

Integración transfronteriza
en la América Latina
del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm

Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
- 9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares

Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR

OLACCIF

Primera edición 2023

Índice

Introducciónv

Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad
en el contexto del COVID-19, 2001-2020 3

José María Ramos García

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles”
en la Europa de Schengen 23

Dario Conato

Investigación, conocimiento y saberes desde las
fronteras en aras de la integración fronteriza 35

Markus Gottsbacher

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión..... 54

Francisco Enríquez Bermeo

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía
internacionalizada 75

Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro

Los sistemas fronterizos globales en América
Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como
pívor de integración? 94
Fernando Carrión Mena

Dimensiones de internacionalización del Municipio
de Foz Do Iguaçu..... 136
Gustavo Oliveira Vieira

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte
Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el
diálogo regional del MERCOSUR..... 155
Nahuel Oddone; Mariano Pauluk

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado 177
Giovanna Rizzi

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento
forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México 193
Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa

Poblaciones indígenas migradas y Educación
Superior en la frontera norte de México: El caso de
Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021 215
Leonardo Andrés Gaviria Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el diálogo regional del MERCOSUR

Nahuel Oddone⁵¹

Mariano Pauluk⁵²

A la memoria de nuestro amigo Eduardo L. Galantini

Resumen

El presente capítulo analiza la relación entre tres ciudades de frontera del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se trata de las ciudades de las localidades de Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Estas tres ciudades han profundizado su proceso de cooperación transfronteriza a lo largo de los últimos años y, actualmente, persiguen la construcción de una obra de infraestructura, un puente, que pueda unir el territorio. En este contexto, el puente que busca unir Monte Caseros con Bella Unión fortalece, de acuerdo a las autoridades locales, la gobernanza transfronteriza trinacional.

51 Doctor en Estudios Internacionales (UPV/EHU). Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), Paraguay e Investigador asociado en la United Nations University en el Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS). Las opiniones aquí presentadas son de estricto carácter personal y no se corresponden con su institución de pertenencia. Mail: oddone.nahuel@gmail.com

52 Maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en Gestión Pública (UNQ). Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Mail: mariano@pauluk.ar

Palabras clave

Gobiernos locales, infraestructura, gobernanza transfronteriza.

Introducción

Hace diez años el destino cruzó a los autores en Monte Caseros (provincia de Corrientes, Argentina), ciudad parte de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. Hoy, se vuelven a cruzar, para escribir en conjunto sobre la misma temática y un mismo lugar. Se trata de una frontera con características particulares que la distinguen de otras y, sobre todo, de otras triples fronteras. Es una triple frontera húmeda, en donde sólo dos de los tres lados están interconectados por un puente.

En este texto se asume que la mejor forma de percibir, entender y explicar las fronteras y sus dinámicas es abordarlas desde una construcción social que permita pensar políticas de integración regional en términos sociales, culturales y educativos, en un marco paralelo de desarrollo de infraestructura que permita superar las brechas territoriales que implican los accidentes geográficos.

Este capítulo se enmarca dentro del avance del proceso de globalización que impacta sobre las fronteras, la discusión del alcance del Estado y el rol de las instituciones locales. Los problemas relacionados con el cobro de impuestos, los precios de transferencia, las cuestiones migratorias y otros temas llevan a las fronteras, en su concepción más cercana al límite jurídico-político, a convertirse en un espacio de redefiniciones conceptuales. En este escenario, las tensiones se reflejan en la necesidad de pensar estrategias desde el Estado para lograr actualizar ese entendimiento con el fin de remover algunas barreras y, al mismo tiempo, redefinir el alcance de sus políticas.

Se trata de un escenario global que trae nuevos desafíos para las áreas de frontera, en donde los actores del territorio deben comenzar a (re) pensar(se) y actuar de una forma translocal más activa. Esto implica alterar la autopercepción y lograr encontrar en los habitantes de los territorios vecinos algunas respuestas para afrontar los efectos locales de los procesos

globales, en donde los actores subnacionales encuentran un nuevo perfil y un protagonismo que antes no tuvieron. Para ello, se hace necesario deconstruir el concepto de frontera bajo una nueva clave territorial⁵³.

En esta nueva ontología de la frontera, es importante colocar, dentro del proceso de elaboración de políticas públicas translocales, la promoción de una coordinación intersectorial de políticas transfronterizas, porque muchas decisiones de un gobierno local pueden afectar el desarrollo de toda una región, así como la creación de mecanismos que logren garantizar la continuidad de estas políticas y los procesos de integración regional, de forma que trasciendan las gestiones políticas locales de cada período. Asimismo, es necesario prevenir como los intereses locales, personales y de desencuentro dentro de una perspectiva estratégica por parte de algunos autores clave pueden constituirse en obstáculos complejos que dificulten el desarrollo regional.

Descripción de un cruce en esta región “transfronteriza”

Con el objetivo de contextualizar el territorio fronterizo⁵⁴, se describe brevemente la región. La triple frontera más austral del mundo está compuesta por tres localidades: Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Por un lado, tiene una ubicación geográfica estratégica y eso la convierte en un área con una enorme potencialidad económica, pero, a la vez, carga con algunas limitaciones propias de las zonas fronterizas. Se trata de un lugar con una valiosa interculturalidad, con posibilidades amplias de intercambio e integración donde las fronteras se unen con lazos de *hermandad* e historia y construyen

53 Es en este sentido que se propuso un Plan Estratégico de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay. Un proyecto construido con base en las conclusiones de la reunión del Pro-Comité de Frontera del año 2017, aprobado y financiado por la Universidad Nacional de Quilmes para llevar adelante un diagnóstico y la formulación y coordinación de políticas territoriales que busquen encontrar un horizonte de desarrollo conjunto.

54 Con base en la tesis de Maestría de Mariano Pauluk, actualmente en curso, titulada: *Políticas de integración transfronteriza y competitividad sistémica en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. La fuerza neta suma cero.*

una identidad territorial⁵⁵. En la siguiente tabla se presenta una síntesis de las características principales de las tres localidades fronterizas analizadas.

Tabla 1. Características principales de las localidades fronterizas

	Monte Caseros	Bella Unión	Barra do Quaraí
País	Argentina	Uruguay	Brasil
Categoría	Municipio	Municipio	Municipio
Nivel intermedio de gobierno	Provincia de Corrientes	Departamento de Artigas	Estado de Rio Grande do Sul
Población	23.470 (2010)	18.406 (2011)	4.201 (2015)
Año de fundación	5 de octubre 1829 fundación del Pueblo de Paso de Higos. 2 de febrero de 1855 se coloca y se delimita el departamento separándose así del Departamento de Curuzú Cuatía con el nombre de Monte Caseros	En 1929 se aprueba el nombre Bella Unión (Villa). Recién el 15 de marzo de 2010 se convierte en municipio (Ley N° 18567)	28 de diciembre de 1995. Por la Ley Estadual n° 10.655. Se independiza de Uruguayana
Economía local	Cítricos, forestación, apicultura, arroz, jugo concentrado, esencias, hilado de algodón.	Caña de azúcar, hortalizas, arroz, ganadería, biocombustible a partir de la caña de azúcar.	Arroz, ganado

55 Según Montañez y Delgado (1998: 123) “el sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades”.

Parte II. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias

	En los tres casos, el comercio y las distintas dependencias del Estado tienen una importante relevancia en la economía local.
Distancia entre sí	Entre Monte Caseros y Bella Unión: 1 Km
	Entre Bella Unión y Barra do Quaraí: 7 Km
	Entre Monte Caseros y Barra do Quaraí: 8 Km

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de tres ciudades escasamente integradas (ver Mapa 1), aunque podría decirse que la relación entre Bella Unión y Barra do Quaraí es más fluida ya que ambas localidades se encuentran conectadas por un puente. En el caso de Monte Caseros–Bella Unión, se observan algunos vínculos comerciales en gran parte informales. Sin lugar a duda, la construcción de un puente presentaría un fuerte impulso al desarrollo regional porque, además de estar justificado por la localización, permitiría un flujo internacional de bienes, servicios y personas que alentaría el crecimiento económico y comercial.

En materia de desarrollo económico, se identifica a ambos márgenes del río Uruguay potencial para la explotación citrícola⁵⁶, la explotación de azúcar del lado uruguayo, la pesca y el turismo. En los últimos años, ha cobrado relevancia el papel de los *free shops*. Actualmente, Bella Unión cuenta con seis tiendas comerciales exentas de impuestos mientras que Barra do Quaraí inauguró la primera en el año 2019.

⁵⁶ La producción citrícola extendida en ambas márgenes del Río Uruguay presenta índices significativos para ambos países. Las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, del lado argentino, y los Departamentos de Río Negro, Paysandú, Salto y Artigas, del lado uruguayo, constituyen territorios limítrofes con un patrón de producción citrícola basado en pomelos, naranjas, mandarinas y limones.

Mapa 1: Triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Queraí



Fuente: Galantini y Oddone (2013: 8).

Sin embargo, las ventas y el flujo de personas que allí compran se alteran en función de la situación económica de cada uno de los países, pero principalmente por el tipo de cambio. Hasta hace algunos meses, esa ventaja cambiaria provocó que muchos argentinos fueran los principales clientes. La alta demanda del cruce en lancha desde Monte Caseros a Bella Unión permitió agilizar el transporte hasta tenerlo disponible de lunes a viernes cuatro veces al día. Esa dinámica fue alterada por las sucesivas devaluaciones del peso argentino. Esto provocó que el transporte de personas en un servicio de lancha colectivo se redujese a sólo tres veces por semana, dos veces al día. Sumado a las desventajas cambiarias de comprar en otro país, el precio del servicio de transporte aumentó en este último período disminuyendo así la cantidad de personas que realizan el cruce. Como sostiene la población local, si el costo del cruce es alto para fines de comercio vecinal (a veces ilegal) más aún lo es para las iniciativas culturales, educativas, deportivas o sociales. Si esas iniciativas incluyen trasladar menores de edad, debe sumarse el costo de la autorización de los

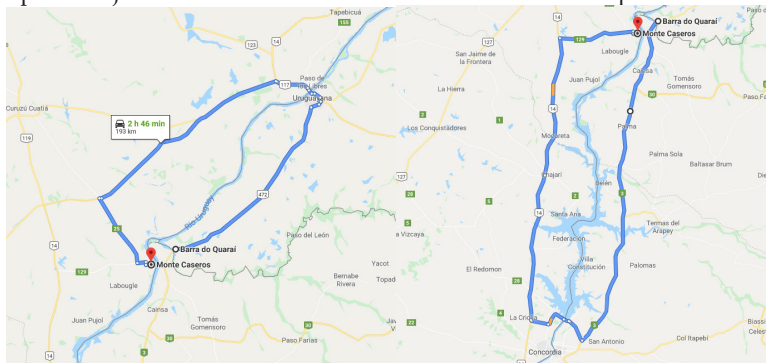
padres a través de un escribano público.

Superado lo anterior, sólo queda esperar que haya lugar en la lancha y programar todo para que sea en los días y horarios disponibles del transporte y en el horario habilitado por el personal de migraciones de ambas costas del río Uruguay. Al ser un cruce vecinal todas las personas que quieran cruzar deben hacer el trámite migratorio correspondiente, sin excepción.

A los factores económico-administrativos, hay que sumar la variabilidad climática. Si, por las lluvias en el norte de Argentina, aumentan los caudales del río Uruguay la represa de Salto Grande cierra preventivamente sus compuertas con el fin de evitar la inundación de las ciudades que se encuentran al sur. Cuando se cierran las compuertas, la cota del lago de esa represa llega a afectar el cruce.

Lo más curioso de esta travesía es que cruzar de una orilla a la otra es un viaje de unos 1.200 metros. Sin embargo, si fracasara el intento de cruzar en lancha, podría hacerse en automóvil pero, para lograrlo a partir de la ciudad de Monte Caseros, primero hay que hacer treinta kilómetros para llegar hasta la ruta nacional N°14 y luego ir, hacia el norte, hasta el puente que une Paso de los Libres (Corrientes, Argentina) con Uruguayana (Río Grande Do Sul, Brasil) para luego poder ir hacia el sur nuevamente hasta Barra do Quaraí, primero, y Bella Unión después. Esto implica un mínimo de seis horas de viaje y unos 400 kilómetros aproximadamente. La otra alternativa es dirigirse al sur una vez que llegamos a la salida de Monte Caseros, sobre la ruta nacional N°14, hasta la altura del puente que une la ciudad de Concordia (Entre Ríos, Argentina) con la ciudad uruguaya de Salto para luego volver a ir hacia el norte, del lado de Uruguay hasta Bella Unión, primero, y Barra do Quaraí después. Esta segunda alternativa es más costosa, con un mínimo de ocho horas de viaje y un recorrido de unos 650 kilómetros aproximadamente.

Mapa 2: Viaje terrestre de Monte Caseros a Bella Unión: comparación de rutas



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, la localidad uruguaya y la brasileña están conectadas por un puente. Una vez que se ingresa en el puente internacional que une Bella Unión con Barra do Quaraí se observa de un lado y el otro los controles fronterizos de ambos países. Sin embargo, en general no piden la documentación migratoria. No obstante, la desconexión entre Monte Caseros y Bella Unión dificulta y encarece cualquier tipo de política o iniciativa transfronterizas y, por lo tanto, restringe las posibilidades de un desarrollo regional, por lo que se hace indispensable la promoción de políticas de infraestructura que logren resolver este obstáculo.

Infraestructura para la integración física y productiva

Si bien desde hace varios años en el nivel bilateral y subregional existen diferentes programas destinados a la integración de la infraestructura, las localidades de Monte Caseros y Bella Unión no han resultado beneficiadas con la construcción de un puente.

Entre los antecedentes más cercanos sobre la propuesta de un puente que pueda unir ambas ciudades, que surgió allá por los años '50, se destaca la reactivación del Comité de Monte Caseros-Bella Unión, que realizó su primera reunión el 10 de junio de 2011. En dicha reunión se suscribió el Acta de Intención para el estudio y futura ejecución de un puente sobre el Río Uruguay entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión. Posteriormente, los Presidentes Cristina Fernández y José Mujica

firmaron la Declaración de Buenos Aires, el 2 de agosto de 2011, que constituye un nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay. Abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, la salud y el inicio de una serie de estudios de prefactibilidad para obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera.

En el punto 7 sobre ‘Integración Física’ de la Declaración de Buenos Aires (2011) se menciona

El acuerdo para la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión, encomendándole a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la elaboración de los estudios necesarios para la realización de la obra, manteniendo una adecuada coordinación con las respectivas autoridades nacionales competentes. Las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral para la elaboración de un Programa destinado a la mejora de la Conectividad Territorial Argentina-Uruguaya, financiado a través de fondos de preinversión instituidos en el marco de Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por los organismos internacionales de crédito que apoyan a la misma.

La IIRSA actualmente está en revisión y rediseño, y cuenta con un papel clave en el fortalecimiento de cadenas de valor transfronterizas de carácter estratégico que permitan aumentar el comercio intrarregional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones productivas generadas por los acuerdos regionales (IIRSA, 2006).

La integración productiva de las fronteras se da por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “hacia atrás” y “hacia delante”, en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera. El desarrollo de la infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados (BID, 2011).

La integración productiva transfronteriza puede ser entendida como un proceso que otorga mayor densidad a los flujos de producción y comercio, derivado de la ampliación del mercado regional que es impulsado por la agregación de valor, las complementariedades productivas y la especialización, cuyo instrumento de acción es la infraestructura y la reducción de los costos del transporte. De acuerdo con el BID (2011, 2012) la integración productiva es un proceso que profundización de la integración regional y requiere de la superación de trabas de naturaleza física, burocrática e institucional, en el que se destaca la dotación de infraestructura, la reducción de barreras no arancelarias y la compatibilidad de los regímenes macroeconómicos entre otros temas claves.

La posibilidad de construir un puente entre Monte Caseros y Bella Unión también ayudaría a la incorporación de los Departamentos del norte de Uruguay al proceso de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) y, junto con el Estado de Rio Grande do Sul, podrían extender la ZICOSUR de Atlántico a Pacífico a la vez que se fortalece el Eje de Capricornio. La habilitación de este nuevo paso fronterizo se constituye en una herramienta de articulación económico-productiva de relevancia de nivel subnacional, nacional y del MERCOSUR.

Condiciones fundamentales para una nueva territorialidad

La integración fronteriza ha crecido fuertemente durante los últimos años ya sea a partir de fenómenos espontáneos surgidos desde los propios territorios; o bien, por fenómenos inducidos, producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, por la cooperación internacional descentralizada. La frontera conformada por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí no escapa a esta regla, representando en su

origen un ejemplo de dinámica espontánea derivada del liderazgo de las autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores.

Una conjunción de procesos translocales y de sintonía política hicieron que esta triple frontera, después de años de relativo adormecimiento, haya cobrado vida más allá de las dificultades de conectividad que aún persisten, sobre todo, durante el período 2009-2013. Este proceso ha sido recientemente reactivado a partir de la voluntad política uruguaya (local y nacional) con importantes avances desde el 2018.

En este escenario, la condición fundamental para la cooperación fronteriza está dada por la convivencia pacífica que constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza. El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia. En este sentido, la cooperación fronteriza es “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Pekermann, 2003: 154) que busca construir áreas de paz, desarrollo económico y bienestar socio-comunitario.

Los gobiernos locales de frontera han debido adaptarse y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan: la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales con un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política para favorecer la cohesión social y las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La

gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales” (Morata, 2011: 37).

Como han sostenido respecto de la cooperación transfronteriza, ésta desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales ya que las interacciones en los territorios fronterizos son funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Celata et al., 2012).

Gobiernos locales: actores fundamentales en la frontera

En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar cómo las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables, aunque no suficientes. [...], las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel [...], cuyo anillo débil, pero fundamental, [...] es el gobierno local como articulación de base (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 215).

La cooperación fronteriza se entiende como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos para reforzar los procesos de desarrollo translocal y de integración regional. Los procesos de cooperación transfronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del propio intendente municipal, alcalde o *prefeito*; o bien de algún/os sector/es de la comunidad. Lo importante es que el alcalde o intendente y su comunidad tengan visión de territorio y piensen en conjunto. Es decir, a la definición de qué tipo de ciudad quiere la ciudadanía se suma qué tipo de frontera quieren constituir.

Los municipios son actores clave. Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria

en términos de actores individuales o institucionales fundamentales para pensar y construir la imagen del territorio posible (Bozzano, 2004). Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de *responsiveness* es esencial si las preferencias expresadas por la ciudadanía se logran materializar en políticas públicas locales.

La cooperación fronteriza como modalidad de desarrollo translocal potenciada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical⁵⁷ y horizontal⁵⁸. En ambos niveles, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, se observa “la emergencia

57 Es necesaria la coordinación de la acción fronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias sea por superposición (*overlapping*) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado: Federal o Unitario, el nivel de descentralización, de coparticipación, etc.; y, asimismo, se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional sean intergubernamentales o supranacionales.

58 La cooperación fronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera, implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia fronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador, 2011: 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación, así como de estrategias de “aprender haciendo” (*learning by doing*), un catalizador importante de las demandas socio-territoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. En aquellos territorios en donde se cuenta con la presencia de una universidad o centro de investigación y estudios, la articulación universidad-municipio genera un espacio o comunidad de aprendizaje e innovación que permite la creación de nuevos instrumentos que ayudan a la integración fronteriza.

El comité de integración entre Monte Caseros, Bella Unión y Barro Colorado

El Comité de Monte Caseros-Bella Unión fue activado el 10 de junio de 2011. Los comités de integración constituyen uno de los foros de integración regional más importantes en el marco de las relaciones vecinales y son fundamentales para la gobernanza fronteriza. Creados como una instancia permanente de intercambio entre regiones y municipios, cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones en el nivel local y regional -a uno y otro lado de la frontera- en los ámbitos de la integración física, el tránsito y tráfico fronterizo, la cooperación, la educación y la salud, el turismo, el desarrollo económico de las áreas fronterizas, etc.

Estos tipos de comité tienen una oportunidad única para contribuir a la coherencia multinivel necesaria para fortalecer la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR. En este contexto, vale la pena poner en valor la creación del primer Comité de Integración Fronteriza Trinacional del MERCOSUR, en Brasilia, el 14 de octubre de 2019. En esta fecha se procedió, durante la Presidencia Pro Tempore de Brasil en el

MERCOSUR, a la firma de un Memorándum de Entendimiento para la creación del primer Comité de Integración Fronteriza Trinacional entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay. Este documento fue firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araújo, el Embajador de Uruguay en Brasil, Gustavo Vanerio, y el Encargado de Negocios de la Embajada Argentina en Brasil, Roberto Bosch.

Este Comité beneficia a las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí y responde a una serie de reclamos que las localidades han mantenido a lo largo de estos años en pos de la celebración de reuniones tripartitas. El Memorándum establece que se realizarán sesiones de manera alternada en el territorio de cada uno de los Estados Parte, ejerciendo la Coordinación General del mismo el Estado anfitrión y debiendo realizar al menos una reunión anual ordinaria, más allá de poder ser convocado de manera extraordinaria para trabajar en las siguientes comisiones: a) de Facilitación fronteriza (temas migratorios, aduaneros, fitozoosanitarios, cooperación judicial y policial, seguridad, transporte); b) de Educación, Deporte y Cultura; c) de Infraestructura; d) de Comercio, Producción y Turismo; e) de Salud y Políticas Sociales (trabajo y bienestar social, desarrollo social y cuestiones de género); y , f) de Medio Ambiente y Saneamiento, entre otras que oportunamente podrán constituirse. Al igual que en otros comités, se reconoce el papel de los Consulados que serán junto a la Coordinación General los responsables de la elaboración de las actas de cada una de las reuniones.

Los comités de integración son un espacio preferencial para el desarrollo de mecanismos de gobernanza vertical y horizontal para fortalecer la cooperación transfronteriza.

A modo de conclusión

La región transfronteriza conformada por estas tres localidades ofrece una oportunidad estratégica para la coordinación de políticas públicas locales, con el objetivo de fortalecer un desarrollo territorial más equitativo. De percibir las fronteras como el fin de los Estados nacionales de límite lejano,

como la zona de nadie o despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, en donde la contigüidad y la cotidianeidad se sintetizan en intensas relaciones que se ven apoyadas a partir de la agilidad en el cruce de la línea de frontera. Crear las condiciones para agilizar el cruce de la ciudadanía de frontera es una deuda histórica en pos de la igualdad de los territorios de frontera con otros territorios nacionales. Resolver este problema de igualdad es crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas (Oddone, 2013). La dialéctica entre la movilización de las propias regiones transfronterizas y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010).

La creación de capacidades involucra a la institucionalidad local como así también a la ciudadanía que habita el territorio de frontera. Se trata de (re)pensarse en función de las oportunidades globales y regionales en el MERCOSUR, como a partir de la puesta en valor de las capacidades proyectuales y de gestión de instituciones y actores locales. A modo de ejemplo, como ha quedado demostrado a partir del Plan Estratégico de la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Uruguay, involucrar a Universidades y otros actores locales de educación e investigación contribuye a dinamizar procesos cooperativos que tienden a modificar la autopercepción de los diferentes actores, incluyendo la propia institucionalidad local.

Al percibirse como una región transfronteriza, con su integración y diversidad, provoca en la ciudadanía y las localidades una nueva construcción social que tiende a traducirse en una nueva territorialidad; que no podrá traducirse en la creación de derechos efectivos sin los “puentes” que permitan hacer su efectivo ejercicio. La inversión en infraestructura física y de conectividad sostiene procesos sociales y la creación de políticas de integración multinivel, impactando sustantivamente en aspectos sociales, culturales, educativos y productivos, entre otros.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2011). *IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2012). *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia de IIRSA*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Bozzano, Horacio (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Celata, Francesco, Coletti, Raffaella y Sanna, Venere (2012). “La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina”. En *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Declaración de Buenos Aires (2011). Declaración conjunta de la Presidenta de la República Argentina, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, y el Presidente de la República Oriental del Uruguay, D. José Mujica Cordano, 2 de agosto.
- Galantini, Eduardo y Oddone, Nahuel (2013). *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí: una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Arturo Jauretche.

- Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004). *El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Gomá, Ricard y Blasco, Ismael (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, del 8 al 11 de octubre.
- Grau, Martí (2011). “El marco teórico de la gobernanza multi-nivel” en Stavridis Stelios (coord.). *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA (2006). “Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID. Resumen Ejecutivo”. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3333>
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia del IIRSA*. Buenos Aires.
- Montañez, Gustavo y Delgado, Ovidio (1998). “Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional”. *Cuadernos de Geografía* VII(1-2): 120-134.
- Morata, Francesc (2011). “Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia”. En *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Stavridis Stelios (coord.): 37. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Oddone, Nahuel (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- _____ (2013). “Cooperación regional en el ámbito de la

integración fronteriza”. *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza*, Caracas, SELA, BID, CAF, Grupo de los 77 y Ministerio de Relaciones Exteriores del Salvador.

Pauluk, Mariano (2020). *Políticas de integración transfronteriza y competitividad sistémica en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. La fuerza neta suma cero* (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en Gestión Pública, actualmente en elaboración).

Padilla, Ramón y Oddone, Nahuel (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. México: CEPAL- FIDA.

Pekermann, Markus (2003). “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”. *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 154.

Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2009). “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”. En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.): 215. Roma: CeSPI e IILA.

----- (2009). “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR”. En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.): 37-67. Roma, CeSPI e IILA.

Salvador, Mayte (2011). “Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI”. En *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Stavridis Stelios (coord.): 44. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.