

# FRONTERAS ESPACIO DE OPORTUNIDAD

LOGROS, PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS  
EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE FRONTERA 2020-2025

EL DESARROLLO DE LA CUENCA  
DEL RÍO URUGUAY



Cámara de Representantes  
Poder Legislativo



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Escuela de  
**Gobierno**  
Parlamento para el buen gobierno



CONGRESO  
DE INTENDENTES



Paysandú  
INTENDENCIA DEPARTAMENTAL

  
**CARU**  
Comisión Administradora  
del Río Uruguay







Este libro reúne los resultados de las dos jornadas realizadas el 12 de julio y el 5 de agosto de 2019, organizadas por la Presidencia de la Cámara de Diputados, con el propósito de generar insumos que permitan la discusión de políticas públicas que adecuen el marco de actuación del Estado en sus fronteras.

### **Organización de las jornadas**

Presidencia de la Cámara de Diputados

Dra. Cecilia Bottino Fiuri

### **Con el apoyo de**

Ministerio de Relaciones Exteriores, Canciller Rodolfo Nin Novoa  
Escuela de Gobierno, Presidenta Comité Político, Diputada Lilián Galán

Intendencia Municipal de Paysandú, Intendente Guillermo Caraballo

CARU, Presidente Gastón Silberman

### **Coordinación ejecutiva**

Daniel Bentancur, José Luis Genta, Pablo Sciarra, Enriqueta De Marco, Alicia Araújo

### **Edición y diseño**

José Ibarburu, Irene Sinigaglia, Selva Zabronski

### **Versiones taquigráficas y fotografía**

Cuerpo de taquígrafos, fotógrafo de Cámara de Legisladores

**ISBN 978-9974-8720-3-5**



Esta obra del Poder Legislativo de Uruguay se publica bajo licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional

## ÍNDICE

# FRONTERAS CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Oportunidades y desafíos para el sistema político 2020-2025

JORNADA REALIZADA EL 5 DE AGOSTO DE 2019, MONTEVIDEO

## 11 PREFACIO

## 12 INTRODUCCIÓN

## APERTURA

### 17 LA NECESIDAD DE UN ORGANISMO COORDINADOR QUE ARTICULE LA PRESENCIA DEL ESTADO

Rodolfo Nin Novoa

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

### 21 ASUMIR Y CUMPLIR COMPROMISOS

Luis Enrique Gallo

SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

### 22 CONSTRUIR PUENTES SIN PERDER IDENTIDAD

Rodrigo Arim

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

### 24 POLÍTICAS DE ESTADO CON VISIÓN TRANSFRONTERIZA

Óscar Terzaghi

VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO DE INTENDENTES

### 25 UN DEBATE PARA LA INTEGRACIÓN

Daniel Caggiani

DIPUTADO. PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

### 27 CONFERENCIAS MAGISTRALES

#### LAS FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA. REGIONES EN DISPUTA Y/O DE INTEGRACIÓN

### 29 LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO DE PARADIGMAS EN MATERIA DE FRONTERAS: de la desconfianza a la colaboración estratégica

Luis Alberto Oliveros

ASESOR ESPECIALIZADO EN DESARROLLO FRONTERIZO / PERÚ

- 37 **LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO FRONTERIZO EN LA COMUNIDAD ANDINA**  
Reflexiones sobre su origen y evolución  
Hernando Arciniegas Serna
- 53 **CONSTRUYENDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE FRONTERAS**  
Nahuel Oddone  
JEFE DE PROMOCIÓN E INTERCAMBIO DE POLÍTICAS SOCIALES DEL MERCOSUR - ISM
- 60 **LOGROS Y DESAFÍOS DE FRONTERA DEL RÍO URUGUAY**  
Guillermo Caraballo  
INTENDENTE DE PAYSANDÚ
- 62 **DERECHOS CIUDADANOS Y PATRIMONIO CULTURAL DE FRONTERA**  
Javier Vidal  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
- INTERVENCIONES DE OTRAS AUTORIDADES PRESENTES**
- 67 **Jacqueline Gómez**  
PRESIDENTA DEL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN
- 69 **Alejandra Álvarez**  
REPRESENTANTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR
- 71 **FRONTERAS: LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA**
- 72 **Tabaré Viera**  
DIPUTADO - PARTIDO COLORADO
- 75 **Omar Lafluf**  
DIPUTADO - PARTIDO NACIONAL
- 77 **Manuela Mutti**  
DIPUTADA - FRENTE AMPLIO
- 79 **Lilián Galán**  
PRESIDENTA DEL COMITÉ POLÍTICO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO DEL PARLAMENTO NACIONAL

# **SITUACIÓN Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY**

JORNADA REALIZADA EL 12 DE JULIO DE 2019, PAYSANDÚ

**83 INTRODUCCIÓN**

**84 APERTURA**

**Cecilia Bottino**

PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

**86 GRAN ESPERANZA Y EXPECTATIVAS PUESTAS EN LA REGIÓN**

**Rodolfo Nin Novoa**

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

**88 CONSTRUIR LA INTEGRACIÓN**

**Guillermo Caraballo**

INTENDENTE DE PAYSANDÚ

**89 LA IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS LIBRES**

**Lilián Galán**

PRESIDENTA DEL COMITÉ POLÍTICO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO  
DEL PARLAMENTO NACIONAL

**90 PERSPECTIVA DEPARTAMENTAL CON PROYECCIÓN REGIONAL**

**Óscar Terzaghi**

VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO DE INTENDENTES

## **LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY Y SU PROYECCIÓN ESTRATÉGICA**

**94 José Luis Genta**

COORDINADOR COMISIÓN PERMANENTE ASUNTOS DE NAVEGACIÓN,  
ENERGÉTICOS Y AMBIENTALES (CCRU)

**Marcos Follonier**

DIRECTOR ASUNTOS PRODUCTIVOS DE CONCORDIA Y SECRETARÍA TÉCNICA  
(CCRU)

**100 UNIR LOS ESFUERZOS Y MOVILIZAR LAS REGIONES**

**Comenta: Vicente Bogo**

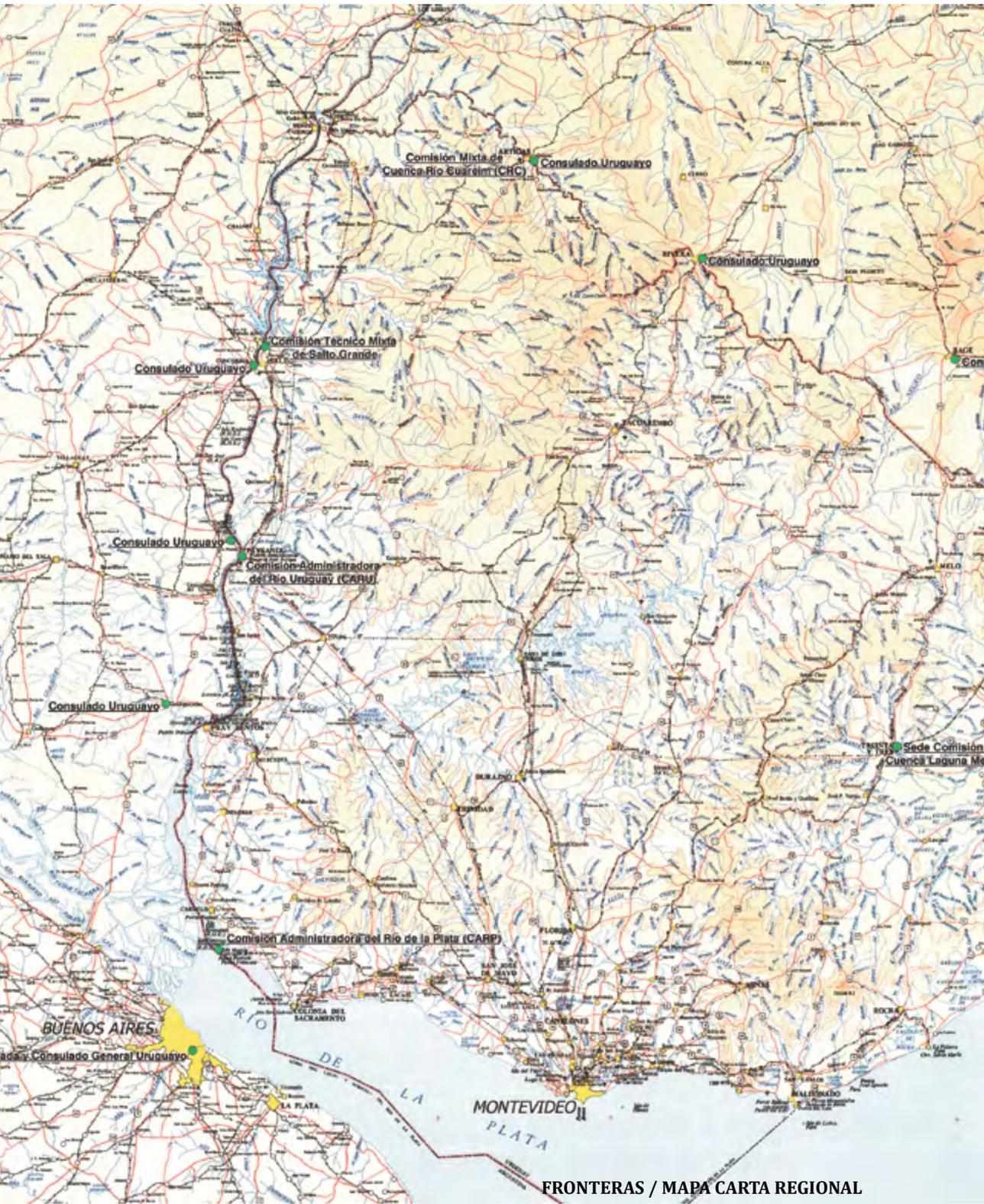
SECRETARIO DE CODESUL/RS-BR

- 101 LOGROS Y DESAFÍOS DE LA COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY**  
**Gastón Silberman**  
CARU / PRESIDENTE DE LA DELEGACIÓN URUGUAYA
- 103 CIUDADANÍA Y GESTIÓN HIDRO AMBIENTAL**  
**Gabriel Rodríguez**  
CTMSG / PRESIDENTE DE LA DELEGACIÓN DEL URUGUAY
- 104 POLÍTICAS DE ESTADO: DE LARGO PLAZO E INTEGRALES EN TODO EL TERRITORIO DE LA CUENCA**  
**Daniel Greif**  
MVOTMA / DIRECTOR NACIONAL DE AGUAS
- 106 EL RÍO COMO MOTOR DE TURISMO**  
**Carlos Fagetti**  
MINTUR / DIRECTOR NACIONAL DE TURISMO
- 108 OBRAS ESTRATÉGICAS**  
**Juan José Domínguez**  
ANP / VICEPRESIDENTE
- 109 LA ACCIÓN INTEGRADA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LOCALES**  
**José Lauritto**  
PRESIDENTE MUNICIPAL DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY, PRESIDENTE PRO TÉMPORE DEL CCRU
- 112 INTERVENCIONES DE OTRAS AUTORIDADES PRESENTES LA POLÍTICA, HERRAMIENTA CLAVE**  
**Carlos Scheppens**  
PRESIDENTE DEL INSTITUTO PORTUARIO DE ENTRE RÍOS
- 113 LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES SON FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS**  
**Omar Lafluf**  
REPRESENTANTE NACIONAL POR EL PARTIDO NACIONAL Y EX INTENDENTE DEL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO \*

- 115 LA PALABRA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ACTORES LOCALES**
- 116 DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD EN LA REGIÓN LITORAL NORTE**  
**Líber Acosta**  
DIRECTOR SEDE PAYSANDÚ CENUR LITORAL NORTE
- 118 REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS PARA UN FUTURO DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY**  
**Ruben Stagno**  
PRESIDENTE DE LA COM. DEPARTAMENTAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE PAYSANDÚ
- 120 SALUD EN FRONTERAS**  
**Daniela Bentancourt**  
ASESORA LETRADA DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL MSP
- 121 EXPERIENCIAS DE LA UNIVERSIDAD CON EL MEDIO RURAL, PESCADORES, INSTITUCIONES PRIVADAS: EMPRESAS INSTITUCIONES**  
**Annabela Estévez**  
COORDINADORA DE UTEC EN PAYSANDÚ
- 123 ESTRATEGIA Y DESARROLLO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS TRABAJADORES**  
**Manuel López**  
DIRIGENTE PIT CNT - INTEGRANTE SINDICATO UNTMRA
- 124 Marcelo Gianotti**  
COORDINADOR REGIONAL INSTITUTO CUESTA DUARTE
- 125 SUGERENCIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY**  
**Jorge Dighiero**  
EDIL DEL FRENTE AMPLIO
- 126 LA GESTIÓN DEL CONSULADO ARGENTINO EN PAYSANDÚ, EN MATERIA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA REGIÓN**  
**Nicolás Domingo**  
CÓNSUL ARGENTINO EN PAYSANDÚ

## **ANEXO**

- 131 PUESTA EN MARCHA COMITÉ TRINACIONAL**  
MONTE CASEROS-BARRA DO QUARAI-BELLA UNIÓN
- 138 GALERÍA DE IMÁGENES**



FRONTERAS / MAPA CARTA REGIONAL

## PREFACIO

Nuestro país viene dando pasos firmes en la construcción de políticas de fronteras desde hace más de diez años, asumiendo que los límites políticos del país son un espacio de encuentro con los países vecinos.

Un espacio donde los problemas y sus soluciones tienen en el segundo y tercer nivel de gobierno, y en los actores locales, el ámbito idóneo donde solventarse, pero necesitan de una política nacional que los avale. Esta publicación es un paso más en este sentido.

Este libro recoge los resultados de dos jornadas organizadas por la Presidencia de la Cámara de Representantes, a cargo de la Dra. Cecilia Bottino Fiuri: ella misma oriunda de Paysandú, y por ende, conocedora de la temática por experiencia propia.

La primera jornada se realizó en Paysandú el 12 de julio de 2019, y constó de tres actividades diferentes e integradas en la que estuvo representado el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, organismos binacionales, actores sociales e institucionales del departamento de Paysandú. Al mismo tiempo al mediodía se llevó a cabo la reunión del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.

La segunda jornada se desarrolló en Montevideo y, a los actores institucionales, se sumaron prestigiosos académicos internacionales.

Una vez más la Escuela de Gobierno del Parlamento nacional, brinda su apoyo para la obtención de un material que esperamos sea de interés y consulta a nivel legislativo en primera instancia, pero también para todos aquellos interesados en la comprensión de esta realidad, y las vías para su transformación a través de la construcción de políticas públicas de calidad, en beneficio de los pueblos.

Finalmente vaya nuestro agradecimiento a todos quienes se comprometieron y brindaron su trabajo para la concreción de esta obra.

Un reconocimiento especial para la Presidenta de la Cámara de Diputados Dra. Cecilia Bottino, y su equipo de apoyo, al Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa, quien se hizo tiempo en su apretada agenda para estar presente en ambas instancias. Al Rector de la Universidad, Dr. Rodrigo Arim y al Presidente del Parlamento del Mercosur Diputado Daniel Caggiani.

Finalmente, a quienes nos asesoraron como equipo técnico, Sr. Daniel Bentancur e Ing. José Luis Genta, así como a todo el equipo de apoyo administrativo de la Escuela de Gobierno.

A todos y todas, nuestro agradecimiento por aproximarnos a esta visión de las fronteras como oportunidad.

**Diputada M. Sc. Lilián Galán Pérez**

PRESIDENTA DEL COMITÉ POLÍTICO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO - PARLAMENTO NACIONAL  
Montevideo, setiembre 2019

## INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta dos actividades impulsadas por la presidencia 2019 de la Cámara de Representantes y la Escuela de Gobierno, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Congreso de Intendentes y el apoyo de otras instituciones.

Las mismas están vinculadas a la consideración de una temática de gran relevancia y alto impacto político, social y económico, que aún no ha sido abordada por parte del Parlamento nacional.

Nos referimos a las políticas de frontera en cuanto a la necesidad de una revisión conceptual, normativa y de gestión pública, en el marco de los procesos integradores y donde deben generarse condiciones adecuadas para el desarrollo de estos espacios con visión transfronteriza.

Esta es una época de desafíos estructurales.

La mesa redonda del 5 de agosto desarrollada en la Antesala de la Cámara de Representantes, *“Construyendo Políticas Públicas de Fronteras: Oportunidades y desafíos para el sistema político en el período 2020–2025”* y el Seminario del 12 de julio en Paysandú *“Situación actual y desafíos para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay”*, constituyen una unidad temática desde ópticas complementarias que aportan información, vi-

siones y propuestas, que quedan como un insumo de relevancia para la gestión de la nueva legislatura 2020-2025.

La convocatoria a la Mesa Redonda del 5 de agosto afirmaba:

*“Para Uruguay, el carácter de las fronteras, viene cambiando progresivamente desde hace decenios. La vieja conceptualización que confundía frontera y límites, basada en la desconfianza hacia los países vecinos, ha estado siendo superada por la idea y práctica de cooperación entre Estados y colaboración en los territorios.*

*La acumulación de acuerdos y tratados binacionales, así como la creación de organismos con responsabilidades y competencias compartidas han generado un bagaje positivo, al igual que la experiencia desarrollada en el último trienio, en órganos del Mercosur.*

*Confluye, además la visualización de la importancia que tienen la Cuencas Hidrográficas, así como la realidad de que las de mayor envergadura atraviesan y son todas de carácter bi y trinacional.*

*En los últimos 10 años se han realizado ingentes esfuerzos para coordinar las estrategias de los organismos del Estado, en particular Ministerios*

*y Autoridades Departamentales. Debe destacarse la adecuación de la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, que jerarquizó como Dirección General a la responsable de esta área.*

*Por historia, geografía y economía, Uruguay necesita de un marco legal y normativo adecuado, que genere las condiciones para el desarrollo del territorio de fronteras con una visión transfronteriza.*

*Es esencial la generación de consensos por parte del sistema político para superar las múltiples trabas e impedimentos para la gestión, producto de una visión, ya superada, del rol del Estado en la materia.*

*La Presidencia y la Escuela de Gobierno, con el respaldo del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso de Intendentes, pretenden con esta iniciativa, colocar el tema en la Agenda Política, particularmente de los Sres. Parlamentarios, en el entendido de que debería estar incluido entre los asuntos estratégicos a discutir en el período 2020-2025”.*

A su vez el seminario del 12 de julio se fundamenta en la importancia de hacer conciencia de la situación y propuestas en una de las mayores cuencas transfronterizas del sur de América y

que, en gran parte, determina a nuestro país, considerando el río Uruguay y en particular dos de sus afluentes: el río Negro y el río Cuareim.

Además debe considerarse que el río Uruguay involucra los territorios de: Uruguay -dos tercios de su superficie-; el litoral de las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones de Argentina; y la mitad de la superficie de los estados de Río Grande del Sur y Santa Catarina de Brasil.

Teniendo como referencia las iniciativas binacionales en transporte fluvial, generación de energía hidroeléctrica, los puentes carreteros y los lazos de hermandad entre los intendentes y alcaldes del litoral del bajo río Uruguay y la frontera tri-nacional, este Seminario fue un aporte a la estrategia de abarcar la gestión integrada de la totalidad de la Cuenca.

En definitiva, la Presidencia de la Cámara se ha hecho eco del trabajo silencioso pero ininterrumpido de instituciones y líderes políticos, sociales y empresariales, que apuestan a innovar en materia de Política de Fronteras en la búsqueda de mejorar las condiciones de una integración plena y profunda.

**Daniel Bentancur**

ASESOR TÉCNICO DEL CONGRESO DE INTENDENTES

**José Luis Genta**

COORDINADOR COMISIÓN PERMANENTE Y ASUNTOS AMBIENTALES



**CONSTRUYENDO POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE FRONTERAS**  
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS  
PARA EL SISTEMA POLÍTICO  
2020-2025

MONTEVIDEO, 5 DE AGOSTO DE 2019





# LA NECESIDAD DE UN ORGANISMO COORDINADOR QUE ARTICULE LA PRESENCIA DEL ESTADO

Rodolfo Nin Novoa

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

En esta oportunidad nos convoca el tema de las políticas públicas de frontera, asunto que nos define como nación.

El primer escalón en todo el conjunto de acciones estratégicas que desarrolla la Cancillería es la franja fronteriza que nos une a nuestros vecinos: la cooperación, el intercambio, el comercio, la migración y el proceso de integración se articulan sobre un territorio que tiene sus propias complejidades y su particular desarrollo histórico. No se puede pensar en una política exterior disociada de la política de frontera, y viceversa.

La frontera no es solamente un producto de la demarcación territorial como se podría pensar en términos formales, no es una entidad neutra ni un instrumento absoluto de cada Estado según las líneas expresadas en la carta geográfica; lo relevante es que la frontera es un fenómeno económico, social y cultural. Como tal, da lugar a la presencia de conflictos, discordancias y transformaciones, que la ubican en una dimensión dinámica. Las decisiones centrales de los Estados necesariamente repercuten en las fronteras, muchas veces de formas más sensibles que en el resto del territorio nacional.

En tal sentido, el desarrollo de una política pública de fronteras supone un conjunto de condiciones imprescindibles que garanticen un buen resultado y, por sobre todas las cosas, el bienestar de los hombres y de las mujeres que a diario construyen nuestras relaciones transfronterizas.

Una primera condición para el desarrollo de la política de fronteras es la voluntad política y el marco institucional.

Parecería que aquí el ministro de Relaciones Exteriores tuviera pocas cosas para decir, por-

que uno siempre visualiza a la Cancillería como ocupándose del exterior, de las fronteras para afuera; sin embargo, la Cancillería ha tomado un conjunto de decisiones que van en el sentido de afirmar esa voluntad política y de dotar en marco institucional a nuestras relaciones.

En primer lugar, la Cancillería tiene una Dirección General encargada del tema, que integra el gabinete de ministros y se relaciona transversalmente con todas las direcciones de nuestra cartera, con otras dependencias del Estado central, con los gobiernos subnacionales, con la sociedad civil, con la academia y con los Estados vecinos a través de las comisiones, organismos y grupos de trabajo.

En segundo término, se han jerarquizado los consulados de frontera, manteniendo una relación dinámica y moderna con ellos, al tiempo que en la presente administración se han creado dos consulados generales: uno en la ciudad de Pelotas, estado de Río Grande del Sur y el otro en la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, con responsabilidades directas sobre los asuntos fronterizos. Las embajadas en Brasilia y en Buenos Aires mantienen permanente diálogo con todas las partes en el desarrollo de la agenda de fronteras.

En tercer lugar, se ha diseñado una estrategia de abordaje de la temática fronteriza por la que el Ministerio invita periódicamente a los intendentes y diputados de frontera a tratar agendas específicas; en la mayoría de los casos son invitados otros ministros o jefes con responsabilidades en cada materia, por ejemplo, infraestructura, free shops, políticas sociales, salud, educación, pasos de frontera, seguridad, subvenciones a los combustibles. Estos son algunos de los temas que se han abordado en este ámbito.

En tal sentido, se ha creado una unidad de enlace con las intendencias en el marco de la Dirección de Relaciones Institucionales y allí tenemos a personal diplomático que concurre al Congreso de Intendentes para hacer el seguimiento de los planteos que los intendentes, con sus direcciones de desarrollo interinstitucional y de relaciones internacionales, llevan adelante con otros países.

Se han revitalizado todos los organismos binacionales y regionales, y esto es importante mencionarlo. Nuestro país tiene al día la conformación de sus delegaciones nacionales, sus presupuestos, sus aportes y sus regímenes de funcionamiento interno. Y si bien nos referimos en forma específica al tema, estamos hablando de un amplio abanico que abarca desde las comisiones de cuencas, los comités regionales previstos, la ley de políticas de agua, el Grupo de Trabajo 18 del Mercosur hasta el espacio del proyecto GEF del acuífero Guaraní y todas las comisiones binacionales con Argentina y Brasil, y podemos decir enfáticamente que si alguno de estos organismos ha tenido un funcionamiento deficiente no ha sido por consecuencia o ausencia del Estado uruguayo.

Una segunda condición para el desarrollo de la política de fronteras es el marco normativo, tanto nacional como el previsto a través de los acuerdos y tratados vigentes.

Uruguay prevé en su marco normativo una gran densidad institucional para el abordaje de las distintas aristas de la cuestión transfronteriza. Un punto de inicio son las comisiones demarcadoras de límites, encargadas de las negociaciones técnicas y el mantenimiento de los hitos y mojones en las líneas de frontera.

Hemos creado una comisión específica para el primer límite terrestre con Argentina, que son las islas Martín García y Timoteo Domínguez.

Todos los ríos transfronterizos y la laguna Merín cuentan con sus comisiones mixtas; están activas, funcionan y han desarrollado sus planes de trabajo con normalidad, desde los dragados en

el río Uruguay y el Río de la Plata, hasta la reciente reunión de la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, en la que se estableció el compromiso de Brasil para el dragado de los canales San Gonzalo y Sangra Douro en los próximos meses, lo que permitirá que nuestro país cuente con la hidrovía del río Uruguay y la hidrovía de la laguna Merín y laguna de los Patos, dotando a la producción nacional de un mecanismo eficiente de bajo costo y sustentable, con el consecuente rédito en términos económicos.

Del mismo modo, hace dos semanas sesionó en Montevideo el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná Paraguay y su Comisión de Acuerdos. De hecho, podemos decir con orgullo que Uruguay es el único país que ha internalizado totalmente todas las normas emanadas de este organismo.

En ese sentido, se presentó en Montevideo un nuevo proyecto de trabajo del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, para avanzar en la puesta en marcha de un observatorio de la cuenca del Plata que se complemente con el sistema de soporte para la toma de decisiones. Es decir, una gran base de datos hidro meteorológicos, ambientales, de condiciones de navegación y marcos reguladores, que beneficiarán a todos los actores económicos vinculados a la cuenca de todas las cuencas como se dice habitualmente del Río de la Plata.

También hacemos un seguimiento de las temáticas del ambiente y se avanza en el marco de la CARU en la construcción de un laboratorio ambiental binacional, tanto en la laguna Merín como en el río Cuareim.

La cuestión ambiental es parte de la agenda y existen un acuerdo y un proyecto de trabajo entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina y Uruguay.

El Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas, con sede en Montevideo, coordina un

proyecto del Fondo Global para el Medio Ambiente para el monitoreo del Acuífero Guaraní.

Afirmamos enfáticamente que la cuestión ambiental transfronteriza es parte de la agenda de este Ministerio y que forma parte ineludible de las políticas que se llevan adelante.

También queremos señalar que hemos venido desarrollando acciones estratégicas en áreas de gran importancia para el quehacer de la frontera.

En materia de salud se ha diseñado una hoja de ruta con Argentina en el marco de Codefro y se han realizado actividades promovidas por las intendencias, apoyadas por la Organización Panamericana de la Salud y a Organización Mundial de la Salud. Tenemos un acuerdo para la firma que promueve la facilitación del tránsito de ambulancias por los puentes compartidos con Argentina, que se viene a sumar al que tenemos con Brasil, que habilita el paso de ambulancias y bomberos por la frontera.

Recientemente sesionó la Comisión Binacional Asesora en Salud de Fronteras Uruguay Brasil en la ciudad de Yaguarón, buscando establecer una hoja de ruta entre los ministerios de salud de ambos países para la frontera compartida.

Con relación a infraestructura hemos comenzado las obras de remodelación del Área de Control Integrada de Fray Bentos, se ajustan los detalles del Área de Control Integrada de Paysandú, se realiza el mantenimiento y visitas de inspección al puente Mauá, y se retomó el trabajo de la Comisión Binacional para el mantenimiento de los puentes binacionales.

Se encuentra en el marco de la DINACIA (Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica) la expresión de interés para comenzar con el uso binacional del aeropuerto de Rivera, lo que se suma a la nueva logística que otorgan la ruta nacional n° 30 y los ramales ferroviarios.

Sobre el capítulo de la educación debo decir que muchas de las trabas históricas que hemos

tenido en esta materia se están comenzando a solucionar en el ámbito del Mercosur en tanto hemos tenido un fuerte crecimiento en la frontera a través de la descentralización de la Udelar; la instalación de la UTEC en Rivera y en Fray Bentos. Asimismo, se mantiene el acuerdo entre la UTU y el Ifsul de Río Grande, con la perspectiva de profundizarse y avanzar en la creación de institutos técnicos binacionales.

En materia de políticas sociales y de derechos humanos existe un conjunto de acuerdos y estrategias compartidas entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, el Ministerio de Turismo y el Ministerio del Interior que forman un importante soporte institucional en la lucha contra la trata de personas, el trabajo infantil, la regularización laboral, la promoción social, la documentación y las políticas migratorias y de inclusión social.

Por último, la tercera condición para una política de fronteras es la consideración permanente de las demandas sociales y de las particularidades socio históricas de la población de frontera.

En ese aspecto los comités de frontera e integración, las políticas sectoriales como las de los afrodescendientes de frontera, el cooperativismo y las empresas sociales, el patrimonio tanto tangible como intangible, la cultura y el arte, el deporte y tantas otras iniciativas que se desarrollan de manera cotidiana, no dejan de ser instrumentos imprescindibles en el trabajo de frontera.

El objetivo último de toda política pública de frontera debe ser el bienestar de la población de frontera, tantas veces postergada a lo largo de la historia.

Hoy es necesario que nos enfoquemos en una nueva realidad: las fronteras son parte de la agenda política y allí se quedan. Debe ser parte de la discusión abordar esa enorme densidad institucional y normativa que tenemos, y avanzar en dos direcciones convergentes. La primera

de ellas: simplificar y dar eficiencia a las políticas de frontera a través de un organismo coordinador que dé coherencia y sustento permanente a la presencia del Estado en todos sus niveles, que no sustituya competencias, pero que sí organice, planifique y sistematice el desarrollo de las políticas públicas de fronteras.

La segunda de ellas es que la frontera es la integración real de los pueblos y, por lo tanto, es necesario consolidar los acuerdos regionales,

como el acuerdo de localidades vinculadas elaborado por el SGT n° 18 del Mercosur, que identifica las áreas compartidas por los centros poblados fronterizos como áreas diferenciadas en las que es posible la aplicación y el desarrollo de medidas y acciones propias de la especificidad de esa porción de territorio. Es una forma muy específica y concreta poner en práctica aquello de que las fronteras no nos separan, sino que nos unen.

# ASUMIR Y CUMPLIR COMPROMISOS

**Luis Enrique Gallo**

SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE  
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Abordar las fronteras como espacios complejos y enriquecidos implica entenderlas como territorios donde confluyen múltiples sentidos, esfuerzos de cooperación y confianza. Pero la cooperación y, sobre todo, la confianza requieren asumir compromisos y cumplirlos. Por ello estamos aquí, a fin de plantearnos objetivos, interpellarnos e intercambiar perspectivas.

Por lo tanto, este es un espacio clave para proponernos metas de corto, mediano y largo plazo. Por eso es tan importante aprovechar este espacio, llenándolo de contenido.

Esta serie de encuentros sintetiza en gran parte el trabajo de coordinación que se viene hacien-

do desde hace diez años entre las autoridades regionales, nacionales y departamentales para acordar los marcos normativos, las relaciones bilaterales y fomentar estrategias de desarrollo sostenible.

Por eso, llamamos a la generación de consensos de parte del sistema político para superar las diversas trabas y obstáculos existentes en las políticas públicas de frontera.

Les agradezco vuestra participación y el compromiso asumido. Es de suma importancia para la Presidencia de la Cámara la concreción de este tipo de actividades en la que apostaremos a dar una mayor relevancia a la descentralización.

# CONSTRUIR PUENTES SIN PERDER IDENTIDAD

Rodrigo Arim

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Paradójicamente, la frontera es un espacio de divisiones; es una construcción política histórica la idea de que divide países; a veces, divide pueblos y otras veces, divide culturas. Esas divisiones políticas muchas veces constituyen espacios de conflicto, pero también de encuentro. Han sido espacios de conflicto en la historia del Uruguay. Negar esa realidad sería negar la dinámica propia de la vida política e institucional en lo que refiere a relaciones internacionales. Pensemos en conflictos no tan lejanos; recordemos cómo, una década atrás, la frontera se transformó en un espacio de conflicto. Pero también son espacios sociales, diferenciados y paradójicos con respecto al resto de las sociedades que habitamos Uruguay. Habitar la frontera condiciona el funcionamiento económico de una sociedad; también condiciona el vínculo con la ley, que se diferencia del que tienen el resto de los integrantes de la sociedad; condiciona los acervos culturales y lingüísticos específicos de una región; tiene que ver también con la forma en que se comunican las personas, qué consumen desde el punto de vista cultural, de qué se nutren a lo largo de su ciclo de vida y cómo combinan y transforman esos acervos culturales a lo largo de la frontera.

Es un espacio de intercambio, condicionado por sus características. Las físicas son claras: las fronteras secas y urbanas o fronteras determinadas por grandes declives geográficos. Uruguay tiene apenas un río que lo separa de nuestro vecino, Argentina, y una frontera seca con Brasil.

Por lo tanto, construir políticas en clave de confianza en ese espacio implica también un proceso que entienda la integración regional como algo que trasciende los vínculos estrictamente comerciales.

La frontera es, en esencia, un espacio que requiere de políticas. Sería un error pensar las políticas públicas negando esta realidad específica y pretender, desde la homogeneidad y la aplicación uniforme de las mismas políticas en todo el territorio, obtener resultados idénticos.

La frontera implica también un espacio de oportunidades. La presencia de dos identidades políticas conviviendo en el mismo territorio, muchas veces, en la misma ciudad, a veces implica la existencia de barreras, cuya racionalidad es difícil de explicar y cuya dinámica desde el punto de vista de la integración política, económica y cultural de las sociedades -el Mercosur tiene una agenda abierta en ese plano- sigue siendo un espacio en construcción.

Voy a mencionar algunos ejemplos que conozco de cerca por distintas razones, en particular, educativas.

En el área de la salud o de la educación, la contratación para la provisión de servicios o el estatus laboral de las personas podrían ser perfectamente compartidos. ¿Por qué en una sociedad que apuesta a la integración regional tiene que ser una restricción trabajar en un servicio público de un lado de la frontera y vivir y ser ciudadano del otro lado de la frontera? Se debería poder proveer servicios de un lado y otro de la frontera sin problema.

Esto se repite en otras áreas, como las relativas a infraestructura, saneamiento, espacios públicos o áreas de servicios básicos, así como otras vinculadas a la administración, por ejemplo, las que tienen que ver con los recursos hídricos, que muchas veces nos separan, pero otras veces nos unen.

En la educación se da una situación particular. Recién me preguntaba el intendente acerca de la evolución de la matrícula universitaria en el interior del país. Hay cambios que solo se pueden ver con el transcurso del tiempo; las verdaderas políticas públicas recogen sus frutos a lo largo del tiempo.

Hace quince años la Universidad comenzó a realizar una estrategia de descentralización. En el punto de partida, menos del 4% del total de estudiantes que ingresaba a la Universidad de la República lo hacía en una locación ubicada en el interior del país, en particular, en Salto. En el Uruguay de hoy, en este 2019, los datos de inscripción en la Universidad de la República indican que cerca del 20% del total de estudiantes que comienzan su vida universitaria lo hace en el interior del país: en Maldonado, en Rocha, en Tacuarembó, en Rivera, en Salto, en Paysandú y, en menor medida, en Treinta y Tres y en la ciudad de Melo.

Es una estrategia que comenzamos a desarrollar hace más de diez años con el fin de construir una nueva realidad educativa; en este caso, educación superior. ¿Qué desafíos nos impone la frontera? El primero y obvio es la articulación con los actores universitarios en la frontera. Somos un país pequeño, con una demografía acotada. No es viable tener una universidad en cada ciudad del Uruguay, pero sí es viable articular con las regiones. Estamos articulando incipientemente. Hay títulos conjuntos con la universidad de Concordia.

Hay espacios de acuerdo con algunas universidades brasileñas, pero estamos muy lejos de la situación ideal.

Los recursos educativos que tenemos en el territorio, en las fronteras, deberían ser racionalizados entre los actores locales, pero también con los regionales. Hay universidades y entidades educativas públicas en toda la frontera, argenti-

nas y brasileñas: ¿por qué no pensar en una estrategia de integración que incorpore como una lógica sustantiva el hecho de definir qué puede aportar cada uno en una matriz educativa que abarque a toda la población de la frontera?

El error que hemos cometido y que seguimos cometiendo, en parte, es pensar que la formación de nuestros jóvenes a nivel de la educación superior va a depender exclusivamente de los docentes que podamos tener en la ciudad o en la región, sin tener en cuenta que enfrente, apenas unos metros más allá de la frontera, hay masa crítica que puede colaborar en la misma dirección.

Hoy, por ejemplo, para obtener el título de contador público, los estudiantes pueden iniciar la carrera de ciencias económicas en la Regional Noroeste, en Salto. Luego, cursan dos años en Concordia y regresan a Uruguay a cursar cuarto año y a terminar la carrera de contador público. El problema es que todavía no tenemos un marco normativo claro que regule esto; hoy está funcionando sin la regulación adecuada que permita dar certeza a los estudiantes. Creo que el desafío de construir políticas es salir al encuentro del bienestar en las fronteras, sabiendo que las políticas públicas esencialmente se asocian al bienestar y a la promoción, en este caso de los jóvenes, y que la colaboración es mucho más redituable que la competencia. Además, hay que evitar la policía educativa, que no existe, en el sentido de salir a buscar quién está estudiando de un lado y del otro, en espacios en los que los recursos son escasos y la necesidad de avanzar para dar certezas a los jóvenes es muy importante.

Por lo tanto, construyamos desde ese espacio en cada una de las políticas públicas de educación, salud e infraestructura para poder avanzar en la integración regional, sin perder identidades y construyendo puentes que nos unan.

# POLÍTICAS DE ESTADO CON VISIÓN TRANSFRONTERIZA

Óscar Terzaghi

VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO DE INTENDENTES

Es un placer que se nos haya permitido participar en este evento en representación del Congreso de Intendentes. Estoy aquí en mi calidad de vicepresidente del Congreso.

El Congreso de Intendentes, en tanto órgano representativo de los 19 departamentos de nuestro país, ha respaldado la realización de esta actividad, por su compromiso con la importancia de dar visibilidad a una situación que no solo comprende a las regiones de frontera, sino que está ligada al tipo de país que queremos y debemos construir. Me refiero a un país integrado, que apueste a la descentralización y al desarrollo local, que redefina sus políticas poniendo el acento en las cuencas y subcuencas que forman sus territorios, y en el que los territorios de nuestras fronteras sean vinculados como áreas de oportunidad para el desarrollo socioprodutivo.

Uruguay nació y escribe su historia estrechamente vinculado a sus vecinos, con luces y sombras, con momentos de sintonía y cooperación y también de desencuentros. Vengo de un departamento como Río Negro, que hace diez años supo tener momentos de desencuentro con nuestros hermanos argentinos de Gualeguaychú.

Tal cual una familia, los desencuentros no opacan una relación más que positiva y queda totalmente claro que a la constante construcción de acuerdos y tratados vinculantes se suma la vida diaria de nuestras fronteras vivas.

Los intendentes conocemos la más amplia y estrecha colaboración con las autoridades locales de los países hermanos, incluso con dificultades legales, de normativa y a veces de práctica de gestión con los organismos centrales. Si bien esta situación ha mejorado sensiblemente en los dos últimos períodos de gobierno, hay enormes desafíos por delante. La experiencia acumulada indica que es factible de realizar y también que hay limitantes. Quizás sea el momento adecuado para iniciar un proceso, generando consensos para la construcción de políticas de Estado con visión transfronteriza.

La iniciativa tomada por la presidencia de la Cámara de Representantes aparece como un gran paso en ese sentido. La saludamos y expresamos nuestra disposición a colaborar activamente en la generación de políticas públicas que consideren a los territorios de fronteras como zonas de paz, cooperación y desarrollo.

# UN DEBATE PARA LA INTEGRACIÓN

**Daniel Caggiani**

DIPUTADO. PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Creo que es importante que en el marco del trabajo parlamentario, y en un clima electoral como el de este año, la presidenta de la Cámara de Representantes, doctora Cecilia Bottino, pueda promover una mesa redonda en la se debata la construcción de políticas públicas de frontera y se convoque a los diferentes partidos políticos a discutir sobre el asunto. Sin duda que es un elemento diferencial que hace al Uruguay de hoy y es importante la perspectiva por la que se elige poner este asunto arriba de la mesa. Es una perspectiva que trata de construir políticas de fronteras en base a oportunidades y desafíos y no a amenazas, como parece ser que se está instaurando cada vez más claramente en algunos países no tan lejanos, como en el caso de la frontera entre Estados Unidos y México, o lo que sucede en el Mediterráneo, que es una situación bastante compleja con respecto a lo que pasa en África.

Por lo tanto, desde esa perspectiva es importante que el Parlamento nacional y el Parlamento del Mercosur puedan coadyuvar a que se produzca este debate. Para Uruguay es un asunto vital, porque tenemos casi 1.500 kilómetros de frontera y siempre ha sido un elemento sustancial, como manifestó el rector de la Universidad.

La frontera como concepto está ligada a la identidad histórica, que fue forjada en Uruguay, primero como frontera entre imperios y luego como la frontera que mantenemos con dos grandes territorios nacionales y económicos como son Argentina y Brasil, un verdadero espacio de construcción de la paz. Más acá en el tiempo, consideramos que nuestras fronteras son la primera dimensión en la que la integración regional se hace o no realidad. Suscribimos que las cuencas transfronterizas tienen que ser vistas como unidades territoriales y áreas de de-

sarrollo compartido. Son un escenario de vital importancia para aplicación de políticas públicas y es un espacio en el que se pone a prueba la voluntad política real de avanzar en el proyecto común regional.

Además, esto tiene importancia geopolítica, porque si ponemos la mirada sobre la cuenca del Plata, específicamente sobre sus particulares dinámicas productivas, sociales y culturales, visualizamos la importancia que tiene para el conjunto de los países del Mercosur en términos poblacionales y económicos. Estamos hablando de un sistema que es un espacio clave para el proceso de integración, como un territorio con fuerte peso geopolítico y de gran concentración de población, que supera los 120 millones de personas y una gran dotación de recursos naturales como tierra, biodiversidad, acuífero Guaraní y agua dulce, que son clave para el contexto global y regional, sobre todo en el futuro que se avecina. Este espacio regional es en el que confluyen las hidrovías del Paraguay y el Paraná, y la del Uruguay y el Alto Uruguay, que son dos de las más importantes de América del Sur.

En conclusión, para un país como el nuestro, la frontera no solo fue un asunto nacional o de límites y no lo es ahora sino que, por el contrario, es absolutamente fundamental para el desarrollo productivo, económico y social, como han señalado quienes me precedieron en el uso de la palabra. El marco temporal que nos plantea el quinquenio 2020-2025 será relevante para saber si se ha logrado avanzar en los objetivos propuestos a lo largo de los últimos períodos de gobierno o si debemos superar obstáculos políticos, conceptuales o de otra índole en nuestra definición de la relevancia de mirar los territorios de frontera como pasos estratégicos para la aplicación de políticas regionales.

En estos últimos años, el Mercosur ha trabajado en las políticas de frontera, pero pensamos que aún no es suficiente en cuanto a lograr la aplicación de un enfoque global que priorice su papel en la integración regional. Si tomamos como indicador los proyectos del Focem, que es el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, y consideramos los 52 proyectos que ha financiado desde su creación, observamos que solamente el 10% tiene como foco una política binacional o trinacional en un territorio de frontera. Por ejemplo, se puede destacar el proyecto de Uruguay y Brasil para la red de saneamiento urbano en Aceguá, la interconexión eléctrica entre ambos países y las intervenciones barriales para fortalecer la conexión social en Salto, en Artigas y en Rivera. Estos proyectos totalizan aproximadamente US\$ 100 millones, lo que no llega al 10% del total de proyectos financiados por el Focem. Por lo tanto, creo que es un aspecto en el que se puede seguir trabajando y profundizando.

Esto demuestra que, de a poco, se está poniendo en práctica una nueva visión de políticas de frontera basadas en un concepto de integración, en aspectos socioeconómicos, energéticos e infraestructura física. Desde el punto de vista parlamentario y del Parlamento del Mercosur debemos agregar que en Uruguay tenemos instrumentos, como por ejemplo la ley de migración, que está reconocida por la Organización Internacional del Trabajo como la mejor de Latinoamérica. Las fronteras no se restringen a líneas que dividen un Estado de otro, sino que

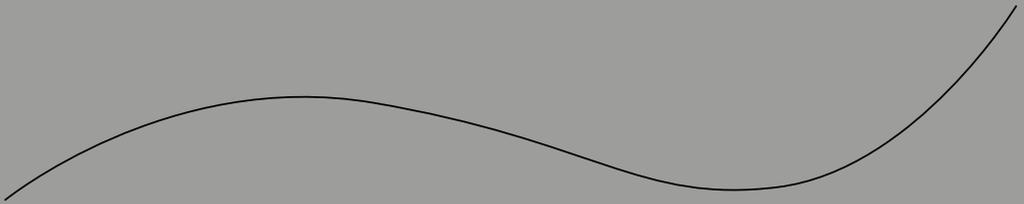
son espacios vivos, en los cuales hay flujo de trabajadores y trabajadoras y personas migrantes que se movilizan por cuestiones de estudio, laborales o culturales. Es decir que son una oportunidad para aplicar políticas regionales comunes basadas en criterios de integración y desarrollo sostenible. Se están aplicando políticas integradas en materia educativa, como por ejemplo cursos binacionales en Uruguay y Brasil de UTU, UTEC y Universidad de la República. El territorio de fronteras presenta una gran potencialidad para el desarrollo productivo, de infraestructuras físicas, transporte y energía, a partir de los esquemas de financiación binacional, y allí radica su relevancia. Por su geografía e historia, Uruguay tiene posibilidades reales de ser el principal benefactor en el desarrollo de las cuencas del río Uruguay y de la laguna Merín, así como del sistema integrado de la cuenca del Plata. Todo esto genera un territorio de incidencia para Uruguay que le posibilita contar con mayores capacidades de desarrollo.

Desde el Parlamento del Mercosur saludamos la convocatoria que ha hecho la Presidencia de la Cámara de Representantes, al presidente en ejercicio, Luis Enrique Gallo Cantera, a los integrantes de esta mesa redonda y a las instituciones que participan. Nos ponemos a la orden para seguir trabajando en una mirada que confluya en una visión transfronteriza que nos permita seguir integrándonos como uruguayos y como “mercosurianos”.

# CONFERENCIAS MAGISTRALES

## LAS FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA.

REGIONES EN DISPUTA Y/O DE INTEGRACIÓN





# LAS POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

## Lineamientos para su formulación e Instrumentos para la acción

Luis Alberto Oliveros

CONSULTOR EN MATERIA DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Agradezco la oportunidad de estar en esta mesa y el interés suscitado por este tema en la Cámara de Representantes del Uruguay y, en particular, en la presidencia.

El señor canciller dijo una serie de cosas con las que realmente coincidimos. Uno piensa que las fronteras son bastante heterogéneas, y de hecho lo son, pero al final en el tipo de trabajo que hay que realizar se encuentran una serie de coincidencias.

Voy a hacer una presentación sobre las políticas nacionales de desarrollo e integración fronteriza en América Latina. Tuve oportunidad de trabajar para el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) a través de un par de consultorías en los años 2010 y 2013, en las cuales hicimos una revisión más o menos integral de los procesos de integración fronteriza; estuvimos en muchos lugares de las fronteras de América Latina para ver cuál era la esencia del proceso de desarrollo e integración fronteriza.

Si me permiten, voy a revisar algunos conceptos que yo creo que a estas alturas ya están afirmados, pero me gustaría volver a mencionar.

Cuando uno habla de frontera, ¿a qué se está refiriendo? Creo que hay dos conceptos implícitos en el término, al menos en idioma español. Está el concepto de linealidad: la frontera es una línea real o ficticia. La línea real puede ser, por ejemplo, un río, que establece el límite de la competencia soberana de dos Estados, como ocurre entre Colombia y Perú. El río Putumayo, que es un afluente importante del Amazonas, hace la frontera entre ambos países en casi toda su extensión: 1.500 kilómetros de frontera se establecen de esta forma, es decir, por el *talweg* del río Putumayo.

En otros casos, no hay nada de eso; puede establecerse una línea geodésica, en cuyos extremos se instalan guarniciones militares o hay una pequeña población. Eso es más complejo porque se trata de fronteras artificialmente definidas en el marco de negociaciones bilaterales.

La otra acepción del término frontera alude más bien a la zonalidad. En esa percepción, la frontera es un espacio caracterizado por procesos sui generis, distintos a los que se dan en el resto del territorio de los dos países. Estos procesos más bien pasan por una intensa relación entre los actores, sociales, económicos, políticos, de uno y otro borde de la frontera; de manera que ellos son los actores que construyen la frontera. Por eso decimos que, desde una perspectiva de desarrollo e integración socioeconómica, la frontera, más que un territorio es la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad por cuenta de poblaciones que están asentadas a uno y otro lado del límite internacional. Pero ello se da hasta un lugar determinado, porque las fronteras tienen un inicio y un final, y eso vamos a tratar de establecerlo más adelante.

Entonces, el elemento clave para que la frontera se construya es la población.

Si en esos bordes en los cuales un Estado ejerce su soberanía hay población, la frontera tiende a ser una unidad cultural, social y económica, porque los que construyen y hacen las fronteras son los seres humanos, y la especie humana es gregaria por antonomasia: necesita estar siempre en relación, en diálogo, en permanente intercambio. Entonces, la población es la que construye la frontera. Si no hay población, no hay interrelación y tendríamos la no frontera. Utilizar la expresión “no frontera” es complejo hasta

filosóficamente; diríamos, más bien, que, en esos casos, existe una frontera no activa, que podrá activarse en algún momento, en definitiva, cuando concurra población, se generen intercambios y procesos de cooperación, complementariedad, etcétera.

En consecuencia, la frontera siempre es un **espacio de actuación compartida**. Por más que la definamos y queramos entenderla como un espacio importante de actuación de nuestros connacionales, que a veces están muy apartados de los centros de decisión económica, política, etcétera, finalmente siempre es un espacio de actuación compartida.

Podemos utilizar hasta dos términos para ver los procesos que se desarrollan en las fronteras de nuestros países. El **desarrollo fronterizo** es el proceso necesario e imposterizable en el caso de países en integración desde hace tantos años. El Mercosur es de 1991 y la Comunidad Andina es del año 1969; ya cumplió cincuenta años en mayo. Se ha avanzado en temas básicamente comerciales. El arancel cero funciona. Hubo momentos en que se trabajó sobre las fronteras y otros en los cuales se modelaron. Coincidiendo con el canciller Nin Novoa, tienen una importancia sustancial. Se trata del proceso necesario, imposterizable, de incorporación de esos espacios fronterizos al patrimonio activo de un país, conducido mediante iniciativas nacionales.

¿Qué cosas hacemos como país y qué cosas hacemos complementariamente con el país que está al lado?

El desarrollo fronterizo se concreta en una serie de iniciativas públicas y privadas con referencia a un marco normativo leyes, planes, programas, etc., que en conjunto definen una política nacional a este respecto. ¿Ese es un requisito para que el diálogo, la cooperación, la integración con el vecino tengan éxito? Puede decirse que sí, pero también es un proceso biunívoco. Cuando comprometamos iniciativas de integración con el país vecino es probable que eso también contribuya al desarrollo fronterizo. En pocas palabras,

existe una suerte de retroalimentación entre ambos procesos.

Por otro lado, podemos definir la **integración fronteriza** como un proceso orgánico, porque la integración siempre ha existido de modo espontáneo y, entonces, puede llevar a situaciones de desequilibrio. Puede que un país se imponga sobre el otro en términos de su potencialidad económica, su fuerza política, su densidad demográfica. No se trata de eso, sino de conducir un proceso cuyo soporte sean acuerdos convenidos por los Estados limítrofes y que tenga por objeto propiciar el desarrollo de esa zona llamada frontera basado en el aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades humanas, de sus recursos naturales y de sus características, dotaciones y necesidades comunes, así como de **costos y beneficios compartidos**.

Si en la integración entre los países A y B uno de ellos quiere obtener todos los beneficios hemos visto situaciones de ese tipo, no estamos hablando de integración, sino de aprovechamiento de ventajas comparativas o, de repente, competitivas. Ese proceso, así conceptualizado, como complementario y con planteamientos que involucren costos y beneficios compartidos, generalmente constituye un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales en su conjunto. Es decir que, dependiendo del éxito de lo que hagamos en las fronteras, tendremos una especie de alimento para fortalecer la relación bilateral, que es lo que ha ocurrido, por ejemplo, entre Ecuador y Perú a partir de la firma de los acuerdos de paz del año 1998.

Anteriormente, nos referimos a que el concepto de frontera alcanzaba hasta un lugar determinado; tal vez eso podría relevarse señalando que el factor determinante para la mayor o menor intensidad del fenómeno fronterizo es la **cotidianidad de la interrelación**: cuanto más vínculo exista y más densa sea la trama de relación por ejemplo, a través de una jornada diaria, entonces más fronteriza será esa zona de ambos países involucrados en el proceso.

Si yo fuera una persona desempleada que viviera a 20 kilómetros de la línea limítrofe con el otro país y no tuviera ingresos sustantivos, podrían atraerme las ventajas del país vecino. Eso sucede, por ejemplo, entre Bolivia y Perú, ya que el combustible en Bolivia vale la tercera parte que en Perú. Entonces, hay gente que se dedica al contrabando de gasolina y vive de eso. Si esto no tuviera su contraparte del lado boliviano, tampoco funcionaría. Es decir que hay alguien que vende la gasolina, ya no a la tercera parte, sino tal vez a la mitad, y hay otro, que está en Perú, que la compra y, a su vez, la revende a un precio todavía por debajo del oficial y, en consecuencia, ambos viven de eso. Ese tipo de políticas favorece un entendimiento para esas personas fronterizas.

Tal vez ese no sea el mejor ejemplo porque se trata de una actividad no oficial ni legal, que se desarrolla “por debajo del puente” por decirlo de alguna manera, pero evidentemente hay actividades que son muy competitivas en un país y no tanto en otro, y eso genera cierto estímulo para que se mantenga una relación importante de un lado a otro de la frontera.

Finalmente, en esta parte introductoria queremos señalar que las fronteras son muy heterogéneas, por lo menos en los países andinos. Entonces, tenemos que hablar de las “situaciones de frontera”. Esto quiere decir que si se hiciera un corte temporal que facilitara una visión instantánea de todas las fronteras de un país determinado, se encontraría una gama enorme de situaciones muy diferenciadas; sería como tomar una fotografía y ver algo hoy e ir con esa misma cámara a otra frontera con otro país y ver una situación distinta en términos de procesos sociales, económicos, de modalidades de relación, de niveles de intercambio, etc. Esa interrelación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de la frontera común a dos países puede ser denominada como una **situación de frontera**, lo que invita a establecer para cada país una tipología de fronteras.

En el caso de Perú, esto se ha hecho a fin de poder entender la realidad en su cabalidad y defi-

nir políticas específicas en el marco de una política nacional para esas situaciones de frontera.

En resumen, en un proceso de integración fronteriza hay que conocer las dos partes. Inclusive, si uno quiere hacer una política de desarrollo fronterizo solamente en el marco de lo definido hace un momento no puede concretarse a la visión de su frontera o de su territorio y nada más, sino que debe mirar qué pasa del otro lado para encontrar esos factores de estímulo y para que el proceso realmente tenga éxito.

Como ya dijimos, la frontera es básicamente un espacio de actuación compartida; no es un asunto que podamos hacer individualmente como un país, sino que debemos tomar en cuenta lo que pasa del otro lado del límite internacional.

Es claro que hay multiplicidad de situaciones de frontera en América Latina, y es fundamental eliminar el equilibrio precario en que viven las fronteras. Las políticas centrales son cambiantes en la frontera. ¿En qué país, cuando se toma una decisión en la capital, en el órgano legislativo, por ejemplo, se está pensando en los impactos que pueda tener en la frontera? Por ejemplo, en materia de política cambiaria, un país devalúa su moneda seguramente cuando su economía nacional se lo exige, pero la repercusión de esa devaluación en la frontera puede ser un verdadero “terremoto” que determine que los flujos de intercambio pueden cambiar de direccionalidad de un día a otro. En ese sentido, la frontera vive en un equilibrio precario, porque en ese tipo de decisiones nacionales no se toma en cuenta la realidad fronteriza.

Por otro lado, se puede trabajar en las fronteras a escala local y, tal vez, a nivel de los municipios fronterizos se pueda trabajar a escala zonal. Quizás en el caso de Uruguay esto se pueda hacer a nivel departamental en Rivera, Artigas, Treinta y Tres, y también a escala regional, pero la escala regional exige que haya una ciudad que funcione como el corazón de un proceso que “irriga” iniciativas de desarrollo que involucran espacios muy articulados a una escala geográfica bastante mayor.

De acuerdo a lo señalado, en esta segunda parte vamos a mencionar los posibles lineamientos para la formulación de una política nacional de fronteras con énfasis en la integración fronteriza, y consideraremos varios temas.

En cuanto a los **ámbitos geográficos de intervención**, un lineamiento sería concentrar los esfuerzos de integración en unas pocas áreas de dimensiones manejables, con alto potencial, en las que los beneficios para su población, la relación bilateral y la integración a escala de bloques subregionales y regionales puedan hacerse tangibles a menor costo y en plazos razonables.

En la Comunidad Andina existe desde el año 2001 la Decisión n° 501, que compromete a los países a crear bilateralmente zonas de integración fronteriza. De acuerdo con ello, podemos observar las zonas de integración fronteriza que se crearon entre Perú y Brasil, y entre Perú y Bolivia. En realidad, una de estas zonas de integración fronteriza equivale prácticamente a la mitad del territorio de Perú o a medio estado de Amazonas, que es el más grande de Brasil y ocupa un millón y medio de kilómetros cuadrados. Medio estado de Amazonas está involucrado oficialmente en la zona de integración fronteriza que se estableció. ¿Eso es funcional? ¿Se puede ubicar dónde está el meollo de la relación fronteriza y dónde poner los énfasis? Difícil, ¿no?

Lo mismo sucede en el caso de la frontera peruano-boliviana. En el año 2003 se creó una zona de integración fronteriza, pero ese espacio es demasiado vasto: incluye territorios que desde el punto de vista político-administrativo ni siquiera son fronterizos, como por ejemplo el departamento de Oruro, en Bolivia, o los departamentos de Cusco y de Arequipa, en Perú. Eso es algo que debe corregirse, pero que, lamentablemente, todavía existe.

Hay que revisar periódicamente la priorización de nuevas áreas y los ejes de integración fronteriza, y promover la creación de mecanismos en aquellas zonas de fronteras en las que se constata un potencial de integración relevante.

En cuanto a la **institucionalidad de la integración fronteriza** es necesario crear, fortalecer y otorgar continuidad a los mecanismos y foros bilaterales que consoliden un adecuado marco para la acción. Es necesario fortalecer algo en lo que también viene trabajando Uruguay según dijo el canciller Nin Novoa en su discurso: la comisión relacionada con los comités de frontera y los grupos de trabajo, y otorgarle carácter permanente, con recursos humanos y presupuestales que permitan que funcione y no sea solamente flor de un día.

También se debe incluir en los mecanismos existentes a los representantes de los gobiernos locales y a la sociedad civil fronteriza, es decir, hacerlos partícipes de estos mecanismos y lograr que tengan un rol activo porque, si no, esta tarea se centrará en las Cancillerías, con sus funcionarios y con burócratas que vendrán dos veces al año, a hacer una ronda muy bonita, con discursos excelentes, pero no pasará nada más que eso.

En cambio, el involucramiento de los actores regionales y locales brinda un sentido a estos comités que, a veces, nosotros creamos con mucha profusión.

Hay que promover y apoyar el funcionamiento de foros específicos y especializados, sobre todo entre actores sociales y económicos, es decir, los gremios empresariales, gremios profesionales, alcaldes y prefectos, en los que los gobiernos centrales en realidad no tienen una participación directa.

Se debe establecer y fortalecer una institucionalidad para la integración fronteriza en los esquemas de integración subregional. Hace pocos años, hubo una reingeniería que, precisamente, recomendó que la temática de las fronteras se considerara importante y prioritario. Esta reingeniería fue recomendada por la CEPAL, a través de un equipo de profesionales. Sin embargo, los negociadores de los países, vinculados al comercio exterior específicamente, no captaron esta idea, no le dieron importancia y en la actualidad el tema sencillamente no tiene vigencia, salvo en lo que hace a la labor de la Secretaría de la Co-

munidad Andina como trianguladora de iniciativas de cooperación que vienen básicamente de Europa, de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), o de la propia Comisión de la Unión Europea, a través de los fondos estructurales que, en parte, se destinan a proyectos en frontera. Pero obviamente que se ha perdido este sentido y este impulso que la integración fronteriza tenía desde el organismo de integración de la subregión andina, donde ahora participan Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, y antes también Venezuela.

Pasaremos a señalar los acuerdos sobre el **régimen fronterizo**, que se refiere a las normas que se establecen por pares de países para regular la movilización de factores dentro de los espacios definidos como fronterizos. Nos referimos a movimiento de personas, de bienes, de mercancías e, inclusive, de servicios que pueden desplazarse en condiciones distintas y preferenciales respecto a las que existen para el conjunto de los países. Este régimen fronterizo ha sido bastante bien entendido por los presidentes de Sudamérica, porque en una reunión de UNASUR del año 2008 establecieron que todos los ciudadanos, y no solo de los países fronterizos, pudieran transitar entre ellos premunidos únicamente del documento nacional de identidad; es decir que el pasaporte o los salvoconductos no son necesarios; pasaron a la historia. Actualmente, los ciudadanos pueden moverse entre Uruguay y Colombia, utilizando el documento nacional, al igual que entre Chile y Venezuela, y entre Argentina y Paraguay, obviamente. Eso significa un progreso importante, que contribuye definitivamente a este mayor inter relacionamiento, que va alimentando y dando sostenibilidad a los procesos de integración fronteriza.

También hay que activar los Comités de Frontera, que en algunos casos están un poco relegados o adormecidos, y asignarles funciones afines a su naturaleza entre los países de la región.

A la vez, es necesario considerar la puesta en vigencia de acuerdos de comercio fronterizo. Hay zonas de nuestra región en las que sencillamente si hacemos una feria fronteriza se considera

que se realiza contrabando. Si llevamos un poquito más de lo necesario para la subsistencia de una semana, como por ejemplo más de 2 kilos de azúcar y arroz, entonces se considera contrabando y es retenido. Eso no puede ser porque las fronteras, en líneas generales, todavía en algunas zonas sufren problemas de desabastecimiento o de precios diferenciales muy marcados y, entonces, las ferias fronterizas contribuyen a compensar esas situaciones. Por eso creemos que fue muy loable el esfuerzo que hizo la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, germen de la integración en nuestra región) cuando el año 1960, en una de sus primeras Resoluciones, la n° 10, definió lo que se debía entender por comercio fronterizo y dejaba margen a los países para que bilateralmente la instrumentaran. En la mayoría de los casos no se ha hecho, pero creemos que debería haber una desregulación del comercio en determinados ámbitos de nuestras fronteras.

Por otra parte, se debe ubicar la **sociedad fronteriza** en el centro de los objetivos de cooperación en las fronteras, incrementando su bienestar en la perspectiva de erradicar las carencias o deficiencias en materia de cobertura de servicios sociales y fomentando una cultura de ciudadano de frontera. Obviamente, hay que ver cómo contribuir a superar las deficiencias y los déficit que tenemos en los temas de salud, de educación, de saneamiento, que a veces son tremendamente grandes en nuestras fronteras. También hay que estructurar y desarrollar programas que estimulen soluciones culturales comunes, programas compartidos en materia de educación bilingüe. Hay zonas en las que, desde el punto de vista étnico, somos la misma nación, como en la frontera del altiplano entre Perú y Bolivia: los aymaras o collas que se extienden a ambos lados de la frontera.

Asimismo, en el marco de la integración fronteriza, se deben establecer líneas de trabajo para erradicar la pobreza. Los departamentos de Uruguay que están sobre la frontera con Brasil son los que tienen los niveles más altos de pobreza. Uruguay es uno de los países más homogéneos de la región; sin embargo, tiene un margen pe-

queño de población en situación de pobreza, y esta se ubica en los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres, que casualmente son departamentos fronterizos.

En cuanto a la **economía fronteriza y al financiamiento de proyectos de integración**, se debe fomentar el crecimiento, la modernización y la diversificación de la base productiva de las regiones fronterizas, aprovechando los acuerdos de integración, así como las ventajas de ubicación de algunas fronteras con respecto a mercados más dinámicos de los bloques de integración a los que pertenecen ambos países. Hay que empezar por incorporar la variable de la integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional, algo que no se ha hecho en muchos casos; las fronteras existen, sobreviven y se las arreglan por sí solas.

Se deben formular los planes de integración fronteriza, con criterios de admisión y selección o de priorización de los proyectos, y establecer un banco de proyectos de integración fronteriza. Eso es lo que tratamos de hacer en la comunidad andina entre los años 2001 y 2005: con un soporte de la CAF, actual Banco de Desarrollo de América Latina y del Banco Interamericano de Desarrollo, pudimos trabajar e identificar cientos de proyectos y apuntalar el progreso de una etapa preliminar de elaboración hasta una etapa avanzada de pre-inversión. Hay que tener en cuenta que los bancos no financian con recursos no reembolsables la ejecución del proyecto, salvo que se contrate un crédito. Lo que financian esos fondos es la etapa de pre inversión de los proyectos.

Hay que fortalecer las capacidades de los gestores locales, que en muchos casos son muy débiles. Se debe trabajar en cómo poder llevar adelante la etapa de pre inversión de los proyectos y luego la ejecución y el monitoreo de su funcionamiento. Es necesario convocar las capacidades de intereses públicos y privados fronterizos; por ejemplo, a las universidades públicas y privadas, a los municipios locales y a los gobiernos regionales. Además, se deben desarrollar programas de capacitación sobre formulación, evaluación

y gestión de proyectos, ejecutados por los sistemas nacionales de inversión pública de los dos países. En Perú es el SNIP, ahora InviertePerú; no sé en el caso de Uruguay, dirigidos a los gestores de proyectos en las fronteras.

También corresponde dinamizar los mecanismos de asistencia y de cooperación técnica y financiera proveniente de fuentes cooperantes. En el caso de Uruguay, la Unión Europea tiene una línea de cooperación en el programa Innovact. La Unión Europea tiene fondos estructurales bastante grandes y puede darse el lujo de cooperar con países de la extra región, como los de América Latina. La ventaja es que financia no solo la pre inversión, sino la ejecución de los proyectos. En la frontera Perú-Bolivia ha financiado proyectos para el procesamiento de fibra de camélidos sudamericanos, permitiendo otorgar valor al producto primario de miles de pequeños criadores de esa variedad de ganado. En otras zonas, ha financiado el café orgánico o el cacao orgánico, producidos por las comunidades nativas en la frontera entre Colombia y Perú, que ahora se procesa, se envasa y se exporta a mercados selectivos de Europa. También hay un chocolate que se está produciendo por la comunidad aborígen amazónica, Tikuna. Todo eso ha sido financiado con recursos tecnológicos y financieros de la Unión Europea.

Se deben estabilizar las economías fronterizas a efectos de atraer inversiones para la producción de bienes y servicios en las fronteras, definiendo y compatibilizando un régimen de estímulos de manera binacional. Cuando estábamos en la Comunidad Andina, propusimos la creación de empresas binacionales de integración fronteriza. ¿Qué hacen nuestros países para apoyar el desarrollo en las fronteras? Países muy grandes como Perú, con casi 1.300.000 kilómetros cuadrados de superficie, tienen zonas a las que no pueden llegar por vía terrestre, en la densidad del bosque tropical amazónico, en donde las únicas vías son los ríos de la red hidrográfica amazónica. Iquitos, que es la capital de la Amazonia peruana, una ciudad de casi medio millón de habitantes, está a casi 600 kilómetros del punto más cercano de la red vial nacional. Peor toda-

vía es la situación de las pequeñas comunidades fronterizas, sobre todo las amazónicas.

Entonces, ¿cuál era la idea? Crear un régimen de empresas binacionales con el que se supere ese concepto al que han recurrido muchos de los países: establecer zonas francas comerciales también industriales en la línea de frontera, para que vendan bienes, generalmente de consumo superfluo, como el whisky por ejemplo, a los ciudadanos del otro país y a un precio bastante más económico que el que se puede encontrar en los mercados de sus países que en ocasiones tienen regímenes arancelarios muy proteccionistas. Pero esto, en el fondo, es un artificio. Creemos que tiene que haber un régimen de empresa binacional por el cual se dé a aquellas empresas que se constituyan con capitales de ciudadanos o empresarios de ambos países, en un lado u otro de la frontera, un tratamiento de empresa binacional de integración fronteriza. Ese bien que se produzca o ese servicio que se preste sería considerado como nacional en ambos países, por lo que no debería pagar impuestos ni tendría mayores controles en la frontera, salvo los mínimos necesarios. Así se generaría una solidaridad de integración.

Cuando presentamos los proyectos de decisión sobre el régimen de empresas binacionales de integración fronteriza en la Comunidad Andina, aparecieron autoridades importantes, del más alto nivel de los cinco países de la Comunidad Andina. Dijimos: “¡Qué interesante!”. “¡Qué importancia que le están dando al proyecto!” Todo lo contrario: era para oponerse radicalmente a eso. Era una cosa sumamente riesgosa, según la perspectiva de los ministerios de economía y finanzas, plantear un régimen de este tipo. Una falta total de conciencia sobre las necesidades de construir una verdadera integración. Ahí quedó el proyecto.

Complementariamente, hay que evaluar los aspectos de los regímenes especiales de zonas francas, de la dinámica económica fronteriza en su dimensión binacional y establecer medidas correctivas, en caso de que sea necesario.

Finalmente, y para concluir con esta parte dedicada a la economía fronteriza y el financiamiento de proyectos de integración fronteriza, debería adoptarse una decisión sobre el establecimiento de fondos binacionales para el financiamiento de proyectos de integración fronteriza, como ya se ha hecho entre Perú y Ecuador y se está haciendo en la frontera amazónica, entre Colombia y Perú. Si nadie nos va a ayudar, ese esfuerzo tiene que nacer de nosotros mismos y si confiamos en que la integración es una vía para el desarrollo de nuestras regiones fronterizas marginadas, abandonadas, lejanas que es el caso de casi todas de la línea de frontera en la Amazonía, deberíamos crear un fondo binacional, que sería un elemento sumamente importante para empezar a apalancar recursos que hagan posible el financiamiento de por lo menos los primeros proyectos de integración fronteriza.

Asimismo, deberíamos explotar las posibilidades de la cooperación horizontal entre los países de América Latina, como experiencias exitosas, conocimientos, tecnologías, habilidades útiles para potenciar la base productiva. Creamos capacidad de conocimiento que no utilizamos o no tomamos en cuenta para fortalecer y apoyar procesos de integración fronteriza.

Por último, se debería apoyar la ejecución de proyectos que fomenten la transformación de los recursos naturales, el agregado de valor y la integración de servicios que se canalicen por las fronteras, aprovechando las ventajas competitivas y comparativas existentes, en una perspectiva de encadenamiento productivo de un lado y otro de la frontera. Todo va a pasar en algún momento por la frontera. ¿Por qué no hacemos un trabajo de incorporación de valor en esos productos que, por lo pronto, transitan por allí? Es algo complejo, pero vale la pena reflexionar un poco sobre ello.

En cuanto al **sistema urbano y el ordenamiento territorial fronterizo**, necesitamos propiciar la estructuración urbana regional en favor del crecimiento y la diversificación funcional de las ciudades fronterizas. Los planes de desarrollo urbano podrían hacerse en forma

conjunta. Se debe coordinar a efectos de que, por ejemplo, el botadero municipal o relleno sanitario de la ciudad vecina no quede frente al parque recreacional de mi ciudad fronteriza, por poner un ejemplo quizás un poco exagerado. Aquí traje foto de tres fronteras: Brasiléia y Cobija, en la frontera entre Bolivia y Brasil; Rivera y Santana do Livramento, por todos conocida; y Cúcuta y San Antonio, en la frontera colombo-venezolana, que era una frontera muy dinámica. La ciudad de Cúcuta, con más 800.000 habitantes, y las dos ciudades venezolanas, San Antonio y Ureña, generaban un circuito importantísimo; es de las fronteras más dinámicas que he podido ver en Sudamérica. No obstante, ahora, después de ver las fotos de los camiones que no dejaban pasar los contenedores con la “ayuda” entre comillas, creo que ha cambiado muchísimo.

Por último, la dimensión ambiental del desarrollo y la integración fronteriza implica conservar los ecosistemas representativos sin replicar en la frontera modelos de desarrollo económico y de crecimiento urbano ambientalmente no sostenibles. Generalmente, hay zonas que resulta importante conservar, y se puede hacer de manera cooperativa, sobre la base del esfuerzo y del trabajo de nuestras regiones fronterizas, obviamente, sostenidos por los gobiernos nacio-

nales. Por ejemplo, en algunas zonas de frontera han aparecido vectores de enfermedades, sobre todo en la zona amazónica, porque la tala es tan indiscriminada e impresionantemente grande en el caso de Perú significa 150.000 hectáreas menos al año, que en una zona plana como la llanura amazónica, en la época de lluvias, y en parte como consecuencia de la feroz deforestación, lleva a enormes inundaciones y formación de pantanales que sumadas al calor de la zona tropical invitan a la proliferación del vector del mosquito transmisor del dengue, de la fiebre amarilla, etc., cuando hace 30 años creíamos que eran enfermedades que habían desaparecido, pero ahora resulta que las tenemos más arraigadas que nunca.

Quiero mencionar que no he hablado nada de la **integración vial y la conectividad**, porque entiendo que las fronteras uruguayas con Brasil y Argentina no tienen ese tema como un problema central, como sí ocurre en otras regiones de nuestro subcontinente, en donde la enormidad de las selvas tropicales, inundables en gran parte, o la existencia de la Cordillera de los Andes, el macizo montañoso más extenso y, en promedio, más alto del mundo, impone formidables retos para esa dimensión del desarrollo y la integración de nuestros países.

# LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO FRONTERIZO EN LA COMUNIDAD ANDINA

## Reflexiones sobre su origen y evolución

HERNANDO ARCINIEGAS SERNA \*

### 1. Consideraciones iniciales

Partamos del punto de vista de que, en la región andina, como en la mayoría de los países con fronteras terrestres, se registran diversos niveles de integración fronteriza; las bilaterales que presentan diversas situaciones: desde las integraciones naturales o espontáneas entre sus habitantes a las que responden a acuerdos de vecindad entre las autoridades locales de los países fronterizos, o la integración fronteriza que se promueve por negociaciones y acuerdos entre los gobiernos nacionales. A este tipo de integración fronteriza no me referiré en este artículo, salvo que alguno de estos esfuerzos haya tenido una marcada influencia en la construcción y desarrollo de la integración fronteriza emanada de los acuerdos multilaterales que serán el tema central del escrito.

Con los editores de la Revista *Aldea Mundo*, acordamos precisamente dada mi trayectoria profesional en temas fronterizos durante más de veinte años al servicio de la Secretaría General de la Comunidad Andina, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y como consultor independiente, describir en este artículo la experiencia vivida que de alguna manera puede servir para conocer el proceso de la construcción y la lenta evolución de la integración y el desarrollo fronterizo entre los países andinos.

### 2. Antecedentes

A nivel multilateral los países andinos solo tienen como antecedente, en lo referente a la política de integración fronteriza o al tema fronterizo, una mención vaga en la Asociación de Libre Comercio (ALALC), que en su Resolución 10 de 1960 se refiere al “tráfico fronterizo”, como “el realizado entre poblaciones fronterizas, destinado al consumo local de carácter doméstico, en operaciones de valor y volumen reducido” y posteriormente en el Tratado de Montevideo constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, cuando señala en su artículo 45, que:

*“Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedan en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico co fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los ha suscripto” (SELA-Oliveros, 2012).*

Estas menciones como se ve son absolutamente marginales y no demuestran ninguna visión e interés por el tema de parte de los gobiernos de la región.

Muchos años después, en el marco de la Comunidad Andina, así como en el Mercosur, explicita el concepto de integración fronteriza, en los que se vislumbra el interés para darle algún lugar a los territorios fronterizos en los procesos de integración subregional. Veamos los orígenes para

\* El orador invitado no pudo participar del evento. Este artículo, que refleja su aporte, fue enviado por el autor para formar parte de este libro. Publicado originalmente en la revista *Aldea Mundo* Año 23 N° 45/ Enero-Junio 2018 (1)

el caso de los países andinos, región a la que se refiere en particular el presente artículo.

### **3. Integración y Desarrollo Fronterizo en los países de la Comunidad Andina**

#### **3.1. Incorporación de lo fronterizo en la visión política del Acuerdo de Cartagena**

El Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969 entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, del que años más tarde se retiró Chile e ingresó Venezuela, no contó con ninguna orientación o priorización para tratar los asuntos fronterizos; lo cual es reflejo de los objetivos económico-comerciales que lo caracterizaron. Solo en la reforma del Acuerdo en 1987 con el Protocolo de Quito, el tema fronterizo es incorporado formalmente a su cuerpo normativo estableciendo lo siguiente: *“Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas”*.

Sin embargo es importante destacar que recién constituido el Acuerdo, hay un antecedente importante entre el Ecuador y Perú, que a pesar de mantener controversias territoriales, decidieron crear en 1971 la Comisión Económica Permanente Ecuatoriano-Peruana (CEPEP o CEPPE) con el objeto entre otros de “examinar lo concerniente a las relaciones económicas y comerciales de ambos países, con orientación especial hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, las mismas que incluirán la identificación y estudio de los Proyectos de Desarrollo que resultaran conexos” (SELA, 2011:30). Este mecanismo funcionó con relativa eficiencia durante algunos años, pero por diferencias de criterios para elaborar un diagnóstico del área de integración fronteriza, se paralizaron los trabajos. Pero es de destacar que solo con la firma del Acuerdo Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú el tema a nivel andino tuvo un importante impulso (Oliveiros, 1991).

Dada la vocación comercial del proceso de integración andino, solo priorizaba buscar conjun-

tamente con las autoridades de los países soluciones a la problemática del transporte terrestre en los pasos de frontera, y administrar las decisiones que normaban la operativa del transporte y su funcionamiento, sin preocuparse de la problemática existente en las áreas fronterizas y menos en las poblaciones del entorno de los pasos, que fueron receptoras en cierta medida de los problemas del transporte. El mayor impacto fue el fortalecimiento del transbordo de las mercancías en frontera, por desavenencias y competencia entre los transportistas principalmente, cuya práctica y servicios asociados se convirtieron en generadores de subempleo sustancial para satisfacer las necesidades de las precarias condiciones de vida de los habitantes fronterizos. La práctica del transbordo se fue consolidando en algunos pasos con las consecuencias propias del mismo, pues a pesar de generar mayor tiempo y costo en las operaciones en perjuicio de la competitividad del comercio exterior de los países andinos, a lo largo de los años atrajo inversiones en bodegas, equipos, agencias de aduana, etc.; convirtiéndose en una actividad económica importante y en una manera de actuación comercial de muchos transportistas. A pesar de la prohibición del transbordo en la normativa andina de transporte carretero y de las sucesivas sanciones impuestas a los países por el Tribunal Andino de Justicia, este no desapareció y aún se refleja en el funcionamiento de los pasos y la evolución y desarrollo de las ciudades fronterizas andinas.

Las reformas del Acuerdo de Cartagena en Quito en el año 1987 en lo relativo a fronteras, fueron siendo asumidas gradualmente en el proceso. En 1989 en un documento sobre Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino para la reunión del Consejo Presidencial en Galápagos, Ecuador, la Junta del Acuerdo de Cartagena, JUNAC, citó un conjunto de acciones, cuyo objetivo fundamental era elevar el nivel de desarrollo de los espacios fronterizos entre países de la Subregión. Para ello recomendaba impulsar proyectos binacionales productivos y de servicios y de integración fronteriza, promover la constitución de Comisiones de Vecindad y fortalecer las existentes, estudiar perspectivas económicas y so-

ciales del comercio fronterizo. Identificar zonas fronterizas de tratamiento especial y armonizar legislaciones y un marco jurídico comunitario para la integración fronteriza (Comunidad Andina, 1989).

A partir de esta propuesta y dado que algunas iniciativas bilaterales entre los países andinos para promover el desarrollo y la integración de sus fronteras estaban avanzando, la JUNAC, con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pusieron en marcha importantes estudios entre 1989 y 1990 para las principales zonas fronterizas de la región, utilizando un mismo marco teórico –metodológico, lo que permitió al final tener una matriz comunitaria de problemas, tendencias y proyectos de acción para cada par de fronteras. De esta manera el órgano técnico comunitario dispuso de una visión global de la problemática y de las perspectivas de la integración y el desarrollo fronterizo.

En correspondencia con lo anterior, el Consejo Presidencial Andino celebrado en La Paz, Bolivia, en 1990, dictó algunas directrices para adoptar una política comunitaria de integración fronteriza, fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas y promover el comercio fronterizo, lo cual posteriormente se tradujo en un documento preparado por la JUNAC sobre la “Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino” (JUNAC, 1991). Lamentablemente este esfuerzo no tuvo la continuidad, la divulgación y aplicación adecuada, a la cual contribuyó la propia crisis por la que atravesó el proceso de integración hasta el año 1997; año en el cual se retoma el tema como veremos más adelante.

### **3.2. Antecedentes de la política de Integración y Desarrollo Fronterizo**

Con los cambios introducidos por los países para impulsar el proceso de integración andino también se reestructuró el órgano ejecutivo, sustituyendo la Junta del Acuerdo de Cartagena JUNAC, por la Secretaría General de la Comunidad Andina, SGCAN. Esta nueva etapa del órgano ejecutivo es asumida y liderada por el primer

Secretario General, el venezolano Sebastián Alegré, el cual contó con el apoyo de los gobiernos de los países andinos y órganos comunitarios. En este contexto se priorizaron muchos temas políticos que diversificaron la agenda de la integración con temas de política internacional y con un mayor contenido social y ambiental, sin perder el rumbo económico comercial que lo caracterizaba. Esta dinámica de cambio iniciada en 1996 dio una activa presencia en su conducción a los Ministros de Relaciones Exteriores, como nuevos protagonistas, ya que el énfasis comercial que había tenido el Grupo Andino estaba en cabeza de la Comisión conformada por los Ministros de Comercio principalmente.

Durante estos años hubo ajustes internos dentro de la Secretaría, en cuyo proceso se me invita en 1997 para ocupar el cargo de Coordinador de Integración Física, área que tenía entre sus funciones todos los temas asociados al transporte en sus diversas modalidades que era una línea de actuación muy activa en la integración andina como mencioné anteriormente, pero también se incluía el tema de la integración y el desarrollo fronterizo, que había quedado sin avances sustantivos desde hacía varios años.

Estaba muy activa la controversia territorial entre Ecuador y Perú, que alteraba en muchos aspectos la dinámica del proceso; razón por la cual el Secretario General nos propone hacer un rápido diagnóstico sobre lo que estaba pasando en los pasos fronterizos y la situación de las poblaciones de esos dos países. El caso de Huaquillas (Ecuador) y Aguas Verdes (Perú), se convirtió en emblemático, pues en pleno conflicto, la zona estaba poco atendida por sus gobiernos centrales, pero los habitantes de estas dos poblaciones vecinas vivían en completa armonía a pesar de las grandes dificultades que tenían. Esta situación obviamente favorecía la informalidad y sus prácticas comerciales asociadas tan frecuentes en las fronteras andinas.

Entre las acciones a ejecutar se decidió hacer presencia institucional en las ciudades mencionadas a partir de la realización de eventos de integración fronteriza con las autoridades locales

de los dos países vecinos y la sociedad civil, en algunos de los cuales participó el propio Secretario; lo cual no solo fue bien recibido sino que a la vez fue muy simbólico, porque se estimulaban expresiones binacionales de buena vecindad y se fortalecía la integración fronteriza auspiciada por el marco multilateral andino.

Este ejercicio se aprovechó para hacer algo similar en los demás principales pasos andinos; lo que permitió ir consolidando la presencia institucional de la Secretaría de la Comunidad Andina en las poblaciones fronterizas.

Todo esto fue ambientando la reunión del Consejo Presidencial Andino de Guayaquil a mediados de 1998, en el cual se destacó la “importancia que para el proceso de integración tiene el desarrollo fronterizo y la integración física de los pueblos andinos”. Además, los Presidentes consideraron que

*“en esta nueva etapa del proceso de integración se deben comprometer los mayores esfuerzos para lograr resultados significativos en estas dos áreas. Para ello instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a realizar anualmente la priorización de los proyectos de integración y desarrollo fronterizo y aquellos relacionados con la interconexión vial y ferroviaria” (Comunidad Andina, 1998).*

### **3.3. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú**

Al consolidarse la paz entre Ecuador y Perú en 1998 uno de los acuerdos suscritos en Brasilia, fue el “Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”, que incluía el Plan Binacional y Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, con una duración de 10 años. Uno de sus objetivos era elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nororiente del Perú. El Plan ha promovido y articulado el desarrollo de la región fronteriza con participación del sector público de los dos países (nacionales, regionales y locales). Para su ejecución se ha contado con la cooperación

de varios países y organismos internacionales como el BID, CAF y la Unión Europea.

Teniendo en cuenta los resultados, los dos países decidieron en 2012 ampliar el Plan Binacional por diez años más hasta 2023. Además, acordaron para el quinquenio una agenda bilateral renovada y con temas de mayor incidencia a nivel de la zona de integración fronteriza: agenda social en torno a cuatro ejes (desarrollo e inclusión social, salud en fronteras, seguridad social y personas con discapacidad), gestión de cuencas transfronterizas, la activación el proyecto de irrigación Puyango-Tumbes, acción conjunta contra la minería ilegal, integración energética e infraestructura y conectividad (SELA, Oliveros, 2012).

### **3.4. Política y normativa de la Comunidad Andina en integración y desarrollo fronterizo inicial**

Teniendo en cuenta todos los antecedentes mencionados, a partir de 1998 estuvieron dadas las condiciones políticas para trabajar en la adopción de un marco normativo que impulsara la integración y el desarrollo fronterizo conjuntamente entre la Secretaría General y los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En concordancia con lo anterior la Secretaría decide reforzar el equipo técnico en la materia y para tal fin se contrata a uno de los mejores expertos de la región, el venezolano Ramón León, ex funcionario de la JUNAC y de gran experiencia internacional y conocedor de los temas de integración y fronterizos. Su trabajo inicialmente se oriente su colaboración en la preparación y formulación de una propuesta de Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, que, reconociendo la importancia histórica y estructural de la binacionalidad, estuviera en correspondencia con los objetivos estratégicos de la Integración Subregional Andina y el marco normativo mencionado.

Las actividades se orientaron inicialmente en preparar una propuesta teórico-metodológica a partir de la cual se consideraba pertinente tra-

tar la temática de la integración y el desarrollo fronterizo, desde la perspectiva de los cambios inminentes que se estaban dando en el escenario regional e internacional. Este documento se presentó en marzo de 1999 en una reunión que la Secretaría convocó a un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de asuntos fronterizos, conformado esencialmente por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En dicha reunión cada país miembro expuso en detalle, los lineamientos esenciales que orientan su respectiva política fronteriza, con énfasis en los aspectos que fundamentan las relaciones bilaterales con sus vecinos andinos, así como su visión prospectiva respecto al tratamiento de las fronteras comunes. Se apreció la confirmación de la práctica de la bilateralidad, como factor esencial de cohesión territorial y de la necesidad del fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Esta primera reunión del Grupo permitió analizar conjuntamente las realidades existentes en los principales pasos de frontera; permitiendo de este modo validar la coherencia existente entre el modelo analítico y las problemáticas concretas inherentes a las relaciones vecinales al interior de la Subregión y los asistentes reconocieron la pertinencia de los planteamientos de la Secretaría General. El resultado principal de la reunión fue la solicitud a la Secretaría de preparar un documento sistematizando los planteamientos aportados por cada país que enmarcara la propuesta analítica de la propia Secretaría para ser analizado en una segunda reunión a mediados de abril.

El documento de trabajo se tituló “Integración y Desarrollo Fronterizo”, el cual fue internamente revisado y perfeccionado con las personas vinculadas a los asuntos relacionados con el Mercado Común y con la Política Exterior Común de la SGCA. El documento se envió a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, así como al BID, CAF e INTAL, que también fueron invitados como observadores al Grupo de Alto Nivel. La segunda reunión en abril tuvo excelentes resultados, la cual concluyó con la aprobación de un documento presentado en bo-

radador por la Secretaría titulado “Bases de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, que, con las modificaciones y ajustes pertinentes durante los intensos debates, resumió el consenso del importante producto logrado, que se convertiría posteriormente en la primera decisión andina en la materia (Comunidad Andina, 1999).

Es necesario resaltar dos aspectos esenciales: hubo una aceptación del concepto de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los ámbitos territoriales donde se ejecutará la Política Comunitaria en esta materia y se sustituyó el concepto de “nacionalidad”, por solicitud del Perú, por la palabra “bilateralidad”, bajo la premisa que era pertinente preservar la capacidad de acción autónoma de cada País Miembro dentro de su respectivo territorio.

Es de destacar que el documento aprobado se sometió a la evaluación final de cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores, para adoptar posteriormente la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo en el seno del Consejo Andino de Relaciones Exteriores (CAMRE).

Finalmente el CAMRE se reunió el 25 de mayo de 1999 en Cartagena de Indias-Colombia, donde se aprobó con muy pocas variaciones el documento aprobado por el Grupo de las Bases de Política. La norma andina es la “Decisión 459” sobre “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo” (CAN, Secretaría General, 1999), la cual contiene en su parte resolutive unos Principios de alcance general sobre la integración en general y uno particular que señala que esta política comunitaria debe “contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)”. Luego se incluyen los Lineamientos Generales contenidos en el Artículo 2, que destaca dada su importancia para el Proceso de Integración:

- Forma parte de la agenda fundamental de la integración andina;

- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional;
- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la subregión;
- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;
- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

El Objetivo General de la Política Comunitaria (Artículo 3) *“es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión”*, el cual se complementa con cuatro objetivos específicos.

### **3.5 El trabajo del Grupo de Alto Nivel de Asuntos Fronterizos**

La formalización del GTANIDF permitió fortalecer la interacción de los Ministerios de Relaciones Exteriores con la SGCAN, haciendo reuniones bastante frecuentes que permitieron establecer una serie de prioridades de definición política que se plasmaron en un cuerpo normativo estable y que orientara los trabajos de la región en la materia; sin alterar los avances que en materia bilateral proseguían teniendo los países. Sin embargo, es de destacar que la activa participación de la Secretaría permitió establecer una red de vasos comunicantes entre los dos ámbitos, de tal manera que cada una se retroalimentara de la otra. Es así que la Secretaría comenzó a participar en las reuniones de las Comisiones de Ve-

ciudad, las cuales fueron enriqueciendo la visión de lo que podría manejarse a nivel multilateral.

Este trabajo permitió incorporar a otro experto de gran reconocimiento internacional en materia fronteriza, el peruano Luis Alberto Oliveros, quien había participado como parte de la delegación peruana en toda la etapa anterior en calidad de Asesor de la Comisión de Integración Fronteriza Perú-Ecuador, así como al abogado Alfredo del Castillo, fundamental para la concepción legal de las futuras normas fronterizas.

El trabajo priorizado en el GTANIDF se orientó en preparar propuestas de normas que buscaban atender dos aspectos fundamentales diferentes pero complementarios: Por un lado, la política y norma que precisara el concepto y alcance de las zonas de integración fronteriza, que se visualizaban como los territorios fronterizos óptimos para intensificar la relación bilateral, pero que estuvieron bajo un marco normativo subregional común. Por el otro lado, una política y norma que atendiera lo relativo a los pasos de frontera, lugares mal organizados y que representaban espacios asociados a la problemática de las poblaciones adyacentes y que internamente en su funcionamiento se enfrentaban con visiones y normas de funcionamiento diferentes entre las autoridades de control de cada país y que por su ineficiencia representan un impacto grande en la competitividad del comercio exterior carretero y el crecimiento del turismo entre los países andinos.

La primera norma buscaba establecer un marco normativo común para el establecimiento de las ZIF, que estimulara desarrollar y ejecutar planes, programas y proyectos en beneficio de las poblaciones fronterizas y que tuviera más flexibilidad que las normas nacionales; dadas las dificultades que estas tienen para desarrollar políticas y actividades bilaterales. Además, cualquier acuerdo entre dos países fronterizos requiere aprobación de los congresos nacionales por ser tratados internacionales, y obtener los recursos financieros con presupuestos nacionales para ejecutarlos es muy complejo. Con el paraguas de una norma andina que automáticamente se

incorpora a la normativa nacional podían superarse estos obstáculos, así como para obtener, con mayor facilidad, recursos internacionales de cooperación o de financiamiento para avanzar en algunos planes o proyectos bilaterales.

La norma de los pasos de frontera, se orientaría a fortalecer el concepto de los Centros Nacionales de Frontera (CENAF), donde concurrirían todas las autoridades de cada país y todos los trámites se realizarían coordinadamente en el menor tiempo posible, dado que en muchos pasos estaban dispersas en una ciudad o territorio, hasta con horarios diferentes, dificultando a los transportistas y operadores de comercio exterior y turistas los trámites para proseguir al país vecino. Así mismo se establecería el concepto de los Centros Binacionales de Frontera (CEBAF), que buscan la actuación integrada de las autoridades de los países vecinos en un mismo recinto, buscando una sola parada de los vehículos, mercancías y de las personas.

Los trabajos en esta segunda etapa concluyeron con la aprobación por parte del CAMRE, el 22 de junio de 2001 en Valencia, Venezuela, de la Decisión 501, sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina y la Decisión 502, sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina (CAN-Secretaría General, 2001)

Zonas de Integración Fronteriza: Sobre la primera Decisión vale la pena destacar que, al constituirse en la política y marco legal de las ZIF en la Comunidad Andina, la norma comienza por definir las como

*“Los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos” (Artículo 1).*

Menciona que éstas se podrán establecer mediante mecanismos bilaterales entre los Países Miembros de CAN e incluso con terceros países.

El Artículo 4 es de gran importancia, pues señala que las ZIF “se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros, conforme” a algunos criterios que se explican en la misma, pero que se refieren a temas asociados a las dimensiones del desarrollo social, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y dimensiones institucional y de integración.

El Artículo 5 contiene trece objetivos de las ZIF que vale la pena leer, pues fueron ampliamente debatidos y tienen una gran importancia si los gobiernos nacionales, regionales y locales bilateralmente logran desarrollar acciones teniéndolos en cuenta. Lograrlos sería realizar una verdadera transformación de estos espacios fronterizos.

También es de gran importancia el Artículo 6, pues establece los criterios que deben tener en cuenta los Países Miembros para identificar y delimitar las ZIF. Estos cinco criterios conjuntamente con lo que incluyen en el Artículo 4, son fundamentales para tener en cuenta en la creación de las ZIF. Existe una disposición transitoria que los compromete a establecer o adecuar en los términos de la Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la Decisión 501. Veremos más adelante que suerte corrió este compromiso.

Un mandato fundamental se establece en el Artículo 8, en el cual se señala que los *...países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizos a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General...* Esto se complementa con la mención que se hace para su financiamiento en el Artículo 11.

Finalmente se destaca que en el Artículo 10, establece, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo fronterizo (BPIDF), el cual contará entre otros con el apoyo del BID y la CAF.

Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la CAN: La Decisión 502 se adopta en desarrollo del mandato de la Decisión 459 ya comentado, porque uno de sus objetivos específicos es “facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera”, además señala que

*“para incrementar la competitividad del comercio de bienes y servicios (...) requiere que en los pasos de frontera se utilicen de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos; y complementen la labor que realizan los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF)”, (considerando Decisión 502). La Decisión define los CEBAF como “el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario” (Artículo 1, Decisión 502).*

Se indica que el CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas. También quisiera destacar que el eje vertebral de los CEBAF se centra en el Control Integrado, la cual se define como “la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los CEBAF funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada” (Artículo 1).

El objetivo de la decisión, en general, es promover los CEBAF y aprobar el marco de normas sobre su desarrollo y funcionamiento para la aplicación del control integrado en los mismos; dándole a los Países Miembros la facultad de establecer acuerdos específicos para su operación de acuerdo a las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera.

Es de destacar que dicho control integrado prevé la parada momentánea y por una sola vez de los flujos que circulen por los CEBAF en donde se utilizarán procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se deben ir transformando en únicos. Hasta que ello se logre, se señala, se efectuarán de manera secuencial comenzando por los del país de salida y luego con los del país de entrada.

Teniendo en cuenta el entorno de los CEBAF que puede estar próximo o dentro de poblaciones fronterizas, la norma señala que los países realizarán un ordenamiento y acondicionamiento territorial urbano en una perspectiva de largo plazo, que asegure el mantenimiento de los accesos y la fluidez de tránsito, evitando procesos de “tugurización” que pudieran desnaturalizar los objetivos para los cuales se estableció el CEBAF.

La aplicación de estas políticas y normativa comunitaria ha sido muy lenta; lo cual es el reflejo de los avances y retrocesos de la integración Subregional, que no logra consolidarse como un compromiso político de los países andinos, e impidiendo beneficiar a sus poblaciones de los logros que podrán obtenerse de llevarse a cabo todo lo acordado en su beneficio. Pero sobre los CEBAF la historia daría para otro artículo.

Antes de terminar este acápite quisiera mencionar que durante el anterior proceso y ya retirado de la Secretaría como consultor, Ramón León, tuvo un grave problema de salud y posteriormente falleció en Caracas. Quiero destacar su conocimiento, capacidad de trabajo y visión política, pues buena parte de la conceptualización y resultados descritos fueron parte del le-

gado que dejó para beneficio de la integración y desarrollo de las fronteras andinas.

#### **4. Aplicación de la Política y normativa de la Comunidad Andina en integración y desarrollo fronterizo inicial**

##### **4.1. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)**

El compromiso asumido por los países fue desarrollándose gradualmente. Lo primero era lo relacionado con el establecimiento de las ZIF como tal a partir de mecanismos bilaterales apropiados. Para realizar dicha labor la Decisión 501 fija en su Artículo 6 unos criterios para su identificación y delimitación que permiten establecer unas regiones en las que se facilitará una actuación compartida dada sus características comunes.

Lamentablemente los gobiernos en cabeza de los mismos Ministerios de Relaciones Exteriores que habían aprobado la Decisión, no aplicaron los criterios para establecer las ZIF lo cual implicaba un trabajo intenso. El resultado de la coordinación entre Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú y Perú-Bolivia, fue adoptar una sola ZIF entre sus territorios fronterizos por pares de países, que abarcaron amplios territorios conformados por la totalidad de los departamentos o provincias limítrofes de sus respectivos países, conformando unas franjas inmensas de territorio que tenían como delimitación las mismas de los departamentos o provincias incluidas. Esto no solo produjo una distorsión del compromiso, sino la inclusión de vastos territorios que, por su lejanía y ausencia real en términos económicos, sociales, comerciales, administrativas y funcionales, desvirtuaba la aplicación de todos los objetivos previstos y dificultaría como en la práctica ha sido, generar condiciones óptimas para lograr un verdadero desarrollo sostenible y la tan anhelada integración fronteriza. Empezar acciones bilaterales en territorios tan alejados de la vida de fronteras es una utopía, especialmente en los países andinos donde precisamente los territorios que conforman los departamentos o provincias fronterizas son los menos atendidos por los gobiernos centrales y que cuentan con

limitados presupuestos. La única excepción pudiera haber sido el caso de Bolivia, donde La Paz, como ciudad potencialmente dinamizadora de la frontera por su cercanía, tampoco ejerce ese papel con su frontera natural con el Perú, porque su franja fronteriza también es marginal a pesar de la corta distancia.

El único caso que no se concretó en el plazo previsto fue el relacionado con la frontera de Colombia-Venezuela, donde por las características políticas de las relaciones el tema no prosperó. Sin embargo, dadas las características tan diferentes que tienen los tramos de su larga extensión de la frontera común, la Secretaría General acogió el interés de los gobiernos regionales de la región andina, que, con el respaldo de las respectivas cancillerías, solicitaban desarrollar una propuesta a los gobiernos centrales de los dos países del establecimiento de una ZIF aplicando los criterios y condiciones establecidas en la Decisión 501. Esta parte del territorio fronterizo es el más poblado y desarrollado y tiene como ciudades dinamizadoras a San Cristóbal en el Estado del Táchira (Venezuela) y a Cúcuta en el Departamento de Norte de Santander (Colombia).

Fue así que con el apoyo de recursos de cooperación técnica captados por el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (CAF-BID), el cual como mencioné fue creado en la Decisión 501, la SGCAN coordinó bajo el liderazgo de la Universidad de Los Andes (San Cristóbal) y en particular del CEFI y la Universidad Libre-Seccional Cúcuta y la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta) y el respaldo político, institucional y económico de las Gobernaciones del Estado de Táchira y el Departamento de Norte de Santander; la realización del estudio académico que permitiera, proponer un espacio territorial de la zona andina fronteriza entre los dos países, integrado por un determinado número de municipios del Estado de Táchira y de Norte de Santander, para definir y delimitar una ZIF que cumpliera con todos los requisitos de la normativa andina.

El estudio tuvo una coordinación académica en cada país, en cabeza de la Doctora Ana Marleny

Bustamante del CEFI y la Abogada Marina Sierra por las universidades de Cúcuta. La discusión metodológica, el alcance y desarrollo del trabajo fue realizado por un gran equipo multidisciplinario de profesores e investigadores de las tres universidades, funcionarios de las gobernaciones y municipios y la activa participación del Coordinador del Banco de Proyectos, Dr. Luis Alberto Oliveros y el suscrito.

El trabajo tuvo como unidad de análisis el municipio y se incluyeron en el estudio los que preveían proyectos de integración y habían sido incluidos en análisis anteriores como eventuales zonas de integración fronteriza. Se realizó una investigación de naturaleza cualitativa y cuantitativa. Para determinar el ámbito geográfico de la ZIF se establecieron diez criterios, con base en la revisión teórica sobre los procesos de integración, las posibilidades de desarrollo, las políticas públicas y los previstos en la propia Decisión 501. Dado que fue la única ZIF que teóricamente se iba a constituir producto de un estudio, considero pertinente mencionar los criterios que se utilizaron (Bustamante y otros, 2005).

Objetivos comunes (incluyendo los culturales), estructura económica, existencia de recursos compartidos, infraestructura de soporte y/o apoyo, dimensión espacial-territorial, condiciones ambientales, capacidad institucional para la gestión, entorno jurídico institucional, adyacencia geográfica y percepción de los actores locales. Estos criterios se ponderaron según una matriz de evaluación y al final se recomendó la inclusión de municipios de cada país, que tenían el mínimo de puntos establecidos en la metodología, lo cual estaba sustentado con los objetivos que tendría esta ZIF en particular. El análisis de los resultados se realizó comparando los resultados obtenidos con la realidad estudiada, la revisión teórica y los objetivos propuestos. Uno de los productos más destacados y difíciles de obtener en el trabajo fue el Sistema de Información Geográfica SIG que permitió captar, visualizar y dimensionar espacialmente las realidades de la zona en estudio, desde una nueva perspectiva de análisis, un territorio continuo que hace parte de dos países. El trabajo tiene una conclusiones y

recomendaciones a los dos gobiernos regionales y nacionales muy importantes a tener en cuenta para su adopción (Bustamante y otros, 2005).

El trabajo fue entregado durante 2005 en una sesión solemne ante los dos gobernadores en San Cristóbal, rectores de las universidades, Secretario General de la CAN entre otros y tuvo una amplia difusión. Posteriormente los gobiernos regionales, que tenían establecidas unas mesas técnicas de trabajo, evaluaron los resultados de la propuesta e introdujeron algunos ajustes para que la futura ZIF quedara más armónica entre el espacio territorial y la población existente dado que Colombia es más poblado. Lamentablemente al poco tiempo de haber sido aprobada la ZIF por los dos países, Venezuela el 22 de abril de 2006 anunció su retiro de la CAN, el cual se formaliza por medio de la Decisión 641 (CAN-Secretaría General, 2006): Aprobación del Memorando de entendimiento suscrito entre los países miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela. *“Esta salida ha sido uno de los elementos que no ha favorecido el fortalecimiento de la ZIF y que este tema deba tratarse en el plano bilateral y no en el seno de la Comunidad Andina”* (Blanco, 2008:11).

Cabe señalar que la ZIF Táchira – Norte de Santander fue establecida por los gobiernos de Venezuela y Colombia en 2005, a través de la Declaración de Paraguaná, y del intercambio de notas diplomáticas a comienzos de 2006 (Sánchez y Bustamante, 2008).

#### **4.2. Planes, programas y proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza**

Este es un compromiso asumido por los países miembros de acuerdo al artículo 8 de la Decisión 501. Su lenta aplicación y desarrollo se va dando durante los siguientes años; proceso que ocurre después de retirarse el autor de éste artículo de la SGCAN en el 2005 pero ya como funcionario de la Corporación Andina de Fomento (CAF) con sede en Caracas.

Como parte de las nuevas actividades participé en la creación del Programa de Apoyo al Desa-

rrollo e Integración Fronteriza PADIF, por medio del cual el organismo ha venido otorgando, desde hace varios años, cooperaciones técnicas a los países, para contribuir en la construcción de visiones estratégicas de mediano y largo plazo en las Zonas Fronterizas de Suramérica. Esto ha favorecido la planificación y articulación de planes, programas y proyectos del orden binacional, que permiten mejorar el potencial compartido de los países vecinos y dimensionar las oportunidades de colaboración que permitan afianzar los objetivos de integración y desarrollo humano sostenible tan indispensables en estos territorios.

Las propuestas de planes, programas y proyectos para las zonas fronterizas tienen que ser coordinados y supervisadas para su diseño y realización por los países involucrados, pero dadas las dificultades para armonizar visiones, políticas, marcos legales y prioridades diferentes, la presencia de equipos técnicos de especialistas en materias fronterizas, ha facilitado la preparación de los mismos para los países, dada la experiencia que tiene la CAF en la materia.

Algunos de los apoyos solicitados a CAF, no son de países miembros de la CAN sino del MERCOSUR que no cuenta aún con una normativa sobre dicha materia. En la práctica algunos países han optado por acuerdos binacionales para establecer los territorios fronterizos objeto de la preparación de los siguientes Planes como veremos a continuación.

#### **4.3. Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional (PMIDFB): Provincias de Salta y Jujuy (Argentina)- Departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia)**

El PMIDFB Argentina-Bolivia se desarrolló por solicitud de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y la selección de la consultora que lo formuló fue producto de un concurso internacional realizado por CAF con la participación de los dos Ministerios. La firma seleccionada tenía experiencia en este tipo de instrumentos en los países europeos.

El Plan Maestro tuvo como objetivo general la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región, comprensiva de las provincias de Salta y Jujuy, y de los Departamentos de Potosí y Tarija; definiendo, bajo criterios de articulación y planeación coordinada, objetivos, metas y cursos de acción común; programas y perfiles de proyectos priorizados en materia de desarrollo económico-productivo, integración física, y desarrollo social y ambiental sostenible.

Los objetivos del plan previstos en los términos de referencia, que fue ampliamente evaluado por los Ministerios y CAF antes de la apertura del concurso, se concretó en la definición de una visión estratégica de integración y desarrollo de la Región Frontera, definiendo objetivos, metas y cursos de acción, así como Programas y perfiles de proyectos prioritarios en materia definidas.

Las Propuestas del Plan se precisaron en lo esencial a través del Programa de Actuaciones y de la Propuesta de Gestión, algunas con 'visibilidad' social e institucional por la importancia de atender de inmediato un determinado cúmulo de necesidades sociales de las poblaciones y comunidades de frontera. Para ello se identificaron 42 proyectos prioritarios entre los que se destacan los denominados Planes y estudios con carácter de llave. En este grupo se seleccionaron 8 proyectos del Programa de Planificación del Desarrollo Territorial y Urbano, que son muy eficientes para abrir el paso a proyectos de inversión y desbloquear problemas que atascan su ejecución. La localización geográfica de estos ocho proyectos se reparte entre diversas agrupaciones de los departamentos bolivianos y las provincias argentinas.

Al final del trabajo los consultores seleccionaron los diez proyectos de mayor potencialidad movilizadora y con capacidad estructurante de la integración regional- binacional, los cuales fueron de cierta manera consensuados con las autoridades en el taller final

Es de destacar que toda la propuesta fue acompañada de un trabajo geográfico y cartográfico

co binacional que permite visualizar todo el diagnóstico y propuestas al nivel del territorio fronterizo binacional involucrado de manera conjunta; lo cual fue bastante innovador, dado que estos territorios fronterizos suelen mirarse con las propias visiones nacionales y poco son estudiados y analizados conjuntamente (CAF-EPYPSA, Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Bolivia, 2009).

Lamentablemente la propuesta no ha sido utilizada adecuadamente y temo quedó archivada en algunas dependencias oficiales de los dos países; lo cual es producto en cierta forma de la ausencia de trabajo coordinado y en equipo de las respectivas autoridades nacionales en cada país; especialmente por celos institucionales o desentendimiento entre funcionarios y la falta de coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales de los dos países. Esto también demuestra la falta de voluntad política de impulsar un plan que beneficie enormemente a las poblaciones fronterizas, especialmente. También en este primer esfuerzo de preparar un plan se visualiza el problema de haber determinado el ámbito de estudio (ZIF) con la totalidad de los territorios que conforman los dos departamentos fronterizos de Bolivia y las dos Provincias Argentinas fronterizas (cerca de 400.000 kilómetros cuadrados); involucrando amplios espacios deshabitados y alejados totalmente de la vida fronteriza, como son una buena parte del territorio de Potosí en Bolivia y de Salta en Argentina. Por el contrario, todo el departamento de Tarija en Bolivia y toda la Provincia de Jujuy en Argentina, ocupan solo cerca del 25% del territorio considerado y ambos son fronterizos. El ejercicio debería haberse realizado entre estos dos y una selección de los municipios susceptibles de integración fronteriza de Potosí y Salta utilizando por ejemplo los criterios de la Decisión 501.

#### **4.4. Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza de Colombia y Perú**

Con la Decisión 501, los Gobiernos de Colombia y Perú han adelantado acciones encaminadas a poner en práctica el compromiso de fomentar el

desarrollo y la integración de la frontera común. En noviembre de 2002 mediante el intercambio de Notas de las Cancillerías, se establece la ZIF peruano-colombiana, constituida, en la parte peruana, por las provincias de Maynas y Ramón Castilla, del departamento de Loreto, y, en la parte colombiana, por el departamento de Amazonas y el Municipio de Puerto Leguízamo del departamento de Putumayo. Lo anterior dio origen a la instrucción impartida en marzo de 2007 por los presidentes de Perú y Colombia, a sus respectivos cancilleres para la pronta adopción del Plan de Desarrollo de la ZIF; lo cual permitió posteriormente definir los lineamientos para los programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza y para elaborar los términos de referencia para una consultoría que permitiera contar con el Plan de Desarrollo de la ZIF, que tuvo como antecedente un estudio de Caracterización Compatibilizada de mayo de 2006, los estudios y proyectos del Plan Peruano Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP) y las Actas y proyectos de las Comisiones de Vecindad e Integración Peruano Colombiana.

En esta dirección, se orientó el proceso de preparar los términos de referencia encaminados a la formulación del Plan de Desarrollo, considerando las acciones en la ZIF. Los Ministerios de Relaciones Exteriores solicitaron el concurso de CAF para apoyar la preparación del Plan y para el efecto el Banco realizó un concurso internacional para seleccionar los consultores, que recayó en el Proyecto Especial Binacional de la Cuenca del Putumayo PEDIC, con sede en Iquitos, Perú.

La frontera colombo-peruana se encuentra ubicada en un espacio geográfico con un ecosistema propio; reconocido a nivel internacional por su biodiversidad y riqueza en recursos renovables y no renovables, que representan un enorme potencial no solo para sus habitantes y para los propios países, sino para el mundo en general. Con ese marco de referencia, los consultores tuvieron en cuenta seis ámbitos de referencia: la condición de frontera, la región amazónica (ecosistema propio), la diversidad cultural, los territorios ribereños a los Ríos Amazonas y Putuma-

yo, la condición de aislamiento, el escenario de conflicto (actividades ilícitas de narcotráfico) y el ámbito Regional Sudamericano (CAF, PEDICP, 2013).

Para concretar las propuestas y acciones convenidas por ambos gobiernos se definió un área global que comprende la ZIF, donde se establecieron “Unidades Geoeconómicas” (UGE) y al interior de las mismas “Núcleos de Desarrollo e Integración” (NDI), donde se acordó concentrar los procesos, acciones y proyectos para el desarrollo integral e integrado del espacio fronterizo.

Las UGE fueron concebidas en 4 ámbitos territoriales que aglutinan a las poblaciones ribereñas de las cuencas del Putumayo y el Amazonas (Trapecio Amazónico) en la frontera peruano-colombiana, dado que el resto de la población nativa está muy dispersa. Al interior de las Unidades en los mencionados NDI se identificaron los programas, subprogramas y proyectos.

El plan cuenta con siete objetivos estratégicos, líneas de acción y sus correspondientes metas e indicadores, debidamente formulados; resultado de investigaciones en los propios territorios y en consulta con las comunidades locales. Como resultado el plan de desarrollo está conformado por seis grandes programas que coinciden con los objetivos estratégicos planteados en el marco del plan de desarrollo de la ZIF peruano colombiana.

La selección de los programas, sub-programas y proyectos es el resultado de la relación de las necesidades presentadas y observadas en los talleres y de visitas a la zona de frontera; por lo cual se basan en las demandas y propuestas originadas en el trabajo de campo y socialización del Plan, tanto en la cuenca del Putumayo, como en parte de la cuenca baja del Amazonas.

Dentro de los proyectos prioritarios se incluyen también intervenciones encaminadas al suministro de energía proveniente de fuentes alternativas, manejo de bosques, y aspectos relacionados con la logística de comercialización o intercambio de bienes utilizando el transporte

fluvial; los cuales están asociados también a las necesidades más apremiantes de las poblaciones que integran los NDIs de las UGE del Putumayo.

El trabajo asimismo incluye los mecanismos de gestión del plan, la institucionalidad política y operativa, y la propuesta de la creación de un Fondo Binacional para el Desarrollo de la ZIF con aportes provenientes de los gobiernos de Perú y Colombia, de instituciones multilaterales, países pertenecientes a la OCDE y otros.

Además, propone los mecanismos de gestión del plan desde la visión institucional, política y operativa y propone una Comisión Binacional Autónoma de Gestión de la ZIF y reglamentos en diferentes materias, como el Sistema de monitoreo del Plan (sistematización, seguimiento y evaluación) (CAF - PEDICP, 2013).

Vale la pena destacar que la propuesta de plan fue aprobada formalmente por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y más recientemente los dos congresos aprobaron la creación del Fondo Binacional para la ZIF y la Gestión y Ejecución del plan, que dotará de recursos financieros la ejecución de los proyectos ya priorizados por los dos gobiernos y se está en el proceso de implementación final. A pesar de las demoras hay un compromiso político de ejecutar el plan y los proyectos en esta vasta región tan poco poblada, pero con altos índices de pobreza y problemas sociales. Es de destacar que, si bien el territorio de la ZIF es demasiado grande y poco poblado, dada su homogeneidad en las características físicas-ambientales y económico sociales, ha sido acertado trabajar en su totalidad la región para la elaboración y ejecución del plan.

#### **4.5. Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil**

En junio de 2012 los Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil y del Perú suscribieron con el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- en Río Branco, Acre, Brasil, un Convenio de Co-

peración Técnica No Reembolsable con el objeto de formalizar el apoyo del organismo financiero para la preparación de la Estrategia de desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Perú- Brasil. Ese mismo año, se realizó un concurso internacional que fue ganado por una empresa española.

La elaboración de la Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Brasil-Perú, se desarrolló a lo largo de los años 2014 y 2015, y, conforme a los lineamientos establecidos por ambas Cancillerías y la CAF, conllevó un amplio proceso participativo y de consulta, tanto a nivel de las regiones fronterizas -Estado de Acre, en Brasil; Gobiernos de Madre de Dios, Puno y Cusco, en Perú-, como con instancias locales, sectoriales y algunas organizaciones de la Sociedad Civil.

El trabajo partió con la caracterización de la ZIF, la definición de los principios y objetivos con unos criterios orientadores de carácter general, la visión e indicadores. La parte sustantiva se refiere a las Líneas Estratégicas y el programa de intervención en temas relacionados con el fortalecimiento institucional, el desarrollo social, la competitividad - desarrollo económico y productivo, la infraestructura y los servicios para la integración y la competitividad y la gestión ambiental compartida. Adicionalmente cuenta con un Plan de Acción, para actuaciones a corto plazo, un programa de inversiones prioritarias y algunas consideraciones para el proceso de implementación, que contiene un marco institucional y la financiación de la estrategia y programas.

La importancia de este trabajo es la ubicación geográfica de la ZIF, con una posición estratégica de la integración entre Brasil y Perú (y también Bolivia) y la carretera Interoceánica Sur que une los puertos del sur del Perú -Ilo y Mollendo- con Brasil, a través de vías asfaltadas que pasan por Porto Velho-Río Branco en dirección a San Pablo. Este es uno de los proyectos más representativos en el marco de la IIRSA. Con la construcción de la vía Transoceánica entre ambos países se establece un mecanismo de integración espacial efectiva en la región. El principal eje articula-

dor de territorio de la ZIF es el tramo Río Branco-Puerto Maldonado. Esta carretera marca un hito desde múltiples perspectivas; en positivo, hay que destacar su papel en relación a la articulación económica de las economías locales con los nuevos mercados en desarrollo, así como su potencial dinamizador de los procesos de integración; pero también lleva asociados impactos sociales y ambientales que requieren medidas contingentes de corto plazo; dada las importantes amenazas y procesos de deterioro ambiental, que requieren actuar rápidamente y de forma coordinada entre distintos actores institucionales y sociales de los dos países (CAF, EPYPSA, 2015).

Los dos Ministerios de Relaciones Exteriores están considerando los resultados de esta propuesta, presentada en reuniones presididas por los viceministros, para su aprobación; sin embargo la situación institucional existente en Brasil ha venido retrasando su adopción. Vale la pena destacar que fue una acertada decisión trabajar sobre un ámbito territorial homogéneo y poco poblado, limitándolo solo a la Zona Sur de la ZIF establecida entre Brasil y Perú que es muy extensa. Sin embargo, lo ideal hubiera sido incorporar el territorio contiguo y fronterizo de Bolivia con los dos países, pues entre los tres existe un territorio homogéneo bastante interdependientes entre sí. Lo difícil es reunir y coordinar tres países con visiones políticas y desarrollo diferentes, para trabajar en un tema de interés común pero poco visible dado el poco peso político que tienen estos territorios dentro de sus respectivos países.

#### **4.6. Plan de Integración para el desarrollo del sector amazónico de la Zona de Integración Fronteriza Bolivia- Perú**

Los Ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y Perú solicitaron a CAF apoyo para preparar una propuesta contenida de un plan de acciones bilaterales para aprovechar las potencialidades de la región Amazónica de la ZIF Bolivia-Perú, de modo que permita la integración de ambos países para beneficio de las poblaciones de dicha región con la preparación de programas y pro-

yectos, con horizonte de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos propuestos incluyen: impulsar acciones de desarrollo y de complementariedad económica y social, entre las poblaciones de la zona para coadyuvar en la integración fronteriza, impulsar programas y proyectos destinados a promover la integración en torno a complejos productivos transfronterizos; considerando un tratamiento integrado de corto y mediano plazo que involucre planes concertados de desarrollo económico y social, cooperación transfronteriza para el manejo sostenible de recursos naturales; cooperación para fortalecer las capacidades de la población orientada a caracterizar la vocación productiva de la ZIF; priorizando los complejos productivos que generen mutuos beneficios.

Realmente lo innovador de la solicitud es el énfasis sectorial en los complejos y cadenas productivas en una zona donde el tema ambiental sostenible es particularmente especial y los núcleos poblacionales son muy reducidos y aislados.

El ámbito de la consultoría está referido al sector amazónico de la ZIF Perú – Bolivia; comprendiendo principalmente a los distritos fronterizos de la provincia de Sandía del departamento de Puno y de las provincias de Tambopata y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios, en el Perú, y de los departamentos de La Paz (provincia Iturrealde) y Pando, en Bolivia. El Plan de Integración para el Desarrollo deberá tener un horizonte de largo plazo considerando el periodo 2018-2027. Asimismo, se deberá considerar un Plan Operativo para el periodo 2019-2020, que tendrá como objetivo poner en marcha el Plan de Integración.

La CAF realizó el concurso internacional y seleccionó conjuntamente con los Ministerios de Relaciones Exteriores la firma de consultores durante 2017 y actualmente está en pleno proceso de ejecución el trabajo, que superviso en calidad de consultor externo de CAF.

## 5. Reflexiones generales

A manera de reflexión quisiera comenzar señalando, que la reseña del origen y evolución de la

integración y desarrollo fronterizo en los países que conforman la CAN, solo busca mostrar los grandes beneficios que la integración regional traería a zonas desatendidas y necesitadas dadas sus condiciones de pobreza. En estos territorios que, por razones políticas, han sido divididos y pertenecen a dos o más Estados, la línea fronteriza no elimina los lazos históricos y de dependencia que los habitantes de las zonas de frontera tienen y que conforman la mayoría de las veces una sola población cruzada por todo tipo de entretnejidos económico, sociales y culturales, que permiten facilitar, más que en otras regiones la verdadera integración planificada y con objetivos que transformarían la vida de estos pueblos. La pobreza, la dependencia de la informalidad, el comercio tradicional (algunas veces ancestral) y el contrabando; que se presta para la incorporación de otro tipo de situaciones ajenas y con intereses que trascienden las propias regiones, son frecuentemente producto de las políticas centralistas, la corrupción, la ausencia de equidad y la desigualdad que marcan la realidad de estos países.

Esa es la razón para que, desde la Secretaría General, se planteara durante años de manera consistente, que la integración y el desarrollo fronterizo constituyen dos dimensiones inseparables de una misma realidad, de modo tal que el segundo se convierte en una condición indispensable para que se materialice la primera. En los documentos preparados por la Secretaría General a los Gobiernos para adoptar la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (Decisión 459), siempre se dijo que era inexorable trabajar de manera conjunta, compartida y coordinada, para lograr, durante la próxima década (se escribió en 1999), la elevación de la calidad de vida socio-económica, cultural y ambiental de las poblaciones fronterizas. Esta afirmación planteábamos requerían las condiciones siguientes:

- Delimitar, diseñar e instrumentar las ZIF que serían los escenarios fundamentales donde se ejecutarán los programas y proyectos exigidos para responder binacionalmente a las necesidades específicas de cada ámbito territorial;

- Configurar y poner en funcionamiento los equipos binacionales multidisciplinarios, que serían los responsables de emprender el proceso de diseño de los programas y proyectos a partir de los cuales se promoverían, en cada País Miembro, ante las autoridades decisorias binacionalmente constituidas y de los organismos multilaterales, las prioridades identificadas;
- Incrementar y fortalecer el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad compartida: acueductos, electrificación, comunicaciones e infraestructuras: vialidad, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, salud, educación, recreación deportiva y turística;
- Recuperar, fomentar y diversificar (según sea el caso) las actividades productivas: agropecuarias, agro-industriales, industriales, artesanales y minero extractivas;
- Crear y regular un mercado de trabajo fronterizo, estable y creciente, fundamentalmente articulado con la flexibilización y dinamización del intercambio económico, principalmente comercial;
- Explorar y explotar racionalmente, bajo la concepción sustentable, los recursos naturales renovables y no-renovables: suelos productivos, cuencas hidrográficas (ríos y lagos), parques nacionales transfronterizos, la flora y la fauna de los territorios contiguos;
- Estimular la organización y participación de las colectividades vecinas, de manera de canalizarla en la identificación de los proyectos prioritarios y en la legitimación del trabajo que deben realizar las autoridades locales; y
- Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales, culturales y ambientales de los grupos socioculturales ancestrales, que son ocupantes históricos de importantes ámbitos territoriales fronterizos.

# CONSTRUYENDO POLÍTICAS PÚBLICAS DE FRONTERAS

**Nahuel ODDONE**

JEFE DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN E INTERCAMBIO DE  
POLÍTICAS SOCIALES INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR

Quiero aclarar que parte de las ideas que voy a presentar son producto de otras investigaciones, de trabajar en otro contexto y que no necesariamente representan al Instituto Social del Mercosur, aunque al final de mi intervención les voy a comentar cómo estamos trabajando con el concepto de ciudadanía fronteriza como espacio de un eje articulador de múltiples proyectos e investigaciones que estamos desarrollando desde el Instituto Social del Mercosur.

Lo primero que quiero decir es que hoy las fronteras, como nunca, forman parte de un debate público. Esto quedó claro en la intervención del canciller Nin Novoa. Esto significa que forma parte de la agenda pública y lo hace en distintos niveles: ya sea de la autoridad central, como de las autoridades departamentales y locales. Y también forma parte de la agenda pública del Parlamento. Esta es una cuestión sumamente importante a visibilizar en términos nacionales y regionales, a partir de un espacio que genere el Parlamento del Mercosur y otras discusiones que se dan a nivel de los parlamentos de Argentina, Brasil y Uruguay.

## **¿Por qué es importante hoy analizar, en términos de política pública, la cuestión fronteriza?**

Desde mi punto de vista, la primera cuestión tiene que ver con el bono demográfico, que en nuestros países es mayor en la zona de frontera que en los centros urbanos tradicionales, que en las capitales o megalópolis, en aquellos países con grandes ciudades capitales.

Ese bono demográfico se refiere a nacimientos y también a procesos migratorios. En el caso de Uruguay es de particular importancia esto, porque tiene el bono demográfico en transición más de avanzada de los cuatro países del Mercosur. Su bono demográfico, de jóvenes de 10 a 24

años, es del 21,3% y el de Paraguay, de 28,9%; hay una diferencia de 7 puntos porcentuales, que es muy significativa en cuanto al proceso de transición demográfica en nuestros países. Afortunadamente, en las zonas de frontera viven más adolescentes y jóvenes que en el centro de los países.

La segunda cuestión que se vincula con la anterior tiene que ver con la creciente urbanización fronteriza. En el mundo hay más población urbana que rural, especialmente en América Latina. Ya no se da el crecimiento de grandes capitales y de centros urbanos. En el mundo están creciendo las ciudades intermedias y, especialmente, en América Latina. Y en el Mercosur tenemos el crecimiento de ciudades que en algún momento podrían ser consideradas intermedias. Está el caso de las ciudades gemelas, como Concordia y Salto; Rivera y Santana do Livramento; y en un caso ampliado del Mercosur podríamos considerar Encarnación y Posadas, Foz de Iguazú y Ciudad del Este. Esto es importante porque el proceso de urbanización es creciente y plantea grandísimos desafíos sobre la construcción de nuevas tipologías para interpretar zonas de fronteras o los fenómenos de crecimiento de ciudades gemelas del Mercosur.

En lo personal, confío en la articulación productiva y me interesa ver de qué manera se puede generar una oferta exportable a partir del aporte de la construcción conjunta de equipos e insumos de uno y otro lado de la frontera para generar bienes intermedios o finales que se puedan comercializar en el marco de nuestros procesos de integración regional, es decir, que puedan dinamizar el comercio interregional o que puedan ser parte de una oferta exportable extrarregional.

**¿Qué pasa?** Específicamente en la frontera entre Uruguay y Brasil lo que sucede es que el principal socio subnacional de todos los Estados brasileños es China. Entonces, a nivel de integración productiva en países de América del Sur, como Argentina y Uruguay, eso era clave, pero es una condición que hemos perdido. Eso afecta, evidentemente, el comercio interregional en términos generales y, aunque estemos del otro lado de la frontera, el principal socio comercial del Estado fronterizo brasileño es China.

Eso también nos plantea un desafío de reconfiguración económica en cuanto a cómo vamos a generar procesos de encadenamiento productivo para obtener productos con mayor valor agregado y, por supuesto, integrarnos más comercialmente.

En algún momento viví en fronteras más calientes; ahora estoy en el Cono Sur, las fronteras no son tan calientes como en México y Centroamérica. Y otro dato interesante es que la tasa de los homicidios en la zona de frontera, especialmente en México o Centroamérica, es mucho mayor que la del centro o interior de esos países. Es una cuestión no menor porque, evidentemente, contribuye a una estigmatización de la frontera.

Por muchos años entendimos que las fronteras eran zonas despobladas, tierras de nadie. Después entendimos que las fronteras eran militarizadas, y ahora se ven las fronteras rojas o violentas.

Tengo que hacer mención a algo que todavía no es fuerte en los países del Mercosur, que tiene que ver con el cambio de roles de aquellos que organizaban actividades de contrabando y que hoy se vinculan con el tráfico o narcotráfico.

La figura del contrabandista era una imagen ilegal, pero legítima en cuanto a las diferentes asimetrías complementarias que se daban producto del tipo de cambio de uno y otro lado de la frontera. Esa persona ha abandonado la actividad del contrabando y se vincula directamente con la red de trata de personas, el narcotráfico y el tráfico de armas. Esa es una variable que,

en nuestro contexto y especialmente en el caso uruguayo, deberíamos matizar, pero que ha contribuido a que haya una mayor incidencia en el tema de las fronteras en el debate internacional.

Por último, algo que para mí es fundamental: la protección de bienes públicos transfronterizos, vinculados también a bienes públicos ambientales y bienes públicos culturales. En el caso de Uruguay, está la protección de las cuencas hídricas transfronterizas; es un país de tierra y agua y evidentemente esto crea un desafío de gestión en términos de políticas públicas y de articulación con nuestros socios.

Básicamente, lo que pone de relieve la agenda de cooperación transfronteriza es la agenda de las asimetrías que hay en la zona de frontera, y eso es muy importante.

Es importante centrarnos en algunos conceptos. Yo hago una diferenciación entre espacio y territorio de frontera. Preferiría que cuando estén pensando en políticas de desarrollo fronterizo, hablen de territorio de frontera. ¿Por qué? Porque el espacio de frontera hace mención al espacio geográfico en el que se desarrollan actividades económicas. El hecho de hablar de territorio de fronteras implica la incorporación en el análisis de los distintos actores que componen el territorio, de las instituciones que viven en la frontera, de la sociedad civil que se ha articulado, de los procesos de asociatividad, que son bastante altos en las zonas de frontera. Entonces, hay que diferenciar las fronteras como espacios de articulación de territorios de articulación donde estamos pensando en políticas que reduzcan asimetrías frente a las poblaciones de frontera y, evidentemente, en un espacio como el Parlamento genera muchos desafíos, porque nosotros tenemos que vender políticas de frontera. Esto implica sentarse con otros que van a tomar decisiones en términos de política interna, y nos van a decir que en otros territorios también tenemos grandes asimetrías.

Entonces, hay un gran desafío en la agenda política de nuestros países en lo que son las asimetrías intranacionales y no necesariamente

vinculadas a la zona de frontera. Evidentemente, eso estará sobre la mesa cuando se discuta el presupuesto de frontera y es muy importante que lo tomemos en cuenta.

**¿Por qué pensar en políticas de frontera?** Primero, las configuraciones socioespaciales no son solo producto del Estado central. Tenemos que construir estas visiones central, centralista y nacional, nacionalista de las fronteras y propender a enfoques más transnacionalistas de la construcción de la mirada fronteriza, que implica la incorporación de los actores que viven en la frontera; y, sobre todo, a lo largo de los últimos años hemos tenido importantes procesos de descentralización en América Latina.

Y entendemos los procesos de descentralización, no como una oferta vertical descendente del Estado central, que quiere achicarse y transferir competencias hacia abajo como ha pasado en otros países de nuestra región, sino como una demanda vertical ascendente de la sociedad civil local, de las autoridades locales que creen que han adquirido las competencias específicas para gestionar determinados temas. Eso hace que acerquemos estos procesos de decisiones al territorio. Esto se puede dar por procesos de descentralización o de desconcentración de las autoridades nacionales hacia las áreas de frontera, pero evidentemente son puntos que nos ayudan a reflexionar la agenda fronteriza, en un contexto en el que todavía tenemos que superar los obstáculos del nacionalismo metodológico. Todavía pensamos políticas de frontera como si terminara el país y entráramos en un pozo interminable. Hay instituciones que han construido sus políticas de todos estos años desde esta perspectiva y, evidentemente, todo el trabajo que se está llevando adelante desde el Uruguay con el territorio y con las distintas comisiones apunta a superar esta mirada de nacionalismo metodológico que ha caracterizado a muchísimos estudios de frontera, sobre todo en países del Cono Sur y, por supuesto, está el incentivo a que siga trabajando de esta manera.

Estos procesos llevan mucho tiempo, y superar este nacionalismo metodológico y aceptar que

vamos a tomar decisiones con los otros, porque las fronteras son construcciones totalmente artificiales y han fragmentado economías regionales, entre tantas otras cosas, es un ejercicio de reconstrucción y reaprendizaje de la manera de gobernar una zona de frontera.

Como mencionaba aquí, la multidimensionalidad de la agenda fronteriza es enorme. Hay un montón de temas que confluyen en el diseño de las políticas públicas de la zona de frontera, que nos remite a lo que señalaba el canciller, es decir, a ver de qué manera va a existir un organismo coordinador de políticas de frontera. A las políticas de frontera nos tenemos que acercar intersectorialmente. Tenemos que pensar políticas de frontera que tienen que ver con la economía o con la mirada socioproductiva de ese territorio, con la mirada cultural, con la mirada ambiental, entre tantas otras. Y tenemos que ver de qué manera vamos a lograr la interseccionalidad de las políticas, es decir, el entrecruzamiento de las políticas que se va a generar desde otro centro, desde otro espacio, pero que vamos a tratar de ir acercando para que en la frontera exista esa dinamización del diálogo y, sobre todo, que las autoridades locales se abran para visibilizar las necesidades y las demandas como decía el canciller y así construir ese punto de encuentro en el diseño de las políticas.

Esto es fundamental porque, como decía anteriormente, lo vamos a hacer en un contexto que tiene múltiples asimetrías en la frontera y múltiples asimetrías en términos nacionales. La desigualdad es la característica general de todos los países del Mercosur. Todavía tenemos una deuda política importante en cuanto a cómo matizamos esta desigualdad. La desigualdad siempre tiene un correlato territorial. Para no poner el ejemplo de Uruguay, voy a citar el de Paraguay.

Hablábamos con el intendente de Asunción sobre políticas de desarrollo territorial para la franja de frontera. Asunción está relativamente cerca de la frontera con Argentina, pero tiene una dinámica de ciudad que no es propia de una zona de frontera. Y él nos decía que también es una zona de amortiguamiento. Entonces, ¿por

qué la vamos a dejar afuera, si es una ciudad que atrae mucha migración interna y gente de la frontera se va a vivir a Asunción? Como es capital no se asemeja a esa tipología o conceptualización de frontera. Entonces, hay que hilar muy finito en estos temas para ver cómo podemos generar una política que provoque las respuestas públicas que necesitamos.

### **¿Qué es lo que pasa con las políticas nacionales en los cuatro Estados parte fundadores del Mercosur?**

La República Argentina tiene una concepción absolutamente tradicional de la frontera.

Brasil tiene una concepción de la frontera que avanza e integra, sobre todo en términos socioprodutivos, si consideramos el concepto de franja de frontera. Brasil hizo un ejercicio muy importante de construcción de este concepto en el marco de lo que fue la otrora Secretaría de Integración Nacional y el Programa de Desarrollo Productivo en la franja de frontera, pero en los últimos años ha comenzado a fortalecer mucho los sistemas de seguridad fronterizos. El Sisfron es la nueva política de seguridad de frontera de Brasil. Es una política que tiene muchos años de construcción; si no me equivoco, llega hasta el año 2027 o 2030. Han dividido al país; así como lo habían hecho en el marco de la política de desarrollo productivo de la franja de frontera, lo hacen ahora en términos de seguridad. Tienen distintas áreas piloto. Comenzaron con la implementación del sistema Sisfron en la frontera de Mato Grosso del Sur con los departamentos del norte de Paraguay. Esa zona fue priorizada, sobre todo, por el tráfico de drogas. Está cambiando esa política de frontera hacia una visión un poco más securitaria de la frontera, cuestión que antes no existía.

En el caso de Paraguay hay un debate entre la concepción tradicional y algunos intentos de modernización de la política. Esto genera mucho temor, asociado al fenómeno de los brasiguayos, que son brasileños nacidos en Paraguay, pero inscriptos en Brasil. Se trata de aproximadamente 500 mil personas; están asociados al fenóme-

no de la sojización de la economía y a los agonegocios. Los brasiguayos se entienden como paraguayos y brasileños, pero los paraguayos no los reconocen como tales porque no hablan guaraní ni yopará.

De manera que empiezan a surgir algunos factores culturales que en algún momento pueden emerger o constituirse en conflictos específicos, sobre todo, porque hay asimetrías económicas muy fuertes entre la población brasiguaya y la paraguaya.

La República Oriental del Uruguay tiene una concepción mucho más social de las fronteras, sobre todo, a raíz de la aproximación que en su momento realizó el Mides, que tiene el acercamiento de la institucionalidad social a la frontera. Entiendo que sería importante remarcar el componente productivo que está en el discurso y que tendría que traducirse más específicamente en términos operativos.

En cuanto al rol de los comités de integración, voy a ser bastante crítico. En realidad, cuando uno habla con las autoridades locales surgen distintas experiencias con respecto a los comités de integración. No en todos lados sienten que a partir de los comités de integración se logran canalizar sus demandas. No en todos lados logran co - construir la agenda del comité. Muchas veces, la agenda del comité viene construida desde lo alto, en función de las autoridades nacionales que participan del comité. En algunos casos, sienten que hay cuestiones que no logran entrar en esa agenda.

Ahora bien, ¿cómo podemos pensar la escala regional en términos de oportunidad? Creo que esto hay que pensarlo en perspectiva, sobre todo, porque a lo largo de los últimos años, quizás hasta 2013 o 2015, asistimos a la repolitización del Mercosur. Esta es una cuestión en la que nosotros quisiéramos hacer hincapié y mantener, porque creemos que el proceso de repolitización del Mercosur, pensándolo en múltiples dimensiones, no solo en la visión más mercantil y más comercialista, ha puesto en valor la posibilidad de que nuevas voces, las voces de los terri-

torios, sean canalizadas a partir de la estructura institucional. Esto ha generado un aumento en la internacionalización de los gobiernos locales y un específico aumento en la internacionalización de los gobiernos locales de frontera, sobre todo, a partir de aspectos político-funcionales, más que del marco jurídico de nuestros países.

Hay varias cuestiones que deberíamos discutir, fundamentalmente en términos del derecho internacional y del derecho administrativo para canalizar el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales.

En el Mercosur hay tres grandes espacios vinculados a la integración regional de frontera.

Uno de ellos es el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza, creado en el año 2002, con una perspectiva de alto hacia arriba, muy top-down, donde se trabajaron algunas cuestiones vinculadas a atención hospitalaria en zonas de frontera, que sigue siendo un tema de urgencia, básicamente en lo que refiere a la movilidad de los pacientes en zona de frontera. Desde el Instituto Social del Mercosur estamos diseñando un proyecto al respecto.

El otro espacio es el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza del Foro Consultivo de Ciudades, Regiones, Estados y Provincias del Mercosur FCCR, creado en el año 2004, pero que empezó a estar operativo en 2007. Es un espacio que, desde mi perspectiva, podría haber tenido mucho más potencial del que tuvo. Creo que habría que dinamizarlo; habría que hacer un llamamiento a las autoridades locales de los países para que aprovechen este espacio de los grupos de trabajo de integración productiva y de integración fronteriza en el marco del FCCR.

Lo último que se creó fue el Subgrupo de Trabajo nº 18 de Integración Fronteriza, en el año 2016, que en el acto de su creación contiene el concepto de merco-regiones. Esto es importante, porque lo que se hizo en Brasil en ese momento incentivó mucho la creación de este subgrupo de trabajo; permitió extender algo que sí existe en la legislación nacional brasileña, que

es la posibilidad de conformar los Consorcios Intermunicipales Fronterizos. Los CIF o Consorcios Intermunicipales Fronterizos son la base legal que de alguna manera se extendió al ámbito Mercosur para constituir las merco regiones. Lo cierto es que no se han constituido muchas merco regiones. Simplemente se regularizó el espacio para las merco regiones que ya existían, que ya estaban funcionando, pero no surgieron nuevas.

Quiero contarles brevemente qué estamos haciendo en el Instituto Social del Mercosur: somos responsables de la implementación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, creado en el año 2011, revisado en 2015. Recientemente, hemos hecho un ejercicio de alineamiento con la Agenda 2030 y la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estos son los ejes y directrices que hacen mención específica a las cuestiones de frontera en el marco del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur.

Dicho esto, nosotros, como Instituto Social del Mercosur, apoyamos técnicamente a la Reunión de Ministros, Ministras y Autoridades de Desarrollo Social RMADS y a la Comisión de Coordinación de los Asuntos Sociales del Mercosur CCMASM donde se trabaja intersectorialmente desde el Ministerio de Desarrollo Social, pero también con los Ministerios de Salud, de Trabajo, de Educación y Cultura. Tanto la RMADS como la CCMASM, en sus planes operativos bianuales tienen priorizadas las intervenciones de frontera.

Por eso nosotros desarrollamos una investigación sobre ciudadanía fronteriza en el Mercosur.

Se han publicado tres libros. El primero es un análisis de los servicios públicos que se encuentran en zonas de frontera a nivel de los cuatro Estados parte fundadores del Mercosur.

En el segundo libro hay un análisis sobre el acceso a esos servicios y las brechas de acceso a ellos. Por tanto, se han tomado en cuenta otras alternativas que desde los gobiernos locales han

surgido, precisamente, para prestar servicios sociales y poder suprimir brechas o asimetrías.

El tercer libro es una identificación de los grupos de investigación en los Estados parte del Mercosur que tienen dentro de su agenda de investigación el tema de las fronteras

No hemos logrado identificar ninguno en Paraguay. Sí, claramente, hay grupos de investigación en Uruguay, Argentina y Brasil.

El estudio se hizo bajo el enfoque de ciudades gemelas. En el caso de Uruguay, se visitaron Salto y Rivera. Los principales resultados fueron la identificación de la normativa Mercosur en distintas áreas que hacen referencia a las zonas de frontera en el período 2010-2017. Los acuerdos bilaterales surgidos desde los gobiernos locales identificados para resolver restricciones en zonas de frontera fueron 52, además de 59 grupos o núcleos de investigación, en los tres países del Mercosur que trabajan temas de frontera.

**¿Cuáles son los elementos principales que pone de relieve esta agenda?** Primero, el reconocimiento del papel creciente que tiene la acción internacional de los gobiernos locales, que tiene la paradiplomacia transfronteriza.

Me comentaban sobre las distintas reuniones que han hecho, a partir del diálogo entre los intendentes, con los diferentes comités, no solo el de la laguna Merín, sino también los del río Uruguay. De alguna manera, están haciendo paradiplomacia; esto hay que ponerlo de relieve.

La otra cuestión es el relativo desconocimiento de los gestores del marco jurídico del Mercosur, especialmente de los acuerdos bilaterales que facilitan el acceso a los servicios.

Los gestores uruguayos son los que tienen mayor conocimiento comparado de la normativa Mercosur con respecto a otros países del bloque. También es importante poner esto de relieve. Los gestores uruguayos tienen mayor conocimiento de la normativa Mercosur que gestores argentinos, brasileños o paraguayos. Esto nos

plantea un desafío de asimetría. También hay distintas dificultades para la implementación de la circulación transfronteriza.

Ustedes conocen perfectamente que el acuerdo de localidades fronterizas vinculadas fue traspuesto en los ordenamientos jurídicos nacionales a lo largo de muchos años. Brasil fue el último en hacerlo; lo hizo ocho años después que el último país que lo había traspuesto. Por supuesto, esto hace muy difícil trabajar en la generación de políticas públicas para cubrir las necesidades de frontera.

**¿Cuáles son los elementos que consideramos relevantes para incentivar la cooperación en zonas de frontera?** Entendemos que es necesario que los acuerdos comprendidos participen en un proceso de conectividad física. No es lo mismo hacer cooperación fronteriza en una frontera seca que en una húmeda; no es lo mismo hacer cooperación fronteriza en una frontera húmeda que cuenta con un puente que en una que no cuenta con un puente, ni en aquella que tiene un paso de 24 horas que en la que tiene un paso de ocho horas. Estoy seguro de que todos los intendentes de zonas de frontera presentes podrán contar múltiples anécdotas sobre los horarios o las condiciones en las que se permitía o no el cruce de personas.

También es importante contar con un acuerdo político de alto nivel entre los Estados fronterizos. En general, más allá de lo que existe en términos de proceso de integración regional en América Latina, las relaciones de frontera tienden a bilateralizarse. Esto es importante. Así como existe la Codefro, existen Codefro entre múltiples países de América Latina. Esto hace que se bilateralicen las relaciones entre los Estados parte. Lo importante es que también reconozcan un grado de participación para las autoridades locales y que estas sean las responsables de visibilizar las demandas de la sociedad civil. De esta manera, estamos generando una estructura de gobernanza vertical en lo que refiere a las instituciones que están presentes en el territorio, pero las autoridades locales tienen ese rol fundamental en términos de gobernanza hori-

zonal, es decir, en términos de abrir la puerta a la participación de la sociedad civil de frontera y de generar políticas públicas de acuerdo a esas preferencias ciudadanas, como en su momento mencionó el canciller.

### **¿Cuál es la agenda de investigación fronteriza?**

La disposición, la dispersión y la concentración de la población, de los factores productivos y de los flujos de comercio legal e ilegal hacen que tengamos que pensar en las dimensiones de las migraciones, del comercio fronterizo con un estatus especial y de la articulación productiva, discutir si van a existir o no fondos específicos para disminuir las asimetrías fronterizas, si va a existir financiamiento exclusivo para zonas de frontera y qué papel van a tener los gobiernos subnacionales en la gestión de esos fondos. Además, es necesario saber si vamos a trabajar en una perspectiva de mercosurización de las políticas públicas, a fin de aprovechar todo lo que nos ofrece la estructura del proceso de integración regional, y pensar con mucho cuidado la institucionalidad que vamos a crear para las zonas de frontera. ¿Por qué? Porque las zonas de frontera, en especial las de los países de América del Sur, se han caracterizado por la baja institucionalidad y relativamente pocos conflictos en comparación con otras fronteras. Cuando se hace historia comparada de fronteras o estudios

de comparación sobre distintas fronteras de América Latina, se observa que nuestras fronteras son las menos calientes de la región y es una gran virtud, pero tenemos que estar atentos para prevenir algunos procesos, sin generar estructuras institucionales tan rígidas que no permitan la natural confluencia de algunos procesos de desarrollo.

Nosotros, desde el Instituto Social del Mercosur, estamos trabajando en tres o cuatro áreas clave. Vamos a realizar un estudio sobre juventudes y fronteras, que se va a desarrollar desde el Instituto con financiamiento del Fondo de Población de Naciones Unidas, para analizar cuál es el gasto público social en adolescencia y juventud, a fin de entender las asimetrías que existen en el acceso a servicios para las poblaciones jóvenes de frontera. Vamos a trabajar con las fronteras de Salto-Concordia y Santa Ana do Livramento-Rivera. Además, estamos trabajando con el concepto de ciudadanía fronteriza, con un proyecto específico sobre movilidad de pacientes en zonas de fronteras del Mercosur, que es una demanda que han planteado los ministerios de Salud de los cuatro Estados parte del Mercosur y, por último, conjuntamente con Cefir y otros actores, queremos articular una red de investigadores de zonas de frontera.

# LOGROS Y DESAFÍOS DE FRONTERA DEL RÍO URUGUAY

**Guillermo Caraballo\***

INTENDENTE DE PAYSANDÚ Y EXPRESIDENTE DEL COMITÉ PARA  
EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY

Excusando nuestra inasistencia por razones de fuerza mayor, agradecemos a la presidencia de la Cámara de Representantes del Uruguay la decisión de realizar esta actividad en momento tan particular para el país.

Hoy se comienza a visualizar la importancia que tiene el consensuar un formato de acción desde el Estado que privilegie los territorios de fronteras.

Que los privilegie como áreas de oportunidad para el desarrollo integrado con nuestros vecinos.

Quienes vivimos y tenemos responsabilidad política en las zonas fronterizas sabemos de la necesidad y conveniencia de la acción compartida y coordinada. Nuestros problemas y, por ende las soluciones, deben de tener el acuerdo de todos los que convivimos o se constituyen en una traba para la vida y convivencia diarias.

En nuestro caso, el río Uruguay algunas veces se convirtió más que en un factor de unidad, en uno de separación, por trabas y desconocimiento de la realidad en las determinaciones que se han tomado a nivel nacional

Pese a una relativamente importante densidad institucional en las zonas limítrofes, hay ejemplos claros en nuestra historia reciente de cómo se pueden generar conflictos de alcance y repercusión nacional a partir de la falta de funcionamiento efectivo de los mecanismos existentes que deberían servir de alerta y detección de dificultades y también de oportunidades.

Justo es decir que esto ha mejorado notablemente en el último decenio, así como que Uruguay y sus vecinos, a lo largo de todo el siglo XX han

articulado numerosos acuerdos e institucionalidad, muchos con verdaderas capacidades de gestión, lo que ayuda a una mejor interrelación y cooperación.

La CARU, la Comisión Administradora Técnica Mixta de Salto Grande con Argentina, la Comisión del río Cuareim y la Comisión de la Laguna Merín con Brasil, así como el Frente Marítimo y la Comisión de la Cuenca del Plata, entre otros, dan un marco muy importante para enfoques compartidos de desarrollo económico y social.

El funcionamiento, aunque algo irregular, de los comités de integración con Argentina y comités de frontera con Brasil, permite la articulación de esfuerzos en las ciudades ribereñas.

Esto va sumado al accionar en el marco de los acuerdos del Mercosur, que si bien están muy centrados en temas comerciales, también han viabilizado y tomado en cuenta diversas situaciones que hacen al desarrollo fronterizo.

Nuestra experiencia se centra en el río Uruguay. Es desde esa cuenca que formamos opinión sobre la temática de fronteras y consideramos que nuestro aporte es contarles a qué estamos abocados como propuesta integradora.

La cuenca del río Uruguay incluye a sus afluentes y en su extenso recorrido va atravesando Brasil, Argentina y Uruguay, y así se va constituyendo en límite y también en factor de integración.

Una mirada corta nos llevaría a pensar que Uruguay y Argentina solo deben hacerse cargo de lo que corresponde a sus límites. Una visión integral de que tanto problemas como oportunidades tienen que ver con toda la cuenca, nos hace actuar de forma tal que vayamos generando en

forma lenta y constante espacios de interrelacionamiento y acción de todos los actores del territorio.

La labor continua de incidencia de los gobiernos subnacionales y locales, y la colaboración con las más altas autoridades nacionales y de los organismos internacionales binacionales competentes han dejado importantes frutos. Ejemplo de ello es la concreción del dragado y la garantía de su mantenimiento para los próximos años, y también la reactivación de los puertos en el eje Paysandú-Concepción-Montevideo. No podemos dejar de nombrar el financiamiento de las plantas de tratamiento de efluentes para seis ciudades argentinas litorales en espejo con las de Uruguay y el financiamiento del Aeropuerto Internacional de Concordia en eje transversal con el proyectado puerto de barcazas en Salto.

Quisiera contar en profundidad nuestra experiencia de una década hasta hoy, donde hemos integrado en el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del río Uruguay a las 11 intendencias municipales argentinas fronterizas, los seis departamentos uruguayos y, desde el 12 de julio, en un nuevo período que apunta a generar mayor densidad institucional en los territorios del Uruguay medio, a la Prefectura de Barra do Quaraí.

El no poder estar presente me limita a remitirme a la exposición del intendente de Concepción, José Lauritto, actual presidente pro témpore del Comité. El mismo está incluido en la relatoría del Seminario sobre Cuenca del río Uruguay.

\* *El orador no pudo asistir. Mensaje enviado y leído en el seminario.*

# DERECHOS CIUDADANOS Y PATRIMONIO CULTURAL DE FRONTERA

Javier Vidal

SUBDIRECTOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ÁREA PARA ASUNTOS DE FRONTERAS, LÍMITROFOS Y MARÍTIMOS, MRREE

Nosotros vamos a tratar de complementar lo que dijo el canciller, en la medida en que nuestras políticas y acciones estratégicas en la frontera las hemos tratado de llevar adelante de la manera más precisa posible. Como dijo el canciller, todo lo que teníamos que hacer en materia de compromisos y responsabilidades institucionales lo hemos cumplido, pero la frontera es como el tango, es decir: se precisan dos para bailarlo. Bailar el tango solo es muy aburrido y trabajar solo en la frontera es inconducente.

Por lo tanto, vamos a referirnos a qué es lo que se hace con los vecinos o, por lo menos, cuál es el sentido estratégico que nosotros hemos tratado de dar como un país pequeño, que está condicionado por dos naciones limítrofes que tienen fronteras muchísimo más extensas y complejas que las nuestras. Entonces, a veces la agenda de los comités de integración queda relegada, porque Argentina tiene más problemas en la frontera con Paraguay o con Chile, o Brasil tiene más problemas en la frontera con Paraguay o con otros países. Todo eso, muchas veces a nosotros nos complica el desarrollo de una política efectiva, por el hecho de que no contamos con la puntualidad de los socios.

Históricamente, Uruguay va del bilateralismo al multilateralismo de manera oscilante y nos hemos afincado en el Mercosur a partir de la creación de SGT n° 18, en un trabajo de hormiga, que ha llevado dos años y medio, tratando de llegar a un acuerdo que recorte el territorio de nuestras fronteras con una carga institucional y normativa específicas, que es lo que daría respuesta a las demandas históricas que han venido planteando los organismos más horizontales, que son los comités de integración o los de frontera. Nos estamos refiriendo al acuerdo de localidades vinculadas. Esto tiene una serie de inspiraciones que

nosotros durante dos años y medio hemos ido aggiornando y cargando de contenidos nuevos, y lo dejamos prácticamente listo para ser aprobado en la próxima cumbre e internalizado por la vía que sea en algunos aspectos por los países.

En lo que tiene que ver con las localidades vinculadas, discrepamos con los colegas porque, para nosotros, las ciudades gemelas no existen. Ninguna ciudad es gemela de la otra, porque toda ciudad tiene su propia identidad y su carga simbólica histórica, y con el término gemela se homogeniza de manera poco precisa para las ciudades.

¿Qué estrategia nos damos con este acuerdo? Básicamente, reconocemos acciones que son demandadas para realizar en conjunto, inspiradas en parte por el sistema de consorcio que tiene Brasil y por una serie de acuerdos que funcionan desde hace mucho tiempo. Por ejemplo en Rivera-Livramento hay un gabinete integrado, que permite la fijación de metas compartidas entre los gobiernos locales. Hay sistemas de comunicación que han garantizado que se den respuestas rápidas a algunas circunstancias. Además, los recientes fenómenos naturales vinculados al cambio climático han generado una serie de lecciones acumuladas en los sistemas de emergencia, en los que se opera de manera conjunta frente a las situaciones dramáticas que viven las poblaciones, sobre todo las ribereñas.

Todo esto nos ha ido centrando en la persona que vive en la frontera. El habitante de frontera tiene la particularidad de estar integrado en un circuito que no es igual al resto del país. A través del acuerdo de localidades vinculadas se pretende otorgar un conjunto de derechos y obligaciones al ciudadano que vive en la frontera. Esto opera básicamente a través de que la persona

sea identificada como ciudadana fronteriza, mediante el documento especial fronterizo. Todos los países emitimos un documento, que no es muy popular. En nuestro caso tenemos la tarjeta vecinal fronteriza con Argentina y el documento especial fronterizo con Brasil, que son emitidos por la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior. Actualmente, tener o no ese documento no hace ninguna diferencia porque, por ejemplo, en el caso de Brasil, se aceleró el proceso de residencia. Entonces, para el uruguayo que vive en la frontera con Brasil es mucho más fácil iniciar un trámite de residencia y tener todos los derechos, que tener un documento que lo acredite como ciudadano de la frontera.

Sin embargo, nosotros tomamos eso como el instrumento que identifica al habitante de la frontera y a esa persona fronteriza le empezamos a otorgar un conjunto de beneficios que se van a ir mezclando con las potestades que tienen los gobiernos locales para ejecutar acciones estratégicas en el desarrollo de la frontera.

Vamos a hacer una rápida enumeración de las cosas que pasarían a ser parte de ese corpus de derecho que tiene el ciudadano en la frontera a partir de este acuerdo.

Uno de ellos es consagrar definitivamente el derecho otorgado al trabajo y al estudio: es decir, que uno pueda efectiva y libremente estudiar o trabajar de un lado o de otro y tener las homologaciones o los derechos previsionales correspondientes en cada una de las actividades. Esto es básico para terminar de una vez por todas con el hecho de que si vivo en Salto y estudio en Concordia o al revés tengo que legalizar: ¡No! Uno estudia como si fuera natural del otro país, y uno trabaja y realiza los aportes previsionales en el lugar que corresponde, siempre y cuando esté circunscrito en esta comunidad de ciudades vinculadas.

Hay un listado con los lugares en los que se realizan los comités de integración o comités de frontera: Salto Concordia, Paysandú Colón. Es decir que se ejercen estas potestades entre los ciudadanos de esas localidades.

En cuanto a la atención sanitaria, hemos avanzado bastante. En esto hay una ventaja operativa que es la interrelación permanente que tienen los centros sanitarios en la frontera siempre se están apoyando unos a otros, sobre todo a partir de lo que se denominan enfermedades globales. Todos los sistemas preventivos, todos los sistemas de educación sanitaria se hacen en común. Hay acuerdos de larga data, por ejemplo con Brasil, en que existe una Comisión Binacional Asesora.

También se está empezando a trabajar en forma permanente con Argentina a través de intercambio de información, a efectos de poseer las historias clínicas compartidas y tener una planificación racional y, por lo tanto, más económica de todo lo que es la provisión de servicios y de hotelería hospitalaria en general.

El acceso al régimen de comercio transfronterizo también ha estado presente en los debates. Nos parece que los vaivenes de la macroeconomía de los países repercuten con mucha claridad en los bordes, en los márgenes fronterizos. Cualquier desequilibrio en las políticas cambiarías provoca que la gente corra a comprar de un lado al otro y que a los cinco o seis años ocurra lo contrario. Para evitar esta situación estamos acordando una canasta básica de subsistencia que pueda ser comprada libremente de un lado o del otro de la frontera y, a su vez, que existan los mecanismos complementarios dentro de los proveedores, a efectos de terminar con el prorateo que se les da a través del contrabando hormiga.

Entendemos que a partir de blanquear esta situación no tendría sentido porque habría un listado de productos que las familias podrían comprar tanto de un lado como del otro; esto podría generar una ingeniería de comercio dentro de la frontera, como si fuera una sola gran familia comprando los insumos básicos de consumo.

El tránsito fronterizo de alguna forma está vinculado a la infraestructura y a los sistemas de control rigurosos que tenemos, fundamentalmente relacionados con el libre tránsito de las

personas. Una cosa es el combate al contrabando y la política de inteligencia que uno debe aplicar por el tránsito de sustancias o elementos no permitidos en la frontera, y otra cosa son las personas.

En ese sentido, el Mercosur en general está planteando a todos los administradores de las infraestructuras en nuestro caso, serían los puentes la existencia de un carril específico para los vecinos. Esto tiene mucho que ver con el tránsito en las épocas de turismo y de temporada alta, donde el vecino debe hacer la misma fila que realiza el turista que viene a Punta del Este. A su vez, el turista, cuando regresa, muchas veces se confunde con el vecino que visitó a un pariente o que cruzó para comprar un kilo de azúcar.

Obviamente, este tipo de cosas cuesta, porque en la mayoría de los casos hablamos de infraestructuras que promedian los treinta años de construcción en todo el Mercosur y, por lo tanto, hay que diseñar mecanismos por fuera de los perímetros de control para que las filas de los vehículos de los turistas y los turistas mismos no se confundan con el tránsito de los vecinos.

Es más, se ha diseñado un *sticker* que identifica a los vehículos de las personas que, a su vez, han sido identificadas con el documento de frontera. Una vez registradas no tendrán que hacer un trámite migratorio, porque lo que están haciendo es un tránsito interurbano entre las dos ciudades vinculadas.

Esto aliviaría de forma notoria el congestionamiento que muchas veces se genera por entreverar los distintos usos de la infraestructura.

Esto nos lleva a otro aspecto. Si bien no es un problema de Uruguay porque tenemos sistemas de reconocimiento recíproco dentro de los trámites migratorios, muchos países no los poseen y, por lo tanto, es hora de generalizar las simplificaciones. Es decir, si tenemos un puente, que el control se haga de un solo lado y no de los dos, porque tenemos la base de datos integrada; las autoridades migratorias trabajan en forma conjunta y coordinada.

Decidimos establecer este aspecto en el acuerdo porque en muchos lugares se sigue manteniendo el doble control y eso es costoso y lleva a duplicaciones de horarios y funciones.

Por lo tanto, una manera de descongestionar, de facilitar y simplificar la vida de las personas es precisamente reconociendo al otro como un protagonista del control.

Hay dos o tres capítulos que tienen que ver con situaciones muy actuales. En este acuerdo implicamos todo lo que son medidas integradas que tienen que ver con la preservación de la salud frente a los fenómenos ambientales, a las epidemias y a las nuevas amenazas sanitarias.

Para nuestro orgullo, debo decir que se toma como modelo el funcionamiento de nuestro sistema de alertas tempranas y el sistema de emergencias. Esto sería un marco en el que distintas autoridades e instituciones estarían coordinadas y establecerían interlocutores dentro de cada una de las ciudades a efectos de tomar decisiones en forma conjunta.

De la misma forma, en el Mercosur se generaliza el tránsito de las ambulancias y de los bomberos a fin de que con trámites previos registro de cada uno de los vehículos y contar con los seguros correspondientes de los operarios y de las unidades móviles se pueda trasladar a un paciente o combatir un siniestro de un lado o del otro.

Un capítulo que nos parece que va tener cierta repercusión es el que tiene que ver con instar a las autoridades educativas a compartir ciertos contenidos pedagógicos de los programas de formación, sobre todo programas vinculados a la geografía, al territorio y a la historia local.

Cuando uno compara los textos de historia o de geografía que se utilizan a nivel de primaria y de secundaria en cada uno de los países se da cuenta de que sería relativamente sencillo tener un relato común sobre cada ítem, a efectos de tener una formación más regional, un empoderamiento más desde la identidad del territorio, que es lo

que muchas veces define y genera cierto tipo de contradicciones.

Hace algunos minutos, el canciller decía que para nosotros la frontera es un fenómeno económico, social y cultural con una dimensión que no se refleja en los programas educativos ni en el proceso de formación de los jóvenes.

Nosotros pretendíamos que a través de este acuerdo se avanzara paulatinamente hacia la formación de programas en común, por lo menos en estas materias que tienen mucho que ver con la identidad regional.

Desde Uruguay impulsamos una propuesta sobre el patrimonio cultural por el hecho de que nuestras fronteras están cargadas de historia. El proceso de construcción de las fronteras ha sido artificial, ha sido producto de los vaivenes políticos históricos, y muchas veces encontramos verdaderos monumentos, recordatorios o mojonos de nuestra historia que no son debidamente preservados

Son patrimonios compartidos.

Por ejemplo, cuando se declaró patrimonio histórico cultural del Mercosur al puente Mauá, que une Río Branco con Yaguarón, nosotros teníamos muy poco patrimonialistas, es decir, muy pocos operarios con capacidad para recuperar construcciones como las de este puente y debimos recurrir a especialistas de Brasil, hasta que la UTU montó un programa para formar gente especializada en recuperar patrimonio histórico. Así es como se ha mantenido el puente hasta ahora.

Esto lo tenemos a lo largo de toda la frontera. Hay cosas maravillosas como el ex frigorífico Anglo, en Fray Bentos, que nos llena de orgullo.

Hay otros elementos patrimoniales, sobre todo no tangibles: una cantidad de tradiciones, historias, autores y canciones que hay que recuperar y tratar de mantener, y no siempre es responsabilidad de una sola ciudad, sino que es compartida.

El ambiente es parte del patrimonio y, por lo tanto, las políticas de preservación y de educación ambiental necesariamente deben ser compartidas.

La planificación urbana y el ordenamiento del territorio también son materias que deberían ser compartidas, y por eso decíamos que tomamos el modelo del consorcio brasileño previsto en la normativa de ese país, a efectos de que los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano en las localidades vinculadas puedan ser compartidos y, sobre todo, articulados, entre otras cosas, para que la inversión en maquinaria también sea compartida; cuando un municipio compre determinada máquina, el de enfrente podrá comprar otra distinta y así lograrán complementarse y prestarse. Esa maquinaria podrá circular, pues estará avalada por este convenio.

Esto determinaría una economía más fuerte porque, muchas veces, los gobiernos subnacionales no tienen capacidad de inversión para todo lo que precisan, es decir, para el desarrollo vial, el mantenimiento de los parques y las plazas, la construcción de viviendas y el mejoramiento de los barrios. Todo esto vendría a complementar, a brindar un marco normativo que permitiera el uso compartido. Muchas veces en la frontera con Brasil, para el tránsito de maquinaria agrícola utilizamos un acuerdo muy antiguo. Esto blanquea la situación y, sobre todo, la alienta porque eso que hace cuarenta años era considerado malo, hoy es muy bueno.

También estaría acordada la unificación de criterios en materia de seguridad, civil principalmente, es decir, todo lo que implica actuación en defensa civil a efectos de desarrollar políticas conjuntas y el intercambio de información.

**¿Por qué traemos a colación esto?** Por lo que mencionó el canciller; es decir, nosotros trabajamos desde el interior del país, desde el interior de nuestras fronteras, pero debemos tener una disposición y un acuerdo de trabajo con los vecinos pues, de lo contrario, no tendría demasiado sentido. Este acuerdo viene a llenar un vacío o, por lo menos, a dar una plataforma de trabajo.

Está inspirado, por ejemplo, en el desarrollo de la integralidad territorial de fronteras en el caso de la Unión Europea o en elementos que tienen que ver con el concepto de ciudadanía de frontera y de ciudadanos y ciudadanas del Mercosur. Nos llevó a centrarnos en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las ciudadanas, pensando sobre un territorio definido y acotado, que es el de las localidades, manteniendo una normativa diferenciada que va estar articulada con el conjunto de las normativas nacionales. Eso ha hecho lento el proceso, por el sistema de consultas que ha debido establecer cada país para evitar contradicciones con su normativa interna.

**¿Dónde nos posiciona esto?** Seguramente, en la próxima cumbre del Mercosur hoy la Presidencia la tiene Brasil haya un acuerdo a este respecto, ya que está prácticamente liquidado el debate. Quedan pendientes dos o tres aspectos formales y ya estaría resuelto; a partir de ahí tendríamos una plataforma de trabajo totalmente nueva, que nos garantizaría aquello que decía Galeano: “los afectos no tienen fronteras, porque yo tengo compatriotas que nacieron de aquel lado y compatriotas que nacieron conmigo”.

## INTERVENCIONES DE OTRAS AUTORIDADES PRESENTES

Jacqueline Gómez

PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Para quienes no conocen la tarea del Instituto Nacional de Colonización, este se encarga de la política de tierras y de promover el acceso a la tierra por parte de productores familiares y asalariados rurales, manteniendo las tierras en manos del Estado. Entonces, la mirada que voy a dar es rural.

El Instituto tiene más de 600 mil hectáreas afectadas a la ley y más del 65% está en los departamentos de frontera. En los últimos años hemos hecho una inversión importante. Se compraron 120 mil hectáreas, y hemos tenido un enfoque bastante interesante en el sentido de trabajar en los departamentos de frontera, por un conjunto de razones. Teníamos un desarrollo histórico bastante importante en el litoral, pero trabajamos en la frontera seca pensando cómo mantener la producción familiar en esos territorios, dando oportunidad y respaldo a los asalariados rurales. El 60% de las inversiones están en esos espacios, donde teníamos relativamente poca presencia debido a cómo se fue construyendo la colonización en el Uruguay.

Hay mucho para destacar y que es importante atender. Estamos de acuerdo con que los territorios se construyen con las personas, con la institucionalidad. En los últimos años, hemos llevado adelante políticas de desarrollo rural con ese enfoque territorial. No podemos pensar en el afincamiento de la gente ni en el mantenimiento de la población rural sin brindar condiciones de vida y de trabajo ya se nombraron algunas, en materia de salud, vivienda, educación, conectividad, es decir, la posibilidad de vincularse, de interactuar. Nos parece bastante relevante que tengamos un enfoque dirigido a la frontera.

También hemos llevado adelante la política de seleccionar familias jóvenes. La gente quiere

quedarse, porque ser productor familiar, vincularse con la naturaleza es un modelo de vida. Ocupar esos territorios y poblarlos mediante la política de tierras del Instituto es una oportunidad que tiene el Estado uruguayo que hemos usado todos estos años, pensando con esta lógica. Pero esa oportunidad debe estar acompañada por esas otras variables: la salud, la educación, todo lo vinculado a la calidad de vida y a las condiciones para que la gente, en especial los jóvenes, se quieran quedar. De este modo, el acceso a la tierra se puede convertir en una oportunidad de vida y de trabajo para esas familias. Eso es lo de la frontera activa que se mencionaba hoy y esta forma de ir construyendo.

Por otra parte, es cierto que en los departamentos con frontera seca el apoyo y el fortalecimiento institucional que se necesitan son distintos que en el litoral, por ejemplo. Es necesario el apoyo de las instituciones públicas y también de las organizaciones sociales. Hay una carencia bastante importante en ese sentido, aunque en los últimos años con la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca desarrollamos un conjunto de políticas públicas de fortalecimiento institucional y de promoción y apoyo de la organización de los productores familiares y de los asalariados rurales. Quiero destacar también la importancia de trabajar con la institucionalidad sobre los derechos de los trabajadores en esos territorios y atender esa situación, teniendo una presencia importante para proteger a los sectores más vulnerables. Entonces, son necesarios la institucionalidad y el fortalecimiento de las organizaciones, porque el territorio no se construye solo con la gente que lo habita, sino que es imprescindible la construcción de ciudadanía como decimos nosotros, y eso está vinculado a tener condiciones de vida adecuadas en el entorno.

Quiero destacar una experiencia, y acá están presentes compañeros del Inacoop. Durante muchos años venimos trabajando en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, del Mercosur, y tenemos vínculos bilaterales y multilaterales bastante interesantes. Aprendimos muchísimo de Brasil sobre las políticas de desarrollo rural e intercambiamos experiencias. En una oportunidad hicimos con la Universidad de la República un centro de formación de hijos de productores familiares en Aceguá, en zonas de frontera, intentando llevar adelante este proceso de aprender y construir con el otro. Tenemos una historia de trabajo juntos. La lógica de la producción familiar y la soberanía alimentaria tiene que ver con una concepción ideológica y está vinculada a encontrarse con los pares, con productores familiares de otros lugares, con las mismas condiciones y con igual necesidad de contar con políticas públicas diferenciales.

Quiero rescatar el trabajo en estos últimos años de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar y el aprendizaje que hemos realizado con nuestros países hermanos de frontera.

Resalto la lógica de tener tierras del Estado uruguayo a las que acceden la gente joven y las familias para mantenerse en el medio rural. Los territorios rurales al igual que las ciudades gemelas, aunque aprendí que no se llaman así comparten la lógica de construir con el otro, y hay un conjunto de aprendizajes vinculados a las experiencias de los países vecinos. Pero también hay un conjunto de necesidades que deben ser cubiertas por una lógica de criterios en el uso de los recursos, de planificar la inversión y de pensar cómo resolvemos las necesidades de la gente en un territorio, más allá de que viva de un lado o del otro.

En el gobierno estamos convencidos de la necesidad de seguir trabajando en una política de tierras, dando oportunidades de que las familias se queden en esos lugares y mantengan sus vínculos culturales, y los jóvenes quieran quedarse en el lugar donde nacieron y crecieron, con las condiciones de vida y de trabajo que merecen, como todo ciudadano de cualquier país.

**Alejandra Álvarez**  
DIRECTORA DE LA UNIDAD DE RELACIONAMIENTO  
INTERNACIONAL EN MINISTERIO DEL INTERIOR

Antes que nada, quiero reconocer que desde 2010, cuando llegué al Ministerio, venimos trabajando con la Cancillería para lograr el control integrado con Argentina y Brasil, pero por las características de la frontera todavía no ha sido posible. A nivel birregional, en la zona de frontera, el Ministerio del Interior siempre ha intentado generar condiciones que permitan desarrollar todos los aspectos que se han mencionado. Sin seguridad no hay condiciones para que se instalen las familias ni para la educación ni para la salud. Eso es a nivel de seguridad ciudadana.

Por otra parte, es necesario respetar el territorio de frontera como un espacio cultural específico, que requiere de una atención muy focalizada y específica. Por ejemplo, en el caso de Brasil, hay un reconocimiento del portuñol no del portugués como lengua madre. En lo que hace a la comunicación, incluso de la población policial, es importante reconocer ese espacio geográfico con una lengua común y única. Por eso, desde el Ministerio del Interior hemos trabajado con Brasil para enseñar a nuestros policías el portugués como una primera base, para luego profundizar en los vínculos propios de ese territorio, con esa especificidad.

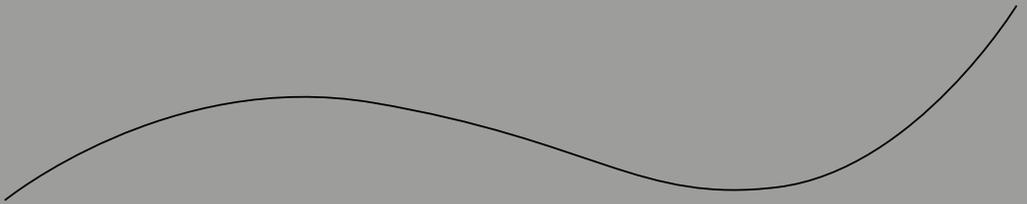
A nivel del Mercosur, en la Reunión de Ministros del Interior, Seguridad y Justicia los temas de seguridad tienen una agenda bastante permanente, que aborda la seguridad ciudadana tanto en lo que hace a las zonas de frontera como a la delincuencia organizada transnacional. El objetivo

es evitar que las zonas de frontera se conviertan en lugares donde la delincuencia organizada internacional tenga un espacio para asentarse por la duda en términos de la legalidad, del marco jurídico de la frontera que se cruza fácilmente. Trabajamos con más o menos éxito, pero aunando esfuerzos y sabiendo que necesitamos estrechar más los lazos en cuanto al intercambio de información, siempre en el marco del respeto de los derechos humanos.

En los temas policiales y de seguridad, el tema del cruce de la frontera de personas que portan armas no es tan sencillo como algunas veces lo queremos ver. Tiene sus complejidades y, sobre todo, debemos respetar los marcos legales de cada país. En el Mercosur aún no hemos llegado a integrar una normativa judicial que avale algunas cuestiones, sobre todo en lo que tiene que ver con la actuación policial como auxiliar de la justicia y con que la prueba sea válida. Sin duda, el respeto de los derechos humanos está por encima de todo, pero la delincuencia no debe encontrar flancos débiles y que la prueba luego no sea válida en uno u otro lado de la frontera. En ese sentido, estamos trabajando en un proyecto de cooperación con la Unión Europea que ya se ha implementado en varios países de la región. Se trata de centros de cooperación policial que permiten atender tanto las necesidades de seguridad ciudadana como el intercambio de información que evite la proliferación de la delincuencia organizada transnacional.



# LA PERSPECTIVA PARLAMENTARIA



**Tabaré Viera**  
DIPUTADO PARTIDO COLORADO

Sin duda este es un importante evento que toca un tema que tiene que ver con problemas reales de todos los países del mundo, pero en particular del nuestro, tan pequeño geográfica y territorialmente que uno podría casi decir que somos todo frontera, y las fronteras son vivas y cada una de ellas presenta una realidad diferente. Por tanto, deberían proponerse, establecerse y revisarse permanentemente políticas sectoriales tendientes a atender esas realidades cambiantes, lo que realmente no siempre ha sido así.

Como algunos de ustedes saben, soy oriundo de una frontera con Brasil, de Rivera, y quienes hemos vivido distintas épocas hemos visto cómo ha evolucionado esa frontera y también hemos podido constatar las diferencias que tiene con otras fronteras de Uruguay. Asimismo, ha ido cambiando la perspectiva del concepto de frontera lo que aquí se ha mencionado correctamente, partiendo de la idea de zona limítrofe y divisoria tanto que antiguamente, cuando yo era chico, se le llamaba la línea divisoria, que hoy ha cambiado, ya que todos tenemos la clara conciencia de que es una zona de integración. Muchas veces la realidad ha superado el desarrollo de la institucionalidad en estas fronteras. La vida cotidiana, la integración familiar y los temas que hay que resolver más allá de la institucionalidad hacen que se superen esas realidades con los famosos acuerdos y situaciones de hecho que, en definitiva, terminan siendo a la moda local y muchas veces siendo precursores de la integración. Felizmente, en general, nuestra historia recoge una convivencia pacífica y una integración real en muchas fronteras, lo que yo digo que debe ser el primer motivo de orgullo de los uruguayos y particularmente de los fronterizos, porque en realidad hace muchos años que nuestras fronteras tienen una convivencia pacífica y una integración real que empieza en la propias familias,

que se integran y van resolviendo y superando esas cotidianidades.

Creo que las políticas sectoriales de un país son fundamentales porque hay que atender las diferencias que existen en las distintas regiones y sus particularidades. Obviamente, las fronteras tienen sus particularidades y no todas son exactamente iguales. A pesar de pertenecer al Mercosur, una cosa es la frontera con Argentina y otra es la frontera con Brasil, en el caso de Uruguay.

A mi juicio, es necesario entender dos aspectos, que creo que son fundamentales: la integración, y por lo tanto las posibilidades de sacar provecho de las potencialidades que tienen esas zonas geopolíticas, y también las posibilidades para un país como el nuestro, pequeño territorialmente y con una economía limitada, de competir muchas veces en varios aspectos con vecinos que son gigantes. Y más allá de que el Mercosur estableció esta integración legal, en general lo que sufrimos en las fronteras es una competencia que muchas veces hace difícil el desarrollo económico y social.

Más que historiar lo que fue el proceso de creación del Uruguay, el establecimiento de sus límites y, por lo tanto, de sus fronteras y las distintas etapas de las fronteras, creo que es importante recoger todos los estudios y trabajos que por suerte se han ido realizado a los que aquí se ha hecho mención y los que esperamos poder seguir disfrutando y utilizando en nuestra tarea parlamentaria, ya que evidentemente hay grandes áreas en las que debemos seguir concretando y avanzando en la integración. En materia de seguridad todavía resultan insuficientes los logros que se han tenido, especialmente en la complementariedad del trabajo en contra del delito. Ese es uno de los aspectos cada vez

más complejos que viven nuestras fronteras, especialmente las terrestres, ya que si bien hay una gran cooperación en información y en trabajo, evidentemente nuestros estatutos jurídicos son diferentes y resultan muy complejos para el combate de un delito que cada vez es más transnacional, duro y difícil y está más preparado para aprovechar esas situaciones de frontera. Por lo tanto, creo que en materia de seguridad habría que estudiar la posibilidad de tener una policía especial con un estatuto particular a fin de actuar en la zona de frontera, de manera conjunta y para que un delincuente no se escape para el otro lado y desde allí le pueda hacer adiós a quienes lo venían persiguiendo, en caso del delito más común.

Considero que la salud es una materia en la que se ha avanzado muchísimo en los últimos años, con convenios que realmente tienden a complementar y a compensar. En fronteras como la nuestra, es decir, en la frontera terrestre con Brasil, evidentemente es una realidad que las carencias de un país en la atención de la salud pública terminan cargando las del otro país, y eso generalmente ha ido en desmedro del Uruguay. Hay mayores carencias en la asistencia pública del lado de Brasil y, por lo tanto, los hospitales uruguayos se ven recargados en la atención, especialmente en las emergencias, de ciudadanos brasileños que vienen a atenderse con el mismo presupuesto. Los hospitales públicos como los de Rivera, Artigas o Chuy, que tienen el mismo presupuesto que los de otro departamento del interior, deben atender realmente muchísima más gente al recibir también ciudadanos brasileños. A través de algunos acuerdos, se ha tendido a que existan compensaciones y retribuciones, pero creo que en ese sentido todavía falta avanzar de manera importante.

En materia de educación también se ha avanzado, y hay proyectos y trabajos muy interesantes en materia de complementariedad curricular, especialmente los que tienen que ver con la enseñanza del tercer nivel o universitaria, donde hay experiencias en las que están trabajando la Udelar, la UTEC y la UTU con sus similares de Brasil, estableciendo algunos cursos de carácter

internacional o binacional. En ese sentido, todavía falta avanzar en lo que tiene que ver con la titulación y el reconocimiento de títulos en ambos países.

Aquí se mencionó algo que creo que es muy importante, que ya deberíamos tener resuelto o en lo que es necesario avanzar muy rápido, que es la libre circulación de personas. Realmente, no entiendo por qué no existe una real y libre circulación de personas en el Mercosur, porque uno puede comprender que tengamos problemas para avanzar en la libre circulación de bienes, como establece el Tratado del Mercosur, ya que hay dificultades, competencias y desigualdades que es necesario corregir puede haber un montón de intereses que son legítimos y que hay que superar, pero la libre circulación de personas debería existir. Cuando uno va a bloques como la Unión Europea, advierte que puede ingresar por un país y circular por toda Europa sin problemas, incluso por países que no están dentro de la Unión Europea, pero con los que esta que tiene tratados, como Suiza que está dentro de Europa pero no pertenece a ella, donde también hay libre circulación de personas. Entonces, ¿por qué nosotros tenemos que hacer trámites? Aquí se habló de avanzar y buscar una solución para los vecinos como por ejemplo un carril especial para que no hagan colas con los turistas, pero eso lo deberíamos considerar como turismo interno; la libre circulación de personas debería ser simplemente un acuerdo. Eso es algo en lo que a tantas décadas de vigencia del Mercosur quienes vivimos en la frontera y circulamos libremente en esa zona no entendemos cómo no se ha avanzado.

El tema del trabajo también es importante. Los documentos fronterizos y especiales han posibilitado el trabajo, pero también allí hay que avanzar, en especial en lo que tiene que ver con hacer más eficientes los acuerdos que existen y sobre los que se ha trabajado en materia de aportes a la seguridad social y de derechos jubilatorios.

En definitiva, debería haber mayor integración para un desarrollo, mayor integración en cuanto a planes de desarrollo concretos, en cuanto a

políticas sectoriales de desarrollo fronterizo con un trabajo realmente conjunto.

Por ejemplo, la situación que hoy se vive en las fronteras con Brasil de expectativa y de temor por la instalación de los nuevos free shops muestra la falta de avance, de integración y de políticas conjuntas binacionales, si no del Mercosur.

Que Brasil establezca por ley un sistema comercial excepcional libre de impuestos, está muy bien tiene todo el derecho de hacerlo, como lo tuvimos nosotros, pero que lo haga con características tan diferentes al que tenemos nosotros no tiene ninguna lógica y muestra un fracaso de las políticas de integración y de las políticas diplomáticas. Esta ley existe desde el año 2002 y es una verdadera amenaza ya no para el sistema de free shops y las fronteras, sino para todo el Uruguay. La diferencia de precios en mercaderías de origen Mercosur como no permite nuestro sistema y sí estaría habilitando el otro pondrá en riesgo el comercio del país en general y ya no solo de fronteras. Con un sistema que

ha funcionado, que está probado, en el que no hay que inventar nada, bastaba con que Brasil adoptara en forma espejo la misma ley, la misma reglamentación, el mismo decreto que rige para Uruguay. Como ya dije, está probado y no agrede a nadie, ni siquiera al propio comercio interno. A Brasil le hubiera ido bastante mejor, porque tendrá grandes problemas con esto.

Hay que avanzar en la integración de servicios, de infraestructura. No tiene sentido que los servicios se dupliquen en ciudades fronterizas, que no estoy de acuerdo en llamar gemelas. Hay que avanzar en esa integración. Hace muchos años que peleamos por que el aeropuerto de Rivera sea considerado binacional, para que no se tenga que construir otro del otro lado. Además, le daríamos mayor utilidad al que tenemos. Para eso hay que declararlo binacional, que es solo una declaración, no requiere inversión; es un tema legal que posibilitaría que los vuelos internos de Brasil no tuvieran que pagar las tasas aeroportuarias internacionales. Es un ejemplo de que debemos trabajar más en integración de servicios y de infraestructura.

Como aporte a la discusión del tema de fronteras, que hemos trabajado tanto durante tantos años, y que a pesar de que dice en la invitación "Construyendo políticas públicas de frontera 2020-2025", este debería ser uno de los temas que se debería pensar por parte de todo el sistema político del país y, en vista a una elección nacional, debería ser una política a largo plazo. Una política que no se esté cambiando cada cinco años como quizás suceda en otros temas.

Mi experiencia personal no es legislativa; es lo que pasó durante 10 años cuando fui intendente del departamento Río Negro, y en el conflicto por la instalación de la planta de Botnia, con los intendentes argentinos de la ribera del río Uruguay, acordamos conformar un grupo de trabajo, que terminó siendo el Comité de la Hidrovía del Río Uruguay. Un nombre y un título quizás demasiado grande, pero que lo tratamos de conformar entre los gobiernos locales. No teníamos una institucionalidad; sí tuvimos el apoyo del gobernador Urribarri, hasta incluso logramos una entrevista con la presidenta Cristina Fernández, varias reuniones con el presidente Mujica, con el canciller, y la verdad es que a pesar de no tener institucionalidad tuvimos un apoyo de los gobiernos bastante importante.

Y esto nació por una necesidad, porque había que dejar de hablar de Botnia y tratar de buscar algunos otros puntos de encuentro entre los gobiernos locales. Y evidentemente, cuando se hace un acuerdo de trabajo, cuando se hace un grupo de trabajo, compartiendo temas en los que se nos va la vida a los gobiernos locales, hay un corazón puesto en eso, que es muy difícil que falle. Y no falló. Anduvo fantásticamente bien. Y dijimos: dejemos de pelear por Botnia y busquemos otra cosa. Y qué nos une: el río Uruguay. Entonces comenzamos a trabajar en la navegabilidad del río Uru-

guay, porque nos iba la vida en el desarrollo de los puertos del río Uruguay. Conseguimos mucha cosa, pero falta mucho; en los puertos del litoral necesitamos más calado para poder salir con barcos que lleven más volumen de producción, pero eso se va adelantando y hay que apurar el tranco.

Pero no solo eso, logramos integrarnos en muchas cosas, aunque lamentablemente algunas cosas quedaron por el camino. Cuando nos integramos los departamentos y los municipios de diferentes localidades sobre el río Uruguay, nunca pudimos integrara a Gualaguaychú, es cierto. Pero también logramos que Gualaguaychú se interesara por el dragado en la boca del río Gualaguaychú. Que lo planteó al Comité de la Hidrovía del Río Uruguay y el Comité lo planteó a las cancillerías y a la CARU. Por lo tanto, avanzamos algo más, pero participamos con el resto, con Concordia, con Colón, con Concepción del Uruguay, e incluso el actual gobernador de Entre Ríos, es quien era el intendente de Concordia en aquel momento (Gustavo Bordet). Y logramos otras cosas muy importantes. Cuando se habla del río Uruguay y tenemos que luchar por la contaminación que tiene, se habla del drenaje de los agroquímicos que tenemos en los campos en la ribera del río, pero hay un tema que quizás sea el más importante que afecta la calidad del río, que es el volcado de los efluentes cloacales de todas las ciudades que están a lo largo del río Uruguay, exceptuando Gualaguaychú.

Esto lo empezamos a trabajar en el 2010 con el gran apoyo de la CAF (Banco de Desarrollo), que fueron los primeros que se preocuparon por el tema y le dieron el impulso necesario. Hoy hay varios proyectos -y se dijo el otro día en Paysandú- para lograr las plantas de tratamientos, y esto significa un avance muy grande. Y eso se logra en la integración.

¿Y por qué digo esto? Porque hay una cantidad de organismos vinculados al trabajo en frontera, desde hace muchísimos años. Pero creo que está bien que se haga este tipo de seminarios, está bien que aunemos esfuerzos, y quizás haya que formar algunos otros grupos, y es necesario

desde el punto de vista legislativo tratar de conformar -como lo hicimos con una Comisión de Asuntos Municipales en el año 2005- un espacio de discusión en una comisión especial, a nivel de la Cámara de Representantes para poder tratar estos temas.

*\* Versión de las palabras enviadas por el diputado Omar Lafluf Hebeich a través de un video.*

**Manuela Mutti**  
DIPUTADA FRENTE AMPLIO

Creo que este es un tema a seguir pensando, que no está concluido y en el que vamos a tener que meter mucho pienso desde este lugar, desde este espacio legislativo, para generar cosas a futuro que trasciendan las palabras y lleguen a lo institucional. La idea es dar marco institucional a las relaciones que, de hecho, existen. Quienes vivimos en los departamentos fronterizos estamos acostumbrados al permanente vínculo y tránsito de cultura, de familia, de la sociedad. Son sociedades vivas, son fronteras vivas que tienen realidades, tiempos y espacios históricos propios.

Me gustaría hablar de la integración y la soberanía. Todos sabemos que a lo largo de la historia de nuestro país la integración ha sido algo que ha marcado la constitución de nuestra identidad nacional. Previo a nuestro surgimiento como Estado-nación, antes de tener los límites actuales, nuestros límites eran otros y nuestro río no separaba, no limitaba, sino que unía; era un río de tránsito de mercadería, de familia, que estaba muy vinculado también al tránsito de ideas, de composición política. Esa idea de soberanía estaba unida también a esa idea de integración. Cuando fuimos pensados y comienzan las primeras luchas por la soberanía de nuestras tierras no como Estado porque no se pensaba en esto, sino de nuestros territorios en relación con los imperios extranjeros, tenían que ver con una idea de integración. Nuestros territorios eran chiquitos. A la Banda Oriental, mirada desde Buenos Aires, era difícil pensarla separada de lo que implicaba social y económicamente el resto de la Liga Federal.

En momentos distintos de la historia nos vamos constituyendo y pasan a ser realidades dicotómicas. La soberanía nos planteaba marcarnos límites y esos límites que se plantean difusos en un momento, pasan a estar firmes a través de le-

yes, de tratados y de la constitución de nuestra identidad como nación. El tema de la soberanía pasa a ser en oposición a la integración.

En este momento nos encontramos en otra parte de la historia, en la que la integración pasa a ser una necesidad. A partir del siglo XX pasa a ser parte de las políticas de Estado la necesidad de integrarnos a través de tratados diplomáticos y de acuerdos que tengan en cuenta nuestra cuenca fronteriza.

Actualmente, estamos en una coyuntura muy favorable y es por eso que se hace necesario reafirmarlo con naturalidad y con la importancia que se merece. Al Uruguay, por lo diminuto de su mercado y de su territorio, le va la vida en ello. Quienes vivimos en ciudades fronterizas, sabemos cómo se nos va la vida en cuestiones económicas y situaciones de salud que se dan en la frontera.

El otro día escuché la siguiente frase: Salto está más cerca de Concordia que de Paysandú. Al mirar el mapa y ver que estamos mucho más cerca de Concordia, se nos plantea el tema de por qué hablamos de la necesidad del IMAE cardiológico para el departamento de Salto y, en realidad, hablamos de los pacientes que teníamos en la región, mirábamos a los que teníamos enfrente, a los recursos humanos y pacientes que podíamos tener del otro lado del charco.

Otra de las cosas son las identidades distintas de las dos cuencas: la del río Negro y la de la laguna Merín y la configuración de los estados nacionales, subnacionales y locales que tienen que ver con decisiones políticas, pero también con el desarrollo territorial y los actores que empiezan a moverse en esos Estados y cómo van cambiando esos actores, lo que lleva a reconfigurar las

relaciones entre quienes están trabajando en el territorio. Algunos trabajan en forma intencionada, con una mirada hacia la integración, que tiene que ser política, pero hasta ahora ha sido voluntaria y no como una política de Estado, configurada más allá de decisiones de gobierno.

Creo que en este tema venimos avanzando muchísimo. Tenemos mucho para avanzar en lo que tiene que ver con el desarrollo social y productivo, el desarrollo de la infraestructura física, de transporte, de energía. En nuestro país hemos avanzado en materia de energía y hoy somos exportadores. Creo que esto es algo que hay que empezar a enmarcar en una institucionalidad, que va más allá de los vínculos que tenga una empresa con otra a nivel comercial.

Hoy hablábamos con el diputado Rubio sobre una idea que está rondando desde hace mucho tiempo acerca de la conformación de una comisión parlamentaria que trate los temas de frontera. Hablábamos de dejar planteado para los que vendrán en la legislatura que viene seamos las mismas personas o no la necesidad de que esto se exprese en una ley nacional sobre políticas de fronteras, que transversalice las decisiones del Estado y que aterrice en nuestro territorio con otra fuerza, porque se nos dificultan muchísimo cosas que son básicas.

El otro día contaban una anécdota. Había que trasladar un monumento de un lugar a otro, desde Uruguay a Argentina, y contaban las dificultades burocráticas gigantes que habían tenido, por algo que a nosotros nos terminó pareciendo ridículo.

Entonces, hoy tenemos la necesidad de pensarnos más allá de nuestro territorio, con una ley nacional de políticas de frontera, con temas mucho más serios que este que tienen que ver con el desarrollo de la seguridad, de la salud y el tema económico y que va a tener que estar en el debate legislativo.

De cualquier manera, se ha avanzado en ese sentido. Tenemos actores que han trabajado firmemente y en nuestro territorio eso se visualiza.

Hace unos días participamos de una actividad binacional, en la que se planteaban los proyectos que se están llevando adelante, como las juventudes y fronteras en el Mercosur. Esto involucra no solo a estas dos fronteras, sino que es transfronterizo. En los temas educativos y de la salud también se ha avanzado, porque se han hecho congresos, inclusive de temas que trascienden los límites, como el primer congreso de leishmaniasis del Mercosur, en el departamento de Salto. Esto tiene que ver con el tránsito de seres humanos, el tránsito de mercaderías y la vinculación que tenemos cotidianamente con otros territorios. También está lo relativo a la navegabilidad del Río Uruguay, con la creación del comité que hoy es binacional.

Entonces, hay que ver cómo se ha avanzado en las vinculaciones directas con quienes toman decisiones ejecutivas en nuestros territorios y pueden llevar adelante acciones comunes. Creo que ese ha sido un avance importante que hemos marcado como uno de los ejes fundamentales en el programa de nuestra fuerza política, el Frente Amplio, y ha permitido el desarrollo de proyectos como el aeropuerto binacional de Concordia, el puerto de barcasas de Salto, el aeropuerto internacional, que ha supuesto un esfuerzo que tiene que ver con la agenda 2030. En el caso de Salto, la Agenda 2030 está siendo debatida más allá de nuestros límites.

Por eso quería expresar la necesidad de continuar con este tipo de actividades, que nos generan insumos, que muestra interés. Creo que la hoja de ruta a futuro tiene que ser, sin duda, plantearnos una ley nacional sobre políticas de frontera. Dadas todas las opiniones políticas que se han puesto sobre la mesa, me parece que tenemos que llevar propuestas desde las diferentes bancadas, debatidas dentro de nuestros partidos y que deben ser impulsadas por quienes nos encontramos en el territorio.

# CONCLUSIONES Y CIERRE

Lilián Galán

PRESIDENTA DEL COMITÉ POLÍTICO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO  
DEL PARLAMENTO NACIONAL

Esta actividad es parte de otra que se realizó en Paysandú, centrada en la cuenca del Río Uruguay, que fue muy importante porque se hizo conversando con las autoridades locales y también con la sociedad civil. La Escuela de Gobierno colabora con la Cámara de Representantes en la organización de estas instancias y en la conformación de un documento que funcione como memoria institucional de lo realizado en materia de temas fronterizos, pero, sobre todo, que sirva de sustento para el debate de una ley de fronteras.

Aquí quedan registradas las participaciones de todos los actores. Los aportes que se han hecho son fundamentales para pensar, en el período 2020-2025 al que hace referencia el título del evento, en construir verdaderas políticas públicas de frontera y fortalecer la coordinación que se lleva adelante por parte del ministerio de Relaciones Exteriores y de las distintas organizaciones.

Estos insumos están destinados principalmente a servir como punto de partida para el próximo período legislativo.

Aunque es posible gracias a la Cámara de Representantes, este seminario y la publicación que de él surge es fruto de un colectivo.

Queremos agradecer entonces, al equipo de la Cámara de Representantes y a la Escuela de

Gobierno, especialmente a su coordinador, Pablo Sciarra, que ha trabajado fuertemente para que esto sea posible. También a Daniel Bentancur, asesor e impulsor permanente en todo este trabajo y a Alicia Araújo, quien lo ejecutó desde nuestro equipo de trabajo.

Quiero dejar sentado el compromiso político de esta mesa.

Las ideas fuerza que han surgido es que en debemos darnos una política de Estado en temas de fronteras.

Es algo en lo que debemos continuar trabajando, más allá de los avances que se han tenido, a través de la constitución de una comisión especial de frontera, convencidos de la necesidad de legislar sobre ese tema y de tener una ley nacional de frontera que lleve a un mayor desarrollo y bienestar a las poblaciones que conforman las fronteras de nuestro país.

Las iniciativas planteadas, la experiencia acumulada y las diferentes perspectivas deben ser parte de la continuidad institucional que nos define, pero también valioso capital que nos permita invertir tiempo y discusión parlamentaria, hacia una legislación que facilite y promueva más desarrollo y más política pública en los espacios de frontera, y una vida digna, con todas las condiciones necesarias crear ciudadanía plena, para sus habitantes.

*Los diputados Iván Posada (Partido Independiente) y Eduardo Rubio (Unidad Popular) participaron del evento y, aunque no llegaron a exponer, manifestaron su interés en la temática.*



# **SITUACIÓN Y DESAFÍOS**

PARA EL DESARROLLO

DE LA CUENCA

DEL RÍO URUGUAY

PAYSANDÚ, 12 DE JULIO DE 2019





## INTRODUCCIÓN

Este documento es fruto del seminario “Situación actual y desafíos para el desarrollo de la cuenca del Río Uruguay”, que tuvo lugar en la ciudad de Paysandú, organizado por la Presidencia de la Cámara de Representantes y otros actores institucionales, el 12 de julio de 2019.

El mismo tuvo como objetivo analizar y abordar los asuntos que preocupan a las poblaciones de frontera: la salud, la educación, el trabajo, la cultura, la producción y el comercio, entre otros.

La cuenca involucra a los territorios de Uruguay (departamentos del litoral fundamentalmente, pero no solo estos); el litoral de las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones de Argentina; y la mitad de la superficie de los estados de Río Grande del Sur y Santa Catarina de Brasil.

Teniendo como referencia las iniciativas binacionales en transporte fluvial, generación de energía hidroeléctrica, los puentes carreteros y los lazos de hermandad entre los intendentes y alcaldes del litoral del bajo río Uruguay y la triple frontera, este seminario se concibió como un eslabón más que aportara a la construcción de una estrategia que abarque la gestión integrada de la totalidad de la cuenca.

El desarrollo de la cuenca del río Uruguay es de tratamiento ineludible para quienes viven en esta zona; en este contexto es que la presidencia de la Cámara de Representantes quiso, a través de este seminario, recoger las distintas miradas de las instituciones y de las organizaciones sociales insertas en este territorio.

De alguna forma, llevar la “caja de resonancia” que es el Parlamento, para poner foco en todo lo que atañe a la frontera.

El seminario se organizó a partir de la integración de tres actividades vinculadas pero diferentes:

- En la mañana se realizó el intercambio de los actores institucionales. Estuvieron representados distintos actores del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de los organismos binacionales con competencias en distintos aspectos de gestión del río Uruguay.
- Al mediodía tuvo lugar la reunión del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU), de la cual se publica solo el texto de la declaración pública emanada del encuentro. Dicha reunión resultó provechosa para seguir avanzando en diferentes acuerdos y en la agenda de los distintos actores de los gobiernos subnacionales presentes en la cuenca.
- En la tarde se realizó el encuentro de actores institucionales y sociales del departamento anfitrión, dando cuenta de los avances y desafíos, de la descentralización y, a su vez, integración de la frontera en un mismo territorio, sumando así más insumos para la reflexión y la consideración de todos los presentes.

El presente documento es, pues, al mismo tiempo, una suerte de balance de lo ya recorrido, y la enumeración de los desafíos por venir. Es también una reflexión sobre cuáles son los caminos que nos permitirán crear sinergias y una red cada vez más fuerte de las distintas instituciones públicas y privadas, y de las organizaciones sociales, en la consolidación del compromiso de redoblar las políticas integradoras, más allá de los eventuales cambios de gobierno nacionales o subnacionales.

# APERTURA

**Cecilia Bottino**

PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Como presidenta de la Cámara de Representantes, como mujer, teníamos un desafío que era realizar y territorializar las discusiones y las problemáticas.

Un tema clave para nosotros es el desarrollo de la cuenca del río Uruguay y la integración fronteriza. Para quienes vivimos en esta zona es ineludible que lo tratemos. Aun asumiendo los costos de territorializar y descentralizar, no podíamos dejarlo pasar y debíamos recoger las distintas miradas de las instituciones y también de las organizaciones sociales aquí presentes, para que sus opiniones y puntos de vista se escuchen y se amplifiquen. Porque en definitiva el concepto del Parlamento como caja de resonancia es para eso.

Este seminario cuenta con la participación de actores locales, a los cuales les queremos dar la debida relevancia porque sabemos lo que significa, en la adopción de políticas públicas en materia de relaciones exteriores pero también de frontera, el aporte que podamos hacer desde las miradas de nuestros territorios. Creemos que ese aporte es clave.

Por lo se trata de un seminario muy rico para recoger los insumos que servirán además para seguir construyendo políticas públicas, políticas de Estado, que trasciendan los distintos gobiernos tanto nacionales como subnacionales o departamentales.

Queremos enfatizar en lo que entendemos que tiene que ser un desarrollo holístico de nuestro país y así pensamos los temas que vamos a abordar: educación, salud, trabajo, por supuesto de las organizaciones sociales que mucho han aportado y tienen para seguir elaborando, son estratégicos.

A la hora de pensar esta actividad tuvimos en cuenta el peso que tiene la historia compartida de los países. Tanto Uruguay como Argentina y Brasil, venimos de una historia intrínseca de unión, y así nos tenemos que seguir viendo. Nuestro territorio, el uruguayo, por geografía, historia, economía, pero sobre todo por tamaño, nació vinculado a Brasil y a Argentina. Y ese vínculo nos ha acompañado a lo largo del tiempo y nos va a seguir acompañando. Para nosotros la integración profunda y el compromiso latinoamericanista son parte de nuestras mejores tradiciones.

Nuestra política exterior, que está basada en la cooperación bilateral, ha tenido como todos sabemos, distintos desafíos, altibajos, tratados y acuerdos que nos han permitido seguir avanzando. Instituciones como CARU y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande pueden dar testimonio de lo que han sido los desafíos que hemos tenido a lo largo y ancho de nuestra frontera, y también de cómo la fortaleza que hemos podido construir en integración ha permitido crear también instituciones que así lo demuestran.

Hoy estamos en un momento muy importante en la historia de nuestra vinculación. Hemos logrado -y cualquiera de los a participantes en este seminario pueden dar testimonio de lo que ha sido el trabajo tanto del gobierno nacional, de la cancillería, de los intendentes a lo largo de los dos lados de nuestra frontera- acuerdos que tenemos que seguir profundizando.

Reitero nuestro compromiso desde la presidencia de la Cámara de Representantes. Prestar oído a las discusiones desde el territorio y sus miradas, Con la perspectiva de la gente fundamentalmente, problematizando lo que aún nos queda por hacer, teniendo presente lo que ya he-

mos hecho. A partir de nuestro compromiso de que desde nuestros lugares de responsabilidad vamos a tomar las acciones que sean necesarias

para que esa integración que pregonamos se cumpla en su cabalidad es que nos propusimos este seminario.

# GRAN ESPERANZA Y EXPECTATIVAS PUESTAS EN LA REGIÓN

Rodolfo Nin Novoa

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY

Saludo esta iniciativa que contribuye al diálogo y al desarrollo nacional, alineada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene una Dirección general para Asuntos Limítrofes y de Frontera, con el cual han trabajado mucho las intendencias y las organizaciones vinculadas a las fronteras.

En las relaciones con nuestros países hermanos tuvimos etapas de diferenciación, de confrontación, de enfrentamiento. Hoy las relaciones que tenemos -con Argentina en particular- son realmente fluidas, extraordinarias, y de muchos puntos en común.

Para su desarrollo, la cuenca del río Uruguay como espacio fronterizo necesita una fuerte densidad institucional. Uruguay tiene ocho consulados de frontera, tres en Argentina y cinco en Brasil. Tenemos las comisiones binacionales, la CARU, la CTM, la CAP, Laguna Merín, la Cuenca del río Cuareim, tenemos un Estatuto en el río Uruguay, en el Mercosur tenemos un grupo de trabajo de integración fronteriza.

Y estamos haciendo muchas cosas. En mayo se realizó el primer encuentro de autoridades de salud de la frontera uruguayo-argentina, con más de 80 participantes y con el apoyo de OPS y OMS se diseñó una hoja de ruta que nos encamina al primer sistema de atención sanitaria en frontera, buscando optimizar los recursos, la infraestructura, las estrategias, agilizar prestaciones, realizar prevención y monitoreo conjunto.

Hay cerca de un millón de habitantes entre las dos fronteras, y tienen problemas diarios, concretos, que las políticas estatales tienen la obligación de solucionar.

Hay un acuerdo para el traslado de pacientes, y el pase de ambulancias garantizado, asegurando un servicio de emergencia fluido y eficiente, que se firmará el mes entrante.

La firma del acuerdo tri nacional, en la Cumbre de Santa Fe, integrado por Bella Unión, barra de Quaraí, y Monte Caseros es una iniciativa que presentó nuestra cancillería y que el resto de los países acogieron sin dificultad, con entusiasmo.

Hay proyectos para el transporte transfronterizo de pasajeros. A nivel del grupo de trabajo 5 del Mercosur, estamos para aprobar en la próxima cumbre un mecanismo de transporte interurbano de frontera, para racionalizar el uso del transporte, bajar sus costos, para facilitar el intercambio de muchas modalidades.

El acuerdo de localidades vinculadas también se está tratando en el Mercosur, en el grupo 18. Y estamos elaborando un proyecto que establece un nuevo marco jurídico para nuestras fronteras. A través del mismo, lo que se pretende es establecer un área definida en el espacio territorial de las localidades de frontera, en el que los ciudadanos identificados con el documento fronterizo o la tarjeta vecinal, cuenten con un conjunto de derechos, que van desde la circulación vecinal, la administración conjunta de servicios, el ordenamiento territorial, la educación, la salud, el consumo, los emprendimientos económicos, el trabajo y los seguros sociales, y la posibilidad de que los gobiernos locales puedan intercambiar entre sí maquinarias, compras regionales.

Se promueve un observatorio de la cuenca y se está coordinando con todas las comisiones binacionales y tri-nacionales. Se realizó un acuerdo con el Programa del Acuífero Guaraní, y con la Comisión Tri-nacional del Pantanal, con el ob-

jetivo de fortalecer las alianzas estratégicas, con todas las cuencas del continente. Es importante señalar todas estas cosas, porque muchas veces actuamos como una especie de reflejo espasmódico. Durante un semestre nos da por hablar del Acuífero Guaraní y después nos olvidamos de él. Y lo mismo del Pantanal. Y creo que repetirlo y traerlo a las mesas de discusión y a los seminarios es importante para tenerlo siempre presente.

En cuanto al dragado binacional se está concretando, tanto en el río Uruguay y como en el Río de la Plata.

La buena voluntad de ambos gobiernos para hacer el trazado adecuado y que beneficia a ambos países, fue puesta de manifiesto y se pudo lograr en un proceso de transparencia licitatoria que fue ejemplar, igual que en el río Uruguay.

Las ventajas del dragado impactan directamente en los costos de producción y del transporte.

Tenemos que seguir profundizando el río Uruguay. Profundizando su dragado para seguir potenciando el puerto de Paysandú y el de Fray Bentos, que son dos puertos importantes para economizar en transporte de la producción.

Tenemos que ejecutar la modernización de Salto Grande, ese gran proyecto que tiene como objetivo seguir la navegación río arriba e incorporar las producciones tanto del norte argentino como de Brasil.

No puedo dejar de mencionar el tratado con la Unión Europea, porque implica esa cara nueva del Mercosur. Se trata de la bajada de aranceles, cuando entre en vigor el tratado, que va a significar más de 100 millones de dólares de ahorro. El Uruguay paga 260 millones de dólares en el ex-

terior para vender sus productos. La Unión Europea es el segundo bloque que nos cobra más altos aranceles, y vamos a poder imaginarnos otras cosas. ¿Por qué no nos imaginamos trabajar en Uruguay la producción y la exportación de frutas y verduras, -que van a entrar sin arancel a Europa-, trabajando a contra-estación? Y hay que planificar estas cosas porque el tratado va a entrar en vigencia en dos años y medio.

Tenemos que ser ejecutivos y rápidos. Aspiramos a que en los próximos parlamentos aprueben este tratado lo más rápido posible y empezar a ver los frutos de lo que hemos hecho. Y después de eso continuamos con otros tratados más: el EFTA por sus siglas en inglés: Suiza, Liechtenstein, Islandia y Noruega. Países pequeños, pero de altísimo poder adquisitivo.

Tenemos avanzadas negociaciones con Canadá, con Corea del Sur - una de las puertas de entrada del Sudeste asiático-, donde va a estar la mayor parte de la clase media mundial. Por primera vez en la historia de la humanidad, en el año 2020 la clase media será la mayoría del mundo. Y es importante para nosotros que vendamos alimentos de calidad con inocuidad, con certificación.

Tengo una gran esperanza y expectativa en la región. Tengo una gran esperanza en el Mercosur, en la sabiduría del pueblo argentino, del pueblo uruguayo, del pueblo brasileño, del pueblo paraguayo. Creo que estamos haciendo las cosas bien para poder encontrar ese camino de desarrollo que nos ha sido esquivo tantas veces, pero que además, signifique un desarrollo duradero.

Expresamos nuestro más profundo deseo de que la actividad de hoy contribuya a abrir nuevas expectativas para una integración mayor y más profunda de toda la región en provecho de sus habitantes y nuestros países.

# CONSTRUIR LA INTEGRACIÓN

**Guillermo Caraballo**  
INTENDENTE DE PAYSANDÚ

Paysandú por historia y por destino ha sido siempre una leal constructora de integración, particularmente con el hermano pueblo de Entre Ríos.

Nuestra historia es compartida, particularmente con la ciudad de Colón, y con Concepción del Uruguay. Nunca competimos entre nosotros más allá de circunstancias, como el cambio de gobierno local o situaciones adversas, sufrimos cíclicamente los vaivenes de la economía, las consecuencias de las políticas cambiarias, peleamos las carencias en el marco legal reglamentario adecuado para la vida ciudadana y cotidiana de la gente, donde la interrelación es algo común, necesario y que hace al bienestar de todos nosotros.

Sabemos de la necesidad de avances profundos entre los Estados nacionales, por ejemplo, los contenidos y la eficacia de la tarjeta vecinal, de la eliminación de determinaciones que traban el fluido tránsito entre ciudades ribereñas y la complementación productiva y de servicios. No queda duda alguna de que debemos instalar el turismo, coordinar la prevención en salud, consolidar la actual red portuaria, en el eje actual Concepción-Paysandú-Montevideo, pero además en todos estos años nos hemos concentrado en el establecimiento de un formato de acción compartido en todo el litoral argentino-uruguayo.

Personalmente ejercimos la presidencia del Comité de la Hidrovía del Río Uruguay, desde julio de 2015 por espacio de tres años, respaldamos la conformación de una secretaría técnica, que dotamos de local y de recursos de funcionamiento.

Durante el ejercicio de nuestra presidencia tuvimos el respaldo, comprometido, del Ministerio

de Relaciones Exteriores del Uruguay, el cofinanciamiento de la delegación uruguaya de Codefro.

Hoy se ha logrado la continuidad de la gestión y cada vez más activa participación de los gobiernos locales de ambos países.

Entre todos los gobiernos nacionales, autoridades sub-nacionales, locales, hemos logrado que se concretara el dragado, y se garantice el mantenimiento del mismo; los puertos de Paysandú y Concepción se han reactivado, también las ciudades de Salto y Concordia coordinan acciones y hacen apuestas al desarrollo complementario.

Parece ser hora de poner el acento en ir aguas arriba de Salto Grande. Necesitamos de la continuidad del respaldo institucional a nuestros esfuerzos, dado que son coincidentes y complementarios con las políticas nacionales. En particular el apoyo de Codefro para el funcionamiento de la secretaría técnica.

Alguno de los grandes problemas, las inundaciones, la contaminación ambiental, las epidemias endémicas solo pueden tener solución efectiva si se considera la cuenca del río Uruguay como un todo. Los esfuerzos, acuerdos de generación de confianza, que hemos construyendo en el Comité de la Hidrovía muestran un camino adecuado a seguir recorriendo. El cambio de nombre a Comité para el Desarrollo de la Cuenca del río Uruguay va en esa línea.

“Amigos. Expresamos nuestro más profundo deseo de que la actividad de hoy contribuya a abrir nuevas expectativas para una integración mayor y más profunda de toda la región en provecho de sus habitantes y nuestros países”.

# LA IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS LIBRES

**Lilián Galán**

PRESIDENTA DEL COMITÉ POLÍTICO DE LA ESCUELA DE GOBIERNO  
DEL PARLAMENTO NACIONAL

He aprendido que los territorios de frontera están habitados por personas que sin perder su identidad y su departamento de origen tienen contactos y problemas comunes todo el tiempo. En un momento el río Uruguay fue un territorio de unión de los pueblos, aquello que Artigas llamaba los pueblos libres.

Luego circunstancias históricas, de intereses imperiales hicieron que haya territorios políticos y límites políticos pero la gente sigue sufriendo las mismas cosas, y se siguen sintiendo hermanados, a lo largo de toda la historia.

Se ha venido trabajando para superar esos límites políticos y dar respuesta a la cotidianidad de la gente y a los problemas comunes que tienen los pueblos, porque eso, en definitiva, es -como decía Artigas- la felicidad de los pueblos.

Hay enormes posibilidades en este trabajo conjunto de todos los actores locales, que vienen de un lado y de otro de la frontera, y nuestra tarea es simplemente dar la oportunidad a este espacio para que sea una realidad más palpable.

Seguramente se pueden encontrar respuestas a muchísimos temas en todos los temas que hacen a los pueblos. La educación, la salud, los servicios públicos, potenciando las poblaciones locales, que tratando de dar respuesta a distancia desde los centros administrativos y políticos de cada uno de los países no es posible. Construir en conjunto, allí donde los límites fronterizos se vuelven una limitante artificial para la gente que está en el territorio.

Como Escuela de Gobierno siempre abrimos nuestras puertas y damos todo nuestro apoyo para que sea posible el debate y la construcción de políticas públicas en beneficio de la gente, para ir construyendo más democracia.

Estamos para colaborar y con ese objetivo estaremos recogiendo un resumen con todo lo que se discuta en una publicación que va a realizar la Escuela de Co-gobierno y que formará parte del conocimiento acumulado que ofrecemos a todos los legisladores, a todos los asesores, y a toda la sociedad en su conjunto.

# PERSPECTIVA DEPARTAMENTAL CON PROYECCIÓN REGIONAL

Óscar Terzaghi

VICEPRESIDENTE DE CONGRESO DE INTENDENTES,  
INTENDENTE DEL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO

El Congreso de Intendentes es el órgano que expresa la voz de los departamentos en que se divide nuestro país. En su práctica política ha intentado tener en cuenta las virtudes y limitantes de nuestro sistema institucional. Hemos aprendido que las posibilidades del desarrollo y la cohesión social van de la mano de pensarse como región. Es decir, superando los límites administrativos de cada departamento y con base en la identidad que las cuencas y sub-cuencas nos brindan.

Hemos profundizado en las experiencias de descentralización en el ánimo de generar participación y compromiso ciudadano. Tenemos conciencia de que en muchas de las áreas de responsabilidad es indispensable tener en cuenta que la problemática es de carácter transfronterizo y por ende el enfoque de la gestión debe tener extensos puntos de contacto.

Nuestro país tiene una característica peculiar y es que por razones de geografía, historia y tamaño está intrínsecamente ligado a sus grandes vecinos. Y en ese marco a los territorios de fronteras. Dada la condición de estados federales de nuestros vecinos, nuestro país siempre ha tenido una situación de privilegio con las provincias argentinas del litoral y los estados federales del sur de Brasil. Ellos fueron, son y serán aliados estratégicos, ya que una importante porción de nuestro territorio está abarcada por los departamentos limítrofes.

Uruguay tiene una política exterior que ha privilegiado el desarrollo de acuerdos y tratados que promueven compartir recursos y buscar sinergias con los vecinos. Los departamentos transfronterizos y en particular los del litoral han actuado desde siempre en sintonía con sus homólogos del litoral argentino. Lo mismo sucede

en el norte, al punto que se habla de brasiguayo, la doble chapa y se ha acuñado el portuñol.

Una limitante estructural importante para la acción de desarrollo integral en estos territorios ha sido la concepción unitaria del Estado uruguayo y las limitantes constitucionales que lo hacen sinónimo de soberanía con límites. Ejemplo de ello es lo sucedido con el Proyecto Focem de saneamiento Aceguá-Aceguá, donde OSE no pudo acordar la gestión compartida de la planta por impedimento constitucional.

El Congreso de Intendentes acordó crear el año pasado una Comisión de Asuntos Transfronterizos donde todas las intendencias de frontera pudieran tener un marco de intercambio y reflexión comunes.

En el caso concreto del litoral las mismas han actuado y expresado ya desde el año 2010 en forma coordinada con sus pares entrerrianos, generando el Comité de la Hidrovía, hoy transformado en el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.

En estos años, logrado el objetivo de superar las diferencias producto del conflicto Botnia-UPM, restablecidas las tradicionales relaciones de buena vecindad, se ha respaldado activamente la búsqueda de acuerdos que posibiliten la libre y correcta navegación, el desarrollo portuario fluvial y la cooperación entre ciudades y sociedades ribereñas. En el año 2017 se generó un marco político y jurídico sub-nacional, habilitante para departamentos e intendencias limítrofes de Uruguay y Argentina mediante la firma de un convenio marco de cooperación del Congreso de Intendentes y la gobernación de Entre Ríos. Fruto del mismo, en la actualidad se gestiona cooperación técnica del programa 9 de la Unión

Europea, aspirando a que el mismo se habilite en los próximos dos años, considerando la cuenca del río Uruguay como un todo, que abarca Argentina, Uruguay y Brasil.

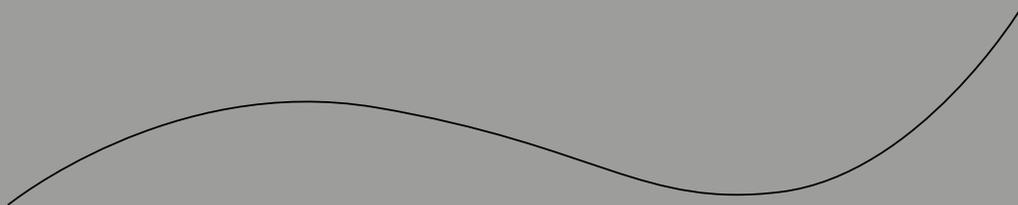
En este punto saludamos calurosamente al ministro de Relaciones Exteriores por el acuerdo logrado con Argentina y Brasil para poner en funcionamiento un comité de integración tri-nacional con la participación de Bella Unión, Monte Caseros, y Barra do Quaraí. El Congreso Intendentes ha tenido la misma política con la cuenca de la laguna Merín, donde también se ha privilegiado la acción de la delegación uruguaya, en coordinación con la Agencia Laguna Merín de Río Grande do Sul, Brasil.

La realización de esta actividad es una oportunidad para el comienzo de una reflexión conjunta de cómo generar políticas de largo aliento para una mejor integración e incidencia en los procesos, generando mejores oportunidades para el desarrollo y la cohesión social de nuestros territorios compartidos.

La cuenca del río Uruguay es una unidad y solo un enfoque integral y compartido con participación de estados nacionales, autoridades sub-nacionales y locales podrá cambiar la dinámica actual, de consideración parcial de problemas y soluciones coyunturales.



**LA CUENCA DEL  
RÍO URUGUAY**  
Y SU PROYECCIÓN ESTRATÉGICA



Cuando nos referimos a la cuenca del Río Uruguay estamos hablando de un territorio de 350 mil km<sup>2</sup> y esta presentación aspira a expresar los diversos aspectos que significa pensar la cuenca y establecer una agenda.

En el comité para el desarrollo de la cuenca del Río Uruguay, la voluntad de pasar de la hidrovía a la cuenca, es con el objetivo de abarcar todo el territorio y las necesidades asociadas al río Uruguay: el acceso a sus puertos, el manejo de las inundaciones, la calidad ambiental, la salud, la educación y la cultura.

#### **Los acuerdos y tratados existentes**

Un aspecto relevante es el Acuerdo de Salto Grande entre Uruguay y Argentina del año 1946, el cual marcó aspectos importantes como la infraestructura, que hoy es una realidad en la generación de energía, pero también estaba planteada la navegación, el consumo humano y el riego.

Ya establecido el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), se acuerda el Estatuto de la CARU en el tramo del río Uruguay frontera entre Argentina y Uruguay (1975), con el objetivo de fomentar la infraestructura de puentes carreteros y navegación fluvial, y los cuidados ambientales, en especial la vigilancia de la calidad del agua.

En el tramo del río Uruguay y su afluente el río Pipiri-Guazú, frontera entre Argentina y Brasil, también se acuerda un tratado (1980) que incluye los aspectos establecidos en CARU y la hidroelectricidad de Salto Grande.

#### **Hidroelectricidad**

La mayor inversión que se ha realizado en la cuenca ha sido en hidroelectricidad, fundamentalmente Salto Grande, pero también más de 10 represas construidas en territorio brasileño, en el alto río Uruguay, y tres represas en el río Negro por parte de Uruguay.

La hidroelectricidad es el motor en términos de inversión y desarrollo de la región.

#### **Navegación**

La navegación y la infraestructura de puertos, forma parte sustancial de la colonización, cuando los barcos de ultramar llegaban hasta Salto-Concordia, impulsados a vela, con muy pequeño calado.

El tema de la hidrovía, incorporando el dragado y señalización, se hace fundamental cuando se pasa, en la segunda mitad del siglo XIX, de la embarcación a vela a la navegación a motor, y los calados demandados por las embarcaciones de ultramar rápidamente saltaron del orden de los 10 pies, a los 42 pies del canal de Panamá a principio del siglo XX, y actualmente a los 60 pies de calado del nuevo canal de Panamá. Esos cambios en las embarcaciones fueron demandando puertos con muelles de mayor profundidad y dragados en el río de la Plata y el río Uruguay para mantener la posibilidad de acceso de las embarcaciones de ultramar. Actualmente Montevideo opera a 44 pies en el muelle de contenedores; Buenos Aires, Nueva Palmira y Rosario a 36 pies;

*\* Coordinador de la Comisión Permanente Asuntos Portuarios, Navegación, Energía y Medio Ambiente (CCRU).*

*\*\* Director Asuntos Productivos de Concordia/RA.*

Fray Bentos y Concepción del Uruguay a 25 pies; y Paysandú a 19 pies.

La navegación fluvial por barcaza no se ha desarrollado en la cuenca del río Uruguay. En la cuenca del Plata son importantes el transporte en barcaza: conectando Asunción con los puertos de Nueva Palmira y los de Rosario al mar; y, en la hidrovía Paraná-Tieté, con eje en San Pablo para conectar al puerto de Santos.

Si bien el tratado de Salto Grande previó la navegación y las obras civiles de la represa establecieron un canal para barcazas, no se completaron las obras que habiliten la navegación. Es muy auspicioso que existan planteos de encarar las mismas.

En resumen el transporte fluvial se limita: al transporte de ultramar hasta la entrada de los ríos Paraná y Uruguay y al de barcazas desde Asunción.

### El transporte multimodal

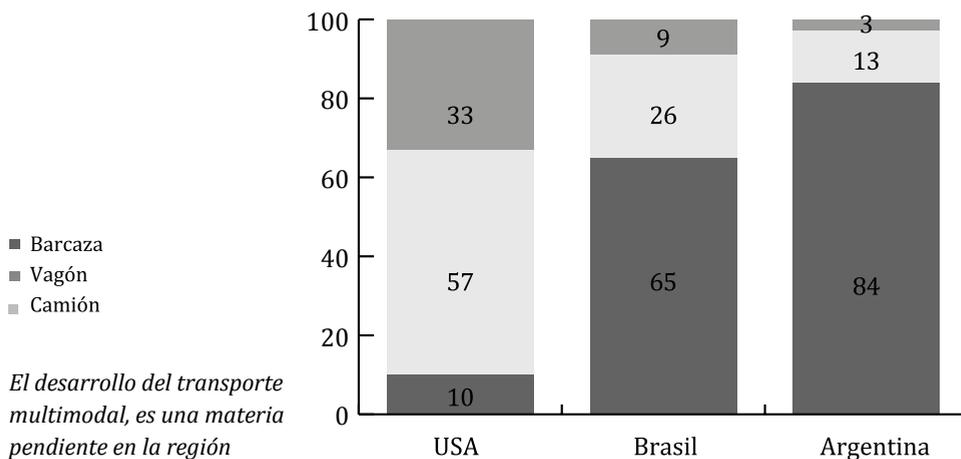
Para activar los puertos es necesario considerar un sistema de transporte multimodal que incorpore el transporte ferroviario y el fluvial por barcaza como opciones estratégicas, que permitan responder a la contradicción que el transporte de los granos al puerto de Montevideo o Nueva Palmira, tiene un costo mayor que el transporte del puerto al mercado asiático.

Los *ferrocarriles*. Hace más de un siglo eran el principal medio de transporte de los tres países. Argentina lo inició a mitad del siglo XIX, y a finales de ese siglo lo hicieron Uruguay y Río Grande del Sur; pero, lamentablemente, la mayor parte de sus vías no están activas, porque a lo largo del siglo XX se fue dejando de invertir en el mantenimiento y en el desarrollo de la infraestructura ferroviaria.

El transporte *carretero* ha tenido un desarrollo creciente a lo largo del siglo XX y es el que ha densificado la conexión de todas las áreas productivas con los puertos. Pero a pesar de los subsidios al transporte carretero, es un costo excesivo para aquellos productos a granel cuyo valor por tonelada es del orden de los 500 dólares.

Un ejemplo muy representativo resulta de comparar como los tres modos de transporte fueron desarrollados en Estados Unidos, Argentina y Brasil (ver figura). En Estados Unidos, el 57 por ciento se hace en tren, el 33 por ciento en barcaza y el 10 por ciento en camión. En Argentina y Brasil, se invierte el porcentaje dominando el camión. Esos costos diferenciales de transporte afectan la competitividad. Además, el transporte a granel en camión conlleva a problemas en la seguridad vial, y provoca más contaminación. En definitiva, tenemos que ver el sistema de transporte como una parte del desarrollo del territorio.

Comparación con el transporte de soja según modo



## Descripción ambiental

En la agenda de desarrollo sostenible es clave el tema ambiental. El monitoreo a nivel de toda la cuenca ha sido histórico, tiene más de un siglo de datos a nivel de precipitaciones y caudales, con el objetivo de respaldar los estudios para la producción hidroeléctrica y el diseño de puentes, y actualmente la producción de energía hidroeléctrica sigue siendo un impulsor del sistema de monitoreo.

El monitoreo de la contaminación de agua ha estado en la agenda ambiental, siendo uno de los puntos fuertes que ha desarrollado la CARU y los organismos ambientales de los países.

Los diversos usos (energía, riego, inundaciones, etc.) han alentado la incorporación del monitoreo satelital, y la instalación de radares.

En el control ambiental tienen un valor especial las plantas de tratamiento de efluentes urbanos, iniciadas en la costa uruguaya por la OSE en todas las ciudades del litoral, y en el litoral argentino se realizaron los proyectos y ya tienen su financiamiento.

Otro aspecto ambiental es el *control de inundaciones*, del que hay una vasta experiencia, con

realidades diferentes y capacidades diferentes según las zonas, y mucha tecnología y experiencia a intercambiar entre los países. Uruguay tiene un desarrollo muy fluido de intercambio entre Salto Grande, CARU y los organismos de emergencia departamentales, siendo una experiencia que puede compartirse con el litoral argentino, e inclusive el brasileño, en la medida que vamos a la parte alta de la cuenca.

Muy asociado a la calidad del agua, se debe considerar la erosión del suelo especialmente asociada a la agricultura bajo riego, también la formación de cianobacterias, en su mayor parte a partir de todos los efluentes agroindustriales, en particular la producción porcina en el norte (parte alta de la cuenca), y la producción de pollos o industrias cárnicas en la cuenca media y baja.

En la CARU y en la gestión urbana, los temas ambientales pasaron a ser parte de la agenda, los cuales se conectan con los programas nacionales para la protección de los ecosistemas, el corredor de los Pájaros Pintados, los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, el parque tri-nacional que está planteado en la triple frontera. Globalmente la cuenca es un gran ecosistema de pasturas.

Principales Bloques Sectoriales identificados		
Complejo de Bienes		Complejo de servicios
<b>Agrícolas Industriales</b>	<b>Pecuarios Industriales</b>	Transporte
Arroz	Bovinos de carnes y cueros	Turismo
Maíz	Bovinos de lácteos	Finanzas y Seguros
Trigo	Ovinos	Comunicaciones
Soja	Pollos y huevos	Informática
Yerba Mate y Té	Porcinos	Eléctricos
Cítricos	<b>Textiles y Confecciones</b>	Saludos
Arándanos	Algodonero	
Legumbres y hortalizas	Lanero	<b>Complejos de comercio</b>
Foresto implantado	<b>Productos de Origen Mineral</b>	Supermercados
Foresto Nativo	Yeso	Shopping
	Calcáreos	Free Shop
	Áridos	

Fuente: Estudios para el Diseño de Políticas Públicas. Gobierno Argentino. PNUD y BIRF

Principales complejos productivos regionales				
Actividad	Superficie ha.	Producción tn anuales	Trabajadores	Inversiones mill u\$s
Apicultura *		7.000	2.300	9
Arroz **	8.950.000	6.549.000	164.315	11.778
Foresto-industria	4.000.000	12.000.000	30.000	20.000
Citricultura	100.000	1.180.000	235.000	1.000
Arandanera	1.700	12.500	16.000	80
Nuez Pecán	1.000	1.100	2.500	30
Soja	7.049.000	17.000.000	140.980	1.621
Té	30.000	80.000	5.000	180
Yerba Mate	150.000	265.000	36.000	260
	20.281.700	37.094.600	632.095	34.958

\* Estimación 250.000 colmenas

\*\* Corresponde 89% Brasil

Fuente: Atlas Socioeconómico de Brasil, INDEC, INIA.

### Sistemas productivos

Existe un enfoque, que se viene analizando desde la Cepal, sobre cómo organizar los sistemas productivos y cómo identificar los principales vectores de las actividades económicas.

Por eso se identifica el sector de la producción de bienes, de servicios y de comercio.

Dentro de los complejos productivos regionales se destacan arroz, forestación y soja, se miden las hectáreas, los trabajadores involucrados, así

como los valores de inversión, infraestructura y costos de operación.

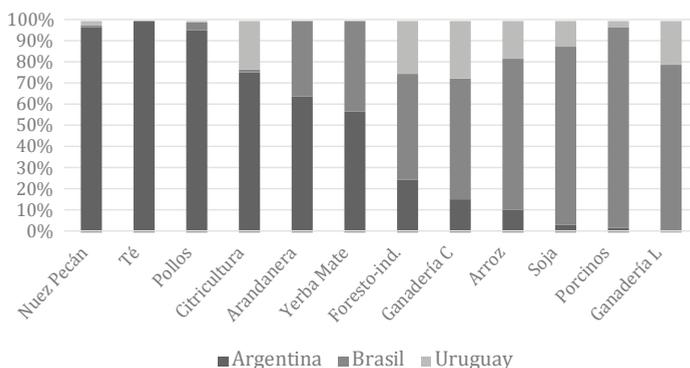
La asimetría que se da en algunos componentes, nos hace pensar que tenemos que trabajar en la integración productiva.

En la descripción productiva se destaca el turismo termal, el turismo náutico y la pesca artesanal, teniendo esta última un muy fuerte impacto social.

Población cuenca del Río Uruguay				
País	Superficie (km <sup>2</sup> )	%	Población	%
Uruguay	114.100	32	800.000	13
Brasil	174.400	50	4.350.000	72
Argentina	61.900	18	920.000	15
Total	350.400	100	6.070.000	100

*La estructura provincial de Argentina y estadual de Brasil, tiene en Uruguay, país unitario, la presencia del Congreso de Intendentes.*

## La región se caracteriza por una baja densidad poblacional.



**12 Departamentos de Uruguay** Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, Flores, Florida, Durazno, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera

**3 Provincias de Argentina** Entre Ríos, Corrientes, Misiones

**2 Estados de Brasil** Río Grande del Sur, Santa Catarina

### Desafíos sociales

En *salud* existen acuerdos y campañas regionales como la del dengue.

En *educación* existen carreras binacionales, en el marco del Mercosur se han desarrollado básicamente dos, una que tiene que ver con la obstetricia y el turismo, que ya tiene más de 12 años de funcionamiento. Existe una coordinación trinacional de universidades. En el marco de las actividades del CCRU se estableció un convenio entre la ANEP de Uruguay y el CEG de Entre Ríos

En *cultura* mencionamos: lo que han sido los Institutos Artiguistas; los diversos eventos culturales, como el carnaval y las fiestas regionales, con actores de ambos márgenes del Río; todos ellos han generado un intenso flujo de personas y articulación de entidades.

### Desafíos específicos

- La navegación por barcaza desde el Puerto Binacional en Salto.
- Aeropuerto Binacional de carga en Concordia.
- Sistemas de tratamiento de efluentes urbanos.

- El Comité Trinacional: Bella Unión, Monte Caseros, Barra do Quaraf.
- Las inversiones en Salto Grande y las nuevas represas de Garabí y Panambí.
- Nuevos puentes carreteros de integración.
- Involucrar a los actores sociales: trabajadores, empresarios, sociedad civil.

### Desafíos estratégicos

**TRANSPORTE MULTIMODAL:** Es necesario desarrollar planes estratégicos que incluyan en forma integrada todos los medios de transporte, estableciendo explícitamente los subsidios de cada modo de transporte.

**CADENAS DE VALOR:** La producción de la región principalmente tiene como destino el mercado internacional, es usuaria del mismo sistema de transporte, y sufre de las mismas variaciones climáticas.

**SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL:** El desarrollo de la infraestructura hidroeléctrica es clave en asegurar la sustentabilidad ambiental, especialmente desde la visión de Cuenca.

GOBERNABILIDAD: La gobernabilidad por cuenca, es algo complejo, y donde muchas instituciones tienen que estar trabajando. Desde el Comité para el Desarrollo de la cuenca y los intenden-

tes, hay una gran disposición a ser actores de esa institucionalidad compleja, que es necesaria cuando lo analizamos desde lo transfronterizo y no solo a nivel de límite y de frontera.

# UNIR LOS ESFUERZOS Y MOVILIZAR LAS REGIONES

Vicente Bogo

SECRETARIO DE CODESUL, INTENDENTE DE SANTA ROSA, RÍO GRANDE DEL SUR

Es importante avanzar a pesar de las diferencias de las ideologías de los gobernantes, más allá del tiempo. Como intendente de Santa Rosa, vicegobernador de Río Grande del Sur, diputado nacional, conozco el precio que se paga por la discontinuidad de las políticas públicas.

## ¿A quién interesa el desarrollo de la cuenca del río Uruguay?

Primeramente, a las poblaciones que residen, producen y trabajan en sus márgenes. Pero interesa directamente también a los operadores económicos en la medida en que tienen la oportunidad de traer o llevar productos, insumos, hacer comercio exterior; también a los gobiernos, porque el desarrollo de una región contribuye al desarrollo del país y de toda la nación.

## Necesitamos unir los esfuerzos y movilizar las regiones que no están movilizadas

Según la Constitución de Brasil, aprobada en 1988, los ríos, los lagos y las islas pertenecen a la Unión y solo decide sobre ellos el gobierno nacional. Los Estados no tienen autonomía para tratar esos temas; sí tienen alguna autonomía para tratar la parte ambiental en su actuación sobre las microcuencas, de manera local.

En la reunión de Codesul (Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul), que es un organismo para promover el desarrollo de los estados del sur para tratar temas fronterizos, se trató la posibilidad de que podamos cambiar en la Constitución que los entes sub-nacionales puedan “contractualizar” las relaciones internacionales, de contexto circunvecino, dentro de sus competencias específicas. Eso permitiría agilizar los acuerdos en la región, en ciudades vecinas de un lado y otro de la frontera.

## Algunas propuestas

- Discutir la unificación de legislación y la regulación en los tres países sobre la cuenca del río Uruguay.
- Difundir para el dominio público todos los estudios ya existentes sobre la cuenca.
- Producir un estudio general de las posibilidades, riesgos, y que explore la explotación y que cuide las aguas y su biodiversidad. La primera precaución es mantener el río Uruguay vivo, saludable, desde sus nacientes. eso implica esfuerzos extraordinarios de cada país.
- Que en ese estudio se basen los proyectos para microcuencas, para reconstruir los efectos de inundaciones o sequías. También para recuperar las nacientes, como se hizo en el Paraná y recuperar las pérdidas.
- Buscar financiamiento. Algunas alternativas son Focem, Fonplata, Fondo Andino, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y que se usen juntos.
- Organizar una comisión trinacional encargada de organizar negociaciones multilaterales para discutir toda la problemática de la cuenca del río Uruguay, y dentro de esta comisión, los comités de cada región.
- Mayor densidad institucional. Una representación mayor que en algún plazo un estudio que contemple todo el conjunto de la cuenca.

# LOGROS Y DESAFÍOS DE LA COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY

**Gastón Silberman**

VICEPRESIDENTE DE LA CARU Y PRESIDENTE DE LA DELEGACIÓN URUGUAYA

## **Navegación**

La Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) llevó adelante una consultoría sobre dragado y balizamiento y ejecutó dichas tareas. En 2017 quedaron dragados los fondos duros del paso Montaña y, por primera vez, la apertura del canal por el paso Casablanca, próximo al puerto de Paysandú, a 19 pies de profundidad.

Esta apertura fue significativa, pues sustituyó la navegación por los pasos Almirón que sedimentaban fácilmente y con dificultades en maniobras para los buques. El costo total fue de 11 millones de dólares, transferidos por los Estados.

En 2018 finalizaron las obras de dragado y apertura del río Uruguay desde el kilómetro 0 hasta Concepción del Uruguay, en el kilómetro 187 a 25 pies de profundidad y 100 metros de ancho de solera, ancho del canal.

Por primera vez también, se realizó la apertura del canal del Burro, kilómetro 130, para facilitar navegación y mantenimiento posterior. El balizamiento se mejoró, duplicando la cantidad de boyas, con lumínicas de última generación a un costo total de un millón y medio de dólares. El costo fue de 18,5 millones de dólares. Su mantenimiento corre por cuenta de los Estados

**Los desafíos en navegación se resumen en los siguientes objetivos:**

- Mejorar la navegabilidad entre Paysandú y Salto-Concordia
- Estudiar la viabilidad de mayor profundización del canal de navegación hasta Paysandú.

- Actualización y publicación de la carta oficial del río con su trazado de límites, como manda el Estatuto a ser publicado por los servicios de Hidrografía de ambos Estados.
- Concluir con la confección de cinco láminas para mejorar la seguridad de la navegación del embalse de Salto Grande.
- Contribuir al estudio de la conectividad de aguas en la represa de Salto Grande, y factibilidad para habilitar la navegación hasta el km 772 en Sao Tomé-San Borja, en territorio limítrofe argentino-brasileño.

Estos logros y desafíos tienen como meta convergente convertir al río Uruguay en una verdadera hidrovía, favoreciendo el transporte fluvial y marítimo con buques de mayor porte y capacidad de carga, abaratando los fletes y favoreciendo la cadena logística, la operativa portuaria y la generación de empleo.

Ya lograda esta infraestructura básica se espera favorecer la iniciativa empresarial que fortalezca la actividad comercial.

## **Control de la contaminación**

Los planes de monitoreo en el control de los afluentes y calidad de agua en las plantas de UPM, en la desembocadura del río Gualaguaychú y, además, en el río Uruguay en la zona de influencia de estos dos últimos se cumplen de acuerdo a las notas reversales de 2010.

En 2019 se inició un plan que permite simplificar el monitoreo en base a los resultados, que no tuvieron variaciones significativas entre 2012-2018. Este plan disminuirá los costos e incorporará parámetros biológicos más adecuados.

Se ha consolidado el monitoreo en los 500 km del tramo compartido del río Uruguay. Como desafío está el iniciar gestiones para el intercambio de información con Brasil de aguas arriba de los 500 km.

- **Iniciar monitoreos puntuales previstos**

En 2016 los presidentes acordaron la construcción de un nuevo laboratorio ambiental binacional que sea referente con reconocimiento a nivel regional e internacional.

La CARU continúa realizando campañas de reproducción de peces, índice de abundancia larval, etc, se estudia en todos los casos las causas de mortandad de peces y se notifica a los organismos de aplicación.

Se está llevando adelante un monitoreo del dorado por radio telemetría, que permite conocer el comportamiento de la especie entre Salto Grande y esteros de Farrapos.

Como desafío CARU avanza en la normalización de una normativa al respecto.

- **Los puentes**

La CARU trabaja en el tele peaje, un proyecto de modernización mediante el pago electrónico o prepago.

Con respecto al proyecto de puente internacional Monte Caseros-Bella Unión, en abril de 2018 CARU elevó a ambas cancillerías el estudio de viabilidad técnico ambiental y socio económico, con un costo estimado en 115 millones de dólares.

- **Inundaciones**

Se implementaron sistemas de alerta temprana, manejo de riesgo junto con la CTM de Salto Grande y Centros Coordinadores de Emergencia departamentales.

Como actividades complementarias se publicó un libro sobre especies vegetales del bajo Uruguay, sobre árboles y arbustos. Se creó una aplicación sobre flora (CARU Flora) y otra sobre turismo (CARU Turismo) sobre naturaleza, cultura y experiencias de la región

CARU participa y colabora en actividades culturales y deportivas de ambas márgenes.

El espíritu fraterno que ha prevalecido a través del tiempo entre las poblaciones ribereñas hermanadas ha permitido avanzar en el desarrollo regional con integración binacional.

# CIUDADANÍA Y GESTIÓN HIDRO AMBIENTAL

**Gabriel Rodríguez**

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE

La Comisión Técnica Mixta de Salto Grande es un organismo maduro, que toma la generación y transporte de energía como central y unificador.

Desde hace 15 años, se ha llevado adelante la política de igualdad de oportunidades en el ingreso de personal, con cursos y generación de capacidades.

En estos años las inversiones han alcanzado 90 millones de dólares, ahora potenciados con el proyecto de renovación que está empezando este año.

El principal desafío es consolidar el proceso de renovación del complejo hidroeléctrico, que, si bien pone el foco y se apoya en la hidroelectricidad, es un conjunto de áreas que distribuye y derrama en el desarrollo nacional: turismo, generación de conocimientos, relación con las comunidades vecinas, la contribución con intendencia, ministerios, con municipios.

La nueva mirada de una responsabilidad social debe estar basada en la cooperación y no en la dádiva o en el paternalismo. Que pone a los ciudadanos en primer lugar, que consulta con los responsables políticos de cada área, y trabaja en cooperación con esos representantes institucionales para aportar a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Los gobiernos han asumido un préstamo de 80 millones de dólares con el BID por un plazo de

cinco años, que pauta el inicio en los primeros cinco años pero que tiene 25 años más, para consolidarse en su totalidad. La apuesta a partir del plan es la renovación total dentro de 30 años, con una inversión total de 900 millones de dólares.

El otro gran desafío que tenemos que construir en conjunto es la gestión hidro ambiental del lago de Salto Grande. La preocupación por la calidad del agua es central y Salto Grande no puede estar ajena. Creemos que junto a CARU y al MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y los organismos correspondientes de Argentina, tenemos que participar en una gestión del agua responsable que nos asegure una mejora en la calidad. Sabemos que se va a repetir y que depende del tratamiento del suelo.

Miremos esos desafíos de manera proactiva y no para lamentarlos. Tenemos la responsabilidad política de poner nuestros técnicos e infraestructura a trabajar en eso de forma coordinada, no en forma aislada ni tratando de sobresalir con respecto a otros organismos. Estamos proponiendo al Ministerio de Vivienda y a CARU comenzar a trabajar fuertemente en la recuperación de la franja costera del río Uruguay, de manera planificada y esperamos este año comenzar con esos trabajos.

# POLÍTICAS DE ESTADO: DE LARGO PLAZO E INTEGRALES EN TODO EL TERRITORIO DE LA CUENCA

**Daniel Greif**

DIRECTOR NACIONAL DE AGUAS, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Para quienes tienen que gestionar el agua, el concepto de cuenca hidrográfica es un elemento esencial. No se nos plantea otra manera de gestionar ese recurso.

Si no tomamos la cuenca hidrográfica como unidad territorial, no podemos esperar resultados gestionables ni en cantidad ni en calidad del agua, en particular en las cuencas transfronterizas. Los ríos han servido como límites administrativos entre los países, pero en definitiva son la columna vertebral de las cuencas hidrográficas.

La cuenca es una oportunidad, pero también un desafío para gestionar y mantener la calidad de ese recurso, por él mismo y por los ecosistemas asociados. Los de valor económico, como la pesca, pero también ambientales, y servicios eco sistémicos, culturales y sociales, que nos brindan los cursos de agua a la sociedad en su conjunto.

Hoy vemos también algunas señales de preocupación que implican un desafío cuando hablamos de la calidad del agua. Este año tuvimos un evento de floraciones algales, que afectó prácticamente toda la costa del Río de la Plata y eso tiene que ver mucho con la gestión del agua en toda la cuenca del Plata, pero particularmente la del río Uruguay, que es el que tiene más incidencia. Y abordarlo implica abordar todo el territorio de la cuenca, más allá de las acciones que pueda tomar cada país.

Y esto tiene que ver no solo con políticas territoriales en toda la cuenca y en las riberas, sino en todas las actividades que ocurren en el territorio porque son las que terminan impactando en la calidad del agua final.

Por eso tenemos que tener esas políticas de Estado, de largo plazo e integrales en todo el territorio. Qué se produce y cómo y qué es lo que termina resultando en la calidad de los cursos de agua.

Uno de los fenómenos que influyeron fue la calidad del agua de los embalses, en particular en Salto Grande, pero también en los sucesivos embalses. Porque se dieron las condiciones particulares de unas lluvias muy fuertes en verano, muy concentradas en la cuenca media y que antes del evento de lluvia, había acumulaciones de floraciones algales en algunas partes del embalse, que fueron arrastradas y terminaron en las costas del Río de la Plata. Son señales que nos alertan acerca de la necesidad de este enfoque, del trabajo coordinado de los países y que hemos dado pasos fuertes en ese sentido. El tema de la calidad del agua es un síntoma de toda una gestión integrada. Si queremos que sea sostenible, tiene que abordarse desde el origen.

Tenemos avances, normativos e institucionales, en la escala de la gran cuenca del Río de la Plata: un comité coordinador de la Cuenca del Plata, que este año cumple 50 años.

Y estamos en la etapa de empezar un segundo proyecto en función de implementar ese programa marco que identificó las acciones estratégicas a desarrollar y que está empezando a cursarse. En ese entorno la cuenca del río Uruguay tiene elementos para aportar.

En Uruguay también se cumplen los 15 años de la reforma constitucional que estableció como principio la gestión integrada de la cuenca hidrográfica como unidad territorial, la participación de todos los actores en la región, que es clave para obtener resultados, y también este año

se cumplen los 10 años de la ley de Política Nacional de Aguas, que definió esas unidades territoriales y una institucionalidad para el abordaje con esa visión integral, holística, y que en concreto define tres escalas: la cuenca del río Uruguay, la de laguna Merín y la del Río de la Plata.

Para ello se ha conformado un Consejo Regional para la Cuenca del río Uruguay, integrado por todos los actores.

Y luego un tercer nivel que son las microcuencas donde los actores locales son fundamentales y definen las comisiones de cuencas como el ámbito para la gestión integrada con participación de usuarios, sociedad civil y gobierno. Por ejemplo, la cuenca del río Cuareim, que necesariamente tiene que trabajar con el Comité de Bacia (cuenca, en portugués) del río Quaraí que es el equivalente del lado brasileiro, en el que venimos trabajando desde hace años con muy buena

articulación, intercambio, y nos ha marcado un camino de crecimiento conjunto. Potenciar esos ámbitos es fundamental.

En la cuenca de laguna Merín, pasa un poco lo mismo, tenemos desafíos pendientes en el río Negro, donde la cabecera está en territorio brasileño y recibimos lo que la cuenca alta está dejando pasar, produciendo y también contaminando.

Como mensaje destacamos avances institucionales y normativos que nos dan un muy buen pie para dar este paso que es un tema pendiente, que es avanzar en una instancia parecida a nivel trinacional, en una cuenca que es clave para el país, que tiene sus desafíos y amenazas asociadas al desarrollo que tenemos que construir y fortalecer para que esa cuenca sea sostenible como todos queremos para las generaciones futuras.

# EL RÍO COMO MOTOR DE TURISMO

**Carlos Faggetti**

DIRECTOR GENERAL DEL MINISTERIO DE TURISMO

A todos nos une el amor por el río Uruguay. En el caso del Ministerio de Turismo, los logros y desafíos que venimos a plantear se enmarcan dentro de una política nacional.

Uruguay es uno de los 13 países a nivel mundial que ha superado el nivel de visitas respecto a su población. En el año 2017 recibió 4 millones de visitantes, incluyendo a los cruceristas y elevó los ingresos desde 500 millones a casi 2 mil millones de dólares entre 2005 a 2018. Eso hace que se generen más de 114 mil puestos de trabajo y hoy significa el 7 % del PBI nacional.

El turismo regional es muy potente y se basa en Argentina (en 2018 tuvo una leve baja respecto del récord de 2017), con 2 millones 300 mil visitantes; Brasil, con cerca de medio millón. Los uruguayos en el exterior fueron 460 mil, además de los visitantes de Chile, Paraguay, Europa, América del Norte y el resto de América.

## **Estacionalidad**

Desde hace muchos años en el primer y en el último trimestre del año se concentra el 80 % de las visitas. Si queremos hablar de un turismo sustentable, social y ambientalmente, debemos trabajar para equilibrarlo a lo largo del año. En la actualidad entre el segundo y el tercer trimestre se ubica el 35 por ciento de quienes nos visitan.

Aquella alta estacionalidad viene disminuyendo poco a poco, en base a algunas estrategias.

Se ha hecho un primer plan turismo sostenible 2009-2020, y en el año 2017-2018, se hizo el segundo plan de turismo sostenible en forma conjunta con la academia, las intendencias, con los municipios, a través de ocho talleres en todo el territorio. Es una vocación del Ministerio

que el turismo sea una política pública y esto se construye entre todos. Esto implica un objetivo general, que es turismo todo el año y en todo el país, y para todas las personas, sin importar su condición económica o física. Esto implica políticas activas de turismo social, accesible, de desarrollar oferta en todo el territorio.

Algunas estrategias: mejora de infraestructuras a nivel país, diversificación y calificación de la oferta. Mejoramiento de aeropuertos, de puertos.

Hace tres años que estamos trabajando en la propuesta de turismo fluvial, cruceros de menor porte, con capacidad para unas 150 personas pero que, claramente, tienen que asumir líneas internacionales. Estamos trabajando para que en algunos años haya crucerismo en el río Uruguay.

La ley de promoción de inversiones permitió que se hicieran inversiones en hotelería, ya no solo en los destinos tradicionales, sino en todo el interior, como en Guichón, en Salto, en Rivera, en Paysandú. Y también se trabajó en la diversificación: turismo termal, náutico, de cruceros, histórico patrimonial, LGBT, turismo de congresos.

## **El Corredor de los Pájaros Pintados**

Poco a poco se está tomando como marca territorial, al norte está el carnaval, las termas, los parques, la meseta de Artigas, al que se agregó un centro de visitantes, lo mismo con las termas de Almirón donde se construyó un centro terapéutico. Y a partir de eso se instaló una cadena de hoteles. También hemos construido un centro de visitantes en Montes del Queguay, al igual que en todas las áreas protegidas.

Circuito virtual Paysandú, Salto, en Villa Soriano, Anglo en Fray Bentos. Se ha reconstruido Galpón

de Piedra en San Javier. La lógica institucional hacia estos lugares hermosos, es mejorar la infraestructura para agregarles valor, para que la experiencia que viva el visitante sea enriquecedora y retorne y redunde en la economía local.

En el orden de otros avances institucionales, el Corredor de los Pájaros Pintados tiene su propio observatorio. Empezamos a medir la cantidad de turistas que llegan, relevando información desde los territorios, en alianza con los gobiernos departamentales y con los operadores privados.

Se ha ampliado el convenio que lo generó, tiene secretaría ejecutiva que empieza a rotar por las

intendencias, ya no la va a ser solo el ministerio de Turismo, sino que empieza a quedar capacidad instalada en los departamentos.

#### **Las cifras**

175 operadores adheridos

15 fondos concursables

647 mil visitantes,

170 millones de dólares, en turismo receptivo

529 mil uruguayos, aporte de 82 millones de dólares

# OBRAS ESTRATÉGICAS

Juan José Domínguez

VICEPRESIDENTE DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS

La Administración Nacional de Puertos tiene como principal objetivo es preparar al Uruguay para la demanda en materia de transporte portuario.

Quiero destacar especialmente los avances en infraestructura que representan grandes pasos en el crecimiento de nuestro país como polo logístico, y el fortalecimiento de las vías navegables transformándolas en hidrovías al servicio del desarrollo económico y social.

**Puerto Juan Lacaze.** Tacón del muelle, expropiación del área de Fanapel, incorporándola al recinto portuario, dragado de zona de giro, obras varias en áreas terrestres y muelles. Actualización marco normativo de Puerto Sauce, ligado al puerto deportivo.

**Puerto Colonia.** Se sigue con la construcción de la terminal de pasajeros, reforzamiento de muelles, reforzamiento de pasarelas de embarque.

**Nueva Palmira.** Muelles, barcasas, calado 4,5 pies, dragado, incorporación de la cinta de transporte, acondicionamiento de explanadas operativas, acondicionamiento de oficinas, grúas con pórtico.

**Fray Bentos.** Adquisición de predios, muelle de ultramar, etc.

**Paysandú.** Refuerzo de muelle, terraplén, adquisición de una grúa móvil, acondicionamiento de explanadas, acondicionamiento de oficinas, nuevos accesos que se realizan junto con el Ministerio de Transporte y la Intendencia.

**Salto.** Está casi para trabajar con turismo, pesca. Hoy estamos embarcados en un anteproyecto de puerto de barcasas, por el Dayman, llamado Corralito, por fuera de la costa de crecientes.

**Puerto seco de Rivera.** Hace años planteamos la utilización del ferrocarril. Predio comprado, entre las vías y la ruta 5.

## La estrategia

Trabajar para tener una esclusa en Salto Grande para prolongar navegabilidad del río Uruguay en sus 144 km aguas arriba de Salto, trasponiendo la presa hasta Bella Unión y Monte Caseros para embarcaciones de hasta 9 pies. Es indispensable para el funcionamiento de los puertos del litoral uruguayo.

# LA ACCIÓN INTEGRADA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LOCALES

**José Lauritto**

PRESIDENTE MUNICIPAL DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY.  
PRESIDENTE PRO TÉMPORE DEL COMITÉ PARA EL  
DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY

El actual Comité para el Desarrollo de la Cuenca del río Uruguay (CCRU) cambió su nombre del anterior Comité Hidrovía del río Uruguay (CHRU) en 2018, a instancias del ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, de forma de dar a entender que se pretendía ampliar la mirada sobre región del río Uruguay, más allá de la actual barrera física que implica la represa de Salto Grande.

A su vez hubo coincidencia de todos los miembros en que el nombre anterior nos limitaba en exceso, a la aspiración de tener una Hidrovía como canal de transporte y que el objetivo último era el del desarrollo integral de la cuenca con un enfoque de región compartida

Desde 2010, cuando se firmó el acuerdo de constitución del CHRU, bajo el liderazgo del entonces intendente de Río Negro, actual diputado nacional Omar Lafluf, y el intendente de Concepción, actual presidente del Instituto Portuario de Entre Ríos Carlos Schepens, los sucesivos Presidentes Pro Témpore, desde su secretaría privada hemos dado seguimiento a las decisiones tomadas.

En principio, la enorme mayoría de las decisiones, con el objetivo de incidir sobre los gobiernos nacionales para atemperar las consecuencias de un importante conflicto binacional relacionado a la instalación de una planta de tratamiento de celulosa en la ciudad de Fray Bentos y la importancia de que se dragara el canal existente y mejorara el funcionamiento de los puertos (prácticamente en receso).

Esta prioridad no fue impedimento para que se promovieran otros aspectos de la gobernanza y la cohesión social con participación de la sociedad civil organizada, tales como la interacción en programas con continuidad de prevención

de salud, educación terciaria, libre circulación de personas, coordinación de acciones educativas curriculares, promoción turística, etc. (todo está documentado en las Actas de las sesiones plenarias, las DECLARACIONES DE INTERES REGIONAL y las DECLARACIONES PÚBLICAS y recogido en los BOLETINES que se difunden periódicamente desde el año 2016 a la fecha.

El buen funcionamiento conjunto y la generación de confianzas, implicó la decisión de que el intendente de Paysandú anunciara al comienzo de su gestión en 2016, que instalaría una Secretaría Administrativa Permanente (SAP) en locales de la Intendencia de Paysandú, dotándola de una funcionaria y capacidades mínimas para habilitar a la Secretaría Técnica (ST).

A su vez se conformó la ST, integrada por profesionales, uruguayos en primera instancia con reconocidos perfiles e historia laboral, en diversas áreas complementarias. A ellos se sumaron referentes técnicos argentinos, con aval de sus respectivos Intendentes, en Concepción y Concordia. Desde entonces todos han dedicado tiempo y mucho esfuerzo, en forma honoraria.

Mientras Uruguay en la persona del Intendente Caraballo ejerció la presidencia pro témpore (2016-2017), el Ministerio de Relaciones Exteriores vía CODERO de Uruguay financió la movilidad y algunos costos de funcionamiento de la ST.

A partir de setiembre de 2018 una novedad es la decisión del Concordia que autorizó la instalación de una secretaría administrativa permanente “espejo” (actualmente en proceso de instalación).

Es importante comentar que los intendentes siempre han encontrado dificultades para incorporar gastos relativos al comité, dado que no tiene personería jurídica y es de carácter supranacional. A su vez este asunto es de consideración (en principio binacional) pero en breve tri-nacional, lo cual hace prever un largo y arduo derrotero de negociaciones políticas entre y con los gobiernos y estados nacionales.

En lo jurídico y con el respaldo financiero de CAF/Banco del Sur, se realizó en 2018 un estudio a cargo de un experto de Derecho Internacional Público de la UDELAR que despeja dudas sobre la posibilidad legal de constituir dicha institución.

Al día de hoy el CCRU está integrado por 11 intendencias argentinas y 7 uruguayas.

En gestiones la integración efectiva en breve de Villa Paranacito de Entre Ríos y Barra do Quaraí de Río Grande del Sur.

Desde 2016 el CCRU funciona mediante sesiones plenarias abiertas. En ese marco acuerda DECLARACIONES DE INTERES REGIONAL, que constituyen la guía de los Planes de Trabajo y se expresa mediante las DECLARACIONES PÚBLICAS. Estas últimas son las herramientas políticas para la incidencia y negociaciones con los gobiernos nacionales y otros actores de relevancia.

El Comité Ejecutivo pro témpore se renueva cada 2 años y sus reuniones son abiertas. Todas las resoluciones se toman por consenso. Los cargos se alternan entre los países.

En la última reunión del Consejo Ejecutivo del CCRU realizada el 6 de junio del 2019, el presidente del Instituto Portuario de Entre Ríos Carlos Schepens, acompañado del vicepresidente de la Administración Nacional de Puertos Juan José Domínguez realizó un informe que concluía que se cerró una etapa del CCRU, ya que se lograron los objetivos centrales:

- el dragado se realizó
- el mantenimiento está asegurado para los próximos años
- la reactivación de los puertos de la región está en marcha y en un eje argentino-uruguayo

También la cooperación internacional está encaminada para la construcción de plantas de saneamiento en las ciudades ribereñas argentinas del litoral, en espejo con las uruguayas.

El financiamiento para el aeropuerto internacional en Concordia está encaminado y el puerto de barcazas en Salto comienza a avizorarse como viable.

Asimismo, se ha logrado fortalecer una red de acciones concertadas y con continuidad, en prevención de salud relacionadas a dengue, leishmaniosis y chikungu a.

### **Nueva fase de desafíos**

Dar seguimiento a todos los acuerdos en marcha, profundizar la relación con los organismos binacionales actuantes y profundizar la cooperación y enfoque compartido por las ciudades ribereñas en sus acuerdos y alianzas para la gestión del desarrollo en sus más amplias áreas.

Se continuará trabajando en la concreción de la Declaraciones de Interés Regional vigentes y acentuará la acción política dirigida a integrar paulatinamente la región media (tri-nacional) y comenzar a conocer y sumar el Alto Uruguay.

### ** Qu  es lo que tratamos de transmitir con esto?**

La integración profunda es una aspiración tan vieja como la historia de nuestras independencias. En nuestra región, el sur del continente, los Estados Nacionales, lograron avanzar a nivel intergubernamental, en el Mercosur.

Por tanto, los asuntos fronterizos solo han sido vistos desde la óptica de los intereses de cada país, con muy poco reflejo en el territorio.

La institucionalidad existente en forma de Acuerdos, Tratados y organismos internacionales existentes, han generados enfoques, programas y Planes de Acción de carácter parcial, muy específicos, binacionales en su inmensa mayoría y con escasa incorporación de las autoridades locales y la sociedad civil organizada.

En relación al río Uruguay y sus territorios de influencia no existe una mirada integral y compartida de la cuenca en toda su extensión.

Muchos hombres y mujeres, sectores organizados de la sociedad, autoridades y gobernantes tenemos una visión compartida en nuestros países que nos lleva a una práctica permanente de incidencia en el proceso complejo de construcción histórica de una nueva realidad sistémica en toda esta región sudamericana.

Estamos construyendo una nueva experiencia de integrarnos y desarrollarnos a partir de los territorios de las Cuencas transfronterizas, contribuyendo así a la cohesión social y practicando la participación de todos los actores públicos y privados involucrados.

No se trata de activismo, infantilismo o lucubraciones teóricas, sino el convencimiento y ejercicio de una estrategia exitosa y con continuidad

desde el año 2010. Somos parte de la construcción de un destino distinto al desarrollado hasta el momento, con criterios existentes en el siglo XX y que deben ser revisados en la nueva etapa histórica.

Con las limitaciones estructurales existentes, coincidimos desde el 2010 en adelante autoridades locales, gobernantes regionales y nacionales, académicos, profesionales y ONGs de la cuenca e incluso nos han acompañado organismos internacionales. Cada uno aporta lo que puede en el marco de sus capacidades y competencias, sumando y evitando superposición y/o confrontación.

Los éxitos están a la vista, las limitaciones del accionar también, los desafíos son enormes, pero también un aliciente para nuestro compromiso.

Como se ha dicho reiteradamente “los pueblos no tienen apuro haciendo su historia”

Porque lo que perseguimos es el sueño de la integración real y profunda para mejor satisfacción de las necesidades de nuestra gente.

Acerca de los puentes carreteros, Corrientes no tenía comunicaciones físicas; hoy tenemos seis, y aún nos debemos libre circulación de personas. Qué hacemos con mercadería y con las personas. Necesitamos el trámite único de paso de frontera.

# INTERVENCIONES DE OTRAS AUTORIDADES PRESENTES

## LA POLÍTICA, HERRAMIENTA CLAVE

**Carlos Schepens**

PRESIDENTE INSTITUTO PORTUARIO DE ENTRE RÍOS

Esta iniciativa viene desde la política y es la política que puede y debe solucionar todos estos temas.

El unitarismo nos hace daño a los países. Habla de los obstáculos que se han tenido, como las grúas con las cuales no se ha podido contemplar la complementariedad de contenedores, y de la cantidad de leyes que los complican. Cada país ha hecho su legislación. Como resultado de todo esto Paraguay tiene la tercera flota mercante del

mundo, y Argentina, Uruguay y Brasil no tienen flota mercante.

Desde la política hay mucha cosa para arreglar. Por ejemplo, un barco que va de Concepción a Buenos Aires tiene que cambiar toda la tripulación a la ida, y a la vuelta también, generando un costo que no se puede solventar. Falta trabajo genuino y los puertos lo pueden dar, con buenos salarios.

# LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES SON FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

Omar Lafluf \*

REPRESENTANTE NACIONAL POR EL PARTIDO NACIONAL  
Y EX INTENDENTE DEL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO

A cuatro meses de elecciones nacionales en Uruguay y Argentina, qué bueno sería que entendieran todos los partidos políticos que hay temas que tienen que pensarse para 20 o 30 años.

Integro en mi partido el Programa de Descentralización e Integración Territorial y voy a exigir que estos temas estén en el programa de gobierno. Tenemos la obligación de que estos temas figuren en los programas nacionales.

Desde hace 10 años hablamos con la CAF/Banco de Desarrollo para hacer las plantas de tratamientos de aguas, que debe ser el peor problema que tenemos. En aquella época solo tenía Gualquaychú una planta de tratamiento.

¿Por qué UPM para hacer su segunda planta pide el tren y el puerto? Porque es de la manera que va a tener la competitividad necesaria. El transporte fluvial es el más económico y el ferrocarril ahorra el 26 % para transportar la celulosa de Paso de los Toros a Montevideo. Y no pueden salir por Fray Bentos, porque quieren salir con barcos de 60 mil toneladas.

Tratemos de que nuestros partidos escuchen a los gobiernos locales. El Comité nació porque los problemas que tienen los intendentes son muy valederos para valorar lo poco que se les da. Y los problemas los sienten igual que cualquier vecino que tiene problemas. Los gobiernos subnacionales somos fundamentales para el desarrollo del país.

*\* Aunque el Sr. Omar Lafluf no fue orador oficial del seminario, la presidencia de la Cámara de Diputados reconoció muy especialmente su presencia y fue invitado a sumar su visión al desarrollo de los temas del seminario.*



**LA PALABRA**  
DE LAS  
ORGANIZACIONES SOCIALES  
Y ACTORES INSTITUCIONALES  
LOCALES



# DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD EN LA REGIÓN LITORAL NORTE

**Líber Acosta**

DIRECTOR DE LA SEDE PAYSANDÚ, CENUR, LITORAL NORTE

Si bien hay un crecimiento exponencial en los últimos 10 años los desafíos descentralizadores vienen desde comienzos del siglo XX. En un país tan centralizado que aún hoy felicitamos estas actividades, porque lo normal es que esto no pase, y que todo pase por Montevideo, en épocas de Eduardo Acevedo y del gobierno de José Batlle se instalaron los campos experimentales, que eran los campos de agronomía y se instalan dos en esta región en el año 1911. En Salto y Paysandú, y eso significó un hito histórico. Posteriormente, la sede de Paysandú, que está cumpliendo 50 años en el 2019. A partir del rectorado de Mario Cassinoni, en los años cincuenta, en los que se llama la primera Reforma Universitaria, vinculada a la Ley Orgánica. Y si tendrá que ver con los hermanos argentinos, porque tiene como base la reforma de Córdoba del año 1918.

Nuestra región incorpora Artigas y Río Negro. En Artigas se comienzan a desarrollar actividades de extensión desde el año 2004 y en Río Negro, desde el 2012, comienzan a funcionar las comisiones pro Universidad.

## **Nuestros objetivos**

Desarrollar y consolidar la presencia de la Udelar en el territorio, porque es un hecho de igualdad y democratizador. Por lo tanto, en base a lo que había se creó una nueva institucionalidad que se le llama Cenur, Centros Universitarios Regionales.

Esa nueva institucionalidad tiene dos sedes, Paysandú y Salto. Esta última comienza en 1957 con la actividad de derecho, y con dos sedes nuevas, Artigas y Río Negro, con una casa en el Anglo y un espacio físico en Young.

Revertir inequidades geográficas es revertir más de cien años de historia, donde todos nuestros estudiantes se fueron a formar a Montevideo, y muchas de sus familias se fueron también, y donde la mayoría no volvió nunca a radicarse al interior.

Hoy en día, más del 60 % está formando los primeros universitarios en la familia, pero en el interior ese porcentaje sube a más del 80 %.

En general, seguimos en una inequidad muy importante en lo referido a los cuidados, en general para las mujeres es mucho más complicado trasladarse.

Nuestra matrícula tiene un componente femenino muy fuerte, claramente eso intenta revertir, para permitir que sigan los estudios universitarios.

Y un componente que tuvo que ver con el PRET, el Programa Regional de Enseñanza Terciaria.

Por lo tanto, vamos con historia, con un plan estratégico y eso implica que haya ejes temáticos. En el caso de la región, tienen que ver con lo agroindustrial, con la salud y con lo social. Y en ese marco están todas las áreas de conocimiento en la región. La social y artística, la científico-tecnológica y la de la salud, y en esas tres se desarrollan las tres funciones. Otro pilar es que para todo esto se desarrolla una fuerte inversión presupuestal. A partir de la ley presupuestal del 2010, en donde se prioriza claramente la Universidad del interior, es cuando se comienza a desarrollar toda esta estructura universitaria.

**Para resumir:**

**historia, plan estratégico, e inversión.**

Se generan nuevas carreras, moderna infraestructura, asociada a laboratorios y aulas, y otra estrategia es que se traen más de 200 docentes a la región, en una política que se discutió mucho: qué tipo de docente se iba a radicar. Había dos modelos, uno el que desarrollaron Agronomía y Veterinaria históricamente, docentes jóvenes, de grados bajos, pero se decidió por el camino de radicar docentes de alta carga horaria y alto nivel académico, incluyendo a uruguayos traídos desde el exterior y a extranjeros. Lo que se llama polos de desarrollo universitario.

Esta política tuvo alcance nacional, y esta región fue la que más se desarrolló. Pero a nivel nacional se pasa de un 13 por ciento en el año 2000 a un peso de un 50 por ciento, en la oferta educativa total.

La oferta educativa incluye ciclos iniciales, tecnológicos y tecnicaturas, carreras de grado, de posgrado, en total la oferta es de 128 en todo el país.

Nuestra región tiene un peso relativo muy importante, estamos por encima de los 13 mil estudiantes universitarios. Hace 10 años no se llegaba a 3 mil. Venimos en un crecimiento de más de 2 mil ingresos anuales. Tenemos 800 docentes en total, más de cien funcionarios (hasta hace cuatro años teníamos cuatro funcionarios) hoy tenemos más de ochenta. Además de las tres funciones, tenemos algunas carreras de tecnológicos en combinación con UTU y con UTEC.

En la vinculación entre las dos orillas tenemos una carrera binacional de obstetricia, desde hace muchos años, y existe una carrera binacional de turismo. Son experiencias que hay que seguir avanzando y mejorando, con las universidades vecinas.

# REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS PARA UN FUTURO DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY

**Arquitecto Rubén Stagno**

PRESIDENTE DEL COMITÉ DEPARTAMENTAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE PAYSANDÚ, EX VICE PRESIDENTE DE CARU

Hay múltiples aspectos de la cultura de cada pueblo que pueden favorecer su desarrollo económico y social, y es preciso descubrirlos potenciarlos y apoyarse en ellos. Compartimos estos conceptos del contador Enrique Iglesias. Hasta ahora la manera en que se relata la historia no es ajena al proceso de fragmentación territorial que ha sufrido el continente. Consiste en destacar los hechos que nos diferencian y separan por sobre los compartidos e integradores. Y hasta se dice que los pueblos tienen intereses y no amigos.

## Un poco de historia

Por el contrario, entendemos que lo que caracteriza a nuestra frontera, son lazos profundos de amistad intercambio y cooperación. Una primera reflexión es que debemos comenzar por rescatar historias, y culturas propias de la región litoraleña. Si este río hablara nos diría que, en 1606 Hernandarias, partiendo de Santa Fe cruza y se interna en nuestro territorio, que llama Banda de los Charrúas. Llegando hasta el río Santa Lucía. Se fue consolidando entonces una ruta de oeste a este que nos une a las provincias argentinas sobre el paralelo 32.

Paysandú aparece en un plano de 1742 confeccionado por un sacerdote jesuita. Era un puerto para acopiar, embarcar yerba, cueros, grasa, leña, carbón, etc. Tenemos invalorable restos arqueológicos en ambas orillas, sin investigar. En 1815 nuestro prócer Artigas funda la Liga Federal, con capital en Purificación, en el encuentro del arroyo del Hervidero con el río Uruguay. Reconocido como protector de los pueblos libres tiene un proyecto de unir Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Córdoba, y la Banda Oriental, que incluía parte del sur de Brasil. En 200 años me animo a decir que fue el único y verdadero

proyecto de integración que adoptaba y ponía en práctica las primeras ideas federales con autonomía de las provincias.

En 1850 los inmigrantes comienzan a llegar masivamente desde Europa. Con sus hábitos, sus costumbres, laboriosos y con mucho amor a sus oficios fueron los verdaderos constructores de nuestras sociedades y ciudades litoraleñas. En 1975 se firma el Tratado del Río de la Plata, el Estatuto del Río Uruguay, se crea la CARU y se construyen los puentes, más tarde Salto Grande, y la Comisión Técnica Mixta que lo administrará. A la luz de estas historias compartidas deberíamos proponer un programa de investigación a desarrollar por las universidades del litoral, que comprenda a su vez la difusión, delegados y bienes culturales presentes en ambas márgenes del río Uruguay.

**El desafío hoy es gestionar la cuenca. Hay muchas necesidades insatisfechas y que no hemos sabido resolver.**

El vertido de efluentes cloacales en crudo al río Uruguay. En un estudio de la Universidad Tecnológica de Concepción se concluye que, si no se interviene en el tema, en el futuro la carga contaminante será realmente importante. Y así como se llevó a cabo un plan binacional de dragado, se debería tener un programa binacional de saneamiento del río Uruguay.

El otro ejemplo es el uso indiscriminado de las islas. Hoy Colón usa las dos islas del Queguay y la isla San Francisco, que son uruguayas. En tanto Paysandú usa la isla Caridad, que es de jurisdicción argentina. Es necesario reunir a todos los actores implicados y comenzar a trabajar para denominarlas como áreas protegidas, y llegar a un estatuto binacional de uso compartido. Para

dar un primer paso tendiente a una solución CARU debería ejercer un rol articulador y coordinador de los distintos actores.

En conclusión, estamos ante una cuenca a la deriva, sin plan de gestión, por lo tanto, el gran desafío es comenzar a construir el espacio de integración y de desarrollo regional de la cuenca del río Uruguay.

En cuanto a la institucionalidad vigente si hoy le tuviéramos que dar contenido a organismos e instituciones, a sus estatutos, lo haríamos seguramente con una filosofía muy diferente a la concebida bajo los regímenes dictatoriales de la década de 1970. Limitaciones conceptuales heredadas del pasado que son causas de vacíos, trabas y pocos avances en el accionar de la institucionalidad creada hace 40 años. Ante la ausencia de un organismo madre, el organismo idóneo

sería la Codepro, creada en los años 80, con la recuperación democrática, por ambos gobiernos y constituida por cinco delegados de cada país, dos de los cuales deben ser intendentes del litoral. Necesitamos dar participación a todos los actores locales, desde las intendencias hasta las instituciones de la sociedad civil.

Nos toca pasar de lo declarativo a una nueva etapa de concebir y gestionar la cuenca, mediante programas concretos de trabajo. Desde nuestro sitio, podemos y debemos navegar en un río de intercambios y cooperación, aportando propuestas y nuestra capacidad en conocimientos y en lo específicamente técnico, llevando adelante acciones que son propias de los organismos binacionales, nacionales y/o departamentales. Insistiendo en la conformación definitiva de la Codefro como organismo idóneo para gestionar este proceso.

# SALUD Y FRONTERAS

**Daniela Bentancourt**

ASESORA LETRADA DE LA DIRECCIÓN DEPARTAMENTAL  
DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

Existen varias miradas, pero hay una que nos abarca a todos y tiene que ver con una declaración de la ONU, la observación número 14, que habla de la salud como derecho fundamental, que además permite el ejercicio de otros derechos fundamentales.

No es muy difícil relacionar el derecho a la salud con la vida, con el trabajo, y una serie de otros derechos, como la alimentación, la vivienda, etc.

Desde que se define un límite entre dos espacios, estos existen, como distinto y como extranjero el uno para el otro. Y además hay que reconocer que sin fronteras no podemos concebirnos como propios.

La frontera es lo que nos determina también, como límite y también como relacionamiento. Una frontera además de diferenciar dos dominios, supone que hay un pasaje. Porque decir que hay un pasaje posible de un lugar a otro permite reconocer el otro lado.

A partir de estas dos definiciones, encaramos cómo tenemos que mirar el trabajo en salud.

Dónde hacer el foco: desde la epidemiología. Aunque cada uno tiene su sistema, debemos trabajar en conjunto para el bien de la población.

En un encuentro de salud de frontera Uruguay-Argentina, realizado en mayo de 2019 en Fray Bentos, el objetivo fue contribuir y avanzar en la definición en una agenda de cooperación

que permita el fortalecimiento, el acceso y la protección de salud con calidad y la protección sanitaria de la población, identificando las mejores prácticas en salud en la región fronteriza.

## **Algunas conclusiones:**

1. Fortalecer el relacionamiento entre actores de ambos lados del río, con una mirada binacional. Crear mecanismos de comunicación formales e informales, avanzar en campañas de comunicación transfronteriza, crear una red de vigilancia epidemiológica binacional, poniendo en común la metodología para poder comparar los resultados.
2. Intercambio de servicios de atención en salud.
3. Contar con un mapa de recursos sanitarios, de ambos lados del río.
4. Crear registro de usuarios extranjeros, para poder cuantificar los servicios.
5. Establecer mecanismos de servicios cruzados con compensaciones.
6. Instalar el tema salud en el Parlasur.
7. Intercambio de buenas prácticas.
8. Diagnóstico de demanda de profesionales
9. Investigar legislaciones vigentes en materia de formación de recursos humanos.

# DESARROLLO Y VINCULACIÓN CON EL MEDIO DE LA UTEC EN LA REGIÓN LITORAL NORTE

Anabella Estévez

COORDINADORA UTEC, UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA, EN PAYSANDÚ

La UTEC es muy nueva, la ley de su creación es del 2012. En la región, Río Negro y Paysandú, donde tenemos ya implantadas y funcionando y con egresados, tenemos ingeniería mecatrónica, ingeniería en logística, tecnologías de la información en Fray Bentos, y en Paysandú funcionando la licenciatura en análisis alimentario, y el año pasado están tecnólogo químico, tecnólogo mecánico y tecnólogo informático, compartido con UTU, UTEC y Udelar.

Debemos desarrollar y fomentar el trabajo en red con instituciones tanto públicas como privadas, para alcanzar alto reconocimiento nacional e internacional por la calidad de los procesos implementados y los productos obtenidos. Sumar Convenios y sociedades, acuerdos marco con varias instituciones. Investigación, prácticas y tesis de grado.

Se ha consolidado un grupo de investigación, con creación de departamentos en diversas áreas, y apostando a la sinergia con el desarrollo agroindustrial, medio ambiente e industrialización de alimentos, generando una línea paralela de emprendedurismo y desarrollo social, apostando a consolidar las denominadas clínicas empresariales.

Se creó el departamento de tecnologías de miel y derivados, con la intención de ayudar al sector apícola. A la miel que no se pudo exportar se busca darle un valor agregado a través de subproductos, con la posibilidad de adquirir un sello UTEC en los productos, con seguimiento analítico constante.

También se creó el departamento de biotecnologías, en colaboración con Facultad de Ciencias. Y se trabaja en el seguimiento y colaboración con las empresas en la detección de OGM (organismos

genéticamente modificado), alimentos rotulados los que tengan organismos transgénicos.

También está todo el análisis de patógenos de alimentos, proyectos en detección de alérgenos (gluten), rotulación (transgénicos) posibilidad de sello UTEC con seguimiento analítico constante

Algunos proyectos mencionados son caracterización de aislamiento de estafilococos en quesos artesanales, ácido fólico y vitamina C en variedades de frutilla, chips de frutillas, caracterizaciones de cáscara de mandarina y naranja, análisis de precursores aromáticos en clones franceses, de Tannat, residuos de pesticidas en manzana, etc.

También existe la clínica empresarial, que es un modelo académico de vinculación empresarial. Es un proyecto de investigación que logra la resolución de un problema empresarial. Permite al alumno vincular su conocimiento con la vida real, y desarrollar habilidades, mientras que a las empresas les ayuda a resolver un problema o una necesidad específica.

Por ejemplo, validación de envases en la industria alimentaria, secado de embutidos con Industrial Paysandú, una validación de papel para la industria alimentaria con UPM, control ambiental para yogures para Clady, colaboración con Paysandú Agroecológico para ver diferencias entre sus productos y los comunes, detección de mico toxinas para la industria láctea y para Alur.

Para el medio rural para habilitar la pequeña empresa rural, tenemos quesos artesanales, con sellos UTEC. También industrialización de productos de pescadores artesanales de Nuevo Ber-

lín y de Fray Bentos, y capacitación en buenas prácticas de manufactura.

En la ex Paylana se están por instalar las plantas piloto de productos cárnicos y derivados, frutas y hortalizas, cereales, y productos naturales.

### **Desafíos**

Proyecto de Observatorio Alimentario binacional. La idea es conjuntar todas las entidades, públicas y privadas, para colaborar en la seguridad alimentaria, lo que implica la disponibilidad, el acceso, y su inocuidad.

Nuevas carreras, posgrados, investigación, y ayudar a desarrollar las habilidades blandas también, el saber ser como persona y cómo plantarse como futuro profesional.

# ESTRATEGIA Y DESARROLLO DESDE LOS TRABAJADORES

**Manuel López**

INTEGRANTE DE LA UNTMRA (PIT-CNT)

Nuestra visión siempre va a estar desde un contenido de clase. Estamos en un sistema que aborda el problema y no las causas, y desde allí arrancamos con el planteo de esa integración regional, tri-nacional, y mejor si fuera latinoamericana, en función de la cual se empiezan a ver los problemas del cambio del capital en el territorio.

Las fronteras las delimita el capitalismo en función de sus inversiones. Nosotros, en el tema del compromiso generacional, tratamos de derribar esa frontera que permita a través del conocimiento y el compromiso evitar la conmoción sociocultural posterior e, incluso, lo que podemos sufrir como seres humanos en función de la acción del capital a través de la mano del hombre.

Cómo podemos empezar a trabajar sobre la realidad antes de que explote. Es difícil, porque estamos planteando un montón de temas para los cuales hay que encontrar una salida, y rápida. Y tiene mucho que ver con el tema de derechos humanos.

En este tipo de instancias se denota desde dónde arrancamos, que siempre es de muy atrás.

Hay una parte sociocultural en la que hay que trabajar y que se da por la vía de los hechos. Porque el intercambio entre los pueblos dice muchas cosas de nosotros mismos.

Lo medular es la institucionalidad, porque no es válido que el trabajador organizado, dentro de lo

que es la cuenca, tenga un reconocimiento parcial de parte de sus propios gremios.

Hay cosas que tienen que quedar, y es ese entretreído social, que va a permitir consolidar los avances democráticos que se van logrando en cada espacio y transformación de la región. Por eso esa construcción colectiva, esas mesas, pueden ser muchas, pero tienen que estar entrelazada con una única central que permita trabajar en temas muy concretos y en la región. En el departamento todos los trabajadores tenemos mucho para hacer, el tema son los ritmos y la aplicación de esos cambios y las realidades que impone el propio sistema. Para nosotros es esa gran elaboración que precisamos en conjunto y que tiene que ser de una forma más sistemática y continua, que permita -en el área, en la zona, en la región- trabajar sobre estas temáticas que a todos nos involucran.

## **Propuestas**

1. Creación de un observatorio sindical intrafronterizo, de información y consulta.
2. Creación de comités para la formación profesional (hoy funciona el Inefop en Uruguay, no sabemos qué hay del otro lado de la frontera).
3. Creación de un mercado laboral regional, y ahí están incluidos sistemas informativos y de comunicación regional.

# ENCARAR EL DESARROLLO

**Marcelo Giannotti**

COORDINADOR REGIONAL DEL INSTITUTO CUESTA DUARTE

En la discusión que planteamos en el secretariado y en el Plenario Departamental, veíamos como establecer una estrategia y desarrollarla desde los trabajadores. Y entonces definimos para la cuenca del río Uruguay.

## **Cómo encarar el desarrollo**

1. Medio ambiente (visualización del problema, alternativas, y seguridad social con una equiparación regional)
2. Institucionalidad, el reconocimiento de las partes, en este caso, a los trabajadores. Esa

institucionalidad tendría que tener una nueva elaboración organizativa, con otro tipo de infraestructura y colaborar desde el punto de vista de los trabajadores con esa construcción.

3. Complementación regional (trabajadores de modo binacional, el estado y esa complementariedad organizativa, la instalación de una mesa de diagramación, análisis y funcionamiento de todo este sistema y el desarrollo que deberíamos darle a la cuenca del río Uruguay.

## SUGERENCIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY

**Jorge Dighiero**

EDIL DEL FRENTE AMPLIO Y MIEMBRO DE LA CIPU  
(COMISIÓN PRO PUERTO DE ULTRAMAR DE PAYSANDÚ)

Acá tenemos un gran problema de fondo que apareció en todas las disertaciones, el problema central de nuestra cuenca es que esto como es un accidente geográfico fue pensado como una frontera, y no queremos que sea una frontera, tiene que ser el eje vertebrador de una cuenca, que además es binacional y que es una de las más importantes de América del Sur.

La primera gran labor es cambiar concepto de la institucionalidad del río Uruguay, y eso le vamos a pedir a cancillería a través de la CARU y al Parlamento a través de la Comisión de Asuntos Internacionales, que se reúnan y empiecen a elaborar la nueva institucionalidad.

Antes teníamos una visión de competencia entre los pueblos de uno y otro lado del río, y nos dimos cuenta que teníamos que cambiar la cultura, que esto es un tema de complementariedades, la Hidrovía es un tema de complementariedades,

y el día que lo logremos vamos a ser la Hidrovía que va a dar la salida a Mato Grosso do Sul, a buena parte de Bolivia, y alguna parte de Paraguay, y a toda esta producción que sale por acá.

Tenemos que pedir a cancillería y al Parlamento que pongan en marcha el proyecto que entregó la Junta de Paysandú en 2016 de aplicar el mismo estatuto fronterizo que se aplica en la frontera seca con Brasil, sobre todo en Santana do Livramento y Rivera, donde con un documento hay libre circulación hasta cierta distancia de la frontera. Para ver cuáles son las dificultades y beneficios que genera e incorporarlo a la nueva institucionalidad que hay que crear, y que tiene que ser por prueba y error.

Para que esto rinda los frutos que tiene que rendir pedimos que se lleven adelante esas dos acciones, porque debemos actuar.

# LA GESTIÓN DEL CONSULADO ARGENTINO EN PAYSANDÚ: INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

Nicolás Domingo  
CÓNsul ARGENTINO EN PAYSANDÚ

En el consulado argentino en Paysandú, al igual que el uruguayo en Colón, tienen algunas ventajas a la hora de poder entender en su real profundidad los alcances y los límites de la integración. La integración existe entre argentinos y uruguayos, es la base sobre la cual el resto de las cosas deben construirse.

Hay cosas que hay para seguir profundizando, como los alumnos que van a estudiar a Concepción del Uruguay, pero también se ha avanzado y se sigue avanzando.

El autor Alberto Methol Ferré en los años sesenta escribió que los instrumentos propios de la política internacional podían simbolizarse en dos figuras: la del soldado y la del diplomático.

En tono crítico, Methol dictaminaba que la diplomacia de nuestros países era meramente simbólica, sin tareas reales para cumplir, porque los países se medían por la capacidad de intervención en las realidades de otros países. Las grandes naciones eran aquellas capaces de intervenir en el devenir histórico de otras. Por el contrario, las pequeñas naciones se medían por su grado de no intervención. El diplomático es un instrumento de la política exterior, cuya trascendencia debía medirse en función del tipo de política exterior desarrollada por el estado que lo acreditaba.

El diplomático de un país no interventor representaba mera sociabilidad y turismo dilatado. Una visión muy peyorativa de los diplomáticos de nuestros países.

Si bien tenemos mucho camino por recorrer, el presente nos encuentra trabajando conjuntamente, en infinidad de ámbitos, conscientes de

la necesidad de que a todos los países latinoamericanos de alguna manera u otra les vaya bien.

**La CARU simboliza cabalmente la potencia de nuestra acción en conjunto.**

Las áreas de control integrado son otro ejemplo mancomunado en aras de mejorar la vida de los ciudadanos de nuestros países.

Nuestro Mercosur, con sus luces y sombras, va edificando claramente la dirección señalada por Methol, entre otros autores, argentinos muchos de ellos.

La acción de nuestros consulados de frontera es fundamental a la hora de establecer los vínculos de hermandad que nos unen, por la vía de un desarrollo que nos beneficia a todos. Hago extensiva esta afirmación no solo a los consulados argentinos del lado uruguayo, sino a los uruguayos del lado argentino. Nuestros consulados cooperan para mejorar la vida de los ciudadanos, conscientes que tendrán una repercusión positiva.

## Labor del consulado

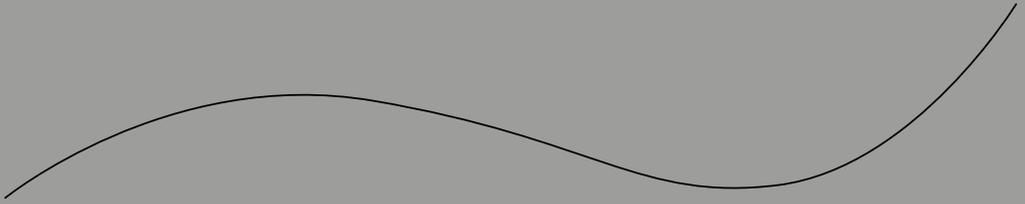
1. Presentación de vinos entrerrianos en el consulado argentino, con bodegas asesoradas por profesionales uruguayos.
2. Participación en el evento gastronómico Cocinarte.
3. Numerosos eventos culturales que se apoyan.
4. Realización del último Comité de la Integración en la ciudad de Colón, con temas vinculados a la salud, a la seguridad, comercio, al turismo, al funcionamiento del puente internacional, entre otros.

Son muchas las cosas que se hacen diariamente, la cantidad de asistencias que brindamos a ciudadanos argentinos y a uruguayos, y de actuaciones. En el último año llevamos unas 900 actuaciones. Estamos lejos de la mera sociabilidad y el turismo dilatado. Nuestra labor es eminentemente cooperativa, conscientes de la importancia de dar respuesta a las exigencias de nuestras poblaciones, en función de mejorar su calidad de vida.

Nuestro trabajo se realiza mancomunadamente con instituciones públicas y privadas de Paysandú, cuyo compromiso demuestra el profundo conocimiento que puede mejorar mucho en base al trabajo conjunto. No tenemos dudas en profundizar la integración para potenciar nuestras posibilidades de desarrollo.



# ANEXO





# PUESTA EN MARCHA COMITÉ TRINACIONAL

**Monte Caseros-Barra Do Quarai-Bella Unión.**

PAYSANDÚ, 12 DE JULIO DE 2019

El mismo día de la realización del seminario, y en la reunión del del Comité para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay/CCRU se tomó conocimiento del acuerdo entre las Cancillería de Argentina, Brasil y Uruguay a fin de viabilizar la puesta en funcionamiento del Comité de Integración tri-nacional Monte Caseros-Barra Do Quarai-Bella Unión.

Esta decisión, cuya rúbrica formal se concretará a la brevedad, pone en marcha un enfoque innovador y ajustado a la realidad, en lo que refiere a los asuntos de la cuenca del Río Uruguay.

Al respecto, el Comité felicitó la iniciativa y destacó que las poblaciones locales se verán beneficiadas al tener un ámbito de consideración relevante con las autoridades nacionales involucradas de los tres países, para expresar sus opiniones, dificultades y propuestas de acción.

Asimismo, manifestó sus expectativas para que el tránsito fluvial entre Monte Caseros y Bella

Unión sea reestablecido a la brevedad, los fines de semana y días feriados.

Se reiteró, además, la importancia estratégica que tendría para toda la zona del "Uruguay Medio", la construcción del puente internacional para unir ambas poblaciones.

El Comité para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay ha expresado claramente que el desarrollo sustentable de la misma necesita del compromiso de los gobiernos nacionales y una entidad de nueva generación que gestione la misma.

Las 17 Intendencias argentinas de Argentina y Uruguay adheridas al CCRU y la Prefeitura de Barra Do Quarai, integrada al CCRU en el día de la fecha refirieron, la decisión de aumentar la densidad institucional sumando progresivamente a las autoridades locales del Alto Uruguay y continuar actuando en función de los acuerdos establecidos.

# NOTAS DE ADHESIÓN Y SALUDO ENVIADAS POR INSTITUTOS ARTIGUISTAS

12 DE JULIO 2019 / PAYSANDÚ



Logotipo usado en el Primer Congreso Regional CFE y Primer Encuentro de estudiantes de la Liga de los Pueblos Libres, Colonia del Sacramento, 22-24/9/2014

*Instituto para la integración regional platense y sudamericana José Artigas*

## COMISIÓN PROMOTORA

Montevideo, 12 de julio de 2019

**Dra. Cecilia Bottino**

**Presidenta Cámara de Representantes**

**República Oriental del Uruguay**

De nuestra mayor consideración:

Saludamos con entusiasmo la realización del Seminario sobre "Situación Actual y Desafíos para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay", que se realizará en Paysandú el día 12 del corriente, y le deseamos el mayor de los éxitos.

La idea de integración para el desarrollo o el desarrollo integrado de una región transfronteriza, como es el caso de la Cuenca del Río Uruguay, muy necesario en la actualidad desde el punto de vista de las estrategias nacionales de todos y cada uno de los países involucrados, supone enfrentar resistencias desde "constructos" ideológicos e institucionales establecidos, que tienen raíces históricas y culturales. En el marco de estas discusiones resulta también muy necesario revisar los conceptos con la intención de descubrir el proceso histórico y cultural que subyace a ellos. Este proceso de revisión histórica contribuye a facilitar el dialogo en la medida que permite comprender mejor el origen de los problemas del presente, e incluso, sin caer en el anacronismo, permite rescatar la vigencia y el valor actual de algunas ideas que habían quedado "soslayadas" en virtud de que, en otros tiempos, el progreso humano fluía por otros canales.

Reiterando el deseo de buen suceso para esta convocatoria, reciba un cordial saludo.



Alberto Umpiérrez  
Vicepresidente  
Instituto Artiguista Oriental

**Dirección Provisoria:** Canelones 1929 ap. 701, CP 11.200, Montevideo, Uruguay

Tel: (+598) 2408 1867

[institutojoseartigas@gmail.com](mailto:institutojoseartigas@gmail.com)





Res. N° 085/14 DIPJER

Paraná, julio de 2019

SEÑORA

Dra. M° Cecilia Bottino Fiuri  
Presidenta Cámara de Representantes  
República Oriental del Uruguay

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con motivo de la invitación que me enviara para el Seminario de Frontera Situación actual y desafíos para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay que tendrá lugar el viernes 12 de julio de 2019 en las instalaciones de la Sede de CARU en la ciudad de Paysandú.

Del programa de actividades gentilmente enviado se infiere la importancia de los temas a tratar, así como la relevancia de las representaciones que asistirán. Sin embargo, por compromisos contraídos se hace imposible nuestra concurrencia.

Manifestamos nuestra firme adhesión a las acciones que favorecen el desarrollo de la región en un marco de integración de los pueblos, con la convicción de que los principios filosóficos, humanísticos, económicos y políticos de ese enorme caudillo rioplatense que fue José Artigas, mantienen extraordinaria vigencia y marcan una dirección clara en el camino de la unidad.

Deseando una jornada fructífera, lo saludo cordialmente.

Dra. Sara Liponezky de Amavet  
Presidenta

Sra. Presidenta de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay

Dra. Cecilia Bottino

En nombre del instituto federal José Gervasio Artigas de la ciudad de Córdoba, República Argentina, tengo el honor de elevar el saludo y la adhesión a las autoridades y participantes del Seminario sobre "Situación Actual y Desafíos Para El Desarrollo de La Cuenca del Río Uruguay", que se realizará en Paysandú el día 12 del corriente.

Las temáticas que se discutirán en dicho seminario reactualizan y proyectan hacia el futuro los esfuerzos integradores de gobiernos y pueblos del litoral fluvial ya presentes en el ideario artiguista del siglo XIX.

Este instituto federal José Gervasio Artigas, de Córdoba, junto a nuestras entidades hermanas de Santiago del Estero, Santa Fe, Paraná y Montevideo bregamos por el rescate histórico de la figura del primer caudillo rioplatense, sus proyectos de Independencia, Democracia, República y Unidad Confederada.

Auguramos que el Seminario inscribirá sus conclusiones en un rumbo artiguista de fraternidad y desarrollo de nuestros pueblos.

Atentamente.

Luis Moyano.

Presidente del Instituto Federal José Gervasio Artigas Córdoba, República Argentina.

SEÑORA  
Dra. M<sup>o</sup> Cecilia Bottino Fiuri  
Presidenta Cámara de Representantes  
República Oriental del Uruguay

De mi mayor consideración:

En mi carácter de Presidente del Instituto Artiguista de Santa Fe tengo el agrado de dirigirme a Ud. con motivo de la invitación que nos enviara para participar del Seminario de Frontera Situación actual y desafíos para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay que tendrá lugar el viernes 12 de julio de 2019 en las instalaciones de la Sede de CARU en la ciudad de Paysandú.

Manifestamos desde ya nuestra firme adhesión a las acciones que favorecen el desarrollo de la región en un marco de integración de los pueblos, habida cuenta el antecedente histórico invaluable que estableció La Liga de Pueblos Libres, bajo el protectorado del caudillo rioplatense José Artigas. Este antecedente, de una vigencia histórica monumental, nos está mostrando el camino que nuestros pueblos indefectiblemente habrán de seguir: unirse para enfrentar los nuevos desafíos que nos presenta el mundo, hoy globalizado.

Surge del programa de actividades que nos enviara la importancia de los temas que se tratarán, así como la relevancia de las representaciones que asistirán. Sin bien se nos hace imposible asistir, dejamos expresa constancia de nuestra más amplia adhesión a los puntos nodales de esta convocatoria y nuestra voluntad de quedar a disposición para difundir las conclusiones a las que allí se arrije.

Deseando el mejor de los éxitos para esta convocatoria, la saludo cordialmente.

Julio César Rondina  
Presidente  
Instituto Artiguista de Santa Fe

# CUENCA DEL RÍO URUGUAY

- Áreas de Interacción Fronteriza**
  - 1- Carmelo - Tago, 2- Foz de Urúguay - Gualeguaychú
  - 3- Paysandú - Colón, 4- Salto - Concordia
  - 5- Trópico Proceloso (zona caudal - zona en obras - boca caudal)
- Rutas**
  - Ciudades**
  - Puntos Populares**
  - Aeropuertos**
  - Sitios de valor Ambiental**
  - Áreas protegidas**
  - Playas**
  - Complejos Turísticos**
  - Puertos Comerciales**
  - Puertos Deportivos**
  - Puertos Interfluviales**



1. Concordia



2. Población Trópico Proceloso, Concordia



3. Las Cañas, Foz de Urúguay



4. Población Colón - Paysandú



5. Recreos Salto - Uruguay



6. Población Concepción del Uruguay



7. Recreos y Logros Salto Grande



8. Población AP de Las Trinitas, Concordia



# SEMINARIO SITUACIÓN Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY

PAYSANDÚ, 12 DE JULIO 2019



Autoridades naciones, internacionales y participantes del seminario de Paysandú. *Daniel Bentancur, Vicente Bogo, José Luis Genta, Marcos Follonier*



*Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa*



*Lilián Galan, Guillermo Caraballo, Cecilia Bottino, Rodolfo Nin Novoa*



Adhesión de Barra Do Quarai/Brasil al Comité para el Desarrollo del río Cuareim en presencia de todos los presidentes pro Témporte del CCRU. *José Lauritto, Guillermo Caraballo, Omar Lafluf, Carlos Schepens, Óscar Terzaghi, Daniel Bentancur, Iad Choli*



*Carlos Faggetti, Gastón Silberman, Gabriel Rodríguez*

# SEMINARIO FRONTERAS CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MONTEVIDEO, 5 DE AGOSTO 2019



*Javier Vidal, Daniel Bentancur, Nahuel Oddone, Luis Alberto Oliveros*



*Lilián Galán, Manuela Mutti, Tabaré Viera*



*Óscar Terzaghi, Rodolfo Nin Novoa, Luis Gallo, Daniel Caggiani*



*Óscar Terzaghi, Rodolfo Nin Novoa, Luis Gallo, Daniel Caggiani, Rodrigo Arim*



*Diputado Daniel Caggiani, Rector de Udelar Rodrigo Arim*



*Nahuel Oddone, Luis Alberto Oliveros*

*Créditos fotos: Departamento de Fotografía del Parlamento del Uruguay*

*IMPRESO EN IMPRENTA DE COMISIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO.*

*PROHIBIDA SU VENTA. DISTRIBUCIÓN GRATUITA. SETIEMBRE 2019.*

