contradictorios respecto a los de sus países expresados globalmente o respecto de su centro administrativo (Valencia y Bolognasi, 1991: 10).

Los proyectos de integración fronteriza fueron adquiriendo relevancia en las relaciones de Argentina y Brasil; donde los límites se fueron doblegando a grandes espacios de integración en extensión territorial–recursos–población, llegando a pactarse procesos de asociación entre países ante la perspectiva de un protocolo específico de integración fronteriza integrante del Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo binacional de 1988.

Las fronteras reciben una nueva valorización, no en los términos referentes a las diferencias económicas, culturas y sociales entre las poblaciones que viven en estas regiones; sino en la búsqueda del equilibrio de las obvias asimetrías; concretando la negociación y resolución de las diversas controversias en las relaciones limítrofes para de esta forma corregir los desequilibrios que se expresan en esos espacios naturales de integración–cooperación.

Para el desarrollo de proyectos fronterizos se debe disminuir la función de la frontera como espacio de separación y restablecer la concepción de fronteras como área de intercambio pacífico y desde donde debe iniciarse el proceso de integración regional.

Entre 1989 y 1990 el Instituto Para la Integración de América Latina (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevo a cabo un relevamiento de información sobre la identificación de un conjunto de iniciativas de integración en América Central y América del Sur. Llegándose a plantear:

...que una iniciativa de Integración Fronteriza involucra distintos niveles de planificación de un área fronteriza que, en última instancia tendería a convertirse en un área de desarrollo compartido y para lo cual, los mecanismos institucionales y de administración asumen particular importancia. ...estos mecanismos adquieren relevancia para establecer las interrelaciones entre los distintos niveles gubernamentales de un país, entre los países involucrados y con instancias no – gubernamentales, y en especial, de carácter local. Un problema central es la articulación en estas iniciativas con los intereses locales organizados y de las poblaciones afectadas, pero que en última instancia son destinatarias de las consecuencias, positivas o negativas, de la implementación de la iniciativa (Valenciano, 1991:21).

Es decir una iniciativa de integración fronteriza debe tener una estructura que se conforme de los componentes que participan en esas regiones: población, sociedad, economía; donde se desarrollen las intenciones que se quieren alcanzar en base a esas realidades generalmente heterogéneas. Las zonas fronterizas se caracterizaron, en las dos últimas décadas del siglo XX, por ser espacios relegados del desarrollo nacional, alcanzando algunas de éstas un desarrollo y diversificación económico–social, donde el papel de los gobiernos ha sido subordinado por agrupaciones locales organizadas. Las regiones limítrofes por tratarse de áreas en donde tienden a confluir dos o más jurisdicciones nacionales, los gobiernos de los países, por medio de sus Ministerios de Relaciones Exteriores, siempre están presentes ayudando, controlando o incitando a la organización institucional de las intenciones de desarrollo conjunto.

Para la década de 1990, Argentina y Brasil firmaron acuerdos tendientes a la complementación comercial económica y física con sus demás países vecinos en la región y pensaban en ampliar el mercado común, en vías de establecerse entre los dos países mayores, a Paraguay y Uruguay. Los acuerdos con Bolivia son de carácter más específico y se dirigen más bien a la complementación industrial y al aprovechamiento de los mercados respectivos y de terceros países. El Tratado existente entre Argentina y Chile propone una integración física y de hecho un mayor intercambio comercial.

Este marco institucional y en particular el que incluye a los países de la Cuenca del Plata, implica una flexibilización de las zonas fronterizas y una tendencia a constituir regiones fronterizas bisagras o de ensamblaje de sistemas socioeconómicos binacionales.

Los acuerdos y tratados realizados entre Chile y Brasil, pese a que estos países no tienen espacios fronterizos directos, pueden tener incidencia en cuanto buscaban la salida de productos brasileños por el Pacífico y productos chilenos por el Atlántico; lo que puede estimular la constitución de corredores de exportación por territorios argentinos, contribuyendo a la flexibilidad

de las fronteras entre países limítrofes. Un proyecto de corredor de intercambio puede ser el caso de Río Grande – Antofagasta a través del puente Santo Tomé – Sao Borja. Los conjuntos de proyectos e iniciativas pactadas entre los países vecinos, localizados en zonas o regiones fronterizas que se inclinan al desarrollo, protección o impulso de las zonas en conflicto, tienen mecanismos institucionales acordados generalmente en tratados, acuerdos y convenios.

Todos los países del Cono Sur crearon mecanismos bi o trinacionales para tratar los temas de frontera. La integración fronteriza se incorporó como una línea de política de integración en todos estos países, conformándose una serie de mecanismos institucionales que permitieron llegar a acuerdos operativos para la eventual ejecución y administración de proyectos fronterizos conjuntos. La institución de dicho mecanismo a través de tratados y acuerdos refiere que la integración fronteriza promovida era parte de la política exterior de los países del futuro Mercosur.

## 2. La Institucionalización de la Integración Fronteriza

En el Cono Sur se desarrollaron instituciones como dispositivos para conducir la decisión en los asuntos fronterizos y también para impulsar la participación de los pobladores y organizaciones locales en la estructuración de los problemas y la forma de buscar soluciones a los mismos. Son numerosas las situaciones ambientales transfronterizas cuya resolución requieren una acción cooperativa entre los países para que puedan alcanzar la forma de un proyecto de integración fronteriza.

Las fronteras son regiones marginales de escaso desarrollo relativo, donde es indiscutible que los gobiernos nacionales sean los que determinen sus objetivos. Ahora bien, en los poblados fronterizos que han alcanzado una transformación social y un crecimiento económico y han surgido grupos organizados con capacidad de presión, las propuestas nacionales deben compatibilizarse con las regionales.

Los proyectos que han avanzado más rápidamente son las obras de infraestructura con un carácter sectorial, pero no se ha evaluado convenientemente el impacto que han producido en áreas de frontera. Las medidas correctivas de sus efectos negativos, cuando se tienen en cuenta, han sido consideradas posteriormente y no durante la definición de los proyectos. Procesos de planificación multisectoriales con participación de la población afectada en todas sus fases, no parecen haber sido asumidos adecuadamente, por lo menos en lo que respecta a áreas fronterizas.

Ahora bien:

La promoción y seguimiento de la Integración Fronteriza requieren de una organización permanente

a nivel de fronteras. Por ejemplo, una Comisión Binacional podrá no ser efectiva, ya que tiende a darle prioridad a los temas globales de las relaciones entre dos países, en detrimento de los temas más específicos de la integración fronteriza, aun cuando las relaciones fronterizas estén subordinadas a la relación binacional. La segunda condición para una promoción y seguimiento efectivo, es separar las funciones de negociación de las de gestión dentro de una estructura organizativa permanente y la tercera es coordinarla con el proceso de planificación en sentido amplio, de tal manera que acciones y proyectos que se identifiquen tengan un soporte en el mecanismo de promoción y seguimiento (Valencia y Bolognasi, 1991: 48).

Los grandes proyectos de infraestructura binacional en frontera se han implantado por entidades que se encargan de la construcción y posterior administración. Estas organizaciones binacionales son adecuados para el tipo de obras que, como la construcción de centrales hidroeléctricas y provisión de electricidad, tienen un objetivo muy específico. Siendo necesaria la participación de las poblaciones fronterizas en la etapa de ejecución y administración. La fase de ejecución y administración para proyectos de integración fronteriza tienen dos requerimientos básicos: un fondo de financiamiento y una organización para una planificación dinámica basada en el fortalecimiento de gobiernos locales y organizaciones comunitarias, con supervisión, seguimiento y apoyo acordado por los países colindantes.

## 3. Estructura Organizativa de los proyectos de integración fronteriza en el Cono Sur

### 3.1 Las Comisiones Mixtas

Son mecanismos de negociación dinamizados desde los Ministerios de Relaciones Exteriores. Son las que acuerdan las bases y lineamientos de acción sobre los que se desarrollarían la frontera. Coordinan también las relaciones que se establecen a nivel de organismos públicos. Son foros de discusión de las relaciones bilaterales o específicamente fronterizas. Son cuerpos colegiados cuyas decisiones son producto de la deliberación, hecho importante, cuando se trata de llegar a compromisos aceptables por los intereses en juego.

El tema fronterizo puede ser tratado por una Comisión Mixta Especial nombrada al efecto, más o menos independiente de otra instancia, o por subcomisiones o grupos de trabajos instituidos en el seno de una Comisión Binacional que trata las relaciones entre países vecinales. Los proyectos y acciones de las iniciativas fronterizas están subordinados, en la mayoría de los casos, a la instancia superior, de las relaciones binacionales, que eran los cuerpos colegiados establecidos directamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

En el Cono Sur, las fronteras se han organizado en

Comisiones Mixtas o grupo de trabajo que tratan el tema limítrofe como son: la brasileño–uruguay<sup>3</sup>, la argentino–uruguay<sup>4</sup>, la argentino–paraguaya, y la argentina–brasileña<sup>5</sup>. El Consejo Permanente de Integración Binacional instaurado para la frontera argentino–boliviana trata el tema a través de un Comisión de Asuntos Políticos, y en la frontera brasileño–boliviana, a través de la Subcomisión de Cooperación Fronteriza de la Comisión Mixta Permanente de Coordinación.

En la frontera argentino–chilena, el tema limítrofe se diseñó bajo la visión de la cooperación subregional. Estas subregiones fronterizas tenían una industria agropecuaria competitiva en la perspectiva de mercados extra regionales y las iniciativas de integración fronteriza que se reconocieron tenían un marcado carácter sectorial no competitivo y complementario en sectores como turismo, minería, transportes y servicios. Los proyectos de integración fronteriza, se circunscribieron al espacio de negociación de los intercambios bilaterales, con la competencia de la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física. Esta estaba estructurada en subcomisiones temáticas, en aéreas que se constituyen como negociables, en las materias estipuladas por el Tratado de Paz y Amistad que creó la Comisión. Cada subcomisión tenía su secretario ejecutivo, y la Comisión creó una Comisión Permanente de Facilitación Turística y dos Comités de Frontera.

La jurisdicción de estas comisiones fronterizas:

“... abarca toda la frontera entre los países involucrados, de allí que una Comisión puede tener jurisdicción sobre más de una IIF [Iniciativa de Integración Fronteriza] identificada, o varias secciones de una frontera donde los conjuntos de programas y acciones se pueden individualizar como iniciativas separadas por el distinto carácter que revisten respecto a otros en la misma frontera, aun cuando a nivel del tratamiento de dicha Comisión no se realice esta distinción. En otros casos se ha llegado a delimitar un área regional sobre la cual un solo grupo de trabajo o cuerpo colegiado tiene jurisdicción. Tal es el caso del grupo de trabajo del Área CRECENA/Litoral – CONDESUL/FORUM entre Argentina y Brasil de CODEPRO, entre Argentina y Uruguay, de la CARP en el Río de la Plata, del Grupo de Trabajo Permanente en la Frontera Argentina – Paraguay” (Valencia y Bolognasi, 1991: 28)



Las atribuciones de las Comisiones Binacionales se extendieron a todas las cuestiones desarrolladas en las relaciones bilaterales. Cuando se establecía un Grupo o Comisión Fronteriza, la competencia se desplegaba a temáticas como educación, cultura, cooperación técnico científica, migraciones, navegación, infraestructura, uso y regulación de los recursos naturales, fomento de recursos naturales, y el impulso del sector privado en la región fronteriza. Las Comisiones o Grupos de Trabajo Fronterizo presentaban opciones que derivan a una instancia superior, pudiendo ser la

Comisión Binacional, o los Ministerios de Relaciones Exteriores. Estas comisiones binacionales–fronterizas sistematizan los distintos organismos públicos, y privados, en su respectiva jurisdicción nacional, como en todo organismo colegiado las decisiones se toman por unanimidad y se expresan en forma de Actas. En algunas comisiones, para que el proceso de decisión se hiciera en forma más dinámica se tendió a separar los aspectos de negociación, de los de promoción, fomento y gestión; creándose secretarías ejecutivas o técnicas, según los casos, que a la vez dieron continuidad a la labor de las Comisiones.

En las comisiones binacionales o grupos de trabajo permanentes fronterizos, generalmente los gobiernos locales no intervienen en el proceso de deliberación y decisión. Sin embargo, es necesario que participen los gobiernos provinciales y estatales. La controversia sobre la concesión de representantes locales se concibió cuando dos países limítrofes tenían estructuras organizacionales distintas, un Estado de estructura federal y otro de estructura centralista, en este caso se establecían las comisiones con representantes provinciales–departamentales–estatales, y los países con constitución centralizada designaban sus integrantes con delegados pertenecientes al gobierno central.

### 3.2 Los Comités de Frontera

Estos mecanismos tienen el objetivo de solucionar los problemas característicos de fronteras y conducirlos hacia los canales previstos de decisión en otros organismos competentes. En sus orígenes tuvieron facultad de resolver los inconvenientes de tráfico fronterizo, y posteriormente ampliaron su área de acción<sup>6</sup>. Son cuerpos colegiados, estrictamente locales, creados a través de instrumentos bilaterales refrendados por los gobiernos nacionales y toman decisiones por consenso. Están localizados en puntos de frontera establecidos y presididos por los Cónsules de la localidad<sup>7</sup>.

Los Comités de frontera son:

... mecanismos internacionales cuya función principal es resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles de decisión, ya que éstos nacionales, provinciales, departamentales, etc., asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones, como ser: el movimiento de personas, bienes y vehículos, las comunicaciones la cooperación en servicios, la gestión de proyectos y asuntos referidos a las manifestaciones culturales y sociales de la frontera. La adopción de temas por parte de los Comités se realiza bajo el criterio de subsidiariedad, entendiéndose por tal que el tema no deberá encontrarse bajo consideración activa de otros organismos, agencias, etc. Están integrados por funcionarios y en ocasiones por representantes privados de la actividad económica y social de la población fronteriza. Funcionan regularmente con



distinto grado de formalidad y realizan reuniones periódicas. (Valencia y Bolognasi, 1991: 53)

Estos Comités son la manifestación de los intereses, de los gobiernos locales y autoridades municipales, que no están representados en las comisiones con competencia binacional, estableciéndose de hecho una estructura más o menos jerárquica a través de la cual estos realzan propuestas a las Comisiones Binacionales. El funcionamiento de una Comisión Fronteriza requiere en primer lugar definiciones claras de los gobiernos, y separar las funciones ejecutivas, creando un departamento que dé continuidad y seguimiento a los procesos decisivos de estas comisiones.

Los objetivos señalados para el desarrollo de una zona de integración fronteriza, responden a necesidades o problemas a resolver y estos son percibidos de distinta manera según el nivel desde el cual se analice. Lo que se desea lograr en un área de cooperación fronteriza varía según se vea a nivel nacional, regional o local. En estas zonas, convergen distintas instancias políticas y de niveles de decisión, y es necesario que en la conceptualización de los objetivos de estas regiones se proponga un proceso de decisión en los horizontes: locales, departamentales, estatales o provinciales y nacionales; con una retroalimentación constante. Las formulaciones de objetivos y lineamientos de acción a nivel general, se establecen en tratados–convenios que son el resultado de las comisiones nacionales, como de declaraciones presidenciales y programas de acción conjunta. Los gobiernos de nivel intermedio pueden también emitir sus propias declaraciones. Los niveles locales generalmente emiten propuestas.

En el Cono Sur se desarrollaron en la década del ochenta y noventa del siglo XX, los siguientes Comités Fronterizos: Brasil–Paraguay (1987)<sup>8</sup>; Argentina–Paraguay (1985)<sup>9</sup>; Argentina–Chile (1987)<sup>10</sup>; Argentina–Uruguay (1986)<sup>11</sup>; Argentina–Bolivia (1987)<sup>12</sup>; Argentina–Brasil (1990)<sup>13</sup>. Estos Comités se crearon por medio de instrumentos bilaterales suscriptos por los gobiernos nacionales; algunos de estos se originaron en acuerdos sectoriales. En estos últimos casos su finalidad estaba acotada a resolver los problemas derivados de transporte internacional. Sin embargo, luego su competencia fue ampliada por decisión de los gobiernos.

Los Comités son esencialmente mecanismos de organización y funcionamiento simple y por lo tanto reducen al mínimo las formalidades y su expansión burocrática. Tienen dos criterios de atribuciones: los que pertenecen a los asuntos fronterizos, donde en razón de la combinación de decisiones de los propios funcionarios destinados en frontera y la competencia nacional o superior, proceden transmitiendo la cuestión, asesorando sobre su forma de resolución e interesándose en su seguimiento posterior. La transmisión de asuntos se realiza a través de dos vías: utilizando la respectiva cancillería que encauza el asunto a la agencia

nacional, estatal, provincial involucrada y a otros organismos multilaterales o directamente a través de los representantes de los ministerios o agencias que participan en el Comité o están asentados dentro de la jurisdicción de los consulados o del área de acción reconocida del Comité.

Estos mecanismos, tienen su origen en los Tratados–Convenios–Acuerdos Bilaterales. Se han constituido, generalmente, en localidades fronterizas de movimiento internacional y en las cuales existe asiento Consular. Están integrados por delegaciones de los países involucrados, presididos por los Cónsules respectivos. Sus miembros son funcionarios de distintas jurisdicción y representantes del sector privado con status diverso. Sus decisiones son por consenso y cada delegación representa un voto. Tienen competencia, para atender y resolver los asuntos fronterizos y conducen a otras instancias los temas de interés estratégico–nacional–internacional.

#### 4. El Mercosur y las Zonas de Integración Fronteriza

La idea de la integración fronteriza no es reciente, ha sido históricamente un quimérico proyecto en América Latina que, en la década de los noventa del siglo pasado, tuvo un interés por parte de los gobiernos por revitalizarla y para crear otros mecanismos e incorporar elementos que, como la participación local, fueran considerados; ya que en los esquemas anteriores no eran tomados en cuenta. El aspecto conflictivo generado por las políticas de fronteras contrastantes relegaban los procedimientos relacionados con la cooperación e integración a segundo plano. Casi todas las fronteras en ese período avanzaron en la identificación de proyectos conjuntos de integración fronteriza; dándose cabida a la participación de los gobiernos locales y a los grupos de interés. Se pueden identificar mecanismos de coordinación y negociación, que son responsabilidad de los Ministros de Relaciones Exteriores y las Comisiones Mixtas, y mecanismos de identificación y resolución de temas localizados que son responsabilidad de Comités de Frontera<sup>14</sup>.

La planificación de continuar desarrollando iniciativas de integración fronteriza en los países del Mercosur privilegia la promoción de los recursos de estas regiones; identificando iniciativas susceptibles de ser desarrolladas con la máxima participación de las organizaciones locales.

El Mercosur debe buscar en una zona de integración fronteriza, un proceso que facilite a los gobiernos limítrofes el reto de funciones programáticas de cooperación, complementación, integración y desarrollo; habida cuenta del carácter prioritario que los gobiernos de los países integrantes confirieron a las actividades de integración nacional y regional. En este contexto, la integración fronteriza debe ser un camino de

consolidación democrática, de aumento de la solidaridad local–regional, de alternativa de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de calidad de vida. Las restricciones y los condicionantes del ecosistema para un mejor aprovechamiento de recursos y una menor reproducción de efectos contaminantes ambientales.

Las inversiones en infraestructura transfronteriza han buscado reducir las asimetrías en el equilibrio de desarrollo entre países o subregiones vecinas. Incitar la inversión en infraestructura tiene relevancia en países fronterizos:

Los ejes de desarrollo transfronterizos, incluidos los corredores bioceánicos o ejes de integración... no solo pueden contribuir a aumentar la competitividad y mejorar los tiempos y costos de transporte del comercio extrarregional. También abren nuevas oportunidades productivas y de planificación urbana, permitiendo un mejor equilibrio regional (litoral-sierra) y social al mejorar la calidad de vida de las comunidades pobres y atrasadas que tienden a ubicarse al interior de nuestras subregiones. Para ello, es necesario que las inversiones en estos ejes, junto con abordar la infraestructura física se preocupen también de los tradicionales problemas de cruce de fronteras y de regulación y facilitación del transporte. (Rosales, 2010:51)

En las zonas de integración fronteriza se han adelantado la edificación de obras de electrificación, carreteras, telecomunicaciones, acueductos, gasoductos; permitiendo romper el aislamiento de las regiones limítrofes para conferirles condiciones básicas para la transformación de su base económica. Ello ayuda gradualmente a su inserción competitiva en los circuitos de producción y distribución, tanto nacionales e internacionales.

El diseño estratégico de las iniciativas de integración fronteriza en la región del Cono Sur compensarían la búsqueda de responder a la sostenibilidad social, económica, institucional, territorial y ambiental, en un circunstancia en el que la sostenibilidad política estaría garantizada por el mismo hecho de que los países de la región se encuentran comprometidos en ese proceso, ya sea bilateralmente o con el apoyo de sus organismos de integración y cooperación subregional como lo ha sido en estos últimos 20 años el Mercosur. Por esta razón la integración fronteriza debe ser reconocida como una política de integración, regional y en esa disposición, es importante otorgarle un espacio de coordinación permanente y de participación real.

Generalmente los procesos de integración fronteriza son promovidos por los organismos de integración, en nuestro caso como Mercosur, se presentan como un sustento a los acuerdos que sus países miembros adoptan, especialmente en materia de institucionalidad y del financiamiento de los programas y proyectos priorizados por los países. Igualmente los países de la región están

revelando la trascendencia de las ciudades fronterizas y la disposición práctica de su papel como componente de primer orden para reafirmar la cooperación bilateral y de sus procesos de integración fronteriza. En esta perspectiva es importante señalar el mérito particular que la red de Mercociudades<sup>15</sup>, vienen generando al impulsar programas de ciudadanía, facilitación turística, entre otros; diseñando entre las ciudades fronterizas, la utilidad de disponer con estatutos de ciudad binacional.

Con la creación del:

Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza GAHIF, creado por medio de la Dec. CMC [Decisión del Consejo del Mercado Común] N° 05/02 con el objetivo de...crear fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración (Rhi-Sausi, 2011: 208).

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) fue consecuencia de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas a través de creación del Estatuto de Fronteras del MERCOSUR. El más significativo proyecto que ha planteado el GAHIF fue formulado en 2005 para crear las denominadas comunidades fronterizas vinculadas, que serían creadas con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materias económicas, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos y de educación. Los nacionales de una de las partes, domiciliados dentro de los límites establecidos en el Acuerdo, podrían solicitar a las autoridades competentes de la otra, la expedición de una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo. Ahora bien el GAHIF trata de promover la integración fronteriza, pero no lo ha logrado, como muy bien lo indican José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone, en un capítulo del libro colectivo: *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, el cual titula: “Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur”, donde señalan:

...el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente top-down. Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N° 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N° 69/00; Dec. CMC N° 34/03, Dec. CMC N° 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N° 01/05) (Rhi-Sausi, 2010: 42).

Uno de los aspectos fundamentales para la convivencia fraterna que deben tomarse muy en cuenta en los procesos de integración fronterizos son los siguientes:

Las poblaciones fronterizas, su cultura y las formas de organización y relación social, particularmente entre las comunidades urbano-marginales y las nativas y campesinas; la economía fronteriza, carente o escasa de infraestructura, equipamientos, mano de obra calificada, etc., y, por lo tanto, casi nunca preparada para competir en un esquema de economía abierta con los bienes y servicios generados o procedentes de otras regiones de economía moderna; los ecosistemas fronterizos (flora y fauna, clima, cuencas hidrográficas, bosques, páramos), que como resultado de los nuevos procesos de incorporación de las fronteras al espacio activo de los países de que hacen parte, se ven sometidas a presiones que ocasionan impactos ambientales nocivos, particularmente sobre los ecosistemas frágiles; pero también a través de la contaminación ambiental (del aire, del agua, con residuos sólidos no tratados), particularmente en las metrópolis y otros núcleos urbanos fronterizos; la institucionalidad fronteriza, con su debilitamiento ante la acentuación del centralismo político y económico que dificulta la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades locales; y la seguridad pública, porque las fronteras terrestres resultan unos puntos de tránsito atractivos para operadores de actividades al margen de la legalidad, generalmente procedentes de otras regiones (tráfico de indocumentados, de armas, de drogas, de especies de fauna y flora) (SELA, 2011: 62).

### 5. La Frontera Brasileño – Uruguaya

En la frontera brasilero-uruguay se ha implantado la política brasileña de desarrollo fronterizo que se conceptualiza en una faja de frontera de 150 kilómetros a partir del límite internacional. Igualmente se ha trazado una nueva agenda sobre cooperación brasilero-uruguay negociada por ambos gobiernos a partir del año 2002 y que se ha ido profundizando a través de acuerdos específicos que han convertido a esta región en un área social para la integración. Uno de los objetivos planteados es la creación de un Estatuto de Frontera que funcionará como un acuerdo marco que abarque todos los niveles de integración y que brinde a las poblaciones fronterizas y particularmente a las autoridades de las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Uruguay, cierta autonomía para que tomen decisiones en todo lo que hace a la vida cotidiana de relación<sup>16</sup>.

Esta frontera tiene un comportamiento demográfico muy particular con el predominio de la característica de zonas rurales de baja densidad poblacional, pero igualmente presente una alta urbanidad, ya que en su extensión nos encontramos con una docena de ciudades análogos que enunciaremos a continuación iniciando

por las brasileñas y continuando con su par uruguayo: Barra do Quaraí–Bella Unión, Quaraí–Artigas, Santana do Livramento–Rivera, Acegua–Aceguá, Yaguarón (Jaguarão)–Rio Branco, y Chui–Chuy. Estos centros poblados son de escaso poblamiento, apenas llegan a los 10 mil habitantes en su mayoría, con la distinción de Santana do Livramento–Rivera que es la más distintiva conurbación binacional de latinoamericana, donde calles y avenidas de ambas ciudades hacen los límites y fronteras respectivas, y su población conjunta es de aproximadamente 150.000 habitantes (Moreira, 2005).

A inicios de 2011, los temas de mayor prioridad bilateral identificados por los Presidentes de ambos países y tienen estrecha relación con la dinámica fronteriza son: la interconexión eléctrica, la construcción de un puerto de aguas profundas y la integración ferroviaria; siendo, según voceros de una organización empresarial, la interconexión eléctrica una obra ya aprobada y con financiamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur.

### 6. La Frontera Argentino – Uruguaya

A partir de la Declaración de Colonia sobre integración económica y social entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1985, donde se reafirma el Convenio Argentino–Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), se implementa una serie de medidas de integración fronteriza de especial trascendencia. Por un lado, se pone en marcha el control único de frontera, la documentación unificada en tres pasos fronterizos del río Uruguay y se decide la conformación de Comités de Frontera presididos por los cónsules de ambos países en las respectivas jurisdicciones e integrados por los representantes de todos los organismos oficiales con competencia en las zonas de frontera<sup>17</sup>.

La Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentina–Uruguay (CO.DE.FRO), fundada en 1987, ha permanecido inactiva durante los últimos años y se está tratando de restituir su funcionamiento, en sus ejes fronterizos de Paysandú–Colón y Salto–Concordia.

La Declaración de Buenos Aires firmada por los presidentes Cristina Fernández de Kirchner y José ‘Pepe’ Mujica el 2 de agosto de 2011, establece una nueva perspectiva en las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay, concretándose el acuerdo formal de construcción del puente internacional entre Monte Caseros y Bella Unión, y proyectando las zonas de frontera como áreas especiales para la experimentación social de la integración regional. Previamente a la firma del Acta de Intención, el 9 de agosto de ese mismo año, también en la ciudad de Bella Unión, se realizó la Reunión Extraordinaria del Comité de Integración de Bella Unión y Monte Caseros. En el olvido debe quedar la problemática de Botnia para poder centrarse en una



nueva agenda altamente propositiva que abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, pasando por la salud y por el inicio de una serie de estudios de posibilidad para ejecutarse las obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera<sup>18</sup>.

## 7. Consideraciones Finales

La frontera es un lugar de encuentro de naciones y es un espacio de muchas controversias solucionadas en conjunto. Esta labor de asociación la podemos apreciar en la simbólica representación física de la integración económica presente en la frontera, en el nacimiento y desarrollo de una identidad cultural compartida, en el incremento de un sentir cooperativo en el colofón de las diferencias, y la proyección de un óptimo bienestar colectivo local-regional o límite-fronterizo.

A medida que la frontera se vuelve más compleja y desarrollada, las instituciones tradicionales van a cerrarse inflexiblemente para afrontar problemas fronterizos. En la actualidad y en pleno siglo XXI y sobre todo en América Latina, existe un binomio nacional-local que no termina de resolver los problemas límites o en el cual se reestructure la competencia de los gobiernos de acuerdo a la capacidad de proyectar y planificar las iniciativas de integración fronteriza.

En el escenario global actual, las áreas fronterizas tienen una relevancia estratégica para crear nuevas oportunidades económicas, comerciales y sociales; siendo los procesos de integración regional, los ámbitos de concurrencia natural para contener su desarrollo político con sus amplios canales de participación: locales-multinacionales-regionales. Ya debemos comenzar a pensar globalmente y actuar localmente. Identificar acciones que puedan contribuir con el desarrollo de una región integrada. Una región plan, expresada en el ordenamiento de una serie de proyectos con un objetivo central. Por lo que es necesario estimular trabajos para delimitar y plantear desde nuestra propia realidad límite las capacidades de cooperación fronteriza.

Esto tuvo como consecuencia la conformación de unos instrumentos formales que facilitaron la promoción de acciones conjuntas con el propósito de desarrollar una red de vinculaciones que permitiera entrelazar intereses e inquietudes que pudieran ser viables. El concepto de región plan, con la concepción de un espacio de correlación que aumente el potencial económico y permita incrementar la calidad de vida de los habitantes de estas regiones; por las ventajas geográficas y las condiciones óptimas para la producción constituyen el conjunto de factores que lograrán la cooperación, creando un área de competitividad diferenciada entre países vecinos.

En el futuro se deben desarrollar proyectos multisectoriales de integración fronteriza, que estén

obligados a conceptualizar los propósitos y preferencias en la identificación de los impulsos a la integración fronteriza no sólo en las perspectivas económica, comercial, infraestructura, vías de comunicación; sino en iniciativas educativas, fitosanitarias, culturales, sociales, entre otras. El objetivo buscado en las zonas de integración fronteriza, es el desarrollo regional y el bienestar de las poblaciones locales, la implementación de iniciativas que requieren la participación de estas sociedades. Es necesario impulsar el fortalecimiento de las administraciones gubernativas fronterizas y las organizaciones no gubernamentales de estos territorios, de tal forma que el proceso de integración fronteriza sea un beneficio mutuo de los fronterizos y los nacionales.

La integración fronteriza se ha transformado en un fundamento favorable al desarrollo de la mediación preparatoria, de modalidades nacionales, instituciones regionales y gobiernos locales que favorezcan la prevención de problemáticas e incitan a la expansión de dispositivos para perpetuar un ambiente de paz y cooperación.

## Notas

1 Este trabajo es producto del proyecto titulado La Integración Fronteriza: En las regiones límites occidentales de Argentina y Venezuela, identificado con el código H-1500-15-09-B, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela.

2 "En la frontera, dos sistemas distintos se juntan. Es donde sistemas políticos diferentes, estructuras sociales, económicas, culturales y tradiciones históricas se encuentran. Por un lado la frontera es donde estos elementos chocan y donde la fricción entre dos naciones se expresa; en estos casos, la frontera funciona como una barrera entre dos vecinos." (Ganster, 1991: 175)

3 En la frontera entre Brasil y Uruguay, también existe una Comisión Binacional para conducir las relaciones entre ambos países cuya estructura está ubicada dentro de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Funciona también una Comisión Mixta para el Desarrollo de la Laguna Merín,...y una Comisión Mixta de Desarrollo Fronterizo, que tiene jurisdicción sobre toda la frontera, incluso la Laguna de Merín. Si bien la competencia sobre esta última se refería a proyectos energéticos y de riesgo, su reformulación deberá incluir la delimitación de competencias en su accionar con la Comisión Mixta de Desarrollo Fronterizo. (Valencia-Bolognasi, 1991: 21-51)

4 En la frontera argentino - uruguaya, las dos Comisiones que se han creado en el tema fronterizo revisten carácter distinto de la organización de la frontera argentino-

brasileña. La Comisión de Desarrollo Fronterizo del Río Uruguay (CODEFRO), está organizada para eventualmente llegar a definir un programa de desarrollo conjunto. La Comisión se ubica en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores; un secretario técnico por cada parte, supervisa el programa que promueve proyectos específicos de complementación en varias áreas sectoriales. En tanto que en el Río de la Plata, río que comparten ambas naciones, funciona la Comisión de Administración del Río de la Plata (CARP) que tiene personalidad jurídica propia y que cuenta con una secretaría permanente. Las funciones de esta Comisión, no son sólo de negociación sino de reglamentación y arbitraje con todo lo que atañe al uso común del río. La Comisión comprende subcomisiones temáticas para el desempeño de sus funciones. En estas fronteras existen otros ámbitos de negociación y ejecución conjunta que atañen al ámbito fronterizo: los comités de Frontera, la Comisión Mixta de Salto Grande y la Comisión del Río Uruguay (CARU). La segunda función es administrar una empresa energética binacional, y la tercera, se encarga de la negociación, reglamentación con respecto al uso del río y la administración de puentes internacionales. Las funciones de las dos últimas hacen referencia a emprendimientos y recursos de localización fronteriza, aunque de objetivos más específicos. Sin embargo, no se ha delineado aún la coordinación a establecer entre todas estas comisiones y los comités, para evitar la posible superposición de competencias (Valencia y Bolognasi, 1991: 21-51).

5 En el caso de la frontera argentino – brasileña, el tema fronterizo y subregional se ha desarrollado institucionalmente, correlacionado al proceso de integración entre los dos países, pero semiautónomo de este a través del Protocolo 23. El Protocolo 23 establecía un grupo de trabajo permanente, constituido en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica. Este grupo estaba conformado por representantes de ambos Ministerios de Relaciones Exteriores y representantes de la Comisión Regional de Comercio Exterior de las provincias del NEA/ Litoral (uno por provincia) y representantes de cada uno de los estados brasileños que componen el CODESUL/ FORUM. La coordinación la realizan los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, cada uno en su área. Completan la estructura organizativa de esta frontera los Comité de Frontera y la Comisión Mixta del Puente Santo Tomé – Sao Borja, que trata un tema sectorial, de comunicación de larga distancia, proyecto que, si bien afecta la frontera, por su envergadura no es un proyecto fronterizo. (Valencia y Bolognasi, 1991: 21-51)

6 El Protocolo 23, señala que la función de los comités de frontera es la de: "...proponer soluciones a los problemas operativos fronterizos a través de una mayor coordinación de acciones que tienden a facilitar la circulación de personas, mercancías y vehículos y promover el desarrollo económico, comercial, cultural, educativo, turístico, científico y deportivo." Protocolo N°23 Regional Fronterizo (RCA Argentina–RCA Federativa de Brasil) Numeral 8.

7 El primer caso de instalación de un Comité de Frontera corresponde a la zona de frontera Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). Fue creado en octubre de 1979 como resultado de uno de los acuerdos contenidos en el Acta de la 22 reunión paraguayo brasileña de los organismos de aplicación del Convenio de Transporte Terrestre de 1966, cuya finalidad inicial estaba referida a la agilización del tráfico internacional en el puente de la amistad.

8 Comité Pedro Juan Caballero (Paraguay)–Ponta Porá (Brasil). Comité Salto del Guirá (Brasil) –Guirá (Paraguay). Comité Ciudad del Este (Paraguay) –Foz de Iguazú (Brasil). Desde 1979 bajo denominación de Comité Permanente de Frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú con objetivos referidos al tráfico internacional.

9 Comité Posadas (Argentina) –Encarnación (Paraguay) febrero 1985. Comité Clorinda (Argentina) –Colonia Falcón (Paraguay) marzo 1985. Comité Formosa (Argentina) –Alberdi (Paraguay) junio 1985, al que se ha asociado una segunda ciudad Argentina: Colonia Cano. Comité Bermejo (Argentina) –Pilar (Paraguay) julio 1986.

10 Comité de Frontera para el Sistema del Cristo Redentor–Caracoles, abril 1987, opera en las circunscripciones consulares de Mendoza – Valparaíso. Su objetivo está fijado expresamente como promover una mayor facilitación y coordinación de tránsito y de personas y el tráfico de mercaderías, vehículos, la comunicación y el intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico y científico. Entre las medidas que se propugnan se mencionan: control único migratorio, acuerdo para el personal fronterizo, participación activa del sector privado, acuerdos en controles fitosanitarios, etc. Comité Río Gallego–Punta Arenas (1989). Comité Bariloche–Puerto Montt. Comité Salta–Antofagasta.

11 Comité Gualeguaychú (Argentina) –Fray Bentos (Uruguay). Comité Concordia (Argentina) –Salto (Uruguay). Comité Colón (Argentina) –Paysandú (Uruguay). La frontera argentino-uruguayana constituye el antecedente pionero de los Comités de Frontera. En este caso el Comité Gualeguaychú –Fray Bentos comenzó funcionando como centro piloto en la temática del control fronterizo único aún antes de su instalación como Comité en 1986. La instalación de los tres Comités data de fines de 1987 y en el primer caso ha sido posible constatar mayor continuidad y participación. Entre los logros son destacables: control único de pasajeros, control único migratorio, control vecinal fronterizo.

12 En reunión presidencial del 16 de junio de 1990 queda suscrita el acta de inauguración de los Comités de Frontera, ya creados según acuerdo y canje de notas el 24 de noviembre de 1987. Comité La Quiaca –Villazón. Comité Yacuiba –Pocitos (Salvador Maza). En el caso de Bermejo –Orán no ha sido posible su instalación por falta de respectiva actividad consular.

13 Comité Paso de los Libres–Uruguayana. Comité Puerto Iguazú–Foz do Iguazú.

14 “La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambos lado de la frontera, prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal y vertical” (Rhi-Sausi, 2010:9-10).

15 “Los orígenes de la Red Mercociudades se remonta a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Encuentro Internacional MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades...En tal ocasión, las ciudades capitales o más pobladas del Cono Sur (Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile) firmaron, el 7 de marzo, la Declaración de Asunción, en la que manifestaban la voluntad de crear un Consejo de Ciudades del MERCOSUR con el objetivo de vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano” (Granato y Oddone, 2008: 38).

16 Los trabajos de la nueva agenda son canalizados a través de cuatro grupos de trabajo: salud, medio ambiente y saneamiento, cooperación policial y Judicial, y Desarrollo Integrado. Igualmente se incentivado un acuerdo de permiso de residencia, estudio y trabajo para fronterizos, que entró en vigor en abril de 2005 y ha permitido a los brasileños y uruguayos que puedan residir, trabajar y estudiar con acceso a las prestaciones sociales locales y otros beneficios en una franja de 20 kilómetros al otro lado de sus respectivos países, en las localidades señaladas por el Acuerdo. Con esta solución se logró vencer el asunto de los indocumentados que circulaban por distintas circunstancias personales (trabajar–estudiar–vivir) estando en escenario migratorio irregular en el país vecino, aunque estén dentro del mismo conglomerado urbano (Navarrete, 2006).

17 “En setiembre de 1985, ambos países decidieron crear la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera. La región fronteriza del río Uruguay conforma un espacio binacional con semejanzas y diferencias sociales, económicas y políticas, como resultado del desarrollo histórico de cada uno de los países. Hasta el presente, a pesar de las importantes obras de infraestructura y energía realizadas, el río Uruguay –único bien binacional indivisible- constituye más una barrera que una vía de desarrollo de actividades conjuntas” (CEPAL, 1988:13).

18 Participaron de la Reunión, el Embajador de la Argentina en Uruguay, Dante Dovená, el Embajador del Uruguay en la Argentina, Guillermo José Pomi Barriola, la Intendente de Artigas, Patricia Ayala, el Alcalde de Bella Unión, William Cresseri, y el Intendente de Monte Caseros, Eduardo Galantini. Mercosur ABC. Acta Final Monte Caseros - Bella Unión. En: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2856&IdSeccion=7> (Consultado el

## Referencias bibliográficas

- AGNEW, John (2005). *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*. Madrid, Trama Editores.
- BRICEÑO MONZÓN, Claudio A (2009). “Las fronteras en América Latina: Espacios de identidad e integración” En: Raquel Álvarez de Flores y Juan Manuel Sandoval Palacios (Compiladores). *Alternativas de regionalización versus integración subordinada en América Latina*. San Cristóbal-Venezuela, Universidad de Los Andes, Consejo de Desarrollo Científico Humanístico y Tecnológico, Centro de Estudios de Frontera e Integración, pp.323-336.
- BRICEÑO RUIZ, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida-Venezuela, Universidad de Los Andes Vicerrectorado Académico.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (1998). *Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas del río Uruguay*. Buenos Aires, CEPAL.
- GANSTER, Paúl. “La Integración Fronteriza entre dos países asimétricos: México y Estados Unidos” (1991). En: Eugenio O. Valenciano, María Cecilia Bolognasi Droff (Compiladores). *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados*. Buenos Aires, Banco Inter Americano de Desarrollo–Instituto Para la Integración de América Latina, BID-INTAL, pp.132-182
- GRANATO, Leonardo y Nahuel Oddone (2008). *Mercociudades, Red de Integración: Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- ITURRIZA, Jorge E. (1991). “La participación de la frontera Argentino – Brasileño en la Integración Binacional” En: Eugenio O. Valenciano, María Cecilia Bolognasi Droff (Compiladores). *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados*. Buenos Aires, Banco Inter Americano de Desarrollo–Instituto Para la Integración de América Latina, BID-INTAL, pp.111-129
- MERCOSUR ABC. *Acta Final Monte Caseros - Bella Unión*. En: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2856&IdSeccion=7> [Consultado el 05-09-2015]
- MOREIRA, Constanza (2005). *Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay*. Montevideo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- NAVARRETE, Margarita (2006). *Región fronteriza uruguayo-brasileña. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- RHI-SAUSI, José Luis y Darío Conato (2010). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*. Buenos Aires, Instituto Italo Latinoamericano IILA, Centro Studi Política Internacionales CeSPI, 2010. Edición electrónica gratuita, texto completo en: [www.eumed.net/libros/2010b/701/](http://www.eumed.net/libros/2010b/701/) [Consultado el 05-09-2015]
- RHI-SAUSI, José Luis y Nahuel Oddone (2011). “La Cooperación Transfronteriza entre las Unidades Subnacionales del MERCOSUR” En: Gisálio Cerqueira Filho (Organizador). *Sulamérica Comunidade Imaginada emancipação e integração*. Niterói, Editora da UFF, pp.203-217

ROSALES, Osvaldo (Coordinador), (2010). *Espacios de convergencia y de cooperación regional Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, SELA. (2011, Febrero). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, SP/Di N° 05-11, pp.87. En: [http://www.sela.org/attach/258//EDOCS/SRed/2011/03/T023600004719-0-Integracion\\_Fronteriza.pdf](http://www.sela.org/attach/258//EDOCS/SRed/2011/03/T023600004719-0-Integracion_Fronteriza.pdf). [Consultado el 05-09-2015]

VALENCIANO, Eugenio O., María Cecilia Bolognasi Drosff, (Compiladores), (1991). *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados*. Buenos Aires, Banco Inter Americano de Desarrollo-Instituto Para la Integración de América Latina, BID-INTAL.

VALENCIANO, Eugenio O. (1991). "La integración fronteriza: una herramienta revalorizada en la cooperación regional" En: Eugenio O. Valenciano, María Cecilia Bolognasi Drosff (Compiladores). *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados*. Buenos Aires, Banco Inter Americano de Desarrollo-Instituto Para la Integración de América Latina, BID-INTAL, pp.21-51

VALENCIANO, Eugenio O. "Comités de Frontera" (1991). En: Eugenio O. Valenciano, María Cecilia Bolognasi Drosff (Compiladores). *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas: Lectura sobre temas seleccionados*. Buenos Aires, Banco Inter Americano de Desarrollo-Instituto Para la Integración de América Latina, BID-INTAL, pp.52-64

**\*Claudio Alberto Briceño Monzón**

Magister en Historia de Venezuela por la Universidad Católica Andrés Bello,  
Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata-Argentina.  
Miembro del Grupo de Investigación sobre Historiografía de Venezuela y Profesor Asociado de la Escuela de Historia, de la Facultad de Humanidades y Educación, de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela.  
e-mail: cabm@hotmail.com; claudiob@ula.ve

Fecha de Recibido: Octubre 2015  
Fecha aprobación: Noviembre 2015