



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS OBSERVATORIO DE DEFENSA INVESTIGACIÓN 2019

Se autoriza la reproducción o transmisión, parcial o total, en cualquier forma y medio, **mencionando la fuente**.

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta presentación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

Responsable de la publicación: Gral. Mario Moreira

ISBN: 978-9974-8642-4-5

Centro de Altos Estudios Nacionales
Víctor Haedo 2020 – C.P. 11.600
Telefax: (598) 2401 8944 – 2401 8385 - 2408

E – mail: calen@mdn.gub.uy

<http://www.calen.edu.uy>

Montevideo – República Oriental del Uruguay

ÍNDICE

1	PRÓLOGO.....	5
2	INTRODUCCIÓN.....	7
3	FACTOR POLÍTICO.....	9
3.1	Introducción.....	9
3.2	Concepto de Fronteras e integridad territorial, desde el punto de vista del Derecho Internacional 11	
3.3	Regiones de frontera dinámica: entre el conflicto y la cooperación.....	13
3.4	Políticas Internacionales sobre el uso de tierra y su distribución en la frontera.....	17
3.5	FAO (Organización de las NNUU para la Agricultura y la Alimentación).....	18
3.6	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.....	21
3.7	Objetivos para el Desarrollo Sustentable de la ONU.....	23
3.8	Reunión especializada en Agricultura Familiar (REAF - MERCOSUR).....	24
3.9	Experiencia de otros países con marcos normativos o estratégicos vinculados a procesos similares al Instituto Nacional de Colonización en los países limítrofes.....	26
3.9.1	Argentina	26
	Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias (DNT y UA).....	26
3.9.2	Brasil	27
	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).....	27
3.10	Leyes que protegen la extranjerización de la tierra en zonas de frontera.....	30
3.10.1	Panorama general MERCOSUR	30
3.11	Procesos de extranjerización.....	31
3.11.1	Paraguay	31
3.11.2	Brasil	32
3.11.3	Argentina	32
3.12	Normativas de extranjerización en tierras de frontera.....	33
3.12.1	Paraguay	33
3.12.2	Argentina	36
3.12.3	Brasil	39
3.13	Migraciones y Colonización.....	44
3.13.1	Definiciones	44
3.13.2	Colonización Marco Jurídico	46
3.13.3	Coyuntura Internacional	47
3.13.4	Plan de Reasentamiento para Familias de Origen Sirio en Uruguay (PRFOSU) 49	
3.13.5	Migración, Refugio y Sociedad Uruguaya	52
3.14	Conclusiones.....	58
4	FACTOR MILITAR.....	61
	Tema de investigación “Definición del Concepto de Integridad Territorial”.....	61
4.1	Definición.....	61
4.2	Amenazas a la integridad territorial.....	63
4.2.1	Ocupación Militar	63
4.2.2	Extranjerización de la tierra	64
4.2.3	Ocupación de la tierra	65
4.2.4	Israel, colonización, seguridad y defensa	65
5	FACTOR PSICOSOCIAL.....	69
5.1	MARCO TEORICO.....	69
5.2	LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL.....	71
5.2.1	Seguridad y Defensa	71
6	FACTOR CIENTÍFICO TECNOLÓGICO ASOCIADO AL FACTOR MILITAR.....	87
7	FACTOR ECONÓMICO.....	91

8	CONCLUSIONES	99
9	BIBLIOGRAFÍA	101

1 PRÓLOGO

Estimados Conciudadanos:

- Este año 2020 nos ha modificado nuestra existencia cotidiana, la pandemia mundial generada por la aparición y fulminante diseminación del virus COVID19, es quizás la mayor transformación que hemos experimentado después de las dos grandes guerras.
- Sus consecuencias sanitarias, económicas y políticas, son todavía impredecibles, si los expertos nos indicaban que estábamos en un mundo VICA, (Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo), antes de la pandemia, hoy no se animan a hacer pronósticos ni siquiera de corto plazo.
- Pero aún en este difícil contexto nacional e internacional, el C.A.L.E.N., ha continuado trabajando, educando e investigando, a favor no ya de una presencialidad plena en sus aulas, sino adecuándose y adaptándose a las nuevas tecnologías para en base a la integración de ambas modalidades, continuar desarrollando su misión.
- Es así que tenemos la enorme satisfacción de presentar la tercera publicación anual del Observatorio de Defensa, que se desarrolló en el marco del Centro de Estudios Estratégicos de nuestra Institución.
- La temática que hoy nos convoca es el análisis de una posible aplicación del Artículo 1º de la Ley Marco de Defensa donde las fronteras fueron analizadas desde la óptica de integración de actividades civiles y militares, como elemento de comprensión de una política de Defensa Nacional.
- Se partió de una construcción teórica del concepto de integridad territorial, asociado al “Espacio”, identificado como zona fronteriza en la Ley 19.677, aportando nuevos elementos para la construcción de indicadores de permeabilidad de fronteras, desarrollado en el año 2018.
- Para llevar adelante este desafío, se contó con el invaluable aporte de otras instituciones líderes en la temática, como el Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Geográfico Militar.

- Como Dirección General, nos resta solo agradecer el valioso aporte del Director del Observatorio, General Magíster Mario Moreira, su cuerpo de docentes y en particular al núcleo de ciudadanos alumnos del curso de Seguridad y Defensa del C.AL.E.N, ya que esta publicación es una realidad gracias a su dedicación y deseo de un buen servir a la sociedad que integramos.

La Dirección General.

2 INTRODUCCIÓN

La propuesta del Observatorio de Defensa que funciona en el Centro de Altos Estudios Nacionales de la República Oriental del Uruguay (C.A.L.E.N.), se basa en un trabajo académico, el cual es asociado a una metodología innovadora en investigación en Defensa en la República Oriental del Uruguay.

Esta metodología se basa en los siguientes pilares:

- La conformación de una comunidad de investigadores en seguridad y defensa, con la publicación de artículos digitales y un libro anual que reúne las investigaciones. Es en este contexto que se trabaja dependiendo y mancomunadamente con el Centro de Estudios Estratégicos del C.A.L.E.N.
- La difusión de la cultura de seguridad y defensa, en un curso presencial, asociado al nivel de extensión académica del Instituto y al público de posgrado de la Maestría en Estrategia Nacional. Este curso, que integra anualmente la oferta curricular del C.A.L.E.N., ejecuta el trabajo de investigación y permite la selección de miembros para la comunidad de investigadores.
- El taller de defensa para jóvenes, dirigido a alumnos que finalizan del segundo ciclo de enseñanza media del país y que inician la formación de grado, donde se los introduce en la temática y discuten los resultados del Observatorio de Defensa. De esta forma se asume el liderazgo educativo en materia de seguridad y defensa a nivel nacional.
- La difusión de la cultura de seguridad y defensa, a través del desarrollo de cursos a distancia, para países integrantes de la Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa.

Esta propuesta así conformada permite ir consolidando una comunidad de investigadores, cuyo principal aporte, es desarrollar indicadores que permitan observar académicamente a la Seguridad y la Defensa Nacional en el contexto amplio de la Seguridad. Concurrentemente se van difundiendo los resultados en todos los niveles de Educación Media Bachillerato (segundo ciclo de la Educación en nuestro país) y el nivel Terciario de Grado y Posgrado (Ley 18.437, 2018).

En el año 2019 la temática analizada se basó en la aplicación del Artículo 1º. de la Ley Marco de Defensa Nacional, donde las fronteras fueron analizadas desde la óptica de

integración de actividades civiles y militares, interactuando el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Geográfico Militar e investigadores y alumnos del Curso de Seguridad y Defensa que se brinda en el Centro de Altos Estudios Nacionales.

Se partió de una construcción teórica del concepto de integridad territorial asociado al espacio de fronteras identificado como zona fronteriza en la Ley 19.677, se le adicionó investigación de ejemplos a nivel internacional y finalmente se construyó por superposición de capas digitales trabajando con un Sistema de Información Geográfica.

Este aporte es un correctivo al indicador de permeabilidad de fronteras desarrollado en el observatorio en el año 2018, si tomamos que las tierras del INC ubicadas en la zona fronteriza, contribuyen al control del estado en esa zona.

Para esta importante tarea se contó con la orientación y el apoyo de los siguientes profesionales del Instituto Nacional de Colonización:

- Sociólogo Martín Toledo
- Ingeniero Agrónomo Juan Pablo Perrachón
- Ingeniero Agrónomo Martín Arrillaga.

En esta fase de la investigación participaron en enlace con la Dirección del C.A.L.E.N. el Sr. Sub. Secretario del M.D.N. Ing. Agr. Andrés Barterreche y el Director de Formación Militar Maestro Ignacio Caggiani.

Se realizó una sesión a modo de entrevista grupal, entre alumnos y el Ing. Agr. Ernesto Agazzi, quién presentara un proyecto de Ley sobre extranjerización de la tierra en el Parlamento Nacional en su calidad de Senador.

La segunda parte del Observatorio consolida la serie de datos sobre presupuesto del Área Programática Defensa Nacional, que se está construyendo desde la primera publicación en el año 2017. De esta forma surge la tercera serie de datos comparados, a ser proyectados en la investigación del año 2020, consolidando informes sobre un presupuesto plurianual, como indica la norma en nuestro país.

3 FACTOR POLÍTICO

Análisis de la Política de Colonización, desde el punto de vista del Factor Político asociado a las Relaciones Internacionales. Comparación con políticas de población de fronteras.

Investigadores:

- Sra. Morelia Acosta (Estudiante de RR.II.)
- Dr. Leandro Claramunt
- Sr. Rubén Agüero (Estudiante de RR.II.)
- (Tit Europeo) Dir. de Seguridad. Eduardo Barros Moreno
- Lic. en RR. II. Jorge Fabián García
- Psic. Rolando Arbesún
- Dra. Carla Amicone
- TTe. Cnel. Raúl Ferreirda
- Sr. Diego Delgado (Docente)
- Dr. (Vet.) Sergio Texeira de Mello

Tutores: (Magistrando) Lic. RR. II. Diego D'Elía Parente y Lic. Nadia Almeida

3.1 Introducción

El trabajo que se presenta a continuación consta de dos partes claramente delimitadas, como resultado lógico de la metodología de trabajo presentada de antemano al grupo, en el Centro de Altos Estudios Nacionales y forma parte del tema principal del Observatorio 2019: Políticas de Colonización en la República Oriental del Uruguay y su posible implicancia con la Defensa Nacional.

Por un lado, se plantearon 4 ejes temáticos vinculados al Análisis de la Política de Colonización, desde el punto de vista del Factor Político asociado a las Relaciones Internacionales, estos son:

A) Concepto de Fronteras e integridad territorial, desde el punto de vista del Derecho Internacional, donde se entendió necesario continuar la investigación desarrollada en el

Observatorio de Defensa del año 2018¹ sobre el tema. Y el empleo de las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay en la custodia de la franja fronteriza.

B) Políticas internacionales sobre el uso de tierra y su distribución en la frontera.

C) Experiencias de otros países, sus marcos normativos y sus estrategias.

D) Migraciones y Colonización, en particular la experiencia de la familia siria instalada en Salto en tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Colonización.

Por el otro, el propio texto que presenta los proyectos de investigación a realizarse por el Observatorio en el año 2019 establece dos preguntas orientadoras para llevar a cabo la investigación:

- 1) *La incorporación de Tierras en el Instituto Nacional de Colonización, ¿contribuye al concepto de integridad territorial y la protección de los recursos estratégicos desde el punto de vista de la Defensa Nacional?*
- 2) *¿Qué acciones serían necesarias desarrollar en las colonias fronterizas para vincular su accionar a la Seguridad y la Defensa?*

Entonces, en la primer parte del trabajo se desarrollan los cuatro ejes temáticos mencionados en el segundo párrafo, con definiciones, marcos legales nacionales e internacionales, se mencionan instituciones en américa y el mundo que tienen relación con la temática, para terminar finalmente, con el análisis de la política del Instituto Nacional de Colonización y en particular, la instalación de la familia siria en el departamento de Salto como parte de un plan en nuestro país para atender refugiados.

La segunda parte, consiste en determinar los puntos de contacto de las distintas áreas de trabajo y su interacción, tengamos en cuenta que la frontera se pretende estudiar desde; su integridad territorial (asociada a las relaciones internacionales), su población y; la posible incidencia del Instituto Nacional de Colonización.

De esta manera, una primera aproximación nos permite afirmar que de los tres grandes enfoques planteados tenemos un punto de coincidencia u objeto de estudio, que es: *El rol de Instituto Nacional de Colonización en la adjudicación de tierras contemplando las*

¹ D'Elia D y Donomari F, 2018. Centro de Altos Estudios Nacionales.

posibles olas migratorias y la conveniencia o no de hacerlo en las zonas de frontera, como estrategia de seguridad y defensa.

Las experiencia nacional, con especial énfasis en el caso de la familia siria radicada en Salto y el estudio de los países limítrofes con la extranjerización de la tierra, nos permitirán sobre el final del trabajo arribar a conclusiones que nos ayuden a entender la necesidad de estudiar la problemática asociada a los fenómenos migratorios en nuestro país.

3.2 Concepto de Fronteras e integridad territorial, desde el punto de vista del Derecho Internacional

Definir las fronteras desde el punto de vista del Derecho Internacional, utilizando el material del Observatorio 2018.

En base al Derecho internacional en el Artículo 1.II., de la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933) se instaura la definición de Estado, así como sus derechos y obligaciones. El Art. 1 establece cuatro criterios característicos del Estado, que han sido reconocidos como una afirmación certera en el Derecho internacional consuetudinario (razón por la que pesar de ser un tratado regional, la Convención ha recibido una adhesión general desde el punto de vista doctrinal):

“El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:

I. Población permanente.

II. Territorio determinado.

III. Gobierno.

IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.”

A su vez, el Artículo 9 contiene otra referencia al territorio, en cuanto a que "la jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes".

Partiendo de la distinción realizada por Lucius Caflisch entre fronteras y límites, exploraremos los principales rasgos de estos conceptos en el derecho internacional contemporáneo así como el rol protagónico que tiene el acuerdo en su establecimiento y modificación.

La función de la frontera es, en consecuencia, separar los espacios que constituyen el territorio de un Estado y están sometidos a su jurisdicción, del territorio de otro Estado.

El límite en tanto, tiene la función de separar espacios marítimos. El establecimiento de límites marítimos se relaciona pues con la separación de ámbitos espaciales de jurisdicción estatal.

No obstante estas diferencias, frontera y límite tienen rasgos en común.

En primer lugar, toda determinación de una frontera o de un límite así como la decisión de demandar su revisión es de naturaleza política e implica un balance de los distintos intereses en presencia.

En segundo lugar, en ambos casos el acuerdo de los Estados tiene un rol preponderante en su establecimiento. Así lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia, llegando a admitir incluso la posibilidad de un acuerdo tácito que produzca tal efecto.

Finalmente, otro rasgo común a las fronteras y a los límites es que éstos deben ser estables y permanentes.

La consideración de estabilidad tiene un lugar claro en el derecho internacional. Así, el principio del *uti possidetis iuris*², de aplicación universal, indicaba que las fronteras de los nuevos Estados heredan los límites administrativos establecidos por el colonizador.

La territorialidad es producto de distintos fenómenos (Bradshaw y Linares, 1999; Carrión, 2013; Perrier, 2013; Ramírez, 2009). Haesbert (2013) sostiene que existen dos lógicas de territorialización: una zonal, referida a un continuo espacial; y otra reticular, característica del proceso de globalización.

(...)Las fronteras vienen experimentando una serie de transformaciones en términos de su configuración socio espacial, su rol en los flujos y dinámicas de movilidad de bienes, servicios y personas (Anderson, 2001; Bradshaw y Linares, 1999). También han adquirido

² El *uti possidetis iuris* (locución procedente del latín que significa ‘como poseéis de acuerdo al derecho, así poseeréis’) es un principio legal de acción; su aplicación en el Derecho Privado consiste en el dominio que ejerce un propietario sobre el inmueble o cosa objeto de su derecho, y en el Derecho Internacional Público, la de los Estados sobre los territorios que geográfica e históricamente les pertenecen.

mayor importancia en el funcionamiento de los principales mercados ilegales del país, al tiempo que estos últimos han incidido en las dinámicas fronterizas en términos económicos, sociales, culturales (Van Schendel, 2005). (...)

3.3 Regiones de frontera dinámica: entre el conflicto y la cooperación

El concepto de frontera ha sido abordado desde diferentes perspectivas disciplinares. En la tradición clásica de estudios sobre relaciones internacionales, fundamentada en concepciones jurídicas y geopolíticas, ha dominado la identificación de frontera con línea demarcatoria o límite entre territorios y soberanías estatales.

Así concebida, la frontera se constituye en objetivo principal de las políticas de seguridad y defensa, y un cuerpo voluminoso de literatura sobre relaciones internacionales ha tenido por tema principal los conflictos originados en la transgresión de las fronteras.

Una conceptualización diferente es la que ofrece el enfoque geohistórico que fuera elaborado en la Escuela de los Annales, particularmente con los estudios de Fernand Braudel sobre civilizaciones caracterizadas por rasgos de fuerte permanencia en el tiempo y en relación dialéctica con espacios geográficos (Braudel 1970).

En una vertiente más reciente, los abordajes desde los estudios sobre medio ambiente, conservando la conexión con la geografía, introducen la dimensión de los equilibrios ecológicos entre recursos naturales y economía como un nuevo eje para examinar la configuración de regiones (González de Molina 1993).

El enfoque de las identidades culturales propone un abordaje distinto de las fronteras sobre la base de aportes desde las disciplinas de estudios culturales, la antropología, la historia, la sociología. (Le Goff 1974).

Finalmente, desde la economía se han propuesto otros conceptos de frontera. Con la afirmación de las escuelas de pensamiento económico neoliberal y la discusión sobre la superación del Estado-Nación, surgió una nueva aproximación a la frontera. El escenario de un mundo sin fronteras, en el cual un conjunto de Estados regionales sustituirá al Estado-Nación como resultado de la disolución de los cimientos económicos en que éste se

sustentaba, era concebido como el resultado lógico de la consolidación de la economía global.

Las fronteras regionales suplantarían a las fronteras nacionales y la alternativa futura sería la formación de estados regionales. (Ohmae). En una dirección diferente Paul Krugman propone un abordaje desde la geografía económica con métodos comparativos para identificar regiones y problemas pero califica como completamente inútil excluir las naciones del análisis de la economía internacional y por consiguiente afirma la vigencia de las fronteras económicas nacionales (Krugman 1991).

Aunque el enfoque geopolítico de la frontera tuvo muchos defensores en centros de análisis estratégico y estudios militares de Brasil, posee poco poder de descripción de la frontera uruguayo-brasilera.

En cambio, el enfoque geohistórico resulta relevante en la identificación de ciertas constantes geográficas que han tenido peso en la conformación social regional tales como el carácter del relieve y del suelo, en relación con la economía ganadera, y las cuencas de ríos y lagunas, como vías de comunicación del comercio, la pesca y el tránsito.

La perspectiva de la identidad aporta al análisis de la cultura regional su perfil propio. El concepto de fronteras económicas contribuye al análisis de procesos de transición económica originados en cambios de políticas tal como lo ilustra el caso de la frontera uruguayo-brasileña con la adopción de políticas proteccionistas en Brasil. Finalmente, la historia regional integra aportes conceptuales de otras ciencias sociales para el análisis de la región.

En este sentido reviste gran valor la elaboración propuesta por el historiador Joseph LeRoy Love sobre los conceptos de región, regionalismo y regionalización.

Love define la región como una unidad que está integralmente relacionada con una unidad mayor e interdependiente con las otras regiones que integran también esta última; tiene un tamaño geográfico y una localización definidos; puede contener un conjunto de subregiones; genera una serie de lealtades de parte de sus habitantes; teóricamente, esas lealtades están subordinadas a la lealtad a la unidad mayor, por ejemplo, el Estado nacional.

A su vez, el autor, define el regionalismo como un comportamiento político caracterizado, por un lado, por la aceptación de la existencia de una unidad política mayor y, por la otra, "por la búsqueda de favoritismo y autonomía en las decisiones de la unidad mayor en las políticas económicas y sociales, aun corriendo el riesgo de poner en jaque la legitimidad del régimen político imperante. Por lo tanto, el énfasis no recae sobre las peculiaridades regionales per se (por ejemplo, el folclor, vestimenta y lenguaje), sino sobre aquellos factores que pueden demostrarse que afectan las relaciones políticas, económicas y sociales de la región con otras regiones y con la unidad gubernamental mayor, generalmente el Estado-Nación" (Love 1993: 4-5).

La regionalización, entendida como el proceso de definición de regiones, en los estudios históricos, sigue parámetros divergentes de los de la geografía, y se apoya en el uso del análisis diacrónico y en el estudio del desenvolvimiento de las regiones a través del tiempo o el estudio comparado de regiones en dos países a lo largo del tiempo.

Love distingue cuatro tipos diferentes de análisis regional en América Latina: 1) La región per se o el tradicional enfoque del área problema, entendiendo la región como un área autocontenida con poca o ninguna consideración de las influencias externas sobre la región o de su influencia sobre otras regiones o sobre la unidad mayor a la que pertenece; 2) La región como una variante de un problema, por ejemplo, los estudios de James Parsons sobre colonización cafetera y configuración regional en Antioquia, Colombia; 3) La región como un componente dinámico del todo. A su vez, esta categoría reconoce tres subtipos.

En primer lugar, el todo analizado en términos de competencia o diferencias entre regiones. En este caso los historiadores ven las diferencias regionales como un aspecto principal, incluso determinante, del desarrollo histórico.

En segundo lugar, los conflictos regionales tratados desde la lógica interna de una región dada con un análisis de la dinámica subregional: un ejemplo de este abordaje es el propio estudio de Love sobre Río Grande do Sul en el período 1882-1930.

En tercer lugar, la región considerada desde el análisis centro-periferia. Mientras el segundo tipo supone por lo menos un grado de autonomía mínimo para cada región, el tercero usa un esquema dicotómico de dominación y subordinación. En el caso de Brasil, un exponente de este enfoque es André Gunder Franck, quien ubica a San Pablo como una metrópolis (o centro) y al Nordeste como uno de sus satélites (periferia). En un contexto

internacional, sin embargo, ve a Sao Paulo como un satélite del mundo capitalista desarrollado cuyo centro es Nueva York.

Es claro que muchos procesos complejos ocurren en las articulaciones entre regiones y Estados a medida que el Estado-Nación se desarrolla como ente político viable. El enfoque regional ofrece perspectivas especiales sobre las relaciones entre el desarrollo social y económico y la integración de poblaciones dispersas en un sistema político nacional. En la formación de bloques de integración esas articulaciones entre regiones y Estados pueden adquirir una incidencia considerable en los avances o los retrocesos de ese proceso.

En su análisis sobre el regionalismo brasileño Love equipara las regiones políticas con los Estados que componen la nación. Esto es especialmente válido para el Sur, la región donde el poder político se concentró desde el comienzo de la República en 1889. Minas Gerais, Sao Paulo y Rio Grande do Sul, constituyeron "regiones" políticas en las que sus líderes operaron autónomamente de 1889 a 1930 y no buscaron en forma consistente alianzas con fuerzas políticas de Estados contiguos. Los gobiernos estatales de Brasil actuaron como centros de poder regional. Ellos asumieron responsabilidad en la toma de decisiones en las áreas de los servicios económicos y sociales antes de que el Gobierno federal estuviera dispuesto o en capacidad de asumir estas responsabilidades.

En el desarrollo de procesos de integración las regiones de frontera adquieren un rol específico tanto en situaciones donde una historia previa de intercambios diversos permite un nuevo potencial, como en los casos en que un proceso de integración valoriza una frontera antes despoblada o inerte. Para el análisis de este problema resulta útil la tipología elaborada por Machado de Oliveira que diferencia entre fronteras muertas, fronteras peligrosas, fronteras vivas y fronteras burocráticas (Machado de Oliveira 2005). Su caracterización de la frontera viva, que toma en cuenta la existencia de una densidad de población importante, de flujos continuos de intercambio de productos, y de informaciones, relaciones y códigos propios en las relaciones sociales, resulta apropiada para el caso de la frontera uruguayo-brasileña.

En el proceso de construcción de la Unión Europea y en América Latina algunas regiones de frontera han tenido un rol activo tanto en el fortalecimiento de la integración como en el surgimiento de conflictos que han puesto en riesgo no sólo la integración sino las relaciones mismas entre Estados miembros de un bloque regional. Un ejemplo de ello para el

caso de la Unión Europea es la frontera en la antigua Yugoslavia y, para América Latina, el caso de la frontera colombo-venezolana.

La literatura sobre estudios fronterizos utiliza el concepto de fronteras dinámicas: se trata de áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones establecidas en torno al eje limítrofe, movimientos migratorios de carácter laboral y asimetrías de peso diverso. En esas regiones, el movimiento de personas es constante en una y otra dirección. Las relaciones comerciales, las empresas conjuntas, las vías de comunicación, una cultura compartida, son otros tantos factores de interacción entre las comunidades fronterizas con gran potencial para el desarrollo de la integración. Cuando a ese contexto se suma la acción de las entidades de gobierno local o regional, esas potencialidades se incrementan. En el continente americano se registran algunos ejemplos que reúnen varias de esas características: son los casos de las fronteras entre México y Estados Unidos, entre Colombia y Ecuador, entre Colombia y Venezuela, entre Chile y Argentina.

En el actual cambiante rol del Estado y de las relaciones internacionales en el marco del sistema político mundial, las fronteras parecieran cobrar más significado en el sentido político e ideológico, particularmente dentro de las condiciones impuestas por la economía global. La función tradicional de la frontera, como muro o barrera, pierde paulatinamente su vigencia ante el proceso de globalización. Así, las recién emergentes funciones de las fronteras muestran, en apariencia, tener tendencias contradictorias. Por una parte, las fronteras se hacen más permeables ante la intensificación de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional, observándose una tendencia hacia un mundo sin fronteras. Por otro lado, en algunas regiones, se evidencia una creciente fragmentación del territorio, es decir, el surgimiento de nuevos Estados.

3.4 Políticas Internacionales sobre el uso de tierra y su distribución en la frontera.

Para dar comienzo a este apartado, estableceremos las Organizaciones Internacionales y programas existentes en materia de políticas internacionales en cuanto al uso de la tierra, herramientas indispensables para lograr Seguridad Alimentaria. Dentro de las que analizaremos y expondremos a continuación se encuentran; la FAO (Organización de las

Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el programa FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), la REAF (Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur), y los Objetivos para el Desarrollo Sustentable de la ONU.

En un principio, cabe exponer algunas definiciones de lo que se entiende por “Seguridad Alimentaria”.

Según la FAO: *“La seguridad alimentaria, se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”*. Otra manera de definirla sería; la capacidad de proveer a todo ser humano de la alimentación básica y saludable, independientemente del crecimiento del consumo y de las fluctuaciones económicas.

De acuerdo a estas definiciones entonces la seguridad alimentaria está determinada por cuatro factores fundamentales:

- Disponibilidad física de los alimentos
- Acceso a los alimentos, garantizado por políticas destinadas a Seguridad Alimentaria
- Uso de los alimentos
- Estabilidad del acceso a los alimentos

3.5 FAO (Organización de las NNUU para la Agricultura y la Alimentación).

La FAO se creó en 1945, es una organización supranacional que posee como compromiso principal, erradicar el hambre. Actúa como foro neutral en donde los países desarrollados, en conjunto con los en vía de desarrollo, negocian distintos acuerdos destinados a mejorar las actividades agroindustriales, con el fin de mejorar así la calidad de vida.

Su accionar es relevante en materia de seguridad alimentaria, dado que en el momento en que los Estados miembros aprueban sus resoluciones, convenciones y acuerdos relativos a la agricultura y la alimentación se ven obligados a acatarlas. Creando así políticas públicas y compromisos que fomenten el mejoramiento de la actividad agroindustrial y la calidad de vida de las poblaciones, principalmente de las familias que dependen del medio rural.

En palabras del primer director de la FAO Lord John Boyd: *“Nuestro objetivo es que cada hombre, mujer y niño tenga los alimentos que necesita para gozar de verdadera salud”*.

Podemos expresar concretamente entonces los objetivos de la FAO de la siguiente manera:

- Ofrecer información a individuos y organismos internacionales, nacionales y países miembros compartiendo diversos conocimientos en materia de agricultura, pesca, ganadería, economía, etc.
- Contribuir en la elaboración de políticas nacionales agrícolas.
- Funcionar como foro de debate y encuentro entre los países miembros.
- Administrar y movilizar los recursos monetarios proporcionados de manera que puedan llevarse a cabo una buena gestión y el cumplimiento de los proyectos.

En 1945 luego de dos conflagraciones mundiales un tercio de la población sufría hambre y malnutrición, tras la creación de la FAO el número de personas hambrientas se logró reducir a 1 de cada 9 personas en el mundo. Logrando así *“(…) transformar la comida en un derecho de todos”* (José Graziano Da Silva - actual Director de la FAO).

Son numerosos los logros obtenidos desde la creación de la organización; en materia de políticas internacionales y organismos que promuevan y faciliten la seguridad alimentaria.

Entre estos logros se encuentra el **“Tratado sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura”**. El mismo fue ratificado en 2001 por 135 países, tras extensas negociaciones diplomáticas de la FAO.

El tratado promueve un sistema multilateral, bajo el cual los países que lo ratifican se comprometen a que su diversidad genética y la información asociada acerca de los cultivos depositados en sus bancos de germoplasma, estarán disponibles para todos, habilitando así el acceso a 64 de los cultivos más importantes, los cuales representan el 80% del consumo mundial, y facilitando así la investigación, la innovación y el intercambio en materia de fitogenética.

El artículo 17 del Tratado Internacional establece que:

“Partes Contratantes cooperarán en la elaboración y fortalecimiento de un sistema mundial de información para facilitar el intercambio de datos, basado en los sistemas de

información existentes, sobre asuntos científicos, técnicos y ecológicos relativos a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.”

Otro de los logros obtenidos por la organización en materia de seguridad alimentaria, fue la creación del **“Comité de Seguridad Alimentaria Mundial” (CSA)**.

Dicho Comité es el principal foro para el diálogo sobre seguridad alimentaria y nutrición. En 2009, fue reestructurado como plataforma multisectorial internacional e intergubernamental abierta e inclusiva, entre la sociedad y el sector privado.

El CSA, celebra su sesión plenaria anual en la FAO, e informa a la Asamblea General de las Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y de la Conferencia de la FAO. A través de sus reuniones el CSA formula recomendaciones y políticas en materia de seguridad alimentaria. Las mismas están respaldadas por investigaciones apoyadas por la FAO, el FIDA, el PMA (Programa Mundial de Alimentos) y representantes del grupo asesor del CSA.

En 2007-2008 se produjo un repentino aumento de los precios en alimentos, lo cual representó una amenaza a la seguridad alimentaria, presentándose así la necesidad de encontrar una herramienta que sirviese para reducir la volatilidad de precios.

Así nació en 2011, el **“Sistema Mundial de Información y Alerta” (SMIA)**.

Tal sistema se creó como una plataforma interinstitucional para promover la transparencia en los mercados mundiales de alimentos, y crear respuestas políticas ante las alzas repentinas de precios.

El SMIA realiza informes de manera periódica en base a las condiciones de los cultivos de manera de poder alertar de forma temprana las crisis alimentarias posibles a nivel nacional y/o regional.

La gestión en conjunto de SMIA con la FAO y el PMA a través de la examinación de la tierra y los cultivos, así como el seguimiento de los precios en alimentos a nivel nacional, facilita y fortalece la información generada en materia de Seguridad Alimentaria.

Y por último cabe mencionar las **“Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, las pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”**.

Dichas directrices, nacen en el seno del CSA, en un periodo extraordinario celebrado en Mayo de 2012.

Sus objetivos son fomentar el respeto de los derechos de tenencia y acceso equitativo de la tierra, ya sea que se trate de una tenencia pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal.

Los principales objetivos de las directrices son la Seguridad Alimentaria para todos y la realización del derecho a una alimentación adecuada en un contexto de Seguridad Alimentaria Nacional.

Las directrices, constituyen además el marco que los Estados emplean para crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades.

Su aplicación ha sido promovida en distintos foros, como lo son el G20, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río+20, la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otros.

3.6 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

El FIDA es un organismo especializado de Naciones Unidas que funciona como institución financiera, financiando proyectos que buscan erradicar la pobreza, el hambre y las migraciones en las zonas rurales de los países en desarrollo. Surge en 1977, resultado de la Conferencia Mundial sobre Alimentación, y como respuesta a las sequías y hambrunas que en años precedentes afectaron África y Asia.

El mismo elabora y financia programas y proyectos, a través de préstamos con bajos intereses y donaciones, orientados a las necesidades y problemas que identifican a la población rural de bajos recursos.

Los proyectos financiados por la organización acotan la brecha entre las comunidades rurales pobres y los servicios financieros, los mercados, la tecnología, las tierras productivas y otros recursos.

En 1999 el FIDA decidió apoyar la institucionalización de las políticas de desarrollo rural y reducción de la pobreza, haciendo así una contribución a los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR. En 2012 el programa se traslada al CLAEH.

Dentro de los objetivos del programa FIDA-MERCOSUR se encuentran:

- *Estimular la cooperación Sur-Sur. Consolidando las políticas diferenciadas en materia de agricultura familiar, fortalecer la participación de las organizaciones sociales de la agricultura familiar mediante la construcción de capacidades en sus dirigentes.*
- *Cooperar con las organizaciones de base y los agricultores y agricultoras familiares para que conozcan y hagan uso de los instrumentos de las políticas públicas en materia agrícola.*

En Uruguay, el FIDA coopero para financiar varios proyectos, entre ellos:

El **“Proyecto Uruguay Rural”**, el cual tuvo un enfoque nacional y buscó eliminar las causas que generan la pobreza rural, a través del aumento del ingreso y la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre. Su duración fue en el período 2000 - 2011. Con un costo total de 24.5 millones de dólares, de los cuales 14 millones fueron financiados por el FIDA.

Y el **“Proyecto Piloto de Inclusión Rural”**, el cual tuvo como objetivo proporcionar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca herramientas para la implementación de políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural. Dichas herramientas incluyen nuevos mecanismo de participación y nuevos servicio que mejoren las condiciones y calidad de vida de las poblaciones rurales pobres. Su duración fue en el período 2014 - 2019. Con un costo total de 5.84 millones de dólares, de los cuales 4 millones fueron financiados por el FIDA.

En datos a Febrero de 2019, existen en Uruguay en base al Registro de la Producción Familiar Agropecuaria:

- 22.187 unidades de producción familiar
- 38.092 son productores
- 56.000 familias integran las unidades productivas
- 26.440 son mujeres y 8.231 son jóvenes

La Asamblea General de las Naciones Unidas, declaró el decenio 2019-2028 como el Decenio de la Agricultura Familiar. Y bajo este marco, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Desarrollo y en conjunto con la FAO, el FIDA y el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) elaboraron una serie de propuestas y actividades para convocar a las instituciones y organizaciones vinculadas a la agricultura familiar a generar un espacio de cooperación, trabajo e intercambio que articulen cambios para el sector.

3.7 Objetivos para el Desarrollo Sustentable de la ONU

El 25 de Septiembre de 2015 los Estados miembros de la Asamblea General de la ONU acordaron una Agenda para el Desarrollo Sostenible, los denominados ODS (Objetivos para el Desarrollo Sostenible).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción que tiene como cometido - entre otros- la erradicación de la pobreza, el acceso a la justicia, lograr la igualdad de género, promover el crecimiento económico sostenido, más y mejor acceso a una educación de calidad, etc.

En palabras de los Estados partícipes expresadas en el texto de la resolución:

“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.

17 son los objetivos para el Desarrollo Sostenible que apunta la Agenda, uno de ellos es *“Hambre Cero”*.

Para llevar a cabo este objetivo, se propone una adecuada gestión del sector agrícola y alimenticio, actor fundamental para la eliminación del hambre y la generación de ingresos decentes. Otro aspecto fundamental, son las inversiones, necesarias para mejorar la capacidad productiva y los sistemas de producción alimentaria.

El sector agrícola es el que provee los medios de vida a al menos el 40% de la población mundial actual. Y se estima que el 80% de los alimentos que son consumidos en los países en vía de desarrollo provienen de este sector.

El objetivo “*Hambre Cero*” también apunta a al cuidado de la biodiversidad: “(...) Un mejor uso de la biodiversidad agrícola puede contribuir a dietas más nutritivas, mejorar formas de vida en las comunidades agrícolas y ayudar a que los sistemas agrícolas sean más resistentes y sostenibles.” (ODS Seguridad Alimentaria - Objetivo “Hambre Cero”- ONU)

En 2015 se estimó que 795 millones de personas estaban en situación hambre y malnutrición, se estima que para el 2050 el número ascienda a 2000 millones de personas. Para rebatir esta situación la ONU propone: invertir unos 267.000 millones más al año, en las zonas rurales y urbanas, y protección social.

3.8 Reunión especializada en Agricultura Familiar (REAF - MERCOSUR)

La REAF es el espacio en el marco del MERCOSUR donde confluyen productores, familiares, organizaciones e instituciones de la región, que poseen un objetivo en común; generar políticas públicas regionales orientadas a la agricultura familiar, promoviendo los valores del cooperativismo y el asociativismo para la promoción del desarrollo socioeconómico, cultural, ambiental e institucional, así como la equidad de género en el ámbito agrícola.

Las consideraciones y propuestas de la REAF sobre políticas públicas requieren la aprobación del Grupo Mercado Común y del Consejo del Mercado Común. Una vez que son ratificadas por éstos, se convierten en instrumentos normativos que orientan las decisiones de los Estados miembros del bloque.

La principal instancia de discusión de la REAF es su Sesión Plenaria Regional, llevada a cabo dos veces al año, en el país que posee la presidencia pro tempore del bloque (la cual se alterna cada seis meses). Como una instancia previa se generan encuentros nacionales, en los que se discuten las pautas y temas que serán luego llevados a la plenaria regional.

La REAF además posee cinco Grupos Temáticos actualmente; a)políticas territoriales, acceso a la tierra y reforma agraria, b)facilitación del comercio, c)equidad de género,

d)gestión de riesgos y cambio climático, e)juventud rural. Además de un Grupo Técnico encargado de discutir los Sistemas Nacionales de Registros de la Agricultura Familiar.

El Grupo Temático sobre el Acceso a la tierra y la reforma Agraria fue el responsable de la creación de la Red de Instituciones Nacionales Responsables de las Políticas Territoriales, la cual es la encargada del estudio de los marcos jurídicos nacionales, y los instrumentos de políticas territoriales, la investigación sobre la concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra, y la realización de eventos temáticos que abordan las temáticas anteriormente mencionadas.

La extranjerización de la tierra es la temática que juega un papel más relevante para nuestro trabajo.

En el marco de la REAF, se han realizado investigaciones basadas en identificar a los individuos y las empresas extranjeras que pretenden adquirir tierras nacionales, la localización de estas tierras, por qué y la inversión pretendida.

La temática sobre la extranjerización de la tierra se ve directamente ligada a la gobernanza de la tierra, sobre la cual existen las “Directrices Voluntarias para una Gestión Responsable de la Posesión de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional” (DVGT) las cuales como mencionamos más arriba fueron aprobadas en 2012 por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria y contó con apoyo directo de la REAF.

Actualmente la REAF, está comprometida con la consolidación y fortalecimiento de las DVGT en el ámbito regional del MERCOSUR. Mejorando su difusión, y fortaleciendo los sistemas de monitoreo regional de las tierras extranjerizadas.

Podemos afirmar entonces que es de suma importancia la participación en estos organismos y acuerdos orientados a lograr y mantener la Seguridad Alimentaria, como factor fundamental de la Seguridad Nacional.

Los programas de algunas de ellas no solo aseguran el cuidado y preservación del medioambiente sino que además apuntan a crear marcos jurídicos, políticas territoriales y sistemas de monitoreo sobre las tierras que se encuentran extranjerizadas.

Asegurar, a través del compromiso de los países, la implementación de normativas a nivel internacional dirigidas a la preservación de los recursos y la distribución equitativa de los beneficios podría ser el camino hacia una generación “Hambre Cero” y una progresiva mejora en la calidad de vida de las poblaciones rurales.

Así como la implementación de directrices sobre el uso y gobernanza de las tierras, es una herramienta que contribuye a preservar la soberanía alimentaria, es además de utilidad como estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, fundamentalmente sobre las zonas fronterizas.

Como recomendación, se podrían lograr mejores acuerdos a nivel regional, que unifiquen las reglamentaciones en cuanto a la preservación de los recursos y fundamentalmente acuerdos de cooperación en cuanto al monitoreo de las tierras fronterizas extranjerizadas, de manera de fortalecer la seguridad nacional y evitar la permeabilidad a través de las tierras productivas, así como la pérdida de soberanía alimentaria.

3.9 Experiencia de otros países con marcos normativos o estratégicos vinculados a procesos similares al Instituto Nacional de Colonización en los países limítrofes.

3.9.1 Argentina

Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias (DNT y UA)

No existe a nivel país (Argentina) una Institución a nivel nacional que centralice el tema de la colonización y de adjudicación de tierras, por lo que el tema permanece supeditado al marco normativo de cada Provincia. Ello marca una diferencia con los organismos encargados del tema en nuestro país y en Brasil, donde sí existen Institutos Nacionales de Colonización.

La DNT y UA busca promover el arraigo rural, estimular el desarrollo económico-social de los pequeños productores, facilitar el acceso a la tierra y potenciar la productividad. Se constituye en el nexo entre las comunidades rurales y los distintos niveles de gobierno para garantizar el acceso a la tierra.

Una de sus competencias centrales es entender en el tema de la planificación y uso de las tierras rurales y participar en las actuaciones emergentes de la Ley N°26.737, aprobatoria

del Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; tarea que comparte con el Ministerio de Justicia.

De esa forma, se encarga de que las comunidades rurales tengan herramientas para crecer y desarrollarse, al tiempo que promueve políticas públicas para fortalecer el arraigo rural y el desarrollo de las comunidades locales.

Una de sus actividades centrales es la de implementar y ejecutar el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (ProntAR). Se busca, así, reducir la precariedad en la ocupación y tenencia de las tierras que afecta a un gran número de productores, lo que implica la formación del acceso a la tierra, inversiones en infraestructura y vivienda y lograr la sustentabilidad social y ambiental.

Este Programa plantea un trabajo en conjunto con los gobiernos provinciales y municipales, a través de Convenios Marco entre las Provincias y el Ministerio de Agroindustria. De esa manera se benefician pequeños productores, asociaciones civiles, cooperativas agropecuarias y comunidades de pueblos originarios.

Con respecto a la **Ley N° 26.737** se asesora al Consejo Interministerial de Tierras Rurales en lo que refiere a determinar el límite de posesión para un titular extranjero (la superficie equivalente a las 1000 hectáreas en la zona “núcleo”) para el resto del país.

Durante el año 2017, se establece la cooperación entre la DNT y UA y el INC de Uruguay con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas en planificación territorial rural, situación en la que el organismo uruguayo capacitó en ámbitos como marco normativo, procesos de planificación de la colonización y selección de colonos.

Finalmente, cabe agregar que la aspiración para el futuro es institucionalizar el Plan de Desarrollo de Colonias en conjunto con Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, al tiempo que ampliar la cobertura del ProntAR hasta 16 Provincias.

3.9.2 Brasil

Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)

El INCRA es una autoridad del gobierno federal de la administración pública de Brasil, creada por el Decreto N°1.110 del 9 de Julio de 1970. Entre sus funciones principales, está la de realizar la reforma agraria en el país, mantener un registro nacional de inmuebles rurales y administrar las tierras públicas de la Unión

Inicialmente ligado a la Casa Civil de la Presidencia de la República de Brasil su cometido fue la implementación de proyectos de colonización en la Región Norte de Brasil,

en especial de la Amazonía, con énfasis especial en la reforma agraria. Con la intensificación de los conflictos y las primeras ocupaciones de campesinos de tierras oficiales, que originaron los Movimientos de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), el gobierno se enfrenta a una polarización en la lucha por la tierra en el Brasil

Con el retorno del proceso democrático en el país, se plasma la idea en 1985 de un Plan Nacional de Reforma Agraria cuyo objetivo era destinar 43 millones de hectáreas para el asentamiento de 1.4 millones de familias, en un plazo de cuatro años. La fuerte oposición de los terratenientes y los grupos ruralistas y la fuerte tensión ideológica en el seno de la propuesta, provoca que solo 82.689 familias se asentaron en poco más de 4.5 millones de hectáreas.

El nivel de enfrentamiento político con concepciones ideológicas opuestas en el tema de la reforma agraria, provoca el colapso del INCRA y su disolución en 1987. No es hasta 1989 que se recrea el instituto que ahora pasa a depender del Ministerio de Agricultura. (Sistema Nacional de Catastro Rural, SNCR, 2019)

Mientras tanto, el MST aumenta su presencia en las ocupaciones y asentamientos de las tierras rurales, en pos de una nueva etapa en su lucha por el logro de la reforma agraria. Ese clima de tensión estalla en 1996 cuando se producen dos masacres de trabajadores rurales que aspiraban a ocupar tierras en los estados de Rondonia y Pará; la fuerte condena internacional de ese hecho, provoca que el gobierno de Fernando Henrique Cardozo creara un nuevo ministerio extraordinario para encargarse del asunto de las tierras (Decreto-Ley 1889 del 29 de Abril de 1996). Es también en ese año que se realiza el primer censo nacional de asentamientos de reforma agraria.

Desde el año 2000 hasta el 2016, el INCRA fuera parte de distintos organismo de la administración pública del país; es así que mediante decretos-ley, el instituto se vincula con el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario, la Casa Civil de la Presidencia de la República, y finalmente, en 2019, del Ministerio de Agricultura Ganadería y Abastecimiento.

Actualmente, la situación del INCRA a lo largo del año 2019 ha sufrido varios cambios de conducción y estrategia funcional en la administración Bolsonaro. Según un artículo que aparece en “Brasil de Fato” de Febrero de 2019, el nuevo presidente del instituto, el general Jesús Correa, pretende como objetivo quitar importancia a la influencia del MST y considera ilegal cualquier ocupación de tierras en territorio brasilero. Además, el INCRA se atribuye las funciones de demarcación de las tierras indígenas, de acuerdo a la Medida Provisoria 870 de Enero de 2019 que transfiere al Ministerio de Agricultura una competencia que antes detentaba la Fundación Nacional del Indio.

En otro artículo de los periodistas Camargos y Magalhaes en “Reporter Brasil” de Marzo de 2019, da cuenta de que entre Enero y Febrero de este año, no se ha creado ningún asentamiento en el país y se declara la “suspensión de la reforma agraria”. Esa suspensión, avalada por el Memorando Circular N°01/2019, habilita al INCRA a cancelar desapropiaciones de tierras, ya consideradas improductivas, y que estaban destinadas a la reforma agraria. Ahora se devolverían a sus antiguos dueños.

Por otro lado, las manifestaciones de la comunidad política de Brasil respecto al tema de la reforma agraria, se plasma en otro artículo de “Brasil de Fato” fechado el 4 de Setiembre de 2019, en el que se da cuenta de la intención de los diputados federales de proponer realizar una auditoría pública con las autoridades del INCRA, para retomar el tema, especialmente en los estados de Tocantins, Rio Grande do Sul y Minas Gerais.

Mientras, desde el INCRA mismo, se pretende trasladar responsabilidades originales de los movimientos sociales en áreas colectivas, para convalidarlas a personas, estancieros y otros particulares que se verían beneficiados con la otorgación de títulos individuales. Esto, según un artículo de “The Intercept Brasil” del 4 de Octubre de 2019.

Finalmente, uno de los últimos acontecimientos relacionados al INCRA que da cuenta del permanente cambio en sus objetivos y estrategia funcional, sale a la luz en un artículo de “Open Democracy” fechado el 9 de Octubre de 2019. Allí, se constata que el presidente Bolsonaro destituye al presidente del INCRA, general Jesús Correa, debido a presiones del grupo ruralista que impulsó la legalización de tierras despejadas en la Amazonia. El tema se inscribe en los acontecimientos de los incendios en esa zona que despertaron serias críticas a nivel internacional y doméstico.

Según el mismo artículo, existen hoy en Brasil 800.000 propiedades rurales sin títulos de propiedad definitivos, y el objetivo del gobierno sería emitir 750.000 escrituras de propiedad en 2019 como medida provisional. Es de destacar que de esa forma se afectarían tierras ya ocupadas por comunidades indígenas que se verían obligadas a desplazarse de las mismas, mientras se refuerzan las actividades de minería y agroindustria alentadas hoy por el INCRA.

Los organismos encargados de los procesos de colonización y adjudicación de tierras a las unidades agropecuarias de Argentina, Brasil y Uruguay, evidencian un gradiente que recorre desde la dispersión de la estructura federal argentina, pasando por la centralidad uruguaya, hasta la inclusión del término “reforma agraria” en el caso brasilero.

Las particularidades del tema de la tierra en cada uno de los tres países suponen que apenas existan contactos institucionales entre los organismos encargados de esta temática.

Una recomendación posible consistiría en la necesidad de unificar procesos y experiencias conjuntas, para consolidar la acción coordinada entre los tres organismos que refieren a la colonización y tenencia de la tierra.

3.10 Leyes que protegen la extranjerización de la tierra en zonas de frontera.

3.10.1 Panorama general MERCOSUR

En un estudio realizado por la FAO en noviembre de 2011 (“Dinámicas en el mercado de tierras en países del Mercosur y Chile, una mirada analítica-crítica”) surgen ideas fuerzas interesantes acerca el tema de la apropiación, concentración y extranjerización de la tierras a gran escala. En este trabajo se constata que en los países del Cono Sur hubo una fuerte concentración de la tierra en el periodo 2008-09, y una extranjerización en los tramos más grandes de superficie, con “una proporción importante de esta extranjerización que ha tenido lugar en áreas fronterizas, lo que ha atraído la atención de actores como las FF.AA y grupos políticos, que no habían estado directamente relacionados con temas como tierras agrícolas, medio ambiente o derechos de habitantes indígenas” (FAO,2011,p4).

Los distintos autores que participan en el estudio de la FAO, argumentan que es necesario tomar en cuenta el modelo de desarrollo imperante en la región, como una variable estructural, a la hora de explicar los fenómenos de concentración y extranjerización de la tierra (Gómez, 2011, p11). La base del fenómeno de concentración reside en el modelo de economías abiertas y de la agricultura directamente vinculada a amplios mercados externos, que suponen llegar a ellos con volúmenes grandes y precios competitivos.

Los tipos de inversiones son variados: capitales del sector agrícola de empresas nacionales y extranjeras, capitales convergentes con ese mismo sector, aquellos capitales no tradicionales del agro, Estados ricos en capital y pobres en recursos naturales, fondos de inversión, empresas mineras y de petróleo, etc.

En el análisis por país, es apreciable que en Argentina se combinan tierra, capital y recursos humanos mediante el arrendamiento y la propiedad, en un “pool” que provoca que un número reducido de empresas controlen gran porcentaje de la actividad agropecuaria. Las estrategias de empresas como “El Tejar” y “ADP” se inicia con la compra de una extensión de tierra donde se establece la base de operaciones de la empresa y se concentra la maquinaria, se trabajan las tierras propias y se arriendan las tierras circundantes.

De esta forma, se permite disminuir el capital invertido en tierras al tiempo que se asegura el control de una superficie propia de tierra, y se da el caso de que estancieros del litoral oeste, que tienen mejores tierras para la agricultura y ganadería, las cedan en arrendamiento a inversores que traen un paquete tecnológico nuevo en el país; a su vez arriendan tierras ganaderas de menor precio en la región noroeste para trasladar sus ganados. Este modelo “pool” ha sido llevado a Uruguay, en el caso de tierras dedicadas a agricultura de *secano* (soja, trigo, maíz, sorgo, girasol, etc.)

En Paraguay por su parte, es donde existe mayor concentración y extranjerización de tierras, lo que puede conducir al control de recursos naturales como la reserva amazónica, recursos de agua dulce, minerales, etc.

Respecto al marco legal en la región, se aprecia un gradiente de legislaciones y reglamentos que van desde limitaciones explícitas y estrictas al tamaño que puedan tener las propiedades y a la nacionalidad de los propietarios, hasta situaciones de inexistencia normativa. Cabe destacar además, que existen políticas e incentivos económicos para fomentar actividades productivas que “significan una transformación de recursos públicos a terceros” (Gómez, 2011, p12). Como ejemplos, políticas de forestación en Uruguay, o cultivos ligados a energías renovables como caña de azúcar en Brasil.

Como sea, todos estos procesos de concentración y extranjerización de tierras, aunque no producen disminución de la producción nacional, modifican los mecanismos de acceso a los alimentos, disminuye la producción para autoconsumo de productores pequeños, se modifican los asentamientos humanos, los encadenamientos productivos y de consumo y los mercados de trabajo.

3.11 Procesos de extranjerización

3.11.1 Paraguay

Los procesos de extranjerización se alentaron por parte de los gobiernos desde 1870. Entre 1970 y 1980 el gobierno fomento a empresas agrarias capitalistas brasileras y uruguayas, europeas y japonesas, que se dedicaron a producir soja, y, en menor medida, trigo y maíz. Ello provocó un desmonte masivo y la aplicación intensiva de insumos químicos para fertilización y control de plagas.

Es así, que en 2008 la producción de soja, maíz y trigo en los predios más grandes, está en manos de extranjeros, que poseen el 64% del cultivo de soja en el país; son

principalmente brasileños asentados en los departamentos con frontera con ese país, mientras, los productores locales dominan la producción ganadera.

Actualmente, no existen grandes latifundios en venta que interesen a los inversores extranjeros; ello provoca que surjan intermediarios cuya tarea es comprar pequeñas o medianas propiedades hasta completar grandes predios, en especial esta modalidad se da entre paraguayos y brasileros que trabajan en contacto. De esta forma, en algunos casos los pobladores campesinos son expulsados de sus tierras.

En Paraguay la intervención estratégica la asienta la embajada brasileña en el país, mediante un seguimiento de las inversiones de empresarios brasileros y brindando asesoramiento técnico en manejo agrícola y ganadero por parte de entidades estatales brasileñas.

Debido a ello se han producido conflictos crecientes y ello determinó que el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), en el año 2008 pusiera en vigencia la cláusula de la ley del Estatuto Agrario, por el cual se excluye el acceso a las tierras administradas por el INDERT a los extranjeros.

3.11.2 Brasil

El gigante brasileño avanza sobre tierras de países vecinos: en Paraguay y Bolivia con la soja, y en Uruguay con los cultivos de arroz.

Brasil es ahora un objetivo de inversiones de los Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales que buscan garantizar abastecimiento de alimentos y energía.

Existen tres tipos de intereses extranjeros: a)- flujo de “farmers” estadounidenses, b)- “land grabbing” con China para la producción de soja, y c)-Argentina introduce “pools” para producir soja.

3.11.3 Argentina

No existe en el país una ley nacional que limite propiedad extranjera de la tierra, salvo para la adjudicación de tierras fiscales en zonas de seguridad de frontera a ciudadanos del país limítrofe a la zona de adjudicación. Debido a ellos hubo aumento notorio de compra de grandes propiedades por parte de inversores internacionales (ej.: hermanos Benetton).

Actualmente existen propuestas para limitar la propiedad de la tierra a extranjeros en las provincias de Santa Fe, Corrientes y Chubut (hasta la publicación de este trabajo de la FAO no se había aprobado la “Ley de Tierras” del 22 de Diciembre de 2011).

Si existen reglamentaciones sobre tierras fiscales en las provincias de Río Negro y San Luis.

En Argentina (como también en Brasil), las negociaciones se dan entre los gobiernos regionales, incluso municipales, y los gobiernos extranjeros o instituciones o empresas que los representan.

Debido a todo esto, tanto Argentina como Brasil son considerados por la FAO como casos típicos de “Land Grabbing” en la región. Existe cierto pesimismo respecto a la posibilidad de frenar los procesos de concentración y extranjerización de tierras en la región del Mercosur.

En primer lugar, porque los gobiernos tienen políticas de desarrollo de algunos subsectores (forestal, biocombustibles, minería, etc.), que tienen como efecto la concentración y extranjerización de las tierras.

Además, aunque haya leyes para frenar estos procesos en conjunto, no es fácil hacerlos cumplir debido a las debilidades institucionales o por las maneras de evitar el cumplimiento de ciertas disposiciones legales.

3.12 Normativas de extranjerización en tierras de frontera

3.12.1 Paraguay

El caso de Paraguay refleja cómo el proceso de concentración/extranjerización, que muchas veces van juntas, afecta el acceso a la tierra de grupos con agricultura familiar campesina.

La extranjerización se inició en las últimas décadas del S.XIX y se extendió durante toda la primera mitad del S.XX. Es en 1870, luego de la guerra de la Triple Alianza donde comienza el proceso de creación del gran latifundio, en especial por parte de extranjeros, y la característica es que fueron explotaciones de *enclave* con casi ninguna conexión con la economía nacional, y con la utilización de mano de obra campesina e indígena en condiciones semiserviles.

En la primera mitad del siglo pasado se continúa con los latifundios extranjeros en la frontera con Brasil y Argentina (madera y yerba mate, respectivamente). Entre 1954 y 1989 hay un intento de modernizar la estructura agraria, e ingresan agricultores extranjeros alemanes, japoneses y menonitas, al igual que brasileños que se asientan en las zonas de frontera con Brasil. Se aprecia un cambio desde la modalidad de enclave hacia una extranjerización de empresas agrarias capitalistas.

Antecedentes legales

Existen en Paraguay dos cuerpos normativos que reglamentan el acceso a la tierra por parte de extranjeros:

A) Ley N°2531 de 2004.

Modifica el Estatuto Agrario; se exige que los propietarios de tierras destinadas a programas de reforma agraria o colonización, sean nacidos en el país. Consistió en una forma de impedir el acceso a extranjeros nacionalizados (en especial brasileños), y su implementación provocó conflictos importantes a nivel social.

”Se consideran beneficiarios de esta Ley, a los efectos de la adjudicación de tierras por parte del Organismo de Aplicación, aquellas personas que cumplan con los siguientes requisitos: Para los asentamientos agrícolas:

a) Tener ciudadanía paraguaya natural sin distinción de sexo, mayoría de edad, acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta.

b) Dedicarse directa y habitualmente a la agricultura, como actividad económica principal.

c) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por el Instituto de Bienestar Rural; y

d) No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Organismo de Aplicación

B) Ley N°2532 de 2005

Determina la Zona de Seguridad Fronteriza, delimitada a 50 kilómetros, y que en la práctica no ha surtido efectos.

“Artículo 1°. Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.

Artículo 2°. Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales.”

Actualmente, las colonias campesinas que en 1970 se habían instalado en las zonas fronterizas comenzaron un proceso de descomposición socio-económico, de endeudamiento, venta de lotes y vieron el avance de empresas medianas y grandes gestionadas por

extranjeros. Ello afecta a los estratos productivos campesinos que pierden importancia relativa, en un contexto de globalización y centros hegemónicos mundiales.

Esas medianas y grandes empresas agrarias están impulsadas por empresarios extranjeros (un 14% en 1991 se convierte en 24% a fines de 2008). Esto se da especialmente en regiones fronterizas con Brasil, en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú.

En la frontera con Argentina, el departamento de Itapúa ha experimentado un notorio incremento de extranjerización de la tierra, y en el departamento de Alto Paraguay, frontera con Brasil y Bolivia, la extranjerización se ha incrementado de 6% a 34% entre 1991 y 2008, en especial en el sector ganadería.

Respecto a la estrategia de inserción, los grupos empresariales extranjeros combinan y complementan rubros agropecuarios productivos. Por ejemplo: se empieza a producir soja y se realiza el desmote, luego como disminuye la fertilidad del suelo se instalan pasturas artificiales para ganadería, posteriormente se cultiva trigo, para después recurrir al maíz que posibilita también una alternancia con la soja.

Esto se da principalmente en la zona de fronteras con Brasil y Argentina, donde queda demostrada la correlación entre concentración y extranjerización de la tierra, ya que el 50% de los productores de soja son brasileños; además se visualiza la presencia de argentinos, alemanes, españoles y japoneses en explotaciones de 1000 y más hectáreas.

El proceso de extranjerización es la mayor parte de los casos impulsado por inversionistas privados, que operan a través de firmas empresariales creadas con el objetivo de operar en Paraguay. Otra veta importante, se vincula a cadena de agrupaciones lideradas por empresas transnacionales como Bayer, Nestlé, Unilever, etc. Estos grupos compran la tierra de antiguos latifundios, o también, compran la tierra de indígenas y campesinos, incorporando sucesivamente porciones de tierra hasta completar una escala de superficie prevista. Muchas veces existen intermediarios para esas compras, tanto nacionales como brasileñas.

Evidentemente, ello genera creciente exclusión del acceso a la tierra por parte de los productores campesinos, lo que genera conflictos, especialmente en la frontera con Argentina y Brasil. Las organizaciones campesinas demandan acceso a nuevas tierras y la reforma agraria, y como el Estado no contesta sus demandas, ocupan las grandes propiedades.

El Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), una ONG que se encarga del tema, afirma que las empresas extranjeras operan en la modalidad de *enclave* donde el criterio es que gran parte de los beneficios económicos obtenidos son canalizados a los países

donde provienen las empresas, y además, ello impacta sobre el medio ambiente y la salud de los grupos humanos del país. Se habla también, de la pérdida de soberanía alimentaria, debido a la exclusión de la agricultura familiar campesina generada por el proceso de concentración y extranjerización de la tierra.

En su libro “Extranjerización del territorio paraguayo” del año 2009, Marcos Glauser afirma: “El impulso a la expansión de la frontera agrícola brasileña sobre territorio paraguayo se dio en el marco del ‘Tratado de Itaipú’, firmado entre los generales Stroessner y Garrastazu Medici en 1973; y el ‘Tratado de Amistad y Cooperación’ acordado entre Stroessner y Geisel en 1975. Los acuerdos respaldaron las inversiones brasileñas en Paraguay y significaron el control de sectores diversos como la agricultura comercial, ganadería, bancos, casas de cambio, etc.” (Glauser, 2008, p30).

El mismo autor agrega: “Según el Censo Agropecuario Nacional de 2008, el 19.4% del territorio paraguayo está en manos de extranjeros; 4.792.528 hectáreas pertenecen a ciudadanos o empresas brasileñas, y 3.096.600 hectáreas a otras nacionalidades” (Glauser, 2008, p35)

3.12.2 Argentina

En el caso de Argentina, al ser un país federal se establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales en su territorio” (reforma constitucional de 1994).

Si existe la normativa del Código Civil Argentino que tiene carácter general, pero las provincias tienen la prerrogativa de sancionar norma locales, que muchas veces se contraponen con aquel.

En lo que refiere a la normativa sobre la propiedad extranjera, cabe recordar el Decreto 15.385 de 1944 que creaba las “Zonas de Seguridad”, que eran una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima, donde se ejercía control concerniente a la radicación extranjera en zonas fronterizas para resguardar la defensa y la seguridad de esa zona. Así, se declara de “conveniencia nacional” que los bienes ubicados en zonas de seguridad fronteriza pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos.

Entre 1966-1973 se dictó el Decreto Ley 18.575 para integrar y desarrollar estas mismas áreas de seguridad, lo que supuso la creación de 9 “áreas de fronteras”. No es hasta 1987 en que el Decreto 1182/87 supone determinar nuevas jurisdicciones territoriales para estas “áreas de frontera” al tiempo que se redefinen las antiguas zonas de seguridad.

En 1988 la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 modifica el artículo 4 del Decreto Ley de 1944, y privilegia el uso del territorio a ciudadanos argentinos, y establece una franja de 150 kilómetros en la frontera terrestre y de 50 kilómetros en la franja marítima.

Luego de la Reforma Constitucional de 1994, en 1996 se adjudican tierras fiscales en zonas de frontera a nativos argentinos, pero en la práctica se viola esta disposición porque los extranjeros compran tierras en las zonas de seguridad. Uno de los motivos de ello, es que se traslada la competencia desde la Superintendencia de fronteras a la Secretaría de Seguridad Interior, lo que provoca la flexibilización de los controles para compras de tierras por parte de extranjeros en esas zonas de seguridad.

En el año 2011 se aprueba la Ley N°26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales, la llamada “Ley de Tierras”

Allí se establece que esa ley registrará en todo el territorio nacional delimitando el dominio de los extranjeros sobre las tierras, al tiempo que se crea el Registro Nacional de Tierras para habilitar, o no, a extranjeros que pretendan comprar tierras. Para ello se establecen límites de adquisición: 15% del territorio nacional por parte de una misma persona, y se considera titular extranjero a quien posea más del 25% del capital social de una persona jurídica.

Se aclara que en ningún caso se superará el 30% del territorio adquirido a personas de una misma nacionalidad y se establece que un mismo titular extranjero no podrá superar las 1000 hectáreas en la “zona núcleo” (que comprende el norte bonaerense, el sudeste de Córdoba y el sur de Santa Fe).

Finalmente la ley aclara que se prohíbe la titularidad por parte de extranjeros a los inmuebles en zonas de seguridad de fronteras, con las excepciones y procedimientos de la Ley 23554, que declaraba la conveniencia nacional de que bienes en zonas de seguridad pertenecieran a ciudadanos argentinos.

El giro en la temática se estableció en el año 2016 mediante el Decreto 820 donde se modifican las reglas para limitar la titularidad de las tierras rurales por extranjeros que establece la “Ley de Tierras”.

Es así que se actualiza la normativa que limitaba la compra de tierras por parte de extranjeros, se flexibiliza el acceso de inversiones internacionales que ahora sí pueden instalarse en áreas estratégicas en recursos naturales y de seguridad. Además, se facilita la venta de terrenos que incluyen “los cuerpos de agua de envergadura y permanentes, tema que resguardaba la “Ley de Tierras”. (Un ejemplo es el de Joseph Lewis, en la Provincia de Río

Negro que se apropia del Lago Escondido). De esa forma, ya no fue necesario un certificado de habilitación que constata exigencias para comprar tierras rurales que fueran emitidas por el Registro Nacional de Tierras Rurales.

El mismo decreto habilitaba que las adquisiciones por sucesión hereditaria tampoco pasarán por el Registro, como lo establece la Ley 26.737. Es así que la misión del Registro de analizar las composiciones accionarias de las empresas y que en función de ella, denegaba u otorgaba pedidos de compras de tierras, ahora ya no era eficaz; algunas compras se hacían por empresas radicadas en paraísos fiscales.

En un artículo de Claudio Della Croce para Nodal Temas, titulado “Vía libre para la extranjerización de la tierra, bosques y acuíferos argentinos” del 17 de Agosto de 2018, el economista del Centro Latinoamericano de Análisis Estratégico afirma que el decreto 820 flexibiliza la normativa para inversiones internacionales en áreas estratégicas.

La norma fijaba límites a la adquisición de tierras, el 15% del territorio nacional, provincial y de partidos o departamentos provinciales por parte de una misma persona, natural o jurídica. Asimismo, limitaba a 30% la propiedad de personas de una misma nacionalidad, del territorio aplicada al 15 por ciento (el límite por nacionalidad era del 4,5%)

La ley de Tierras establecía la obligación de tramitar previamente el certificado de habilitación antes de la adquisición de tierras por parte de extranjeros. Esta adquisición puede ser merced a la compra del inmueble o bien a la transferencia de las participaciones accionarias a extranjeros en el caso en que el titular del inmueble sea una persona jurídica.

La ley estableció restricciones, pero éstas no fueron retroactivas ni determinaron expropiación alguna: en ese entonces el 6% de las tierras argentinas, unos 16 millones de hectáreas, estaban en manos de extranjeros, Con el decreto se pretende extranjerizar más de 20 millones de hectáreas, extensión similar a la utilizada actualmente para la producción de soja en el país.

Todo ello contraviene las disposiciones de la llamada “Ley de Tierras” de 2011.

En otro artículo compartido entre Maia Jastreblansky y el diario La Nación del 11 de Mayo de 2018, titulado “Quiénes son los dueños de las tierras en Argentina”, se constata que el país tiene 266.711.007 hectáreas de tierras rurales para explotación agropecuaria, ganadera, vitivinícola o minera. Según el Registro Nacional de Tierras Rurales, el 5,57% de ese territorio está en manos de extranjeros (12.520.826 hectáreas). En Setiembre de 2019 se constata que son 13.378.912 hectáreas, de las que casi dos millones están en manos de firmas radicadas en paraísos fiscales (sociedades “off shore”).

Por otro lado, existen 5.900 registros de tierras de los que se desconoce la nacionalidad, y actualmente hay más de 50 distritos que superan los límites de la Ley de Tierras establecida en 2011.

Se detecta además, que las nacionalidades con más tierras en Argentina corresponden a estadounidenses con casi 3 millones de hectáreas, italianos con más de 2 millones y españoles con casi 2 millones.

Inevitablemente, eso provoca conflictos territoriales. Tal es el caso del diferendo que se convirtió en mediático, entre el Grupo Benetton (dueño de 902.000 hectáreas en Chubut) y la protesta mapuche que se agudizó con la muerte de Santiago Maldonado.

3.12.3 Brasil

”La reciente “carrera mundial por la tierra” transformó a América Latina, en general, y a Brasil, en particular, en clara preferencia para realizar negocios con un aumento considerable de inversiones extranjeras en la compra de tierras, inclusive, con la participación de empresas del sector financiero. Incluso, siendo un mercado de baja liquidez, los grandes negocios con tierras no es una novedad en Brasil, y aumentó considerablemente después de 2002, siendo también posible percibir este proceso en el sistema de registro del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). De acuerdo con las investigaciones de campo, la mayoría de las inversiones recientes están relacionadas con la producción de granos (principalmente soya) y de caña de azúcar (producción de azúcar y etanol), pero también con actividades de explotación minera, resultando en el aumento de los precios de la tierra, entre otras consecuencias, en algunas regiones de Brasil. Esta “carrera por la tierra” llevó al Gobierno Federal a restablecer un mecanismo legal para “controlar” esas inversiones extranjeras en tierra” Leite, S. and Sauer, S. (2019)

Antecedentes legales

Lei N° 5.709 de 7 de Outubro de 1971	Ley N° 5.709 de 7 de Octubre de 1971
---	---

<p>Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.</p>	<p>Regula la adquisición de bienes rurales por parte de residentes extranjeros en el país o entidad legal extranjera autorizada para operar en Brasil, y otras disposiciones.</p>
<p>Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.</p> <p>§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.</p> <p>§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida. <u>(Vide Lei nº 8.629, de 1993)</u></p> <p>§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo</p>	<p>Artículo 3 - La adquisición de propiedad rural por parte de personas extranjeras no puede exceder los 50 (cincuenta) módulos de exploración indefinida, en área continua o discontinua.</p> <p>Párrafo 1: en el caso de propiedades con un área de no más de 3 (tres) módulos, la adquisición será gratuita, independientemente de cualquier autorización o licencia, excepto por los requisitos generales determinados por la ley.</p> <p>Párrafo 2: El Poder Ejecutivo emitirá reglas para la adquisición de un área comprendida entre 3 (tres) y 50 (cincuenta) módulos de exploración indefinidos. (Ver Ley No. 8.629 de 1993)</p> <p>Párrafo 3. El Presidente de la República, después de escuchar al Consejo de Seguridad Nacional, puede aumentar el límite establecido en este artículo.</p>

La ley 5.709 del año 1971 es la primera expresión genuina del interés por parte de Brasil en regular la inversión extranjera en tierras, pero aun así, todos los autores coinciden en su difícil aplicación, existiendo falta de controles debido a las dimensiones del país.

Otra crítica frecuente es que la ley y sus reglamentaciones hacen referencia a un porcentaje de tierra comparado con la dimensión de los municipios y en Brasil éstos, tienen dimensiones muy distintas dependiendo si se trata de estados del norte o del sur.

<i>Lei N° 11.952, de 25 de Junho de 2009</i>	<i>Ley N° 11.952, de 25 de junio de 2009</i>
Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n ^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.	Establece la regularización de las ocupaciones de tierras en terrenos ubicados en áreas de la Unión, dentro de la Amazonía Legal; que modifica las Leyes 8.666 del 21 de junio de 1993 y 6.015 del 31 de diciembre de 1973; y dar otro

El mencionado cuerpo normativo estableció en el año 2009, el programa denominado Tierra Legal y se centra en las tierras que se encuentran en el Estado de Amazonas, contemplando la tenencia de tierras en manos de extranjeros que se instalan en zonas fronterizas.

<p align="center">PARECER CGU/AGU N° 01/2008 - RVJ</p>	<p align="center">OPINIÓN CGU / AGU No. 01/2008 – RVJ <i>Aprobado en el año 2010</i></p>
<p>processo n.º 00400.000695/2007-00</p> <p>apensos: 00400.006530/2008-14; 00400.006556/2008-62; 00400.006895/2008-49 e 00400.007307/2008-94</p> <p>interessado: subchefia para assuntos jurídicos da casa civil da presidência da república - saj/pr</p> <p>assunto: aquisição de terras por estrangeiros. revisão do parecer gq-181, de 1998, publicado no diário oficial em 22.01.99, e gq-22, de 1994. recepção do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, à luz da constituição federal de 1988.</p> <p>equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no brasil a empresas estrangeiras.</p> <p>senhor advogado geral da união,</p>	<p>caso no. 00400.000695 / 2007-00</p> <p>unido: 00400.006530 / 2008-14; 00400.006556 / 2008-62; 00400.006895 / 2008-49 y 00400.007307 / 2008-94</p> <p>interesado: subjefe de asuntos jurídicos de la casa civil de la presidencia de la república - saj / pr</p> <p>asunto: adquisición de tierras por parte de extranjeros. revisión de la opinión gq-181, 1998, publicada en el boletín oficial el 22.01.99, y gq-22, 1994.</p> <p>recepción del § 1 del art. 1 de la ley n ° 5.709, de 1971, a la luz de la constitución federal de 1988. igualación de una empresa brasileña cuya mayoría del capital social está en manos de extranjeros no residentes o entidades legales extranjeras no autorizadas para operar en brasil a empresas extranjeras.</p> <p>sr. abogado general de la unión</p>

Aparentemente este instrumento legal, es una recomendación efectuada por la Abogacía General de la Unión (organismo de defensa de los derechos humanos en Brasil) y fue promulgado el 23 de Agosto del año 2010 en el Diario Oficial.

Da una nueva interpretación en materia de adquisición de tierras por parte de extranjeros y dispuso en síntesis, que las empresas brasileras que tengan la mayoría de su capital social en manos de personas físicas o jurídicas extranjeras tendrán intervenidas o fiscalizadas sus operaciones.

Esta decisión de valor estratégico trajo consigo la revitalización en la aplicación de la normativa protectora, la compra de tierras debe registrarse en libros especiales y debe existir una comunicación trimestral al Ministerio de Desarrollo Agrario de los cambios efectuados en la tenencia de la tierra cuando intervienen personas físicas o jurídicas extranjeras.

Recientemente, distintos actores sociales y políticos dan cuenta de movimientos importantes para forzar una modificación de ésta normativa en virtud de las fuertes negociaciones llevadas a cabo entre Brasil y China para permitir el ingreso de capitales importantes, interesados en explotar la industria de los alimentos.

Es evidente la concentración y extranjerización de la tierra en los países de la región, especialmente en el caso de nuestros vecinos Brasil y Argentina, donde es visible el fenómeno real de “Land Grabbing”.

Las razones varían desde una menor regulación normativa acerca de la propiedad de la tierra, o una mayor flexibilidad respecto a la presencia de extranjeros en zonas de seguridad de Argentina, Brasil y Uruguay, hasta las características del sistema económico imperante hoy en esos tres países.

La recomendación para evitar este fenómeno de concentración y extranjerización, consistiría en implementar una legislación a nivel de integración regional y en carácter de política de Estado de cada uno de los tres países, para de esa forma proteger las zonas de tierras fronterizas de posibles delitos transnacionales y una herramienta para la seguridad y defensa de la región.

3.13 Migraciones y Colonización

Al día de hoy Uruguay está recibiendo una fuerte llegada de inmigrantes lo cual ha provocado diversas reacciones en los diferentes actores de la sociedad uruguaya. Ante este escenario se nos plantea como eje de estudio la posibilidad de reasentar futuros inmigrantes o refugiados en la franja fronteriza a través de un programa estandarizado con una sólida acción interinstitucional teniendo como base al Instituto Nacional de Colonización. Es la intención de esta sección, sentar bases para un futuro estudio que tenga como objeto analizar la viabilidad de dicho programa.

3.13.1 Definiciones

Comenzaremos este apartado por definir que es un migrante, según la Organización Internacional para las Migraciones un migrante es:

“...cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.” (ONU, 2019)

En la última década el fenómeno migratorio mundial se ha impuesto en la agenda internacional a razón de la presencia de grandes volúmenes de migrantes desplazados ante el establecimiento de distintos hechos que originan el fenómeno, encontrándose entre los principales: los conflictos bélicos, las inestabilidades económicas y políticas, y en esta última década la aparición de la migración ambiental provocada por la influencia del cambio climático. Uruguay ha ingresado sin lugar a dudas como un importante y atrayente destino migratorio para ciertos países de Latinoamérica.

Una característica importante que también debemos definir es la condición en la que estos migrantes ingresan al país, siendo este el refugio. Encontramos la definición de este instituto en lo que es la Convención sobre el Estatuto del Refugiado que se adoptó en Ginebra, Suiza 28 de julio 1951. Según esta convención en el artículo 1° se nos deja en claro cuáles son las pautas que se deben de reunir para reconocerse la condición de refugiado:

“...persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. “ (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art 1 (A) (2), 1951 - Protocolo de 1967)

Según la ACNUR “...los refugiados son personas que huyen de conflictos armados, violencia o persecución y se ven por ello obligadas a cruzar la frontera de su país para buscar seguridad.” (ACNUR, 2019)

Al momento de realizar nuestro análisis y poder llevarlo a una aplicación práctica del mismo debemos de establecer bien en qué condición ha de ingresar esa persona a nuestro territorio. Esto se debe al trato normativo en el cual quedará enmarcado esa persona. En relación a lo anteriormente expresado la ACNUR explica que:

“...a diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno. Para los gobiernos esta distinción es importante. Los países tratan a los migrantes de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración. En el caso de los refugiados, los países los tratan aplicando normas sobre el asilo y la protección de los refugiados, que están definidas tanto en su legislación nacional, como en el derecho internacional.” (Edwards, 2016)

A nivel internacional Uruguay es parte la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo de 1967. En el ámbito normativo nacional en el año 2006 la Ley 18.076 establece el Derecho al Refugio y a los Refugiados. Por esta misma ley, en su artículo 23 se da creación a la Comisión de Refugiados (CORE), quién será la encargada de determinar la condición jurídica de refugiado funcionando la misma dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En último lugar definiremos colonización como se puede encontrar en el primer artículo de la ley N° 11.029: “conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el

aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.

3.13.2 Colonización Marco Jurídico

En nuestro País el organismo a cargo es Instituto Nacional de Colonización que nace en 1948 con la Ley N° 11.029 (Instituto Nacional de Colonización. Creación. Colonización de Tierras) que lo establece como un ente autónomo. Para poder establecer la viabilidad de futuros proyectos que tengan por objetivo facilitar el acceso a la tierra de nuevas corrientes migratorias, debemos analizar el marco normativo en el que se enmarca el proceso de colonización en Uruguay y encontrar que parte de esa normativa atiende la posibilidad de acceso a la tierra para colonos extranjeros.

Comenzaremos por lo tanto por el artículo 7 en el cuál se mencionan los distintos tipos de colonización atendiendo a diversos criterios de clasificación. Encontramos así que una de estas clasificaciones alude justamente a la nacionalidad de los colonos teniendo las siguientes posibilidades:

“A) Autóctona, cuando se haga con elementos nativos o extranjeros con más de tres años de residencia en el país.

B) Alóctona, cuando se realice con núcleos de colonos procedentes del exterior y especializados en alguna actividad agrícola o agroindustrial.

C) Mixta, cuando el número de inmigrantes no sobrepase al de los nativos o residentes que integren las colonias.”

Por lo que queda expresamente clara la posibilidad de que colonos extranjeros pueden acceder a tierras administradas por el INC debiendo cumplir para el caso Alóctona la especialización mencionada o en el caso de la mixta mantener la relación entre colonos nacionales y extranjeros. Continuando con el análisis de la Ley encontramos una sección con dos artículos que atiende específicamente todo lo referente a la colonización con inmigrantes, artículo 26:

“El Instituto atenderá la posibilidad racional de introducir colonos del exterior, recibiendo la información correspondiente, directamente o por intermedio de las Comisiones que se crear en de acuerdo con las leyes de inmigración, y del Ministerio respectivo.

A los efectos previstos precedentemente, el Instituto podrá acordar los arreglos pertinentes con el Poder Ejecutivo, tendientes a facilitar el ingreso de colonos extranjeros que ofrecieren interés para el país.” (Ley 11029, 1948)

Se resalta además que la acción interinstitucional será factor clave en la facilitación del ingreso a los inmigrantes cuyo objetivo vaya a la par con los intereses nacionales. Aquí podemos notar que el ejemplo expuesto del caso sirio se demuestra que quedó expuesta esa interacción por parte del MGAP, INE, Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia a través de la Secretaría de Derechos Humanos. La misma fue aplicada de forma *ad hoc*, lo cual en una futura planificación a largo plazo de un programa inmigratorio debería concretarse en un procedimiento estandarizado y enmarcado en una normativa legal que permita la agilización de los tiempos y procesos.

El artículo 27 vuelve a mencionar la posibilidad del establecimiento de una colonia conformada 100% por extranjeros, condicionando a la misma a dos requisitos, la especialización agrícola, y que estos colonos provengan de países en los cuales la especialización agrícola que se busca fuere exitosa. Pese a estos dos requisitos, el artículo hace hincapié en su parte final en el factor seguridad estableciendo que *“además de reunir las condiciones exigidas por las leyes de inmigración, deberán ofrecer antecedentes que abonen la seguridad de que no habrán de ser factores de perturbación social o política.”*

3.13.3 Coyuntura Internacional

El contexto mundial en el que encontramos este programa es el surgimiento de un nuevo conflicto bélico en el oriente próximo en el año 2011 como una de las consecuencias de lo que se dio en llamar la “Primavera Árabe”. No es el objetivo de éste análisis profundizar en la confrontación Siria aunque si debemos de mencionar los actores que han venido siendo parte, para de alguna manera poder evidenciar la magnitud que ha adquirido el enfrentamiento, ellos son: el Ejército Sirio y las fuerzas leales al presidente Bashar al-Ásar, las fuerzas del llamado “Estado Islámico”, las fuerzas Kurdas y por último las fuerzas del Ejército Libre de Siria.

A raíz de la explosión de las hostilidades y en medida que los enfrentamientos comenzaron a extenderse en el territorio y alcanzaron diversas ciudades sirias, se empezó a

vislumbrar el incremento del número de personas desplazadas hacia países de la región, tornándose en un serio problema migratorio. Evidenciamos esto en cifras de *ACNUR* al 2018: “dos millones de muertos y heridos, de los desplazados un 80% vive en situación de pobreza, existen 5,4 millones de refugiados sirios en el mundo”

Son varios los países que ante esta situación han establecido campos de refugiados: Egipto, Grecia, Jordania, Líbano y Turquía son alguno de los ejemplos como nos indica Reinlein (2018) en su artículo, lamentablemente con el pasar del tiempo y al mantenerse el conflicto armado la ayuda humanitaria ha comenzado a escasear dificultando el diario vivir en esas instalaciones improvisadas. Otro problema que deviene de la prolongación de los combates es la continua llegada de refugiados a algunos de los países mencionados, que en algunos casos se han visto superados en sus capacidades locativas de los campos instalados, como consecuencia las condiciones de vida para los refugiados se tornan aún más difíciles. En las Islas Griegas por ejemplo el Comité Español de *ACNUR* (2018) actualmente nos informa que “el acceso a agua, saneamiento o atención médica es muy limitado” y que por ejemplo “en **Kos** conviven **3.000** personas en un espacio destinado a 700”.

Así como en lo que transcurre del año 2019 Grecia afronta con ésta difícil coyuntura, en el Año 2014 el Líbano fue el país que mayor número de refugiados recibió con cerca de un millón de personas (*ACNUR*, 2014). Además de los refugiados sirios este mismo país recibió al año 2014 unos seiscientos cincuenta mil refugiados palestinos. El Líbano transitaba en ese año por una difícil situación política, económica y social. En Mayo terminó el mandato del entonces Presidente Michel Suleiman sin existir un sucesor designado, quedando provisoriamente el consejo de Ministros a cargo. A esto se suma la condición en la que se encuentra un parlamento que excede en tiempo el período para el cuál ha sido designado. Este conjunto de hechos sumado a la gran cantidad de desplazados que recibió durante el año 2014 hacen que la situación escale a un nivel crítico con una gran inestabilidad social y política. Si bien la ayuda internacional ante este tipo de acontecimientos comienza a llegar para intentar asistir y apoyar al país de acogida, el hecho de recibir a este importante contingente de personas (casi un millón de personas) en un período de tiempo acotado es todo un reto para su sociedad y economía.

3.13.4 Plan de Reasentamiento para Familias de Origen Sirio en Uruguay (PRFOSU)

Ante este escenario, Uruguay toma la iniciativa en la región a través de su entonces presidente José Mujica exponiendo un claro interés en acoger refugiados sirios. El ex presidente expuso dos motivos para tomar esta decisión, en primer lugar citado por Montevideo Portal en su artículo del primero de octubre de 2014: *“es por una cuestión humanitaria, y para que sirviera de ejemplo...”*

El segundo motivo a su entender es de índole demográfico y apela a la inmigración como un recurso para paliar lo que según a su entender es una *“fuerza de trabajo envejecida”*. El ex mandatario decía al respecto: *“Este país creció cuando recibió inmigrantes jóvenes, porque la inmigración es creadora. Hoy estamos tan conservadores que decimos ah, si vienen nos van a quitar el trabajo, y no es así. Es al revés”*.

A partir de esta iniciativa y a solicitud expresa del Gobierno de Uruguay en coordinación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR y la OIM se comienza a dar forma a lo que finalmente se daría en llamar el Plan de Reasentamiento para Familias de Origen Sirio en Uruguay (PRFOSU). Montealegre y Uriarte (2016) nos explican en que consistió:

“se diagramó un programa de reasentamiento para un grupo de ciento veinte personas en ese momento refugiadas en el Líbano. El grupo estaría compuesto en su mayoría por niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años), que llegarían acompañados por sus familias...Se planificó en dos momentos, haciéndose efectiva únicamente el primero. En esta primera fase, se reasentaron cinco familias, totalizando cuarenta y dos personas, treinta y tres de ellas menores de edad a octubre de 2014.”(p, 21)

Luego de que se cumplieron los pasos formales, en coordinación con la Embajada de Uruguay en Beirut y con el soporte logístico de la OIM se prosiguió con lo que fueron las entrevistas para seleccionar las familias que podrían ser reasentadas en Uruguay. Para ello el entonces Secretario de Derechos Humanos de Presidencia lideró una misión oficial en El Líbano que tuvo por objeto entrevistarse con 160 refugiados sirios que se presentaron voluntariamente para ésta oportunidad, unas 16 familias. Por último, sería la Comisión de Refugiados quién con la información que se recabó en las entrevistas tomaría la decisión final.

Un paso de vital importancia en este proceso para que esta iniciativa se pudiera materializar fue el acuerdo de cooperación entre la Organización Mundial para las Migraciones y la Cancillería Uruguaya, gracias a este acuerdo la OIM brindó su colaboración con el transporte de las familias sirias desde donde se encontraban hasta Uruguay, suministrando controles de salud a lo largo de este extenso viaje (veinte horas de vuelo) garantizando de esta forma el factor sanitario para este grupo de personas. La relevancia de éste acuerdo queda expresada en las palabras del Jefe de Misión en Uruguay de la OIM, Alba Goycochea:

“Este acuerdo entre la OIM y el Ministerio de Relaciones Exteriores marca un hito histórico en Uruguay en materia de apoyo interinstitucional. La OIM está consagrada a trabajar en conjunto con sus socios para asegurar la protección, confidencialidad e integración social de las familias sirias en un país con una larga historia de migración” (Organización Internacional para las Migraciones, 2014)

Para este caso puntual el decreto número 256/014 es el marco normativo en el cual se circunscribe el Programa de Reasentamiento de Personas Sirias Refugiadas. En su artículo 1° establece y asigna a “la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República la coordinación de la planificación y ejecución del Programa de Reasentamiento de Personas Sirias Refugiadas en territorio de la República del Líbano.” Este decreto finalmente quedará sin efecto ya que fue derogado por el decreto N°125/17 como resultado de la finalización de la primera etapa del programa de reasentamiento y ante la suspensión del mismo por tiempo indeterminado cerrando de esta forma el marco legal para el mismo.

Luego de haberse cumplido todos los pasos formales a nivel nacional e internacional se llegaría a la etapa final, el 8 de Octubre de 2014 como lo indica la ACNUR, Uruguay finalmente se convertiría en el primer país de América Latina en reubicar refugiados sirios. En las siguientes líneas intentaremos centrarnos en realizar una descripción puntualmente del caso de la familia siria que fue reasentada en el Departamento de Salto como ejemplo de la interacción institucional en apoyo de un proyecto migratorio.

De acuerdo el artículo de prensa de Montevideo Portal (2017), el Instituto de Colonización en coordinación con el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca adjudicó en el segundo año desde su llegada a esta familia, siria compuesta de una pareja y quince hijos, un predio ubicado en la colonia Osimani V Lerena de treinta y cinco hectáreas, además se les brindó acompañamiento técnico, servicio de intérprete y vivienda. En cuanto al

apoyo económico, el mismo en el primer año de acuerdo al comunicado de la Secretaría de Derechos Humanos de fecha 03 de abril de 2017, expresa que ascendía durante el primer año a ciento cinco mil pesos, en el segundo año la ayuda económica fue de setenta mil pesos por mes y en el tercero de cuarenta mil pesos (Montevideo Portal, 2017).

Para poder aprovechar las tierras que les fueron entregadas se les proporcionó asistencia técnica por medio de un Ingeniero Agrónomo y el MGAP los integró en un programa de ayuda, con el cual pudieron lograr la construcción de invernáculos en algunas partes del predio (tres mil metros cuadrados a Marzo de 2018). Según palabras del Ingeniero Agrónomo Fernando Pellicer al Diario Cambios (2018): *“cuatro mil metros cuadrados es un tamaño interesante, además un cultivo a campo para complementar, este año se concretará algo de cebolla y de boniato”*.

El reasentamiento de ésta familia al igual que sus compatriotas no ha sido un proceso fácil, por el contrario, su proceso de adaptación ha tenido varios bemoles, a un mes de arribar a nuestro país una de las familias decidió embarcarse con rumbo a Turquía debiendo regresar ante la negativa a su ingreso al País. Posteriormente al año de su llegada las 5 familias sirias se manifestaron en la plaza independencia con el objetivo, algunos de salir de nuestro país hacia algún destino europeo, y otros de quedarse pero bajo otras condiciones que les permitan un mejor estilo de vida. La familia en la cual centramos nuestra descripción, si bien actualmente *“vive de lo producido”* como nos expresa el diario local *Cambio* (2019) la integración a nuestra sociedad ha sido un largo periplo. A lo largo de estos años la familia con la ayuda económica y técnica, pudo concretar diversos avances en infraestructura en sus tierras que le permiten a Enero de 2019 auto sustentarse, aunque se mantiene aún: *“asignación familiar, acceso a una canasta del MIDES, tarjeta Uruguay Social y del programa de ayuda un salario de 20 mil pesos por mes”* (Diario Cambio, 2019).

Es menester dejar en claro que en Octubre de 2015 se seguía trabajando aún para recibir lo que conformaría el segundo contingente de familias sirias de acuerdo al PRFOSU. Para ello el Instituto Nacional de Colonización se encontraba seleccionando los predios en distintos puntos del país que tendrían una extensión de entre 15 y 25 hectáreas, al mismo tiempo la acción de los demás organismos que trabajan en el programa se basaría en los errores aprendidos en la primera etapa para de esta forma corregirlos y poder viabilizar un mayor éxito en el proceso de integración a nuestra sociedad.

Finalmente nos dicen Montealegre y Uriarte (2014) *“la evaluación oficial admite que el programa no tuvo el éxito esperado”* y como consecuencia inmediata se llega a la

suspensión por tiempo indeterminado del programa de reasentamiento por parte del ejecutivo en el año 2016. Si bien la iniciativa de nuestro ex presidente tenía un fin loable y humanista, al igual que la innegable voluntad del gobierno, la misma no fue suficiente, centrándose demasiado en el factor económico-técnico y muy poco en el factor socio-cultural. Consideramos que de momento no podemos avizorar en el futuro cercano el reinicio del programa suspendido de refugiados sirios, así como un nuevo programa de reasentamiento de refugiados que provengan de países con culturas tan disímiles a la latinoamericana. La integración a la sociedad uruguaya de estas familias fue un duro proceso que inclusive en algún caso se vio frustrado, como es el ejemplo de una de las familias que en el pasado año finalmente decidió emprender el retorno a su patria más allá del conflicto bélico que aún persiste.

3.13.5 Migración, Refugio y Sociedad Uruguaya

Para realizar un plan de población de la frontera por el cual a través del Instituto de Colonización migrantes o refugiados puedan acceder a tierras que allí se encuentran, ya sea en actuales colonias o para conformar nuevas, primero se entiende necesario conocer por un lado cuál es el sentir respecto a este tema de la sociedad uruguaya y a partir de esto cuáles son las reales posibilidades de integrar esos nuevos conjuntos poblacionales para que sean parte del proceso colonizador en la frontera. Por otro lado nos debemos plantear a qué tipo de migración se apuntaría en ese futuro plan que se menciona líneas arriba al igual que cuál sería el método de selección para el mismo. Una vez llevado a cabo estos dos pasos debemos de comunicar nuestra estrategia a nivel regional con el objetivo dar a conocer a nuestros países vecinos los motivos que nos llevan a ubicar extranjeros en área limítrofe a fin de que estos no lo perciban como una amenaza a partir de miedos o incertidumbres que la falta de información pueda llegar a generar.

Podríamos comenzar respondiendo a la siguiente pregunta guía: *¿La sociedad uruguaya, está preparada para este tipo de inmigración a corto plazo?* Entendemos que por los tiempos que manejamos es inviable un estudio pormenorizado que permita responder esta pregunta pero podemos realizar algunas apreciaciones que nos acerquen a su respuesta. Recientemente se ha publicado por parte de la Secretaría de Derechos Humanos una serie de *papers* con el nombre de “Movilidad Humana” referente a la temática en cuestión. Uno de ellos escrito por la Mag. Susana Mangana (2019) nos acerca su visión:

“Si bien Uruguay goza de una larga trayectoria en materia de recepción de inmigrantes, de carácter económico, sobre todo, y refugiados políticos (españoles republicanos, por ejemplo), décadas de estabilidad política y social terminaron por alojar en el imaginario colectivo uruguayo una sensación de homogeneidad y de conservadurismo cultural que se vio, aparentemente, sacudida con esta llegada repentina de personas inmigrantes de países latinoamericanos y otras en calidad de refugiados, que exhiben una particularidad cultural, como las familias sirias, por ejemplo.” (p, 80)

Si bien Uruguay no es ajeno al momento de crisis que se vive particularmente en cuanto a personas desplazadas en el mundo, tampoco es ajeno a los distintos flujos de información que se generan principalmente en ciertos países de acogida de refugiados o receptores de inmigrantes a partir de hechos puntuales. Esa información es el resultado de la mixtura de cuestiones de la política doméstica con análisis que la población realiza apresuradamente sobre el efecto que generan tanto inmigrantes como refugiados en su sociedad. A raíz de esto se crea en Uruguay un proceso que termina con la polarización a nivel político y social, de las opiniones sobre los mismos tópicos, pudiendo esto tener efectos negativos en la adaptación e integración de ese grupo de personas que ha escogido nuestro país como destino migratorio. En este sentido entiendo que el siguiente extracto es esclarecedor:

“(…)la sociedad uruguaya se caracteriza por prestar atención a la situación internacional, consciente quizá de su relativo tamaño frente a otros gigantes de la región y de la distancia geográfica con Europa, origen de los principales flujos migratorios que llegaron a Uruguay y en ese sentido adolece de algunos prejuicios y clichés, que se asemejan mucho a los tópicos existentes en otros países(...)esos prejuicios y clichés incluyen que los inmigrantes “roban” el trabajo de los nacionales o contribuyen a la precarización del empleo al trabajar por salarios y/o condiciones laborales inferiores a los nacionales, y que reciben prestaciones injustificadas del Estado.”(Migración, diásporas y Derechos Humanos: aproximación a los desafíos de la inserción de árabes y musulmanes en Uruguay, 2019, pp 81,82)

A nuestro juicio entendemos que se deben seguir realizando estudios multidisciplinarios a través de un conjunto de profesionales que desde sus áreas de conocimiento nos permitan esclarecer y entender cómo se encuentra posicionada la sociedad uruguaya actualmente frente al fenómeno migratorio, un ejemplo de este tipo de análisis es el producido por Martín Koolhaas, “Actitudes de la población nativa ante la inmigración y el retorno de población emigrante: nueva evidencia del caso de Uruguay” en el a través de un

importante trabajo estadístico detallado se recaban importantes conclusiones a partir de opiniones del entramado social de acuerdo a diferentes atributos individuales. Este tipo de estudios nos puede ayudar a conocer a ciencia cierta las posibilidades reales de llevar a cabo un futuro programa inmigratorio dirigido a la frontera, identificando cuáles son las inquietudes que maneja la población sobre las consecuencias de la llegada de nuevos flujos migratorios y así poder trabajar sobre esas dudas o “miedos” que dificultan el proceso de adaptación e integración a nuestra sociedad. En este caso el estudio debería estar principalmente orientado a los departamentos y zonas de frontera en los cuales se busca la inserción extranjera. Desde el gobierno se pueden realizar ingentes esfuerzos para ayudar a los migrantes en cuanto a los pasos formales que deben seguir para su integración a nuestra sociedad, al igual que asistir a quienes han solicitado la condición de refugiados apoyando por ejemplo a través de subsidios económicos, asistencia técnica y flexibilidad normativa como lo ha sido con la ley N°18.250 en el año 2008, pero si no logramos preparar a nuestra sociedad de forma que interiorice estos procesos migratorios así como los programas de refugio que el estado decida por iniciativa propia llevar adelante, será imposible concretar en el tiempo y sostener proyectos o programas con similares implicancias por los riesgos de conflictos y discriminación por parte de nacionales como podemos ver sucede actualmente en Francia, Alemania y España, por citar algunos ejemplos.

En el trabajo de Dorronsoro (2019) se cita una encuesta realizada por Las Américas en el Mundo en el cual:

“se preguntaba a los uruguayos si estaban de acuerdo con que Uruguay autorizará la entrada de extranjeros para trabajar en el país. Si se trataba de extranjeros altamente calificados, el 58% decía estar a favor y un 26%, en contra. En el caso de extranjeros poco calificados, un 40% se declaraba a favor y un 43%, en contra.” (p, 104)

Sin el tiempo necesario para un análisis mayor creemos que ese 43% es prueba de esa no preparación en la que refiero en el párrafo anterior y de esas varias décadas sin recibir flujos importantes migratorios a la que hace referencia la Mag. Susana Mangana (2019), en las que la sociedad uruguaya veía este fenómeno como algo distante y extraordinario.

Para prevenir este posible problema de integración entre migrantes y nacionales nos sumamos a la línea que plantea Dorronsoro (2019) acudiendo a una analogía con la Comunidad Autónoma Vasca, de la que extrae diferentes acciones que viene realizando en el marco “de los cuatro planes vascos de inmigración que se han trabajado allí desde 2003”. Entre esas acciones destacamos:

“El apoyo y refuerzo a los centros educativos y a los equipos docentes en materia de inmigración, en particular en lo relativo a la elaboración de materiales educativos que integren la perspectiva intercultural; el apoyo a la intervención de los equipos docentes con las familias inmigrantes; la generación y difusión de información, instrumentos y reflexiones para combatir los discursos basados en “prejuicios y estereotipos”, por medio de materiales dirigidos a todas las administraciones públicas, agentes sociales y organizaciones del tercer sector.

La formación del personal en materia de inmigración y convivencia intercultural.”(p. 105)

Actualmente no contamos con muchas experiencias a nivel nacional que nos ofrezcan la información necesaria de la cual partir para generar un mayor conocimiento sobre colonización de la frontera con migrantes. Por lo que sería necesario acudir al método de la extrapolación de alguna experiencia en nuestra larga historia como receptor de migrantes y refugiados. El caso que creemos sería más apropiado podría ser el de la colonia de San Javier en el departamento de Río Negro a orillas del Río Uruguay. La misma data del año 1913 y estaba enmarcada “dentro de las políticas del Estado uruguayo, llevadas adelante por el denominado primer Batllismo.” (Religión y producción del otro: mitologías, memorias y narrativas en la construcción identitaria de las corrientes inmigratorias rusas en Uruguay, 2011, p 35). El interés explícito del gobierno nacional en ese momento histórico como nos indica Guigou (2011) era una forma de:

“sustituir al país gaucha o país bárbaro, con un proyecto en el que las modalidades de producción de la tierra no estaban basadas en haciendas, en los terratenientes, en los peones y, menos todavía, en las relaciones de fidelidad entre unos y otros, para sortear, así, la emergencia de caudillos locales y la posibilidad de revuelta frente al poder político metropolitano cristalizado en Montevideo” (p. 35)

A través de un informe positivo del Cónsul General se da el visto bueno a la llegada de los mencionados colonos que estaban hacía un tiempo en búsqueda de un destino en vista de la persecución zarista que venían sufriendo al pertenecer a una corriente religiosa llamada Nueva Israel. Luego del encuentro en Canadá (uno de los posibles destinos de la colonia) entre el Cónsul General de Uruguay y el líder de la Corriente Religiosa Basilio Lubkov, éste se inclinan por la opción uruguaya arribando las primeras familias el 27 de julio de 1913. La selección del lugar en el que se ubicarían los colonos estuvo a cargo de “una comisión encargada de conseguir las mejores tierras para ser trabajadas encontró, en los márgenes del río Negro, terrenos para la fundación de la colonia.” (Guigou, p 38). La colonia de acuerdo al

censo del 2011 con una población de 2830 y un área de 817.8 Km cuadrados, si bien ha pasado por varias e importantes vicisitudes en el camino, como podemos ver se ha consolidado un crecimiento poblacional desde aquellas 300 personas originales. Si bien es un ejemplo exitoso de colonia extranjera en zona fronteriza, creemos apresurado realizar una conclusión mayor sobre este punto ya que es uno de los pocos casos en el país sino el único.

El segundo punto que nos planteamos es el de la selección de los colonos extranjeros de entre los migrantes que busquen esa oportunidad. Esto responde esencialmente a dos factores, uno de ellos la idoneidad que estos puedan llegar a tener en relación a las tareas que deberán desempeñar en las tierras adjudicadas por el INC, ya que no todos los migrantes o refugiados que son recibidos en nuestro país cuentan con el conocimiento suficiente para tales labores, ya sea porque provienen de ámbitos urbanos o bien también desempeñan tareas agrícolas o agroindustriales distintas a las que se requieren o se buscan. El segundo factor responde a la seguridad y a la defensa nacional, en cuanto que al ser ubicados en un zona del territorio tan importante como la frontera los mismos deben contar con ciertas garantías de que estos no configuren un riesgo que tenga por consecuencia la permeabilidad de la frontera a ciertas amenazas como el tráfico de personas o el narcotráfico entre otros.

Por Uruguay debería considerar su posición actual a partir del modelo de inserción internacional que ha escogido en este último gobierno siendo este el regionalismo abierto y al MERCOSUR como plataforma de integración comercial y al resto del mundo, si bien en estos últimos años se han buscado nuevos socios comerciales que van más allá del bloque se ha mantenido una fuerte orientación hacia el mismo.

Por consiguiente consideramos que nuestro país no debería accionar unilateralmente de forma aislada con un programa por el cual se realice la afectación de tierras a colonos extranjeros en zona de frontera, siendo esta un área sumamente sensible para el relacionamiento con nuestros países limítrofes. Recomendamos el diálogo a nivel de las cancillerías con el fin de poner de manifiesto nuestras intenciones en esas áreas y así evitar cualquier detrimento de las relaciones. No debe leerse esto como una pérdida de soberanía sobre nuestras decisiones en lo que refiere a política migratoria, sino que a través de los mecanismos de consulta, lo que se buscaría es conservar y desarrollar el buen relacionamiento a nivel internacional de forma que los extranjeros ubicados en esa zona no configuren un peligro para Argentina o Brasil, puesto que como explicamos en párrafos anteriores ni Uruguay ni la región escapa a prejuicios y miedos que hoy vemos en ciertas partes del planeta que han sido hasta no hace mucho grandes receptores de flujos migratorios.

Latinoamérica al día de hoy se encuentra transitando por una importante inestabilidad política-social y no sería aconsejable realizar acciones que nuestros vecinos puedan interpretar como una amenaza para su defensa nacional o seguridad.

En resumen podemos observar que actualmente el Instituto de Colonización no ha tenido un rol preponderante en las experiencias con migrantes y refugiados, más allá de la adjudicación de tierras y soporte técnico que pueda brindar a quienes pretendan ser colonos extranjeros, si bien puede usarse la experiencia recogida a través de los años al igual que el conocimiento que sus técnicos tienen en el feedback constante con colonos nacionales, un programa que involucre colonos extranjeros necesitará mucho más que los insumos que actualmente nos puede brindar el INC. En cuanto al marco normativo de colonización como se vio es perfectamente viable la formación de colonias extranjeras o mixtas atendiendo a los intereses nacionales, teniendo en cuenta el control de los requisitos formales de las leyes inmigración además de contar con ciertas garantías a nivel personal para evitar ser “factores de perturbación social o política”(Ley 11.029, 1948)

En cuanto al caso sirio si bien oficialmente a través de los hechos (suspensión de la segunda parte del PRFOSU) se puede traducir en un fracaso, no se podría sacar una conclusión determinante sobre el caso ya que sería apresurado por lo reciente y por aunque si extraer aprendizajes tanto a nivel del estado como a nivel de sociedad.

Se intentó recurrir a experiencias pasadas para poder extrapolar alguna conclusión, en vista de que no contamos al presente con información suficiente en un plan en el que coincidan el INC y migrantes extranjeros. El caso más similar podría ser la colonia de San Javier, pero este caso por sí solo tampoco sería suficiente para lograr una extrapolación exitosa y así plantear una prospección sólida.

Un programa sólido por el cuál a través del INC se busque incorporar colonos extranjeros al proceso actual específicamente en zonas de frontera necesitaría 3 etapas bien diferenciadas. Una primera etapa de análisis de la afectación del fenómeno migratorio en la sociedad uruguaya para identificar miedos e incertidumbres que puedan llegar a ser negativos en la interacción nacionales -migrantes y así trabajar sobre ellos. Una segunda etapa de selección de las personas que compondrán esa colonia atendiendo a dos criterios, uno de especificidad, experiencia y conocimiento de tareas a desempeñar en las tierras que reciba por el INC y otro de seguridad, las personas que se asienten en esa sensible zona de frontera deben ofrecer una sólida garantía a nuestro estado de que no configurarán a futuro un riesgo que sume a las amenazas ya existentes tanto a nuestro país como a nuestros vecinos.

3.14 Conclusiones

Entendemos que actualmente si bien el Instituto Nacional de Colonización cuenta en su normativa con la posibilidad de adjudicar tierras a colonos extranjeros, lejos está de ser su rol el nexo entre los flujos migratorios y la administración del territorio nacional. En el caso de adoptarse a futuro una nueva política migratoria o un nuevo programa para el reasentamiento de refugiados se podría dotar a este instituto de las características, técnicas, jurídicas y económicas con el fin de que cumpla un nuevo rol.

A la luz de la importancia que reviste el factor colonización para la seguridad y defensa nacional de los países de la región, creemos apropiado recurrir a la cooperación en esta materia, de forma que se pueda revisar la normativa actual en búsqueda de puntos en los que se pueda trabajar conjuntamente.

En vista de los trabajos citados sobre la interacción entre nacionales e inmigrantes, consideramos que en el momento presente la sociedad uruguaya no está preparada para recibir una mayor magnitud de flujos migratorios, por un lado en base a miedos percibidos sobre la influencia que esta pueda causar en el factor laboral. Por otro lado la incertidumbre sobre planes de asistencia social específicos y la idea que se toma de ciertos países (sustentada en sus experiencias) sobre la migración como un riesgo de importar nuevas amenazas o incrementar las ya existentes.

A raíz de la conclusión anterior vemos sumamente importante que en el caso de integrarse población inmigrante al proceso de colonización del territorio, se debería informar a los países limítrofes cual es el objetivo de esta acción. Esto no debe leerse como una pérdida de soberanía sino como una medida de precaución ante el volátil escenario sociopolítico latinoamericano y evitar así falsas percepciones de amenazas.

A criterio de este grupo de estudio, por el momento no se debería materializar la ubicación de inmigrantes en zonas de frontera hasta que se cuente con más información y estudios académicos que nos den luz sobre la afectación a la Seguridad y Defensa Nacional. Asimismo entendemos que no veríamos inconveniente en la adjudicación de tierras a colonos extranjeros en otra parte del territorio nacional siempre y cuando se priorice y estén colmadas las necesidades de los nacionales en esta materia.

Se deben de continuar y profundizar con los estudios multidisciplinarios como los realizados por Martín Koolhas o Nicolás Dorronsoro en la publicación Movilidad Humana (2019) con el objetivo de conocer miedos, incertidumbres y prejuicios de la sociedad uruguaya respecto a la inmigración. Esto ayudaría a establecer estrategias y nuevos enfoques para maximizar el éxito de los procesos de adaptación e integración de los inmigrantes a nuestra sociedad.

Una vez que se cuenten con los estudios multidisciplinarios correspondientes, se podría discutir en un futuro, la posibilidad de incluir inmigrantes en colonias del área de frontera.

4 FACTOR MILITAR

Tema de investigación “Definición del Concepto de Integridad Territorial”

Investigadores:

- Coronel Julio Grignoli
- Teniente Coronel Ever López
- Teniente 1° (Navegante) Diego Cuello
- Teniente Navio Alvaro Uriarte
- Alférez de Navio Daniel Salaberry
- Guardia Marina Ricardo Sánchez

4.1 Definición

Integridad acorde al derecho internacional significa la condición de una cosa que está entera, completa; que tiene todas sus partes. Un Estado conserva su integridad territorial en tanto que conserva su contexto originario, es decir, que ninguna parte de su territorio le ha sido mutilada o separada.

La integridad territorial es un principio del Derecho Internacional que evoca el derecho de un Estado de preservar intacto su territorio ante la intervención exterior. Está plenamente reconocido que los Estados deben respetarse mutuamente su integridad territorial, por lo tanto, los gobiernos deben abstenerse de realizar actos que tiendan a lesionar o disminuir la integridad territorial de los otros Estados.

El concepto de integridad territorial, si no el término, es tan antiguo como el Estado soberano. Es uno de los derechos inherentes a la soberanía y la independencia. Su importancia principal radica en el campo del derecho internacional sobre el uso de la fuerza (el “*jus ad bellum*”). Hasta el desarrollo de la prohibición general del uso de la fuerza en la primera mitad del siglo XX, la integridad territorial de los Estados estaba protegida imperfectamente por el derecho internacional.

Varios usos “pacíficos” de la fuerza estaban sujetos a limitaciones impuestas por el derecho internacional, y el Pacto de la Liga de las Naciones impuso restricciones de

procedimiento. Pero fue solo con el Pacto Kellogg-Briand de 1928 que los Estados renunciaron a la guerra como un instrumento de política nacional.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 impuso una prohibición general del uso de la fuerza, salvo en los casos autorizados por el Consejo de Seguridad, sujeto al derecho inherente de legítima defensa.

En lo referente entonces a la normativa internacional nos podemos referir a la Resolución de Naciones Unidas 2625/XXV del 24 de octubre de 1970 que establece Proclama la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, o cualquier otro medio, contra el territorio o la independencia política de un Estado, en particular la **inviolabilidad de sus fronteras internacionales**, las líneas internacionales de demarcación (líneas de armisticio).

El concepto incluye la agresión de un Estado contra el territorio bajo control efectivo y la posesión territorial de otro. En nuestra legislación encontramos el concepto de la Defensa de la Integridad Territorial ya a partir de la Constitución de la República que en su Artículo 1° establece: *“La R.O.U. es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”*. Se desprende al territorio como parte fundamental integrante del Estado.

En la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650, se menciona a la Integridad Territorial como uno de los elementos a ser defendidos mediante actividades tanto civiles como militares. El texto establece en su Art. 1°: *“La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, **a conservar la integridad del territorio** y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes...”*

Por otra parte, el artículo 17 de la referida Ley Marco de Defensa Nacional le asigna a las FF.AA. la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional. Más adelante, el artículo 18° establece que el cometido fundamental es *“...la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz en el marco de la Constitución y las leyes.”*

La Política de Defensa Nacional, promulgada en el Decreto N° 105/014, considera la **integridad territorial** como un Interés Nacional Vital a ser protegido, contando con una importancia fundamental, ligada a la viabilidad de Uruguay como Estado-Nación (Pág.18).

En lo referente exclusivamente a lo estrictamente militar, se menciona en la Política Militar de Defensa (Decreto N° 129/016), en base a la Política de Defensa Nacional, la cual

determina dentro de los "Objetivos Permanentes" de la Defensa Nacional, el de *"garantizar la Soberanía, la Independencia y la Paz de la República, su Constitución y sus Leyes y también garantizar la Integridad Territorial"*.

Se aprecia que la ejecución de determinadas tareas por parte de las FF.AA. hace posible el logro de tales Objetivos Permanentes. Por tanto, el instrumento militar podrá ser utilizado en los siguientes casos:

* *"Repeler, en carácter de legítima defensa, una agresión militar externa (implica defender la soberanía, la independencia, la integridad territorial, los habitantes, su identidad cultural y la paz).*

* *Asegurar el libre ejercicio de la jurisdicción en los espacios terrestre, marítimo y aéreo (implica defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial)".*

4.2 Amenazas a la integridad territorial

La integridad territorial de un Estado está dada por los tratados internacionales con países limítrofes u organismos internacionales. Una vez que se llega a un status quo y no se realizan reclamos territoriales por cierto tiempo, en la concepción del Derecho Internacional Público el status quo se mantiene. Esa es la relevancia de interponer permanentemente reclamos territoriales como es el ejemplo de las Islas Malvinas en Argentina o por lo contrario la cesión de derechos sobre la Isla Martín García por parte de nuestro país.

Todo Estado tiene amenazas a su integridad territorial. Se debe tener en cuenta que las amenazas a la integridad territorial no es sinónimo de amenazas a la soberanía, lo que involucra aspectos económicos, sociales etc.

La ocupación del territorio, estrictamente hablando, no tiene por qué tener por origen en una invasión militar. La ocupación del territorio puede tener un origen militar (permanente o transitoria), puede ser por la extranjerización de la tierra, puede ser por ocupación pacífica u otra fuente.

4.2.1 *Ocupación Militar*

Eventualmente la ocupación del territorio por una fuerza militar de un país limítrofe, o no, viene dada por una intervención militar, por lo que el tránsito por el territorio y su mantención es algo "transitorio". Como consecuencia de esta particularidad, el mantener la ocupación del territorio puede ser determinado para generar una zona de amortiguación entre lo que él país atacante considera una amenaza.

Este caso particular se da en la guerra del YOM KIPUR en donde el Estado Israelí recupera los territorios ocupados por los egipcios y se genera un espacio de amortiguación que después de los tratados de Camp David se genera una zona desmilitarizada y como garante de ella se estacionan tropas de Naciones Unidas. El concepto es TERRITORIO POR PAZ.

Ocupación territorial (en el siglo XXI) lo encontramos en una infinidad de casos (Irak, Afganistán etc.). Esta ocupación territorial es (en teoría) de carácter transitorio y fue motivada por la necesidad (real o no) de eliminar una amenaza a los intereses de un Estado o coalición.

Normalmente durante la ocupación el derecho positivo generado en la zona ocupada está dado bajo preceptos de la legislación civil del país ocupado y en ciertos delitos particulares bajo preceptos de legislación militar (lo que en nuestra legislación es lo denominado Bando).

En el caso particular de los Asentamiento de Colonos en los territorios ocupados tras la Guerra de los 6 días se aplica una dualidad de legislación aplicada ya que fuera de los asentamientos se aplica la legislación de la autoridad Palestina mientras que para los colonos se le aplica la ley israelí, lo que da a entender que para el Estado Israelí el territorio ocupado tras la guerra es parte integral del Estado y no es una ocupación transitoria. -

4.2.2 Extranjerización de la tierra

La extranjerización de la tierra puede ser producto de la adquisición de terrenos, normalmente en la frontera por parte de ciudadanos de los países vecinos. La principal amenaza que representa esto, desde el punto de vista de la integridad territorial es que cuando la mayoría de los terrenos son adquiridos por ciudadanos de un mismo país se empieza a perder soberanía ya que lentamente se pierde el idioma, costumbres, educación etc.

Más allá del límite físico la frontera es donde se igualan las fuerzas de los países, considerando que Frontera y limite no son sinónimos. La historia nos da una infinidad de ejemplos de esto como la conformación del Estado de Israel, en donde la paulatina adquisición de tierras termina por generar una fuerza de autodefensa y de hechos funcionar como un actor internacional hasta que es legalizada la existencia del Estado Israelí.

En el caso de la zona de Bunia en la Provincia de Ituri en la República Democrática del Congo es similar ya que un territorio que fue cedido en los papeles a una etnia ugandesa (LENDU) y que en los hechos no pudieron ocupar por ya que estaba ocupada por sus dueños

tradicionales (EMA), con una intervención militar de Uganda fueron expulsados los ocupantes originales.

El permitir la extranjerización de la tierra en zonas limítrofes, trae aparejado que de hecho, el territorio (por más que en los papeles pertenezca a un país) pase a regirse por normas de otro país. Si a esto sumamos la inexistencia de la presencia del Estado dueño del territorio, se está entregando el territorio por omisión

4.2.3 Ocupación de la tierra

Para lograr esto es una condición necesaria la inexistencia de un control estatal efectivo en la zona. El caso paradigmático es la Revolución Verde provocada por la ocupación pacífica del Sahara Occidental por la población saharawi en confrontación directa con los intereses del gobierno marroquí.

4.2.4 Israel, colonización, seguridad y defensa

Israel, un país que se encuentra en el cercano oriente, propiamente en el levante mediterráneo el cual siempre a ha sido un punto de atención para las grandes potencias por su posición estratégica por ser una zona de convergencia del hemisferio oriental: pero con una cultura educación ciencia y economía típica de un país de occidente.

Esto hace que no sea considerado como parte de Asia, Oriente Medio o del Grupo Árabe, sino como país occidental y miembro del WEOG (Western European and others Group), perteneciendo a ONU desde 1949 con relaciones bilaterales con la Alianza Atlántico Norte (OTAN) en calidad de Estado Observador desde 2017.

Con 22,145 km² de superficie y frontera de 1.006 km en la que habita una población de 8:919.350 habitantes en una densidad de 392 hab/km² se encuentra 164 de en el índice del ranking Paz Global 2019 (Global Peace Index del Institute for Economics and Peace) que mide el nivel de paz y la ausencia de violencia en un país siendo este uno de los más peligrosos del mundo, pero con un índice de homicidios de 1,36 por 100,000hab con 110 homicidios en 2015.

Según ONU cuenta con 1:962.123 inmigrantes, su ubicación sirve de puente entre continentes siendo uno de los países pioneros en abanderar la democracia en la región del Medio Oriente aunque no existe una constitución de ningún tipo que separe la religión del Estado como sucede en occidente (solo aquellos que observaron los mandamientos religiosos judíos podrían ser considerados miembros del pueblo judío).

Con una inclusión dinámica en la economía mundial en el desarrollo de alta tecnología, investigación e innovación en constante evolución. Implementando importantes y muy energéticas políticas y estrategias de seguridad para garantizar su supervivencia y el alcance de sus propios intereses bajo la concepción ideológica del sionismo.

Considerando al Sionismo: Movimiento político internacional que propuso desde sus inicios el restablecimiento de una patria segura para el pueblo judío en la tierra de Israel (Eretz Israel); dicho movimiento fue el promotor y responsable en gran medida de la fundación del Estado de Israel el cual sigue vigente en la sociedad israelí y convocando a la integración del pueblo judío siendo Israel el lugar más pleno y representativo a defender sus derechos como personas y nación;

Siendo sus pilares y de interés nacional su supervivencia, bienestar económico y autonomía posicionándose como una de las economías líderes del mundo a tan solo 70 años de su creación.

En un principio, aunque con pocos recursos naturales y una situación geopolítica vulnerable y el hecho de convivir con un conflicto regional sin fin sus principales exportaciones estaban basadas en ganadería y agricultura como los cítricos, así también en el desarrollo en tecnologías para uso militar. Hoy con su economía basada en el conocimiento actualmente son los bienes industriales, software, comunicaciones, equipos médicos, energías renovables y tecnología agrícola turismo y comercio.

Siendo el segundo país del mundo en Startups (subvencionadas y por inversión pública directa) Multinacionales eligen instalarse en Israel por ser uno de los más seguros para la inversión empresarial (Bloomberg) Siendo elegida la tercera economía más innovadora del mundo.

Se realizaron reformas estructurales por parte del gobierno en la liberación del comercio exterior, la privatización y la liberalización de la moneda. Miembro del FMI y del banco Mundial con acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos quien reconoce a Jerusalén como su capital siendo uno de sus aliados incondicionales tanto en lo económico como en lo militar En 2016 firmaron MOU (memorándum de entendimiento) bilateral en materia de defensa para la próxima década. Intercambios comerciales con India y China entre otros países.

También una fuerte relación con la Federación Rusa, la cual se ha sido reforzando a lo largo de los años y con ella una migración de más de un millón de judíos rusos a Israel. En 2010 un Tratado de Libre Comercio (TLC) con el Mercado Común del Sur, siendo la primera nación fuera de Sud América en obtenerlo.

Israel mantiene relaciones diplomáticas con 157 países de los cuales solo Egipto y Jordania dentro de los estados árabes con sus tratados de paz de 1979 y 1994 respectivamente y siendo Irán el mayor enemigo considerado actual. Aunque por sus difíciles relaciones con la mayoría de países árabes de medio oriente no es miembro de ninguna organización regional.

Esto nos lleva a que Israel sea una de las fuerzas armadas más efectivas del mundo en cuanto a seguridad interna y externa del mundo incluso con una industria de miles de millones en venta de equipos militares como drones satélites sistemas anti-misiles (cabe mencionar su cúpula de hierro en la defensa interna).

Desde sus inicios la colonización como parte de la construcción del estado de Israel maneja asociado a sus intereses instalaciones en fronteras denominadas Kibutz (comuna agrícola israelí). Con el tiempo se fueron combinando su tradición de servicio militar universal y obligatorio uniendo en ausencia de “jerarquía social” a militares, científicos, empresarios etc.: estimulando como resultado la cultura de “CHUTZPAH”-Audacia en hebreo- que alienta la creatividad para resolución de problemas y protege contra el pensamiento grupal.

5 FACTOR PSICOSOCIAL

Tema, análisis de aspectos relacionados con la condición de seguridad en la zona fronteriza, delimitada por la Ley 19.677.

Investigadores;

- Tte. 1º. (Nav) Gustavo Cuello
- SOM (M. Int.) Marcelo Do Carmo
- Crio. Richard Da Silva
- Crio. Heber Da Silva
- Sr. Edward Holfman (Especializad en Seguridad Pública)
- Sr. Agustín Dorce
- Dr. Carlos D'Andrea
- Tte. 1º. (GR) Carlos Brazeiro
- Tte. 1º. (GR) Julio Medina
- AN Daniel Salaverry

5.1 MARCO TEORICO

Cuando hablamos de Seguridad es irremediable pensar en Defensa, ya que si una es sensación y la otra son acciones, no se puede disociar estos conceptos ya que sin uno no obtendremos el otro. Desde ya aclaramos que el hablar de “Defensa” no quiere decir hablar de temas únicamente de militares, sino de acciones de distinta índole para sentirnos más seguros, sentirnos más tranquilos.

Contemporáneamente surge un nuevo concepto la “*Seguridad Humana*”, optando por contextualizarla a través de distintos componentes que se identifican en siete categorías:

1. *Seguridad Económica*
2. *Seguridad Ambiental*
3. *Seguridad Política*
4. *Seguridad Alimentaria*
5. *Seguridad Personal*
6. *Seguridad Sanitaria*
7. *Seguridad Comunitaria*

La seguridad de los Estados del Mundo se ven afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- la pobreza extrema y la exclusión social que afectan la estabilidad y la democracia, erosionan la cohesión social y vulneran la seguridad de los Estados
- los desastres naturales y los de origen humano, enfermedades y riesgos a la salud, y el deterioro del medio ambiente
- la trata de personas, conexamente con la prostitución, el tráfico de órganos la explotación humano en todas sus dimensiones
- Los ataques a la seguridad cibernética
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas

Antes de comenzar en el estudio del proyecto debemos sumar a este cambio de nuevas amenazas, o amenazas emergentes, el cambio del concepto de Soberanía, los cambios en los conceptos de fronteras acorde a las nuevas posibilidades económicas por un lado y acorde a las nuevas amenazas por otro lado.

Como ejemplo podemos observar un ataque cibernético a nuestro sistema económico a miles de kilómetros de nuestro país y que puede afectar la seguridad de todos los ciudadanos desde una frontera desconocida, podemos recibir en la región un ataque terrorista de un estado no reconocido por las Naciones Unidas, podemos estar contaminando el medio ambiente desde puntos inimaginables y tener consecuencias en la región, o sea hay muchas amenazas que se pueden producir desde afuera o dentro del país sin ser identificados correctamente sus actores, (responsables) por lo cual se hace necesario utilizar y armonizar a distintos organismos estatales para enfrentar estos nuevos desafíos.

5.2 LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

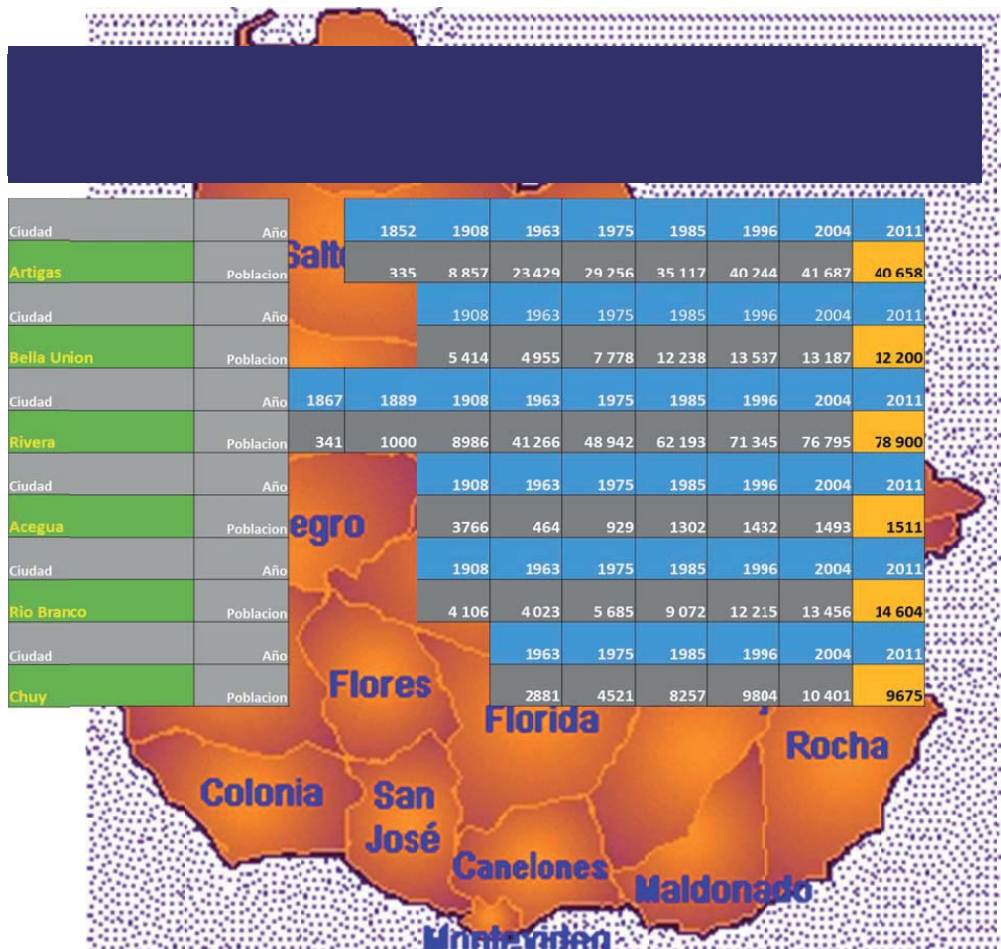
5.2.1 *Seguridad y Defensa*

La Seguridad en términos generales “es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza, mientras que la Defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de Seguridad. (Decreto 105/014 del 29 de abril de 2014, Política de Defensa Nacional)

En la República Oriental del Uruguay, se definió a la Defensa Nacional como “el conjunto de actividades, civiles y militares, dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población” (Ley Nro. 18650, art 1º Ley Marco de Defensa Nacional).

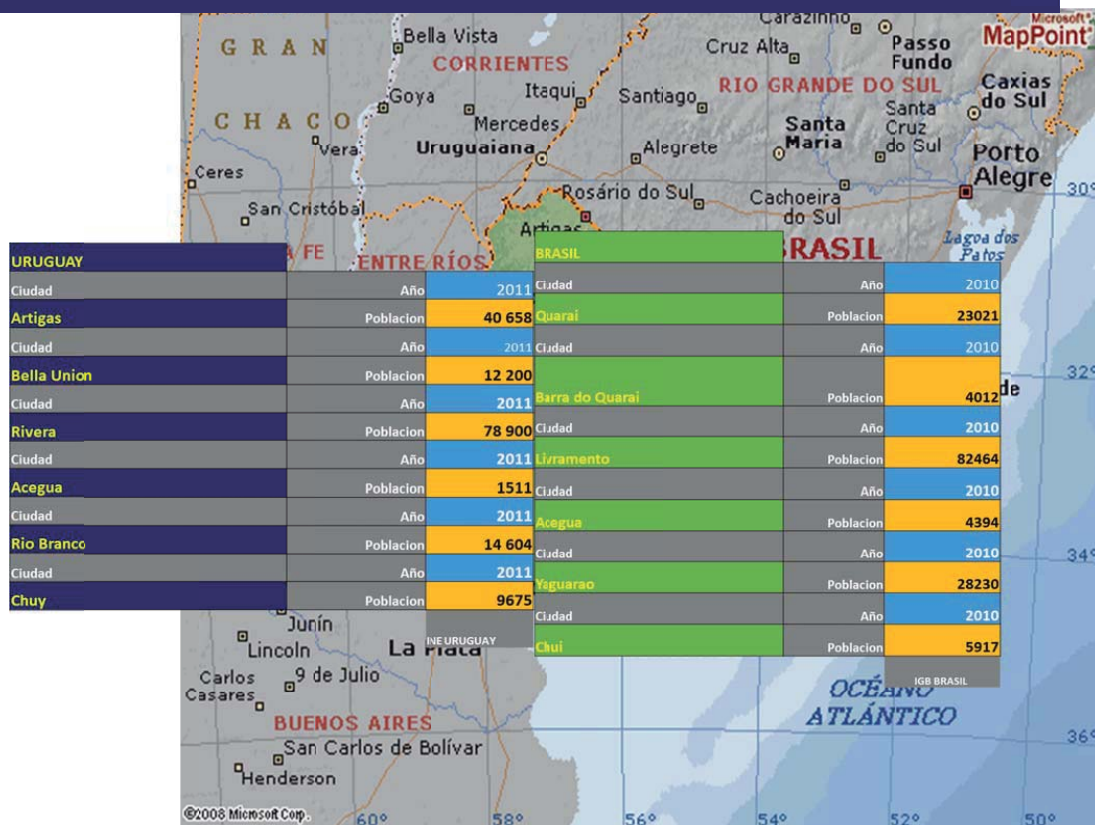
A continuación se analizan en forma gráfica indicadores relacionados con la condición de seguridad que se pretende alcanzar en la zona fronteriza delimitada por la Ley 19.677 y específicamente en aquellas amenazas a la Defensa Nacional que son compartidas como “situación problema” por parte de Seguridad Pública.

FACTOR SEGURIDAD PÚBLICA DEMOGRAFIA – POBLACION FRONTERA



Ciudad	Año			1908	1963	1975	1985	1996	2004	2011	
Bella Unión	Población	Tigas		5 414	4 955	7 778	12 238	13 537	13 187	12 200	
Salto	Población	1834	1852	19 788	57 975	73 697	80 821	93 117	99 072	104 028	
Paysandú	Población	Salto		20 953	51 645	62 199	68 466	74 568	73 292	76 429	
Fray Bentos	Población	ndú		7 359	17 094	19 407	19 862	21 959	23 122	24 406	
Mercedes	Población	ro		15 667	31 325	24 518	36 701	39 320	42 032	41 975	
Nueva Palmira	Población	ro		4 191	6 307	7 146	7 151	8 339	9 236	9 857	
Carmelo	Población	ro		9 364	12 705	13 707	14 278	16 658	16 866	18 041	
Colonia del Sacramento	Población	1852	1908	7 971	54 644	105 276	111 832	112 717	120 241	112 766	123 203







POBLACION ZONA DE FRONTERA POR DEPARTAMENTO

	1908	1834	1852	1908	1963	1975	1985	1996	2004	2011
SALTO		1.315	2.882	19.788	57.975	73.897	80.821	93.117	99.072	104.028
ARTIGAS				26.321	52.843	57.947	69.145	75.059	78.019	73.318
PAYSANDU					80.029	98.508	103.763	111.509	113.224	113.124
SORIANO	15.667				31.325	24.518	36.701	39.320	42.032	41.975
RIO NEGRO								51.522	53.989	54.765
COLONIA			7.971	13.349	54.644	105.276	111.832	112.241	119.266	123.203
RIVERA	35.683				77.086	82.043	89.475	98.472	104.921	103.493
CERRO LARGO			6.451	44.742	71.023	74.027	78.416	82.510	86.564	84.698
TREINTA y TRES	7.718				22.557	23.448	25.116	26.390	25.771	25.477
ROCHA	12.200				19.484	21.502	24.013	26.017	25.538	25.422

SEGURIDAD PÚBLICA³

FACTOR RECURSOS HUMANOS DISONIBLE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Efectivos del Ministerio del Interior por Jefatura de Policías, números de seccionales policiales y efectivos de la Brigada Rural por Departamento.

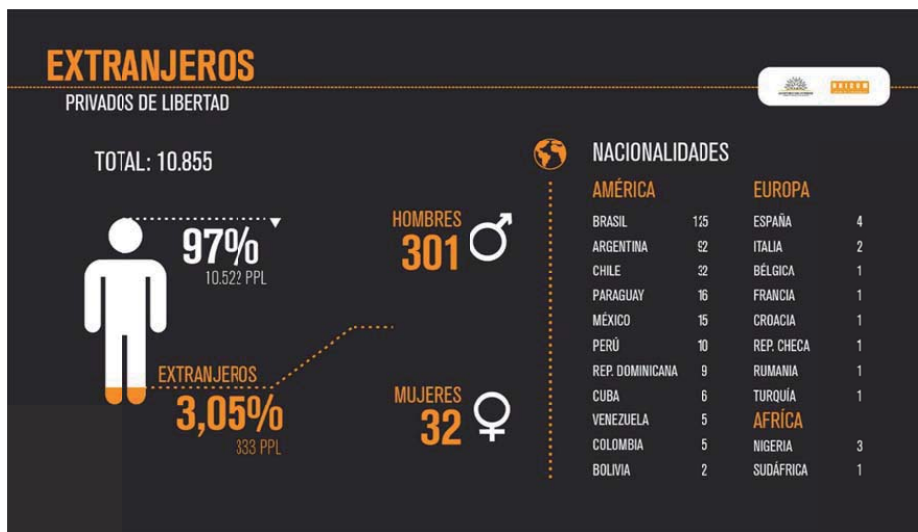
MINISTERIO DEL INTERIOR								
DEPARTAMENTO	EFFECTIVOS	SECCIONALES	BRIGADA RURAL	G. REPUBLICANA	D.N.M	INTERPOL	DNII	POLICIA/1000 HAB
ARTIGAS	556	12	13					7
CERRO LARGO	567	15	16					6
COLONIA	591	18	8					4
MONTEVIDEO	6540	25	0					4
PAYSANDU	518	13	17					4
RIVERA	648	10	13					6
ROCHA	546	12	18					8
RIO NEGRO	375	12	4					6
SALTO	592	16	14					4
SORIANO	443	12	13					5
TREINTA Y TRES	404	11	7					8
CENSO M.I 2017				INE CENSO 2011				
DNB - BOMBEROS	1578		EJECUTIVOS					
DNIC			G.REPUBLICANA	2.000				
INR	2612		DNP.TECNICA					
DNMIGRACIONES			TOTAL EJECUTIVOS	21.361				
M.INTERIOR	9.866		TOTAL M. INTERIOR	31.227				

JEFATURAS DE POLICÍA DEPARTAMENTALES	CANTIDAD FF.PP.
JEFATURA DE POLICÍA DE ARTIGAS	13
JEFATURA DE POLICÍA DE CANELONES	24
JEFATURA DE POLICÍA DE CERRO LARGO	16
JEFATURA DE POLICÍA DE COLONIA	8
JEFATURA DE POLICÍA DE DURAZNO	4
JEFATURA DE POLICÍA DE FLORES	11
JEFATURA DE POLICÍA DE FLORIDA	5
JEFATURA DE POLICÍA DE LAVALLEJA	11
JEFATURA DE POLICÍA DE MALDONADO	12
JEFATURA DE POLICÍA DE MONTEVIDEO	20
JEFATURA DE POLICÍA DE PAYSANDU	17
JEFATURA DE POLICÍA DE RIO NEGRO	4
JEFATURA DE POLICÍA DE RIVERA	13
JEFATURA DE POLICÍA DE ROCHA	18
JEFATURA DE POLICÍA DE SALTO	14
JEFATURA DE POLICÍA DE SAN JOSE	11
JEFATURA DE POLICÍA DE SORIANO	13
JEFATURA DE POLICÍA DE SORIANO	10
JEFATURA DE POLICÍA DE TREINTA Y TRES	7
TOTAL	231

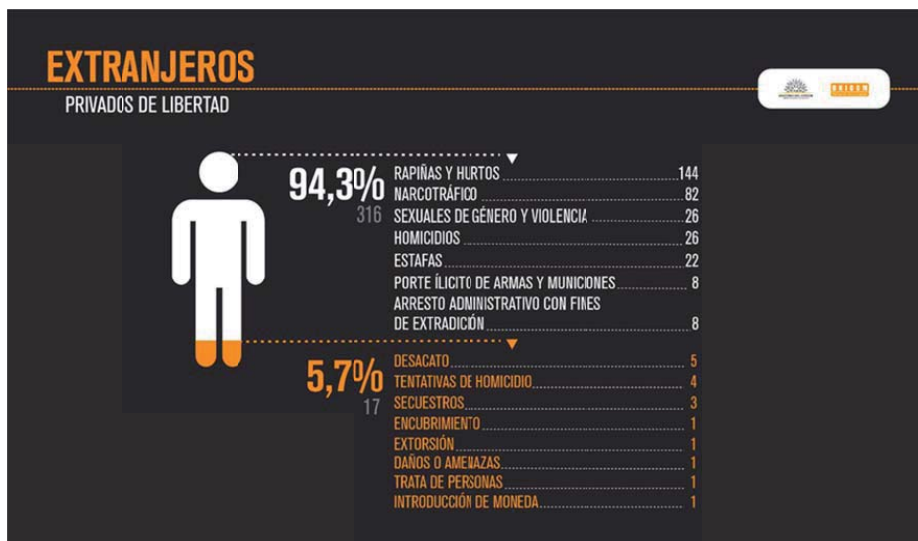
³ Todos los datos que se presentan a continuación poseen como fuente el Ministerio del Interior.

Es de destacar que en el contexto de la Seguridad Privada en el país existen un total de 1950 guardias registraos, de los cuales 11000, portan armas.

Personas Privadas de Libertad en Centros de Reclusión de Uruguay



Tipo de delitos por que se encuentran procesados



Un delito que tiene como punto de partida la zona fronteriza, la “trata de personas”:

El informe sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de EE.UU 2018 dice en el segmento dedicado a Uruguay, que el país ha registrado un aumento pero que el gobierno "no recopiló datos" y que "no hubo un sistema para hacer el seguimiento de los casos que se encontraban en la órbita judicial".

En 2008 con el art 78 de la ley 18.250 se tipificó el delito de Trata en Uruguay. Es difícil estimar el número real de víctimas porque muchas veces no se tipifica como trata de personas sino como casos de desapariciones o explotación sexual o laboral. Si bien no hay cifras en términos absolutos, sí las hay de los casos atendidos por Mides

- ❑ AÑOS 2011 a 2016 total de 259 VICTIMAS
- ❑ AÑO 2014 TOTAL 116 VICTIMAS
- ❑ AÑO 2015 TOTAL99 VICTIMAS
- ❑ AÑO 2016 TOTAL44 VICTIMAS



AÑO	DENUNCIAS ANUAL	CASOS CERRADOS	AUSENTES
2010	674	567	107
2011	636	626	10
2012	297	292	5
2013	503	491	12
2014	729	705	24
2015	1200	1121	79
2016	1695	1596	99
2017	2195	1883	312

ARMAS DE FUEGO EN PODER DE CIVILES

REGISTRO DE ARMAS

- 604.237 registros desde 1944 (AI 04DIC2017)
- 332.528 propietarios (Personas físicas y jurídicas).
- 8,38 % de guías corresponden a Militares y Policías.
- 2.034 coleccionistas poseen el 4.18 % de las armas registradas (25.282 armas).
- 358 Recargadores



TIPO	PORCENTAJE
REVOLVERES	36.65 %
RIFLES	23,50 %
PISTOLAS	21.18 %
ESCOPETAS	18,33 %
PISTOLONES	0,33 %

Proyección al medio civil del Registro Nacional de Armas

Estrato	Punto de corte
Alto-Alto	100 a 74
Alto-Medio	73 a 61
Medio-Alto	60 a 50
Medio-Medio	49 a 39
Medio-Bajo	38 a 30
Bajo-Medio	29 a 20
Bajo-Bajo	19 a 0

Fuente: CANSE, 2004.

Estrato	Montevideo	Interior	Total
Alto-Alto	3,1	0,9	2,1
Alto-Medio	6,1	2,4	4,4
Medio-Alto	12,4	5,4	9,2
Medio-Medio	17,4	14,1	15,9
Medio-Bajo	24,6	28,9	26,6
Bajo-Medio	25,2	33,4	29,0
Bajo-Bajo	11,1	15,0	12,9
Total	100	100	100

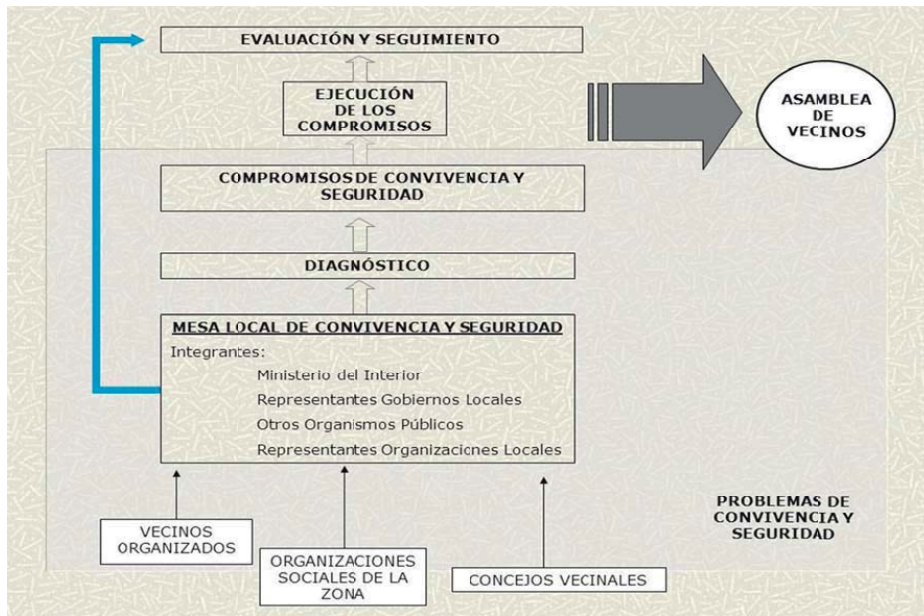
Fuente: <http://cienciasociales/>



**¿en qué estrato social se encuentra
la mayor proporción de tenedores
de armas?**

ABIGEATO

Es el jefe de Policía de Paysandú y también el delegado por el Ministerio del Interior de la Comisión Nacional Asesora Honoraria para la Seguridad Rural. Advierte que en cada jefatura funciona una comisión que se reúne una vez por mes para tratar las denuncias de abigeato y que también hay policías especializados designados para cada una de las zonas. “La gente denuncia pero no tiene cómo demostrar.



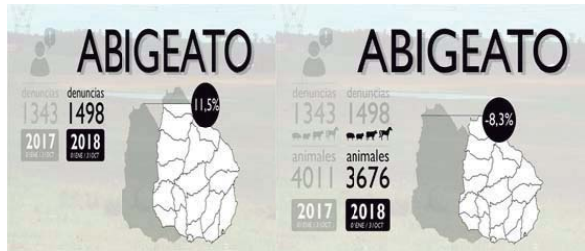
Cada Jefatura de Policía tiene una Brigada de Seguridad Rural (antes llamada BEPRA), donde la cantidad de policías abocados a esta tarea depende de la extensión territorial y de la problemática específica del lugar. De todas formas, cada comisaría o repartición también colabora en estos operativos.

El Ministerio está apostando hoy a la presencia policial en diferentes lugares, como forma de prevenir tanto el delito urbano como en este caso especial, el delito en el medio rural.

En el caso de abigeato, como en otros delitos, el elemento probatorio es muy importante y en este caso la utilización del ADN como prueba es esencial. Cada vez que hay un abigeato se toman muestras de los restos del animal faenado – por policía Científica o personal con curso de seguridad rural - y se conservan adecuadamente. Si durante el transcurso de la investigación se encuentra otra prueba, estas se comparan y si coinciden.

Animales protegidos.

Respecto a la caza de animales en peligro de extinción, hay cazadores que aun cazan especies no autorizadas, o que no tienen permisos para cazar. A su vez relacionó este tipo de prácticas con el abigeato, ya que los cazadores ingresan a campos sin autorización y matan animales del establecimiento



En el caso del abigeato por los gráficos presentados anteriormente surge un fenómeno específico al ser comparados, ya que si bien aumentan los casos, disminuyen los animales involucrados en las denuncias.

En la Comisión de Seguridad Rural, integrada por Fiscalía, los Ministerios de Ganadería y del Interior y las gremiales agropecuarias, hizo un balance anual.

En los primeros diez meses del año 2017 hubo 1.343 denuncias por abigeato en todo el país. En el mismo período del año 2018, fueron 1.498 denuncias. De enero a octubre de este año, son 1.707 denuncias. Si se compara el 2017 con el 2018, el aumento de denuncias fue del 11,5 %. Si se compara el 2018 con este año, el crecimiento es del 13,4%. En parte se atribuye a que el robo de animales en ciudades y periferia, que antes se tipificaba como hurto, ahora se considera abigeato.

CONTROLES MIGRATORIOS - PASAJEROS 2018
 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES URUGUAY



ARGENTINOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS	954.093	888.852	1.025.577	1.150.187	1.275.314	1.756.497	1.832.514	1.703.857	1.538.577	1.754.542	2.195.439	2.734.062	2.363.808
EGRESOS	920.033	868.146	969.343	1.034.422	1.181.390	1.631.307	1.760.743	1.672.006	1.500.113	1.740.646	2.165.932	2.667.887	2.305.498
	-34.060	-20.606	-56.234	-115.765	-93.924	-125.190	-71.771	-31.851	-38.464	-13.896	-29.507	-66.175	-57.310

BRASILEÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS	228.185	287.698	300.788	265.499	380.164	431.040	406.311	399.994	474.102	438.449	440.165	510.314	471.857
EGRESOS	183.129	230.148	247.482	214.952	325.875	371.625	358.115	352.303	418.240	386.031	376.430	446.305	409.796
	-45.056	-57.550	-53.306	-50.547	-54.289	-59.415	-48.196	-47.691	-55.862	-52.418	-63.735	-64.009	-62.061

PASAJEROS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS	2.491.132	2.782.731	2.981.914	3.536.693	4.645.858	4.839.698	5.226.934	5.372.187	5.310.300	5.177.834	5.875.126	5.750.228
EGRESOS	2.487.912	2.825.575	2.858.117	3.528.050	4.537.344	4.779.597	5.216.954	5.363.796	5.256.339	5.075.137	5.727.711	5.615.467
	-3.420	42.844	-126.797	-8.643	-108.514	-60.101	-9.980	-8.391	-53.961	-102.697	-147.415	-134.761

RESIDENCIAS DEFINITIVAS INICIADAS POR NACIONALIDAD 2018

DEPENDENCIA MIGRACIONES URUGUAY		NACIONALIDAD	TOTAL RESIDENCIAS
OFICINA CENTRAL MONTEVIDEO	1662	ALEMANIA	52
MELO - ACEGUA	61	ARMENIA	6
ARTIGAS	254	BRITANICA	16
BELLA UNION	7	CHECA	4
CARMELO	164	CHINA	49
COLONIA	65	COSTARICA	21
CHUY	130	CUBANA	2.234
FRAY BENTOS	132	DOMINICANA	383
MERCEDES	106	EGIPCIA	8
NUEVA PALMIRA	122	ESPAÑOLA	78
PAYSANDU	5	EE.UU.	79
PUNTA DEL ESTE	160	GUATEMALA	10
RIO BRANCO	76	HAITI	8
RIVERA	205	HONDURAS	17
SALTO	128	INDIA	17
DURAZNO	22	ITALIA	29
PIRIAPOLIS	59	MEXICANA	39
TOTAL RESIDENCIA DEFINITIVAS INICIADAS	3.358	NIGERIA	6
		PAKISTAN	17
		PALESTINA	4
		SALVADOREÑA	43
		SUDAFRICANA	12
		SUIZA	15
		TAIWAN	2
		TURCA	20
		YEMENI	3
		OTRAS NAC.	186
		TOTAL	3.358

TOTAL DE RESIDENCIAS CONCEDIDAS	
ALEMANIA	62
ARGENTINA	200
BOLIVIA	13
BRASIL	147
BRITANICA	16
CHILENA	46
CHINA	36
COLOMBIANA	41
COREA	54
CUBANA	531
DOMINICANA	264
ESPAÑOLA	135
EE.UU.	271
FILANDESA	17
FRANCESA	70
HOLANDESA	21
INDIA	373
ITALIA	36
JAPONESA	11
MEXICANA	67
PAKISTANI	13
PARAGUAYA	30
PERUANA	61
RUSSA	23
SALVADOREÑA	16
SUIZA	16
TAILANDESA	9
TURCA	6
UCRANIA	7
VENEZUELA	49
VIETNAMITA	1
OTRAS NACIONALIDADES	178
TOTALES	2.820

RESIDENCIAS CONCEDIDAS POR AÑO SEGÚN CONTINENTE Y NACIONALIDAD					
AÑO	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL DE RESIDENCIAS	3.755	1.705	3.218	2.981	2.820
AMERICANOS	2.785	1.121	2.384	2.143	1.809
MERCOSUR Sub Total	2.372	620	1.039	1.080	593
ARGENTINOS	1.040	234	343	411	200
BRASIL	523	128	269	173	147
PERUANOS	228	59	94	82	61
VENEZOLANOS	77	43	79	166	49
RESTO MERCOSUR	504	156	254	248	136
OTROS AMERICANOS Sub Total	413	501	1.309	1.063	1.216
CUBANOS	92	111	278	447	531
EE. UU.	189	186	225	142	271
DOMINICANOS	27	118	682	313	264
MEXICANOS	48	44	65	86	67
RESTO DE AMERICA	57	42	59	75	83
EUROPA Sub Total	804	430	491	445	459
ESPAÑOLES	338	198	213	138	135
FRANCESES	57	32	46	62	70
ALEMANIA	66	50	57	73	62
ITALIANO	36	19	32	41	36
RESTO DE EUROPA	307	131	143	131	156
RESTO DEL MUNDO	166	154	343	393	552

Solicitudes de Refugiados Políticos Uruguay

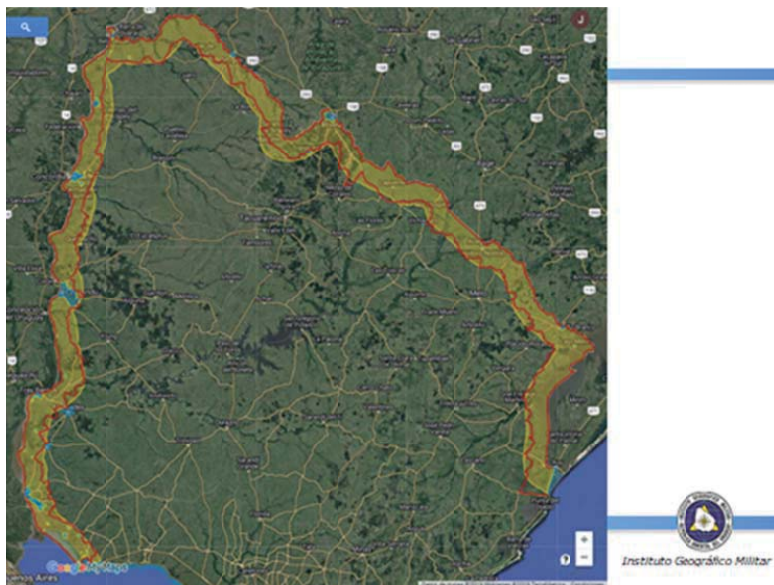
Fueron 3.062 solicitudes de refugio en Uruguay Asimismo, difundió un informe sobre la situación en Uruguay, elaborado con base en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Migración.

La evolución de las solicitudes anuales de refugio en Uruguay, fue la siguiente, en el año 2010 fueron 21, 2011 (20), 2012 (37), 2013 (37), 2014 (63), 2015 (85), 2016 (409), y 2017 (2.390).

Las solicitudes de refugio en Uruguay según origen indica que de Cuba fueron 2.652 lo que representa el 85,4%, le siguen: “otros países de Latinoamérica” con 260 solicitudes (8,4%), de África 104 pedidos (3,4%), y Asia 54 (1,7%). Amnistía Internacional indica que entre 2010 y 2017 se registraron 3.062 solicitudes de refugio y en el mismo período fueron concedidas 96 (3%).

6 FACTOR CIENTÍFICO TECNOLÓGICO ASOCIADO AL FACTOR MILITAR

El Factor científico tecnológico asociado al Factor Militar en la investigación desarrollada en el año 2018, construyó un Sistema de Información Geográfica en la zona fronteriza delimitada por la Ley 19.677.



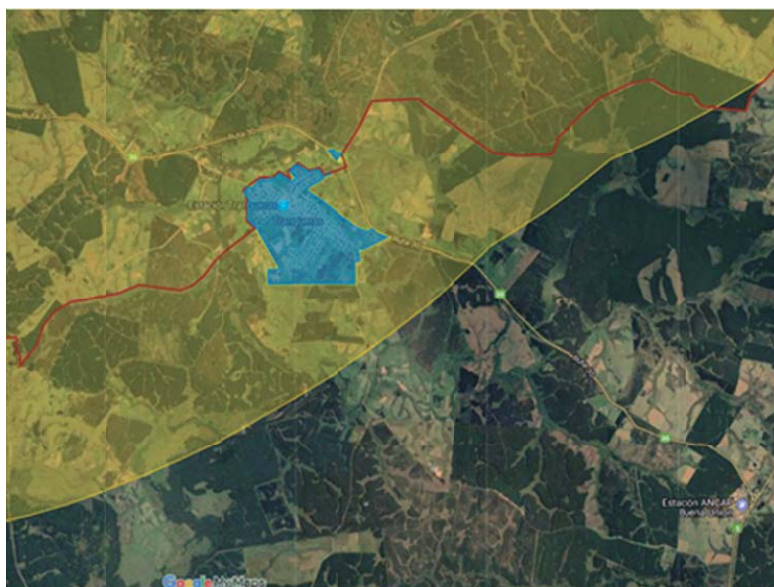
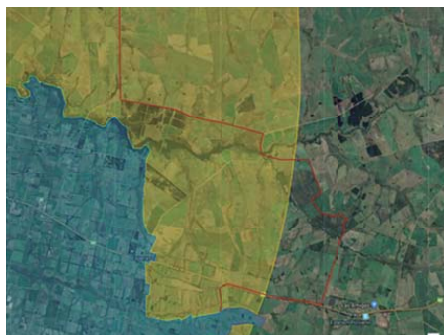
Capa original desarrollada en el año 2018

En el presente año junto a técnicos del Instituto Nacional de Colonización a esa capa, se le colocaron las capas de tierras en poder del Estado a través del INC, para determinar cómo variaba el índice de permeabilidad de la frontera, determinado en el año 2018, en función de considerar a estas tierras dentro del concepto de “integridad territorial” definido en el presente.

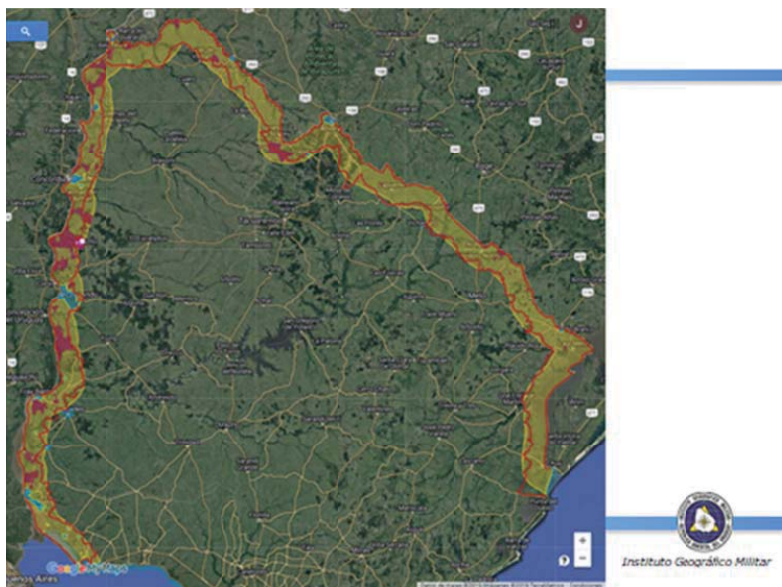


Capa matriz presentada por el INC.

A continuación se colocan algunos detalles del trabajo realizado en conjunto, entre los meses de setiembre y octubre de 2019:



Predio de colonización identificado dentro de la zona fronteriza



SIG final resultado de la superposición de capas entre el Instituto Geográfico Militar perteneciente al Ejército Nacional y el Instituto Nacional de Colonización para determinar variaciones en el índice de permeabilidad de las fronteras en función de la posesión por arte del Estado de tierras en la zona fronteriza delimitada por la Ley 19.677.

Áreas dentro del buffer de 20 km

Departamento	Código	Area Total	Area sin Centros Poblados (CP)	Area sin Colonización (INC)	Area sin INC ni CP	Area de CP	Area de INC
Artigas	UY-AR	5.278,15	5.250,83	4.923,34	4.895,02	27,32	354,81
Cerro Largo	UY-CL	3.603,41	3.590,77	3.544,62	3.531,99	12,64	58,79
Colonia	UY-CO	1.150,47	1.001,89	1.149,23	1.000,65	148,58	1,24
Paysandú	UY-PY	2.478,67	2.179,10	1.868,54	1.668,97	199,57	610,13
Río Negro	UY-RN	1.956,12	1.932,81	1.555,46	1.532,16	23,31	400,66
Rocha	UY-RO	1.696,53	1.588,43	1.696,53	1.588,43	108,10	0,00
Rivera	UY-RV	4.203,45	4.148,67	4.078,92	4.024,14	54,77	124,53
Salto	UY-SA	1.889,95	1.825,88	1.701,66	1.627,59	74,07	188,29
Soriano	UY-SO	1.053,33	1.047,08	894,95	888,70	6,25	158,38
Tacuarembó	UY-TA	5,78	5,78	5,78	5,78	0,00	0,00
Treinta y Tres	UY-TT	1.139,24	1.139,24	1.139,24	1.139,24	0,00	0,00
TOTAL		24.465,09	23.810,48	22.558,26	21.903,65	654,61	1.906,82

Nota:
 Áreas expresadas en kilómetros cuadrados
 Siglas:
 CP (Centros poblados)
 INC: Instituto Nacional de colonización

Montevideo, 27 de noviembre de 2019



Instituto Geográfico Militar

Cómo podrá apreciarse en el año 2019 se había consolidado un buffer de 24.465,09 kilómetros cuadrados que representaba la zona fronteriza delimitada en la Ley 19.677, de la cual si se sacaban los Centros Poblados como lo establecía la propia Ley, la superficie de buffer a ser custodiado era de 23.810,48 kilómetros cuadrados.

En el presente trabajo cuando se extraen las áreas en posesión del Estado a través del Instituto Nacional de Colonización, considerando que las mismas se corresponden al concepto de “integridad territorial” definido en el presente, podemos determinar que la superficie a ser custodiada es de 21.903, 65 kilómetros cuadrados.

Este trabajo desarrollado marca la evolución que se ha tenido con el trabajo 2018 y es un aporte fundamental a viabilizar el concepto de Defensa Nacional incluido en el artículo 1º de la Ley Marco de Defensa Nacional, como conjunto de actividades civiles (técnicos del Instituto Nacional de Colonización) con militares (Instituto Geográfico Militar); contribuyendo adicionalmente a los objetivos del Centro de Altos Estudios Nacionales a investigar con rigurosidad científica la Defensa Nacional.

7 FACTOR ECONÓMICO

Investigadores:

- Contadora Marisa Doñoro
- Contador José Viana
- Contador Santiago Arocha

Tutores y orientadores:

- Cra. Erika Mattos
- CC (CAA) Pablo Laborde

El objetivo del presente trabajo es la actualización de los indicadores correspondientes relevados en los años 2017 y 2018 por parte del Observatorio de Defensa del CALEN. Dicho trabajo forma parte de las tareas requeridas para la aprobación del curso Seguridad y Defensa dictado por dicha institución durante el año 2019.

La tarea realizada consiste en completar la siguiente información solicitada en once puntos que son:

- 1) Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), asignado al Área programática Defensa Nacional.
- 2) Porcentaje del Producto bruto interno (PBI) asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 3) Porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Área programática Defensa Nacional.
- 4) Porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 5) Comparativo del porcentaje de PBI asignado al Área programática Defensa Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional.
- 6) Comparativo entre el presupuesto asignado al Área programática Defensa Nacional y el asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 7) Porcentaje de Presupuesto asignado al Área programática defensa nacional y en el cada una de las fuerzas; Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya y otras unidades ejecutores.

- 8) Porcentaje de Presupuesto global del Ministerio de Defensa asignado a cada una de las Fuerzas: Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya.
- 9) Distribución del presupuesto asignado al área programática Defensa Nacional a Funcionamiento, Remuneraciones e Inversiones. (Este indicador será analizado a nivel del Inciso Presupuestal MDN y a nivel de cada Fuerza, Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea).
- 10) Grado de cumplimiento anual del presupuesto de Defensa asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 11) Evolución histórica de los Recursos provenientes de fondos ONU.

Conceptos.

Defensa Nacional. La Ley 18650 define la Defensa Nacional en; Artículo 1º “*el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población*”. Artículo 2 “*La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad*”.

Factor económico. El Observatorio de Defensa define al Factor Económico de la siguiente manera: El Factor Económico del Poder Nacional es la manifestación de naturaleza preponderantemente económica del Poder Nacional, que contribuye para alcanzar y mantener los Objetivos Nacionales (C.A.L.E.N., 2013).

Asimismo, lo describe como el que se basa en el Área Programática “Defensa Nacional” incluida en el presupuesto nacional, la cual es definida como el área que comprende la administración de asuntos y servicios de la defensa militar, y la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar, aire y espacio; la gestión de la ingeniería, transportes y comunicaciones, información, personal y otras fuerzas defensivas no combatientes; gestión de la reserva y auxiliares vinculadas al sistema de defensa. Excluye los Hospitales de Base

(Sanidad MILITAR) y las escuelas y academias militares con planes de estudios análogos a los de instituciones civiles y los planes de pensiones para el personal militar.

Presupuesto Nacional. Es la expresión financiera del plan de gobierno. Se elabora para los 5 años correspondientes al periodo de gobierno, no pudiendo exceder el mismo, deberá ser elaborado antes de transcurridos los primeros meses de periodo de gobierno. El mismo es revisado año a año en la ley de rendición de cuentas. Es elaborado por la Contaduría General de la Nación, en base a 18 áreas programáticas, para realizar una gestión más eficiente del gasto y así evitar superposiciones de programas y proyectos, bajo directivas del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) y la CGN (Contaduría General de la Nación)

Las áreas programáticas son las siguientes:

01. Administración de justicia	10. Medio ambiente y recursos naturales
02. Asuntos legislativos	11. Protección y seguridad social
03. Ciencia, tecnología e innovación	12. Registros e información oficial
04. Control y transparencia	13. Salud
05. Cultura y deporte	14. Seguridad pública
06. Defensa Nacional	15. Servicios públicos generales
07. Desarrollo productivo	16. Trabajo y empleo
08. Educación	17. Vivienda
09. Infraestructura, transporte y comunicaciones	18. Energía

En nuestro caso de estudio nos centraremos en el área programática 06, “Defensa Nacional”.

I. Información requerida

1) Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), asignado al Área Programática Defensa Nacional.

El porcentaje del Producto Bruto Interno asignado al Área Programática Defensa Nacional para el año 2018 es del 0,76%.

2) Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) asignado al Ministerio de Defensa Nacional.

El porcentaje del Producto Bruto Interno asignado al Ministerio de Defensa Nacional para el año 2018 es del 1,26%.

3) Porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Área Programática Defensa Nacional.

El porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Área Programática Defensa Nacional (Programa 300) para el año 2018 es del 5,09%.

4) Porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio de Defensa Nacional.

El porcentaje del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio de Defensa Nacional para el año 2018 es del 8,41%.

5) Comparativo entre el porcentaje de PBI asignado al Área Programática Defensa Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional.

El porcentaje del Producto Bruto Interno asignado al Área Programática Defensa Nacional para el año 2018 es del 0,76% y el porcentaje del Producto Bruto Interno asignado al Ministerio de Defensa Nacional para el año 2018 es del 1,26%. Por lo tanto, el 60,32% del presupuesto de defensa va al área programática Defensa Nacional

6) Comparativo entre el presupuesto asignado al Área Programática Defensa Nacional y el asignado al Ministerio de Defensa Nacional.

El porcentaje del presupuesto de Defensa Nacional sobre el presupuesto nacional del año 2018 es del 8,41 %, mientras que 5,09 % del presupuesto nacional corresponde al área programática Defensa Nacional lo cual significa que el 60,52% del presupuesto de Defensa Nacional se asigna al área programática Defensa Nacional.

- 7) Porcentaje de Presupuesto asignado al Área Programática Defensa Nacional y a cada una de las fuerzas: Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya y otras unidades ejecutoras.

UE	SIGLA	AÑO 2018
001	DGSE	12,02%
003	ESMADE	0,72%
004	CGE	51,88%
018	CGA	20,85%
023	CGFAU	14,52%
		100,00%

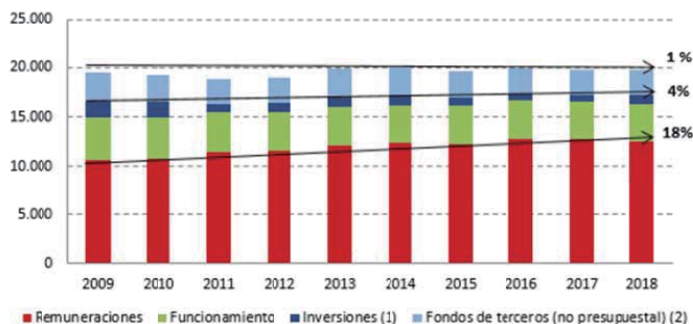
- 8) Porcentaje de Presupuesto global del Ministerio de Defensa asignado a cada una de las Fuerzas: Ejército Nacional, Armada Nacional, y Fuerza Aérea Uruguaya.

UE	SIGLA	AÑO 2018
004	CGE	34,34%
018	CGA	15,20%
023	CGFAU	9,57%
		59,11%

- 9) Distribución del presupuesto asignado al área programática Defensa Nacional a Funcionamiento, Remuneraciones e Inversiones. (Este indicador será analizado a nivel del Inciso Presupuestal MDN y a nivel de cada Fuerza, Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea)

Evolución de la Ejecución 2009-2018

En millones de pesos constantes a valores de 2018



(1) En el año 2009 se ejecutó gran parte de una compra de dos radares para la Fuerza Aérea

(2) Se excluyen algunas imputaciones que no son gasto efectivo

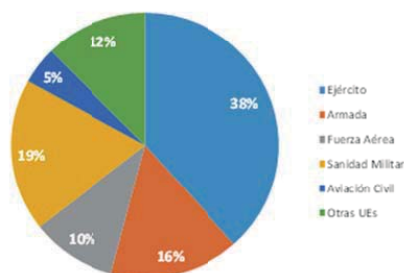
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y NO PRESUPUESTAL - AÑO 2018					
En millones de pesos a valores corrientes					
MDN	Crédito	Ejecución	Porcentaje ejecución	Variación nominal ⁽¹⁾	
				Anual	2014 - 2018
Remuneraciones	14.050	12.568	89%	6%	38%
Funcionamiento	3.788	3.739	99%	7%	35%
Inversiones	880	852	97%	36%	10%
Total presupuestal	18.719	17.159	92%	7%	36%
Funcionamiento	2.664	2.208	83%	4%	20%
Inversiones	1.044	466	45%	53%	89%
Total Fondos de Terceros ⁽²⁾	3.708	2.675	72%	11%	29%
TOTAL MDN	22.426	19.833	88%	8%	35%

(1) La inflación acumulada del período fue de 36%.

(2) El crédito de la fuente "Fondos de Terceros" se registra de acuerdo a una proyección de ejecución de inicios de año, esto explica en gran parte la distancia con la ejecución.

Gasto por Unidad Ejecutora 2018

Incluye remuneraciones, funcionamiento e inversiones
Fuentes presupuestales y Fondos de terceros



Fuente: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1495>

10) Grado de cumplimiento anual del presupuesto de Defensa asignado al Ministerio de Defensa Nacional.

El Grado de cumplimiento anual del presupuesto de Defensa asignado al Ministerio de Defensa Nacional para el año 2018 es el siguiente:

PRESUPUESTO MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AÑO:2018

UE	SIGLA	ASIGNADO	EJECUTADO	% EJECUCION
001	DGSE	1.081.022.437	786.378.618	72,74%
003	ESMADE	100.771.309	96.751.864	96,01%
004	CGE	7.902.216.159	7.611.042.759	96,32%
018	CGA	3.502.531.340	3.114.638.156	88,93%
023	CGFAU	2.207.648.533	2.065.272.249	93,55%
033	^D NSFFAA	2.683.178.232	2.431.309.523	90,61%
034	DGS	77.969.205	60.873.821	78,07%
035	SRPFFAA	106.772.684	85.429.797	80,01%
041	DINACIA	1.087.199.141	907.052.310	83,43%

Fuente obtenida://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/ministerio-de-defensa-nacional

11) Evolución histórica de los Recursos provenientes de fondos ONU

AÑO	"CGE"	"CGA"	"CGFA"	TOTALES
2011	1.018.534.230	188.395.205	163.428.679	1.370.358.114
2012	127.329.591	1.094.665	8.237.161	136.661.417
2013	133.646.097	3.824.844	17.638.861	155.109.802
2014	150.408.126	13.723.517	4.562.167	168.693.810
2015	129.341.410	12.785.599	23.317.740	165.444.749
2016	185.591.266	2.781.846	38.316.372	226.689.484
2017	250.848.082	11.560.479	29.024.462	291.433.023
2018	365.550.980	8.280.713	28.749.479	402.581.172

Nota: A los efectos del cálculo de los indicadores anteriores se utilizaron diferentes fuentes que a continuación se detallan:

- PBI: <https://datos.bancomundial.org/pais/uruguay>
- Tipo de Cambio: <http://www.ine.gub.uy/cotizacion-de-monedas>
- Ejecución Presupuestal:
 - o <https://www.cgn.gub.uy/siifEjecucionPresupuestalPresentacion/tabnivel1.xhtml>
 - o <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/ministerio-de-defensa-nacional>
 - o <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1495>

8 CONCLUSIONES

El trabajo que lleva adelante el Observatorio de Defensa que funciona en paralelo con el Curso de Seguridad y Defensa, podemos afirmar que, a partir de esta publicación comienza a tener un componente de realidad.

En un país con la temática hasta hace poco desconocida, donde se asocia lo Defensa Nacional a lo estrictamente militar; que los participantes del trabajo sean en su mayoría civiles, hace que esta realidad se vea potenciada. Que haya un grupo de ciudadanos de diferentes profesiones, interesados en investigar en la materia, es uno de los mayores logros del observatorio. Entendemos que este logro trasciende al producto final de las investigaciones.

Si nos centramos en los contenidos, el final del trabajo, los indicadores económicos que se van actualizando año a año, ya poseen una tendencia inicial. Esta tendencia está pronta para ser comparada, con un nuevo presupuesto y un cambio de gobierno que se produce como resultado de las elecciones desarrolladas en el año que se realizó este trabajo.

El Observatorio ha tomado como base de análisis en los últimos dos años la Ley 19.677, que dispuso la participación de las Fuerzas Armadas en la creación de condiciones de seguridad en la zona fronteriza, en coordinación con otros organismos estatales con competencia en la mencionada zona.

En la investigación del año 2018, se buscó la creación de un indicador de permeabilidad de las fronteras y como fuera manifestado en esa publicación ese dato era perfectible. Este año se trabajó en esa dirección, a partir de crear componentes teóricos para definir integridad territorial. Posteriormente se establecieron cálculos para precisar ese concepto en función de las actividades del Instituto Nacional de Colonización.

Muchas veces hemos escuchado la frase la “Defensa es de Todos”, así como la mención al artículo 1º. de la Ley Marco de Defensa Nacional, “Conjunto de Actividades Civiles y Militares”, cuando en nuestro país nos referimos a Defensa Nacional.

Este trabajo demuestra que esos conceptos son pasibles de ser realizados, que la interacción puede materializarse de muchas maneras; una de las cuales se presenta en el producto final desarrollado entre el Instituto Geográfico Militar que depende del Ejército Nacional y el Instituto Nacional de Colonización.

Por lo anteriormente expuesto estamos en condiciones de afirmar que esta publicación cumple con dos de los Objetivos del Centro de Altos Estudios Nacionales, la difusión de la cultura de la Defensa y la investigación con rigurosidad científica de la Defensa Nacional.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Carlos Marcelo Schäferstein, 2019. ¿A partir de que se hace las limitaciones de un territorio estatal? (n.d.). Recuperado de: <https://es.quora.com/A-partir-de-que-se-hace-las-delimitaciones-de-un-territorio-estatal>
- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, 1933 Montevideo. Recuperado de:
<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DE%20LOS%20ESTADOS.pdf>
- “Seguridad en Zonas de Frontera”. (2019). Retrieved 1 November 2019, from <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/277328/downloadPdf>
- “ Fronteras: una visión teórica en el periodo contemporáneo” ; Roy Bradshaw y Rosalba Linares de Gómez* , junio 1999 <https://www.researchgate.net/publication/309629408>
- Isabel Clemente, Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.19 no.1 Montevideo ene. 2010 LA REGIÓN DE FRONTERA URUGUAY-BRASIL Y LA RELACIÓN BINACIONAL: PASADO Y PERSPECTIVAS. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2010000100007

Sección B:

- *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.* Retrieved 4 November 2019, from <http://www.fao.org/plant-treaty/es/>
- *Uruguay.* Retrieved 4 November 2019, from <https://www.ifad.org/es/web/operations/country/id/uruguay>
- *Pizzinato, S. (2019). Cooperativismo y asociativismo son ejes prioritarios en la reunión de la REAF - MERCOSUR.* Retrieved 5 November 2019, from <https://www.mercosur.int/cooperativismo-y-asociativismo-son-ejes-prioritarios-en-la-reunion-de-la-rea/>
- *Objetivos de Desarrollo.* (2019). Retrieved 5 November 2019, from <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>
- *CFS | Committee on World Food Security.* (2019). Retrieved 5 November 2019, from <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>

- *Antecedentes | SMIA - Sistema mundial de información y alerta | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). Retrieved 5 November 2019, from <http://www.fao.org/giews/background/es/>*
- *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional | Committee on World Food Security. (2019). Retrieved 5 November 2019, from <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/vggg/es/>*
- *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. (2019). Retrieved 5 November 2019, from <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>*
- *Compartiendo saberes en América Latina y el Caribe. Retrieved 6 November 2019, from <https://www.ifad.org/newsletter/pl/fida.htm>*
- *Mgap.gub.uy. (2019). MGAP, IICA, FAO y FIDA dan a conocer la estrategia a implementar en el Decenio de la Agricultura Familiar | MGAP.: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la República Oriental del Uruguay. [online] Available at: <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/27-02-2019/mgap-iica-fao-y-fida>*
- *Fidamercosur.org. (2019). PROGRAMA FIDA-MERCOSUR “Diálogo sobre políticas públicas en el ámbito de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria en el Cono Sur de América Latina”. [online] Available at: <http://fidamercosur.org/claeh/quienes-somos/descripcion>*
- *IFAD. (2011). Proyecto Uruguay Rural. [online] Available at: <https://www.ifad.org/es/web/operations/project/id/1100001161>*
- *IFAD. (n.d.). Proyecto Piloto de Inclusión Rural. [online] Available at: <https://www.ifad.org/es/web/operations/project/id/1100001500>*
- *Mgap.gub.uy. (2016). Sección Nacional de la REAF avanza en la conformación de una Comisión sobre Asistencia Técnica y Extensión Rural | MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la República Oriental del Uruguay. [online] Available at: <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-desarrollo-rural/06-12-2016/seccion-nacional-de-la>*
- *REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) Mercosur: Una década de Coproducción de Políticas Públicas entre el Estado y la Sociedad Civil. (2016). Retrieved 6 November 2019, from <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>*

- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - Presidencia de la Nación. (n.d.). *Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias*. [online] Available at: <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/tierras/>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (n.d.). *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*. [online] Available at: <http://www.incra.gov.br/>
- Latinoamericano, R. (2019). *Brasil. General encargado de la reforma agraria preocupa al movimiento campesino*. [online] Resumen Latinoamericano. Available at: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2019/02/14/brasil-general-encargado-de-la-reforma-agraria-preocupa-al-movimiento-campesino-2/>
- Magalhães, D. (2019). *Governo Bolsonaro volta a suspender a reforma agrária no país | Brasil de Fato*. [online] Brasil de Fato. Available at: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/28/governo-bolsonaro-volta-a-suspender-a-reforma-agraria-no-pais/>
- Izidorio, G. and Izidorio, G. (2019). 'Saí do corte de cana para me tornar professor'. [online] The Intercept. Available at: <https://theintercept.com/2019/10/03/sai-corte-de-cana-virei-professor-incra-mst/>
- OpenDemocracy. (2019). *Bolsonaro legaliza la deforestación del Amazonas*. [online] Available at: <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/bolsonaro-legaliza-o-desmatamento-da-amazonia-es/>
- Leite, S. and Sauer, S. (2019). *Expansión de agronegocios, mercado de tierras y extranjerización de la propiedad rural en Brasil: notas críticas sobre la dinámica reciente*. [online] Hdl.handle.net. Available at: <http://hdl.handle.net/10469/7104>
- LEI No 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.htm
- Dinámicas del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. (2012). Retrieved from <http://www.fao.org/3/i2547s/i2547s.pdf>
- Della Croce, C. (2012). *Vía libre para la extranjerización de la tierra, bosques y acuíferos argentinos - Por Claudio Della Croce - NODAL*. Retrieved from <https://www.nodal.am/2018/08/via-libre-para-la-extranjerizacion-de-la-tierra-bosques-y-acuiferos-argentinos-por-claudio-della-croce/>

- Jastreblansky, M. (2018). Quiénes son los dueños de las tierras en la Argentina. Retrieved from <https://www.chequeado.com/investigacion/quienes-son-los-duenos-de-las-tierras-en-la-argentina/>
- “Extranjerización del territorio paraguayo”- Marcos Glauser CLACSO-2009- Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción, BASE-IS 2009
- Países Limítrofes- “Dinámicas en el mercado de tierras en países del Mercosur y Chile, una mirada analítica-crítica”--FAO, 2011
- Región- “Dinámicas del mercado de la tierra en AL y Caribe, concentración y extranjerización”--FAO, Santiago de Chile, 2011
- Continentales- “Informe Continental. El acceso a la tierra en A Latina. Foro Mundial de Acceso a la tierra. FAO, 2016
- Diario Cambios. (2019). Familia siria que reside en Salto vive de sus plantaciones y de la venta de lo producido. Retrieved from <https://diariocambio.com.uy/2019/01/06/familia-siria-que-reside-en-salto-vive-de-sus-plantaciones-y-de-la-venta-de-lo-producido/>
- Dorronsoro, N. (2019). *Derechos Humanos y nuevos desafíos: migración, diáspora y democracia en una perspectiva comparada*. Montevideo, pp.104, 105.
- Eacnur.org. (2019). *Migrantes y refugiados, ¿qué diferencia hay? ACNUR responde*. [online] Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/migrantes-y-refugiados-que-diferencia-hay-acnur-responde> [Accesado 30 Sep. 2019].
- Eacnur.org. (2019). *Centros de recepción en las islas griegas | ACNUR*. [online] Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/centros-recepcion-islas-griegas> [Accesado 8 Oct. 2019].
- Edwards, A. (2016). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?* [online] UNHCR. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto/> [Accesado 2 Oct. 2019].
- Guigou, L. (2011). Guigou, L. (2011). *Religión y producción del otro: mitologías, memorias y narrativas en la construcción identitaria de las corrientes inmigratorias rusas en Uruguay* Montevideo, Uruguay: Ministerio de Educación y Cultura, pp.35, 38.

- Montealegre, N. and Uriarte, P. (2016). ntre el refugio y la inmigración: un plan de reasentamiento para personas de origen sirio en Uruguay. *Revista Encuentros Uruguayos*, [online] IX (2), pp.20-21. Disponible en: http://encuru.fhuce.edu.uy › revistas › numero09 › 2--montealegre_uriarte- [Accesado 3 Oct. 2019].
- Observador, E. (2015). *Familias sirias recibirán terrenos de hasta 25 hectáreas*. [online] El Observador. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/familias-sirias-recibiran-terrenos-de-hasta-25-hectareas-201510251880> [Accesado 10 Oct. 2019].
- Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *La OIM suscribe acuerdo con Uruguay para el reasentamiento de refugiados sirios*. [online] Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-suscribe-acuerdo-con-uruguay-para-el-reasentamiento-de-refugiados-sirios> [Accesado 21 Oct. 2019]
- Lasamericasyelmundo.cide.edu. (2014). *Las Américas y el Mundo*. [online] Available at: <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/uruguay> [Accessed 9 Nov. 2019].
- Ley N° 11029, Instituto Nacional de Colonización. Creación. Colonización de Tierras. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 05 de Febrero de 1948
- Ley N° 18076, Derecho al Refugio y a los Refugiados. Ley de Refugiados. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 05 de Enero de 2007.
- Montevideo Portal. (2014). *Mujica defendió la idea de traer refugiados sirios*. [online] Available at: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Mujica-defendio-la-idea-de-traer-refugiados-sirios-uc248626> [Accessed 21 Oct. 2019].
- Montevideo Portal. (2017). *Familia siria que vive en Salto reclama más dinero; el gobierno “llegó hasta aquí” con los apoyos*. [online] Available at: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Familia-siria-que-vive-en-Salto-reclama-mas-dinero-el-gobierno-llego-hasta-aqui-con-los-apoyos-uc339259> [Accessed 17 Oct. 2019].

- Montevideo Portal. (2017). *Ejecutivo intentó abrir el diálogo con familias sirias en Plaza Independencia*. [online] Available at: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ejecutivo-intento-abrir-el-dialogo-con-familias-sirias-en-Plaza-Independencia-uc339543> [Accessed 4 Oct. 2019].
- Reinlein, F. (2018). *Descubre el porqué de la guerra en Siria - ACNUR*. [online] ANUR. Available at: <https://eacnur.org/blog/descubre-la-guerra-siria/> [Accessed 8 Oct. 2019].
- Un.org. (2019). *Migración*. [online] Available at: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/> [Accessed 23 Sep. 2019].
- Mangana, S. (2019). *Migración, diásporas y Derechos Humanos: aproximación a los desafíos de la inserción de árabes y musulmanes en Uruguay* (pp. 80 81 82). Montevideo.
- Koolhaas, M. (2019). *Actitudes de la población nativa ante la inmigración y el retorno de población emigrante: nueva evidencia del caso de Uruguay*. Montevideo.

**Este trabajo de investigación académico es una publicación
de carácter académico, no reflejando un posicionamiento
del Centro de Altos Estudios Nacionales, ni de las
autoridades del Ministerio de Defensa Nacional**