

Proyecto ***“Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay***

Resumen ejecutivo

Este informe da cuenta de las principales conclusiones que se exponen en el documento de Informe Final de la Consultoría desarrollada entre marzo y diciembre de 2014 y tiene como principal insumo los respectivos capítulos que se elaboraron en función de los distintos abordajes de investigación. A los efectos de este resumen se presentan tres líneas consideradas principales: a. el condicionamiento de la planificación del ordenamiento territorial en zonas de frontera; b. la jerarquización de campos y factores sobre los cuales debe poner atención la gestión y planificación del OT y c. las principales conclusiones a las que se llegaron. Exponemos en breve síntesis los hallazgos que son relatados en el Informe Final y en cada uno de los informes de equipos que constituyeron el plantel de investigadores.

Factores, procesos y tendencias institucionales regionales que condicionan la planificación del ordenamiento territorial de zonas de frontera.

Un eje del proyecto abordó la estructura y dinámica institucional que se presenta en el contexto transfronterizo y particularmente el vínculo entre la red institucional con las agendas, políticas, programas, instituciones y actores relacionados con el ordenamiento territorial. Con ese objetivo, se relevaron los principales hallazgos, desafíos y restricciones que desde una perspectiva institucional registraron los distintos equipos de investigación.

En este marco, si bien el país ha venido implementando una serie de acciones públicas dirigidas hacia una mayor consideración de lo territorial en el objeto y alcance de las políticas, la estructura centralista y unitaria del país ha sufrido apenas modificaciones incrementales. Aun así, el debate público ha comenzado a registrar con mayor frecuencia y amplitud distintas voces que reclaman la pertinencia de discutir los instrumentos territoriales que permitan aumentar las oportunidades de desarrollo endógeno inclusivo,

mejorar las capacidades territoriales así como ensayar nuevos instrumentos de gobernanza territorial más eficaces, equitativos y sostenibles.

En esta dirección, el componente transfronterizo no ha sido la excepción y es posible constatar un impulso relevante desde las políticas nacionales a incluir en sus agendas temáticas y sectoriales a la frontera como un espacio que además de relevante, sea necesario de ser abordado desde una perspectiva territorial. Tampoco es una excepción la constatación de que ese impulso vino de la mano de un creacionismo institucional básicamente sectorial a escala nacional y territorial y sustentado en una lógica de implementación arriba-abajo. Todo esto bajo un contexto de desbalance de competencias y grados de autonomía muy distintos entre las diferentes escalas subnacionales de los tres países en cuestión.

En el actual escenario de creación institucional, hay al menos tres desafíos críticos que se abren para un análisis institucional que vincule frontera y OT.

En primer lugar analizar el rol de la institucionalidad, en cuanto a los incentivos generados, oportunidades de acción y el tipo de restricciones que operan. En segundo lugar, el análisis de los principales temas de OT en cuanto a sus posibilidades de implementación en esa red institucional. En tercer lugar, una serie de desafíos en cuanto a coordinación y articulación de programas, actores y políticas en clave de frontera.

Para el análisis de estos desafíos analíticos, se partió del supuesto de que las instituciones formales y también los arreglos de coordinación informales en donde se desarrollan interacciones entre agentes, afecta los comportamientos individuales y colectivos ya sea restringiendo las opciones y / o desalentando cursos de acción¹. En función de estas premisas, el análisis institucional desarrollado implicó detenerse en el estudio pormenorizado de: a) el conjunto de jugadores (actores); b) la serie de acciones permitidas, las no permitidas, las buscadas y las accidentales; c) la secuencia de esos movimientos, y d) la información disponible y el marco de reglas que alientan o restringen la acción de los agentes.

¹ Supuesto básico de D. North (1993)

Los principales resultados obtenidos, permiten dibujar un mapa donde se identifica tanto a nivel supranacional como a nivel bilateral y local, una densa red de espacios institucionales que presentan diferentes grados de consolidación y madurez institucional.

Entre los principales hallazgos, el informe identifica en esta realidad institucional la producción de incentivos en el nivel territorial que tiene impactos en: a) la superposición de agendas temáticas y sectoriales, b) la escasa operatividad para la implementación de los acuerdos, c) restricciones importantes para la coordinación de acciones y actores, d) desbalances de legitimidad de estos espacios frente a los organismos nacionales responsables de las acciones transfronterizas, e) aumento en los costos de negociación tanto de los diferentes actores territoriales y nacionales a la hora de implementar acciones integrales en frontera.

Respecto al tema central del estudio, para los casos vinculados directamente al OT, las diferentes capacidades institucionales de los actores uruguayos frente a sus contrapartes argentinas y brasileras hacen que los temas de OT en el caso de lograr entrar en la agenda, luego tengan inconvenientes prácticos y operativos para lograr resoluciones concretas. En la visión de los actores, la falta de estas competencias derivadas de escasos marcos de descentralización, se encuentra entre los principales desafíos en términos de innovación institucional.

Tanto en la frontera con Brasil como con la Argentina, los diferentes grados de autonomía y descentralización de los tres países afectan sustantivamente la negociación que se genera en todos los ámbitos institucionales relevados. Fundamentalmente en el Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, en todos los Comité de Frontera y en las Comisiones Mixtas del lado brasiler, así como en los Comités de Integración del lado Argentino. No obstante las dificultades, en instituciones como la CARU, o la CARP los obstáculos responden más a conflictos de intereses nacionales estratégicos en juego, que debido a los desbalances competenciales de los actores participantes. En comparación, entonces, mientras que la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande aparece estrechamente vinculada a los actores y la agenda de las ciudades de Concordia y Salto, y al Comité de integración local, la CARU, con un área de intervención más genérica y dilatada, presenta en cambio un menor enlace a las instancias locales con las que podría coordinar agenda. Excepto, precisamente, donde la propia CARU es el área de articulación institucional de conflictos

clave, y permanece vacío el enlace binacional local. Así la CARU, pese a un despliegue de tareas más intenso en la gestión del río en diversos aspectos, ha tenido hasta el momento un enlace débil a iniciativas locales como las de Colón-Paysandú y la de Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros; debilidad que en este último caso se aplica también a la Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim, pese a que el área de competencia de esta es más acotada y se ve más directamente implicada. Encontramos entonces dos escenarios distintos que presentan obstáculos al desarrollo del ordenamiento territorial: las asimetrías de competencias entre gobiernos subnacionales de distintos países, y en el plano nacional factores que dependen de la alta política nacional.

Respecto del OT, se pudo observar que en el plano institucional no ha podido desarrollarse un perfil propio, no apareciendo en las agendas institucionales. Si bien pueden encontrarse demandas estrechamente relacionadas que dependen de su resolución de la acción del OT, este como materia y función pública no es identificado ni como problema por su falta ni como solución por los actores.

Los diferentes informes presentan una detallada lista de la normativa existente vinculada a frontera y evaluada según su impacto relativo a OT. Este ejercicio demuestra una relevante cantidad de reglamentaciones (con diferentes grados de niveles y de impactos) y normativa existente referente al tema pero que aún no ha sido sistematizada. En cuanto a su impacto sobre OT, el conocimiento de esta abundante normativa resulta en un insumo clave tanto para los espacios transfronterizos que hoy operan así como para los procesos de planificación que llevan adelante los gobiernos subnacionales del país.

No obstante, el siguiente cuadro muestra la institucionalidad, la normativa correspondiente y la escala territorial de principal incidencia para el OT en relación al ámbito nacional y las fronteras sobre el Río Uruguay, el norte y noreste vinculadas a los Estados, provincias, estados y ciudades fronterizas.

Jerarquización territorial por actividades económicas en función del ordenamiento territorial

A los efectos de jerarquizar que aspectos del OT deben priorizarse, se relevaron y analizaron las actividades económicas que tienen lugar en la frontera y región de frontera, tomando a estas como enclaves de paso (puertos fluviales y secos) o como sistemas de interconexión socio-económica y cultural (ciudades gemelas o hermanadas). En esta perspectiva sectorial-territorial se desarrollaron los siguientes puntos:

a) **Niveles de incidencia por actividad**, analizando categorías de nivel de incidencia y áreas de actividad involucradas en cada nivel (según grado de incidencia en la localidad de mayor concentración de efectos). Incluye clasificación de todos los proyectos relevantes en los ámbitos institucionales considerados (IIRSA, Comités de integración, etc.) según como se manifieste el rubro.

b) **Lugares de concentración de impactos**, observando la intensidad de incidencia en las localidades de mayor concentración de transformaciones (según volúmenes de inversión de proyectos IIRSA que involucran a la localidad). Así mismo se analizaron áreas de interés en función de otros vectores transformación.

c) **Variabilidad de incidencia** según escenarios de desarrollo, analizando diferenciales de grado en los niveles de impacto y transformación por localidades, en función de escenarios distintos de desarrollo de la red de infraestructura logística (puertos, conexiones viales) en el país y en la región.

De este análisis se señala que las áreas temáticas de mayor interés para el ordenamiento territorial entre aquellas en cuya gestión participa la red institucional internacional Uruguay-Argentina-Brasil, por orden de importancia son: Obras portuarias y navieras; Conexión vial y ferroviaria; Gestión de recursos hídricos; Energía y Biodiversidad y áreas protegidas.

Los principales hallazgos en materia de actividades económicas con incidencia en el OT, se muestran en la importancia del puerto de Montevideo como receptor y canalizador de las actividades económicas de importación y exportación, seguido del puerto de Nueva Palmira. El sistema vial y fluvial queda sujeto a las dinámicas que en ambos puertos se establecen. Por otro lado, los puertos ubicados sobre el Río Uruguay, Laguna Merin o la

triple frontera de Bella Unión-Monte Caseros- Barra do Quaraí, si bien manifiestan crecimiento y desarrollo logístico, están en un segundo plano de importancia. No obstante, IIRSA ha participado o proyecta participar en la concreción de conexiones viales entre Montevideo y todas las restantes regiones de concentración de transformaciones (eje río Uruguay, eje central, eje Merín-Yaguarón), exceptuando solo al eje sudeste (el de menor transformación potencial de no mediar la construcción del puerto de aguas profundas), donde solo intervendría con mejoras en el paso de frontera y no en la propia conexión vial.

El eje del río Uruguay tiene a Nueva Palmira como punto clave de transformaciones y de requerimientos de ordenamiento territorial. En esta región las inversiones en infraestructura de IIRSA han involucrado e involucrarán todo el río Uruguay, el río Negro, y se extienden en la zona del Plata inferior, con obras en los puertos de Colonia del Sacramento y Juan Lacaze (a los que se agrega el de MONTES DEL PLATA en Punta Pereyra).

En relación a la expansión económica con vertice en los puertos, el sistema urbano-social está sufriendo cambios que se traducen en demandas importantes para la materia OT. En el caso de Nueva Palmira, se observan:

- Daños e inseguridad vial debido a un tránsito intenso y desordenado de camiones dentro de la ciudad.
- Manejo de granos inadecuado, que produce frecuentes episodios, ocasionalmente intensos, de contaminación del aire con material particulado.
- Doble presión inmobiliaria sobre la planta urbana. El puerto requiere expandirse hacia el interior y reclama para ello el uso de lo que actualmente es zona residencial. A su vez, el despliegue de silos asociados al movimiento portuario, que en pocos años rodeó la ciudad cercandando su linde actual, impide el crecimiento de la planta urbana en gran parte de su perímetro.

Este complejo logístico, y especialmente los dos primeros factores, terminaron disparando presiones que movilizaron a la comunidad local en demanda de medidas de ordenamiento.

Resultado de ese proceso fueron:

- Medidas de racionalización del flujo y operativa de camiones, mediante obras de acceso, de estacionamiento, y de reubicación de servicios (como el desplazamiento de las estaciones de servicio desde el interior de la ciudad a la ruta).
- Incorporación de elementos técnicos en la logística de granos para reducir la emisión de material particulado por algunas empresas.
- Disposiciones de ordenamiento que trazan el límite de expansión portuaria y disponen el realojo del barrio contiguo al puerto como resultado de esa reorganización urbana.

Todos estos ejes de acción han dejado a su vez problemas pendientes, a distinto nivel.

- Respecto a la respuesta dada al tránsito de camiones (que implicó la construcción de una playa de estacionamiento con servicios para los camiones en espera cuya construcción y uso fue costeada por el ANP en un predio de la intendencia) el principal asunto pendiente es quien debe correr con los gastos de mantenimiento de esa infraestructura de servicios.

Un caso similar se analiza en relación al puerto de Montevideo y su área metropolitana.

Es de destacar que la propia configuración de los proyectos de conexión vial de IIRSA colabora a consolidar la configuración actual de asimetrías en logística e infraestructura. Se relevó que en Argentina, ninguno de los proyectos de inversión en conexión vial liga el país con la frontera uruguaya. Y tampoco desde Brasil se dirigen hacia la zona del litoral uruguayo. En cambio tanto Brasil como Argentina mantienen una fuerte apuesta en IIRSA a continuar potenciando el comercio en el eje vial Uruguaiana-Paso de los Libres. Brasil, con proyectos sobre el tramo Porto Alegre-Uruguaiana; y Argentina, en el ramal que contacta Paso de los Libres con Paraná. A su vez, incluso la proyección de obras en materia de puentes transnacionales Argentina -Brasil apunta a potenciar otros nodos alternativos, con la unión de Alvear e Itaquí, al norte de Paso de los Libres-Uruguaiana.

En la frontera norte, los proyectos de captación de flujo comercial de la tríada Bella Unión-Monte Caseros-Quaraí, se enmarcan en un escenario de competencia con un nodo hegemónico y de más sólida proyección, e incluso con otros nodos alternativos que buscan involucrarse desde el norte en la competencia con ese mismo nodo hegemónico. No obstante, aún sin transformar la dinámica de los grandes flujos regionales de mercadería, estas iniciativas sobre puentes y gestión de los pasos de frontera tienen un alto perfil en la

agenda para la población local², y son significativas para la dinámica social y económica a escala de microrregión. En particular para la integración de las tres localidades de la triple frontera como un escenario integrado de servicios y de tránsito de mercaderías, en el que cada una pueda explotar de mejor manera las posibilidades que presentan sus vecinas.

En el área este-noreste, en los proyectos propios de la laguna Merín, si bien el conjunto de obras planteadas en esta área es nutrido, conjuga distintos sectores, y sería de atención para los planes locales involucrados. Sin embargo, no transformaría la región al grado en que lo harían los proyectos mencionados en el área metropolitana y el tramo inferior del río Uruguay. Esto porque los volúmenes de producción a movilizar serían menores, sus proyecciones de crecimiento son también menos dinámicas, y el propio calado de los puertos proyectados sería modesto. Se puede suponer que su factibilidad a corto y mediano plazo es también menor, e incluso depende de que no se concrete la construcción de un puerto de aguas profundas en Rocha (también de posicionamiento aún precario en la agenda actual). En gran medida depende también de que se mantenga el calado actual del puerto de Montevideo, cuando es de gran probabilidad que a futuro ese calado crezca y haga menos necesario disponer de puntos de salida alternativos para la producción del este del país.

La infraestructura portuaria a desarrollar tendría como principal función en el escenario actual, facilitar la salida de producción uruguaya (especialmente arroz, aunque también minerales de la región caliza, clínquer y cemento) hacia el puerto de Rio Grande, y el ingreso de yerba y fertilizante desde Brasil. Dado que se espera un crecimiento acelerado de la forestación en el noreste del país, también podría contarse con la posibilidad de que parte de la producción de madera busque salida por la serie de puertos proyectados en laguna Merín (aunque la mayoría de esta producción se supone que sería absorbida por una eventual tercera planta de celulosa en la región). Un ejemplo ya constatado de este tipo de derivaciones es el caso del área sudeste, donde tras una década de desarrollo acelerado de la forestación en la franja fronteriza Maldonado-Rocha, se situó con fuerza en la agenda la necesidad de que parte de la producción forestal de la zona saliera por el puerto de La Paloma.

² Información específica en análisis del equipo n° 3.4 y 3.5 y en este informe en capítulo cuatro.

A su vez, cabe monitorear a futuro el grado de flujos transfronterizos que podría generar por esta zona la propia planta de celulosa proyectada. Las obras en proyecto (privadas) son un puerto en la boca del Tacuarí, con 4 metros de calado (inferior al de puertos fluviales para buques pequeños, como el de Paysandú, que se ampliaría a 5 metros de calado), con el correspondiente dragado del Tacuarí; y el desarrollo del puerto de La Charqueada (2 metros de calado), junto al dragado del río Cebollatí.

Acompañando este desarrollo, IIRSA tiene en proyecto el dragado y balizamiento de la hidrovía a través de las lagunas. Este desarrollo portuario funcionaría entrelazado al incremento del flujo terrestre esperado en el nodo Río Branco-Jaguarao, con el segundo puente a construirse y el fortalecimiento (parte en proyecto, parte ya procesado) de las conexiones viales desde Río Branco hacia el interior del país y la frontera con Argentina. Otro proyecto IIRSA, la vía férrea Río Branco-La Charqueada, sería otro enlace clave en la dinámica que haría de los puertos proyectados en laguna Merín y el desarrollo vial de Río Branco como nodo regional de comunicaciones, una única zona de transformaciones, estrechamente integrada. Además del propio Cosiplan-IIRSA, los proyectos de la hidrovía de laguna Merín tienen como ámbito directo de gestión la Comisión Técnico Mixta Brasileño-Uruguay para el Desarrollo de la Laguna Merín, que ha estado considerándolos a continuidad desde 2011, cuando la ley 18.811 impulsó la iniciativa.

Si bien este desarrollo portuario no tendría un impacto de primera magnitud sobre áreas urbanas, cabe hacer un apunte sobre su interacción con el medio natural. Desde etapas tempranas de la planificación de áreas naturales protegidas en el Uruguay, el bosque litoral de la laguna, y particularmente su concentración en la boca de los ríos afluentes hicieron que fueran considerados en reiteradas consultorías como áreas a atender para su ingreso al sistema. Hasta el momento no se ha concretado ningún área con este motivo.

Otro factor de importancia para el desarrollo y planificación del OT son las concentraciones urbanas ligadas o no a bocas de salida de mercadería. En el caso de la frontera norte, Rivera-Livramento y noreste Río Branco Jaguarao, así como también en las ciudades del Río Uruguay (Salto-Concordia; Paysandú-Colón, Fray Bentos- Gualeguaychú), la problemática urbana en condición de frontera se presenta con características especiales en las dinámicas sociales que los actores locales no consideran con el suficiente apoyo

institucional para resolverlas. El informe de los equipos 3.4. y 3.5, desarrollado sobre estudios de caso en ciudades de frontera, da cuenta de la ajenidad de los Estados nacionales respecto a información e incumbencia en múltiples campos de políticas, donde el OT no es ajeno. No obstante es de observar que la falta de apoyo institucional ha sido suplida por la conformación de redes de políticas que se sustentan en la participación de actores institucionales y sociales locales de los respectivos países. Esta problemática urbana es importante para el OT y debe ser compartida con otros sectores del Estado (plano social, infraestructura y relaciones exteriores). Así mismo, en este marco, el OT exige ser pensado en la especificidad que presenta la frontera, porque si bien, el informe de actividades económicas sigue resaltando la importancia de Montevideo en la infraestructura y logística, el campo regional local de frontera manifiesta especificidades que son muy importantes para el país en cuanto su inserción sistémica suprarregional y global. La integración de la frontera hacia adentro y en sus relaciones hacia afuera se vuelve objeto de la materia OT ya que la regulación de actividades sobre usos del ambiente (suelo, aire, agua) constituyen activos importantes para el desarrollo nacional que a veces son descuidados en función de otras variables más potentes.

Síntesis de los principales hallazgos de la investigación

Aquí a manera de resumen presentamos los principales puntos producto de la investigación.

- Es posible constatar una significativa fragmentación y alta densidad de espacios institucionales formales e informales relativos a los tratamientos fronterizos.
- El tema del OT tiene de relativa a baja presencia en las agendas temáticas bilaterales. Si bien, en Argentina se encuentra a nivel subnacional abundante legislación al respecto, y en Brasil, tanto lo nacional como subnacional han constituido instituciones al respecto, el concepto no es visible en agendas que han nacido a raíz de problemáticas que implican el uso del ambiente (suelo, agua, aire).
- El OT no fue un concepto manejado habitualmente por los entrevistados, los cuales si bien reconocen su importancia, no lo incorporan como vector principal en las acciones planificadas.

- Todos los escenarios económicos contruidos hacen prever la necesidad de transformaciones logísticas de envergadura. Estos emprendimientos tendrán en buena parte una incidencia apreciable en el actual orden urbano, carretero y vial por tierra y agua, e incidirán también en los estándares de vida de la población local.
- En la dimensión de defensa, el mayor desafío en términos de OT es cubrir los vacíos legales y reglamentarios vinculados al mar territorial. Si bien en la actualidad, no se presentan problemas significativos, los avances en la exploración de hidrocarburos y gas en las plataformas marítimas, puede requerir avanzar en estas regulaciones ante un eventual escenario de conflictividad.
- En el plano subnacional bilateral si bien hay concordancia para establecer alianzas con destino a cursos de políticas comunes, en algunos casos se encuentran distintas visiones acerca del desarrollo regional y en especial el local, cuestión que estaría cuestionando los esfuerzos por desarrollar políticas de frontera comunes entre países.
- Los diferentes grados de descentralización entre países hacen que exista un desbalance importante entre los poderes de negociación que tienen los gobiernos subnacionales de ambos lados de la frontera, operando como una restricción a la posibilidad de emprender acciones territoriales de naturaleza local en el espacio transfronterizo compartido.
- Al país se le presentan distintas formas de relacionamiento con ambos países de frontera, derivadas de marcos internos de las naciones, que da como resultado escenarios de interdependencia diferentes frente a los cuales, la actuación necesita matices y énfasis diferenciados.
- El estudio muestra que aún con fronteras que están en proceso de desarrollo, el centralismo capitalino (Puerto de Montevideo) domina los factores de producción y logística, haciendo importante repensar esta relación históricamente asimétrica.

Reflexiones sobre la metodología aplicada (alcances y límites)

El estudio realizado ha dejado un amplio panorama analítico acerca del estado de situación y posibles escenarios en situaciones de fronteras binacionales y trinacionales. El carácter interdisciplinario del equipo de investigación puede considerarse un antecedente

importante para observar el desarrollo de situaciones complejas, que al ser analizadas con distintos enfoques teórico-metodológicos aportan distintos aspectos sobre los cuales se puede extraer una visión integral de la problemática a estudio. No obstante si bien los alcances de este tipo de investigación integrada son fecundos, la metodología impone sus límites en proyectos de alcance tan general y expandido. La consultoría considera que en una primera instancia de estudio por parte de DINOT-MRREE y OPP, fue necesario dibujar y analizar en esta perspectiva metodológica a los efectos de tener un paneo general de los factores sobre los cuales el OT debe poner la mira. Sin embargo, para restringir las falencias que necesariamente se presentan en este tipo de estudios, debería adoptar sobre la base de esta información/análisis producida otras técnicas de estudio, que siendo igualmente en perspectiva interdisciplinaria, reduzcan la amplitud en referencia a los campos a observar, de forma que pudieran cubrirse a profundidad temas/problemas que aparecen en este informe y que no pudieron ser abordados a profundidad.

Otro ítem a destacar que se presentó como una restricción en un comienzo, fue el escaso debate nacional (político, institucional y académico) acerca del tema frontera, visible en la insuficiente acumulación de información y análisis. Más allá de la clásica definición de límites, frontera como expresión de construcciones sociales en continuo cambio que deben ser observadas en su propia especificidad. Creemos que con el material recabado, podemos comenzar a formularnos preguntas acerca de estos factores especiales que diseñan sociedades que poseen particularidades respecto del resto nacional. Su situación de borde y el compartir normas, culturas, valores y costumbres con otros pueblos e instituciones no nacionales, les genera necesitar de soluciones especiales.

Finalmente queremos resaltar las actividades de colaboración que desarrollaron los técnicos y funcionarios políticos de las tres contrapartes, que cooperaron con el equipo de investigación para realizar este proyecto. También aquí se consolidó una estrategia interdisciplinaria e intersectorial cooperativa que rindió sus frutos en un tema escasamente tratado en los organismos públicos y en la academia.

Responsable de investigación: Altair Jesica Magri

Asistencia de investigación: Diego García da Rosa y Rafael Tejera

Proyecto: *Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay. (DINOT-OPP-MRREE)*

Informe Final

(Equipo de coordinación general: Altaír Jesica Magri, Diego García Da Rosa y Rafael Tejera)

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO UNO: METODOLOGÍA, MARCO DE REFERENCIA Y PAUTAS ANALÍTICAS.....	8
Metodología aplicada.....	8
Procedimientos de relevamiento e investigación: niveles y pautas de análisis	10
1.1. Desagregación por niveles de análisis	10
1.2. Pautas de análisis	11
Hipótesis de trabajo:	13
1.2. Definiciones y supuestos teóricos que guiaron la investigación.....	14
Ley de OT y DS y gobernanza territorial.....	14
El Ordenamiento Territorial en función del desarrollo territorial	16
El OT en situación de frontera	17
El tratamiento del OT en los países limítrofes.....	20
Faja de frontera	22
Integración fronteriza	26
Caracterización de ciudades de frontera con conexión/interacción recíproca.....	28
Conceptualización de redes de acción fronteriza.....	31
CAPÍTULO DOS: ESTRUCTURA Y DINÁMICA INSTITUCIONAL TRANSFRONTERIZA Y EL ROL DEL OT	35
2.1. La percepción a nivel territorial del impacto de las principales estructuras institucionales supranacionales de integración.....	37
2.2. Creación de espacios de integración transfronteriza entre ciudades y territorios que incorporan una agenda más sensible a las prioridades territoriales.....	39
2.2.1. La institucionalidad de integración en la frontera Brasil-Uruguay y la relevancia del OT en sus estructuras, agendas y líneas de trabajo.....	40
Comités de Frontera. (CF).....	40
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	41
Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de Frontera.....	41
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	41
Reuniones de Alto Nivel (RAN)	42
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT	42
Grupo de Alto Nivel. (GAN).....	43
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	43
Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana de Livramento. (GB)	44
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	44
Mesa Temática de Frontera. (MTF).....	44
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	44
Comisiones Mixtas para la Cuenca de la Laguna Merín y para la Cuenca del Río Cuareim.	45

2.3. La institucionalidad de integración en la frontera Uruguay-Argentina y la relevancia del OT en sus estructuras, agendas y líneas de trabajo.....	45
Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)	46
Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM SG).....	46
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT	47
Comisión Administradora del Río Uruguay. (CARU).	47
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	48
Comités de Integración. (CI)	48
Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.	49
2.3. Barreras normativas internas para la coordinación.....	51
2.4. Elevado grado de superposición entre las diferentes agendas temáticas de la red institucional transfronteriza.	52
2.5. Débil presencia de los temas de OT en las agendas y en la estructura de toma de decisiones de estos espacios.	53
2.6. Avances en Ordenamiento Territorial en frontera Uruguay-Argentina y Uruguay Brasil	60
En el caso de los municipios fronterizos de Brasil la situación es dispar en cuanto al avance y consolidación de planes OT.	60
Así en Quaraí la Ley complementaria N° 2511 de 2007 dispone sobre el Plan Director de Desarrollo urbano y ambiental del municipio de Quaraí aunque no registra específicamente ordenanzas vinculadas a la es escala transfronteriza.	60
Finalmente la Prefeitura Municipal de Chuí está actualmente en proceso de elaboración del Plan Director si bien ya cuenta con algunas normas sobre áreas de interés especial para el OT como las referidas a perímetro urbano, parcelamiento, uso y ocupación del suelo y obras.	61
2.7. La normativa de regulación de frontera	62
CAPÍTULO TRES:.....	70
ANÁLISIS POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	70
3.1) Principales temas de gestión	70
3.1.1) Sector Logístico: Puertos, Conexiones Viales y Ferroviarias.....	71
Sector portuario.....	72
Sector vial y ferroviario	73
Montevideo	74
Sector portuario.....	74
Sector vial y ferroviario	78
Eje río Uruguay	78
Sector portuario.....	78
Proyectos en el río Uruguay	82
Proyectos vinculados en el Plata inferior	84
Sector vial y ferroviario	85
Pasos de frontera, puentes y puertos secos	86

Eje laguna Merín	88
Sector portuario.....	88
Sector vial y ferroviario	91
Eje central.....	94
Sudeste.....	95
3.2. Energía.....	96
3.3. MANEJO DE RECURSOS NATURALES	99
Eje río Uruguay	100
Eje Merín-Yaguarón	108
3.4. ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN LOCAL EN LA DINÁMICA PRODUCTIVA DE FRONTERA	109
Eje del río Uruguay.....	110
Frontera noreste.....	117
3.5. REGIONES DE ATENCION PRIORITARIA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	121
Concentración de inversiones de nivel alto	126
Concentración de inversiones de nivel medio.....	127
Concentración de inversiones de nivel bajo.....	129
3.6. Incrementos esperados en el flujo de cargas	130
Incrementos de actividad de gran escala.....	135
Incrementos de actividad de rango medio	137
Incrementos de actividad de baja magnitud	138
Resultado combinado de inversión en infraestructura y crecimiento de cargas	139
CAPITULO CUATRO: LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES DE LA FRONTERA	141
El relacionamiento entre ciudades	142
El rol de las normativas nacionales aplicadas a situación de frontera.....	145
El rol del Estado central en el territorio subnacional.....	149
Consideraciones locales sobre la materia del OT	153
Las redes socio- institucionales y la participación de los actores.....	156
Reflexiones sobre la percepción de los actores.....	161
CAPITULO CINCO: A MANERA DE CONCLUSIONES	164
Bibliografía:.....	170

INTRODUCCIÓN

El proyecto desde el punto de vista de UdelaR, implicó un estudio interdisciplinario. El mismo se estructuró con la participación de un cuerpo de docentes especializados en distintas áreas del conocimiento (Ciencia Política, Economía, Relaciones Internacionales, Sociología, Geografía y Comunicaciones), dado que los temas que conformaron la solicitud, necesitaron tratamientos de conocimiento específico que posteriormente pudieran compatibilizarse en una perspectiva interdisciplinar.

La propuesta de Udelar fue orientada a responder interrogantes sustantivas sobre procesos que afectan o pueden generar consecuencias en las políticas de ordenamiento territorial. En ese sentido, se planteó la investigación sobre las siguientes interrogantes: cuáles son los acuerdos regionales y bilaterales con Brasil y Argentina que tienen incidencia en el territorio uruguayo; qué políticas de ordenamiento territorial existentes en Brasil y Argentina tienen incidencia (sociodemográfica, económica, ambiental) en Uruguay que necesiten un abordaje inmediato del ordenamiento territorial; cuáles son las instituciones encargadas de realizar las mismas en el marco del modelo federal de régimen de Estado, qué grado de interlocución tiene el Estado uruguayo al respecto desde el organismo rector (MVOTMA); qué tipos de gobernanza se procesan en las distintas escalas relacionales (nacional, regional, local) con los países vecinos respecto a acuerdos, tratados u otros, y qué grado de relacionamiento hay entre estas escalas; qué grado de conocimiento y aplicación tiene el concepto y práctica del ordenamiento territorial en los distintos niveles de gobierno de los tres países tratados; en suma, conocer el grado de oportunidades y restricciones para operar en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como lo mandata la ley n° 18.308.

La construcción temática, trató los siguientes temas, distribuidos en cinco equipos de trabajo interdisciplinarios:

- a. Análisis de los factores, procesos y tendencias transnacionales e internacionales, tomado desde la perspectiva de la inserción del país en el marco del ordenamiento institucional MERCOSUR. Incluye Argentina y Brasil.
- b. Sistematización y análisis de la información existente respecto al transporte y logística, incluyendo energía, que afecten al país, atendiendo a su posicionamiento en los principales

- corredores logísticos y en particular que se relacionen con su área de frontera. Incluye estudio de IIRSA-COSIPLAN, Argentina y Brasil.
- c. Relevamiento de las políticas de defensa de Brasil y Argentina en sus fronteras con Uruguay y/o relacionadas con ellas, incluyendo las áreas marítimas (Río de la Plata y Océano Atlántico) y sus posibles impactos en el territorio continental y áreas marítimas (y lacustres) uruguayas adyacentes.
 - d. Actualización, sistematización y análisis de acuerdos binacionales entre Uruguay, Brasil y Argentina; marcos legales brasileños y argentinos nacionales y subnacionales relevantes para la planificación y ordenamiento ambiental del territorio que incidirían o podrían condicionar acciones en tales aspectos en los territorios fronterizos uruguayos. Análisis de caso de algunas ciudades argentinas consideradas gemelas con pares uruguayas.
 - e. Análisis de cómo afectan al territorio en la frontera brasileña las aglomeraciones urbanas transfronterizas y como se relacionan las actividades productivas de uno y otro lado de la frontera.

En estos estudios, se identificaron *Procedimientos, estrategias y escenarios de actores e instituciones nacionales* (de Argentina y Brasil) que tienen contacto con situaciones que involucran a similares de carácter binacional. Se buscó asimismo una jerarquización de temas y procesos donde destaca por presencia o ausencia la temática del OT y se aplicó una escala de incidencia de factores en este campo, a fin de identificar situaciones que necesiten fortalecer su implementación. También se analizó el grado de consonancia, independencia o conflicto entre niveles de gestión territorial. En este sentido, fue importante identificar las normativas vigentes entre países, estudiar la coincidencia o no coincidencia con acciones elaboradas en los segundo y tercer niveles de gobierno y el tipo de relación que se establece y cumple.

En la primera parte de este trabajo presentamos la metodología y las pautas teóricas que se definieron para aplicar al trabajo.

En la segunda parte se expone el itinerario institucional analizando la estructura y dinámica que se presenta en el contexto transfronterizo y particularmente el vínculo entre estas redes institucionales con las agendas, políticas, programas, instituciones y actores relacionados con el ordenamiento territorial. Se aborda desde: el rol de las instituciones en la estructuración de la acción de los agentes y los incentivos; la estructura multinivel de la red institucional (supra-regional, binacional, territorial).

En la tercera parte se da cuenta de la actividad por sectores y su relación con el OT. Se analiza en niveles de incidencia por actividad, observando categorías de nivel de incidencia y áreas de actividad involucradas en cada nivel (según grado de incidencia en la localidad de mayor concentración de efectos). Se Incluye una clasificación de todos los proyectos relevantes en los ámbitos institucionales considerados (IIRSA, Comités de integración, etc.) según como se manifieste el rubro. Finalmente se observan los lugares de concentración de impactos, observando la intensidad de incidencia en las localidades de mayor concentración de transformaciones (según volúmenes de inversión de proyectos IIRSA que involucran a la localidad). Así mismo se analizan áreas de interés en función de otros vectores transformación.

La cuarta parte relata la percepción de los actores respecto a la complejidad fronteriza, el funcionamiento de los marcos y acuerdos formales aplicados al territorio y las oportunidades y barreras que encuentran. El tema del OT también es analizado en función de la percepción de los actores.

Finalmente en una quinta parte, se exponen las conclusiones y se expresan algunas recomendaciones para la elaboración de ámbitos relacionales, de normas y de políticas probables desde la perspectiva de la gobernanza multinivel.

CAPITULO UNO: METODOLOGÍA, MARCO DE REFERENCIA Y PAUTAS ANALÍTICAS

Metodología aplicada

Seleccionar un diseño metodológico en contextos multifactoriales y de alta complejidad pluri-institucional y organizacional, que además es analizado en perspectiva interdisciplinar, implica en primera instancia la aproximación a un lenguaje compartido, donde los conceptos expresen su verdadero sentido, o al menos, apoyen a su comprensión a través de una naturaleza y lógica comunes. En este sentido, el grupo de investigación en su conjunto aborda un caso de aplicación interdisciplinar al objeto del OT en situación de frontera.

La metodología interdisciplinar, procura articular saberes específicos aplicados a un objeto en particular y al contexto que sobre este se manifiesta. Se parte de la base que la interdisciplina no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo de abordaje que en situaciones complejas brinda distintas fuentes de información y análisis para generar una comprensión más abarcativa a la vez que más profunda, donde el objeto de investigación es observado desde diferentes perspectivas que confluyen finalmente en un diagnóstico integral e integrado. Para construir un abordaje compartido del objeto problema, se necesita elaborar dos instrumentos: a. el marco común de signos, perfiles y representaciones que compartirán los investigadores; y b. la identificación y delimitación de los niveles de análisis y cómo interactúan. “Un enfoque interdisciplinar, se condensa en la idea de trabajar con totalidades concretas integrativas de distintos elementos que componen el proceso y el contenido del conocimiento científico” (Calello y Neuhaus, 1999:14).

A estos efectos, el procedimiento seguido por el equipo de coordinación general (3.0, ECG) y los correspondientes equipos, fue en primera instancia generar las pautas comunes de análisis a aplicar en general y en cada equipo; y en segundo lugar, ajustar en base a la información general los puntos más relevantes detectados por el grupo de coordinación general, a través de los cuales fue posible aplicar el set de pautas de análisis preestablecidas. En esta instancia, se comenzaron a abordar los campos de ámbitos de normativa vigente y los ámbitos decisorios en los diferentes planos de actividad territorial. En los ámbitos de decisión se está procesando la búsqueda de elementos que informen sobre formación de agendas, para lo cual se realizó: mapeo de agenda, origen y

construcción. Respecto a la normativa vigente, se aplicó un criterio de selección según el grado de incidencia de fenómenos económicos, políticos y sociales sobre el OT en nuestro país.

Una vez ubicado el mapa, se procedió a seleccionar el grado de relación con el OT, para lo cual se establecieron tres categorías: alta, mediana y baja. Las definiciones refieren a la incidencia potencial máxima de un rubro de actividad sobre el uso global del territorio. No toda actividad dentro de cada rubro conlleva de por sí el nivel máximo de impacto, por lo que pudieron establecerse en casos específicos, valores distintos a los de la actividad de referencia, explicitando los motivos del ajuste.

ALTO: Define procesos que generan transformaciones intensas del uso de suelos en los focos donde se concentra su efecto (ej.: cambios en el uso agropecuario de cierta zona, tendido de redes de alta tensión e instalación de plantas de energía, obras portuarias de magnitud y cambios importantes en el flujo naviero). Tienen como rasgo común que todas han generado procesos de conflicto y negociación a nivel local en los puntos de mayor transformación.

MEDIO: Define procesos que generan (o evitan) cambios relativos de intensidad (no cualitativos) en áreas ya previamente modeladas por los mismos procesos (ej.: puentes internacionales en áreas de influencia urbana, gestión de residuos en sitios de tratamiento y disposición final ya existentes, generación de áreas protegidas para conservar el entorno existente). Se incluye también en esta categoría la gestión de recursos pesqueros (de carácter relativamente difuso en el espacio acuático).

BAJO: Procesos que guardan las mismas características que en la categoría anterior, y en los que el vector de cambio puede ser de incidencia relativamente débil (ej.: navegación, cuando no implica alteraciones significativas en su magnitud; conexiones de vías férreas, con una magnitud de carga baja en relación a la vial y naval). También se pueden incluir en esta categoría algunos procesos políticos de construcción de agenda local y medidas de reducción de daños que solo tienen impacto en el medio sin incidir en el contexto general de los países (ej.: limpieza de cauces).

Cuadro de análisis del informe

Niveles	ámbitos de decisión	normativa	relación con el OT
normativa	origen	tipo	alto-mediano-bajo
nacional por país			
subnacional			
Acuerdos			

Binacionales
Nacional
Subnacionales
Acuerdos
Trinacionales
Nacionales
Subnacionales

Por otra parte, la metodología aplicada que desarrollaron los equipos se nutrió de: recolección de información secundaria (documental), información primaria (entrevistas y trabajo de campo) y elaboración de escenarios posibles en un horizonte de aproximadamente quince años.

Cuadro de estrategia metodológica por equipos

	Fuentes	procedimientos y técnicas
• 3.0	secundarias	análisis integral de factores
• 3.1.	primarias/secundarias	análisis de contexto regional formal
• 3.2.	primarias/secundarias	método escenarios mediano/largo plazo
• 3.3.	primarias/secundarias	análisis específico de políticas defensa en OT
• 3.4.	primarias/secundarias	análisis específico de acuerdos binacionales
		análisis de aglomeraciones urbanas frontera
• 3.5.	primarias/secundarias	análisis de aglomeraciones urbanas frontera

Procedimientos de relevamiento e investigación: niveles y pautas de análisis

1.1. Desagregación por niveles de análisis

- Nivel trasnacional: Constituido por los ámbitos internacionales integrados por las respectivas instituciones de cada país a estudio (tratado por los componentes 3.1 y 3.4).
- Nivel nacional: Constituido por el espacio de actores y decisiones de esfera exclusivamente nacional (presente en el conjunto de los componentes).

- Nivel fronterizo: Constituido por espacios de articulación entre actores de distintos países correspondientes al nivel subnacional (estudiado en particular por los componentes 3.4 y 3.5).
- Nivel local: Constituido por miradas globales al escenario local, que sitúan los temas de articulación internacional en el marco de la agenda de la localidad, comprendiendo a los actores institucionales y sociales en su conjunto (estudiado por los componentes 3.4. y 3.5).
- Nivel transversal: el análisis de factores y sectores de actividad nacional y transnacional que atraviesan todos los niveles (abordado por componentes 3.2. y 3.3)

1.2. Pautas de análisis

Sobre la base de los informes de cada grupo de investigación, el equipo de coordinación general comenzó a procesar el informe final que puede ser leído sobre las siguientes pautas de análisis:

- a. *Procedimientos, estrategias y escenarios de actores e instituciones nacionales* (de Argentina y Brasil) que tienen contacto con situaciones (políticas o algún tipo de relacionamiento) que involucran a similares de carácter binacional. Se identificarán en el total de acciones, cuales desarrollan las siguientes características y como se involucran en el marco general. El concepto "*procedimientos, estrategias y escenarios*", se define como: procedimientos, a la batería de instrumentos legales que dan forma a la ejecución de decisiones políticas; como estrategias, al trazado de líneas de acción que tienen una meta definida, se define la intencionalidad y la dirección que se asume para enfrentar determinado proceso de políticas. Como escenarios, definimos a aquellas configuraciones que pueden preverse de acuerdo a como se desarrolle el proceso, en qué condiciones, con que restricciones y/o asimetrías entre instituciones o actores que condicionan determinados resultados.

En este marco, definimos las siguientes dimensiones o pautas de análisis:

- a.1. "*en consonancia o convergencia*" con marcos nacionales y departamentales, donde actores e instituciones se ajustan a las directrices de la normativa sobre ordenamiento territorial y las instituciones correspondientes. En este acuerdo, sus comportamientos estarán ajustados al contexto nacional;

- a.2. Procedimientos, estrategias y escenarios "*ajenos o independencia*" a la normativa vigente, donde los actores se involucran desde su perspectiva e intereses con actores e instituciones de

carácter transnacional, generando comportamientos autónomos, prescindiendo de mecanismos de consulta, comunicación, etc.;

a.3. “*de conflicto*”, donde se pueden producir determinados comportamientos en algún nivel subnacional de frontera que discuta de alguna manera directrices nacionales y/o intereses nacionales a priori.

La aplicación de pautas al estudio entre niveles, determina situaciones que se plantean respecto a los demás, tanto en el plano de la normativa, como de las construcciones institucionales realizadas, las orientaciones de agenda y las decisiones adoptadas. En este primer campo de análisis se ha vuelto importante, identificar las normativas vigentes entre países, estudiar la coincidencia o no coincidencia con acciones elaboradas en los segundo y tercer niveles de gobierno y el tipo de relación que se establece y cumple.

b. *Jerarquización*. En base a estas primeras categorizaciones, de las situaciones observadas por los diferentes equipos, en los cuatro niveles de agenda y sus interacciones se establecerán prioridades, jerarquizando los asuntos presentes en dichas agendas según su grado de incidencia sobre el ordenamiento del territorio y las herramientas de gestión que pueden colaborar en su regulación. Se tratará el concepto de “jerarquización de temas/problemas y/o facilitadores emergentes”. Se categorizará en:

b.1. en que temáticas estudiadas por los respectivos equipos se encontraron alineamientos y /o coincidencias;

b.2. que temas aparecieron aleatoriamente, sin ser representados en los diferentes campos de investigación y pueden predecirse como ajenos al contexto de interés nacional;

b.3. que temas presentaron conflicto entre niveles de gobierno, en el marco del relacionamiento binacional. Si los acuerdos o los conflictos tuvieron resonancia en otros niveles y como se tradujeron. Por ejemplo, que acuerdos *ad hoc* tomados entre gobiernos locales fueron en alguna manera y grado tomados en cuenta u obstaculizados por instituciones y/o actores de otro nivel.

c. *la incidencia de las directrices del OT en los temas de frontera*. Ante distintas situaciones respecto a la legislación del OT (Brasil tiene normativa en distintos niveles institucionales, Uruguay tiene normativa general del territorio sin especificidad en marcos fronterizos, y

Argentina está en fase nacional de Anteproyecto de ley aunque a nivel subnacional cuenta con instrumental legal), se busca evaluar el peso del marco normativo y sus instrumentos en las actividades de carácter binacional y trinacional. Las preguntas que sostienen esta opción analítica interpelan acerca del peso de la normativa y las instituciones correspondientes, en espacios territoriales complejos por su cercanía con otras pautas, intereses y capacidad de influencia. Así mismo, identificar que otras instituciones nacionales y transnacionales tienen mayor capacidad de influencia e intervención en casos específicos relacionados con el tema de estudio.

Hipótesis de trabajo:

El grupo de coordinación general, como resultado de una primera interpretación de los cinco informes específicos, planteó dos hipótesis de trabajo en el marco de las pautas de análisis preestablecidas:

H.1. existe gran densidad institucional por la gran cantidad de acuerdos, convenios marco y convenios específicos, en los cuales, los tres países en conjunto o por pares se integran y participan. Pueden surgir como resultado de intereses específicos de instituciones o actores en momentos dados de origen nacional o subnacional, pudiendo ser observados algunos como acciones coyunturales de importancia estratégica, donde se relativizaría, la acumulación previa de normativa (cuando esta existe).

Esta situación fue descrita, seleccionada y jerarquizada de acuerdo a los objetivos generales y específicos del proyecto, donde se trató de seleccionar la incidencia de las normas y de las acciones de carácter transfronterizo sobre el ordenamiento territorial.

Se puede identificar en el compendio presentado por los diferentes equipos, un set de temas que son considerados relevantes al objetivo del proyecto, por estar éste integrado en los objetivos de estos acuerdos, convenios, cartas, acciones, etc., así como otros, que no tienen la necesaria relevancia ni desarrollo, apareciendo tan sólo en algunos formatos.

H.2. Se observan temáticas e intereses que pueden considerarse de importancia, que aparecen en determinados planos de actividad gubernamental subnacional, respondiendo a intereses específicos y realidades de tipo local que no están necesariamente en contacto con

otros acuerdos y niveles de actividad en el plano nacional, y donde el OT necesitaría mayor injerencia.

1.2. Definiciones y supuestos teóricos que guiaron la investigación

En este apartado describimos el marco teórico que guía la investigación, describiendo los principales conceptos y su tratamiento en la literatura académica y en el plano institucional de los Estados, a los efectos de guiar la propia investigación y a los lectores.

Ley de OT y DS y gobernanza territorial

El Ordenamiento territorial (OT) como materia legal comenzó a desarrollarse en los países latinoamericanos en las últimas décadas, producto de la necesidad de los Estados de adaptar sus competencias ante los cambios en los modos de producción y los cambios sociales acaecidos en relación a estos. “El ordenamiento del territorio tiene como telón de fondo a la relación sociedad-territorio, binomio afectado hoy por el proceso multidimensional de la globalización, los efectos de los acuerdos de integración y los efectos de integración por los mercados (el regionalismo abierto al decir de la CEPAL), los efectos de una cierta modalidad de crecimiento y desarrollo, las políticas de desarrollo regional y urbano, las políticas ambientales, los procesos de descentralización y los recientes esfuerzos en pro del desarrollo económico local.” (Lira Cossio, 2003:27).

Gómez Orea (1994), plantea que: “Conceptualmente, la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por lo tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque

temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial del planeamiento municipal.”¹ (Gómez Orea, 1994:6).

Estas definiciones dan al OT la calidad de ser un instrumento de gobernanza estatal, porque supone establecer un sistema de reglas sobre el uso del territorio nacional en las múltiples dimensiones que esto implica, y que en definitiva dan forma al sistema de vínculos entre Estado y sociedad y al interior de estos. No se trabaja sobre un espacio meramente geográfico sino que se opera en un territorio que está en continuas transformaciones producto de la acción de una colectividad, es una construcción socio política y social que debe ser aceptada, compartida y cuyo orden institucional (OT) será obedecido por todos. Por esto, el OT necesita de valoraciones específicas pero a la vez conectadas de muchos campos (estructura social, actividad del mercado, recursos de la política, protección del ambiente, tipo de recursos naturales e introducción de valor tecnológico, etc.). Es normativamente una postura filosófica-política sobre qué valor agregado se quiere crear en el sistema de relaciones humanas en un contexto territorial acotado del Estado nación, determinado por múltiples factores, con el factor añadido de las continuas transformaciones –urbanización, metropolización, modos de producción, deterioro ambiental, etc.-.

En nuestro país el OT surge luego de años de intentos fallidos, como marco para una política de desarrollo territorial (DT). Los cambios que comienzan a operarse entre fines del siglo XX y el actual conminaron a pensar el territorio más allá de especificidades propias que corrían paralelas y sin conexión aparente. El OT plantea una visión holística del territorio nación donde es necesario encontrar compatibilidades entre diferentes planos de intereses, de poder y de redistribución del poder. Es por esto un planteamiento de revisión de la gobernanza territorial que comparten los distintos planos de actividad social (bienestar, equidad, cohesión) y económica (crecimiento y desarrollo) con factores estructurales como el ambiente y la sustentabilidad de los recursos.

A los efectos, se prescribe en nuestra normativa un cometido público estatal integrado de “[...] acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.” (Ley n° 18.308, Art. n°3, inc. 1). En este marco, dispone de principios ordenadores de tal fin (planificación sustentable, equidad social, cohesión territorial) que serán implementados a través de la promoción del desarrollo local

¹ Gómez Orea, Domingo (1994), “Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico”, Serie Ingeniería Ambiental, Instituto Tecnológico GeoMinero de España, Editorial Agrícola Española S.A., Madrid, España. Acceso internet: <http://es.scribd.com/doc/19106328/La-Ordenacion-Del-Territorio>

y regional social y económico, la distribución equitativa de cargas y beneficios entre las esferas pública y privada, la descentralización y la participación ciudadana de la planificación e implementación del OT. En función de esto, se determina el desarrollo de objetivos estratégicos compatibles con la conservación del contenido social, económico y natural-ambiental urbano y rural (Art. 5°, inc. G), que se distribuye a lo ancho y largo del país, implementados a través de directrices, ordenanzas e instrumentos especiales.

La naturaleza de esta ley implica como dijimos, una nueva manera de observar la gobernanza pública, porque define “[...] el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.” (Aguilar Villanueva, 2006:90). La ley en la conceptualización del OT y DS, refleja un sentido normativo que define los valores que se adoptan para la convivencia socio-política en un sentido muy amplio, pues dispone de cómo se realizará el uso del suelo y sus recursos y las formas de distribución y apropiación. A la vez que define como se procesa el relacionamiento, los modelos, su impronta y dirección y las capacidades de los actores para interrelacionarse e interactuar. Estos conceptos son la base de cómo se entiende la gobernanza, porque componen el sustrato que los actores necesitan y desean para relacionarse en la búsqueda de beneficios colectivos e individuales. Por una lado, tenemos plasmada en la ley un aspecto normativo, ligado a la consecución del bien común que promueve participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia (Marsh y Rhodes: 1992; Peters: 2003; Cerrillo: 2005); y por otro un aspecto operativo que reivindica a los actores, la descentralización y la interdependencia (Peters y Pierre: 2002; Aguilar: 2006; Cerrillo: 2005) dando pie a que la formación e implementación de políticas “[...] sea inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores distintos con intereses, objetivos y estrategias distintas.” (Scharpf, 1978: 346).

El Ordenamiento Territorial en función del desarrollo territorial

El OT y el DT son conceptos que implican la posibilidad de una relación causal. Pero no necesariamente el ordenamiento conduce al desarrollo, ni el desarrollo presiona para que se ordene el territorio en función de sus metas y objetivos. Son conceptualmente diferentes, y su naturaleza como curso de acción institucional, tiene niveles diferentes de comprensión y alcance.

Como hemos definido, la aplicación del OT y en función de qué metas y objetivos se traza, es fundamental para comprender el cuerpo de ideas, debates, normativas y estrategias que se establecerán a futuro para ordenar, regular y controlar los efectos territoriales de un determinado modelo de desarrollo económico y social elegido a priori.

Al ligar el OT con el DT, se entiende que el primero se traza y compatibiliza con la concepción del modelo de desarrollo que se plantea en momentos y situaciones dadas en la vida de un país con perspectiva a futuro. A su vez, el DT, se concibe fundamentalmente por dos aspectos, más allá de la orientación que se le imprima en su modelo político-institucional. Dice “[...] de un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del tema desarrollo social y económico y del rol estatal en el mismo para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas. El desarrollo debe ser una política de Estado, que perdure y sea coherente con determinadas líneas de acción a través de los ciclos políticos, pero puede cambiar sus rumbos de acuerdo a preferencias de los gobiernos y de las presiones e influencias del contexto regional e internacional (Magri, 2011:84).

Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo y la función que cumple el ordenamiento territorial, como instrumento del mismo. Estos conceptos ocupan gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales, y por estas cualidades que los definen, ambos dependen de la orientación ideológica, los intereses y las preferencias que conllevan al instrumentarse, cuestión que implica como hemos dicho la dirección de la gobernanza que se asume. El OT es un instrumento del modelo de desarrollo de una nación, que produce el sentido de las actividades sobre el uso del suelo, su organización y su equipamiento.

El OT en situación de frontera

Planificar y diseñar el OT en el territorio fronterizo se complejiza por dos razones. Una por la histórica tendencia centralista del Estado uruguayo (y latinoamericano en general), donde la frontera no ha sido asumida como parte y arte del territorio nación y hay desconocimiento general acerca de los factores que dan forma al relacionamiento social, su dinámica y su peso en la vida nacional. Esto hizo que durante décadas la planificación de políticas públicas diseñadas desde el

centro, al llevarse al territorio no pudieran ser aplicadas por su ajenidad o de serlo no tenían el efecto buscado originalmente² logrando un efecto de desterritorialización de esa parte de la nación. En este sentido, en las últimas dos décadas la frontera ha comenzado a tener algún grado de participación más consistente en la actividad nacional, pero aún insuficiente.

En segundo lugar y derivado de esto, la influencia que otras naciones tienen sobre la construcción socio-política del espacio nacional fronterizo, complejizan el relacionamiento entre centro-periferia por la existencia de lógicas y marcos o reglas distintas, a las cuales las personas y hasta las propias instituciones nacionales se van adaptando e incorporando a su vida diaria. Los lazos históricos y la situación de periferia del contexto político-administrativo y de los flujos socio-económicos principales, van conformando situaciones específicas que lo diferenciaron del contexto nacional. En esta situación, no sólo importa desarrollar reglas que compatibilicen instituciones y políticas transnacionales, sino también, que ordenen el sistema de vínculos, el flujo de factores sociales y económicos nacionales y que contemplen las condiciones en que se produce el tránsito bidireccional entre países (estructuras institucionales, cultura, mercado y personas) que trasvasa todos los niveles sobre los que se ordena el territorio (nacional, departamental y local), donde los intereses de unos pueden no ir en línea con el pensamiento y la acción de otros, generando conflictos a nivel nacional o entre países, o producir alianzas inter-locales entre ambos lados de frontera que se distinguen de las disposiciones nacionales y departamentales. Las llamadas franjas fronterizas (que expondremos a continuación), conllevan dinámicas propias que son poco conocidas y aprehendidas por el centralismo más allá de la estructura del régimen de Estado federal o unitario, y en Uruguay es necesario trazar lineamientos en este sentido.

En suma, el OT en la dimensión fronteriza debe observar las especificidades e incorporarlas en el marco de orientación nacional (directrices), contemplando los siguientes factores:

- a. factores legales externos, constituidos por la normativa que expresa los intereses y estrategias de los países vecinos respecto a su frontera y los países vecinos;
- b. factores propios de la dinámica social local binacional o trinacional³, donde la amalgama entre sociedades conforma realidades únicas de intereses y opciones de relacionamiento.

² Recordemos que hasta hace pocos años, a 200 km de Montevideo, en la costa de Colonia se escuchaban sólo emisoras argentinas. Problema superlativo en la frontera brasileña donde la ajenidad del centro montevideano administrativo, político, cultural con esa parte del país era casi total. Existían dos realidades, la social de tránsito y vida compartida más allá de fronteras y la política resumida a una política policial y militar de frontera.

³ Puntos desarrollados por los equipos 3.4 y 3.5.

Sobre el punto (a), podemos identificar el mar territorial y la plataforma continental marítima, los ríos de frontera y el espacio rural; con temáticas propias (puertos, canales de navegación, energía, ambiente, biodiversidad) denominadas como áreas de actuación y actividades de interés por los Estados, son tratadas a nivel de los gobiernos nacionales donde intervienen distintos sectores del Estado (militar, prefecturas, relaciones internacionales, empresas estatales de producción, etc.), dando forma a diferentes tratados desde cometidos y funciones que generalmente tienen un enfoque sectorial y que están relativamente coordinadas al interior del Estado. También entran en juego las zonas rurales de frontera, donde el campo del OT se subsume a otros factores de mayor peso en la dinámica de los países: los modos y formas de producción rural, y el concepto del uso del suelo y la propiedad privada, son factores que en cierta forma limitan una acción ordenada y consistente del suelo.

En este sentido, la ley de OT es la primera normativa que prevé esta situación prescribiendo sobre el carácter transversal de las acciones a su cargo.

A modo de ejemplo sobre el punto (b), en trabajos académicos se cita la condición de la relación entre ciudades fronterizas contiguas a partir del grado de fortaleza institucional. “La proximidad de los núcleos urbanos deriva el intenso intercambio de personas, servicios, capitales e información, pero generalmente de un modo asimétrico, a veces complementario, a veces competitivo”. (Rhi Sausi y Oddone, 2008: 88). Se define como situación asimétrica las condiciones con que cuentan las ciudades contiguas para su desarrollo, entre ellas el ordenamiento para el uso del suelo en tanto hábitat, infraestructura y servicios de bienestar, así como desarrollo del potencial económico y ambiental. Dentro de esta dimensión de cohabitación asimétrica, las ciudades son observadas desde la condición del control que sobre ellas se ejerce. Los autores caracterizan determinadas cualidades que determinan la intensidad de flujos en:

- a. ciudades *comunicantes* de acuerdo al factor social relacionado a servicios y vínculos privados;
- b. ciudades *vulnerables* compuestas de tejidos sociales débiles y frágiles, ya permeadas por actividades ilícitas que socavan su estabilidad; y
- c. ciudades *gobernadas*, donde las instituciones públicas de ambos lados de frontera comprometen su coordinación para sostener la estabilidad democrática, contando con un sistema político-institucional innovador que garantiza y acompaña los intereses de sociedades que comparten una identidad con rasgos comunes.

En este sentido, el ordenamiento del territorio de zonas urbanizadas que comparten los flujos de comunicación, tiene características específicas porque como dijimos anteriormente, dependen de una construcción coordinada, cooperativa e interdependiente que puede acompañar, o soslayar a veces, el criterio nacional sobre el uso del suelo equipado, porque introduce variables diferentes al resto del espacio nacional.

El tratamiento del OT en los países limítrofes

El tratamiento de nuestros países limítrofes sobre la cuestión fronteriza y el tema concreto del OT se encuentra en desarrollo. Se encuentra elaboración en diferentes niveles de la estructura federal del Estado argentino y brasileño, siendo el nivel subnacional el que más destaca en la materia. En Argentina, el Anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial de Argentina (2011), curiosamente no trata el caso frontera, destinando su realización a las relaciones internas del país. Existen leyes de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo en el plano provincial y municipal. A modo de ejemplo, la provincia de Mendoza tiene aprobada desde el año 2009 una ley de OT; la provincia de Buenos Aires mantiene vigente el decreto ley n° 8912 desde 1977; la Intendencia de Cuyo, en la Provincia de San Juan, creó su propia ley. La provincia de Entre Ríos cuenta desde 2010 con el Plan Territorial Provincial (PET), el cual divide en cinco regiones de incidencia (límitrofe Región Uruguay compuesta por dos subregiones: Salto Grande y Uruguay). Reconociendo las disparidades al interior de la provincia, se ha categorizado por criterios de peso e intervención prioritaria a las mismas. A la región colindante con nuestro país le atribuye que: "El criterio económico tiene un 35%, el socio cultural un 30%, el ambiental un 20% y el espacial un 15%." (CEAMSE, 2013:20). En 2014, la provincia promulgó la ley n° 10.284 para la protección de bosques nativos.

En el año 2011⁴ se produjo un extenso documento presidencial donde entre otros tópicos, se apuesta a la integración binacional en situación de ciudades fronterizas. En el mismo, los objetivos para una integración binacional de tipo urbano, se declaran desde la perspectiva del diseño de una visión integral de la infraestructura; encuadrar los proyectos dentro de una planificación regional estratégica; modernizar los sistemas regulatorios e institucionales en cada país; armonizar políticas, planes y marcos regulatorios entre los Estados; valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos; mejorar oportunidades y calidad de vida en las poblaciones locales; incorporar

⁴Integración territorial internacional. Planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011.

mecanismos de participación y consulta; instrumentar la gestión y el financiamiento compartido de proyectos; estructurar esquemas financieros adaptados a los riesgos de cada proyecto; y consolidar plataformas institucionales y operacionales competitivas a nivel regional.

La materia del OT no está explícitamente citada en el trabajo porque tampoco está plenamente desarrollada en materia legal en el plano nacional, actualmente se trabaja sobre el Anteproyecto de OT, cuestión que deja en manos de instituciones varias la mayoría de los objetivos propuestos en el marco del Estado federal. Al explicitar el sentido de la apuesta a la planificación de la integración, el documento expresa que “La integración territorial fronteriza bilateral es el conjunto de procesos de unión política, económica, física e institucional cuyo alcance refiere a territorios limitados y contiguos a una determinada frontera, es decir a las zonas fronterizas entre dos países.” (2011: 33), mencionando explícitamente la corrección de asimetrías de las zonas de frontera respecto al resto del territorio nacional y en relación a las ciudades colindantes de la frontera.

En el caso de Brasil, el Ministerio de la Integración Nacional, ha asumido la responsabilidad de generar instancias de diálogo y cooperación de las relaciones binacionales. Sin embargo desde el tema específico del OT, no se encuentra mención explícita, sino que las agendas están integradas por temas sectoriales donde necesariamente debería prevalecer una tónica específica de la materia ordenamiento territorial. Nunes (Nunes, 2004:10), expresa que “En Brasil no existe en la actualidad una política nacional de ordenamiento territorial que integre los planes, las acciones y las inversiones en infraestructura y desarrollo de los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Este Plan garantizaría la continuidad de las acciones públicas en las intervenciones territoriales cuyo objetivo sea asegurar una mejor calidad de vida en los entornos urbanos, rurales y regionales.”

En suma, nos encontramos con un panorama donde el OT tiene un desarrollo en ciernes en los planos nacionales pero verdaderamente escasos en relación a la frontera, donde no es asumido como una herramienta valiosa para ordenar múltiples campos de actividad. Wong González (2013:8) define las principales debilidades que observa en Latinoamérica en cuanto a pensar el OT: “a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y estrategias ambientales y emanados durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) una confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias

dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general.”

A los efectos sugiere como elementos centrales para definir los contenidos y rumbos de un OT sustentable: “La categoría de territorio y su ordenamiento, así como su relación con el proceso de planeación del desarrollo regional, deben ser abordados a partir de los nuevos paradigmas y tendencias prevalecientes, entre las que destacan: a) los cambios en las dimensiones cognitiva–filosófica y en la práctica de la planeación territorial; b) el rol del territorio dentro del paradigma global–local; y c) la inclusión de la variable ecológica–ambiental en las políticas de desarrollo, particularmente el planteamiento de la estrategia del desarrollo regional sustentable” (Wong González (2013:15)

En nuestro país, la LOT y DS (18.308/2008) es reconocida en diversos trabajos latinoamericanos junto con la de Colombia, destacando la inclusión territorial a partir de la planificación y sus instrumentos. Aunque se reconocen diversas iniciativas a niveles nacionales, este proyecto en curso de la DINOT en cooperación con el Ministerio de RR.EE y la OPP, parece ser la primera acción con perspectiva regional del Cono Sur, donde se trata de asumir una problemática multifactorial con enfoque puesto en el uso del suelo en situación de frontera.

Faja de frontera

En los documentos producidos por los respectivos equipos, se pueden observar definiciones distintas en los contenidos que encierra el concepto “faja de frontera”, no solo entre países sino entre sectores de un mismo Estado. A modo de ejemplo, la constitución brasilera establece como área de seguridad y soberanía nacional los 150 km² adyacentes a los límites fronterizos. Si bien, como plantea el informe 3.2., se puede observar una evolución hacia conceptualizaciones menos defensivas y más cercanas a la integración y el desarrollo, es destacable el artículo n°2 de la ley de fronteras donde se establecen las restricciones operativas en dichos territorios, que sólo podrán ser modificadas por decisión expresa del Consejo de Seguridad Nacional.⁵ Al mismo tiempo, otro informe (grupo 3. 4), analiza la voluntad política de reducción de esta faja a su tercera parte, a fines de intereses de inversión transnacional, donde el Ministerio de Integración Nacional brasilero estaría cumpliendo un rol importante en esta materia, a través del Plan para el Desarrollo de la Faja

⁵ Página cinco del informe del equipo n° 3.2.

de Frontera Sur, que propone en el PPDF: integración social y económica de las poblaciones, convergencia de políticas públicas sectoriales, inversiones de cadenas productivas, y mejora en las condiciones de la gobernanza regional.

En Argentina desde el año 1970⁶, las competencias fronterizas son cometido de la Gendarmería Nacional, donde además del control propio de su función, la ley n° 18.575 en el artículo n° 6, promociona:

- a. Estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población
- b. Adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones
- c. Apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona
- d. Régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar las existentes
- e. Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia
- f. Conveniente asistencia técnica a la economía regional
- g. Elevación del nivel educacional, socio-cultural y sanitario
- h. Todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos

Sin embargo, esta reglamentación parece estar más dedicada a zonas fronterizas con otros países⁷, que la instalada entre Argentina y Uruguay. La dimensión de la faja de frontera a cargo de Gendarmería Nacional abarca 50 kilómetros en aguas y 100 kilómetros en tierra seca: “Art. N°5: En las zonas de seguridad de frontera terrestre, incluso los cursos de agua fronterizos con las excepciones que correspondan de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 18.711. En razón de su función de policía de seguridad en la vigilancia de frontera, en los casos en que, la ley pertinente fije un ancho inferior a CINCUENTA (50) kilómetros para el sector fronterizo fluvial, e inferior a CIEN (100) kilómetros para el sector fronterizo terrestre, la jurisdicción territorial de Gendarmería Nacional abarcará respectivamente, a lo largo de la frontera, una faja con las profundidades mencionadas precedentemente.”

En Uruguay donde no existe aún una legislación específica al respecto. El ejecutivo uruguayo presentó en 2009 al Parlamento una propuesta de ley de “zona de seguridad fronteriza” con

⁶ Decreto- ley durante el gobierno militar del general Onganía.

⁷ La ley enfatiza sobre el poblamiento del sur argentino.

reforzamiento de las fronteras secas y húmedas a partir de mayores controles y restricciones de “blindaje fronterizo” de exclusividad estatal de la tierra y con permiso a personas físicas nacionales. También se proponía un alcance de 20 km de ancho, enfatizando en la calidad de los controles de diverso tipo más que en la extensión geográfica -en principio planteada a los 50 kms-. (www.presidencia.gub.uy). La propuesta uruguaya no ha tenido andamio hasta la fecha, siendo infructuosas la búsqueda de información por parte del equipo de investigación en el Parlamento Nacional sobre el destino del proyecto de ley. Sin embargo, de las declaraciones de prensa y de la página del ejecutivo nacional (www.presidencia.gub.uy), así como de lo expuesto por el informe del equipo 3.2.y 3.3., puede desprenderse que la concepción en nuestro país estaría avanzando en una comprensión mucho más amplia que la clásica de línea de defensa, lo cual puede conjeturarse como un resultado de la proficua interrelación bilateral con los países limítrofes desde distintos sectores de nuestro Estado.

El concepto faja de frontera como vimos, conlleva una problemática especial que desde distintas perspectivas aparece en los tratamientos específicos de cada equipo. El Uruguay, depende en lo que a faja de frontera se trata, de lo propuesto y acordado en arreglos binacionales, mostrando una amplia adecuación con el país nortero. Es posible observar que la cuestión fronteriza con Uruguay es comprendida tanto para Brasil como para Argentina como una situación estable sin riesgos, lo cual no implica que en estos países los gobiernos nacionales resten importancia a otros factores como las formas productivas y sus impactos (por ejemplo el caso de la ciudad de Colón respecto a Paysandú), al tránsito de bienes y personas o al medio ambiente⁸. Este último tiene buen anclaje en los objetivos de la provincia de Entre Ríos que comunica a sus pares uruguayos (Intendentes) sus preocupaciones y posibles líneas de acción conjunta (como se detalla en los informes específicos 3.2.).

En nuestro país, con alguna excepción que prescribe sobre la prohibición en la inversión en compra de campo por parte de otros Estados, nada hay de producción nacional. Por esta razón, la normativa uruguaya (la que se profundiza en los respectivos informes de equipos), se convierte en un tema de importancia en la interpretación de los distintos marcos transnacionales y binacionales, porque estaría dando la tónica de una limitada capacidad del país y un grado sustantivo de dependencia (en acuerdo o en conflicto) en materia de transacciones de tipo fronterizo, adecuadas a cada tema que se convoca.

⁸ Excluimos de esta apreciación al reciente y latente aún conflicto de las papeleras en la frontera litoral entre Fray Bentos y Gualeguaychú, que ha sido en realidad un conflicto entre gobiernos nacionales que subnacionales.

La faja fronteriza de Uruguay cuenta con los siguientes pasos de frontera de acuerdo a la información que figura en los sitios web de los Ministerios de Defensa Nacional y de Ganadería Agricultura y Pesca, se determinaron los Pasos de Frontera (PdF) que posee actualmente Uruguay.

Cuadro n°1: **Pasos de frontera y tipo con Argentina y Brasil**

Número	Denominación	Tipo
1	Bella Unión	Terrestre
2	Artigas	Terrestre
3	Rivera	Terrestre
4	Aceguá	Terrestre
5	Río Branco	Terrestre
6	Chuy	Terrestre
7	Montevideo	Aeropuerto
8	Montevideo	Puerto
9	Juan Lacaze	Puerto
10	Colonia	Puerto
11	Nueva Palmira	Puerto
12	Fray Bentos	Puerto – Terrestre
13	UPM / M° Bopicuá / Punta Pereyra	Puerto
14	Paysandú	Puerto – Terrestre
15	Salto	Puerto – Terrestre

El siguiente mapa ilustra gráficamente los pasos de frontera que integran la faja.

Mapa n°1: **Pasos de frontera con Argentina y Brasil**



Fuente: equipo 3.2.

Integración fronteriza

Los mecanismos establecidos entre países, dan cuenta de dos niveles para entender la integración, cada una de ellas con distintas características y alcances. Un nivel es el nacional, donde los gobiernos centrales establecen acuerdos para el tratamiento de temas comunes de gran porte (manejo de ríos, aguas marítimas, puertos, canales de navegación, cuidados ambientales, sistemas carreteros de enlace regional, logística en telecomunicaciones y energía.). Otro es el subnacional, entre gobiernos regionales y/o locales donde se tratan los temas que hacen al tránsito diario de bienes y personas, al medioambiente, tratamiento de efluentes, coordinación sobre explotación sustentable de recursos comunes, etc.).

El principal problema que observamos es que no siempre hay comunicación y convergencia entre ambos niveles. En la literatura (Wong-González, 2005; Navarrete, 2006) se observa que se denominan a estos dos niveles de actividad como formales y *ad-hoc* respectivamente. El primero, elabora y rubrica en niveles superiores de decisión -los ejecutivos nacionales- y aborda temas

estructurales de peso para el relacionamiento entre naciones; y el segundo – *ad-hoc* -, tiene un carácter más funcional, llevado a cabo por actores institucionales y civiles subnacionales, en el marco de un marco fronterizo específico, que con carácter de política territorial específica, afectan al espacio concreto de conexión. Esta postura se forma sobre lo que Boisier (Boisier: 1993) categorizó como regiones asociativas, uniones voluntarias de formas menores que involucran gobiernos, mercados, sociedades locales para la gestión eficiente de factores. Acciones que no necesariamente están en su totalidad en línea con el marco de integración legal, sino que pueden forjarse sobre acuerdos entre gobiernos locales, contando con respaldo legal y respondiendo a temas coyunturales o estructurales que no están comprendidos en los acuerdos de nivel nacional.

En el caso que vemos, si bien, la dimensión funcional opera respaldada en la formal –en las grandes directrices nacionales y en la autonomía y marco de competencias de los gobiernos subnacionales-, no necesariamente esto debe y puede producirse en relación con el marco de acuerdos del plano nacional, como se desprende en especial de los informes de los equipos 3.4. y 3.5, acerca de acciones locales binacionales y de lo enunciado anteriormente sobre la carencia de un marco de faja de frontera en el Uruguay. De esta singularidad, se producen solapamientos entre una dimensión formal, fragmentada en múltiples temas y agendas y una *ad hoc*, funcional, con que operan los actores subnacionales, que avanzan sobre otra lógica más dinámica y coyuntural sobre temas acotados al problema y al territorio. Navarrete (Navarrete, 2006:13), previene de las distintas velocidades que esto conlleva y las expone como lógicas contrapuestas porque parten de instituciones diferentes (sociedades y Estados) en intereses y competencias: “Estas dos lógicas de integración tienen orientaciones contrapuestas porque desde la población y la economía fronteriza el movimiento es hacia la ampliación de la integración funcional, mientras que desde el Estado se busca instituir reglas que limiten y regulen la funcionalidad, siendo el movimiento hacia la ampliación de la formalidad, el que puede alcanzar a veces efectos negativos si se queda restringida al control y la represión de la informalidad.”

Esta categorización muestra la forma de las relaciones en dos niveles. Mientras que las relaciones entre los gobiernos centrales priman marcos, acuerdos y tratados de amplio espectro y con una estructura densa; la situación entre gobiernos subnacionales la dinámica es más ligera, con acuerdos que no implican la organización y equipamiento de estructuras sino que son políticas cumplidas simultáneamente por los gobiernos sobre un caso en forma coordinada y que además pueden no implicar estabilidad en el tiempo, sino, cesar ante la solución. Es por estas características que se tiende a llamarlas relaciones de tipo funcional.

En el caso de la relación binacional de Uruguay, la falta de un marco general genera situaciones diversas y no siempre en línea con un criterio abarcativo en el plano estatal. En este sentido, el equipo 3.5, plantea hipótesis de tensiones entre niveles en el plano de las políticas públicas nacionales generando conflictos entre realidades, intereses y necesidades diferentes entre niveles de decisión. De la misma manera, el informe (3.4), da cuenta de que en la relación con Argentina, el marco institucional está centrado en organismos creados a partir de situaciones dadas, con composiciones predeterminadas que pautan lógicas específicas de competencias preestablecidas y mecanismos de solución de controversias, diferentes a los establecidos con Brasil donde se puede percibir un sentido más estratégico del desarrollo fronterizo.

Caracterización de ciudades de frontera con conexión/interacción recíproca

La dinámica transfronteriza hasta la fecha, reconoce en el plano de las aglomeraciones urbanas intensos tipos de interacción, que conllevan distintas denominaciones. En este marco de ciudades contiguas, por ejemplo, Brasil denomina a estas conjunciones urbanas binacionales como: de tipo capilar, de sinapsis, de margen, de zona tapón, y de tipo frente⁹. Para la relación uruguayo-brasileña, se definen las relaciones en las dos primeras categorías: a. capilar, con integración local, a veces espontánea entre comunidades, con baja o relativa intervención del Estado, una definición similar a la expuesta anteriormente como ciudades comunicantes; y, b. de sinapsis; alto grado de integración entre poblaciones sustentado en buena intervención estatal con políticas que consolidan la tendencia, similar a la definición de ciudad gobernada.

De acuerdo al informe del equipo n° 3.2., el siguiente mapa muestra la tipología de Interacciones Fronterizas con Brasil que establece el documento de “Bases para una Propuesta...” las ciudades gemelas responden al modelo denominado de Sinapsis¹⁰ mientras que el tipo de interacción fronteriza en Aceguá, Yaguarón, Chuy y la Barra del Chuy se define como Capilar¹¹.

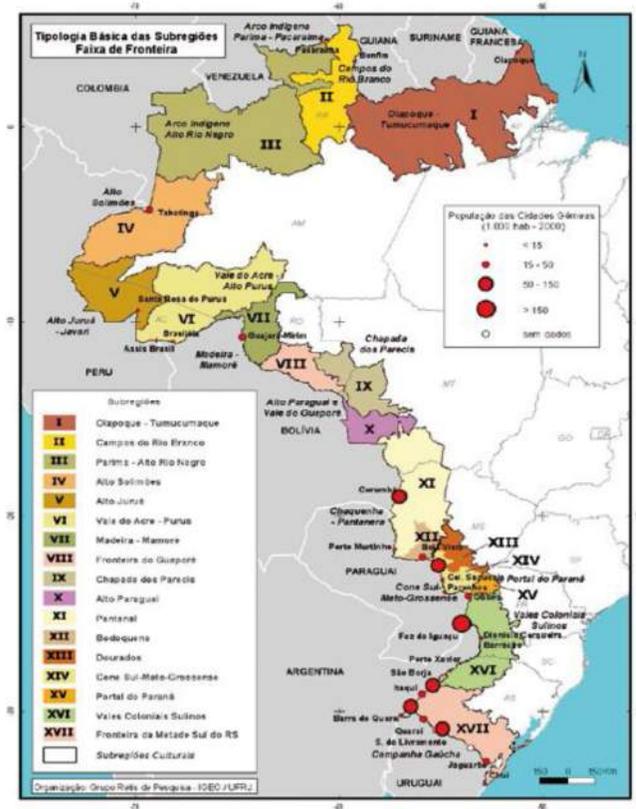
⁹ Definiciones en: Ministerio da Integración Nacional, Pág. 27-28 (2009)

<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>

¹⁰ Zonas con alto “grau de troca entre as populações fronteiriças apoiado pelos Estados contíguos”

¹¹ “As interações do tipo capilar podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode ocorrer por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteiriça”.

Mapa n°2: Ciudades de faja de frontera consideradas como de sinapsis entre Uruguay y Brasil



Fuente: Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009, p.26 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

El siguiente mapa muestra las consideradas ciudades gemelas en la frontera argentino-brasilera-uruguaya.

Mapa n°3: Ciudades consideradas gemelas en faja de frontera



Fuente: Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009, p.29 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

En el caso Argentina- Uruguay, las actividades están enmarcadas en acuerdos binacionales donde nuestro país ha acordado, con instituciones como el CODEFRO (Comités de Frontera creados en 1974, reconfigurados en 1985 y reeditados en el año 2011 por los ejecutivos nacionales de ambos países), del cual se desprenden arreglos específicos entre ciudades (informe 3.4, pág. 16) como Salto y Concordia o Paysandú y Colón que a veces no se encuadran en definiciones formales en alguna de estas categorías. Sin embargo, aún con una falta de denominación formal de la relación, en medios de prensa y en páginas web de las Intendencias, pueden encontrarse algunas referencias de ciudades hermanadas por la infraestructura de comunicaciones que las une. También encontramos otras definiciones como ciudades gemelas, que de acuerdo al informe del equipo 3.2., tienen una definición similar a la de sinapsis.

En el caso de las denominadas “zonas tapón” se definirían como zonas de exclusión o interdicción por diversas causas de interés nacional (Rincón de Artigas e Isla Brasileira), casos que no fueron tomados por la investigación ya que su condición de interdicción deja temporalmente de lado la intervención de OT.

Los informes dan cuenta de una producción formal con distintas características, modalidades y profundidad en ambos países limítrofes, donde el formato de Estado federal ha permitido una construcción en los tres niveles de jurisdicción territorial con amplia intervención de provincias y

estados subnacionales que desarrollaron organismos sectoriales como medio ambiente, urbanismo, bromatología, recursos hídricos, planificación territorial de la inversión pública, comités de desarrollo en situaciones de frontera, etc. También en Uruguay, las intendencias han comenzado con este proceso de complejidad institucional en aras de adecuarse a las dinámicas fronterizas como lo revelan los informes de los equipos 3.4 y 3.5. Así también resultará importante el análisis cualitativo de la relación entre ciudades del litoral, donde se anuncia por el equipo 3.4., una categorización de relaciones asimétricas y dinamismo emergente; de relaciones simétricas y centralidad secundaria; y una tercera de reconfiguración innovadora.

Conceptualización de redes de acción fronteriza

Este plano de análisis expone el nivel de aglomeraciones urbanas tratadas por los equipos 3.4 y 3.5. Aquí cabe suponer que no necesariamente convergen conjuntamente intereses y actividades de las dimensiones denominadas como legales y *ad hoc* o funcionales. La hipótesis de trabajo indica que se producen con más intensidad y rendimiento las relaciones de segundo tipo, en especial en algunos campos de actividad, donde el flujo de factores presentes tiende a conformar redes estables y dinámicas.

La importancia de observar las redes transfronterizas, recalca en la dinámica que imponen en tanto innovación de procesos y acciones que no siempre pueden estar ajustadas a los procedimientos previstos en acuerdos marco entre gobiernos nacionales, lo cual, planteado como hipótesis de trabajo, son dinámicas que pueden cuestionar la institucionalidad y los procedimientos acordados por los gobiernos nacionales, en tanto estos marcos no reconocen la especificidad de los temas y son vistos en su ajenidad con las situaciones locales, por desconocimiento de los mismos o por inercia institucional.

En estos estudios de formas locales de integración el concepto gobernanza aporta explicaciones cuando se trata este tipo de relación, a fin de poder identificar que estrategias y mecanismos son recreados para solucionar problemas que escapan al marco formal o que se encuentran en situaciones de interdicción. A los efectos se operacionalizó el estudio en el concepto de gobernanza multinivel, la cual definimos como aquellas redes de políticas (*policy networks*) que tienen la capacidad de redirigir el relacionamiento o introducir nuevos campos de política pública en el centro institucional conformando nuevos cursos de acción.

También son vistas como alternativas a las disfunciones para producir política pública originada en la complejidad estructural del Estado y en la insuficiente representación de intereses colectivos (Ruano de la Fuente 2002:2). Las *policy networks* son “[...] redes de relaciones relativamente estables y continuadas que movilizan y agrupan recursos dispersos, de forma que la acción colectiva puede orquestarse hacia la solución de una política común” (Börzel 2001: 12),

Estas redes reflejarían cambios en un Estado se está reestructurando a fin de mantenerse como un vehículo viable en la búsqueda del interés colectivo en una era de globalización económica y de dinámica institucional subnacional creciente.” (Pierre y Peters 2000: 196)

Este tipo de relaciones multilaterales implican el manejo de la capacidad pública para resolver problemas (concepto de la gobernabilidad) y de la gobernanza (articulación entre gobiernos y con sociedad y mercado para el logro de determinados objetivos colectivos) en planos territoriales donde las instituciones no son homogéneas en cuanto a capacidades y recursos (Scharpf: 2005; Klijn 1995; Rhodes: 2005). Son observadas desde la perspectiva de estrategias a seguir por los actores institucionales en el marco de los vínculos que provee la gobernanza formal (relaciones intergubernamentales) e informal (redes multinivel). Las estrategias pueden ser clasificadas como de ajustes mutuos, estrategias de ganadores, de negociación intergubernamental que se abordan desde la interdependencia del contexto regional y posibilitarían mejores condiciones de gobernabilidad/gobernanza endógena; otra perspectiva, es provista por Navarro (Navarro: 2004 y Navarro, Ramírez y Clark: 2004) abordando las estrategias desde el ambiente endógeno, reconociendo la importancia de los liderazgos políticos y su orientación en estos procesos.

Los gobiernos recuperarían en esta estrategia todo el control del proceso político y la hechura de la matriz de políticas, “[...] ninguno de ellos puede ser vinculado sin su propio consentimiento y la transformación de normas o elaboración de políticas está bajo su propio control” (Scharpf, 2005:182).

A partir de “quien gobierna” en las redes puede determinarse “como se gobiernan las redes” y que orientación tendrán las acciones, porque los liderazgos tienen la posibilidad de armar coaliciones para conseguir de la mejor forma sus objetivos. No obstante se afirma que “[...] los modelos o tendencias de la gobernanza local vienen dados, no sólo por los costes de oportunidad que presentan los actores locales [...] en términos de influencia, sino también por la naturaleza del sistema de relaciones intergubernamentales en los que se encuentra situado el gobierno [...]. (Navarro 2004:9), argumentando con esto que la oportunidad de los actores desde la perspectiva

de incentivos y restricciones, estipula el espacio de influencia que constituyen para actuar en las redes. “Los actores desarrollan estrategias adaptativas en atención al marco institucional o estructura de oportunidades en el que han de actuar y a la cultura política local” (Ramírez y Navarro 2004:12). Bajo esta conceptualización de desarrolla el análisis de los grupos de investigación que relevaron los casos locales.

A manera de ejemplo, el grupo 3.5., desarrolló un estudio de redes de frontera entre Uruguay y Brasil. “El análisis de redes propuesto permite estudiar las pautas de interacción entre las organizaciones del territorio. En él se identifican los actores clave y se analizan –a través de grafos, indicadores cuantitativos e interpretaciones cualitativas– cuestiones como la cooperación, el liderazgo o el conflicto. Las redes objeto de estudio tienen, básicamente, dos elementos:

1. Nodos: son las organizaciones entrevistadas y otras que surgen de las entrevistas.
2. Vínculos: se analizan las relaciones entre organizaciones, distinguiendo cinco tipos: (a) relevancia en la frontera, (b) información, (c) ámbitos de coordinación y articulación, (d) proyectos y (e) diferencias.

El análisis propuesto presta especial atención a las interacciones entre organizaciones de ambos lados de la frontera. Para ello, las cinco redes anteriores (información, ámbitos, proyectos, diferencias y relevancia), permiten diferenciar entre redes territoriales y transfronterizas:

- Red territorial: toma en cuenta a todas las organizaciones uruguayas y brasileras incluidas en el análisis de la red, y a todos los vínculos entre ellas. Por ello representa las interacciones entre los actores implicados en el territorio (Rivera-Livramento o Río Branco-Yaguarón), independientemente de la nacionalidad o ubicación de las organizaciones.
- Red transfronteriza: se construye a partir de la red territorial, pero eliminando los vínculos entre organizaciones del mismo país y representando únicamente los vínculos transfronterizos, es decir, aquellos que conectan a una organización uruguaya con otra brasilerá o viceversa. En este caso, se trata de observar cómo interactúan las organizaciones con aquellas que se encuentran al otro lado de la frontera.” (equipo 3.5.).¹²

El esquema de investigación producido se traduce en el siguiente cuadro.

Cuadro n°2: **Resumen metodológico (tipos de redes y perspectivas de análisis)**

Tipos de redes	Perspectivas de análisis
----------------	--------------------------

¹² Un estudio a profundidad en el informe 3.5.

<p>Redes territoriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva conjunta • Perspectiva individual
<p>Redes transfronterizas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva conjunta • Perspectiva individual

Fuente: equipo 3.5.

CAPÍTULO DOS: ESTRUCTURA Y DINÁMICA INSTITUCIONAL TRANSFRONTERIZA Y EL ROL DEL OT

En este capítulo se aborda la estructura y dinámica institucional que se presenta en el contexto transfronterizo y particularmente el vínculo entre esta red institucional con las agendas, políticas, programas, instituciones y actores relacionados con el ordenamiento territorial. Con ese objetivo, se relevaron los principales hallazgos, desafíos y restricciones que desde una perspectiva institucional registraron los distintos equipos de investigación.

Como se ha venido insistiendo, si bien el país ha venido implementando una serie de acciones públicas dirigidas hacia una mayor consideración de lo territorial en el objeto y alcance de las políticas, la estructura centralista y unitaria del país ha sufrido apenas modificaciones incrementales. Aun así, el debate público ha comenzado a registrar con mayor frecuencia y amplitud distintas voces que reclaman la pertinencia de discutir los instrumentos territoriales que permitan aumentar las oportunidades de desarrollo endógeno inclusivo, mejorar las capacidades territoriales así como ensayar nuevos instrumentos de gobernanza territorial más eficaces, equitativos sostenibles.

En esta dirección, el componente transfronterizo no ha sido la excepción y es posible constatar un impulso relevante desde las políticas nacionales a incluir en sus agendas temáticas y sectoriales la frontera como un espacio además de relevante, necesario de ser abordado desde una perspectiva territorial. Tampoco es una excepción, la constatación de que ese impulso vino de la mano de un creacionismo institucional básicamente sectorial a escala nacional y territorial y sustentado en una lógica de implementación arriba-abajo. Todo esto bajo un contexto de desbalance de competencias y grados de autonomía muy distintos entre las diferentes escalas subnacionales de los tres países en cuestión.

En este escenario de creación institucional, de implementación de acciones transnacionales, binacionales, nacionales y territoriales hay al menos tres desafíos críticos que se abren ante un análisis institucional que vincule frontera y OT.

En primer lugar analizar el rol de la institucionalidad tanto la existente como la nueva en cuanto a los incentivos generados, oportunidades de acción y el tipo de restricciones que operan. En segundo

lugar, el análisis de los principales *issues* de OT en cuanto a sus posibilidades de implementación en esa red institucional. En tercer lugar, esta densa red de institucionalidad multinivel plantea una serie de desafíos en cuanto a coordinación y articulación de programas, actores y políticas en clave de frontera.

Para el análisis de estos desafíos analíticos, el capítulo parte del supuesto que las instituciones formales y también los arreglos de coordinación informales en donde se desarrollan interacciones entre agentes, que afectan los comportamientos individuales y colectivos ya sea restringiendo las opciones y / o desalentando cursos de acción. (North: 1990).

En función de estas premisas, el análisis institucional que aquí desarrollamos implica detenerse en el estudio pormenorizado de: a) el conjunto de jugadores (actores); b) la serie de acciones permitidas, las no permitidas, las buscadas y las accidentales; c) la secuencia de esos movimientos, y d) la información disponible y el marco de reglas que alientan o restringen la acción de los agentes.

En estas claves interpretativas, todos los informes coinciden en sostener la presencia de una significativa fragmentación y alta densidad de espacios institucionales formales e informales relativos a los tratamientos fronterizos.

Tanto a nivel supranacional como a nivel bilateral y local, existe una densa red de espacios institucionales que presentan diferentes grados de consolidación y madurez institucional. Esta realidad institucional produce incentivos en el nivel territorial para la presencia de: a) superposición de agendas temáticas y sectoriales, b) escasa operatividad para la implementación de los acuerdos, c) restricciones importantes para la coordinación de acciones y actores, d) desbalances de legitimidad de estos espacios frente a los organismos nacionales responsables de las acciones transfronterizas, e) aumento en los costos de negociación tanto de los diferentes actores territoriales y nacionales a la hora de implementar acciones integrales en frontera.

El capítulo aborda seis aspectos considerados relevantes del componente institucional transfronterizo y en qué medida esta red se relaciona con las posibilidades de impulsar e

implementar estrategias OT sostenibles y vinculadas a estrategias de desarrollo nacional y territorial. Estos seis componentes se estructuran de la siguiente forma:

- a. La percepción a nivel territorial del impacto de las principales estructuras institucionales supranacionales de integración.
- b. El mapeo y caracterización de una nueva institucionalidad transfronteriza emergente que impulsa una agenda más territorializada.
- c. Las implicancias que tienen para las estrategias OT, los desbalances de competencias y autonomías producto de los diferentes grados de descentralización entre los niveles subnacionales.
- d. La superposición de agendas y temáticas en el marco de la fragmentación institucional.
- e. El grado de presencia de los principales desafíos en términos de OT en los diferentes ámbitos institucionales, sus agendas y mecanismos de toma de decisiones.
- f. El incremento de los procesos de planificación de ordenamiento territorial en ambos lados de la frontera.
- g. La densidad normativa y jurídica con impacto en las estrategias territoriales y nacionales de OT.

En cada uno de los apartados se relevan los principales insumos para cada una de las fronteras que fueron aportados fundamentalmente por los diferentes equipos de investigación por lo que el lector encontrará de manera recurrente referencia a ellos a fin de poder ampliar información y profundizar en aspectos que aquí quedan a manera de síntesis.

2.1. La percepción a nivel territorial del impacto de las principales estructuras institucionales supranacionales de integración.

Los informes que abordan el estudio de las ciudades transfronterizas tanto en la frontera Argentina-Uruguay como en la de Brasil-Uruguay, constatan que entre los actores territoriales los organismos supranacionales de integración son percibidos con ajenidad y con escaso impacto real en las comunidades locales. Particularmente, se señala la escasa apropiación territorial en estos actores

del MERCOSUR como principal proceso de integración regional del que participa el país (con más especificidad este tema se trata en el capítulo cuatro de este informe).

En los estudios de caso realizados en las ciudades de Paysandú-Colón, Salto-Concordia, la triple frontera de Bella Unión-Quaraí-Monte Caseros, Rivera –Livramento y Yaguarón-Rio Branco, todas las investigaciones coinciden en afirmar que en todos los ámbitos institucionales territoriales relevados así como la percepción de los principales actores locales, no visualizan en el MERCOSUR un ámbito representativo de sus agendas y prioridades locales y los impactos de sus acciones a nivel territorial son escasas.

A manera de ejemplo: “El Mercosur nos pasa por arriba. Aquí no hay MERCOSUR” (Entrevistado en Colón); “Si nos atenemos a este proceso de integración en estos últimos 10 años, yo diría que ha habido nada más que intenciones, pero concreciones muy pocas.” (Entrevistado de Salto); “Somos desconocidos, abandonados, una comunidad que está en un enclave fuertemente, donde el MERCOSUR tendría que tener su experiencia mayor (...) En nosotros el MERCOSUR no ha generado ningún beneficio y las integraciones no son buenas”. (Entrevistado en Monte Caseros).

Este nivel de percepciones está en consonancia con la escasa relevancia que tiene el componente de cooperación transfronteriza en las estructuras institucionales del MERCOSUR. Si bien la conformación del Grupo Ad Hoc sobre integración transfronteriza (GAHIF) pretendía incorporar en su agenda la concreción y fluidez a la construcción de agendas territoriales transfronterizas, su desarrollo institucional no obtuvo el peso suficiente y sus perspectivas de desarrollo institucional fueron limitadas.

Junto con el GAHIF, la otra institucionalidad supranacional con potencial impacto sobre el OT en las fronteras lo constituye el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). Operativo desde el año 2008, depende del GMC, su coordinación depende del Mecanismo de Consulta y Concertación Política. El FCCR está conformado por un Comité de Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos. En ambos casos responden a la coordinación general del FCCC a cargo del país que posea la

presidencia pro t mpore.

No obstante, del análisis de su agenda y las actas de resolución no se constata que una agenda OT fronteriza tenga particular relevancia. De las entrevistas realizadas a los principales actores territoriales esta estructura no ha sido identificada en ninguno de los casos, con la sola excepción de los representantes de los gobiernos subnacionales.

El Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR (FOCEM) es otra de las estructuras supranacionales que tiene como objetivo el impulso al desarrollo de las infraestructuras en la región. Actualmente con más de una decena de proyectos de relevancia en ejecución, sus acciones muestran un impacto alto en términos de OT y son analizados en profundidad en el siguiente capítulo. No obstante, en lo que refiere al nivel de los actores territoriales, tampoco sus proyectos son visualizados en toda su dimensión y en todos los casos son percibidos como parte de una agenda supranacional de la que han tenido escasa o nula incidencia salvo en algunos componentes muy específicos de la implementación.

2.2. Creación de espacios de integración transfronteriza entre ciudades y territorios que incorporan una agenda más sensible a las prioridades territoriales

Bajo distintas modalidades los últimos años han sido testigos de la creación de una serie de espacios de coordinación transfronteriza impulsadas desde diferentes actores nacionales y territoriales. Desde lo temático a lo sectorial pasando por la creación de instancias de representación política, estos ámbitos han dado lugar a la incorporación de una nueva agenda transfronteriza con una mayor sensibilidad a las prioridades territoriales y entre las que se destacan por su mayor presencia en su agenda: salud, educación, migración, saneamiento, seguridad, medio ambiente y políticas sociales.

No obstante, dificultades de consolidación de estas agendas y los desbalances en los grados de autonomía en la toma de decisiones en ambos lados de la frontera plantean un desafío relevante de sostenibilidad de los mismos.

En lo que sigue, se presenta una caracterización de esta institucionalidad para cada una de las fronteras en cuestión, focalizándose en los grados de presencia, consolidación y oportunidades de incidencia de temas vinculados al OT.

2.2.1. La institucionalidad de integración en la frontera Brasil-Uruguay y la relevancia del OT en sus estructuras, agendas y líneas de trabajo.

En el marco de esta red institucional que aborda lo transfronterizo a nivel binacional cabe destacar en el marco de la frontera Brasil los siguientes ámbitos:

Comités de Frontera. (CF)

Definidos a partir del Tratado de Amistad y Cooperación de 1975 comenzaron operativamente en marcha a partir de 1993 como resultado de los acuerdos generados en la Comisión General de Coordinación Uruguaya Brasileña. Son organismos binacionales en la que tienen especial participación los actores locales, representantes del gobierno subnacional, organizaciones del sector privado y representantes de organizaciones sociales educativas y culturales. Los estudios constatan una revitalización de las agendas de los Comités de Fronteras a partir del 2003 y vinculado a un nuevo impulso desde cancillería de Brasil en articulación con el Ministerio de Integración.

Los Comités de Frontera vienen a conformarse como los Grupos de Trabajo que dan seguimiento a la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo y dan seguimiento a las Reuniones de Alto Nivel. Si bien estos comités existían previamente a la conformación de la nueva agenda, la incorporación de lo territorial es parte de un nuevo rediseño institucional del espacio CF. Son coordinados por los Cónsules de ambos lados de la frontera y la participación de los diferentes actores locales varía dependiendo del grado de consolidación y desarrollo del espacio así como de las agendas temáticas que llevan adelante.

Un análisis comparativo de las actas de resoluciones y de los principales temas de agenda de los diferentes CF en función de las categorías de impacto en OT definidas en este trabajo, se deriva el siguiente cuadro.

Cuadro n° 3: **Temas relevantes en temas de OT para su tratamiento.**

Comités de Frontera.	Desarrollo económico sectorial	Obras de logística portuaria y vías de acceso terrestres y de navegación	Obras de Interconexión vial: puentes, pasos de frontera	Gestión de recursos hídricos comunes	Áreas protegidas y conservación de la diversidad
Artigas-Quaraí.	x	x	x	Bajo	Bajo.
Rivera-Santana	x	x	x	Medio	Medio
Rio Branco-Yaguarón	X	X	X	Bajo	Bajo
Acegua-Acegúa	X	x	x	Bajo	Bajo.

Fuente: Elaboración propia.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

Los estudios coinciden en afirmar que los CF registran dificultades de funcionamiento y que existe una brecha operativa entre cada una de las reuniones anuales que no le permite implementar procesos que territorialicen los acuerdos. Por ejemplo, se constatan casos que entre la agenda del 2012 y la del 2014 no parecen haberse presentado variaciones significativas en los temas tratados. Tal como se sostiene en las conclusiones del informe 3.5: “ Habría que ver en qué medida esta vez sí se integran subcomisiones locales para trabajar en los temas y seguirlos junto con los consulados, y no tener que esperar un año para volver a plantear los temas. También se pudo comprobar que desde los actores locales hay cierta desconfianza y/o cierto cansancio de que estas instancias con autoridades del gobierno nacional no tengan luego efecto prácticos”.

Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de Frontera

Este organismo fue creado en 2002 en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación como forma de institucionalizar un ámbito de diálogo y negociación entre las autoridades subnacionales de ambos lados de la frontera. Su presidencia se ejerce de manera rotativa entre las autoridades electas subnacionales.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

La ausencia de un marco jurídico que le de soporte institucional sumado a los desbalances entre las diferentes competencias y márgenes de negociación entre los gobiernos subnacionales de ambos países, le restringe significativamente las capacidades de desarrollo institucional que tiene el ámbito.

También se relevó un escaso nivel de articulación con los Comité de Frontera y en algunos casos se registra una superposición de las agendas temáticas de ambos espacios.

Del análisis de las agendas y sus actas de resolución no se constató la presencia de temas de OT en el tratamiento de las deliberaciones y resoluciones respectivas. No obstante, se identifica como un ámbito clave para generar incidencia en el marco de una estrategia activa que tenga objetivos colocar temas de OT en su dinámica regular.

Reuniones de Alto Nivel (RAN)

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay (NACyDB-U) operativa desde el 2002, tiene actualmente en funcionamiento cuatro grupos de trabajo:

- *Educación y formación profesional.
- Salud; Cooperación Policial y Judicial.
- Medio Ambiente
- Saneamiento.

Se han realizado hasta el momento nueve reuniones de la RAN. Se realizan en forma rotativa, procurando una periodicidad anual. Las cancillerías de Uruguay y Brasil están cargo de su organización y convocatoria y son coordinadas por los subsecretarios de Relaciones Exteriores de ambos países.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT

A efectos de identificar oportunidades para el tratamiento de OT en sus estructuras, el principal mecanismo creado por esta estructura fue la Comisión Binacional de Planeamiento Estratégico e

Integración Productiva. La misma si aborda aspectos de alto impacto en OT de acuerdo a las categorías trabajadas en este documento fundamentalmente en: i) interconexión ferroviaria, ii) construcción de puentes y obras de infraestructura transfronteriza, iii) puertos e hidrovía de la Laguna Merín (temas que son tratados en el capítulo tres).

Sin embargo existe una clara superposición de agendas fundamentalmente entre los grupos de trabajo referidos a medio ambiente y las agendas de Comisiones Mixtas de la Laguna Merín y la Cuenca del Rio Cuareim. Particularmente este tema se aborda por el grupo de investigación 3.5.

Grupo de Alto Nivel. (GAN)

Creado en 2012, el GAN lleva adelante la agenda binacional Uruguay-Brasil. En cuanto a los temas de agenda fronteriza, cabe destacar que aquellos en los que se identificó en este informe como de alto impacto en OT se trasladaron a este espacio tales como i) energía, ii) conectividad e infraestructura y iii) así como libre circulación de personas.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

En cuanto a las restricciones identificadas, el equipo de investigación 3.4 destaca entre las más relevantes:

- Las dificultades que surgen tanto en las negociaciones como en la capacidad operativa debido al carácter complejo que presenta el organigrama de las instituciones brasileras y los diferentes niveles de competencias administrativas-políticas en juego.
- La poca claridad en términos de competencias entre los principales actores que lideran el proceso. Este ejemplo es claro entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Integración Nacional.
- A las dificultades que produce la negociación el hecho de la presencia de los diferentes niveles de gobierno en juego en el caso brasiler, se le suma la rotación de funcionarios en cargos de responsabilidad lo que enlentece el seguimiento y acumulación del proceso.
- Existencia de altos costos de información entre los diferentes organismos, fundamentalmente en los niveles más altos.

Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana de Livramento. (GB)

Reunidos con una periodicidad mensual y con la participación de los gabinetes de ambos gobiernos subnacionales, el GB se caracteriza por una buena articulación y altos grados de coordinación operativa

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

La escasa institucionalización y las diferentes capacidades de negociación en función de las competencias subnacionales de cada municipio hacen que los grados de coordinación de las agendas dependan en gran medida del impulso y afinidad entre ambos elencos políticos y técnicos. Si bien tiene escasa capacidad de implementación de políticas, es ámbitos que generan buenas oportunidades para lograr incidir con temas de agenda de OT, fundamentalmente en aspectos vinculados a la implementación de medidas conjuntas.

Mesa Temática de Frontera. (MTF)

Denominada en una primer instancia "Comisión Binacional de Frontera", la MTF fue Creada en 2011 y se institucionaliza en 2013 en el marco de la Mesa Temática de Frontera, dependiente de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales del MIDES. Esta experiencia, que en Santana de Livramento logró que desde Prefeitura se institucionalice, también ha logrado (debido a que sus atribuciones lo permiten) obligar a que todos los organismos estatales con presencia territorial participen de la misma. Actualmente se registra también en Uruguay una alta participación de los organismos nacionales con presencia territorial.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

Si bien la institucionalización en el marco de la MIPS, le dio un carácter vinculante para que los organismos públicos participen de ese espacio, la agenda de estos ámbitos están monopolizadas por temas vinculados a una agenda social transfronteriza, por lo que los márgenes para la inclusión de temas de OT es reducida.

Comisiones Mixtas para la Cuenca de la Laguna Merín y para la Cuenca del Río Cuareim.

Estas dos comisiones que se constituyen como los más antiguos organismos de composición binacional, disponen actualmente de un funcionamiento regular y formalizado. Componen un espacio para la discusión de problemas, presentación de propuestas y negociación de acuerdos. En el marco de la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín funciona también la **Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil** que tiene como marco el Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil (Aprobado por la Ley Nº 18.811 por Uruguay y en ratificado por Brasil en julio de 2013

El estado actual de las agendas en estos dos ámbitos, los grados de coordinación con los Comités de Frontera, la incidencia de los actores locales en estos espacios y su potencial en términos de OT se aborda con profundidad en el próximo capítulo en el apartado 3.5.

2.3. La institucionalidad de integración en la frontera Uruguay-Argentina y la relevancia del OT en sus estructuras, agendas y líneas de trabajo.

Antecedentes.

Las relaciones bilaterales entre ambos países están enmarcadas en un complejo sistema de institucional que abarca dos redes institucionales. La primera de ellas está constituida por el eje del río Uruguay y la segunda vinculada al frente marítimo del Río de la Plata. Entre las principales normativas que da marco a las diferentes configuraciones institucionales existentes están:

1. El Tratado de Límites y el Estatuto del Río Uruguay. (1961) En donde se regula fundamentalmente, a) el uso del río, b) la conservación de los recursos hídricos y c) la protección ante la contaminación de las aguas.
2. El Estatuto del Río Uruguay que establece la conformación de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

3. El tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973). El tratado previó la creación y el establecimiento de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) y de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo.

Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)

La CARP está conformada por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay para la negociación en materias de interés común a ambas naciones en el ámbito del Río de la Plata. Según el Tratado del Río de la Plata, las partes acordaron asignar como sede de la Comisión Administradora del Río de la Plata la Isla de Martín García. La Comisión se encuentra integrada con cinco Delegados de cada uno de los países. La presidencia y vicepresidencia de la Comisión son desempeñadas, por períodos anuales y en forma alternada, por los presidentes de cada delegación. Las decisiones de la Comisión se adoptan por el voto conforme de ambas Delegaciones. A tales efectos, cada Delegación tiene un voto que se expresa por su Presidente o quien lo sustituya. Para que la Comisión pueda sesionar se requiere la presencia de, por lo menos, tres Delegados por cada parte. En este contexto, la Comisión cuenta con la asistencia de las siguientes subcomisiones: asuntos jurídicos, canales de navegación del Río de la Plata, especial demarcadora de límites, estudios y proyectos, financiera-administrativa, medio ambiente, navegación, obras, parque comunes, relaciones internacionales, de presupuesto.¹³

Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM SG).

Estructura institucional Argentina en claves de OT.

La estructura institucional interna de la República Argentina referida a temas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, está compuesta por un conjunto de organismos gubernamentales con determinadas competencias en la materia. En lo que concierne a la protección del medio acuático, utilización racional de los recursos naturales y a la preservación de la diversidad biológica, existe la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que se encuentra dentro del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

En lo que refiere a puertos y navegación, posee competencia la Prefectura Naval en la órbita del Ministerio de Justicia, la Subsecretaría de puertos y vías navegables y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que pertenecen al Ministerio de Producción.

En el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios de la Nación se encuentra la subsecretaría de Recursos Hídricos, el Instituto Nacional del Agua y un Ente tripartito de obras y servicios sanitarios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cumple un papel clave en este entramado institucional. Entre sus cometidos tradicionales de llevar adelante la relación con los países vecinos y con organismos internacionales, desarrolla un rol clave en el funcionamiento de las Comisiones binacionales, de las Comisiones Técnico-mixtas creadas por los diversos tratados, como el del Río de la Plata y el Estatuto del Río Uruguay.

(Extraído del informe final del grupo de investigación 3.1)

¹³Extraído del equipo de investigación 3.1. en base a <http://www.comisionriodelaplata.org/>. No hay insumos suficientes para valorar los espacios de agenda y grado de relevancia que tiene en sus estructuras los temas vinculados a OT.

La Comisión Técnica Mixta de Salto Grande es un Organismo Binacional conformado por delegaciones de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina y tiene como objetivo fundamental el realizar lo necesario para el aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona de Salto Grande.

En lo que respecta a los aspectos vinculados al OT, los informes registran una fuerte presencia de CTM en cuestiones territoriales como son: a) Tratamiento de medidas para la mitigación de daños en zonas inundables, b) acciones de mitigación de la erosión costera en cada una de las riberas de río Uruguay, c) Medidas de conservación de la flora y fauna, d) obras de infraestructuras para la mejora de la navegabilidad del río.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

La principal restricción asociada a la incorporación de una agenda OT en CTM, es en los márgenes de incidencia que puedan tener los actores nacionales extra delegación así como los actores locales tanto del gobierno, como de la sociedad civil organizada.

Comisión Administradora del Río Uruguay. (CARU).

La CARU está integrada por diez delegados, cinco delegados por cada país parte. La presidencia y vicepresidencia es ejercida por períodos anuales y en forma alternada por los presidentes de la delegación de cada país. Existen dos tipos de subcomisiones: las técnicas y las administrativas. Técnicas: Medio Ambiente y uso sostenible del agua, Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos, Navegación, obras y erosión subfluviales o aéreas, Pesca y otros recursos vivos, Calidad de aguas y prevención de la contaminación ambiental. Administrativas: Financiera y administrativa, Asuntos jurídicos e institucionales, Relaciones externas y difusión, Subcomisión de puentes, Asuntos patrimoniales.

En el marco de la preservación de los recursos hídricos libre de contaminación y ante el constante desarrollo y crecimiento de la región, la CARU resolvió crear una subcomisión que se enfocara en la realidad regional. Por lo tanto, y de acuerdo a las competencias de la CARU, según consta en el Estatuto del Río Uruguay, el crecimiento económico e industrial del litoral del Río Uruguay hace necesario contar con procedimientos de evaluación del impacto ambiental, la necesidad de

preservar y proteger el Río Uruguay en el tramo compartido por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay bajo jurisdicción de la CARU y su medioambiente y la necesidad de contar con una base de datos que permita conocer los impactos medioambientales que puedan producirse y servir como alerta a fin de tomar las medidas necesarias para proteger el Río.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

Las principales restricciones identificadas se presentan en dos niveles. Un primer nivel presenta dificultades asociadas a las lógicas de negociación y de intereses nacionales que se juegan en estas Comisiones Bilaterales. Como sostiene el informe encargado de abordar la dimensión militar de los condicionamientos externos al Ordenamiento Territorial (O.T.) del área de la frontera uruguaya:

“Esta solución, expresa la asimetría de recursos de poder entre Uruguay y Argentina, ya que como contrapartida a la *renuncia* argentina al control exclusivo sobre ambos ríos, los dos textos consagran su derecho a negociar, caso a caso, un variado número de asuntos y así consagran la posibilidad para Argentina de hacer jugar sus recursos de poder cuando lo estime necesario. Entonces, desde la entrada en vigencia de los dos Tratados bilaterales quedó instalada una permanente dinámica de negociación en las respectivas Comisiones bilaterales que constituye permanente fuente de potenciales discordias, cuya rispidez depende, no sólo de los intereses en juego en cada asunto, sino también de la voluntad política, los énfasis y las orientaciones de los gobiernos”

Un segundo nivel de restricciones está asociado a la escasa participación de los actores territoriales en el proceso de construcción de la agenda y su reducida incidencia en las principales tomas de decisiones que impactan en las comunidades locales.

Comités de Integración. (CI)

Anteriormente denominados *Comité de Frontera*, los CI tienen por objeto “la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas para contribuir al desarrollo social, económico, cultural, ambiental y turístico de las comunidades fronterizas, así como fomentar la facilitación del tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos, bienes y servicio”¹⁴

¹⁴Para una descripción de los CI y el registro de sus reuniones y resoluciones la información está disponible en: <http://cefir.org.uy/fronteras/>

Funcionando en las localidades de Carmelo, Paysandú, Salto y Bella Unión, los CI muestran desarrollos variables y distintos grados de legitimación y consolidación institucional.

Principales Restricciones identificadas y oportunidades de incidencia de la agenda OT.

El abordaje de los estudios de casos en los CI referentes a Paysandú-Colon, Salto-Concordia y Bella-Unión-Monte Caseros, coinciden en afirmar que si bien se han producido avances en la incorporación de una agenda más territorializada, mantienen grados de operatividad insuficiente y la inclusión de actores locales con poder de incidencia en la conformación de la agenda es limitada.

A continuación se presenta un cuadro síntesis de temas, problemas y formas de articulación fronteriza relativas a OT en la región fronteriza Uruguay – Argentina - vértice trinacional con Brasil.

Cuadro n°4: Sistema de actores y grado de articulación

Dimensiones de análisis	Categorías	Sistema de actores (sociopolíticos/ socioeconómicos/ socio comunitarios)		
		Paysandú – Colón	Salto – Concordia	Barra do Quarai – Bella Unión – Monte Caseros
Grado de articulación	No coordina	Emergencias por inundaciones Polo logístico Proliferación de explotaciones complejos termales. Alta movilidad cotidiana y estacional empleos hacia Colón, Inversiones y localización de emprendimientos en servicios comerciales y de salud especializada.	Plantas de tratamiento efluentes cloacales al río entre gobernantes locales; Proliferación explotaciones complejos termales Vedas de pesca por temporadas Actividades turísticas recreativas y deportivas en el río.	Proliferación desproporcionada de explotaciones complejos termales. Movilidad, tránsito e inserción de fuerza de trabajo. Educación y acceso a infraestructuras y servicios de Salud.
	Coordina no formalmente	Estrategias comunicacionales, medios locales;	Regulaciones de movimientos informales de mercancías, no se ha llegado a formalizar una postura común	Intentos por elaborar una propuesta común sobre problemas del embalse.

		Actores de la cultura altamente dinámicos, pero que no están incorporados a una agenda institucional.		Alto dinamismo en producción e intercambio cultural histórico no formalizado en una agenda y estrategia que incorpore al conjunto.
	Coordina formalmente	<p>Gobernantes locales en temas de obras binacionales infraestructura protección costera.</p> <p>Plantas de tratamiento efluentes cloacales al río</p> <p>Aeropuerto Binacional;</p> <p>Recuperación de playas e islas y protección y preservación de RRNN sobre el río y costas;</p> <p>Parque Ecológico Binacional</p> <p>Complejos productivos, regional, complementariedades, escalas, externalidades.</p>	<p>Gobernantes locales en temas de obras binacionales infraestructura protección costera por mediación del Comité de Integración (CI)</p> <p>No conecta con sector empresarial en estos temas;</p> <p>Con sociedad civil poca o casi inexistente conexión.</p>	<p>Parque Trinacional Ecológico medioambiental;</p> <p>Puente binacional Monte Caseros – Bella Unión (fuerte protagonismo MS transfronterizo, compromisos y participación. gobiernos locales con articulaciones Gob. Prov/ Ncales)</p>
Resultados	Coordina	Coordina	-----	Coordina
	Coordina parcialmente	-----	Coordina parcialmente	-----
	No coordina	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Barreras normativas internas para la coordinación

Los diferentes grados de descentralización entre países hacen que exista un desbalance significativo entre los poderes de negociación que tienen los gobiernos subnacionales de ambos lados de la frontera, operando como una restricción a la posibilidad de emprender acciones territoriales de naturaleza local en el espacio transfronterizo compartido.

La estructura federal tanto de Argentina como Brasil dota a sus territorios fronterizos con unos grados de autonomía elevados con respecto a los márgenes de acción acotados que el nivel subnacional uruguayo tiene en el actual diseño unitario y centralista. Esto impacta directamente sobre las posibilidades de negociar acciones coordinadas desde lo territorial y fundamentalmente en la reducida capacidad de respuesta operativa que muestran los gobiernos locales uruguayos a temas muy concretos priorizados en la agenda local. Los diferentes niveles de autonomía retrasan el logro de resultados, enlentece la solución de problemas prácticos y burocratiza centralmente la toma de decisiones locales. Todo esto parece operar a favor de una creciente deslegitimación de algunos de estos espacios por parte de los actores territoriales.

Tanto en la frontera con Brasil como con la Argentina, los diferentes grados de autonomía y descentralización afectan sustantivamente la negociación que se genera en todos los ámbitos institucionales relevados. Fundamentalmente en el Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos, en todos los Comité de Frontera y en las Comisiones Mixtas del lado brasilero, así como en los Comités de Integración del lado Argentino. No obstante, las dificultades en instituciones como la CARU, o la CARP responden más a conflictos de intereses nacionales estratégicos en juego, que debido a los desbalances competenciales de los actores participantes.

Para los casos vinculados directamente a OT, las diferentes capacidades institucionales de los actores uruguayos frente a sus contrapartes argentinas y brasileras hacen que los temas de OT en el caso que logra entrar en la agenda luego tengan inconvenientes prácticos y operativos para lograr resoluciones concretas. En la visión de los actores, la falta de estas competencias se encuentra entre los principales desafíos en términos de innovación institucional (ver en capítulo cuatro).

2.4. Elevado grado de superposición entre las diferentes agendas temáticas de la red institucional transfronteriza.

A la densidad de espacios institucionales existentes y las dificultades de coordinación presentado anteriormente, todos los informes dan cuenta que las agendas presentan grados elevados de superposición tanto de temas y actores así como de ámbitos de tratamiento. Esto aparece claramente evidenciado en el análisis comparativo de los Grupos de Trabajo de la RAN con respecto a las agendas de las Comisiones Mixtas de Laguna Merín y la Comisión de la Cuenca del Río Cuareim. Al mismo tiempo, a lo largo de la frontera Argentina-Uruguay se constata también la presencia de agendas superpuestas entre las diferentes agendas de los Comités de Integración con respecto a las diferentes Comisiones Mixtas y fundamentalmente con los grupos que desde la sociedad civil procuran dar un impulso a temas que perciben como obstaculizados en ámbitos institucionales más formales.

Una explicación plausible sostiene que dado el contexto de fragmentación institucional, la creación de nuevos espacios viene dada en ocasiones como un intento de dar un mayor impulso a una agenda que no había podido ser abordada desde otro espacio institucional, ya sea porque ocupaba un lugar relegado en sus cometidos o porque no había sido posible operativizarla. No obstante, es frecuente que los temas perduren en ambos espacios tanto por intereses relevantes en juego que resisten la pérdida estratégica de ciertos temas o por la ineficiente comunicación y coordinación existente entre espacios.

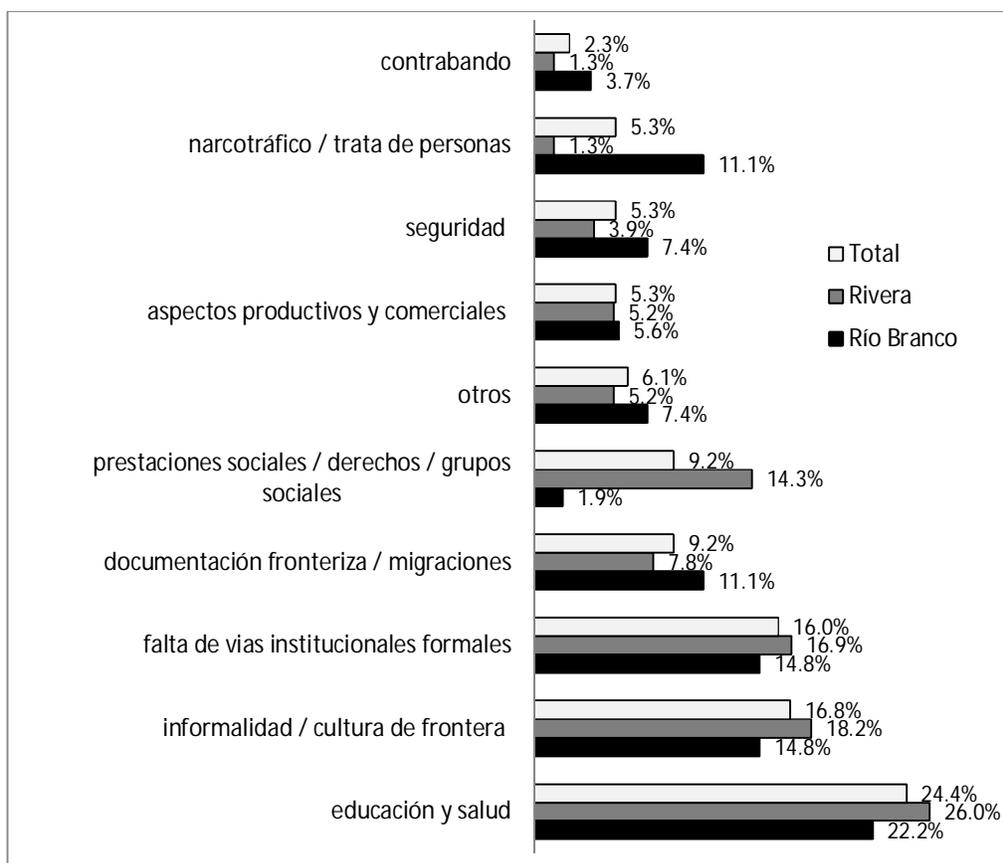
Esto supone un desafío relevante para una estrategia de posicionamiento de los principales temas de OT en claves transfronterizas. A la densidad y fragmentación institucional existente, una estrategia que buscara optimizar esfuerzos institucionales debería priorizar aquellos ámbitos que cumplan un triple requisito: a) deben de contar con la legitimidad necesaria por parte de los principales actores nacionales, subnacionales y territoriales, b) mostrar permeabilidad en la construcción de su agenda a la incorporación de nuevas temáticas y a los insumos de diferentes actores locales, y c) contar con un mínimo de operatividad y carácter vinculante de sus decisiones.

2.5. Débil presencia de los temas de OT en las agendas y en la estructura de toma de decisiones de estos espacios.

En todos los casos abordados, ya sean nacionales, bilaterales, transnacionales y territoriales, la presencia de los temas de Ordenamiento Territorial es escaso y esto se evidencia por su presencia marginal en la construcción de la agenda, en la toma de decisiones y en la producción normativa de los principales actores e instituciones.

El ejercicio comparativo realizado en los casos de Rivera-Santana y Río Branco-Yaguarón, muestra los principales problemas relacionados con la frontera según el territorio:

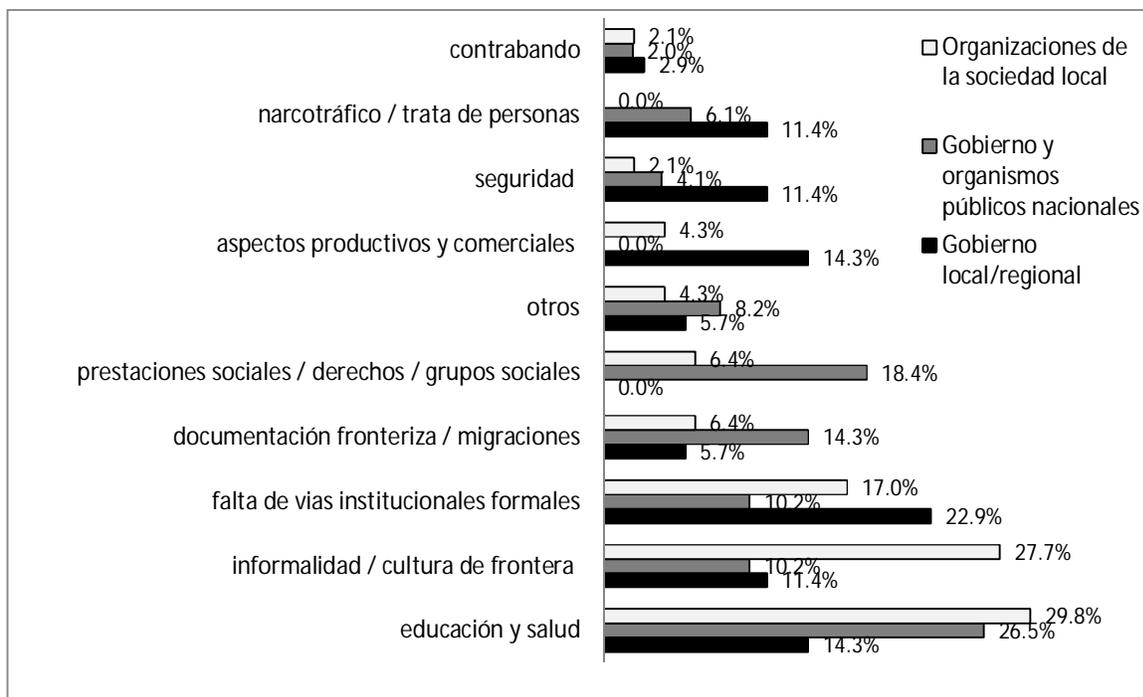
Cuadro n°5: Temas principales en las agendas transfronterizas locales UY-BR.



Fuente: Elaborado por equipo 3.5.

Las respuestas evidencian que entre los principales problemas de una agenda local transfronteriza, los temas fundamentales de OT no aparecen o su mención es indirecta.

Cuadro n°6: **Prioridades en temas de agenda según niveles de gobierno**



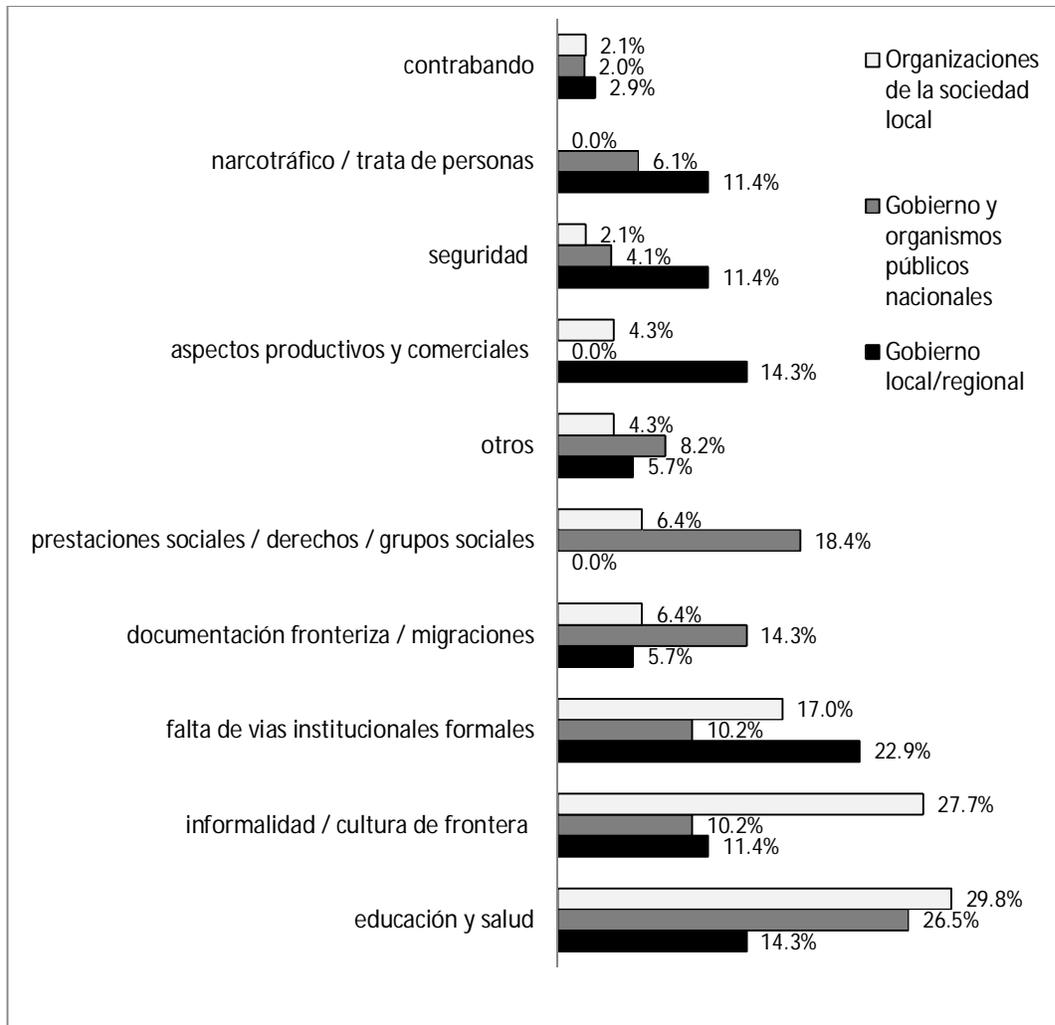
Fuente: Elaboración equipo 3.5.

En términos institucionales, es de destacar la importancia asignada a la necesidad de profundizar en las vías institucionales formales para el tratamiento principal de los temas de esta agenda territorial. Este alto porcentaje que le asignan los gobiernos locales a la falta de vías institucionales formales, deja constancia una vez más de las dificultades: a) políticas, b) administrativas, c) de competencias y d) de potestades jurídicas/normativas, con los que cuentan estos organismos para la resolución de los principales problemas presentes en una agenda transfronteriza.

De acuerdo a lo que se desprende del informe: “[...] algunos actores del gobierno local critican la normativa nacional argumentando que no deja espacio para una planificación transfronteriza del OT. Lo cierto es que con las competencias actuales de los gobiernos subnacionales es difícil que se puedan tomar definiciones y decisiones en clave binacional desde lo local, desde los gobiernos locales. No hay un marco normativo que regule el espacio transfronterizo delegando ciertas competencias que involucran temas binacionales, pero de ámbito local, en los gobiernos locales.”.

Perspectivas similares surgen cuando el análisis se refiere a los principales problemas de frontera pero esta vez según el tipo de organización consultada. En cuanto a la relevancia asignada a los temas de OT en la frontera con Brasil, los resultados son esclarecedores. De acuerdo a los resultados que presenta el equipo de investigación 3.5, un 29 % de los entrevistados no mencionan ningún aspecto vinculado al OT en el caso de Rio Branco y Yaguarón y en Rivera-Santana do Livramento el guarismo de desconocimiento es aún más significativo llegando al 54%.

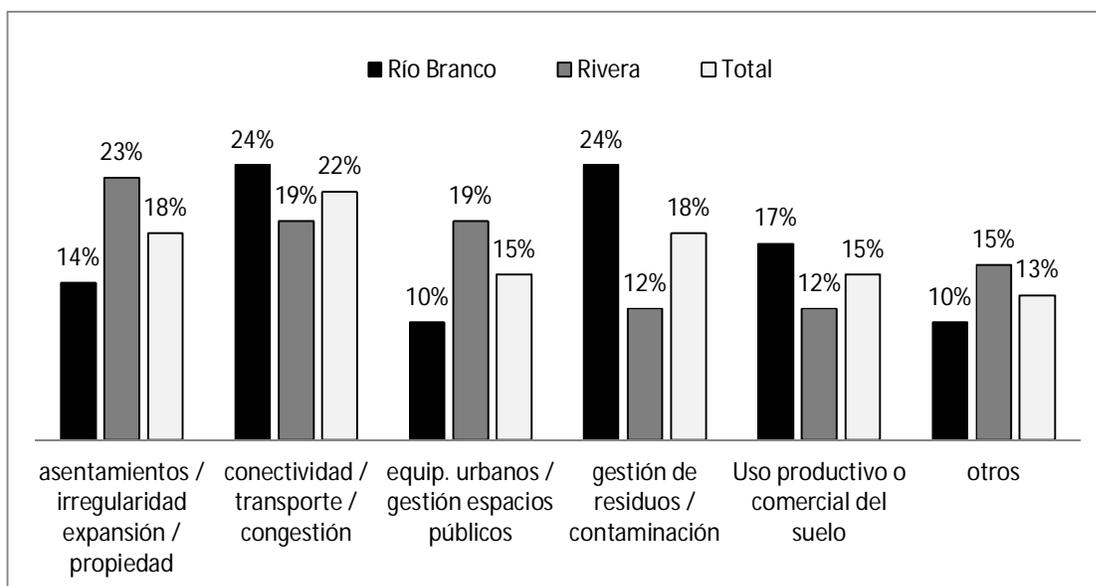
Cuadro n°7: **Mención a temas relevantes según distintas organizaciones públicas y privadas**



Fuente: elaboración equipo 3.5.

Entre los entrevistados que si realizaron menciones con respecto a temas de OT, los resultados arrojan la siguiente distribución:

Cuadro n° 8: **Percepción de los actores respecto a la intervención del OT en temas:**



Fuente: equipo 3.5.

En función de estos resultados los principales desafíos para el OT en la frontera de Uruguay-Brasil pasan por identificar los principales impactos de algunos procesos económicos, sociales y urbanos para priorizar estrategias de acción acordadas en términos transfronterizos para su abordaje. También es relevante poder identificar en que ámbitos institucionales tienen pertinencia y posibilidad real de acciones concretas cada uno de los temas presentados. El cuadro siguiente intenta identificar estos desafíos:

Cuadro °9: **Actividades y problemas asociados al OT, en ciudades y ámbitos institucionales**

Dimensión	Actividades económicas a desarrollarse.	Problemas de OT asociados	Ciudades con mayor impacto.	Ámbitos institucionales con mayor potencial de agenda y resolución.
Desarrollo de la actividad comercial y productiva.	Instalación de <i>free shop</i> del lado brasilero	Tráfico y saturación de infraestructura	Rivera. Rio Branco. Chuy.	Comité de Intendentes, Alcaldes, y Prefeitos de Frontera. Comité de Frontera. Gabinete Binacional Rivera-Santana.
		Desarrollo de servicios y plataformas de espera.		
		Recolección de residuos.		

	Instalación de grandes superficies comerciales del lado uruguayo.	Dinámica de atracción de población y brechas de empleo.	Rivera. Rio Branco. Chuy.	Comité de Intendentes, Alcaldes, y Prefeitos de Frontera. Comité de Frontera. Gabinete Binacional Rivera-Santana.
		Generación de asentamientos.	Especialmente Rivera /Chuy.	MTF.
Desarrollo de obras de infraestructura de transporte y logística de carácter nacional en frontera.	Construcción del puente sobre el Rio Yaguarón.	Mayor tráfico de carga.	Rio Branco.	Comisión Mixta Uruguay-Brasileira para la construcción del puente Rio Branco-Yaguarón.
		Ordenamiento de circulación del transporte pesado en la ciudad.	Rio Branco.	Municipio de Rio Branco. Prefeitura de Yaguarón.
		Dinámica de atracción de población y brechas de empleo.	Rio Branco.	MTF.
	Reconstrucción del puente Mauá como patrimonio histórico.	Atracción turística y posibilidades de generar circuitos turísticos en ambas ciudades.	Rio Branco.	MTF. Comité de Frontera.
Contaminación y Gestión de Recursos hídricos comunes.	Free Shops y Grandes Superficies Comerciales.	Dificultades de emprender acciones conjuntas para la gestión de residuos sólidos.	Rivera. Rio Branco. Chuy.	MTF. Comité de Frontera.

Fuente: Elaboración propia

En el caso de la frontera Uruguay-Argentina, son válidas muchas de las conclusiones que surgen del caso brasilero anteriormente tratado. El siguiente cuadro muestra los grados de percepción del OT en las diferentes visiones de los actores territoriales de las tres fronteras estudiadas e incluye aquellos temas que aparecen mencionados de forma transversal en todos los casos.

Cuadro n°10: **Percepción del OT en temáticas vinculantes por ciudades conexas**

Percepción del OT y principales	Categorías.	Paysandú –Colon	Salto-Concordia	Quaraí- Bella Unión-Monte Caseros
---------------------------------	-------------	-----------------	-----------------	-----------------------------------

temáticas vinculadas.				
Percepción del OT	Relaciona	Relacionan gobiernos locales y organismos binacionales, Comité Hidrovía Río Uruguay/ CARU	Relaciona poco, fundamentalmente en esferas de gobierno local, y sector económico empresarial (rubro turismo)/ CTM.	Relaciona conceptualmente con alto grado de percepción de importancia de los Gobiernos locales, ONGs y sectores del empresariado.
	Conoce pero no relaciona	-----	-----	-----
	No menciona	-----	-----	-----
Principales tópicos/ problemas que conectan con el OT	Logística local y regional	Impulso estratégico con visión regional y transfronteriza	Existen propuestas, ideas y perfiles de proyectos pero no coordinados	Recuperación de sistemas de transporte interurbano fluvial, balsa/ carcasa para traslado personas y vehículos entre BU y MC
	Adecuación puertos	Principalmente en Paysandú, con vinculaciones hacia Concepción del Uruguay	Ambos sistemas portuarios, con proyectos en fase inicial de lanzamiento	Proyectos recuperación/ rehabilitación, básicamente B.U.
	Habilitar navegación en toda la extensión del río Uruguay (propuesta/ proyectos/ obras de dragado, balizamiento/ canales/ esclusa)			
	Infraestructuras y servicios a la producción y comercialización	Propuesta/ perfil de proyecto de Parque industrial y polígono tecnológico (Paysandú)	Parques Industriales (Concordia)/ Parque Agroalimentario y central de comercio y carga (Salto, proyecto en fase inicial)	En Bella Unión (puerto seco)
	Corredor/ Sistema interconectado/ Red formación superior regional- binacional (necesidad de ampliación de infraestructuras y montar servicios de apoyo (alojamientos/ transporte estudiantes: no previsto ni incluido como parte de una estrategia interinstitucional coordinada formalmente)			
	Tendencia a. Construcción de puentes binacionales/ aglomeraciones interurbanas			
	Tendencia a: Construcción de represas hidroeléctricas binacionales			
	Tendencia a: intensificación flujos tránsito transfronterizo (movilidad espacial de factores, recursos y personas: circuitos de empleo transfronterizo)			
	Seguridad frontera (tecnologías de vigilancia, sistemas y redes de control binacional coord. Disponibilidad equipamientos y operativa interinstitucional)			

Tendencia a: configurar y poner en funcionamiento corredor turístico termal (uso intensivo recursos de subsuelo, aguas termales; acuífero guaraní, conservación)			
Tendencia a: localización creciente de emprendimientos productivos intensivos sobre franja fronteriza binacional (no se expresa de forma coordinada)			
Tendencia a: reformular funcionamiento pasos de frontera (expresiones de demandas de organizaciones de la sociedad civil, algunas propuestas relativas a: correr y/o trasladar puestos de control y crear área de inclusión fronteriza para la franja binacional uru- arg)			
Tendencia a: constituir mercados regionales descentralizados transfronterizos. Demanda de nuevas y más amplias infraestructuras, accesos, comunicaciones, servicios avanzados, espacios para operaciones) (LATU/ INTI/ INTA; básicamente para la franja fronteriza binacional uruguay – argentina)			
Parques ecológicos bi- trinacional, protección biodiversidad		-----	Idem.
Funcionamiento y mejoras en sistemas/ modos de transporte complementarios			
Protección fauna ictícola (Acuerdos/ protocolos, normas y seguimiento: CTM- Salto Grande/ CARU)			
Control, monitoreo, mantenimiento calidad aguas río Uruguay. Vertido de contaminantes (Ha generado plan de acciones coordinadas formalmente)			
Creación de Sistemas de áreas protegidas, reservas naturales.		-----	Idem.
Sistemas Free Shop/ Construcción espacios aprovechamientos suelo urbano	-----	-----	Básicamente se ha dado en la triple frontera replicándose la experiencia en localidades (iniciativas no coordinada)
Controles/ monitores pluviométricos; caudales de aguas SG, río Uruguay (CTM- SG/ CARU/ Contactos por lado uruguayo con comité de emergencia)			
Recuperar operación de aeropuerto local en B.U; Ampliar infraestructuras aeropuerto regional/ internacional (Paysandú-Colón)			
Explotación de recursos de subsuelo, aguas termales, aguas para riego (normas, regulaciones, fiscalizaciones provinciales, municipales franja argentina (no redundan en acciones coordinadas (Algo se ha realizado con respecto al proyecto conservación acuífero guaraní a nivel regional transfronterizo)			
Implementación Controles y regulaciones sobre tránsito de sustancias tóxicas, expendios	Medidas Nacionales y provinciales: parcialmente instrumentadas con sistemas de fiscalización (más avanzado por el lado de la franja fronteriza Argentina)	Idem.	Idem

2.6. Avances en Ordenamiento Territorial en frontera Uruguay-Argentina y Uruguay Brasil

Se constata un avance significativo en la construcción de planes de ordenamiento territorial pero aún no se registran lineamientos precisos en claves transfronterizas. La creación de planes de ordenamiento territorial en las provincias argentinas y la legislación relevada en la frontera de Brasil, se suma al avance en la construcción de los planes de ordenamiento territorial y líneas directrices en nuestros departamentos fronterizos. Sin embargo en ninguno de los casos relevados existe consideración o reglamentaciones específicas vinculados a la dinámica transfronteriza.

En el caso de la frontera Argentina y particularmente en el caso de las ciudades de Colón y Concordia cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial. Si bien Paysandú y Salto también cuentan con estas ordenanzas y habiendo relevado los diferentes intereses que existen en torno a problemáticas comunes en términos transfronterizos, del análisis de estos planes no surgen líneas específicas que prevean acciones en claves de frontera.

En el caso de los municipios fronterizos de Brasil la situación es dispar en cuanto al avance y consolidación de planes OT.

Así en **Quaraí** la Ley complementaria N° 2511 de 2007 dispone sobre el Plan Director de Desarrollo urbano y ambiental del municipio de Quaraí aunque no registra específicamente ordenanzas vinculadas a la escala transfronteriza.

El caso con mayor avance en este es el de la **Prefeitura de Livramento**. La ley complementaria 45 del año 2006 aprueba el "*Plano Diretor Participativo como Instrumento Básico de Planejamento do Municipio, cria o Conselho de Planejamento da Cidade e dá outras providencias*".

Bajo el Título II, denominado "Integración regional" establece la obligación del tratamiento regional, transfronterizo de los temas en común, así como la incorporación de esta zona al *Bioma Pampa*

“con sus características diferenciadas, las cuencas hidrográficas comunes, la estructura de ocupación del suelo y el modo de producción así como el origen de la formación de las poblaciones y la cultura local.”

A mismo tiempo reconoce la faja de frontera como escala pertinente y sujeto de normatividad. Está constituida por las áreas localizadas a lo largo de la línea de frontera en el área urbana, y que demandan un tratamiento urbanístico y paisajístico diferenciado por proyectos especiales en asociación con la Intendencia de Rivera y con aprobación del Consejo de Planeamiento de la Ciudad. Tal como lo registra en su artículo 9 “El Plan Director participativo asegurará el pleno desarrollo de la integración regional entre los municipios del “Pampa Gaucho, Fronteira Oeste e Campagna” así como con el Departamento de Rivera, República Oriental del Uruguay “e demais Departamentos limítrofes”.

En el caso de **Aceguá**, no se registra legislación sobre ordenamiento territorial.

La Prefeitura de **Jaguarão** si bien no registra una ordenanza específica de OT, si cuenta con el Código del Medio Ambiente del Municipio de Jaguarão que regula muchas de las acciones ambientales con impacto de OT y la ley 4680 que regula todo lo referido al uso del suelo en su territorio

Finalmente la **Prefeitura Municipal de Chuí** está actualmente en proceso de elaboración del Plan Director si bien ya cuenta con algunas normas sobre áreas de interés especial para el OT como las referidas a perímetro urbano, parcelamiento, uso y ocupación del suelo y obras.

Del análisis de estos desarrollos regulatorios es posible identificar una oportunidad y una serie de desafíos. Por una parte, si bien de lo trabajado anteriormente se desprende una baja intensidad de los temas de OT en los diferentes componentes de la red institucional transfronteriza, existe un desarrollo de legislación vinculada a OT que supone una oportunidad para aumentar los grados de coordinación. Sin embargo, salvo en el caso de Santana, en donde específicamente se incorporan acciones de corte transfronterizo en el ámbito de OT, las demás experiencias no registran líneas de trabajo específicas que aborden acciones de ordenamiento en términos fronterizos. Allí parece haber una oportunidad para iniciar un proceso de mayor articulación e impulsar la incorporación de planificaciones conjuntas.

2.7. La normativa de regulación de frontera

Existe una prolífica pero dispersa normatividad que emana de los diferentes ámbitos y espacios institucionalizados que regulan la frontera.

Los diferentes informes presentan una detallada lista de la normativa existente vinculada a frontera y evaluada según su impacto relativo a OT. Este ejercicio demuestra una relevante cantidad de reglamentaciones (con diferentes grados de niveles y de impactos) y normativa existente referente al tema pero que aún no ha sido sistematizada. En cuanto a su impacto sobre OT, el conocimiento de esta abundante normativa resulta en un insumo clave tanto para los espacios transfronterizos que hoy operan así como para los procesos de planificación que llevan adelante los gobiernos subnacionales del país. A continuación, el cuadro muestra por la normativa vigente, su temática y grado de incidencia en el OT.

Cuadro n° 11: **Normativa, temática y grado de impacto o incidencia en el OT**

Dimensión	Escala de impacto	Principal temática OT.
Normas Vigentes		
Ley General de Protección del Ambiente (UY)	Nacional/ Subnacional	Medio Ambiente Plantas celulosa, plantas industriales frontera
Ley de Ordenamiento Territorial (UY)	Nacional	Dimensiones relativas a la dotación, organización, distribución, acceso y usos de recursos físicos distinto tipo, territorio Nacional.
Gestión de Residuos Sólidos Industriales y Asimilados (UY)	Nacional	Medio Ambiente: control de potenciales efectos contaminantes
Creación y gestión sistema nacional de áreas naturales protegidas (UY)	Nacional	Medio Ambiente: Diversidad de recursos naturales
Propuesta Ley Residuos Sólidos (UY)	Nacional	Gestión y eliminación residuos sólidos
Estatuto del Río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente. Aguas, recursos del río y materiales naturales y costeros.
Convenio control movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos, y su eliminación	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente: gestión de residuos sólidos tóxicos.
Provincia de Corrientes		
Reglamentación de desagües de efluentes residuales	Nacional/bi-subnacional	Medio ambiente: depuración o neutralización.
Prohibición instalación usinas nucleares y accesorios	Nacional/bi-subnacional	Medio ambiente, evitación contaminación radio activa, efectos tóxicos.
Suministros plaguicida o agroquímico	Nacional/bi-subnacional	medio ambiente preservación salud humana
Residuos Peligrosos	Nacional/bi-subnacional	Gestión y eliminación, prevención
Aguas subterráneas Acuífero Guaraní	Subnacional	Preservación, calidad y gestión sustentable
Fiscalía Investigación Rural-Ambiental	Nacional/ Subnacional	Delitos rurales y ambientales
Programa de Emisiones y Cargas Contaminantes; Registro Internacional.	Nacional/ Subnacional	Medio ambiente: control emisiones y sobre productos químicos potencialmente tóxicos
Construcción de obras hidráulicas privadas, canales hidricos	Nacional/ Subnacional	Medio ambiente: control manejo de aguas públicas.
Regulación de actividad minera	Nacional/ Subnacional	Informes de impacto ambiental

Guía de Buenas Prácticas Agrícolas	Nacional/ Subnacional	Gestión ambiental tipos de cultivos
Régimen Preservación y Conservación de los Bosques Nativos	Nacional/ Subnacional	Recurso naturales costeros sobre la margen fronteriza provincial sobre río Uruguay
Provincia de Entre Ríos		
Ley de Cuencas. Conformación y funcionamiento de los Comité de Cuencas y Consorcios del Agua	Binacional/ Subnacional	Asegurar la integración regional , provincial; explotación racional obras hidráulicas; aprovechamiento sustentable aguas públicas
Ley de Aguas: regulación uso y aprovechamiento aguas subterráneas y superficiales	Binacional/ Subnacional	Medio ambiente, preservación de la calidad de las aguas.
Ley de Caza: protección, conservación propagación, repoblación explotación de especies de fauna silvestre.	Nacional/ Subnacional	Medio Ambiente, preservación de la diversidad de las especies de la fauna nativa.
Establecimientos industriales	Binacional/ Subnacional	Funcionamiento, ubicación, construcción, instalación y equipamiento: preservar el medio ambiente
Residuos sólidos urbanos	Binacional/ Subnacional	Gestión integral, desarrollo urbano sustentable
Ley de Plaguicidas	Binacional/ Subnacional	Control expendio, aplicación, transporte y almacenamiento insumos agropecuarios
Parques Industriales	Binacional/ Subnacional	Procesos de localización, obras de infraestructura en zonas costeras.
Ley de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente en el entorno del río Uruguay.
Código de Ordenamiento Territorial de Colón	Nacional/ Subnacional	Establecimiento de medidas que influyen sobre el entorno espacial de fronteras.
Directrices Departamentales sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Paysandú	Nacional/ Subnacional	Modelo territorial integrado en la región; inserción en espacios territoriales integración con departamentos limítrofes y en espacios transfronterizos binacionales
Código de Ordenamiento Urbano de Concordia	Nacional/ Subnacional	Estipulación de un conjunto de medidas que pueden afectar el entorno espacial de fronteras.
Directrices sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Salto	Nacional/ Subnacional	Regulaciones en usos, delimitaciones, emplazamientos, tipos constructivos y adecuaciones espaciales. Suponen cambios significativos en el entorno circundante.

Plan Director de la Intendencia de Salto	Nacional/ Subnacional	Serie de medidas prescriptivas que establecen formatos y tipos de inserciones de las actividades y funciones urbanas.
Suministro de gas natural	Nacional/ Subnacional	Construcción de plantas y redes de gasoductos transfronterizos
Sobre el Acuífero Guaraní	Trinacional	Medio ambiente: protección y regulación perforaciones y usos.
Instalación y reglamentación Comités de Integración	Binacional/ Subnacional	Impulso obras de infraestructuras fronterizas
Programa coordinado de inversiones	Trinacional	Ejecución obras infraestructura física. Establecimiento y plena operatividad de vinculaciones terrestres, fluviales, marítimas y aéreas
Convenio Puente Paysandú-Colón	Binacional/ Subnacional	Río Uruguay, áreas costeras cercanas
Convenio Puente Fray Bentos – Puerto Unzué.	Binacional/ Subnacional	Río Uruguay, áreas costeras cercanas
Represa de Salto Grande	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente: Recursos naturales biológicos, materiales
Monitoreo Calidad de las Aguas del Río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente: usos de playas y suministro de agua potable.
Construcción puente Monte Caseros- Bella Unión	Subnacional	Medio Ambiente: espacio natural y construido, tipos recursos locales
Obras de dragado del río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Hidrovia transporte fluvial.
Normas mínimas para la protección ambiental en el dragado del río Uruguay	Binacional/ Subnacional	medio ambiente entornos fronterizos, recursos naturales
Instalación de hidrómetros en el río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Medidas preventivas, adaptativas activas sobre volúmenes de agua y su gestión sobre áreas inundables/ Planes de Viviendas, de emergencia y relocalizaciones.
Normas para la pesca en el río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Conservación y regulación pesquera y población de especies.
Parque Bi-Nacional, Colón - Paysandú	Binacional/ Subnacional	Medio ambiente: conservación y mejora disponibilidad y usos recursos naturales
Acuerdo regional: Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay	Subnacional	Medio ambiente: gestión recursos naturales, actuaciones sobre alteraciones obras futuro
Construcción Puente Salto-Concordia	Binacional/ Subnacional	Medio ambiente: transporte, movilidad interurbana, alteraciones físicas espacio natural costero y río Uruguay.

Comité Hidrovía río Uruguay: promoción integración regional, salud y medio ambiente	Binacional/ Subnacional	Medio ambiente: calidad, preservación, construcción plantas tratamiento, vertidos de saneamiento en río.
Calidad de agua del embalse	Binacional/ Subnacional	Medio ambiente: control calidad y efectos de contaminación
Fauna Íctica	Binacional/ Subnacional	Población y diversidad de especies, sanitaria en embalse de la represa de Salto Grande
Vigilancia de la cuenca	Binacional/ Subnacional	Evaluación de contaminantes químicos y biológicos embalse de Salto Grande.
Monitoreo hidrológico de Salto Grande	Trinacional/ Subnacional	Gestión volúmenes aguas fluviales embalse: prevención daños, efectos inundaciones, etc.
Salto – Concordia		
Recuperación costa del río Uruguay	Binacional/ Subnacional	Medio Ambiente: acciones revertir daños erosión de costas sobre entornos urbanos.
Circulación y transporte de sustancias peligrosas	Binacional/ Subnacional	Evitar traslado de sustancias contaminantes a través de puente Salto Grande.
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)/ Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	Binacional/ Subnacional	Entorno de innovación, producción de conocimiento científico aplicado a procesos productivos.
Infraestructura fronteriza	Binacional/ Subnacional	Señalización y ampliación del área de estacionamiento camiones paso de frontera
Construcción del puente vecinal	Binacional/ Subnacional	Afectaciones área de entornos y río Uruguay
Paysandú - Colón		
Área de Control Integrado	Binacional/ Subnacional	Instalación de barreras automáticas; nuevas cabinas de Transito Vecinal Fronterizo; descongestionamiento transporte de cargas, mejora calidad control.
infraestructura de portuaria	Binacional/ Subnacional	Mejoramiento, ampliación capacidad operativa de puertos Pdú./ C. Uruguay
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)/ Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)	Binacional/ Subnacional	Entorno de innovación, producción de conocimiento científico aplicado a procesos productivos. Instalación balanza, seguridad perimetral y monitoreo integrado.
Transporte por agua	Binacional/ Subnacional	Circuito de traslados entre islas promoción turística y valorización de recursos naturales

Aeropuerto Internacional Binacional en Paysandú	Nacional/ subnacional	Obras de ampliación mejora en la calidad de dotaciones, operatividad regional.
Parque Binacional del río Uruguay/ Eco-turismo	Binacional/ Subnacional	Contribución a la mejora en calidad medio ambiental zona de islas y costas; promoción desarrollo sustentable transfronterizo
Instalación de una planta de Bioetanol ALUR (Paysandú)	Nacional/ subnacional	Área de localización, seguridad perimetral y gestión en entorno peri-urbano.
Monte Caseros –Bella Unión – Barra do Quaraí		
Parque Trinacional: Corredor biológico transfronterizo	Trinacional/ Subnacional	Mejora en la disposición de espacios y perímetro de influencia. Aprovechamiento, conservación y valorización de recursos naturales: fauna y flora nativa.
Construcción Punte Internacional Monte Caseros - Bella Unión	Trinacional/ Subnacional	Transformaciones del entorno, alteraciones del paisaje, obras físicas y sustentabilidad.
Corredor Turístico de la Triple Frontera	Trinacional/ Subnacional	Ampliación de dotaciones infraestructurales, obras de adecuación para aprovechamiento
Proyecto Puerto Seco de la Triple Frontera	Trinacional/ Subnacional	Área de localización, organización de servicios, soportes infraestructurales básicos
Código Municipal de Protección Medio Ambiental. Monte Caseros	Nacional/ subnacional	Regulaciones y normalización sobre utilización sustentable y aprovechamientos optimizados de recursos naturales locales
Plan Local. Directrices sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Bella Unión	Nacional/ subnacional	Integración Fronteriza. Nuevo rol de Bella Unión dentro de la Triple Frontera; Ingreso Zona Rincón de Franquía al Sistema de Áreas Naturales Protegidas
inclusión del Municipio de Barra do Quaraí en la Red de Municipios de Frontera con Países del Mercosur	Trinacional/ Subnacional	
Creación Fondo Municipal de Defensa del Medio Ambiente	Nacional/ subnacional	
Creación Conselho Municipal do Meio Ambiente	Nacional/ subnacional	
Creación Consejo Municipal de la Ciudad	Nacional/ subnacional	
Ley Orgánica del Municipio de Barra do Quaraí	Nacional/ subnacional	Proteger el medio ambiente y combatir la polución; Preservar las florestas, la fauna y la flora; Fomentar actividades económicas producción agropecuaria, estimular mejor aprovechamiento

		tierras y defensas contra agotamiento del suelo.
Constitución de la República Federativa do Brasil. 1988. Art. 20.	Nacional	Define dimensiones de faja de frontera y normativa para OT en ese territorio.
Ley 18.092 de 17 de enero de 2007 sobre titularidad del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias.	Nacional	Derechos de propiedad para nacionales uruguayos
Ley 18.903, de 4 de mayo de 2012	Binacional	Seguridad pública
Ley 18.811, de 23 de setiembre de 2011	Binacional	Transporte fluvial y lacustre. Hidrovía Uruguay-Brasil.
Ley 18228, de 22 de diciembre de 2007	Binacional	Acuerdo para la construcción de un segundo puente internacional sobre el Río Yaguarón
Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio entre República Oriental del Uruguay y República Federativa de Brasil. 1975.	Binacional	Marco general de la cooperación fronteriza.
Ajuste complementario al Convenio para la Fijación del Estatuto Jurídico de la Frontera entre Brasil y Uruguay. 1997.	Binacional	Actualiza la normativa general.
Notas reversales relativas a las obras de contención del tramo final y de la Barra del Arroyo Chuy. Rivera, 1975.	Binacional	Regulación cursos de agua
Tratado de Cooperación para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. 1977.	Binacional	Navegación, pesca, riego
Protocolo para el aprovechamiento de los recursos hídricos del tramo limítrofe del río Yaguarón anexo al Tratado de la Cuenca de la Laguna Merín (Protocolo del río Yaguarón). Suscrito en Brasilia 1977.	Binacional	Recursos hídricos Río Yaguarón.
Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim. 1991.	Binacional	Recursos hídricos. Agua potable. Regadío. Diques. Cuenca del río Cuareim.
Acuerdo complementario. Proyecto de producción conjunta de informaciones ambientales conservación biodiversidad cuenca hidrográfica Laguna Merín: consolidación red de instituciones socias y adecuación base de datos. 2006.	Binacional	Medio ambiente y biodiversidad. Cuenca de Laguna Merin.

Acuerdo complementario. Proyecto de impacto ambiental producido por sistemas agrícolas de tierras bajas caso cuenca Laguna Merín. 2006	Binacional	Agricultura, riego e impacto ambiental. Cuenca Laguna Merín.
Acta de la XVIII Reunión Bilateral Uruguay-Brasil de los organismos de aplicación del Acuerdo sobre Transporte Internacional terrestre, ATTT.	Binacional	Transporte terrestre
Protocolo adicional al Memo de entendimiento para el establecimiento de una comisión mixta permanente en materia energética y de minería entre el MIEM de ROU y M. de Minas de la RFB.(Suscrito el 26 de febrero de 2007, en Colonia, Uruguay)	Binacional	Energía y minería
117 Acta de la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. 29 agosto 2013. Temario: recursos hídricos, recursos pesqueros, hidrovía, transporte, puerto La Charqueada, dragados, saneamiento Aceguá-Aceguá.	Binacional	Recursos hídricos y pesqueros de laguna Merín. Hidrovía. Transporte. Puerto La Charqueada. Saneamiento.

CAPÍTULO TRES:

ANÁLISIS POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este capítulo se desarrollan los siguientes puntos:

a) Niveles de incidencia por actividad, analizando categorías de nivel de incidencia y áreas de actividad involucradas en cada nivel (según grado de incidencia en la localidad de mayor concentración de efectos). Incluye clasificación de todos los proyectos relevantes en los ámbitos institucionales considerados (IIRSA, Comités de integración, etc.) según como se manifieste el rubro.

b) Lugares de concentración de impactos, observando la intensidad de incidencia en las localidades de mayor concentración de transformaciones (según volúmenes de inversión de proyectos IIRSA que involucran a la localidad). Así mismo se analizan áreas de interés en función de otros vectores transformación. Incluye georreferenciación.

c) Variabilidad de incidencia según escenarios de desarrollo, analizando diferenciales de grado en los niveles de impacto y transformación por localidades, en función de escenarios distintos de desarrollo de la red de infraestructura logística (puertos, conexiones viales) en el país y en la región.

3.1) Principales temas de gestión

A continuación se señalan las áreas temáticas de mayor interés para el ordenamiento territorial entre aquellas en cuya gestión participa la red institucional internacional Uruguay-Argentina-Brasil.

Por orden de importancia se consideran los siguientes.

- Obras portuarias y navieras
- Conexión vial y ferroviaria
- Gestión de recursos hídricos
- Energía
- Biodiversidad y áreas protegidas

En complemento, se señalan luego otros temas en agenda para la red institucional y se señalan las áreas del país en que los proyectos involucrados tendrán una incidencia más concentrada.

3.1.1) Sector Logístico: Puertos, Conexiones Viales y Ferroviarias

Esta sección presenta la agenda de la red interinstitucional estudiada en cuanto a conexiones logísticas, involucrando puertos, conexiones viales y ferroviarias, y tratando de manera articulada el conjunto de estas propuestas para cada región.

Las regiones consideradas, como suma de las relevantes para cada componente sectorial son:

- Montevideo y área metropolitana
- Eje del río Uruguay
- Eje central
- Eje Merín-Yaguarón
- Eje sudeste

La opción por articular por región estos tres componentes sectoriales en un único capítulo (siguiendo el abordaje del informe específico sobre logística), es que las propuestas los tres temas se complementan y entrelazan para cada región, de forma que desaconseja una presentación sectorial por separado en función de una comprensión integral de la situación.

Para cada región se presentarán entonces la forma en que se articulan los proyectos logísticos, su interés potencial como factores de atención para el ordenamiento territorial, y el grado de factibilidad que presentan y que subraya o matiza su incidencia potencial.

A continuación se presentan las características generales de cada sector para luego desarrollar su tratamiento por región.

Sector portuario

El sector de obras portuarias, contiguas a puertos (accesos, zonas de depósito, etc.) y navieras (dragado), son con gran diferencia el sector de mayor interés a futuro entre los que gestiona la red institucional.

Este sector es el que plantea hacia el futuro la mayor cantidad de proyectos IIRSA (actualmente 32 en el territorio uruguayo, sin contar los ya concluidos) y el mayor volumen de inversión global estimada para la suma de esos proyectos (de unos 3.666 millones de dólares).

Por otra parte, la gran mayoría de estas inversiones tiene un patrón fuertemente concentrado. Es decir, concentran efectos sobre una localidad en particular.

A su vez, esa transformación, no es estática y resuelta en una única fase de cambio, sino que dispara procesos de transformación en cadena a largo plazo.

Un ejemplo contrario, de transformación en una fase única, a la que sigue un período estático, sin nuevos cambios agregados, es habitualmente el de las inversiones en el sector energético. En muchos de estos casos, tras un gran proceso de transformación (instalar una planta generadora, tender el cableado), la situación se mantiene estática y no se producen nuevos cambios de incidencia en el ordenamiento hasta, por ejemplo, proponerse ampliaciones en la estructura instalada.

En contraposición a esos casos, las inversiones en estructura portuaria, cuando se enmarcan en procesos de crecimiento efectivo en los sectores en que el puerto opera, generan un escenario de cambios dinámicos y continuos, que no se agota en la conclusión de las obras portuarias concretas. Durante los años y décadas siguientes el movimiento portuario puede tender a incrementarse, hasta el punto en que las actividades y estructuras asociadas (tránsito de camiones, necesidad de áreas de servicio, silos y otras estructuras de almacenaje) alteran de manera muy sustantiva el ordenamiento y la dinámica de la zona contigua, y especialmente de la localidad urbana en la que se implanten.

Además, a diferencia de los cambios concretos a efectuarse en la estructura portuaria, el incremento de actividades y sus efectos suelen acumularse en forma paulatina. De manera que la localidad ve progresivamente modificado su funcionamiento, pero ningún punto particular de esa

transformación paulatina acicatea el abordaje de procesos de reacción, con medidas de ordenamiento y desarrollo urbano que restauren una dinámica armoniosa entre puerto y ciudad.

Los puertos recogen y concentran los efectos de los cambios de intensidad de uso ocurridos en todo el territorio, tanto terrestre como marino, dirigiéndolos hacia un punto del territorio (el nodo de contacto entre los flujos productivos terrestres y marinos), que por este motivo se torna especialmente sensible a los efectos acumulados de esas transformaciones.

Todos estos factores hacen que el desarrollo portuario sea el tema que más merece la atención del ordenamiento territorial entre los que aborda la red institucional descrita en este trabajo.

Sector vial y ferroviario

En el marco de los proyectos formulados por la red internacional regional, el tema de las conexiones viales y ferroviarias presenta cinco tipos de aspectos a considerar.

a) Mejora en rutas

Estas no tienen una incidencia local concentrada y por tanto no generan de por sí transformaciones críticas para el ordenamiento territorial. A su vez, los proyectos IIRSA no dan cuenta del conjunto total de obras planteadas en este rubro.

Son sí un indicativo de los ejes por los que se espera tener que adaptarse a un flujo comercial en crecimiento. Especialmente porque los proyectos IIRSA relacionados a nuestro país es este aspecto se concentran en el fortalecimiento de grandes ejes que cruzan el país entre frontera y frontera, o entre la frontera y Montevideo. Por tanto, el grado en que estos ejes viales que se busca potenciar convergen sobre un mismo punto es un insumo más tener en cuenta en la atención a ciertas localidades.

De todos modos, como se verá, puede no haber correspondencia directa entre el despliegue relativo de obras proyectado y el volumen de incremento comercial relativo que puede estimarse actualmente.

b) Construcción y ampliación de puentes

Los proyectos de mayor incidencia están asociados a los mismos ejes viales a potenciar por IIRSA. Pero también existen propuestas de conexión por puentes no ligados a proyectos en grandes ejes viales, especialmente en casos donde lo que se busca potenciar es el flujo local.

3) Pasos de frontera

Involucran proyectos para agilizar y mejorar el control del flujo de personas y mercancías en puntos clave de conexión internacional, ya fuere en relación a puentes existentes o a pasos terrestres.

4) Puertos secos

Son áreas operativas de enlace entre los puertos y las redes viales de flujo de mercancías. Posponiendo el control aduanero, permiten la salida de contenedores de los puertos, para operar con ellos en el puerto seco. Esto descomprime parte de las actividades asociadas al puerto, permitiendo realizarlas en otros puntos, sitios en la propia ciudad portuaria o en localidades de conexión por las cuales transitará la mercadería. De ahí que la instalación de un puerto seco, o bien responde a complementar la actividad portuaria, ubicándose en las proximidades del puerto, o bien a atraer un mayor pasaje de cargas hacia la localidad donde se instala. Entre los proyectos manejados por IIRSA para el país están planteadas ambas modalidades.

5) Tendido y mejora de líneas férreas

A diferencia de las obras en ejes viales, estas tienen en el marco de IIRSA para nuestro país una cartera de dos tipos distintos de proyecto.

Uno es similar al de rutas y se aboca a potenciar los grandes ejes ferroviarios que comunican la frontera y Montevideo. El segundo tipo hace a tramos ferroviarios de conexión entre los puertos y su área de influencia inmediata.

Montevideo **Sector portuario**

Un rasgo sostenido a través del conjunto de proyectos manejados por la red institucional internacional es que la zona de mayor concentración de sus efectos es la ciudad de Montevideo y su área metropolitana (por encima de cualquier punto de la frontera). Esto resulta en que la capital

es el centro neurálgico del país, y además, en lo que hace al tema de este trabajo, es un paso de frontera en sí mismo, en tanto punto de acceso y egreso del país para personas y mercaderías.

Los cambios en proceso y en proyecto en Montevideo en materia portuaria incluyen la construcción de:

- El muelle C (ya en fase de conclusión) y un eventual muelle D, privado, destinado a productos derivados de la forestación.
- Dos terminales, para descarga de graneles y para embarque de granos y chips de madera.
- Dragado a 14 metros.
- Construcción de un puerto en puntas de Sayago (predio del proyecto de puerto maderero de Cerro Free Port desde fines de los 90 a mediados de la década de 2000), accesos y planta regasificadora.

A su vez, aunque con muy baja probabilidad de concreción a 2030 según el informe de logística, se proyecta:

- Una segunda terminal de contenedores a construirse dentro de la bahía, frente al puerto actual.
- La utilización para fines portuarios de predios de AFE contiguos a la Estación Central (playa de maniobras).
- Realojo de la flota pesquera industrial en un puerto a construirse en Capurro.
- Realojo de la Armada fuera del puerto de Montevideo, en la zona de punta Lobos, al oeste de la bahía.
- Posible traslado de la terminal de pasajeros de Buquebus, que estaría contigua a Capurro.
- Habilitación y construcción de un puerto seco, en las proximidades del puerto.
- Desarrollo de un polo logístico contiguo al puerto de Puntas de Sayago.

La red institucional internacional participaría en el financiamiento de la mayoría de estos proyectos, y participó ya en rellenos efectuados con destino a cargas.

Como puede verse las grandes líneas de esta evolución son:

- Tender a retirar del puerto el conjunto de las actividades no ligadas a cargas (flota pesquera, armada, transporte de pasajeros), radicándolos en nuevos puertos en la bahía y al oeste de la misma, y ampliando la disponibilidad de muelles, depósitos y áreas de operación con destino a cargas.
- Generar nuevos espacios operativos para cargas mediante rellenos en la bahía y mediante la utilización de predios contiguos a la bahía en el área urbana.
- Generar nuevas estructuras y actividades portuarias al oeste de la bahía.

Con estas transformaciones el puerto de Montevideo estaría preparado para incrementar su movimiento de cargas, y el crecimiento más sustantivo se generaría por la mayor afluencia de madera (es actualmente el principal puerto del país en la materia), la eventual derivación a Montevideo de la celulosa producida por una tercera planta en Cerro Largo, y por una posible mayor captación de flujos de granos que no alcancen a salir por Nueva Palmira.

Actualmente Montevideo es un destino alternativo para los granos, especialmente cuando en los momentos de zafra de exportaciones de soja la capacidad de Nueva Palmira queda colmada. El puerto de Montevideo ya ha incorporado nuevos silos para consolidar e incrementar ese flujo, y esto podría adquirir mayor dimensión si se registrara el proyectado calado del puerto a 14 metros, aunque esta obra solo se concretaría a largo plazo y no formaría parte del escenario para la presente década.

El puerto de Montevideo ha sido rebasado recientemente por el de Nueva Palmira en tonelaje anual, y en las próximas décadas se mantendría detrás de Nueva Palmira como el segundo nodo logístico con mayor incremento de cargas (un incremento esperado de de 6 millones de ton., en 2015-30, frente a 9 de Nueva Palmira y menos de un millón en cualquiera de los demás puntos del país, según el informe de logística).

El resultado global de estas transformaciones sería la especialización del área actual del puerto de Montevideo como puerto de cargas, incrementando además su movimiento y la superficie involucrada; y el despliegue de nuevas estructuras portuarias a lo largo de la bahía y fuera de ella, en la zona oeste, para nuevos usos y para realojar los rubros desplazados.

Hay dos aspectos fundamentales a destacar en este proceso en términos de ordenamiento territorial (y espacial marino).

Por una parte, las expansiones proyectadas por el puerto han estado desde décadas anteriores en competencia por el espacio con otros usos urbanos en agenda para las zonas contiguas. Particularmente con los proyectos de revitalización urbana de los que la Torre de las Telecomunicaciones fue la pieza emblemática, y que tenían los predios liberados por la desactivación del ferrocarril como principal espacio en disputa.

Por tanto, la expansión proyectada por el puerto ha estado vinculada a procesos de competencia por el espacio urbano que se verán intensificados por la dinámica planificada para el futuro.

A su vez esa dinámica y esa competencia por el espacio habrán de expandirse a las áreas que resta ocupar en la margen de la bahía, y que también son objetivo de proyectos por diversos sectores de actividad.

El ordenamiento de la expansión portuaria en la bahía y la resolución de sus aspectos de competencia de con otros usos son entonces un aspecto clave a dirimir.

Y un segundo aspecto es la adecuada gobernanza de la reformulación del uso de la costa oeste y la bahía de Montevideo. Si bien parte de los movimientos descritos dislocarían actividades y presiones desde la bahía hacia el oeste, se genera en el oeste una nueva área de concentración de presiones, precisamente cuando otros rubros estaban haciendo idéntico desplazamiento.

Así, la construcción del puerto y planta regasificadora de puntas de Sayago se proyecta al mismo tiempo y en similar área en la que se radica el emisor de saneamiento, construido allí para quitar presión de contaminantes a la bahía. Y algo más al oeste, se han formulado proyectos privados para la generación de marinas.

Actualmente el sistema institucional nacional no está manejando información suficiente (a juicio en algunos casos de las propias instituciones implicadas) sobre las interacciones que deberían tenerse en cuenta entre el conjunto de nuevas actividades que estarían disponiéndose próximas entre sí en un mismo tramo de costa.

La gestión integrada de estas interacciones (y los procesos de adaptación y amortiguación a los que obliga cada proyecto en forma individual) son entonces otra clave fundamental para el ordenamiento territorial en este tema.

Sector vial y ferroviario

Montevideo es también el nodo logístico sobre el que confluye mayor cantidad de proyectos IIRSA en materia de mejoras a tramos viales y ferroviarios.

Ya fue concluido un proyecto de mejoras en los enlaces viales de Montevideo con Nueva Palmira hacia el oeste y con Río Branco hacia el este, y otro para el tramo Montevideo-Rivera. A estos se sumarían obras proyectadas en la conexión vial Montevideo-Fray Bentos.

A su vez, tanto Rivera como Río Branco mantienen en proyecto una segunda modalidad de enlace a Montevideo, mediante mejoras a la conexión ferroviaria. Según el informe de logística, es de alta probabilidad la concreción del proyecto de mejoras en la línea a Rivera, y de muy baja probabilidad a 2030 el de la línea a Río Branco.

Como puede verse, IIRSA ha participado o proyecta participar en la concreción de conexiones viales entre Montevideo y todos los restantes regiones de concentración de transformaciones (eje río Uruguay, eje central, eje Merín-Yaguarón), exceptuando solo al eje sudeste (el de menor transformación potencial de no mediar la construcción del puerto de aguas profundas), donde solo intervendría con mejoras en el paso de frontera y no en la propia conexión vial.

A este conjunto de conexiones y a las obras portuarias se le suma el proyecto de un centro logístico en régimen de puerto seco, próximo al puerto de Montevideo, que contribuya a desconcentrar el manejo de cargas.

Eje río Uruguay

Sector portuario

Nueva Palmira como punto clave

El eje del río Uruguay tiene a Nueva Palmira como punto clave de transformaciones y de requerimientos de ordenamiento territorial.

En esta región las inversiones en infraestructura de IIRSA han involucrado e involucrarán todo el río Uruguay, el río Negro, y se extienden en la zona del Plata inferior, con obras en los puertos de Colonia del Sacramento y Juan Lacaze (a los que se agrega el de ENCE en punta Pereira).

De todo este complejo, Nueva Palmira es el nodo de transformación clave por razones ancladas en procesos previos y en tendencias a futuro:

- Es el punto de convergencia de gran parte de la producción nacional para exportación (granos, pasta de celulosa), por ser el único puerto uruguayo del área con tráfico de buques de gran porte. Por otra parte, es un nodo importante en la salida e ingreso de productos desde y hacia Paraguay y Bolivia. Por tanto, si bien en el marco del desarrollo nacional de infraestructuras, Nueva Palmira es el centro clave del eje del río Uruguay, este eje no es sino una parte de un movimiento que confluye hacia ese puerto desde el eje del Paraná.

- Dicho movimiento no solo ha registrado un crecimiento acelerado desde la pasada década, sino que a futuro continuaría un ritmo de transformaciones acelerado, en tanto el incremento en los flujos de transporte de granos se señala como el principal cambio en volúmenes de flujo de productos agropecuario-forestales en las próximas décadas. A esto debe sumarse la potencialidad de Nueva Palmira como punto de salida del hierro de Mato Grosso, lo cual podría llevar su operativa en el rubro a una escala mucho mayor a la actual.

Del proceso previo de crecimiento, el resultado a comienzos de la presente década fue un fuerte malestar de la comunidad local debido a:

- Daños e inseguridad vial debido a un tránsito intenso y desordenado de camiones dentro de la ciudad.

- Manejo de granos inadecuado, que produce frecuentes episodios, ocasionalmente intensos, de contaminación del aire con material particulado.

- Doble presión inmobiliaria sobre la planta urbana. El puerto requiere expandirse hacia el interior y reclama para ello el uso de lo que actualmente es zona residencial. A su vez, el despliegue de silos asociados al movimiento portuario, que en pocos años rodeó la ciudad cercandole su linde actual, impide el crecimiento de la planta urbana en gran parte de su perímetro.

Este complejo logístico, y especialmente los dos primeros factores, terminaron disparando presiones que movilizaron a la comunidad local en demanda de medidas de ordenamiento.

Resultado de ese proceso fueron:

- Medidas de racionalización del flujo y operativa de camiones, mediante obras de acceso, de estacionamiento, y de reubicación de servicios (como el desplazamiento de las estaciones de servicio desde el interior de la ciudad a la ruta).
- Incorporación de elementos técnicos en la logística de granos para reducir la emisión de material particulado por algunas empresas.
- Disposiciones de ordenamiento que trazan el límite de expansión portuaria y disponen el realojo del barrio contiguo al puerto como resultado de esa reorganización urbana.

Todos estos ejes de acción han dejado a su vez problemas pendientes, a distinto nivel.

- Respecto a la respuesta dada al tránsito de camiones (que implicó la construcción de una playa de estacionamiento con servicios para los camiones en espera cuya construcción y uso fue costeadada por el ANP en un predio de la intendencia) el principal asunto pendiente es quien debe correr con los gastos de mantenimiento de esa infraestructura de servicios.

La ANP analizó y descartó la posibilidad de cobrar una tasa a las empresas de transporte por su uso (debido a que estas no tenían disposición a pagar) pero actualmente continúa corriendo con este gasto y busca derivarlo a rentas generales. El problema de fondo es entonces dirimir, en casos como este, si corresponde involucrar a las empresas en el financiamiento de los elementos necesarios para ordenar su actividad y evitar sus efectos negativos sobre el contexto urbano.

- Las mejoras en la logística de granos para reducir la contaminación del aire han sido tomadas por algunas empresas, mientras otras se suman a la actividad sin aplicar los mismos elementos. Por lo que una regulación uniforme en este aspecto continúa pendiente, y junto con eso las garantías para minimizar el flujo de material particulado sobre la ciudad, especialmente en la zona contigua al puerto.

- La medida de realojo del barrio que sería afectado por la expansión portuaria según el actual plan, es resistida y no tiene por el momento visos de resolución. El cerco progresivo de la ciudad por silos continúa en marcha y se estima reduzca aún más los posibles vectores de expansión urbana en los próximos años.

A esa nómina, que es la de problemas de ordenamiento y de gestión no resueltos, generados por transformaciones ya ocurridas, debe agregarse las que podrían generar cambios cualitativos en el movimiento portuario a futuro, y de cuya posibilidad ya hubo ejemplos ciertos en el pasado cercano.

La mayor de ellas es la posibilidad de que Nueva Palmira se transforme en una terminal de traspaso de gran magnitud del hierro brasileño, recogiendo el flujo fluvial para su reembarque en buques de alta mar.

Nueva Palmira ya recibió proyectos de esa naturaleza y escala en los últimos años, y si bien han sido temporalmente detenidos por el descenso en la demanda y el precio del mineral, obligarían a puerto y ciudad a replantearse su proyección y modo de funcionamiento.

En resumen, Nueva Palmira no ha terminado de resolver las dificultades y dilemas planteados al ordenamiento por un crecimiento rápido y desorganizado en el pasado reciente, ni cuenta con planes definidos para adaptarse a cambios aún mayores que podrían producirse a futuro.

Por todo esto Nueva Palmira es luego de Montevideo y su área de influencia el gran centro de atención para el ordenamiento territorial a futuro, en lo que hace a procesos gestionados en parte por la red institucional estudiada.

Y dada su situación marginal respecto a la escena de políticas en comparación con la capital, es probablemente el punto que más atención requiera en cuanto a la brecha entre magnitud de cambios por una parte, y magnitud y celeridad de medidas de adaptación por la otra.

Este riesgo de brechas entre impacto y respuesta es tanto más factible cuanto que Nueva Palmira se ha convertido en una localidad plenamente dependiente de la dinámica portuaria, y por tanto lenta ella misma en reaccionar reclamando los cambios necesarios para ordenar el crecimiento. En escenarios donde el conflicto de uso es interproductivo, las reacciones (traducidas luego en políticas) suelen resultar inmediatas. En cambio los conflictos productivo-residenciales en localidades que dependen casi totalmente del rubro productivo que genera los impactos, son de manifestación mucho más lenta, y esa debilidad y lentitud de reacción en la comunidad local incide entonces en mayores dilaciones para la aplicación de políticas de regulación y ajuste.

Proyectos en el río Uruguay

IIRSA ha participado en el financiamiento tanto de obras relacionadas al crecimiento portuario como a su adaptación a la dinámica urbana. Esto incluyó obras de ampliación del puerto, obras viales de acceso que evitaran el tránsito de camiones dentro de la ciudad, y mantiene en proyecto a futuro la construcción de nuevas terminales para granos y minerales.

El escenario de Nueva Palmira orienta en cuanto a qué tipo de transformaciones monitorear en otros puertos uruguayos, y en particular los que comparten el eje del río Uruguay. No obstante, en los demás focos de transformación los procesos de cambio serían de magnitud menor, y la perspectiva de concreción del total de las obras es bajo. Especialmente si se concretara el dragado a mayor calado del puerto de Montevideo, que haría menos necesario el desarrollo de nodos portuarios complementarios en el río Uruguay. Sin embargo, los cambios de dinámica generados en la zona inferior del río podrían ser relevantes, en tanto Fray Bentos continúe desarrollando actividades de complemento al movimiento de cargas de Nueva Palmira.

En lo que hace a las transformaciones en las que participaría la red institucional estudiada, estas podrían incluir los siguientes proyectos de IIRSA (a los que se agrega la agenda trasnacional local según se especifica en cada caso):

- El dragado y balizamiento del río Uruguay hasta Salto (en proceso), y del río Negro (incluyendo las obras necesarias para sortear las represas, comunicando el litoral con el centro del país), así como la profundización de los accesos a todos los puertos de la zona acorde al dragado del canal.

El dragado habilitaría a los buques marítimos Panamax a alcanzar con mayor potencial de carga Fray Bentos e incluso Concepción del Uruguay (a la que se dotaría de un calado operativo de 23 pies).

Las transformaciones en el puerto de Fray Bentos, que en época reciente ha operado fundamentalmente como un puerto de barcas, podrían ser significativas. Especialmente considerando la saturación de las posibilidades de embarque actuales de Nueva Palmira durante la época de zafra. Situación que puede mantenerse a largo plazo si el volumen de cargas continúa creciendo a la par de la estructura del puerto.

Al norte de Concepción del Uruguay el impacto potencial de este proceso de transformación sería de escala más modesta, ya que consistiría en un incremento del tránsito de buques fluviales y no marítimos (el calado operativo del siguiente puerto: Paysandú, sería de 17 pies).

- La construcción de nuevos silos asociados al puerto de Fray Bentos, que anticipa un perfil evolutivo que asimilaría a este puerto con algunos rasgos del de Nueva Palmira.

- La planificación de la operativa del puerto de Paysandú como base complementaria respecto a los restantes puertos y la instalación de nueva infraestructura que haga posible un mayor movimiento de cargas. Tras estas acciones, ya realizadas, se pasó a proyectar el crecimiento del puerto en superficie.

Por su parte el Comité de Integración Colón-Paysandú se ha articulado a este tema suscribiendo declaraciones para promover el crecimiento de la capacidad de carga y la coordinación normativa de ambos puertos (2010).

También se suscribió el mismo año una declaración de intención de incorporar al tránsito Paysandú-Colón el transporte por agua desde las islas. No obstante, el desarrollo efectivo de planes de obra portuarios del IIRSA en Salto no se hace eco de esta faceta turística, como se verá en el punto inmediato que sí aparece contemplada en el de las obras en Salto.

A su vez, y fuera de la agenda de proyectos del Comité de Integración, desde Colón se señalan aspectos de manejo del río, vinculados a la navegación, que sería de utilidad manejar de manera integrada entre las dos orillas: en particular el refulado de arena, que se realiza en Paysandú utilizando un buque del que Colón no dispone y utilizando la arena con fines comerciales. En Colón se plantea entonces gestionar de modo integrado, binacional, tanto los recursos disponibles para el manejo del recurso como la finalidad dada a la arena que se moviliza en el refulado.

- En el puerto de Salto, se han realizado obras de índole similar, para el aumento del flujo de cargas, acompañadas de otras relativas al flujo de pasajeros. Estas últimas implican proyectar la actividad del puerto a futuro en una dimensión distinta y que requiere acciones incrementales a mediano plazo, continuando la dotación de servicios y atractivos que estimulen el tránsito de pasajeros desde Concordia.

Este tipo de desarrollo también podría ser de interés en el puerto de Paysandú, dado el potencial de captación de turismo en asociación a Colón (consolidada ya como núcleo turístico y que ha logrado escaso eco en Paysandú para acoplarse a esta línea de desarrollo).

La población local mantiene en Salto expectativas respecto a reactivar el movimiento portuario, por lo que en este punto convergen la agenda internacional de generación de infraestructura y la agenda local.

- A esto podrían sumarse obras que hagan efectivo el tránsito naviero mediante esclusas pasando la represa de Salto Grande.

Todos los proyectos en materia portuaria en el río Uruguay se complementan a su vez con proyectos ferroviarios que contribuirían a alimentar esos puertos con la producción del hinterland.

A su vez, ampliando el rango de escala a nivel transnacional, este desarrollo es parte de proyectos de crecimiento en la logística portuaria que involucran ambos márgenes del río. En la margen argentina, los principales proyectos de inversión manejados por la red institucional internacional se sitúan en Concordia, donde se proyecta el crecimiento de la infraestructura portuaria y del volumen de cargas, asociado a su vez a la construcción de un aeropuerto de cargas que complementa el nodo logístico, junto a inversiones en conexiones viales y ferroviarias.

Al norte de la barrera que hasta hoy constituye la represa de Salto Grande, la misma red institucional tiene también proyectos de inversión para el crecimiento del flujo de cargas. Allí el principal foco lo constituye el puerto de Alvear, en Corrientes, vecino a la riograndense Itaquí. Sin embargo, el puente Paso de los Libres-Uruguaiana constituye una barrera a la conexión de esta área con el sur, aún en la hipótesis de una futura navegabilidad al norte de la represa de Salto Grande.

Proyectos vinculados en el Plata inferior

- Cabe consignar además un área contigua al eje río Uruguay en la que desde el ámbito local se busca lograr apuestas fuertes a la dinámica portuaria, aunque en clave turística y sin relación a proyectos IIRSA: el Comité de Integración Carmelo-Tigre presenta una agenda netamente centrada en estos temas. El conjunto incluye propuestas de cooperación de prefecturas, capacitación naval binacional, dragar el río San Juan y el canal Isla Sola en el Uruguay, agilizar el paso fronterizo, desarrollar proyectos de turismo náutico y astilleros.

- En un rol de enlace entre el foco de desarrollo del área metropolitana de Montevideo y el del eje río Uruguay está el puerto de Juan Lacaze, en el que sí se prevén inversiones en infraestructura de IIRSA (ampliando depósitos, fundamentalmente para hidrocarburos).

Esto consolidaría el rol industrial del puerto local, distanciándolo del perfil de puerto turístico de yates al que intentó proyectárselo mediante un plan de obras en los años '90 que involucró al conjunto de los puntos de atraque colonienses desde Colonia del Sacramento a Cufre. La presencia de la planta papelera de Ipusa hizo imposible desarrollar el puerto con finalidad turística (rol en el que sí se desarrollaron otros puertos como el de Riachuelo próximo a Colonia del Sacramento, y el de bocas del Rosario). En suma, tras un despliegue de inversiones estandarizadas en turismo de yates, sobre todos los puntos de costa, sin atender al grado en que el perfil local de adecuaba o no al proyecto, la dinámica posterior decantó en cada caso los lugares con el perfil adecuado para ese y los que presentan un perfil distinto, y las inversiones proyectadas por IIRSA en Juan Lacaze confirman este nodo en una trayectoria de puerto industrial, distinta a la serie de puntos de atraque para navegación turística y deportiva que presenta el departamento.

- Finalmente, el proyecto decisivo en esta zona, aunque extensamente demorado hasta el momento dada la falta de acuerdo con Argentina es el de profundizar el canal Martín García, ligado al crecimiento a la capacidad de flujo de cargas entre Nueva Palmira, Montevideo y el Atlántico.

Sector vial y ferroviario

Conexión vial

En materia de conexiones viales IIRSA ha financiado las obras de mejora en las rutas de conexión Nueva Palmira-Colonia del Sacramento-Montevideo.

A su vez, maneja proyectos para participar en inversiones en la conexión vial Montevideo-Fray Bentos, y la de Paysandú-Río Branco.

El conjunto de intervenciones viales contribuiría entonces a fortalecer los nexos del sur del eje del río Uruguay con Montevideo, y los del norte del litoral con la frontera Uruguay-Brasil.

Conexión ferroviaria

Por su parte, toda la cuenca litoral tiene proyectos IIRSA en materia de conexión ferroviaria, para potenciar la llegada a cada puerto de la producción generada en su área de influencia inmediata.

Tales proyectos están planteados para los tramos Salto-Piedra Sola (cuya área de influencia incluye el sur de Salto y norte de Paysandú), Fray Bentos-Algorta (que complementa la anterior, con áreas de influencia en Río Negro y sur de Paysandú), y Nueva Palmira-Mercedes (con influencia sobre Soriano). Este último es de muy baja probabilidad de concreción a 2030 según el informe de logística.

Pasos de frontera, puentes y puertos secos

En este campo los proyectos de IIRSA se concentran en el área norte del litoral, con mejoras al paso de frontera Paysandú-Colón (que enlaza con las obras proyectadas en la conexión vial Paysandú-Río Branco), un puente Salto-Concordia (cuyo impulso es de larga data), y otro en Bella Unión-Monte Caseros (iniciativa más reciente y son mayor dinamismo en la agenda).

De todos los aspectos señalados en materia de conexión vial y ferroviaria, es en este tema particular donde los actores locales de la red institucional estudiada se han mostrado más activos.

En Paysandú-Colón, buscando acuerdos entre intendencia y municipalidad para agilizar el tránsito fronterizo, descongestionarlo, y mejorar los controles.

Y en el caso del Comité de Integración Bella Unión-Monte Caseros, funcionando en acuerdos tripartitos que incluyen al municipio brasileño de Quaraí, el impulso al proyecto de puente Bella Unión-Monte Caseros y al de un eventual puerto seco en Bella Unión.

Paradójicamente, esta área de coincidencia entre los temas manejados por IIRSA y los de alto perfil en las demandas de las comunidades locales, no constituiría un campo de especial sensibilidad para el ordenamiento territorial a nivel macro.

De concretarse, estos proyectos supondrían adaptaciones menores en términos de ordenamiento local, pero no se espera que deriven en una transformación sustantiva de la dinámica productiva y logística en la zona.

De los tres puntos mencionados, Paysandú es el único donde los ajustes proyectados en el paso de frontera, guardan relación potencial con obras de enlace a gran escala: las que implican potenciar

la conexión vial frontera-frontera entre Paysandú y Río Branco. Y aún así el incremento esperado en el flujo de mercaderías y personas por esta vía no es de gran magnitud.

En los otros puntos, esa proyección a mayor escala es aún menos nítida. La propuesta para un puente Salto-Concordia hacen a la dinámica de integración local, y no se relacionan a grandes proyectos de conexión vial que atraviesen el territorio nacional.

Y las formuladas para Bella Unión, si bien tienen una clara intención de influir sobre la logística regional de mercaderías, es poco probable que consigan una incidencia importante. La construcción del puente y la habilitación de un puerto seco deberían colaborar a atraer parte del flujo comercial que cruza la frontera argentino-brasileña en Paso de los Libres-Uruguaiana. Pero su incidencia en este aspecto sería muy modesta.

De hecho la propia configuración de los proyectos de conexión vial de IIRSA colabora a consolidar la configuración actual. En Argentina, ninguno de los proyectos de inversión en conexión vial liga el país con la frontera uruguaya. Y tampoco desde Brasil se dirigen hacia la zona del litoral uruguayo. En cambio tanto Brasil como Argentina mantienen una fuerte apuesta en IIRSA a continuar potenciando el comercio en el eje vial Uruguaiana-Paso de los Libres. Brasil, con proyectos sobre el tramo Porto Alegre-Uruguaiana; y Argentina, en el ramal que contacta Paso de los Libres con Paraná.

A su vez, incluso la proyección de obras en materia de puentes transnacionales Argentina -Brasil apunta a potenciar otros nodos alternativos, con la unión de Alvear e Itaquí, al norte de Paso de los Libres-Uruguaiana.

Los proyectos de captación de flujo comercial de la tríada Bella Unión-Monte Caseros-Quaraí, se enmarcan entonces en un escenario de competencia con un nodo hegemónico y de más sólida proyección, e incluso con otros nodos alternativos que buscan involucrarse desde el norte en la competencia con ese mismo nodo hegemónico.

No obstante, aún si transformar la dinámica de los grandes flujos regionales de mercadería, estas iniciativas sobre puentes y gestión de los pasos de frontera tienen un alto perfil en la agenda para la población local, y son significativas para la dinámica social y económica a escala de microrregión. En particular para la integración de las tres localidades como un escenario integrado de servicios y de tránsito de mercaderías, en el que cada una pueda explotar de mejor manera las posibilidades que presentan sus vecinas.

Para Salto y Concordia es importante el desarrollo de un puente de carácter interurbano, sin las restricciones que hoy tiene el contacto a través de la represa. Esta unión facilitaría el flujo de mercadería y de personas entre las dos ciudades, respaldando una integración económica que las dos ciudades buscan a una escala mayor de la que el marco normativo nacional ha facilitado.

La pieza clave en esa búsqueda, más que el propio puente, es la de una política más flexible al tránsito de vecinos entre las dos ciudades. De ahí la propuesta de tarjeta vecinal presentada por ambos gobiernos locales. La iniciativa se frustró debido a lineamientos generales de la Dirección Nacional de Aduanas.

Sin esta flexibilización, los propios actores locales señalan que un nuevo puente no cambiaría en nada la situación actual.

De iniciativa más reciente y mayor dinamismo en agenda es la propuesta de puente entre Bella Unión y Monte Caseros. Este puente habilitaría un más fácil flujo de personas y mercancías. Por una parte, de trabajadores, que se da fundamentalmente hacia Monte Caseros. También de turistas, en tanto Monte Caseros apunta a convertirse en centro turístico termal y Bella Unión a ofrecer infraestructura asociada a ese flujo (con free shops como elemento principal). Y también de mercadería, ya que potenciaría el contacto de Monte Caseros, vía Bella Unión, con Uruguaiana; y en el caso de producción del noroeste uruguayo consolidaría la posición de Bella Unión como paso de frontera frente a la de Artigas.

Finalmente, si la iniciativa de puente no se concretara, Bella Unión y Monte Caseros apuntan a revitalizar el contacto mediante barcazas como forma de nexos alternativa.

Eje laguna Merín

Sector portuario

Las obras proyectadas en el eje de la laguna Merín con parte de los planes para desarrollar la hidrovía Merín-laguna de los Patos, fortaleciendo la conexión del este uruguayo con el nodo logístico y portuario Pelotas-Río Grande.

Por tanto, y más allá de los proyectos estrictamente acotados a la laguna Merín, incide sobre esta zona un foco externo incluido también en la agenda IIRSA: la ampliación y profundización del puerto

de Rio Grande (de 14 a 18 metros de calado en el canal externo). Este proyecto es parte de una política global de fortalecimiento del puerto al que se vinculan otros proyectos, como las mejoras viales en el eje Rio Grande-Pelotas, donde esta última opera como centro logístico asociado.

De hecho la dinámica de esta zona está cambiando la configuración productiva y hasta demográfica del sur del estado de Rio Grande en dos sentidos. Por una parte, constituye un polo de fuerte dinamismo en una zona históricamente marginal y de escaso desarrollo en el contexto del estado. A su vez, el núcleo Rio Grande-Pelotas se configura como además como un polo atractor de población. Por lo que la región meridional del estado, ya de por sí con baja densidad de población, está tendiendo a perderla en el general de sus municipios, para concentrarla en el núcleo Rio Grande-Pelotas.

En cuanto a los proyectos propios de la laguna Merín, si bien el conjunto de obras planteadas en esta área es nutrido, conjuga distintos sectores, y sería de atención para los planes locales involucrados, no transformaría la región al grado en que lo harían los proyectos mencionados en el área metropolitana y el tramo inferior del río Uruguay. Esto porque los volúmenes de producción a movilizar serían menores, sus proyecciones de crecimiento son también menos dinámicas, y el propio calado de los puertos proyectados sería modesto.

A su vez, su factibilidad a corto y mediano plazo es también menor, e incluso depende de que no se concrete la construcción de un puerto de aguas profundas en Rocha (también de posicionamiento aún precario en la agenda actual). En gran medida depende también de que se mantenga el calado actual del puerto de Montevideo, cuando es de gran probabilidad que a futuro ese calado crezca y haga menos necesario disponer de puntos de salida alternativos para la producción del este del país.

La infraestructura portuaria a desarrollar tendría como principal función, en el escenario actual, facilitar la salida de producción uruguaya (especialmente arroz, aunque también minerales de la región caliza, clínquer y cemento) hacia el puerto de Rio Grande, y el ingreso de yerba y fertilizante desde Brasil.

Dado que se espera un crecimiento acelerado de la forestación en el noreste del país, también podría contarse con la posibilidad de que parte de la producción de madera busque salida por la serie de puertos proyectados en laguna Merín (aunque la mayoría de esta producción se supone

que sería absorbida por una eventual tercera planta de celulosa en la región). Un ejemplo ya constatado de este tipo de derivaciones es el caso del área sudeste, donde tras una década de desarrollo acelerado de la forestación en la franja fronteriza Maldonado-Rocha, se situó con fuerza en la agenda la necesidad de que parte de la producción forestal de la zona saliera por el puerto de La Paloma.

A su vez, cabe monitorear a futuro el grado de flujos transfronterizos que podría generar por esta zona la propia planta de celulosa proyectada.

Las obras en proyecto (privadas) son un puerto en la boca del Tacuarí, con 4 metros de calado (inferior al de puertos fluviales para buques pequeños, como el de Paysandú, que se ampliaría a 5 metros de calado), con el correspondiente dragado del Tacuarí; y el desarrollo del puerto de La Charqueada (2 metros de calado), junto al dragado del río Cebollatí.

Acompañando este desarrollo IIRSA tiene en proyecto el dragado y balizamiento de la hidrovía a través de las lagunas.

Este desarrollo portuario funcionaría entrelazado al incremento del flujo terrestre esperado en el nodo Río Branco-Jaguarao, con el segundo puente a construirse y el fortalecimiento (parte en proyecto, parte ya procesado) de las conexiones viales desde Río Branco hacia el interior del país y la frontera con Argentina. Otro proyecto IIRSA, la vía férrea Río Branco-La Charqueada, sería otro enlace clave en la dinámica que haría de los puertos proyectados en laguna Merín y el desarrollo vial de Río Branco como nodo regional de comunicaciones, una única zona de transformaciones, estrechamente integrada.

Además del propio Cosiplan-IIRSA, los proyectos de la hidrovía de laguna Merín tienen como ámbito directo de gestión la Comisión Técnico Mixta Brasileño-Uruguay para el Desarrollo de la Laguna Merín, que ha estado considerándolos a continuidad desde 2011, cuando la ley 18.811 impulsó la iniciativa.

Si bien este desarrollo portuario no tendría un impacto de primera magnitud sobre áreas urbanas, cabe hacer un apunte sobre su interacción con el medio natural. Desde etapas tempranas de la planificación de áreas naturales protegidas en el Uruguay, el bosque litoral de la laguna, y particularmente su concentración en la boca de los ríos afluentes hicieron que fueran considerados

en reiteradas consultorías como áreas a atender para su ingreso al sistema. Hasta el momento no se ha concretado ningún área con este motivo.

Con estos antecedentes, los planes de incrementar la dotación de estructuras y el flujo comercial en el tramo inferior y desembocadura del Tacuarí y Cebollatí, ameritan considerar también qué medidas cabe tomar para minimizar el efecto de esa dinámica sobre el entorno de bosque natural, e incluso en qué medida ese mismo desarrollo puede servir de plataforma para proyectos de uso turístico que complementen la activación del tránsito fluvio-lacustre con una puesta en valor del entorno. En otras palabras, intensificar la accesibilidad a áreas con valor natural puede derivar en su deterioro o en potenciar su explotación y puesta en valor, según se tomen o no medidas para ello.

La Comisión Técnico Mixta Brasileño-Uruguaya para el Desarrollo de la Laguna Merín podría ser un ámbito de interés para enlazar el diálogo de aspectos portuarios y comerciales con estudios y propuestas para el manejo de los recursos naturales del área. Aunque su desarrollo en esa función ha sido hasta el momento menos intenso que el desempeñado por ámbitos similares en la frontera uruguayo-argentina, como la Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande, o la CARU.

Sector vial y ferroviario

Como se señaló, la zona norte de la laguna Merín y el Yaguarón forman un área de cambios muy diversos. La variedad de tipos de infraestructura que se proyecta desarrollar y el modo en que se concentran en una región acotada, sitúa el caso entre los de mayor complejidad en el país.

A los ya presentados en materia portuaria, se suman proyectos en materia de puentes, rutas y líneas férreas, tanto de larga distancia como locales.

Conexión ferroviaria

Como fue mencionado, se proyecta la conexión por vía férrea del puerto a desarrollar en La Charqueada con el ramal de Río Branco.

A su vez se aplicarían mejoras que potencien el uso a la vía férrea Río Branco-Montevideo.

Las dos iniciativas son consideradas de muy baja probabilidad de concreción a 2030 por el informe de logística.

Conexión vial

Para el mismo tramo de conexión Río Branco-Montevideo ya concluyeron obras de IIRSA en mejoras a la ruta.

Y se proyectan inversiones para potenciar un segundo eje, conectando Río Branco con Paysandú, facilitando los flujos de frontera a frontera.

Puentes

Asociado a todos estos movimientos está el proyecto de segundo puente que uniría Río Branco a Jaguarao.

Este amplio conjunto de intervenciones tendría una incidencia de magnitud distinta según sea más variado o acotado el tipo de proyectos que se concreten.

El tipo de cambios de más factible concreción a corto plazo es el segundo puente sobre el río Yaguarón en Río Branco y las intervenciones correlativas para potenciar los ejes viales asociados.

Esta transformación no implicaría de por sí una modificación de gran escala en el movimiento de cargas en términos comparativos nacionales, aunque su seguimiento sea de interés para el ordenamiento de Río Branco como punto logístico de ingreso/egreso.

Cabe destacar además que este crecimiento sería modesto en tanto Brasil no implemente con mayor prioridad y fuerza una política para desplazar las cargas del eje Chuy hacia el de Río Branco (para disminuir la vulnerabilidad del área de humedales de Taim). Si esa línea estratégica de Brasil alcanzara mayor proyección efectiva, el crecimiento del flujo en Río Branco, en lugar de ser proporcional al crecimiento global del comercio transnacional, pasaría a incrementarse a una tasa sustantivamente más alta.

Pero las variaciones de mayor magnitud en la zona dependen de la concreción del complejo portuario de laguna Merín, cuya concreción no se considera probable sino a largo plazo.

Por tanto, a corto y mediano plazo las transformaciones en términos de despliegue de estructuras y variación de carga asociada serían menores.

En cambio, de concretarse el complejo portuario de Merín, el incremento del movimiento de cargas hacia y desde la frontera tendría un aumento importante.

Situando su volumen en el contexto nacional, no se trataría de un incremento absoluto de volúmenes del más alto rango (que en el país solo ocurriría en Nueva Palmira y Montevideo, que son ya los puntos destacados de tráfico), pero sí sería el mayor incremento a producirse en cualquier punto de salida/entrada del país, luego de los dos citados.

La siguiente tabla sitúa ese crecimiento en el contexto nacional en base a las cifras presentadas en el informe logístico.

Cuadro n° 12: **Estimación del crecimiento en el movimiento de cargas***

	Movimiento de cargas en cientos de miles de toneladas		
	Actual	Crecimiento esperado a 2030	Total a 2030
Nueva Palmira	82	94	176
Montevideo	97	62	159
Hidrovia Merín	0	15	15
Fray Bentos	7	7	14
Salto	5	3	8
Chuy	5	3	8
Río Branco	4	3	7
Rivera	3	2	5
Paysandú	2	2	4
P. Pereira	32	0	32
M Bopicuá	17	0	17
UPM	13	0	13

Elaboración propia.

- Destacado en negrita el crecimiento eventual del flujo comercial transfronterizo por laguna Merín. Este de por sí sería el mayor cambio en volúmenes de flujo exceptuados los de Nueva Palmira y Montevideo. En términos de región, debe añadirse el incremento en Río Branco, que a su vez puede ser mayor en tanto la política brasileña derive hacia allí parte del flujo por Chuy.

En síntesis, no parece tratarse de una transformación inminente, pero en tanto se produzca requerirá especial atención, ya que generaría una transformación significativa del rumbo y trayecto de los

flujos comerciales. Las presiones no alcanzarían el nivel de las pautadas en Nueva Palmira y Montevideo, pero estarían concentrándose en un área actualmente mucho menos intervenida y con un acervo significativo en áreas naturales de interés para la conservación. Por tanto al momento en que se produjeran, estos cambios merecerían especial atención.

Eje central

El eje central corresponde al vector de contacto Montevideo-Rivera, y por tanto tiene a esta última como nodo fronterizo de transformaciones.

Ha tenido inversiones de IIRSA ya concluidas, que mejoraron la conexión vial Montevideo-Rivera, y el enlace por vía férrea desde Brasil, desde Cacequí, hasta Livramento y Rivera.

Tal como en el eje Río Branco-Montevideo, las mejoras en la conexión de ruta Rivera-Montevideo tienen proyectado replicarse en la conexión por vía férrea. De este modo, el enlace de Montevideo hacia esos dos puntos del arco de frontera norte con Brasil han sido los dos vectores terrestres que más se apuntó a desarrollar en Uruguay desde la plataforma IIRSA.

A esto se agrega un proyecto de puerto seco, tal como el que también se señaló que se alienta desde Bella Unión. El de Rivera tiene sin embargo mayor desarrollo institucional como proyecto, en tanto es ya uno de los proyectos integrados (en fases preliminares) a la agenda del IIRSA. Instancia a la que el eventual puerto seco de Bella Unión aún no ha llegado.

De todos modos, acorde a lo que puede verse en las secciones anteriores, los grandes nodos de flujo del país con el exterior se agrupan en el sector sudoeste, desde Montevideo hasta la zona de Fray Bentos (con su puerto, puente y diversos puntos de embarque de empresas de celulosa). Allí se ubican los puntos de mayor flujo, los que más dinámica han tenido, y los que incrementarán en mayor medida su flujo de mercancías en el futuro. En comparación a esto, el resto de la frontera, desde Paysandú a Chuy tiene una participación de baja intensidad.

Rivera no escapa a esa regla. Como se ve en cuadro n° 10, es un punto relevante pero modesto por su comercio exterior. El octavo del país, luego de Montevideo, Nueva Palmira, Fray Bentos (y puntos de embarque asociados), Punta Pereyra, Salto, Chuy y Río Branco. A futuro, las proyecciones sobre su crecimiento en comercio exterior no lo despegan del promedio nacional.

Por tanto no asistiría en el futuro a procesos de transformación acelerada, como los que han tenido y tendrán sus máximos en Montevideo, Nueva Palmira, y (a una escala distinta) Fray Bentos, sino a transformaciones de ritmo promedio, a monitorear en el nivel estrictamente local.

A su vez, los procesos de cambio en esta zona tienen escaso potencial para envolver de manera compleja una región fronteriza amplia. Ya que al tratarse de un límite exclusivamente terrestre, y con escaso vínculo a otros puntos de frontera, las transformaciones planteadas en clave fronteriza atañen exclusivamente a Rivera; sin articularse en redes de gran escala geográfica como las presentadas para el eje laguna Merín-Yaguarón y, a escala aún mayor, para el eje del río Uruguay.

Más allá de la frontera, se constata la misma situación planteada para Bella Unión, en tanto los proyectos de Brasil en el marco de IIRSA apuntan a potenciar el eje Porto Alegre-Paso de los Libres y no el contacto hacia la frontera uruguaya. Para el caso de Rivera podría ser un factor diferencial la relativa cercanía de un centro logístico importante como Santa María, cruce del vector Porto Alegre-Paso de los Libres con el vector norte-sur riograndense, que concluye en Livramento. Sin embargo, los proyectos de Brasil en el marco de IIRSA apuntan a fortalecer el tramo de enlace vial que une Santa María con el eje Porto Alegre-Paso de los Libres, hasta Rosário do Sul. Es decir, se prioriza la conexión desde el eje principal hacia el norte, de manera que Santa María potencie su enlace a este. En cambio, no hay intervenciones de IIRSA al sur del eje principal, en el tramo Rosário do Sul-Livramento.

Sudeste

El rol futuro de la zona sudeste como área de interacción con el exterior se mantiene en incertidumbre en función de la concreción o no de un puerto de aguas profundas en la zona.

De no concretarse el puerto, la zona presentará una dinámica simple: flujo comercial por Chuy como único nodo de contacto hacia el exterior, y un crecimiento de comercio exterior a ritmos promedio.

Chuy es junto a Salto el de más movimiento entre los puntos de frontera de volumen menor, una vez exceptuados los cuatro grandes puntos de concentración que constituyen Montevideo, Nueva Palmira, Fray Bentos y su área de influencia, y Punta Pereyra.

Su dinámica en relación a la red institucional estudiada es muy simple y acotada. El único proyecto IIRSA de realización cierta es el de mejoras que agilicen el flujo por el paso de frontera de Chuy.

Como se planteó respecto a Rivera, este nodo guarda muy escaso nexo con otros puntos de frontera, e incluso las propias modificaciones a efectuar en la dotación de infraestructuras con apoyo en IIRSA son muy limitadas. Es el único nodo de flujo significativo en el no habría inversiones de IIRSA sobre el propio vector de flujos, sino que se radicarían exclusivamente en el punto de frontera y con una intervención menor.

A esto se agrega que las proyecciones de crecimiento del comercio por este nodo serían de ritmo promedio en tanto Brasil no consiga una implementación firme y efectiva de su sostenido proyecto estratégico de derivar al vector de Río Branco el movimiento de cargas realizado actualmente por Chuy, y que en Brasil pasa dentro de la Estación Ecológica de Taim (un área protegida de humedales con acceso restringido). Si esta se concretase la dinámica de crecimiento sería aún menor

Finalmente, este escenario cambiaría de manera radical si se construyera el proyectado puerto de aguas profundas en la costa de Rocha.

Este nuevo nodo captaría la producción del hinterland, y la cuenca uruguaya de la laguna Merín tendría este puerto como punto de salida inmediato, por lo que no se desarrollaría la estructura portuaria de la hidrovía de Merín ya descrita. A su vez el puerto de Montevideo perdería parte de sus cargas y crecería a ritmos más lentos.

Finalmente, todas las obras de adaptación que se han repasado para otras regiones, donde la dotación de estructuras debió adaptarse al crecimiento del flujo portuario, deberán ser realizadas en esta zona desde fojas cero.

No obstante, no se considera que este escenario de transformación radical de la zona y de su articulación al resto del territorio sea el más probable.

3.2. Energía

Uruguay cuenta con tres proyectos IIRSA en ejecución en materia de energía: la interconexión eléctrica con Brasil, la planta regasificadora de gas licuado en Puntas de Sayago y la central eléctrica de ciclo combinado de Punta del Tigre II.

Existen otros cuatro proyectos en etapas preliminares: la interconexión eléctrica Melo-Salto que

complementa la realizada con Brasil, el tendido de gasoducto entre Paysandú y Colonia, la modernización de la central eléctrica de Salto Grande y la construcción de dos pequeñas represas hidroeléctricas en el Yaguarón.

A esto se agrega la eventual conexión uruguaya al proyecto regional del gasoducto UruPaBol. La conexión se realizaría en Paysandú.

Los únicos proyectos de realización próxima en esta materia son los ya iniciados, en tanto el resto presenta escasas posibilidades de concreción a mediano plazo y no se han considerado para los escenarios posibles a 2030.

La interconexión eléctrica con Brasil procura hacer disponibles al país excedentes de energía brasileños, conectar a Argentina con ellos, y abastecer a Brasil en momentos de generación hidroeléctrica máxima en Uruguay.

El tendido conecta desde Brasil la usina Presidente Médici, que es parte del complejo termoeléctrico de Candiota, donde se genera energía en base a carbón. Candiota I se inauguró en 1961 y la fase A de Candiota II en 1974. En el contexto de la inauguración de la fase B de Candiota II en 1986, el complejo generó uno de los puntos álgidos en el desarrollo de la agenda ambiental transfronteriza, con denuncias de episodios de lluvia ácida en el noreste del país, que motivaron la instalación de un centro de monitoreo de calidad del aire en territorio uruguayo para controlar sus posibles efectos. Durante la década pasada el tema salió de agenda, y cuando el inicio de las obras de Botnia obligó al país a apresurar la dotación de recursos para el control ambiental de la planta, la estación destinada a monitorear Candiota desde territorio uruguayo fue trasladada al oeste, para participar en el control de Botnia.

El tendido eléctrico va de Candiota a Melo, donde se construyó la estación convertidora. Desde allí continúa hasta San Carlos.

La planta regasificadora de Puntas de Sayago fue concebida inicialmente como un proyecto binacional uruguayo-argentino. Frente a la indefinición de Argentina sobre sus posibilidades de inversión en él, pasó a ser encarado como un proyecto exclusivamente uruguayo, a cargo de ANCAP y UTE.

Su objetivo es lograr un satisfacer de manera estable la creciente demanda nacional. Esta necesidad surge tanto del crecimiento de esa demanda como del re- perfilamiento de la matriz energética nacional, que ha venido creciendo significativamente en su componente eólico, que sin embargo no

garantiza un aporte energético estable, haciendo necesario disponer de fuentes alternativas para coyunturas de baja generación. A su vez, la planta podría abastecer también a Argentina en períodos de sobre generación en Uruguay.

La construcción de la planta ha motivado conflictos de uso relevantes en el plano local, que ya tenían antecedentes en el proyecto de puerto maderero privado planteado en la misma ubicación y cuyo intento de concreción se desarrollara durante comienzos de la pasada década. A diferencia de dicha coyuntura, el Estado generó una comisión de seguimiento con integración de los actores locales para monitorear la evolución de las obras. No así la revisión del proyecto, lo cual ilustra sobre el alcance de los proyectos de gobernanza en Uruguay, donde se cuenta muy raros antecedentes de ámbitos que frente a proyectos de transformación local significativa estén abiertos a discutir la iniciativa desde su diseño y no a partir de su implementación.

La segunda planta de Punta del Tigre se añade a la central inaugurada en 2006. La primera logró impulso definitivo como respuesta a la crisis energética relacionada a la sequía de 2005, que determinó la urgencia de lograr fuentes de energía estables, que complementarían el componente hidroeléctrico.

Si bien la primera planta opera en base a gas-oil, estuvo planteado desde el inicio avanzar a una segunda planta, que pudiera operar con gas-oil o gas natural. Dicha segunda planta estaría por tanto comunicada a la planta regasificadora de Puntas de Sayago como uno de sus focos de abastecimiento.

La construcción de la planta original y el tendido eléctrico motivaron uno de los procesos de ordenamiento territorial emblemáticos de los últimos años ya que supusieron negociaciones complejas integrando múltiples actores del gobierno nacional, departamental y de la comunidad local (desde propietarios agropecuarios a los que afectaría el tendido de líneas hasta el asentamiento irregular de pescadores artesanales anejo a la planta).

El proceso fue a la vez inclusivo (al incorporar actores locales) y de alto nivel (en tanto la representación institucional en el ámbito de gobernanza fue asumida por decisores directos). A su vez este constituye uno de los escasos ejemplos en Uruguay de abordar un proyecto a gran escala de regularización de un asentamiento de pesca artesanal de magnitud.

En su etapa más reciente, y resuelta la parte más compleja y urgente de las negociaciones (el tendido eléctrico y las necesarias compensaciones a los propietarios), la gestión global del proyecto derivó del formato de red original (donde los temas eran discutidos en forma abierta frente al conjunto de los actores) a una etapa de negociaciones bilaterales sin convocatorias abiertas y globales, en tanto

se asume que esta última fase es más administrativa que política. No obstante, el cambio de modalidad ha despertado incomodidad en la población local, lo cual ejemplifica que así como un ámbito de gobernanza basa su funcionamiento en la generación de confianza (y contribuye a producirla), pasar de un formato de negociación más abierto a una modalidad más acotada genera efectos similares en sentido inverso.

3.3. MANEJO DE RECURSOS NATURALES

En esta sección se agrupan los temas relacionados a la gestión de recursos comunes: recursos hídricos (acceso al agua y su calidad), pesca, y ambientes naturales y biodiversidad. Se tratará en relación a este grupo el área de trabajo en turismo, cuando se vincula a los temas anteriores.

El rasgo que identifica este conjunto de temas es que el desarrollo de su gestión, tiende a hacer foco en responder a consecuencias problemáticas del crecimiento en los rubros de actividad principales, así como a generar formas de explotación alternativas, ligadas a la conservación de los recursos comunes.

Por tanto, es un área de gestión enfocada a trabajar sobre los efectos que recibe el territorio como consecuencia del desarrollo.

Como se planteó en secciones anteriores IIRSA es un espacio abocado a producir intervenciones territoriales en materia de conectividad, pero cuenta con escasas herramientas para actuar sobre los efectos que esa dinámica genera. Entre los casos en los que IIRSA efectivamente ha intervenido en este sentido está la adecuación de vías de accesos a los puertos, que mitigue las alteraciones sufridas por la planta urbana al crecer el movimiento portuario (caso de Nueva Palmira). Otro tipo de intervención ligado a este campo de temas, pero abocada al desarrollo de nuevos rubros productivos es la construcción de infraestructura que facilite el crecimiento del turismo (caso de las intervenciones y proyectos en el puerto de Salto).

No obstante, y a diferencia de los temas de estructura logística y energética tratados hasta ahora, el área de manejo de recursos naturales no tiene en IIRSA el ámbito principal de acción por parte de la red internacional estudiada.

Por el contrario, estos temas han sido trabajados por dicha red en espacios de nivel subregional (comisiones binacionales para el río Uruguay, Cuareim y laguna Merín) y locales (Comités de integración, comisiones de frontera). Dependen entonces de oportunidades de financiamiento

menos claras si se requiere apelar a fuentes que trascienden dichos ámbitos. En ocasiones la referencia buscada ha sido la del FOCEM, ámbito perteneciente a la misma red institucional estudiada y con un campo de acción más amplio que IIRSA.

Por la propia naturaleza del campo de acción, estos temas han sido trabajados por la red en los ejes del río Uruguay y de laguna Merín. En cambio han estado prácticamente ausentes en la frontera norte y sudeste, y tampoco se los considerará para el área de Montevideo, donde la red institucional internacional estudiada no opera más allá de los proyectos de IIRSA.

A su vez, de los dos ejes en los que actúa, ha desplegado un muy amplio espectro de tareas en el río Uruguay y su cuenca, siendo en cambio muy menor la presencia de estos temas en la agenda institucional del eje laguna Merín.

Eje río Uruguay

La presencia en agenda de estos temas en la red regional para asuntos de frontera ha sido relevante desde los años '90.

En esa década la CARU comenzó a impulsar acuerdos marco para una futura política ambiental común en el río Uruguay. Esto se daba aún en un contexto de territorio integrado, nucleando al conjunto de las localidades a ambos márgenes del río, desde Nueva Palmira a Bella Unión. Y de hecho, podría agregarse, en una etapa en que Fray Bentos y Gualeguaychú estaban todavía asociadas mediante sus autoridades locales en una postura contraria la radicación de plantas de celulosa. También mantuvo su actividad en normativa para la pesca.

En la misma década, fue muy activa la Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim. En principio con una agenda dirigida a los problemas de inundación y contaminación, y a la gestión de embalses. Es de notar que ya en esta época se manejaba desde Brasil el proyecto de crear un área protegida (Parque Internacional do Pampa Latinoamericano, en el proyecto brasileño), abarcando la cuenca y teniendo como objetivo central el manejo del caudal y su calidad de agua.

Al cierre de la década la Comisión tuvo un drástico giro hacia los problemas de pérdida caudal generados por la sequía de 1999-2000, y agravados por la intensa captación de agua para riego que había generado en la cuenca la expansión del arroz. En este contexto, una de sus principales

acciones fue el impulso a obras para evitar que, bajo condiciones de extremada pérdida de caudal, el Cuareim tuviera episodios de reflujo que afectaran la calidad del agua captada para abastecer la red de agua potable. Pasada esta coyuntura crítica la Comisión perdió presencia en la agenda binacional.

Durante el gobierno de Batlle y hasta 2004, continuó en progreso la actividad de la CARU, que había abordado los contactos preliminares hacia un futuro plan ambiental del río durante la década anterior, y dio marco en esta etapa a los acuerdos previos para el monitoreo de futuras plantas de celulosa.

Durante el gobierno de Vázquez y desatada ya la crisis de relacionamiento bilateral, (primero local y finalmente nacional) por el inicio de obras de la planta de Botnia, la CARU vivió un prolongado receso respecto a la línea de trabajo en monitoreo industrial hacia la que se había perfilado en los años previos. Durante este impase se volcó en cambio con más énfasis al monitoreo de pesquerías artesanales, la diagnosis del recurso, y la planificación de la actividad pesquera.

En el período de gobierno de Mujica, logrados los acuerdos necesarios con Argentina, la CARU pasa a desplegar su agenda en monitoreo de la calidad de agua del río, trabajando sobre el conjunto de los factores implicados. A su vez, mantuvo su actividad en análisis de los recursos pesqueros del río, y extendió sus actividades al monitoreo del nivel del río con aplicación a la prevención de inundaciones.

La Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim retoma sus actividades con una agenda centrada en la contaminación y el manejo de embalses, similar a la que había desarrollado en los años '90 antes de la sequía de 1999-2000.

También ha estado activa, con creciente actividad y amplio espectro de temas, la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande.

A continuación se desarrolla el estado actual de la agenda en estos tres ámbitos, y sus lazos a los Comités de frontera y los actores locales. La presentación se plantea desde los casos de mayor desarrollo y articulación regional-local de esta agenda, hacia las de presencias más incipientes y menor convergencia entre los distintos niveles institucionales.

Salto-Concordia y la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande

La Comisión Técnico Mixta de Salto Grande ha desplegado tareas en un espectro amplio de temas dentro de esta agenda, y lo ha hecho además con fuertes lazos al Comité de Integración Concordia-Salto y a los actores locales de ambas localidades.

Esto ha dado a dichos actores la posibilidad de contar con un ámbito institucional de enlace hacia los gobiernos nacionales y la red regional. Producto de ellos hay un alto grado de convergencia entre las agendas de discusión de la Comisión y de los actores locales y una presencia variada en temas de gestión.

Por cierto un punto fundamental que facilita la amplitud de temas de intervención de la Comisión es que sobre buena parte de ellos incide la propia represa, al embalsar el río, poner un obstáculo a las especies que lo utilizan como corredor biológico, o generar cambios en su nivel de profundidad.

a) Erosión

Un tema central de convergencia ha sido la preocupación en ambas ciudades por la erosión generada en las márgenes por los continuos ascensos y descensos del nivel del río debido a la represa, aguas abajo de esta. Ambos gobiernos locales, a través del Comité de Integración, asociados a la Comisión Técnico-Mixta, han trabajado en un proyecto sobre el tema, que se considera presentar al FOCEM.

Cabe mencionar que este tipo de agenda es especialmente oportuna para casos en los que se prevén ampliaciones de la estructura portuaria. En Nueva Palmira hay actualmente percepción local de procesos erosivos (en Punta Gorda, zona aguas abajo del puerto, que Nueva Palmira siempre ha aspirado a desarrollar en clave turística) que para la comunidad local y la propia intendencia podrían estar teniendo origen en la reciente ampliación del muelle.

Nueva Palmira no cuenta con un ámbito binacional en el cual proyectar esta inquietud, pero proyectos como el formulado por Concordia-Salto, muestran ser oportunos a una escala mayor de la planteada, pudiendo pensarse en la misma clave el conjunto del eje del río Uruguay, sus focos erosivos, y los recaudos que estos podrían ameritar en el despliegue de estructura portuaria a desarrollarse.

b) Recursos hídricos

Un segundo aspecto de convergencia es la preocupación por los vertidos contaminantes sobre el río, a los que debe agregarse, en lo que hace al propio embalse, una atención particular a los procesos de eutrofización por descarga de nutrientes.

La agenda de la Comisión ha incluido investigaciones en los siguientes asuntos:

- Fuentes agrícolas de contaminación por uso de agroquímicos en la cuenca (sectores arroceros, cítrica y hortícola).
- Situación de contaminantes químicos y biológicos en el embalse y la cuenca inmediata, y grado de afectación sobre la biota.
- Calidad de agua, uso balneario y floraciones de cianobacterias.
- Potencialidad del riego forestal con efluentes cloacales, como alternativa de disminución del vertido cloacal sobre el embalse (programa desarrollado para Colonia Ayuí, Entre Ríos).
- Técnicas de remoción de los contaminantes acuáticos en procesos de potabilización.

Esta serie de actividades muestra un involucramiento global sobre el manejo de los recursos hídricos, desde sus fuentes de vertido hasta su situación y medidas de mitigación. Esta ha sido una característica de los ámbitos de gestión común con Argentina, y en cambio de menor presencia y desarrollo en los ámbitos compartidos con Brasil. A su vez, la concentración geográfica de la actividad de la Comisión Binacional, facilita un abordaje amplio y en profundidad sobre toda su área.

También en este aspecto la agenda mantiene convergencias con las preocupaciones señaladas por los actores locales, que en Salto han estado atentas a la contaminación por efluentes cloacales, industriales (en especial los del frigorífico La Caballada) y por agroquímicos (en cuyo crecimiento los actores locales apuntan al desarrollo del arroz en las últimas décadas como causa principal).

Se destaca además que esta preocupación no está acotada a actores de perfil en temas específicamente ambientales. Por el contrario, tanto la erosión como los contaminantes y su expresión en floraciones algales son parte de la agenda de actores de perfil corporativo y de fuerte presencia en la construcción de agenda local, como el Centro de Comercial.

c) Pesca

La Comisión ha trabajado sobre la dinámica reproductiva de las especies migratorias presentes en el área, sobre su parasitosis, y sobre la expansión de especies invasoras como el mejillón dorado.

Este campo de temas no está presente en las preocupaciones fundamentales de los actores locales al nivel de los asuntos técnicos mencionados. En cambio ha motivado sus reclamos la descoordinación entre autoridades uruguayas y argentina en el manejo del recurso. En particular en situaciones de veda, decretada e implementada en Uruguay, durante las que mantienen actividad los pescadores argentinos sobre las mismas aguas.

d) Prevención de inundaciones

Más recientemente la Comisión ha participado en el despliegue de una red de hidrómetros para generar alertas tempranas respecto al nivel del río.

CARU y el litoral

El rol de la CARU en la gestión del río ha sido complejo y multifacético. Como se señaló, en los '90 comenzaba a delinear un rol global en materia de planificación ambiental, que aún no desarrollaba especificidades fuertes en temas o territorios. A su vez, en ese período el conjunto del río Uruguay presentaba una situación política homogénea.

A comienzos de los 2000 apuntaba a enfocarse con creciente atención en los proyectos de industria de celulosa, y a su vez apareció articulada a propuestas de creación de un área protegida en las islas de la zona Colón-Paysandú, que ha sido un proyecto de larga data en la agenda de la localidad argentina.

Durante los últimos dos períodos de gobierno su rol se hizo de alta sensibilidad política y al mismo tiempo se diversificó.

En temas como el análisis y manejo de recursos pesqueros, y en el de prevención de eventos de inundación, su agenda hace al río en su conjunto.

Por otra parte, en temas como el monitoreo de calidad de aguas, el trabajo, aún siendo también general, se plantea con un foco especial en la zona involucrada por el conflicto binacional de Botnia, dando seguimiento a los efluentes de la planta desde el lado uruguayo y a la desembocadura del río Gualeguaychú desde el argentino.

En este sentido puede decirse que el escenario políticamente homogéneo que se mencionaba para los años '90 en el río Uruguay, se fraccionó y reconfiguró durante en el siglo XXI.

Ante todo, el par Gualeguaychú-Fray Bentos, foco del conflicto, quedó fuera del esquema institucional de ámbitos locales binacionales. En los '90 ambas ciudades formaban parte del conjunto involucrado en las disposiciones preliminares para un plan ambiental del río Uruguay. Pero en los últimos años, al emerger la actual configuración de Comités de frontera que abarca desde Bella Unión-Monte Caseros hasta Carmelo-Tigre, más allá de la desembocadura del Uruguay, el par Fray Bentos-Gualeguaychú se mantuvo fuera de esa construcción. Y al mismo tiempo, la zona se convirtió en centro de las negociaciones de alto nivel entre los dos gobiernos, área central para trabajo de la CARU en su faceta de mayor perfil político y público.

En síntesis, desde el punto de vista de la articulación entre niveles nacional y local en la gestión compartida del río, puede decirse que la zona Fray Bentos-Gualeguaychú se desligó del esquema local, y pasó a estar manejada directamente desde el gobierno central, con una fuerte impronta bilateral. La bilateralidad en el plano local aún no ha sido reconstruida.

Más allá de este foco crítico, quedan por desarrollarse las articulaciones del nivel nacional expresado por CARU con las agendas locales y su expresión binacional en los Comités de integración.

El punto en el que existe mayor potencial es probablemente en el de una posible área protegida a generar en las islas y costa fluvial de la zona Colón-Paysandú, ya que la propia CARU ha tenido en agenda ese planteo de Colón en etapas anteriores, y desde esa localidad se ha vuelto a plantear en los nuevos Comités de integración.¹⁵ En este caso el Comité de integración ha heredado una línea de acción cuyo ámbito original de gestión fue la CARU.

A nivel local se plantean también desde Colón sugerencias para coordinar el manejo de áridos del lecho del río que habitualmente deben removerse en tareas de refulado, y que también cabría tratar en el marco de CARU.

¹⁵Colón ha buscado de manera sostenida desarrollar el acceso a las islas y su uso turístico, interés que no ha tenido eco similar en Paysandú. Es posible que incida para ello una diferencia de posición geográfica relativa, además del perfil de desarrollo de cada localidad. Colón se encuentra directamente frente a la isla Queguay Grande (uruguaya), que es la única isla de gran porte en el río Uruguay aguas arriba del denso archipiélago fluvial desarrollado entre Concepción del Uruguay y Fray Bentos. Por tanto puede ser la plataforma urbana de servicios para alcanzar la isla si el uso de esta se desarrolla. A su vez, la isla se extiende a lo largo de todo el tramo de río que va desde Colón hasta el Parque Nacional El Palmar (centro turístico del área en Argentina). La propuesta a consideración del Comité de integración englobaría en una misma área protegida binacional el actual parque de El Palmar, la isla Queguay Grande, y otras dos islas uruguayas (Almirón y Almerías) frente a Casablanca, al sur de Paysandú.

El Cuareim y la triple frontera

La Comisión binacional de la Cuenca del Río Cuareim se revitalizó en los últimos años, con una agenda que actualmente apunta al monitoreo conjunto de aguas, acciones de limpieza del lecho y estudios sobre construcción de futuros embalses.

A su vez, y para un área que involucra tanto a la Comisión del Cuareim como a la CARU (orillas de la desembocadura del Cuareim, y del río Uruguay desde la desembocadura del Cuareim hasta Bella Unión), actores locales y el Comité de integración de la triple frontera han impulsado un proyecto para constituir un área protegida en el Rincón de Franquía (humedales formados en la desembocadura del río Cuareim y el Uruguay aguas arriba de Bella Unión). Se propone además articular esta iniciativa a un proyecto similar en el Miriñay (propuesta de parque provincial a crear en la desembocadura del río, cerca de Monte Caseros) y al Parque Estadual do Espinilho (Barra do Quaraí, constituido en 1975 y ampliado en 2002). Esta propuesta ha sido impulsada por los tres municipios locales y el Comité de integración, articulando las tres áreas en un corredor biológico trinacional.

Por su parte, el Rincón de Franquía ha sido declarado "reserva departamental" y el municipio, en coordinación con ONGs locales y ambientalistas impulsa su ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El interés de esta zona es confirmado por estudios sobre la dispersión biológica de las especies prioritarias para la conservación en Uruguay, que señalan el ángulo formado por el río Cuareim, y el río Uruguay desde Bella Unión a Salto como la principal área del país en materia de reptiles, y simultáneamente, en lo que hace al mencionado tramo del río Uruguay, como una de las principales para la conservación de especies de peces y de moluscos.

La propuesta para Franquía, de eclosión local, no había tenido tratamiento previo en la CARU. A su vez, y pese a que la Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim tuvo a consideración en los años '90 una propuesta de área protegida para el río (Parque Internacional do Pampa Latinoamericano), la propuesta impulsada actualmente tampoco se ha articulado aún con la Comisión como plataforma de nexos interinstitucionales.

Situada en el vértice uruguayo de la triple frontera, con orillas sobre el Cuareim y el Uruguay, articulada a propuestas en Argentina y Brasil, y expresión de un tipo de agenda que en décadas anteriores había formado parte tanto de la CARU como de la Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim, la propuesta del Comité de frontera sobre Franquía, Miriñay y Espinilho no ha estado hasta

ahora enlazada a ambas comisiones al grado en que los antecedentes institucionales de los dos ámbitos y sus áreas de competencia harían esperar.

En comparación, entonces, mientras que la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande aparece estrechamente vinculada a los actores y la agenda de las ciudades de Concordia y Salto, y al Comité de integración local, la CARU, con un área de intervención más genérica y dilatada, presenta en cambio un menor enlace a las instancias locales con las que podría coordinar agenda. Excepto, precisamente, donde la propia CARU es el área de articulación institucional de conflictos clave, y permanece vacuo el enlace binacional local. Así la CARU, pese a un despliegue de tareas más intenso en la gestión del río en diversos aspectos, ha tenido hasta el momento un enlace débil a iniciativas locales como las de Colón-Paysandú y la de Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros; debilidad que en este último caso se aplica también a la Comisión binacional de Cuenca del Río Cuareim, pese a que el área de competencia de esta es más acotada y se ve más directamente implicada.

Cabe expresar que sería de especial interés que a partir de la propuesta local sobre Franquía-Espinilho la Comisión binacional Cuenca del Río Cuareim retomara esta agenda y se constituya en una plataforma de impulso para propuestas hacia el nivel nacional de gobierno. Ya que si bien los actores movilizados en torno al proyecto de Franquía están en contacto directo con las instituciones de gestión de áreas protegidas en Uruguay, el río Cuareim tiene áreas de interés para la preservación, con extensos bosques naturales, en tramos de curso alejados de cualquier centro urbano, y fuera de la agenda de cualquier actor local. Por tanto, la Comisión podría constituirse en un ámbito preliminar para la identificación de casos de interés que no emergerán a la agenda nacional y binacional desde propuestas locales.

Finalmente, otro aspecto local a vincular con la gestión transnacional de recursos hídricos es el impulso a proyectos de explotación termal en Monte Caseros, en base a nuevas perforaciones. La gestión global de la extracción de agua del acuífero guaraní corresponde al Comité del Acuífero Guaraní en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata y a nivel nacional se ha conformado para la materia la Comisión del Cuenca del Sistema Acuífero Guaraní.

Eje Merín-Yaguarón

Comisión binacional para la Cuenca de la Laguna Merín

Durante el último período de gobierno la Comisión binacional para la Cuenca de la Laguna Merín abordó aspectos vinculados al monitoreo de calidad del agua y estudios limnológicos.

También fue un ámbito importante para el proyecto que acordó la coordinación entre Uruguay y Brasil para un saneamiento conjunto de la localidad binacional de Aceguá.¹⁶ Este caso resulta de interés no solo por la coordinación binacional sino por la falta de coordinación al interior de la institucionalidad uruguaya en la etapa de puesta en agenda y diseño de la política.

La iniciativa fue concertada con las contrapartes brasileñas por los actores de la red institucional uruguaya dedicada a los temas de frontera. Pero OSE no había incorporado esta iniciativa a su plan de trabajo, y cuando se le comunicó que debía emprenderla en virtud del acuerdo, descartó esa posibilidad. Ante la posibilidad de que Uruguay quedara en omisión respecto a un proyecto ya acordado a nivel binacional, la cúpula del Ejecutivo arbitró en el problema, indicando a OSE ejecutar la obra. El caso muestra entonces la importancia de que la red a cargo de la coordinación binacional mantenga estrechamente vinculada su agenda a la institucionalidad sectorial correspondiente dentro del país.

En el mismo campo sectorial, recientemente se alcanzó acuerdo en Brasil para el saneamiento de Jaguarao. Esto resolvería una de las principales preocupaciones planteadas durante los últimos años en Río Branco en cuanto a la calidad del agua en su entorno inmediato.

Como puede verse, el espectro de temas manejado por la Comisión de laguna Merín es más acotado que el abordado por la CARU o por la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande. Uno de los aspectos que denota esa característica es el no haber manejado iniciativas relacionadas a la conformación de áreas protegidas (un aspecto relevante en tanto estudios anteriores marcaron zonas de interés en la cuenca).

A su vez una de las posibles líneas de trabajo sugeridas a partir de sinergias con el desarrollo en Brasil es la conservación de áreas representativas del bioma pampa.¹⁷ Brasil ha trabajado desde

16 Aceguá se desarrolla como un único núcleo urbano a un lado y otro de la frontera, en las cabeceras del arroyo de la Mina, tributario del Yaguarón Chico y, a través de este, del río Yaguarón.

17El ambiente "pampeano" o de "pampa" es la región biogeográfica sudamericana en la cual se inserta todo el territorio uruguayo, abarcando también Argentina hasta La Pampa, San Luis, Córdoba y Corrientes, y Brasil en la mitad meridional de Río Grande do Sul. En Río Grande esta línea de acción es importante ya que el estado es el único del

tiempo atrás en este tema. Como fue mencionado, en lo que hace a los nexos con Uruguay, ha dispuesto áreas bajo protección en zonas de fronteras brasileñas (como Espinilho) y formulado propuestas para áreas binacionales a gestionar con Uruguay (para el Cuareim).

Sería de interés que la Comisión binacional para la Cuenca de la Laguna Merín oficie de nexo para enlazar el desarrollo brasileño en este tema con propuestas para el territorio fronterizo uruguayo.

Como fue mencionado en la sección sobre logística, varios lugares de bosque natural ubicados en las márgenes de la laguna han sido señalados como de interés para la conservación en estudios previos. No obstante, el principal factor de oportunidad probablemente esté en la cuenca del río Yaguarón. En un relevamiento nacional sobre la distribución de especies prioritarias para la conservación en el país, señala con mucho énfasis la cuenca del Yaguarón como la zona de interés principal en materia de mamíferos, ya que se concentran allí una serie de especies no presentes en el resto del país, por tener allí su punto más austral de dispersión. Esta zona es entonces de gran valor para Uruguay, y la conservación de su acervo biológico está en directa relación con el territorio aledaño riograndense, sobre el que esas especies se extienden.

Si se agrega que esta zona está directamente involucrada en diversas intervenciones planificadas en el marco de IIRSA (embalses en el río Yaguarón, incremento del tráfico fronterizo en Río Branco, enlaces entre Río Branco y nuevos puertos en laguna Merín), y se pronostica para la región noreste un crecimiento de la forestación (con más celeridad en el caso de construirse una tercera planta de celulosa), puede concluirse que el carácter prioritario de la cuenca del Yaguarón y la oportunidad de trabajar sobre ella en relación a Brasil devienen tanto de su acervo biológico como de las transformaciones en agenda para la zona.

3.4. ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN LOCAL EN LA DINÁMICA PRODUCTIVA DE FRONTERA

En los capítulos previos se trataron los aspectos sectoriales más relevantes para el ordenamiento territorial dentro del espectro de temas tratado por la red institucional estudiada.

país en contar con este ambiente. A su vez, su protección constituye un tema de interés a nivel mundial, ya que el ecosistema típico de la región, la pradera templada, está altamente privatizado y protegido en muy escasa proporción (menos del 1%).

Esta sección está dedicada a establecer de forma comparada el perfil de inserción futura a la dinámica productiva de frontera tal como la visualizan los actores locales.

En buena medida este perfil se compone con los ejes sectoriales antes mencionados, pero a su vez, los articula a aspectos más generales de la dinámica productiva.

El principal material de base para esta caracterización son los estudios locales desarrollados por los equipos de investigación en la frontera con Argentina (Paysandú, Salto, Bella Unión y sus vecinas argentinas), y con Brasil (Bella Unión, Rivera, Río Branco y sus vecinas brasileñas). En función de los resultados obtenidos, esos casos pueden agruparse en dos grandes áreas territoriales, con una proyección diversa en el modo de ver la integración futura: el eje del río Uruguay (Paysandú, Salto y Bella Unión) y la frontera noreste (Rivera y Río Branco).

A continuación se describen dichos perfiles por área.

Eje del río Uruguay

Todo el eje del río Uruguay presenta una configuración de alternativas de integración fronteriza compuesta por dos vertientes temáticas: el incremento de la conexión comercial y el desarrollo del turismo.

Ambos campos presentan un elemento común de demandas locales, que es el incremento de la conectividad, facilitando el flujo de personas y de bienes.

En el plano comercial eso se expresa en ampliar el potencial portuario y naval, construir nuevos puentes, y dinamizar el tránsito por los existentes, a fin de incrementar el flujo de intercambios de la zona con el exterior y de cada ciudad con su vecina.

En el plano del turismo implica potenciar el rol de la localidad en la dinámica turística regional, facilitando la captación de visitantes desde el otro lado de la frontera.

Estos dos ejes de inserción están presentes en los tres grupos urbanos estudiados en la zona, aunque cada grupo presenta una combinación de contenidos específica y a su vez cada ciudad se proyecta en esa agenda de manera diversa.

Es el par que presenta una interacción más compleja y difícil de articular entre todos los pares de interacción estudiados. Están presentes los dos ejes estratégicos mencionados, aunque de modo distinto en cada ciudad: Colón tiene un perfil definido en turismo, mientras en Paysandú conviven una vocación portuaria histórica e intentos recientes de acoplarse al crecimiento turístico de Colón.

Colón es uno de los principales centros turístico de Argentina. El litoral de Entre Ríos se ubica habitualmente entre las diez zonas con más afluencia de turistas a nivel nacional, y en ese esquema los pilares principales son Gualeguaychú y Colón.

Colón basa su posición como centro turístico en tener la mayor área de playas del litoral argentino, con lo cual capta visitantes de Buenos Aires y de las provincias cercanas. A esto ha sumado el desarrollo de centros termales y proyecta generar otros. Como ya fue descrito, es además punto de enlace al Parque Nacional El Palmar, destino ecoturístico importante en el concierto argentino.

En base a todo esto, para Colón uno de los ejes claves a potenciar es la ampliación de su oferta turística potenciando la explotación de las islas del río Uruguay.

El par Paysandú-Colón presenta una característica que no se reitera en ninguno de los demás casos estudiados, y es que combina una ciudad de porte medio del lado uruguayo, con una localidad pequeña en Argentina. No solo es el único caso entre los estudiados en que la ciudad uruguaya es la mayor del conjunto, sino que además Paysandú tiene una población cerca de cuatro veces mayor a la de Colón (Paysandú ronda los 80 mil habitantes, y Colón los 20 mil).

Esta diferencia de porte hace también a la distinta proyección de desarrollo que ambas ciudades tuvieron. Mientras que Colón fue una pequeña ciudad basada en el turismo fluvial, proyectada luego al ecoturismo y al rubro termal, Paysandú tuvo un mayor desarrollo como ciudad industrial y portuaria, y mantiene ese eje como perspectiva principal. Por cierto en ello incide también el contexto nacional en que cada ciudad se inserta: Colón como centro de playas para un mercado bonaerense y regional con escaso acceso cercano a ellas, y Paysandú en una localización marginal en el contexto de los centros turísticos de Uruguay, donde el polo de atracción es la franja de playas del Plata y el Atlántico.

En esa situación Paysandú tiene actualmente dos líneas de desarrollo posibles y no necesariamente excluyentes.

Una se inserta en la vocación histórica de la ciudad, y tiene actualmente el desarrollo del puerto como apuesta central. Esta línea es liderada por la ANP, y respaldada por la intendencia y las

empresas exportadoras locales. Dicha línea se enmarca entonces en la estrategia global de desarrollo de la portuaria y la navegación en el eje del río Uruguay ya descrita. La inserción prevista en esta estrategia es hacia el sur del río, con el puerto argentino de Concepción del Uruguay como primer punto de enlace, y no hacia la vecina Colón.

Frente a esta línea tradicional, que ha adquirido nuevo impulso en los últimos años, surge un segundo rubro de interés, cuyo origen no está en el perfil de desarrollo local previo, sino en el crecimiento reciente de Colón: buscar crear condiciones para captar parte del flujo de turistas argentinos que llegan a Colón, asociando a Paysandú como punto de visita complementario.

Esta estrategia requiere dos tipos de acciones. Por una parte, facilitar el cruce del paso de frontera, agilizando el tránsito terrestre por el puente y potenciando el fluvial. A su vez, implica también asociarse a Colón en el impulso al turismo en las islas, que supone explotar un nuevo rubro, y generar interés en la zona de conexión de ambas ciudades, lo cual colaboraría en las posibilidades que tenga la ciudad de Paysandú de captar turistas argentinos.

Esta segunda estrategia ha sido impulsada desde Paysandú por los actores ligados al sector turístico, pero en sus dos líneas, y especialmente la segunda, ha encontrado frenos en las disposiciones nacionales en materia de aduanas, tránsito de frontera, navegación fluvial e incluso en la disposición a mantener vedado el uso de las islas. Uno de los principales puntos a concertar entre el nivel nacional y el local en Paysandú es entonces el modo de hacer compatibles los intereses nacionales de control y regulación del tránsito terrestre y fluvial de personas, con el interés de Paysandú en captar turistas desde la localidad vecina.

Finalmente, cabe mencionar que una línea de desarrollo potencial de integración entre Paysandú y Colón es la que deriva de la producción agrícola. Ambas ciudades están asociadas a zonas de huerta, y estuvo en agenda en integrar estos sectores creando un centro de distribución único, compartido por los productores de ambas márgenes, como plataforma de exportadora. El proyecto se frustró, pero es oportuno tomar en cuenta este posible rubro común, que como se verá está presente también en la proyección de cambios productivos planteados en Bella Unión.

Salto-Concordia

El par Salto-Concordia presenta la particularidad de ser contener a la dos mayores ciudades de toda la faja de frontera (con una población que ronda los 150 habitantes en Concordia y los 100 mil en Salto).

Esto determina que el principal punto en la agenda de integración productiva sea la articulación global de ambas ciudades como mercados de consumo y de trabajo.

Tal como en Paysandú-Colón, y con mayor agudeza que en ese caso, la necesidad que esto marcaría es la de agilizar el cruce de la frontera. También como en el caso anterior, los intentos locales por lograrlo han chocado con trabas en la gestión nacional sobre el tema (por ejemplo, respecto a la propuesta local de tarjeta vecinal para facilitar el cruce).

Complementando el tema de la integración comercial global, para Salto la fluidez del cruce desde Argentina hace también a su capacidad para captar turistas para el rubro termal. El sector tiene en Salto una dinámica muy importante en base al turismo interno de uruguayos, y con una cuota menor de captación de turismo desde Argentina. Esta participación muy modesta del turismo transfronterizo podría beneficiarse de un régimen de pasaje más sencillo.

Para esto se ha manejado la posibilidad de construir un nuevo puente, de carácter vecinal, que evite recurrir al de la represa. Sin embargo, los actores locales marcan consideran que esta nueva obra no cambiaría de forma sustantiva la situación actual si no está acompañada por medidas que faciliten un cruce ágil.

También, como en el caso de Paysandú, un segundo eje de proyección local en Salto es el desarrollo de la estructura portuaria. No obstante, el potencial de Salto al respecto es menor que el de Paysandú y el lugar que esta línea de desarrollo mantiene en la agenda local es de menor destaque frente al de la necesidad de integrar globalmente Concordia y Salto como mercados.

Finalmente se registran también algunos rubros productivos específicos que por distintos motivos harían necesaria una mayor integración en la gestión.

Por una parte, la pesca, con especial referencia al manejo de la vedas, dictadas e implementadas en forma descoordinada entre un lado y otro del río, lo que lleva a suspender las actividades en un país cuando desde el otro continúan realizándose).

A su vez, como en todo el curso del río Uruguay, preocupa a las comunidades locales la eutrofización, expresada en floraciones algales más frecuentes (en un medio ya de por sí expuesto a estas situaciones por la creación de la represa). Mientras que en el par Paysandú-Colón el factor más

destacado en relación al tema son las emisiones cloacales sin tratar emitidas desde Paysandú, en el área de Salto-Concordia se suma a ese factor (presente desde ambas ciudades) la mención específica a rubros productivos. La expansión del arroz en la región (históricamente basada en citrus a ambos lados del río) es frecuentemente citada como uno de los elementos a atender, mención que se reitera hacia el norte de la cuenca. En cuanto a emisores puntuales, preocupa principalmente la situación del frigorífico La Caballada, de Salto.

Bella Unión-Barra do Quaraí-Monte Caseros

La agenda de esta zona está marcada en términos generales por el mismo tipo de temas que aparecen en el resto del eje del río Uruguay: necesidad de una mayor conexión con Argentina para captar turismo e integrar mercados, búsqueda de desarrollo del ecoturismo como rubro complementario, atención a los efectos de los rubros productivos en la eutrofización del río. Por tanto forma cabalmente parte de esa misma área.

Sin embargo presenta también algunos rasgos (de menos incidencia) que la asemejan a la frontera terrestre del arco nordeste: la herramienta de los free shops como clave de captación de visitantes y una apuesta a la logística terrestre, donde la navegación fluvial (que es parte de los ejes centrales de proyección de Paysandú y Salto) pierde toda relevancia.

La diferencia estructural más marcada entre este conglomerado de frontera y el resto del eje del río Uruguay es que este núcleo no tiene una conexión comercial importante. En eso se conjugan varios factores.

Ante todo, la falta de conectividad: ausencia de un puente que conecte Monte Caseros hacia Bella Unión y Barra do Quaraí.

También la menor dinámica económica de estas poblaciones como centros urbanos. La tabla de población comparada expresa con claridad que este conjunto tiene un volumen demográfico cualitativamente distinto al de los pares urbanos ubicados al sur. El centro principal, Monte Caseros es de pequeño porte (unos 26 mil habitantes) y sus contrapartes uruguaya y brasileña son las más urbes más pequeñas del todo el conjunto estudiado: Bella Unión con unos 12 mil habitantes, y Barra do Quaraí con solo 4 mil. Por tanto, la conexión por puente está tendida entre los dos centros menores, y no existe respecto al centro principal (Bella Unión se conecta con Monte Caseros

mediante balsas, y aún este servicio presenta en los últimos años escasa disponibilidad y falta de regularidad).

Este conjunto urbano de pequeña magnitud y con una conectividad interna solo parcial, no forma parte además de los ejes de comercio regionales principales.

En paralelo a todos estos factores la evolución de esta zona ha sido fragmentada, y allí la frontera jugó efectivamente como línea divisoria entre espacios económicos y estrategias de desarrollo distintas, mucho más que como un área de integración y complementariedad.

La mayor expresión de eso es la historia productiva de Bella Unión, ligada a la producción de caña de azúcar para el mercado interno uruguayo, reconvertida parcialmente en los '90 a la horticultura y vitivinicultura con igual perfil de mercado. Sobre este desarrollo en clave endógena se ha solapado la expansión del arroz, crecientemente marcada por propietarios de Brasil y orientada hacia ese país.

Barra do Quaraí es un pequeño núcleo urbano convertido en Municipio en el año 1995, comprende una zona desarrollada históricamente como ganadera, y que ha sumado en los últimos años la mencionada expansión del arroz y de la soja.

Monte Caseros, además de ser el centro urbano principal, presenta también la zona de economía más diversificada y dinámica, con bases en citrus, al que se han agregado arroz, forestación e industrias madereras, industria textil y turismo termal.

Este perfil ha marcado una interconexión productiva y comercial mucho más limitada entre los componentes del conjunto, ya que Bella Unión se construyó en relación al abastecimiento del mercado interno uruguayo, mientras Monte Caseros y Barra do Quaraí presentaban un perfil orientado a sus respectivos mercados nacionales y a la exportación hacia fuera de la región.

Esas condiciones productivas y la escasa conectividad entre los centros urbanos menores y el principal han hecho que la integración transfronteriza sea menor y la agenda de conectividad se encuentre en un estadio más básico que en los casos anteriores.

La integración comercial y productiva ha sido débil, y por tanto los intercambios se sitúan en un plano más elemental: el del flujo de trabajadores (fundamentalmente hacia Monte Caseros y en especial durante coyunturas de crisis), y en el uso de la estructura de servicios en las ciudades contiguas. Este uso de la plataforma de servicios se da sobre todo en el caso de la población de Barra do Quaraí, cuyo núcleo urbano es de muy pequeño porte, respecto al de Bella Unión (hospital,

escuelas), que es mayor y resulta fácilmente accesible mediante el puente. En caso de unirse mediante un puente a Bella Unión con Monte Caseros tanto la ciudad uruguaya como la brasileña podrían ser demandantes de la estructura de servicios de Monte Caseros, tanto en el plano de los servicios públicos y privados básicos como de su infraestructura en materia cultural (cines, teatros, etc.).

Frente a esta historia de contactos de baja intensidad, actualmente comienza a perfilarse una línea de desarrollo muy diferente, basada en la integración económica de espacios que hasta ahora han funcionado relativamente aislados.

La principal clave para eso es el reciente crecimiento de Monte Caseros como centro de turismo termal. Barra do Quaraí ha apuntado a sumarse al mismo camino, proyectando generar sus propias termas. Y Bella Unión ha comenzado ya a ligarse al mismo movimiento buscando captar al turismo que concentra Monte Caseros mediante free shops, que complementen con turismo de compras la oferta termal del lado argentino. A su vez, el nuevo perfil como atractor de turismo que Bella Unión busca desarrollar ha situado la necesidad de inversión pública en acondicionamiento urbano de una manera que no estuvo presente durante la etapa de desarrollo exclusivamente agroindustrial y endógeno. A más largo plazo Bella Unión ha considerado también la posibilidad de generar termas en la propia localidad, tal como ya lo han hecho o dispuesto hacer sus vecinas.

Esta nueva agenda de desarrollo impone replantearse la conectividad. En la opción de más proyección, esto implicaría construir un puente entre Monte Caseros y Bella Unión para facilitar la afluencia de turistas. Y de no construirse el puente, contar al menos con un servicio de balsas regular, capaz de asegurar la conectividad.

A su vez, la posibilidad de un puente pone en agenda la posibilidad de una integración productiva y comercial más plena, que incluso se alimente del hecho de que estas localidades hayan seguido durante tanto tiempo estrategias de desarrollo distintas. Para el caso de Bella Unión sería por ejemplo la oportunidad de convertirse en el abastecedor hortícola del mercado argentino adyacente. A su vez, tanto Monte Caseros como Bella Unión apuntan a incrementar su flujo de productos lácteos hacia Brasil.

Y al tiempo que el crecimiento del turismo termal dispara una agenda de conectividad que puede repercutir en integración productiva, un fuerte movimiento social en las tres localidades ligado a la promoción común de áreas naturales sitúa la posibilidad de un complemento de ecoturismo, desarrollado a partir del posicionamiento en turismo termal y de compras. En este impulso se sitúa

la propuesta ya citada para manejar de manera articulada áreas de preservación ambiental en las tres localidades. Cabe mencionar además que la misma red de actores sociales que impulsa estas propuestas respalda la de realización de obras de interconexión, como el puente Monte Caseros-Bella Unión, por lo que la zona cuenta con una base homogénea e integrada de movilización social en torno a una agenda amplia de articulación fronteriza en aspectos diversos (conjugación que no suele darse en otros escenarios, donde los actores sociales se movilizan en forma más segmentada respecto a distintos aspectos de la agenda, e incluso se oponen entre sí).

Finalmente, cabe mencionar que la zona presenta, tal como en el resto del eje, una marcada y creciente preocupación por el deterioro de la calidad del agua en el río y los episodios de floraciones algales. Y nuevamente aparece como factor a considerar la expansión arrocera, a lo cual en la zona de Bella Unión se agrega una preocupación por las presiones que esta genera sobre la tenencia de la tierra. Pequeños productores aplicados a rubros tradicionales son desplazados conforme los grandes productores brasileños de arroz expanden su área de acción en Uruguay. Relacionando esta preocupación local a las que se manifiestan en el área de Salto-Concordia respecto a la expansión arrocera, esta se sitúa como uno de los principales y más complejos problemas de dinámica productiva, cambio de uso del suelo y efectos sociales y ambientales que registra la zona noroeste.¹⁸

Frontera noreste

Esta área engloba los dos restantes pares estudiados: Rivera-Livramento y Río Branco-Jaguarao.

Pese a la disparidad de fronteras (terrestre en un caso, fluvial en otro) la agenda de integración transfronteriza es muy similar en ambas, y de perfil más simple que las registradas en el eje del río Uruguay.

Tanto Rivera como Río Branco se han centrado en estrategias de articulación al mercado brasileño mediante la instalación de free shops. A su vez, esa misma estrategia busca ser ahora replicada del lado brasileño en Livramento y Jaguarao. Con lo cual lo que hasta ahora ha sido una política uruguaya para atraer turismo brasileño de compras hacia la frontera uruguaya, pasaría a ser una

¹⁸ El mismo tema ha generado conflictos desde larga data, y uno de los ejemplos más connotados de ello fue el planteado respecto al embalsamiento del arroyo Mandiyú, afluente del río Uruguay en Artigas, que implicó perder la franja de monte nativo en parte del curso del arroyo.

política binacional orientada a captar visitantes-compradores de ambos países hacia ambos lados de la franja fronteriza.

A su vez, en ambos puntos de frontera se considera incrementar el tránsito regional de cargas, aunque en Rivera esto es en buena medida un punto que impulsan a la agenda los actores locales, y en Río Branco un efecto de la propia dinámica productiva.

Así, mientras Rivera tiene como principal planteo estratégico potenciarse en el rol de puerto seco para captar en mayor medida el flujo de cargas entre Uruguay y Brasil, en Río Branco el principal cambio estaría dado por el segundo puente a construir sobre el río Yaguarón, correlato de un incremento de movimientos ya generado, y que se espera continúe a la par que se amortigüe en cierta medida el crecimiento del tránsito de cargas en el eje del Chuy, según fue mencionado.

A su vez, Río Branco estaría a más largo plazo ligada a un eventual desarrollo portuario en la laguna Merín. En cambio, no hay un correlato local de apuestas al uso de áreas protegidas como complemento de la oferta para el turismo, pese a la relativa proximidad de áreas de interés para la conservación como las de la propia laguna y la cuenca del río Yaguarón. Esta ausencia marca una diferencia significativa entre la agenda de desarrollo del eje del río Uruguay y la de esta zona, que puede verse tanto a nivel de los actores sociales e institucionales como de la propia agenda de la Comisión binacional de Cuenca de la Laguna Merín, en comparación a la de ámbitos similares en el río Uruguay.

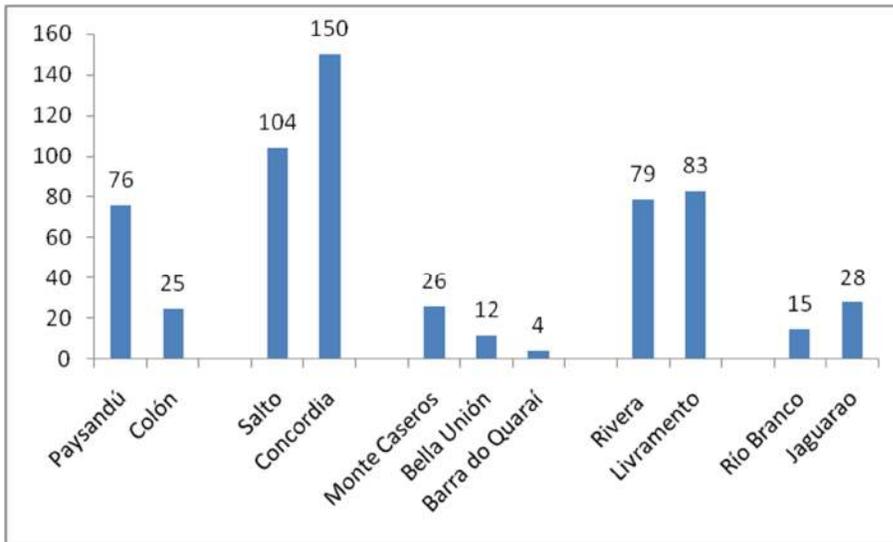
En suma, mientras en el escenario del río Uruguay ocupan un lugar importante de la agenda demandas sin resolver respecto a la conectividad y la integración productiva, en un marco de restricciones a la fluidez del paso por los puntos de frontera, en la zona noreste dicho flujo no constituye el principal problema a abordar.

La conectividad está facilitada por la frontera terrestre en Rivera-Livramento y por la adecuación estructural en Río Branco-Jaguarao. La estrategia de desarrollo de ambas localidades ha estado marcada por esa conectividad fluida e incluso las brasileñas apuntan ahora a potenciarla.

De ahí que mientras en el río Uruguay los problemas en la gestión pasan por cómo facilitar la conectividad y proyectar en base a ella líneas de desarrollo en un espectro amplio de temas, en la frontera noreste los problemas más inmediatos en la materia son los que impone gestionar los efectos de una conectividad ya lograda y en desarrollo rápido. Esto incluye ante todo atender a la gestión de residuos, donde los gobiernos locales se ven desbordados por el volumen y dispersión de residuos generados por una estrategia de desarrollo local basada en free shops y turismo de

compras. Y a un nivel más general, manejar los impactos urbanos del flujo de cargas y personas. En Río Branco, adaptando la estructura de tránsito de camiones de modo que no afecte la planta urbana. Y en Rivera, atendiendo principalmente a la formalización de la trama urbana, afectada por ciclos de generación de asentamientos durante las fases en que la situación cambiaría alienta un desplazamiento de población hacia la frontera uruguaya.

Gráfico n° 1: **Población comparada de los grupos urbanos estudiados, en miles de habitantes**



Fuente: Elaboración 3.5. y 3.4.

Cuadro n° 13: Aspectos de inserción transfronteriza según localidad y asuntos de gestión común que derivan de ellos

	Paysandú	Salto	B. Unión		Rivera y Río Branco
1	Comercio (portuaria)	Comercio (integración interurbana)	Turismo (free shops para turismo de termas de M. Caseros, ecoturismo)		Turismo (free shops)
2	Turismo (captar turismo desde Colón)	Turismo (captar turismo desde Colón)	Comercio: Hortalizas, lácteos		Puerto seco (Rivera)
3			Servicios: Oferta/demanda		
Asuntos comunes	Gestión del acuífero, áreas protegidas, fluidez de tránsito terrestre y fluvial	Fluidez de tránsito terrestre. Posible puente.	Fluidez de tránsito terrestre (puente) o fluvial (balsa). Gestión del acuífero. Áreas protegidas.		Gestión de residuos. En Rivera desarrollo de puerto seco y en Río Branco adaptación del flujo de cargas.
3			Servicios: Oferta		
2			Comercio: lácteos	Servicios: Demanda	
1	Turismo (termas, islas)	Comercio (integración interurbana)	Turismo (termas, ecoturismo)	Turismo (termas, ecoturismo)	Turismo (generar free shops)
	Colón	Concordia	M. Caseros	B. do Quaraí	Livramento y Jaguarao

Fuente: Elaboración propia.

3.5. REGIONES DE ATENCION PRIORITARIA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De las transformaciones antes expuestas y que involucran la agenda del conjunto de los actores estatales y sociales de la red de asuntos regionales y fronterizos, surgen una serie de áreas que concentrarán los procesos de transformación por grandes inversiones ligadas a la red mencionada y por tanto merecen especial interés desde el ordenamiento territorial.

A su vez, esas áreas de interés por su transformación a futuro en materia de infraestructura, son también las que concentrarían los mayores incrementos en movilización de cargas desde y hacia el exterior.

En complemento, debe considerarse también la factibilidad de estas transformaciones, y por tanto, registrar no solo la magnitud de la transformación sino su probabilidad.

Esta sección presenta entonces los puntos sobre los cuales concentrar atención en virtud de la magnitud de los cambios esperados (monto de inversiones gestionadas por la red institucional regional y fronteriza, e incremento esperado en el movimiento de cargas), y de la mayor o menor probabilidad de esos cambios.

Monto de inversiones a cargo de la red institucional regional

Un primer modo identificar zonas prioritarias para el ordenamiento territorial en función de las actividades de la red institucional regional para temas de frontera es atender al volumen de inversión planteado por IIRSA para cada localidad.

En base a este indicador, un mayor volumen de inversión en obras de infraestructura concentradas en una misma zona se considerará indicativo de mayores necesidades de atención a la localidad desde una mirada de ordenamiento territorial.

Para considerar el volumen de inversión local se tomará en cuenta la inversión estimada para los proyectos de radicados en una localidad, sumándole también la de localidades ubicadas en una misma región y en estrecho contacto con ella, y la de obras de conexión entre la localidad y otras zonas inmediatas. No se considerarán en cambio las obras de

gran extensión (rutas nacionales, conexiones ferroviarias de largo alcance o conexión eléctrica, que no pueden asignarse a una localidad ni a una zona en particular.

El siguiente cuadro expresa el monto invertido o a invertir en cada localidad. Por una parte se expresa la suma de lo ya invertido por IIRSA y la inversión estimada en proyectos de alta probabilidad de concreción (los correspondientes al escenario 1 en el informe de logística). Por otra parte se expresa la suma de iniciativas de inversión en el marco de IIRSA en cada localidad, bajo proyectos que se consideran de baja probabilidad de concreción (los considerados solo en el escenario 2 o solo en el escenario 3, y los no considerados bajo ningún escenario, en el referido informe.

Cuadro n° 14: **Inversión local de IIRSA (en millones de U\$S) según probabilidad de concreción**

Nivel de inversión	Localidad (y área de influencia)	Proyectos realizados y de alta probabilidad de concreción	Proyectos de baja y muy baja probabilidad de concreción
Alto	Montevideo	749	1195
	Punta del Tigre	701	
	Costa Rocha (puerto)		1000
Medio	Nueva Palmira	170	385
	Salto	127	304
	Río Branco	108	100
	Fray Bentos	100	10
Bajo	Chuy	15	
	Colonia	14	
	Paysandú	6	15
	Rivera	5	2
	Juan Lacaze		10

Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos realizados y de alta probabilidad de concreción incluyen los ya culminados (en tanto esto no implica que las adaptaciones de ordenamiento territorial en cada caso ya estén completamente concluidas) y los previstos en el escenario más probable (según el informe de logística). Los de baja y muy baja probabilidad de concreción incluyen los

previstos solo en los dos escenarios alternativos del informe de logística, y los que este no considera factibles para 2030 en ninguno de esos escenarios.

El cuadro expresa la concentración de inversiones esperada en un mismo punto, pero se considera a esos puntos con un criterio regional, abarcando su área de influencia. Por tanto no consideran inversiones en tramos de larga distancia (como rutas o líneas férreas de gran alcance), pero sí se las incorpora en el caso específico de líneas férreas dirigidas a concentrar en un puerto la producción local (F. Bentos-Algorta se computa a F. Bentos, Salto-P. Sola a Salto). A su vez, se computan a la zona las intervenciones en su área inmediata: el área de Nueva Palmira incluye Agraciada y Puntas del Arenal, el área de Río Branco incluye el eventual puerto en el Tacuarí.

Pueden apreciarse tres niveles distintos de inversión, cuyo comportamiento es muy estable, ya que el monto de inversión en proyectos de baja probabilidad suele acompañar el tipo de magnitud en los de alta probabilidad.

A su vez, si se consideran solo los proyectos terminados y los considerados por el informe de logística para cada uno de los tres escenarios, la agrupación de zonas prioritarias se configura también de forma muy estable, como se expresa en los siguientes mapas.

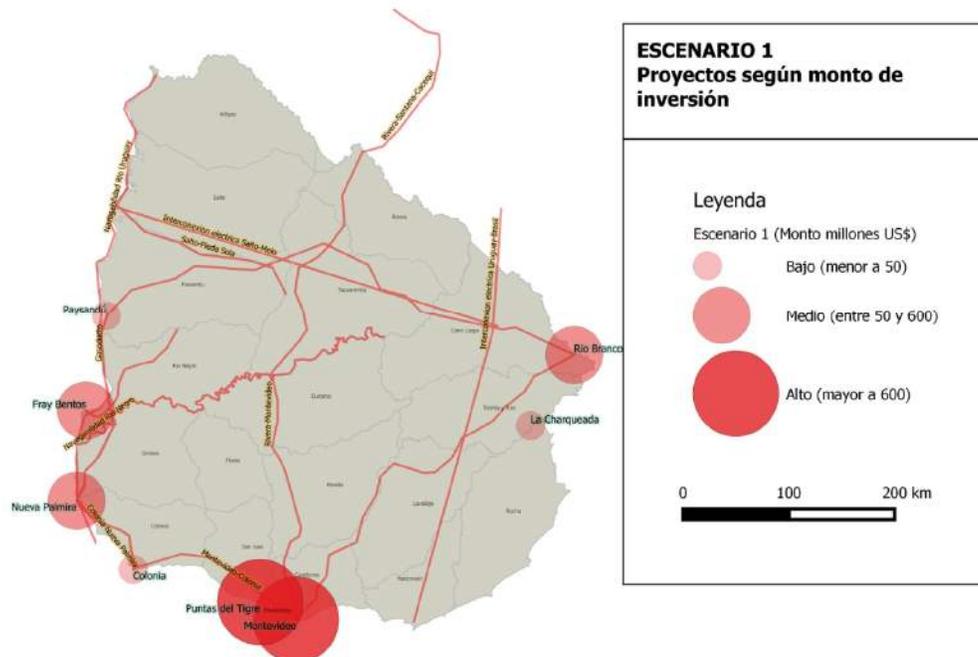
Montevideo y su área metropolitana es la zona de alta concentración de inversiones en todos los escenarios previstos, y solo en el escenario alternativo de construcción de un puerto de aguas profundas este se suma a dicho nivel.

A su vez, el grupo de regiones con un nivel medio de concentración de inversiones también está integrado por los mismos cuatro casos en todos los escenarios: Nueva Palmira, Fray Bentos, Salto y Río Branco. El monto a invertir depende del escenario considerado, pero en cualquiera de ellos se trata de cantidades en un mismo orden de magnitud.

Más allá del caso especial que constituye el puerto de aguas profundas, el escenario considerado solo genera diferencias absolutas de radicación o no radicación de nuevas inversiones de IIRSA según el escenario considerado, solo en el grupo de magnitud baja. Tal es el caso de Rivera, Juan Lacaze y Charqueada, que pueden o no recibir nuevas

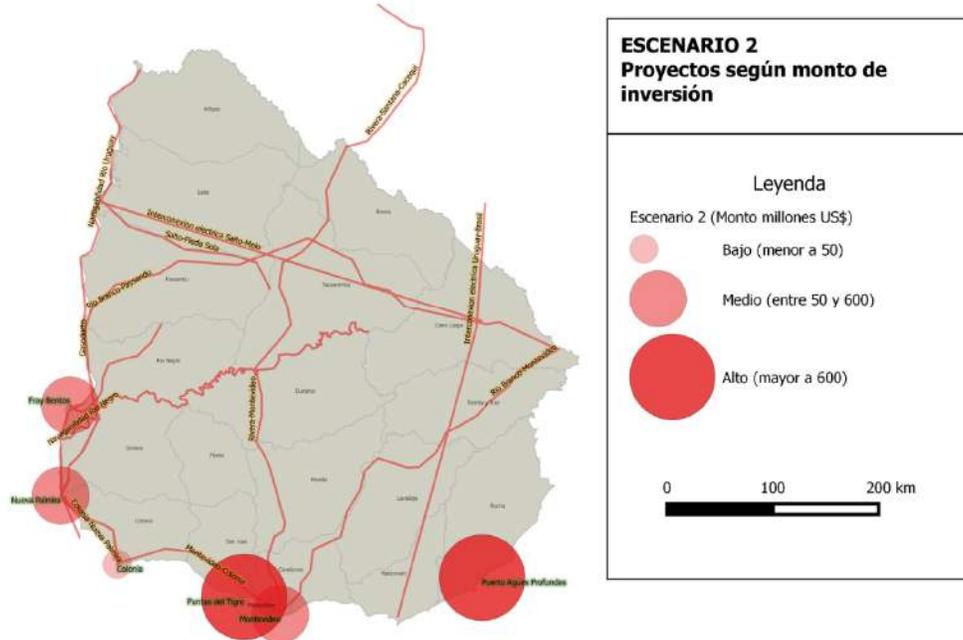
inversiones IIRSA propias de la localidad dependiendo de que no se construya el puerto de aguas profundas (en el último caso), o dependiendo además de que el despliegue de navegación en el río Uruguay alcance su máximo (en los dos primeros). De todos modos, el monto absoluto de variación en estos casos es de poca cuantía.

Mapa n° 4: **Inversión local de IIRSA (en millones de U\$S) por zonas de concentración: escenario más probable a 2030.**



Fuente: Elaboración propia. En estos mapas la adjudicación de proyectos a cada localidad sigue el mismo criterio de la tabla anterior.

Mapa n° 5: **Inversión local de IIRSA (en millones de U\$S) por zonas de concentración: escenario alternativo, con construcción de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha.**



Fuente: Elaboración propia.

Mapa n° 6: **Inversión local de IIRSA (en millones de U\$) por zonas de concentración: escenario alternativo, con máximo desarrollo probable en las inversiones en el litoral y su zona de influencia.**

infraestructura al puerto de Montevideo y al de puntas de Sayago, y la conformación del nuevo puerto pesquero de Capurro, la base naval de punta Lobos y el puerto seco.

Punta del Tigre considera los proyectos referidos a la planta de generación eléctrica, que ya ha sido asunto central de gobernanza en materia de ordenamiento territorial durante el último período de gobierno, constituyéndose en uno de los principales asuntos tratados por el Comité de Ordenamiento Territorial.

La única área que incluiría un rasgo de inversión similar de IIRSA es la costa de Rocha en el caso de que se concretara el puerto de aguas profundas; que sin embargo se considera de baja factibilidad.

Concentración de inversiones de nivel medio

En el nivel medio de inversión pueden diferenciarse dos situaciones: Nueva Palmira y Salto, por una parte, y Río Branco y Fray Bentos por otra.

Nueva Palmira y Salto se diferencian significativamente de las otras dos, y se sitúan en un nivel intermedio entre estas y Montevideo si se considera el total de inversiones proyectadas.

Sin embargo, al excluir las de baja probabilidad de concreción, Nueva Palmira y Salto pasan a situarse en un nivel similar al de Río Branco y Fray Bentos, manteniéndose en lo que aquí llamamos nivel medio.

En Nueva Palmira entre las inversiones realizadas recientemente y las consideradas de alta probabilidad, se cuentan ampliaciones de la infraestructura portuaria y del tejido vial de acceso (estas últimas, necesarias justamente para amortiguar el impacto que la actividad del puerto estaba teniendo sobre la trama urbana), y plataformas de trasbordo en puntas del Arenal (punto de enlace a Nueva Palmira, ubicado en Soriano). Entre las de baja probabilidad se cuentan otras ampliaciones al puerto para granos y minerales, el puerto y planta aceitera de Ceroil en la localidad vecina de Agraciada, y la conexión ferroviaria a Mercedes.

En Salto corresponde alta probabilidad a la conexión vial con Algorta, que colaboraría en el traslado a Salto de la producción del sur del departamento y del norte de Paysandú. A su vez, se consideran de baja probabilidad la ampliación de la estructura del puerto (considerada solo para el escenario 3, de máximo despliegue naviero en el río Uruguay), y las esclusas para sortear la represa (no consideradas bajo ningún escenario).

Si bien la situación de Nueva Palmira y Salto resulta similar en cifras, cabe hacer un matiz entre ellas. En Salto el monto de inversiones de baja probabilidad corresponde casi íntegramente a las esclusas (300 millones en 304), obra estatal de factibilidad muy débil, ligada a una dinámica de comercio fluvial de escaso potencial (la del tramo fluvial Salto-Uruguiana).

Las de baja probabilidad en Nueva Palmira son en cambio el acumulado de varias iniciativas privadas de radicación en el puerto.

La diferencia sustantiva entre ambos casos es que si bien en los casos el monto de obras de baja probabilidad es similar, en Nueva Palmira son producto de una dinámica comercial ya existente y en expansión, que puede generar contantemente proyectos nuevos de carácter similar. Mientras que en Salto la relativa paridad de cifras con Nueva Palmira reposa en una única iniciativa, asociada a un vector de desarrollo comercial fluvial que actualmente no está activa.

En un rango significativamente menor al de Nueva Palmira y Salto, pero claramente distinto al de las localidades con montos de inversión baja se encuentran otros dos focos de inversión media: Río Branco y Fray Bentos.

Para Río Branco se consideraron de alta probabilidad el segundo puente sobre el río Yaguarón y (si bien para un horizonte más lejano en el tiempo) los puertos lacustres de Charqueada y Tacuarí, que funcionarían en contacto con Río Branco conformando una misma región de desarrollo de infraestructuras. Como de probabilidad baja se han considerado el enlace ferroviario entre Río Branco y Charqueada, y las represas planificadas en el río Yaguarón (que también pueden ser englobadas en una misma región de proyectos, ligando la cuenca del Yaguarón a Río Branco y la zona próxima de la laguna).

En Fray Bentos corresponde alta probabilidad a la conexión ferroviaria con Algorta, que llevaría a la ciudad la producción de Río Negro y el sur de Paysandú, y de baja probabilidad la incorporación de nuevos silos (considerados solo para el escenario 3, de despliegue máximo de la estructura naviera en el río Uruguay).

Concentración de inversiones de nivel bajo

Solo cinco zonas del país concentran montos muy relevantes de inversión en el marco de IIRSA en proyectos de alta probabilidad de concreción: Montevideo (al que puede asociarse punta del Tigre), Nueva Palmira, Río Branco y Fray Bentos, cada una con sus respectivas áreas de influencia. Podría agregarse un quinto punto, en la costa de Rocha, de incrementarse la factibilidad del puerto de aguas profundas.

Esta nómina engloba todos los casos de concentración de inversiones a un nivel realmente significativo.

El resto de los casos previstos, que corresponden a la categoría de nivel de concentración bajo, corresponden a montos muy alejados de los anteriores, incluso de los de rango medio.

En esta categoría de bajo nivel de concentración corresponde citar las siguientes.

Chuy con mejoras de alta probabilidad para mejorar el paso de frontera, y Colonia del Sacramento con obras ya concluidas que ampliaron el puerto.

Paysandú, con obras ya concluidas que ampliaron el puerto, y otras que se consideran solo para un escenario de máximo despliegue naviero en el río Uruguay (canal alternativo de Casablanca, y mejoras al paso de frontera).

Rivera, con inversiones ya realizadas en la conexión ferroviaria con Livramento, y un puerto seco considerado solo para el escenario de máxima actividad naviera en el río Uruguay.

Y Juan Lacaze, con ampliaciones al puerto que también se consideran solo para un escenario de crecimiento máximo del flujo naval desde el río Uruguay.

Todas estas intervenciones son de magnitud muy escasa y, como se verá en la sección siguiente, corresponden además a puntos con un bajo potencial de desarrollo en el flujo de cargas futuro.

3.6. Incrementos esperados en el flujo de cargas

Para esta sección se utilizan los datos aportados por el informe de logística en el escenario de crecimiento al que asigna mayor probabilidad: crecimiento 2015-30 a tasas similares al promedio de las últimas décadas.

Este escenario supone un volumen de crecimiento general en el movimiento de cargas, que a su vez estaría expuesto a variaciones de un punto a otro dependiendo de qué nuevas infraestructuras se desarrollen en cada lugar.

Un primer escenario, al que se asigna mayor probabilidad a 2030, excluye el puerto de aguas profundas en la costa de Rocha, y gran parte de las eventuales intervenciones en materia portuaria en el litoral (Escenario 1 en cuadro n°13).

Un escenario alternativo supone que se concreta el puerto de aguas profundas, y por tanto no considera un calado mayor en el puerto de Montevideo, el crecimiento de la estructura portuaria en laguna Merín ni el conjunto completo de intervenciones previstas en materia portuaria en el litoral (Escenario 2 en cuadro n° 13).

Un segundo escenario alternativo considera el despliegue completo de las intervenciones portuarias en el litoral, que resulta excluyente respecto al puerto de aguas profundas en Rocha (Escenario 3 en cuadro n° 13).

Para cada uno de esos escenarios se toma la diferencia entre el volumen de cargas movilizado en cada punto de frontera en 2030 y el actual.

El énfasis en la diferencia de cargas movilizadas deriva del interés central de este estudio. En tanto el objetivo es indicar zonas en las que se esperen cambios significativos para el ordenamiento territorial, la atención tiene que estar puesta no tanto en el volumen de cargas actual ni en el volumen de cargas futuro (que es la suma del actual más el incremento), sino en cuánto habrá aumentado el volumen de cargas entre uno y

otro momento. Suponiendo que cada territorio tiene una adaptación relativa al flujo de cargas actual (relativa, en tanto esa adaptación no ha sido en plena, en los casos más críticos), el desafío mayor consistirá en adaptarse al incremento futuro.

El siguiente cuadro da cuenta de estas variaciones.

Cuadro n°15. **Incremento estimado de flujo de cargas 2015-30 (en centenares de miles de toneladas.** Se incluyen solo casos con más de cien mil ton. de incremento) y probabilidad de ocurrencia del incremento máximo

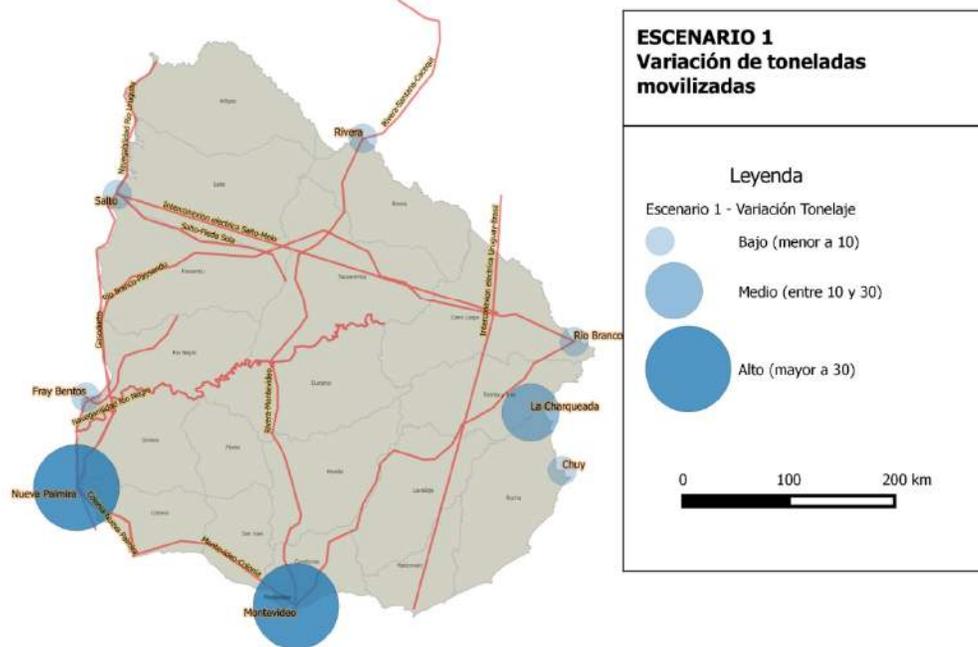
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Incremento máximo	Probabilidad del incremento máximo
Puerto aguas profundas	0	300	0	300	Menor
Nueva Palmira	94	94	84	94	Mayor
Montevideo	58	43	58	58	Mayor
Laguna Merín	15	0	15	15	Mayor
Fray Bentos	7	7	12	12	Menor
Rivera	2	2	7	7	Menor
Paysandú	1	1	7	7	Menor
Salto	3	3	5	5	Menor
Río Branco	3	3	3	3	Mayor
Chuy	3	3	3	3	Mayor

Fuente: Elaboración propia en base a datos del equipo 3.2.

Estos valores pueden a su vez sintetizarse en tres niveles de incremento esperado, dentro de los casos con una transformación significativa (casos con más de cien mil ton. de incremento esperado): incrementos de magnitud alta, media y baja.

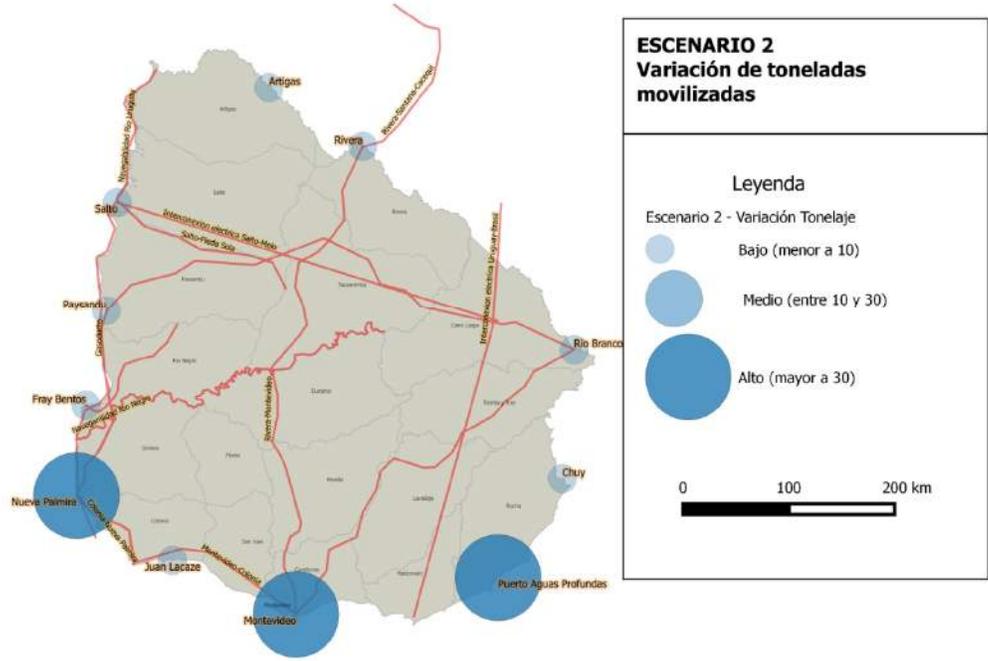
Los siguientes mapas expresan esos distintos niveles de crecimiento en cada uno de los escenarios analizados: el de mayor probabilidad, el de construcción del puerto de aguas profundas, y el de máximo despliegue de obras en el litoral y su zona de influencia.

Mapa n° 7: **Incremento esperado en el movimiento internacional de cargas por puntos de frontera (actualidad a 2030), en centenares de miles de toneladas: escenario de mayor probabilidad.**



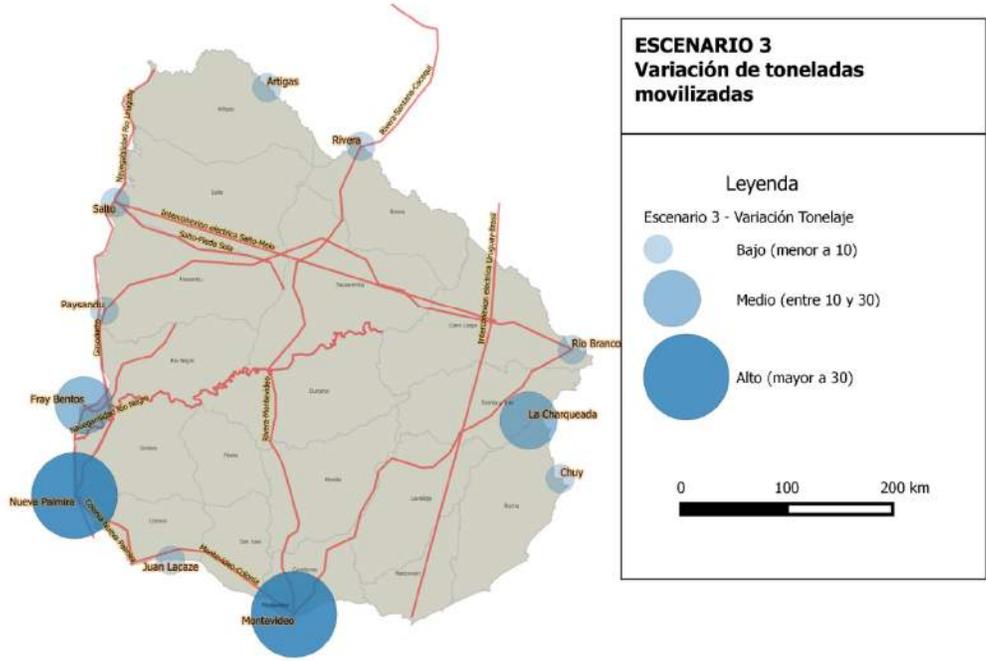
Fuente: Elaboración propia. En este mapa y en el n° 6 se presenta ubicado en Charqueada el movimiento de cargas que correspondería a la hidrovía de laguna Merín. Este se distribuiría entre Charqueada y el eventual puerto en Tacuarí. En tanto no hay estimaciones sobre esa distribución eventual se adjudica a Charqueada como foco.

Mapa n° 8: **Incremento esperado en el movimiento internacional de cargas por puntos de frontera (actualidad a 2030), en centenares de miles de toneladas: escenario con construcción del puerto de aguas profundas**



Fuente: Elaboración propia.

Mapa n° 9: **Incremento esperado en el movimiento internacional de cargas por puntos de frontera (actualidad a 2030), en centenas de miles de toneladas: escenario con despliegue máximo en el litoral y sus áreas de influencia.**



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente cuadro dispone los casos según la magnitud de su incremento y la probabilidad mayor o menor de que ocurra el máximo nivel esperado.

Cuadro n°16. **Niveles de incremento estimado en el flujo de cargas 2015-30** (en centenares de miles de toneladas) y probabilidad de que se alcance el nivel de magnitud indicado

		Probabilidad de que alcance el nivel de magnitud indicado	
		Baja	Alta
Magnitud del incremento esperado	Alta (más de 30)	Puerto de aguas profundas (0-300)	Nueva Palmira (84-94) Montevideo (43-58)
	Media (10-30)	Fray Bentos (7-12)	Laguna Merín (0-15)
	Baja (menos de 10)		Rivera (2-7) Paysandú (1-7) Salto (3-5) Río Branco (3) Chuy (3)

Fuente: elaboración propia. Se incluyen solo casos con más de cien mil ton. de incremento.

Las tablas permiten identificar tres puntos de atención prioritaria en función del incremento esperado en el transporte de cargas: la costa de Rocha, si se efectuara el puerto de aguas profundas, Nueva Palmira y Montevideo.

En un nivel medio de encuentran Fray Bentos y la laguna Merín (cuyo flujo total se repartiría entre los puertos de Charqueada y Tacuarí).

En un nivel bajo (pero significativo) de transformaciones están los casos de Rivera, Paysandú, Salto, Río Branco y Chuy.

A continuación de repasan cada uno de estos casos.

Incrementos de actividad de gran escala

Puerto de aguas profundas: De concretarse, haría de la costa de Rocha el lugar con más transformaciones. Se sumaría en este caso la magnitud de la transformación y el hecho de tener lugar en un territorio sin una red de estructuras dispuesta para ello.

Sin embargo su concreción no se juzga como el escenario más probable.

Nueva Palmira: Constituye el principal punto a atender en cuanto al monitoreo de transformaciones territoriales, en tanto no se concrete el puerto de aguas profundas.

Esta condición de prioridad atiende a varios aspectos. Es el punto que más incrementaría su flujo de cargas, incluso por sobre Montevideo. Además, en tanto la estructura portuaria y urbana actual es menor a la montevideana, la incidencia de ese crecimiento en volumen de cargas sobre el ordenamiento sería mayor. Finalmente, el proceso reciente muestra un crecimiento muy rápido de la actividad del puerto (a ritmo acelerado desde 2003), para el cual las medidas de adaptación en términos de ordenamiento llegaron con rezago. Esto sugiere que podrían generarse nuevos rezagos en las respuestas al crecimiento futuro. A su vez, condiciones de contexto social y político pueden facilitar lo debilitando la demanda de medidas de adaptación: la dependencia que la población mantiene respecto al puerto como fuente de trabajo, la carencia de redes de actores sociales fuertes en la localidad, y el hecho de percibirse como una zona no prioritaria para la propia intendencia.

Montevideo: Junto a Nueva Palmira (y el eventual puerto de aguas profundas rochense) sería el único punto con incrementos de flujos de carga de gran magnitud. El incremento sería menor al de Nueva Palmira, y las mismas razones que podrían abrir un alerta sobre la situación del puerto coloniense operan en favor de la situación de Montevideo. No obstante, se destaca como factor a atender la multiplicidad de intervenciones proyectadas en la bahía y en el oeste de Montevideo, la falta de trabajo interinstitucional sobre el impacto acumulado de estos proyectos, y la competencia por el espacio entre distintos usos que marcará ese proceso en cualquiera de las formas en que se laude.

Incrementos de actividad de rango medio

Laguna Merín: Esta zona (que engloba la dinámica de los dos puertos a desarrollar en la laguna) tendría un crecimiento de nivel moderado en el flujo de cargas, cuya incidencia en el ordenamiento sería muy significativa, en tanto se daría sobre un área sin desarrollo en ese rubro en la actualidad.

En tanto el puerto de aguas profundas no se concretara, el desarrollo de esta estructura portuaria lacustre se considera de muy alta probabilidad a largo plazo (durante la próxima década). Pero la situación actual sugiere que los proyectos planteados no se concretarían en el corto plazo.

Fray Bentos: En tanto no se desplegaran el total de las intervenciones proyectadas para la navegabilidad en el río Uruguay y Negro (lo cual se considera de baja probabilidad) el incremento de cargas en Fray Bentos sería bajo (sin alcanzar el millón de toneladas anuales). En cambio podría ser moderado, a un nivel similar a la de Laguna Merín, si tales intervenciones se concretan en su totalidad.

Hay que tener en cuenta además que si el puerto de Fray Bentos amplía su calado, podría incrementarse su uso en las zafas agrícolas, cuando el puerto de Nueva Palmira queda saturado (dinámica que no puede evitarse mediante la gestión del puerto ya que obedece a razones de mercado: al momento de la cosecha todas las empresas desean embarcar su producción al mismo tiempo y es imposible adaptar el puerto a esa necesidad).

Por otra parte, Fray Bentos constituye un área compleja donde, si bien el incremento de flujo estaría dado principalmente por el puerto, se suma a este el incremento en pasaje de mercaderías por el puente internacional, y el movimiento de embarque desde el puerto maderero de M'Bopicuá y desde la planta de UPM.

En cualquier caso, aún en la hipótesis más conservadora sobre el movimiento de cargas en Fray Bentos, su incremento sería de magnitud similar al del escenario más favorable que pudieran tener Paysandú y Rivera (los casos que podrían alcanzar mayor crecimiento entre el resto de las localidades).

Incrementos de actividad de baja magnitud

Paysandú y Rivera: Paysandú y Rivera comparten la característica de poder alcanzar los mayores niveles de incremento, dentro de la categoría de baja magnitud, en el caso de desarrollarse el conjunto de los proyectos previstos para la navegabilidad del río Uruguay. Y en cambio, el crecimiento de tonelaje en ambas localidades sería el menor dentro de este grupo si esa línea de desarrollo no se concreta en todos sus términos.

La concreción plena de esos proyectos supondría un potencial de crecimiento mayor en el puerto de Paysandú, y el funcionamiento de un eventual puerto seco en Rivera como punto logístico de enlace entre Brasil y el litoral.

En un escenario tendencial, donde los cambios realizados en la portuaria del litoral no fueran significativos, el flujo principal de cargas en Paysandú continuaría siendo el del puente internacional, y el de Rivera el del paso de frontera convencional, manteniéndose ambos en situaciones de incrementos mínimos en el movimiento de carga total. En este escenario sus forzantes en materia logística serían aún menores a los de los restantes puntos de frontera de tránsito significativo: Salto, Río Branco y Chuy.

Salto: Este Departamento presentaría una dinámica más homogénea que la de Paysandú y Rivera de uno a otro escenario. Esto se debe a que el posicionamiento actual de Salto como paso de frontera terrestre en flujo de cargas es más importante que el de Rivera y mucho mayor al de Paysandú (unas 450 mil ton. anuales, frente a unas 290 mil de Rivera y 110 mil de Paysandú).

Bajo esas condiciones, la dinámica cargas en Paysandú, que ya actualmente es mayor por el puerto que por el puente internacional, tendría una expansión significativa si se concretan todas las intervenciones para la navegabilidad del río Uruguay, y en cambio tendría un incremento muy poco significativo si estas no se realizan. Lo mismo ocurriría con Rivera, donde su mayor potencial de crecimiento solo sería alcanzando como puerto seco ligado a un movimiento portuario incrementado en el litoral.

Salto en cambio tendría un desarrollo en cargas fundamentalmente terrestre, fruto de la dinámica actual, y del hecho de que los incrementos posibles en calado a la altura de Salto resultan ya menores. Por tanto se ubica en una situación intermedia dentro de este grupo, con una dinámica esperada similar en cualquiera de los escenarios estudiados.

Río Branco y Chuy: La magnitud del crecimiento sería modesta, y similar en ambos pasos de frontera frente a cualquier escenario.

De todos modos, cabe recordar que el escenario supuesto es de una baja implementación efectiva de la estrategia brasileña de desplazar cargas del eje Chuy al de Río Branco, y por tanto, si esta se fortaleciera, habría un trasvase de uno a otro punto y la dinámica en Río Branco podría requerir mayor atención.

Resultado combinado de inversión en infraestructura y crecimiento de cargas

Una mirada combinada de las dos perspectivas antes presentadas genera el siguiente esquema.

Cuadro n° 17: **Inversión en infraestructura y probabilidad de crecimiento de cargas**

		Inversión en infraestructura		
		Baja	Media	Alta
Crecimiento esperado del flujo de cargas	Alto		Nueva Palmira	Montevideo - Punta del Tigre <i>Puerto de aguas profundas</i>
	Medio		Río Branco-Laguna Merín Fray Bentos	
	Bajo	Chuy Paysandú Rivera	Salto	

Fuente: Elaboración propia

Montevideo presenta una combinación de alta inversión y crecimiento de flujo de cargas esperado (Punta del Tigre, como parte de la zona metropolitana, tiene a su vez por sí mismo una perspectiva de alta inversión en infraestructura). En la misma situación se

encontraría el puerto de aguas profundas, aunque en un escenario de factibilidad que no es el más probable.

Nueva Palmira es el otro punto del país con un alto crecimiento de flujo de carga esperado. Su crecimiento en infraestructuras sería medio. Esto la sitúa en un escalón de complejidad relativa inferior al de Montevideo, pero con similar magnitud de presiones.

La región Río Branco-Laguna Merín y Fray Bentos presentan una situación intermedia. En el primer caso esto resulta de combinar el escenario en Río Branco (con un nivel medio de inversiones en estructura, aunque bajo crecimiento esperado en cargas) y la zona asociada de laguna Merín (con un nivel medio de incremento de cargas esperado, aunque baja inversión esperada en infraestructura). Fray Bentos podría presentar valores medios en ambas variables, si el crecimiento en volumen de cargas alcanzara los máximos esperados).

Entre los puntos con bajo crecimiento esperado de cargas destaca Salto, con un nivel medio en incremento de infraestructura. Paysandú, Rivera y Chuy completan el grupo con un nivel bajo en ambas variables.

Cabe recordar que el conjunto expresado en el cuadro es el de los puntos con un crecimiento significativo de movimiento de cargas. Fuera de él quedan los puntos de frontera cuyo crecimiento sería de muy pequeña magnitud. Puntos que actualmente tienen un flujo muy reducido, y donde el incremento en valores absolutos continuaría siendo de muy escasa significación. Con esto se combina la ausencia de inversiones de IIRSA en agenda.

CAPITULO CUATRO: LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES DE LA FRONTERA

En este capítulo, abordamos la mirada local, producto de los estudios de caso¹⁹ en ciudades de frontera entre Brasil y Argentina, presentando en la visión de los actores locales algunos aspectos del sistema de relaciones, las barreras y oportunidades de conectividad que se presentan. Este capítulo intenta presentar una opinión directa, trasladando opiniones de actores institucionales y sociales de ambos lados de frontera. Se considera importante puesto que es la visión de los agentes que construyen las relaciones, a la vez que conocen a fondo la problemática específica de este tipo de construcción territorial.

Se analizan las siguientes perspectivas: a. visión de los actores en el relacionamiento en situación de frontera, entre ciudades de un mismo país y entre ciudades transfronterizas; c. el rol del Estado central en el territorio subnacional; d. consideraciones locales sobre la materia del OT en situación de frontera; y e. la conformación de redes socio-institucionales para formular soluciones a problemas locales transfronterizos.

El análisis se basa en las entrevistas realizadas en cuatro pares de ciudades fronterizas (Salto- Concordia; Paysandú- Colón; Rivera- Livramento; y Rio Branco-Jaguarao; y en la triple frontera uruguayo-argentina-brasileña de Bella Unión, Barra do Quaraí, Monte Caseros. La investigación confirmó la vigencia de la conjetura original del proyecto que guió determinadas líneas de búsqueda²⁰. Esta hipótesis de trabajo indicaba una trama densa de relacionamiento en el plano local, con relativa dependencia de los planos nacionales, que va construyendo un plano de relacionamiento funcional (o *ad hoc*) sobre temas concretos que de alguna manera encuentran cobijo en los marcos generales de relacionamiento binacional. Una construcción continua y dinámica que con avances y estancamientos, va dando cuenta de que existen dos percepciones de la realidad cotidiana que presenta la frontera compartida, donde el OT deberá ir cobrando forma y

¹⁹ Para una información más completa se recomienda la lectura de los equipos 3.4. y 3.5.

²⁰ En especial la labor de los equipos denominados 3.4 y 3.5 que trabajaron en el campo local.

dinámica propias para actuar como instrumento del desarrollo local en situación de frontera compartida.

El relacionamiento entre ciudades

Cuanto y como se relacionan las localidades puede apreciarse en dos planos. Uno, entre ciudades de una misma nación que pueden articularse regionalmente por compartir el espacio físico, político institucional y cultural del país. Si bien este trabajo se focaliza en la relación transfronteriza, enunciemos sólo a modo de información a tener en cuenta, una observación de la relación entre ciudades con-nacionales, porque los estudios de caso realizados permiten observarlas como regiones. En este plano, no se constató una dinámica fuerte entre ciudades de un mismo país como la que se observa entre ciudades transfronterizas. Sin ahondar y entendiendo que este no es el objeto de la investigación requerida, nos parece importante anotar a modo informativo para actuaciones institucionales futuras en el marco de un desarrollo de normativa en ordenamiento territorial. Los casos analizados, presentan una visión de estar relativamente conectados entre sí, si se observan en perspectiva de comprender que suman a una región nacional aunque no se aprecian conexiones sustanciales (por ejemplo Salto con Paysandú, o Rivera con Río Branco, o Bella Unión con la ciudad de Artigas). Este es un aspecto a tener en cuenta para la planificación del OT y otras líneas de políticas, porque actividades de grandes dimensiones como la represa del Río Uruguay, o el puente sobre río Yaguarón, o corredores logísticos u otros emprendimientos, inciden sobre las respectivas ciudades en aspectos similares y la planificación conjunta en el plano nacional cobra suma importancia tanto para el nivel local como nacional en una perspectiva de planificación de desarrollo de las fronteras nacionales cuando estas cuentan con equipamiento territorial (construcción social y económica así como estructuras institucionales). Fueron sugerentes algunas percepciones que los locales manifestaron acerca de la relación con ciudades connacionales. En la frontera noreste, se aprecian realidades distintas, un entrevistado declaraba en la relación entre el norte y el noreste, que distinto tipo de frontera (seca o pluvial) determina el cauce de las relaciones (temas, sistema de vínculos) y esto debía de tomarse en cuenta en la decisión y planificación de políticas,

porque se habla de frontera en general como si todos los casos fueran similares y pasibles de soluciones generales. Otro caso, la ciudad de Bella Unión con la capital del departamento (ciudad de Artigas), un entrevistado declaraba que la ciudad de Bella Unión tenía más consonancia con la ciudad de Salto en cuanto a prestaciones y formas de relacionamiento que con la propia capital departamental. Otros no hicieron referencia al tratamiento de temas con sus pares más allá de los Comités de Frontera. Sin embargo en otros ámbitos, actores del turismo, la pequeña industria o el comercio, vertieron otro tipo de percepciones, donde la articulación que se produce entre cámaras empresariales muestra ser fluida y permanente. Esto estaría dejando a la vista una cierta percepción de ajenidad en problemáticas comunes entre actores subnacionales de un mismo país, donde los déficits parecen estar en temas relacionados al área pública: en la provisión y/o acceso a los servicios y en el plano de las relaciones intergubernamentales en el segundo y tercer nivel de gobierno.

Un segundo plano, es la relación transfronteriza entre ciudades, que reviste una dinámica y complejidad crecientes. Los estudios de caso entre ciudades de los tres países (Rivera-Livramento, Rio Branco-Jaguarao, Paysandú-Colón, Salto-Concordia y la triple frontera de Quaraí- Bella Unión-Monte Caseros), dan cuenta de una tendencia sostenida en la necesidad de relacionamiento entre gobiernos, sectores de la economía y grupos sociales del medio local. Un aspecto importante es la percepción de los actores referida al enfoque de intereses entre ciudades conectadas. Los cinco estudios de caso revelaron situaciones de complementariedad en múltiples temas de mejora de servicios a la población e infraestructura vial (por ejemplo, puente de triple frontera o conexión sobre el río Uruguay donde se acentúa el tránsito de bienes y personas). Sin embargo reconocen que no es fácil llegar a concreciones conjuntas, declarando que se llega por distintos caminos al análisis de situación de problemas que son compartidos:

“Hasta hoy no tenemos un foco de desarrollo integrado en ese sentido. Cuando hay interés de un lado hacemos investigación, y del otro también se hace, y atendemos sólo algunas cuestiones.” (Entrevistado brasileño de Jaguarao).

En los casos de Rivera-Livramento, Rio Branco-Jaguarao, Salto-Concordia y la triple frontera, los actores declaran una visión de ciudades hermanadas por un contexto similar de modelo productivo y social, aunque con diferentes énfasis en materia de soluciones. La explotación ambientalmente sostenible de los recursos naturales con fines turísticos y la construcción de infraestructura de mantenimiento de estos servicios son temas tratados localmente con aspiración a ser administrados en forma conjunta en la convicción de que son tareas propias de los gobiernos locales.

"[...] queremos hacer las cosas como corresponden y hacerlas bien, para no generar problemas... tema de las alcaldías, del municipalismo". (Entrevistado de Barra do Quaraí).

En la triple frontera la integración interinstitucional comenzó a forjarse:

"El trabajo de integración enfoca un tercer municipio integrado en ese conjunto de nivel local"; tenemos un contacto más directo y vínculo de aproximación con Bella Unión y Monte Caseros (...) tenemos instalada una mesa interinstitucional de fronteras. Integrada por representantes de las tres localidades, del prefecto de Barra do Quaraí y el intendente de Monte Caseros; hay ese intercambio social y cultural, las comunidades tienen esa amistad". (Entrevistado de Bella Unión).

Pero los temas con mayor perfil de tratamiento común son los sociales. Para la frontera brasileña son: "[...] educación y salud en todos los casos, por lo que se trata de temas muy sensibles a todas las organizaciones. En primer lugar, la sociedad local sitúa como prioridad la educación y la salud, y siente especialmente importante enfrentar los problemas que la condición de frontera puede generar en el funcionamiento de servicios y derechos de la población. Los gobiernos locales se hacen eco de esas preocupaciones y demandas." (3.5. pág. 72). Igualmente para el lado litoral: "[...] el acceso a la educación por niveles alcanzados; residencia y acceso a vivienda digna; contar con prestación de servicios especializados en asistencia de salud; realizar intercambios culturales artísticos creativos; asesoramiento experto; reafirmación de lazos de sociabilidad y familiaridad, entre otros factores -inversiones, oportunidades de negocios, promoción y colocación de productos, etc.-. (3.4., pág.86).

En el caso de las ciudades de Paysandú y Colón, también existen estos puentes de relacionamiento fuertes, sin embargo, la convicción de que tipo de ciudad se prefiere no es el mismo en ambas. Mientras en Colón, se promueve un modelo turístico relacionado al uso sustentable del río: "En Paysandú se ocupan de acopiar arena no para las playas sino para la construcción, y acá podría dársele otro uso". (Entrevistado de Colón).

También en esa perspectiva ecologista, otro entrevistado de Colón refiere que:

"Las lagunas de contaminación de líquidos cloacales, la única ciudad que la tiene en la costa del río Uruguay es Colón, en los demás casos los desechos cloacales van derecho al río, es crudo, pero eso es a diario" (Entrevistado de Colón).

Sin embargo, más allá de estas diferencias y como relata el estudio del equipo 3.4., la relación entre ciudades comienza a cobrar impulso en servicios urbanos, controles preventivos sobre recursos naturales, tratamiento de efluentes de desechos urbanos, desarrollo turístico de islas y reservas termales, entre otros temas que tienen especial relevancia para el OT. Ambas localidades cuentan con dos condiciones positivas. Diseño de Planes estratégicos de Desarrollo; Código de Ordenamiento Territorial y Gestión Medioambiental (Colón); Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial (Paysandú).

[El rol de las normativas nacionales aplicadas a situación de frontera](#)

El estudio de las relaciones internacionales desde la perspectiva local, deja al descubierto que la cuestión fronteriza tiene dos planos de tratamiento: uno que se maneja como hemos visto desde el nivel nacional con acuerdos macro que denominamos como marco formal, y otro que se construye desde lo local que denominamos *ad hoc* (o funcionales por otros autores), donde gobiernos y sociedades van retejiendo una urdiembre ya histórica de valores, vivencias y costumbres que imprimen un carácter especial a las transacciones, no siempre tomada en cuenta por los niveles nacionales o en la planificación y dinámicas que estos implementan.

“Se podrían resolver mejor los problemas con acuerdos directos entre la Prefeitura y la Intendencia” (Entrevistado de Livramento).

“Que el puente no divida, que pueda unir, que pueda ser de libre acceso, y que la fiscalización sea en una ciudad sola. La construcción del nuevo puente traerá mejoras en la fiscalización y los controles” (entrevistado de Jaguarao).

Aunque se han creado algunos instrumentos, siguen existiendo una serie de problemas y situaciones fronterizas que constituyen verdaderos cuellos de botella para la integración subregional y persisten sin resolverse. Básicamente, debido al predominio de una lógica de relacionamientos que privilegia los niveles institucionales y formales establecidos entre los estados- nación miembro, ejerciéndose con un sentido preferentemente económico y comercial. (Caso triple frontera, 3.4., pág.78).

“[...] los puertos, la operativa de los puertos que Uruguay comienza a desarrollar en esta zona, también eso puede ser un factor aglutinante y desencadenador de oportunidades, en la medida que podamos coordinar la operación de cargas en Concepción del Uruguay y Paysandú como polo logístico de la región, pensando justamente en la hidrovía ahora que se está dragando el río. Paysandú comienza a reconstruir su puerto. Colón prácticamente no tiene puerto de cabotaje”. (Entrevistado de Colón).

El plano de decisiones *ad hoc* se verifica en las reuniones de los Comités de Frontera y en arreglos tomados en común acuerdo por los Prefeitos e Intendentes que son aplicados en cada localidad en el marco de las legislaciones respectivas. También, acuerdos sectoriales en temas de salud, educación y otros, entran en estas agendas de la mano de los organismos sectoriales uruguayos y de los gobiernos locales o provinciales/estadales en Argentina y Brasil. Pueden considerarse que son resultado de estrategias de coordinación conjunta donde prima la voluntad política de los agentes sobre la obligación de realizarlos. Se consideran acuerdos de cooperación que no crean una nueva institucionalidad formal, sino que se agotan con la solución del problema dejando como base la experiencia para retomar nuevas coordinaciones ante nuevos temas-problemas. Estos arreglos suponen esfuerzos para los actores porque necesitan responder a realidades del entorno, deben hacer coincidir los resultados de la coordinación en espacios institucionales con marcos distintos y asimétricos en visiones

y capacidades de hechura de políticas, a la vez que representar intereses recreando nuevas formas de solidaridad política y en última ratio, las estructuras formales pueden actuar con vetos a estos arreglos de estructuras informales.

"[...] el Intendente de Monte Caseros ha comprometido su esfuerzo para agilizar los trámites fronterizos en todo lo que se refiere a todo tipo de comunicación, ya sea traslados médicos, delegaciones deportivas, agilizar eso con la prefectura local." (entrevistado argentino, Monte Caseros).

"Empiezan a jugar un papel importante los gobiernos departamentales y nacionales. Para el lado argentino es más fácil porque tienen autonomía por la provincia, pueden tomar decisiones. Les es dado paliar situaciones". (Entrevistado Salto).

"Las comunidades estamos integradas, a través de las distintas secretarías de los municipios estamos en relaciones casi continuas, es prácticamente una comunidad que comparten casi todas las acciones y se trabaja muy en conjunto". (Entrevistado Concordia).

"Aquí como en otras situaciones se hace visible la necesidad de generar políticas de frontera articulando entre los niveles locales/departamentales, provinciales y nacionales, en conexiones de ambos estados nacionales." (Entrevistado de Concordia).

"Los gobiernos locales avanzan hasta lo que la normativa lo permite (en turismo, medio ambiente, etc.), la normativa es bastante restrictiva en eso. Por ejemplo, un proyecto más ambicioso como el aeropuerto binacional está chocando con las restricciones que pasan por los gobiernos. La pelea tiene que estar dada por lo que la agenda cotidiana de la frontera incida en la agenda cotidiana de los Estados, para que la normativa de cuenta de los avances." (Entrevistado de Rivera).

La presión de las sociedades influye en la adopción de estrategias de coordinación. En opinión de actores sociales y civiles de frontera se constata.

"El proceso de aceitar los mecanismos de ese tipo de integración, ha tenido que ir corriendo por cuenta de los habitantes de esas ciudades. Los procesos integradores corren más por cuenta de algunos grupos de poder local, fundamentalmente económicos, sumándose a otros sectores de la sociedad civil, que están planteando la instalación de un puesto de control integrado de frontera, con la visión estratégica de que sería importantísimo." (Triple frontera, actor civil).

“¿Cómo es posible que exista una veda sobre el mismo río para pescadores de una sola margen? Veía las chalanas argentinas pescar aprovechando que acá había veda, haciéndolo con más intensidad, mientras que los de acá no podían salir a pescar”. (Entrevistado de Salto).

“A mí me parece que Salto y Concordia desde el punto de vista social, le cuesta la integración [...] siempre decíamos que nosotros no estamos acostumbrados a leer los diarios de Salto, ni en Salto están acostumbrados a leer los diarios de Concordia. Las radios AM y FM, se captan ambas y por ahí se escuchan pero, poco sabemos a veces que está pasando por ahí policialmente, si no es una noticia que tenga una trascendencia muy importante no la decimos [...] no hay programas locales, en este caso binacionales, incluso en la radio misma, yo no tengo detectado. [...] en materia de comunicación es un hecho que nosotros tenemos que producir algo en conjunto. (Entrevistado de Concordia).

“Los tramites siempre son un problema, siempre falta algo, para el pasaje de la Usina Cultural hacia Yaguarón fueron diez días de trámites.” (Entrevistado social de Río Branco).

Esta realidad reformula una dimensión de gobernanza distinta, propia de estos territorios plurales (en el sentido de que pueden observarse como una región multinacional) que debe ser tomada en cuenta por el campo decisonal jerárquico de los Estados nacionales en la elaboración de acuerdos y tratados internacionales y en las propias leyes internas, porque no es posible entender determinados procesos o la consecución de metas desde una sola perspectiva, sino ensamblando complementariamente ambas dimensiones de actividad nacional y local. Así como para realizar este estudio fue necesario adoptar una epistemología y metodología de tipo interdisciplinar, en la complejidad de la arquitectura estatal entender el vasto sistema de relacionamiento en el territorio, a partir de múltiples sectores de actividad en la provisión de bienes y servicios, y considerando al mismo como una construcción socio-política, se necesita de un sistema de comunicación y reflexión transversal que recoja y compatibilice estas distintas perspectivas, entendiendo que el desarrollo nacional pasa por fortalecer la relación interinstitucional, donde no importa tanto la cantidad y

densidad de este plano, sino la relación efectiva entre las instituciones en tanto organización y equipamiento (Boisier: 2000) para solucionar problemas internos o como consecuencia de su situación de frontera.

El rol del Estado central en el territorio subnacional

La visión de los actores locales es similar en todos los casos. Acerca del rendimiento de los acuerdos internacionales, coinciden en la falta de alcance que presentan estos acuerdos en el plano fronterizo. Encuentran que se relacionan más con aspectos macro de los Estados nación que con la especificidad de los territorios o regiones que los componen, en especial las fronteras comunes.

“Desde la firma del Tratado de Asunción, como que habíamos retrocedido en las relaciones, en la comunicación, y que había quedado como en el imaginario de todas las poblaciones [...] que el Mercosur es un tema económico y solamente económico. Y a parte, las mismas poblaciones no participan de las ventajas del Mercosur. Son las ventajas para unas pocas empresas que trasladan mercaderías por las rutas del Mercosur.” (Entrevistado de Salto).

En la frontera norteña, destacan la inexistencia de trámites integrados que faciliten la circulación bidireccional. “También desde las organizaciones de la sociedad local y desde los gobiernos locales se señala que no hay consideración de que la vida social, económica y cultural se desarrolla en un espacio transfronterizo” (3.5., pág. 39).

En general en todos los casos, la percepción de los actores en cuanto a las condiciones de relación entre ciudades fronterizas, más allá de las restricciones que presentan las asimetrías devenidas de la estructura estatal correspondiente (unitarios, federales y centralizados o descentralizados) y del rol escaso de los organismos transnacionales sobre el territorio concreto, es auspiciosa, en tanto consideran que aún con estrecho margen operativo, pueden ir concretándose medidas en estos campos que son considerados principales en agendas locales comunes.

“El gran problema para trabajar en temas de frontera es el marco formal, la gran burocracia. Las autoridades de primer nivel de ambos lados no se dan cuenta que este

tipo de frontera es algo especial que tiene que tener determinadas normas o leyes exclusivas. Y hay que entender que al ser una frontera seca presentamos características diferentes a las de otras fronteras. Y solucionar esto es la única forma de aprovechar todas las oportunidades que abre la frontera." (Entrevistado Intendencia de Rivera).

Los acuerdos realizados entre gobiernos nacionales son percibidos con ajenidad por los actores locales (gobiernos y sociedad), encontrando que estos ámbitos tienen escasa incidencia en el territorio local, sea porque este no es tomado en cuenta en la normativa o porque de haberla, las decisiones pasan por otros intereses donde no son tenidos en cuenta en función de la importancia que tiene el espacio local como nexo de conexión entre Estados. Las diferencias de funcionamiento institucional son identificadas como trabas:

"Surgen algunos elementos positivos referidos a la agilización y eficiencia que se ha dado en los procesos de controles en puntos de paso fronterizos, y mejoras en el intercambio al disminuir la carga burocrática, no obstante, se observa que dichos procesos llegados a un punto no consiguieron seguir avanzando." (3.4., pág.5).

Un actor de la frontera norte manifestaba que: "No somos consultados, somos personas que vivimos aquí y no somos consultados por el nivel central, tanto de Uruguay como de Brasil. Nosotros necesitamos acción proactiva." (Entrevistado Livramento).

Algunos expresaron que la normativa nacional pone barreras para las actividades cotidianas que hacen a servicios y distribución de recursos del bienestar (documentación para el tránsito de personas por temas laborales, educativos, salud, asistencia y seguridad social, etc.). En las entrevistas aparece la percepción de la existencia de más nexos de articulaciones de frontera con organismos nacionales desconcentrados en el territorio (sectoriales como las mesas intersectoriales del MIDES, policlínicas y hospitales, prefecturas, etc.) a partir de un mejor equipamiento institucional y organizacional, que de tratados de gran porte. Sin embargo, está presente la percepción de que todo se planifica de la frontera para adentro, sin pensar en la interconexión natural que existe. Se plantea en general que si los problemas son los mismos de uno y otro lado, se debe pensar en conjunto, no hacer planes de acuerdo a

la normativa de un país en concreto, sino en una realidad distinta a la del resto del Estado nación que es la situación compartida por ambos lados de frontera.

Aquí aparece otra complejidad o barrera que se suma a lo anterior. Al desconocimiento de los gobiernos centrales de la problemática de sus propias periferias, se agrega el tema de los procesos de descentralización en el territorio subnacional -en especial el uruguayo-. Son escasas las competencias en materia de decisión e implementación de políticas. En los países limítrofes, el Estado federal otorga competencias a los gobiernos locales en el diseño normativo y uso de recursos propios. En la margen argentina del río Uruguay, se manejan recursos devenidos de la represa de Salto Grande: “[...] nosotros con los recursos de Salto Grande logramos tener el 99,99 % de saneamiento” (Entrevistado de Monte Caseros). El Municipio de Monte Caseros, sobre la base de la ley de dominio de los recursos naturales provinciales y la sanción de una ley específica por parte de la provincia de Corrientes y la provincia de Entre Ríos, se le otorga la administración del agua y se le asigna una parte de los excedentes generados por la producción de energía de la represa de Salto Grande, y por esto, una cantidad importante de recursos económicos son destinados y gestionados por este municipio. Son recursos que han permitido sustentar un proceso de expansión de las infraestructuras y los servicios sociales, aportando a una mejora significativa de la calidad de vida en la ciudad; el diseño de programas y proyectos de desarrollo social y productivo en la misma localidad. Del mismo modo, los municipios brasileños disponen de presupuesto propio con capacidad autónoma de ejecución para la programación e implementación de obras públicas. En el caso uruguayo, la descentralización subnacional es limitada en ambos planos (departamental y local) en materia de competencias y recursos gubernamentales, cuestión que formula una barrera alta de sortear cuando tratan de interactuar con sus pares transnacionales. Si los gobiernos subnacionales tuvieran potestad para disponer de sus recursos en políticas relacionadas al bienestar social y a la infraestructura, podrían componer soluciones adecuadas con coordinación entre ciudades.

En la frontera uruguayo-brasileña, un quinto de los entrevistados de origen local reconoce que se actúa en forma coordinada entre niveles de gobierno, mientras que un porcentaje próximo a la mitad, opina que la forma de actuar tiene escaso marco legal,

por lo que las decisiones se asemejan a la definición de decisiones *ad hoc*. No obstante las barreras, los gobiernos locales parecen ser los más provistos de recursos para interactuar si se los compara con otros actores no gubernamentales que rondan un escaso 16% de respuestas sobre articulaciones transfronterizas de tipo comercial o productivo.

En general, los informes muestran una tendencia proactiva creciente, sustentada en la iniciativa gubernamental local en contacto a su vez con intereses de mercado y sociedad. Se constata en las entrevistas a actores de diverso origen un conocimiento mayoritario de la realidad transfronteriza (alrededor del 70%); una identificación de valoración con las ciudades pares alta (75%); y los escenarios posibles y reales de interacción son apreciados por alrededor del 55% de los entrevistados.

Aun así, es posible observar que este tipo de percepción del relacionamiento tiene distinta intensidad y factores de incidencia según la localidad que se analice, aunque los resultados a nivel país son relativamente parejos.

En una misma región/país podemos observar diferente intensidad, temáticas y factores de incidencia en el relacionamiento. A modo de ejemplo, en la frontera con Brasil, el estudio de Rivera-Livramento muestra mayor grado de desarrollo que Río Branco-Jaguarao. Mientras que entre las ciudades de Rivera-Livramento la coordinación que denominamos "*ad hoc*" es importante, alcanzando la mitad de las actividades del gobierno local, en las ciudades de Río Branco-Jaguarao, alcanza a un tercio de estas. El funcionamiento *ad hoc* contrasta con el funcionamiento que depende de las actividades relacionadas con marcos de nivel transnacional que representan alrededor de un quinto del total. "[...] algo que es notorio es que en estas fronteras, donde los factores cognitivos y afectivos se expresaban de forma muy positiva para la interacción fronteriza, a pesar de no existir condiciones del todo favorables desde los marcos normativos, la interacción entre actores de uno y otro lado es una realidad que se expresa y busca las alternativas posibles, más allá de lo que permiten los marcos formales". (Informe 3.5.).

En la situación con Argentina, también el relacionamiento entre ciudades tiene sus diferentes especificidades y percepciones de desarrollo por parte de los actores. En el caso Salto-Concordia, la percepción de actividades dirigidas por el nivel local es alta, por parte de los actores públicos y mediana por parte de otros actores sociales y civiles, al igual que en la frontera nortea. Las dinámicas de relacionamiento muestran un predominio de los gobiernos por sobre las organizaciones civiles y sociales, y dentro de la esfera pública, es mayor la percepción de actividad por parte de los niveles nacionales sobre los locales, donde estos últimos se identifican mejor con actividades *ad hoc* que dentro del marco de acuerdos internacionales.

“Esto puede interpretarse de al menos dos maneras diferentes. Los actores involucrados con la administración, tanto en el pasado como en el presente, se sienten responsables de la integración y por eso destacan especialmente los aspectos favorables de las relaciones institucionales transfronterizas. O bien, dichos actores manejan un nivel de información acerca de lo que se ha venido haciendo en materia de integración, que no está disponible para los demás y que, por tanto, las iniciativas y avances en materia política-institucional están siendo invisibles para dichos actores”. (Informe 3.4.).

Consideraciones locales sobre la materia del OT

Desde la perspectiva del OT, este buen nivel de relaciones locales tiene suma importancia para imprimir su especificidad, porque los factores endógenos y exógenos que se muestran en las acciones incide en las expectativas y necesidades de los actores locales, por lo que es prioritario promover una normativa sobre los usos del suelo local, en tanto dan cuenta de la continua construcción y transformación social y económica de los territorios involucrados en dinámicas que difieren de otros contextos locales.

A la luz de los estudios es pertinente preguntarse si alcanza con la elaboración de planes de OT en función de la orientación que sobre éste tienen los países, o es necesario pensar en recrear un OT específico de frontera, de alcance transnacional, es decir, que se abra un espacio de acuerdos marco que permitan operar al plano local en perspectiva de frontera, adaptando las normas nacionales a situaciones especiales. De la misma forma que los actores locales recrean en su propia institucionalidad planes pensados

coordinadamente con sus pares fronterizos, el OT puede ser deliberado en una dimensión coordinada sobre ejes básicos que contemplen esta realidad compleja.

Y este concepto se refleja en la percepción de los actores locales. De acuerdo a las declaraciones, se manifiesta imprescindible una forma especial de pensar el OT. Tanto del lado brasileño como argentino se reconoce al igual que sus pares uruguayos, que el tema del ordenamiento territorial es algo impreciso, poco tratado y menos aplicado, aun cuando existan algunos marcos básicos elaborados a nivel subnacional. Recordemos que en Argentina a nivel nacional el documento del gobierno nacional no contempla situaciones de desarrollo de frontera, quedando este tema a nivel provincial. En Brasil, la temática de frontera se comparte entre el ministerio de la Integración y el de la Defensa, donde el OT no tiene un capítulo específico para esta situación.

“Pero los planes de OT no tienen en cuenta la frontera. Cuando diseñan planes de OT, consideran a la frontera como si fuera un límite natural (montaña o río). Es decir, no tienen en cuenta en absoluto qué sucede al otro lado de la frontera.” (Entrevistado de Livramento).

“La idea es saber si planeamos la cuestión urbana pensando en un proceso urbano de frontera. Recientemente estamos haciendo un trabajo de adaptación del plan director de la ciudad, que es un plan que define la zonificación, la cuestión ambiental, la cuestión de ocupación del suelo, son cuestiones más relacionadas a las cuestiones fronterizas. En ese aspecto, tenemos un trabajo realizado con la gente de la Universidad Federal, donde detectamos muchas cuestiones de evolución y de novedad de ese contacto. El antiguo plan hace mucho tiempo que está desactualizado, por necesidades de evolución del espacio urbano” (Entrevistado de Jaguarao).

Está presente la percepción de un acuerdo marco que posibilite elaboraciones conjuntas. A manera de ejemplo, en Livramento tienen un plan director que estructura las redes viales y la construcción civil, pero fue elaborado sin tener en cuenta la situación de frontera.

“La frontera no consta en ese plan porque solo estudió la cuestión local. Un plan director no puede entrar en Uruguay, visualiza solamente nuestra localidad. Es como si no existiera Rivera.” (Entrevistado Prefeitura Livramento).

En el mismo sentido, un actor de la Intendencia de Rivera manifestó que:

“No hemos podido incorporar el tema de la frontera a los planes de OT. Nosotros tenemos un plan territorial de la ciudad de Rivera y estamos terminando Tranqueras, Minas de Corrales y Vichadero.”

Las principales trabas se encuentran en la normativa general que restringe las oportunidades de acuerdos entre niveles subnacionales y genera que los actores institucionales locales enfoquen sus prioridades hacia otros recursos posibles.

“Con el tema del OT no hemos podido coordinar con Livramento, básicamente porque ellos tienen otras prioridades. Pero para Rivera es prioridad uno el crecimiento brutal que está teniendo la ciudad. Otro problema que se presenta con Brasil en este tema es que ellos están creciendo demasiado rápido, incluso más que Rivera, y eso dificulta el trabajo en conjunto. Es muy común que de un año para otro se cree un barrio nuevo del otro lado, sin ninguna regulación, y eso complica también nuestro trabajo. El tema es que no sirve de nada que crezca un lado y el otro no, tenemos que crecer juntos y para eso faltan leyes. Hasta ahora son resoluciones que benefician a uno en detrimento del otro, y eso justamente limita las oportunidades. ” (Entrevistado de la Intendencia de Rivera).

Desde el otro lado, argumentan que:

“Su plan está lleno de intenciones buenas pero eso todavía no se ha plasmado en algo real. En Uruguay no existen planes para el tratamiento de los residuos sólidos. Por eso mandan los residuos hacia Brasil.” (Entrevistado Prefeitura de Livramento).

A su entender hay: “Problemas de transporte de auto; el transporte público urbano es un acuerdo no cumplido; no existe interés de las instituciones públicas y el sector privado por afrontar adecuadamente este problema; y la política externa no funciona bien para esta realidad de frontera. (Entrevistado Prefeitura de Livramento).

Sin embargo se reconoce que existe una integración cultural entre ambas ciudades que puede dar paso a soluciones cooperativas coordinadas. El OT no es sólo un proyecto público, implica la acumulación de capital social donde las costumbres, la organización y solidaridad social son importantes para definir los usos del suelo privado y colectivo.

En este sentido, el aporte que se puede realizar desde las organizaciones y desde el conocimiento comienza a ser evaluado:

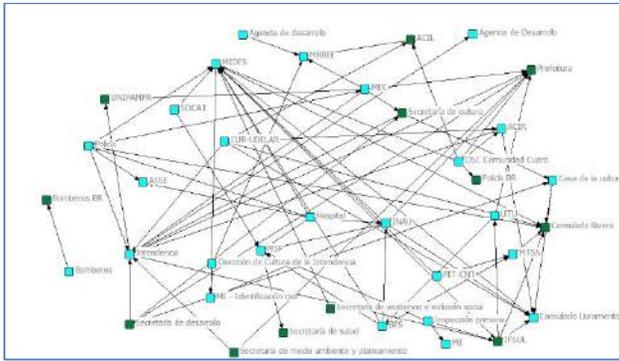
“Creo que es importante para las ciudades [...] que se prepare todo el planeamiento, que se piense en eso, en las cuestiones ambientales, porque el medio ambiente es el mismo en los dos lados, y esas cuestiones deben ser superadas. Es importante que se tengan mismos puntos de vista en las ciudades de frontera. Tenemos mucho conflicto en ese sentido, y con la Universidad Federal de Rio Grande del Sur estamos apoyando, tenemos un convenio donde estamos tratando eso. Probablemente demoremos un cierto tiempo todavía, tal vez un año o dos para que tengamos consolidado realmente todos los aspectos. Pero de hecho, la cuestión fronteriza está siendo tratada.” (Entrevistado de Jaguarao).

Las redes socio- institucionales y la participación de los actores

Las redes son la expresión palpable del sistema de vínculos *ad hoc* que se produce en la relación transfronteriza. El estudio solo permitió realizar este ejercicio en la frontera uruguayo-brasileña, no obstante es un ejercicio que aunque acotado, permite observar la dinámica que se produce por fuera de los ámbitos formales. Las redes de ámbitos de coordinación y proyectos son las que cuentan con más vínculos entre organizaciones, lo que refleja una mayor actividad en este tipo de interacciones territoriales.

El informe que proporciona el equipo 3.5., da cuenta de una incipiente densidad relacional entre actores transfronterizos: “La proporción de actores que participan en interacciones transfronterizas se sitúa en torno a los dos tercios del total de nodos de las redes territoriales. Esta cifra refleja una alta implicación de las organizaciones presentes en el territorio con las del país vecino. Las redes de información son las que cuentan con más actores implicados en conexiones transfronterizas, reflejo de una interacción considerable entre organizaciones para solicitar información relacionada con la frontera” (ver gráficos 2 a 4). A continuación se transcribe parte del informe producido por el equipo 3.5.

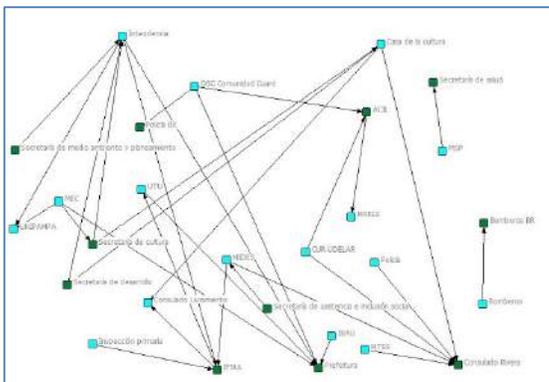
Gráfico n° 2: **Redes transfronterizas de información de Rivera - Livramento**



Fuente: Elaboración equipo 3.5

Al realizar el análisis desde una perspectiva individual, se identifican los actores más relevantes en las redes territoriales y las redes transfronterizas.

Gráfico n°3: **Redes transfronterizas de información de Rivera - Livramento**



Fuente: Elaboración equipo 3.5

En líneas generales, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se observa una mayor implicación en las interacciones territoriales de las organizaciones de gobierno (tanto las de carácter nacional como las de tipo subnacional) dado que este tipo de actores muestran mayores índices de centralidad. Paralelamente, las organizaciones de la sociedad local, salvo excepciones, se sitúan en posiciones menos centrales, reflejo de su menor implicación en las interacciones territoriales.

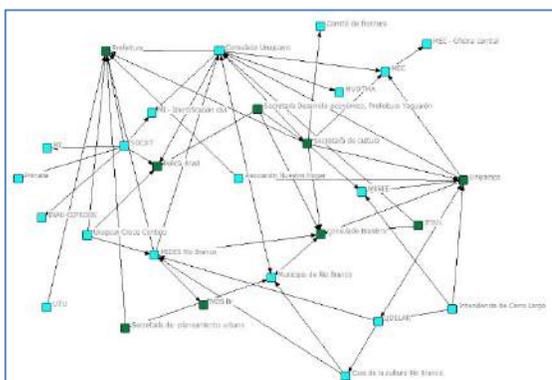
En el caso de Rivera, la Intendencia ocupa el lugar más central de las redes analizadas. Con un papel especialmente destacado en el caso de la red de proyectos, donde presenta el mayor número de colaboraciones y ejerce como principal intermediario entre otros agentes, la Intendencia también desempeña un rol muy activo en la difusión de información relacionada con la frontera, así como en la participación en ámbitos de coordinación. Su alta implicación explica el hecho de que también sea vista por el resto de organizaciones entrevistadas como la institución más relevante para afrontar la problemática de la frontera.

Además de la Intendencia, se puede destacar el papel desempeñado por otras dos instituciones: la Prefeitura y el MIDES. Ambas ocupan lugares centrales en la mayoría de las redes estudiadas. Resulta significativo el papel desempeñado por el MIDES en la difusión de información (con máximas centralidades de grado de entrada y de intermediación). También ocupa posiciones importantes en la red de participación en ámbitos de coordinación y en la de relevancia. En cuanto a la Prefeitura, destaca su alta implicación en la red de proyectos y en la difusión de información.

En el caso de Río Branco- Yaguaron se detalla la siguiente información.

Aquí, no hay ninguna organización que destaque claramente sobre el resto. Más bien, existen diferencias en función del tipo de vínculos analizados. Así, la Prefeitura se sitúa en el lugar más central para la red territorial de información, el SOCAT y el MIDES son las más importantes en el caso de la red de ámbitos de coordinación mientras que el MEC ejerce de actor principal en la red de proyectos.

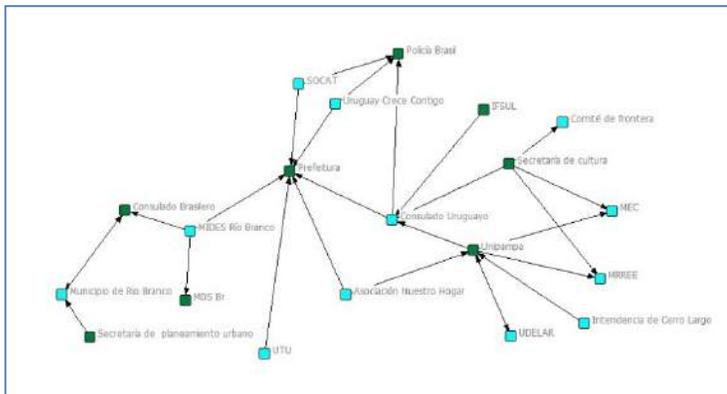
Gráfico n° 4: **Redes territoriales de información de Río Branco - Yaguarón**



Fuente: Elaboración equipo 3.5

Al realizar el análisis desde una perspectiva individual, se identifican los actores más relevantes en las redes territoriales y las redes transfronterizas.

Gráfico n°5: Redes transfronterizas de información de Río Branco - Yaguarón

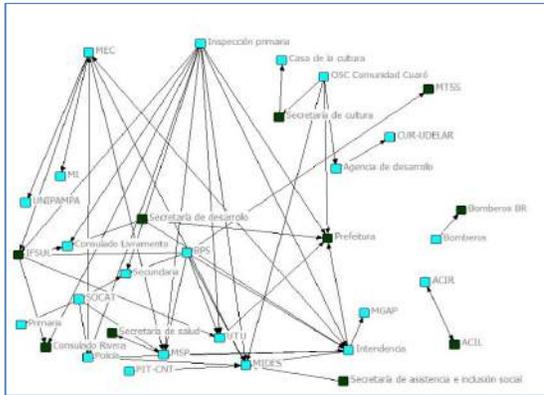


Fuente: Elaboración equipo 3.5

Cuando se trata de Río Branco, se observa que la Prefeitura es la institución más consultada, seguida de los dos consulados. Además, atendiendo a los indicadores de centralidad de Bonacich y de intermediación, destaca el papel de UNIPAMPA, MVOTMA y el Municipio de Río Branco como difusores de información relacionada con la frontera.

En este marco se producen los ámbitos de cooperación efectiva, como lo muestra el análisis del equipo 3.5.:

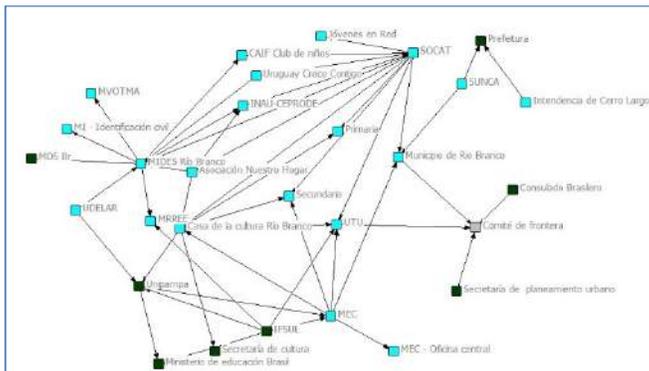
Gráfico n° 6: Redes territoriales de ámbitos de cooperación de Rivera – Livramento



Fuente: Elaboración equipo 3.5

“Para el caso de Rivera, resulta significativo el papel de la Inspección de primaria, por su elevada centralidad de grado, y la OSC Comunidad Cuaró, que presenta la segunda mayor centralidad de intermediación”

Gráfico n° 7: **Redes territoriales de ámbitos de cooperación de Río Branco - Yaguarón**



Fuente: Elaboración equipo 3.5

A modo de observaciones, puede destacarse que se refleja alta interacción por fuera de los canales de nivel nacional, reflejando una interdependencia alta de organizaciones desde los dos lados de la frontera. Esta pauta se observa tanto para las organizaciones uruguayas como para las brasileras. El alto porcentaje de nodos implicados con actores del país vecino y la mayor densidad de las redes transfronterizas frente a las redes territoriales son los principales reflejos de esta realidad.

La interacción entre actores a ambos lados de la frontera se hace de manera más descentralizada que la que caracteriza a los territorios en su conjunto. Los menores niveles de centralización en las redes transfronterizas son el reflejo de una mayor diversidad en las instituciones que mantienen lazos con otras situadas en el país vecino.

Finalmente, la centralidad de las instituciones de gobierno nacional es significativamente mayor en las redes territoriales que en las redes transfronterizas. En estas últimas redes, destaca el papel desempeñado por las instituciones sub nacionales y las organizaciones de sociedad local que, con indicadores de centralidad más elevados, actúan como canalizadores principales en las conexiones transfronterizas. Este sentido de la centralidad debe interpretarse en el sentido del análisis de redes, ya que es reflejo de que en el territorio nacional (por ejemplo, Río Branco o Rivera) las organizaciones nacionales se vinculan con muchas organizaciones mientras que en su relación transfronteriza tienden a tener relaciones bilaterales con sus pares del otro lado y nada más. Por lo tanto, las nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales. En ese sentido es mayor la centralidad de las locales. No obstante, en términos de importancia en la resolución de los temas las organizaciones nacionales siguen siendo claves. Por ejemplo, en temas como la seguridad, la salud o las prestaciones sociales, las cuestiones se definen en los ámbitos nacionales, y con coordinaciones bilaterales (por ejemplo, entre autoridades nacionales-estadales de la salud), independientemente del resto de actores locales. Por lo tanto, la mayor multilateralidad y por ende centralidad de los actores locales en los vínculos de las redes transfronterizas no necesariamente se refleja en capacidad de decisión en algunos temas claves para la sociedad local (que son claves porque así lo señalaban los propios actores, como se verá en el capítulo siguiente), los que quedan circunscriptos a relaciones bilaterales entre organismos centrales de uno y otro país, que resolverán no necesariamente implicados en la agenda local de prioridades.

Reflexiones sobre la percepción de los actores

Se puede observar que aún con las especificidades correspondientes a cada situación local, existen una serie de puntos comunes que preocupan a los actores de las ciudades

integradas regionalmente con pares fronterizos. De esta observación, los principales puntos a destacar son:

- Mayor capacidad de actuar localmente en tanto decisión e implementación de líneas de gestión. Los diferentes niveles de descentralización territorial actúan como barreras a los arreglos posibles.
- Esta mayor capacidad les proveería de libertad para integrar temas comunes como el tratamiento de pasos secos o pluviales compartidos.
- Aumentar el interés de los Estados respectivos en materia de inclusión del plano local en los acuerdos, tratados y otros marcos normativos para la gestión de los recursos compartidos y el tránsito de bienes y personas.
- Que los Estados reconozcan a la frontera como un territorio, es decir como una construcción social diferente a otras, abandonando dos criterios: uno el de la homogeneidad con otros puntos del país; segundo, que el concepto frontera implica integración efectiva y no la delimitación política entre Estados.

Respecto a esto, es importante tener en cuenta la capacidad de que denominamos *ad hoc* para establecer sistemas de vínculos sobre temáticas específicas de interés. La situación de redes, trasladable a otros puntos de frontera uruguaya nacional y binacional, es un insumo importante para visualizar por parte de las instituciones responsables del OT (y otros campos), las oportunidades existentes y potenciales para efectivizar ámbitos formales de tratamiento fronterizo. Así mismo, son patente expresión de la percepción de desconfianza de los actores respecto al campo formal de relacionamiento.

Respecto al Ordenamiento Territorial en la perspectiva de los actores en situación de frontera, se encuentra en una etapa incipiente, en tanto es escasamente reconocida su materia jurídica en el plano de la gestión político-institucional a nivel de los Estados nación. Tanto en lo nacional como en lo regional o local, es abordado en forma insuficiente, abordando problemas muy específicos que generalmente son tratados por el plano subnacional. Los Estados que se involucran en este estudio no tienen una

postura propia ni similar respecto a la materia del OT en tanto regulación de los usos del suelo cuando se encuentran en situación fronteriza.

La percepción de los actores locales de frontera da cuenta de que el concepto si bien existe en su vocabulario, no entra en una cabal relación con las temáticas que tratan y que necesariamente se deben relacionar al OT, en tanto regulaciones que hacen a la calidad de vida de la población, en relación a factores de residencia, de salubridad, de vivienda, usos del ambiente, tránsito de bienes y personas, consumo, etc. La percepción del OT está relacionada más intensamente con la preservación ambiental que con la dinámica diaria de los vínculos económicos, políticos y sociales.

También es preciso acotar que se verifica un escaso conocimiento de la materia, sus principios y contenidos y es menor aún el manejo cuando se trata de pensar en problemáticas locales binacionales y trinacionales. Esto constituye una barrera interna, que en algunos casos tiende a ser superada en base a acuerdos puntuales sobre temas comunes que involucran aun sin nombrar y utilizar conceptos de OT, como es el caso de Livramento y Rivera o de la triple frontera.

Pero, estos procedimientos acotados a temas puntuales son la punta del hilo para recrear y consolidar el tratamiento local y regional de un OT sustentable y sostenido. La experiencia que se va acumulando en estas estrategias de coordinación voluntaria, aunque recortadas por las respectivas reglamentaciones nacionales, constituye un mojón importante, pues revela cierto conocimiento del otro y de sí mismos en cuanto a posibilidades a instrumentar, cuestión que desde la centralidad estatal es imposible de aprehender a través de los canales habituales de relacionamiento.

CAPITULO CINCO: A MANERA DE CONCLUSIONES

Este informe presentó la situación de frontera desde la perspectiva del OT en varios aspectos, institucional, económico y en la opinión y tipo de organización de actores locales altamente involucrados. A continuación y a manera de síntesis presentamos los principales resultados según el ángulo de observación.

Respecto al aspecto **institucional**, se puede confirmar la hipótesis guía del trabajo acerca de una profusa red de vínculos de diferentes niveles del Estado, donde los mismos desarrollan su actividad sin extender demasiado el concepto de multinivel (sistemas de articulación entre diferentes niveles del Estado). De esta manera, es posible constatar una significativa fragmentación y alta densidad de espacios institucionales formales e informales relativos a los tratamientos fronterizos. Este es un aspecto importante, dado que el sistema de vínculos entre países da cuenta de que las relaciones tienden a establecerse con mayor efectividad entre gobiernos u organismos de un mismo nivel.

A la vez, en este plano de relacionamiento, el local, los diferentes grados de descentralización entre países hacen que exista un desbalance importante entre los poderes de negociación que tienen los gobiernos subnacionales de ambos lados de la frontera, operando como una restricción a la posibilidad de emprender acciones territoriales de naturaleza local en el espacio transfronterizo compartido.

Otro aspecto en el plano subnacional bilateral es que si bien hay concordancia para establecer alianzas con destino a cursos de políticas comunes, en algunos casos se encuentran distintas visiones acerca del desarrollo regional y en especial el local, cuestión que estaría cuestionando los esfuerzos por desarrollar políticas de frontera comunes entre países.

Esto produce que al Uruguay se le presentan distintas formas de relacionamiento con ambos países de frontera, derivadas de marcos internos de las naciones, que da como resultado escenarios de interdependencia diferentes frente a los cuales, la actuación necesita matices y énfasis diferenciados.

En el plano **económico** que informa sobre las actividades sectoriales, el estudio muestra que aún con fronteras que están en proceso de desarrollo, el centralismo capitalino

(Puerto de Montevideo) domina los factores de producción y logística, haciendo importante repensar esta relación históricamente asimétrica. No obstante, se verifica la emergencia de distintos puntos de frontera pluvial con capacidad de soportar expansión y crecimiento. Todos los escenarios económicos construidos hacen prever la necesidad de transformaciones logísticas de envergadura. Estos emprendimientos tendrán en buena parte una incidencia apreciable en el actual orden urbano, carretero y vial por tierra y agua, e incidirán también en los estándares de vida de la población local.

En el capítulo de **actores**, el estudio muestra la preocupación local por no participar de los vínculos (normativa) y sus resultados (recursos que se derivan en el caso uruguayo hacia el gobierno central). Se aprecia que los actores son capaces de discernir acerca de las restricciones en sus posibilidades y capacidades para actuar en un medio en constante transformación social, económica y ambiental. El reclamo principal en ambos lados de fronteras, se basa también en la posibilidad de ampliar sus competencias para la gestión, fundados en el reconocimiento de que ésta tiene características especiales respecto al resto del territorio. Reconocen como restricción que los Estados no observan a la frontera como un territorio con diferente construcción y por ende no aplican una especificidad en materia de normativa y políticas.

En la relación entre estas dimensiones analizadas y retomando las pautas analíticas planteadas en principio de consonancia o convergencia; ajenidad o independencia; y de conflicto vistas en perspectiva de un eje continuo, puede concluirse que las relaciones transfronterizas desagregadas entre niveles supranacionales/nacionales con el plano subnacional, tienen tendencia a desplazarse entre la consonancia y la independencia de acción. No se verifican puntos altos y manifiestos de conflicto, sino una percepción de ajenidad que propicia actuar en forma casi independiente aunque en línea con las reglas formales. El siguiente diagrama daría cuenta de la intensidad observada en el relacionamiento.

Eje de pautas analíticas:



Respecto al eje central que guió toda la investigación, el Ordenamiento Territorial como instrumento de regulación, se puede verificar que tiene de relativa a baja presencia en las agendas temáticas bilaterales. Si bien, en Argentina se encuentra a nivel subnacional abundante legislación al respecto, y en Brasil, tanto lo nacional como subnacional han constituido instituciones al respecto, el concepto no es visible en agendas que han nacido a raíz de problemáticas que implican el uso del ambiente (suelo, agua, aire).

El OT no fue un concepto manejado habitualmente por los entrevistados, los cuales si bien reconocen su importancia, no lo incorporan como vector principal en las acciones planificadas.

El problema urbano muestra especialmente en situación de frontera una problemática densa que requiere de articulación binacional y trinacional, donde los actores locales constituyen el centro de posibles acuerdos dada su capacidad demostrada de conformar espacios informales de tratamiento de temáticas sociales.

Esto también fue demostrado en la investigación que desarrolló el equipo 3.3, en la perspectiva del OT desde la defensa, aunque es importante notar un giro de las fuerzas armadas hacia una postura volcada al desarrollo que a antiguas concepciones de defensa en especial en Brasil y Uruguay.

En este aspecto, el mayor desafío en términos de OT es cubrir los vacíos legales y reglamentarios vinculados al mar territorial y al territorio pluvial fronterizo. Si bien en la actualidad, no se presentan disputas significativas, los avances en la exploración de hidrocarburos y gas en las plataformas marítimas, puede requerir avanzar en estas regulaciones ante un eventual escenario de mayor conflictividad.

En suma, si se piensa en una jerarquización de actuación del OT en el territorio y en especial en las zonas fronterizas, la propuesta debería formularse tomando en cuenta por orden de prioridad tres aspectos importantes:

- a. El sistema urbano: desarrollo del hábitat como componedor de subsistema social, ambiental y económico con especificidades propias que escapan al desarrollo de otras zonas, las cuales deben ser observadas y respetadas

- b. Pensar una regionalización, pero no de tipo de estructura formal, sino en términos de gobernanza multinivel en el plano nacional vinculado a frontera: eje del Río Uruguay, frontera norte y nor-este, frontera sur, centro del país como receptor flujos y productor de materias que salen por fronteras, etc.
- c. Integrar al OT como componente esencial del desarrollo territorial (regional, local) y relacionarlo al instrumento de la descentralización, a la luz de modificaciones en la ley n° 19.292 que otorga mayores competencias locales. Por ejemplo estimular la capacidad de los planos subnacionales para determinar sus propios planes de OT tal como lo establece la ley n° 18.308.

Los nuevos escenarios de integración que se dibujan en el nivel supranacional (UNASUR, MERCOSUR, etc.), obligan al Estado uruguayo a reformular estos aspectos internos, donde algunos están en notoria desventaja en comparación con sus vecinos, porque la integración al desarrollo sistémico, pasa por la interdependencia multilateral entre los distintos planos internos. En este sentido, el OT y la descentralización son instrumentos necesarios para pensar un país que organizado regionalmente, encuentre el equipamiento y la organización pertinente a los desafíos del sistema global.

Estas conclusiones llevan a considerar la formulación de la gobernanza, en especial la modalidad de la gobernanza multinivel como instrumento factible en situaciones de gestión compleja.

Las experiencias de integración fronteriza mostraron que se están elaborando nuevas formas de gobernanza, definida esta como “[...] al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.” (Aguilar Villanueva, 2006: 90)²¹. Formular normas y tipos de gestión en materia de OT es generar oportunidades de mayor y mejor gobernanza. Porque este nuevo tipo de relaciones binacionales y trinacionales que se producen también incluso entre ciudades y localidades sin conexión territorial inmediata, generan formas asociativas y virtuales (Boisier: 1999), donde los objetivos comunes apuntan a generar

²¹ L. Aguilar Villanueva: Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.

condiciones de desarrollo sobre temas determinados (gestión residuos, comercio, ambiente, etc.), pero no alcanza con el tratamiento sectorial y puntual sino ampliar a un desarrollo integral e integrado de los problemas y las oportunidades que se manifiestan. Esto impone, reconsiderar una reestructuración o readecuación del OT, pero también de la descentralización local en función del concepto desarrollo local, porque de eso se trata cuando se piensa en el bienestar colectivo. Si la capacidad endógena (político institucional, social y productiva) por sí solas no están dando respuestas explicativas consistentes, se debe introducir al medio local dotándolo de capacidades para actuar en una perspectiva regional nacional y supranacional, que busca describir y explicar cómo se entienden las oportunidades para el desarrollo integral (económico, social, político) de las sociedades en el plano subnacional y que importancia tienen estas, como partes del Estado nación para agendas de desarrollo nacional.

Hemos constatado la importancia de prácticas de gobernanza que se solapan al modelo clásico de relacionamiento intergubernamental nacional y transnacional, que se pueden encuadrar en la denominada gobernanza multinivel. En estos procesos se perciben cambios institucionales, formas y relaciones de poder, e inclusión y exclusión de actores (Peters y Pierre: 2010; Radin: 2010; Smith: 2010; Thoening: 2010).

Cuando enunciamos el concepto de gobernanza multinivel, este es analizado como un sistema de interacción “[...] donde un conjunto más o menos amplio de actores con recursos, intereses y percepciones diversas desarrollan estrategias y pautas de interacción en el seno de marcos institucionales específicos, los cuales delimitan las oportunidades de desarrollo para determinados recursos de acción.” (Navarro, 2002:6). En el mismo sentido, Sellers (2002) considera que en la multiplicidad de interacciones, se producen múltiples infraestructuras de gobernanza que responden a orientaciones de interacción e interdependencia que apuntan a distintos objetivos: generar bienestar social o condiciones de mercado y competitividad, donde el estilo de relaciones políticas de un país y la orientación del gobierno central pueden ser decisivas para modificar objetivos y estrategias de las coaliciones que se forman en el plano subnacional.

Este enfoque permite analizar:

- a. el sistema de interacción que provee de recursos a los actores y el modelo de relacionamiento. Permite observar el cambio institucional bajo modelos de “nueva gobernanza” en cuanto a interacción e interdependencia;
- b. la estructura de oportunidades que ofrecen un set de cursos de acción permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, como se produce la interacción y como se explica el cambio.
- c. la interacción entre marcos formales e informales, como se conjugan en el trazado de planes y programas públicos. En esta interacción se activan canales de información y comunicación que pueden formalizarse con el tiempo.

Este marco analítico, permite analizar qué tipo de gobernanza territorial se estaría procesando, cuál es su perspectiva, cuales sus alcances y límites, porque el escenario de arreglos y conflictos, de cambios y continuidades de tipo fronterizo, adquiere una nueva dimensión, al entrar a jugar actores diferenciados en escalas de poder, de capacidades, de necesidades y de recursos en algunos campos comunes que hacen al desarrollo territorial. Tanto en la esfera pública como en la privada, los intereses encuentran nuevos campos y actores para la negociación y las transacciones, donde importa el tipo de relaciones que se producen, su escala y magnitud, y como se reflejan los cambios en otros actores del medio.

Como dijimos anteriormente, en el caso uruguayo, el avance del OT y la descentralización local es muy relativo en situación de frontera. Es importante entonces, observar la perspectiva de qué se debe regular en materia de OT, sin dejar de observar cómo se descentraliza y qué aspectos ameritan la figura de la desconcentración y delegación de funciones.

En este sentido, se puede conjeturar que pensar el OT ensamblado al desarrollo local es un instrumento para la gobernanza multinivel y la articulación virtuosa de las escalas subnacionales con la nacional, otorgarían una oportunidad y potencial de planificación del desarrollo y diseño de políticas que permitirían una mejor posibilidad de inserción del país y sus territorios locales en el mundo, encontrando y aprovechando las oportunidades, en particular dentro de procesos regionales supranacionales que se dan

incluso más allá de los organismos formales como los marcos binacionales o regionales como UNASUR y MERCOSUR.

Las nuevas formas de gobernanza que estamos observando merecen poner especial atención, pues están mostrando un entramado especial y específico que según la opinión de los actores entrevistados y en el conocimiento general, no es tomado en cuenta en los capítulos sobre el OT y otros tópicos que desarrollan los Estados. Una gobernanza que muestra articulaciones incipientes que se desarrollan de forma funcional o *ad hoc*, pero que demuestra que la necesidad desarrolla capacidades de articulación y coordinación que son efectivas aún en su corto alcance. Estas herramientas de gobernanza son también denominadas por la disciplina de estudios internacionales como paradiplomacia, cuando se aplica a las unidades de gobierno subnacional, y describe el conjunto de acciones de proyección internacional por parte de gobiernos locales o regionales. (Vigevani, 2004; Salomón, 2009; Ribeiro, 2009). “El avance de la “paradiplomacia” en Brasil genera condiciones que harían posible una estrategia de negociación con intervención activa de los gobiernos locales. La política de descentralización y los grados mayores de autonomía de los gobiernos locales y departamentales (o estatales, según el modelo federal de Brasil) han dado lugar a una dinámica internacional nueva en Sudamérica según un modelo ya muy afianzado en Europa. (3.4., pág. 132).

Bibliografía:

Aguilar Villanueva L (2006): Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.

Boisier, S. (1993): El desarrollo regional a partir de la construcción del capital sinérgico. Paper curso MOT/FARQ 2005

Börzel, T. (1997-2001): ¿Qué tienen de especial los policy-networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Traducción M^a A. Petrizzo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Calello y Neuhaus, (1999): Cooperación transfronteriza e integración en América Latina. Proyecto IILAS-CeSPII.

Cerrillo i Martínez, A. (2005): La gobernanza hoy: introducción. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Gómez Orea, Domingo (1994), "Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico", Serie Ingeniería Ambiental, Instituto Tecnológico GeoMinero de España, Editorial Agrícola Española S.A., Madrid, España. Acceso internet: <http://es.scribd.com/doc/19106328/La-Ordenacion-Del-Territorio>

Klijn, E. (2005): Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 213-244. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Lira Cossio, (2003): La cuestión regional y local en América Latina. Revista ILPES, n-º 44. Santiago de Chile.

Magri, A. (2011): Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. Revista de Sociología. V. 4, Nº 28, UdelaR/FCS, Montevideo.

Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press Peters: 2003

Navarrete, M. (2006): Región fronteriza uruguayo-brasileña. Tesis de Maestría, UdelaR.

Navarro C., M^a. A. Ramírez y T. Clark (2004): Local governance: redes de responsividad en un espacio multinivel. En IX Congreso CLAD, Madrid. www.clad.org.ve

Nunes, E. (2004): Estudio de Caso en Brasil: Principales Desafíos del Ordenamiento Territorial. Foro Especial Interregional de las Naciones Unidas, FIG y PC IDEA Desarrollo de Políticas de Información Territorial en las Américas Aguascalientes, México 26-27 de octubre de 2004

Pierre J. y Peters G. (2002) Gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? (2002) www.DIALNET-UNIROJA

Rhi Sausi y Oddone, (2008): COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO FRONTERAS ABIERTAS. IILA-ceSPII.

Scharpf, F. (1978) Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives". En K.I. Hanf y F. Scharpf edit. Interorganizational policy making: limits to coordination and central control. SAGE, Londres.

Wong González (2013): La emergencia de regiones asociativas transfronterizas. *Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona. En Revista FRONTERA NORTE*, VOL. 17, NÚM. 33, ENERO-JUNIO DE 2005

Equipo de coordinación general: Altair Jesica Magri, Diego García Da Rosa y Rafael Tejera

Responsables de sub-equipos de trabajo:

Dr. Adrián Rodríguez Miranda, Dr. Lincoln Bizzozero, Dra. Isabel Clemente, Dr. Gabriel Ríos, Ec. Pedro Barrenechea, Mgter. Julián González.

Montevideo, 30 de diciembre de 2014.

INFORME FINAL DEL PROYECTO DINOT-OPP-MRREE

ESTUDIO INTEGRAL DE FACTORES, PROCESOS Y TENDENCIAS DE FRONTERAS TRANSNACIONALES QUE CONDICIONAN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN URUGUAY. (DINOT-OPP-MRREE)

Esta parte del informe final tiene como objetivo analizar la agenda, modalidad de toma de decisión e impacto de los proyectos en los acuerdos regionales en los cuales participa Uruguay; y la normativa, agenda y ámbitos de resolución de los acuerdos bilaterales con los países vecinos, que generan consecuencias de diferente índole en el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sustentable. Esto implica analizar en dos niveles diferentes la transnacionalización de la política regional y de desarrollo sustentable de Uruguay: la que atañe la participación en procesos regionales y la que surge de los acuerdos bilaterales que tienen un componente de negociación sui-generis vinculada a la definición de políticas en los temas acordados.

En esta parte del informe se plantea un abordaje diferenciado en los dos niveles: el regional y el bilateral con consecuencias en la agenda y formulación de políticas y toma de decisión a nivel nacional. Las diferencias en las competencias de los ámbitos que surgen del nivel regional y del nivel de relaciones con los países vecinos delimita los distintos alcances que tienen las instancias de decisiones en el plano doméstico. Las diferencias se expresan también en los procedimientos y gestión de situaciones y proyectos entre el nivel regional y el bilateral. En el primer caso los funcionarios que están involucrados en una decisión están condicionados por un contexto y una institucionalidad en el marco de un proceso, donde el marco regional delimita las posibilidades y opciones y los procedimientos. En cambio, los temas del dominio bilateral se canalizan muchas veces inmediata y burocráticamente en los ámbitos correspondientes, los cuales plantean los mecanismos y procedimientos de gestión.

Las diferencias entre el ámbito regional y el bilateral se expresan en la política, en la toma de decisiones y también en lo que concierne las consecuencias que puedan generar un proyecto en el desarrollo regional y ordenamiento territorial. Los proyectos que se incluyen en el ámbito regional son los que proveen las bases para comprender la posición del país en la región, por lo que importa ubicar los mismos y canalizarlos en términos de las prioridades definidas por el sistema político nacional.

En esta parte se abordarán ambos ámbitos el regional y el bilateral. En primer lugar se tratará el ámbito regional donde se presentarán cuatro puntos: la toma de decisiones, la agenda, sistematización de proyectos que conciernen a Uruguay en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)-Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y categorización del grado de impacto del proyecto. En segundo lugar se expondrá el ámbito bilateral donde se realizará una descripción analítica de los diferentes marcos jurídicos y componentes institucionales que modelan los distintos procesos y las interacciones en función de las agendas en las relaciones con Argentina y Brasil.

I. INTEGRACIÓN REGIONAL

En el informe preliminar se habían presentado las instituciones regionales que importaban en lo que atañe la articulación regional-nacional en áreas o temas referidos directa o indirectamente al OT y DS. Básicamente se consideraron las siguientes: MERCOSUR, IIRSA-COSIPLAN y Cuenca del Plata). Esto llevó a incluir también el referente – ancla nacional de la instancia regional, lo que posibilitó avanzar en la dinámica ministerial decisoria en temas referidos al OT y DS. Uno de los avances del informe concernían la existencia de dos niveles en cuanto a las decisiones: el específico de vinculación entre la institución y el tema y el referido a la articulación interinstitucional.

En este informe se profundizará en estos puntos referidos a la toma de decisiones, los temas de la agenda y las prioridades que puedan afectar a Uruguay en materia de OT y DS. Además se integran en el análisis una categorización de grado de impacto de los proyectos según actividad y espacio de referencia.

I.1. Toma de decisiones

En materia de toma de decisiones importa el tema que se trata por su mayor o menor relevancia, la institución que lo considera y el mayor o menor grado de formalidad en esa consideración.

En lo que respecta a IIRSA-COSIPLAN, existen mecanismos de funcionamiento que son claramente formales, no obstante, la designación de las personas no, la cual es “esencialmente en base a la competencia”. Cada país resuelve quien se hace cargo de la representación, en el caso de Uruguay es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). Las decisiones son tomadas por medio de los coordinadores nacionales que tienen una dependencia jerárquica. Sin embargo desde el punto de vista programático muchas decisiones, que se insertan en el proceso y por ende son operativas, recaen en los delegados o coordinadores.

Existe de hecho una interconexión entre diferentes carteras ministeriales en el Uruguay en relación a la toma de decisiones, algunas de las instituciones vinculadas son: Ministerio de Transporte, Dirección de Telecomunicaciones y la Dirección de Energía, ambas direcciones pertenecientes al Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Cada una de las instituciones tiene sus programas prioridades, por lo que los funcionarios deciden los proyectos en concordancias con las mismas.

Las decisiones muchas veces requieren una canalización y definiciones en el territorio nacional, ya que la integración en infraestructura requiere articular las diferentes realidades de cada país con el proyecto. El corredor ferroviario Asunción – Montevideo es un buen ejemplo, ya que se plantea la oportunidad de la integración de un modo de transporte, pero para ello todas las vías tienen que tener similares características, por lo que cada país debe adecuar su propia base.

En lo que respecta al Comité Intergubernamental Coordinador del Tratado de la Cuenca del Plata, los actores que sobresalen son la Dirección Nacional de Aguas y la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Las decisiones deben ser tomadas de común acuerdo entre el representante diplomático (MRREE) y los representantes técnicos, que en este caso son de las direcciones mencionadas.

En relación al MERCOSUR en materia de decisiones que tratan de política comercial y temas económicos, muchas veces prima la opinión técnica, porque se entiende que hay una determinada definición de cómo se ubica y posiciona Uruguay en la región.

En el funcionamiento del MERCOSUR importa la relación interinstitucional y el grado de coordinación existente entre las distintas áreas involucradas. Como eso depende de los temas considerados, el alcance que tengan, los acuerdos regionales definidos y las competencias definidas en los acuerdos, la importancia de esa relación variará en función de estas dimensiones.

1.2.- Temas de la agenda

El MERCOSUR por sus objetivos y por el desarrollo institucional que ha tenido involucra al país en múltiples temas que en realidad atañen distintas agendas. Hay una agenda externa que condiciona la regional y también las respectivas agendas nacionales. A su vez hay diversas agendas sectoriales que tocan temas específicos. Es por ello que solamente se tiene una visión de conjunto desde la Cancillería y entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía se definen las prioridades temáticas del país en el ámbito regional. Estas prioridades atañen al funcionamiento de la Zona de Libre Comercio, las asimetrías tanto políticas como económicas, las negociaciones con la Unión Europea y las prioridades y orientación del bloque regional.

En lo que respecta a la agenda del IIRSA, algunos temas están relacionados a la gestión para destrabar los proyectos de integración. La gestión refiere a los pasos de frontera, migraciones, trámites, etc. Por otro lado, se ha comenzado a tratar el tema de integración aérea, transporte de carga y logística, integración ferroviaria, entre otros.

1.-3. Proyectos IIRSA-COSIPLAN

Los proyectos que conciernen a Uruguay actualmente están estimados en US\$ 7.319 millones aproximadamente, de los cuales se reparten en subtotales por sector: siete proyectos carreteros (US\$ 526.36 millones); siete ferroviarios (US\$ 697.2 millones); doce fluviales (US\$ 752 millones); cuatro de generación energética (US\$ 1261 millones); cinco de interconexión energética (US\$ 2839 millones); 1 de interconexión en comunicaciones (n/s); dos en el subsector marítimo (US\$ 1189 millones); dos en el subsector multimodal (US\$ 27 millones); y dos en paso frontera (US\$ 27 millones).

Los proyectos **concluidos** tuvieron un costo de US\$ 545 millones. Entre los mismos, seis proyectos fueron de transporte, uno de energía y otro de comunicaciones (ver Tabla I). Los proyectos en **ejecución** tienen un monto total de US\$ 1460.76 millones distribuidos en cinco de transporte y tres de energía. Los proyectos en etapa de **pre-ejecución** son dieciocho, siendo solo dos de energía y el resto de transporte, contando con un monto de US\$ 4454.2 millones. Por último, los proyectos en etapa de **perfil** tienen destinado en total unos US\$ 756 millones, y se distribuyen en cinco para transporte y tres para energía.

Casi todos los proyectos tienen alguna forma de financiación pública, y en algunos de ellos participan los privados. Solamente en cuatro proyectos no participa el Estado (tres de transporte y uno de energía). Solamente nueve de esos proyectos se hacen de manera conjunta con otros países, cuatro con Argentina, cuatro con Brasil y uno con Paraguay.

De los 42 proyectos en los que Uruguay tiene participación en el marco de esta institución, solamente nueve forman parte de los denominados Proyectos Prioritarios de Integración (API), distribuyéndose de forma diferentes según los ejes que integran. Cinco de ellos pertenecen al eje "Mercosur-Chile", todos del grupo 2 "Porto Alegre – Limite Argentina / Uruguay – Buenos Aires: (1) Construcción del Puente Internacional Jaguarao – Río Branco; (2) Reacondicionamiento de la ferrovía entre Montevideo y Rivera; (3) Reacondicionamiento de la ferrovía Rivera – Santana do Livramento – Cacequi (el único concluido); (4) Terminal portuaria en la Charqueada y dragado del Río Cebollati; (5) Terminal portuaria y dragado del Río Tacuarí. Todos ellos, como se puede ver en la TABLA I, son parte del sector "Transporte". Los restantes

cuatro proyectos que competen a Uruguay de la API pertenecen al eje “Hidrovia Paraguay-Paraná”, todos del grupo 5 “Río Uruguay”: (6) Rehabilitación y mejora del tramo ferroviario Piedra Sola – Salto Grande; (7) Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay; (8) Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de acceso terrestre al puerto; y (9) Rehabilitación del ramal ferroviario Algorta – Fray Bentos.

En la Tabla I se presentan estos proyectos, por sector, subsector, tipo de financiamiento y su monto total. A su vez, se agrega el nivel de impacto que la obra podría tener en la región donde se realiza o se realizará. Los criterios para esa medición toman en cuenta el impacto económico y social que esa obra puede generar en la zona/localidad/región, y obviamente el impacto o transformación en el ordenamiento territorial. Estos tres puntos terminan estableciendo o no un todo integrado en el lugar como en el país.

Tabla I: Proyectos API

Eje	Grupo	Proyecto	Países	Etapas del Proyecto	Sector	Sub-sector	Tipo de Financiamiento	Monto del Financiamiento (en millones US\$)	Nivel de Impacto
MERCOSUR-Chile	2	1	Uru-Bra	Pre-ejecución	Transporte	Carretero	Público	93,5	Medio
		2	Uru	Concluido (hasta Pintado) / Pre-ejecución	Transporte	Ferrovial	Público / Público-Privado	134,9	Bajo
		3	Uru-Bra	Concluido	Transporte	Ferrovial	Privado / Corporativo	5	Bajo
		4	Uru	Pre-ejecución	Transporte	Fluvial	Privado	7	Medio
		5	Uru	Pre-ejecución	Transporte	Fluvial	Privado	7	Medio
Paraguay – Paraná	5	6	Uru	Pre-ejecución	Transporte	Ferrovial	Público	127,3	Bajo
		7	Uru	Pre-ejecución	Transporte	Fluvial	Público	40	Alto
		8	Uru-Arg	Pre-ejecución	Transporte	Carretero	Público	15	Medio
		9	Uru	Pre-ejecución	Transporte	Ferrovial	Público	100	Bajo

Elaboración: Andrés Raggio en base a datos de página oficial del IIRSA

La mayoría de los Proyectos Prioritarios de Integración (API) se encuentran en pre-ejecución, pertenecen al sector transporte, sobresaliendo los sub-sectores ferroviario y fluvial, ambos considerados clave para la integración, pero más específicamente para el crecimiento económico del país. En lo que respecta al nivel de impacto se considera que si bien todos los proyectos en su conjunto podrían tener un impacto alto en lo que respecta al ordenamiento territorial y en el desarrollo sostenible, no se puede saber a priori esto si aún los proyectos no se han llevado a cabo.

Los proyectos concluidos que incumben a Uruguay (ver Tabla II) son solamente ocho. Seis de esos proyectos pertenecen al eje Mercosur-Chile y dos al eje Hidrovia Paraguay-Paraná. Los proyectos del primer eje son: (1) la Adecuación del corredor Río Branco – Montevideo – Colonia – Nueva Palmira en ruta 1, 8, 11, 12, 17, 18 y 23; (2) Central Térmica de Ciclo

Combinado de Puntas del Tigre; (3) Reacondicionamiento de la ruta Montevideo – Rivera; (4) Expansión del Puerto de Colonia (muelles, dragado e incorporación de áreas); (5) Reacondicionamiento de la ferrovía Rivera – Santana do Livramento – Cacequi; (6) Cable óptico entre Brasil y Uruguay. Los proyectos del eje Hidrovía Paraguay – Paraná concluidos son: (7) Mejora de accesos e infraestructura del puerto de Nueva Palmira y (8) la Reactivación del Puerto de Paysandú, accesos y área de almacenaje.

Tabla II: Proyectos concluidos

Eje	Grupo	Proyecto	Países	Sector	Sub-sector	Tipo de Financiamiento	Monto del Financiamiento (en millones US\$)	Nivel de Impacto
Mercosur-Chile	2	1	Uru	Transporte	Carretero	Público - Privado	253,5	Medio-Alto
		2	Uru	Energía	Generación Energética	Público	170	N/s falta información
		3	Uru	Transporte	Carretero	Público - Privado	86,6	Bajo
		4	Uru	Transporte	Fluvial	Público	14	Medio
		5	Uru-Bra	Transporte	Ferrovionario	Privado/Corporativo	5	Medio
		6	Uru-Bra	Comunicaciones	Interconexión	Público	N/s	Bajo
Paraguay - Paraná	5	7	Uru	Transporte	Fluvial	Público	10	Alto
		8	Uru	Transporte	Fluvial	Público	6	medio

Elaboración: Andrés Raggio en base a datos de página oficial del IIRSA

La mayoría de los proyectos concluidos pertenecen al sector transporte, como es el caso de los Proyectos Prioritarios (API). El sub-sector que más se destaca es el fluvial, aunque sea en comparación bajísima su inversión. En cambio, el sector carretero es el que recibió los mayores montos del total.

Los niveles de impacto en lo referente al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible tienden a ser medios y bajos, en general. Sin embargo el acondicionamiento de las rutas es considerado importante para el comercio con los países vecinos, ya que el buen estado de las mismas sumado al aumento del tráfico suelen generar puntos de detención que favorecen a pequeñas localidades. En ese sentido el proyecto "Mejora de accesos e infraestructura del puerto de Nueva Palmira" es de alto impacto, por el incremento de barcasas que bajan desde Paraguay con granos, buscando en el puerto el amarre para continuar su salida al mar.

La Tabla III permite ver el impacto de los proyectos API en relación a la zona/localidad/región, como su subsector y el costo estimado de inversión. En este caso se puede apreciar que no existe una región o zona del territorio nacional que sea considerablemente beneficiada, sino que los proyectos de alguna forma intentan integrar al Uruguay al interior (ver Gráfica I y II). No obstante es destacable que existan proyectos prioritarios en la zona norte (Rivera) y al oeste del país (Treinta y Tres) lugares que son relativamente pobres desde el punto de vista social, económico y que no suelen ser tenidos en cuenta. Hay que agregar a lo mencionado

anteriormente, que es importante para el desarrollo de estas esas zonas, el rol que juega Brasil con su política expansionista, favoreciendo la generación de una red productiva sudamericana.

Tabla III: Lugares de concentración de impactos

Proyectos API	Nivel de impacto	Zona o localidad	Sector que se ven relacionados	Inversión (en millones de dólares)
1.Construcción del Puente Internacional Jaguarao – Río Branco	Medio	Río Branco (Cerro Largo)	Carretero, económico comercial, social y administración fronterizo	93,5
2.Reacondicionamiento ruta Montevideo y Rivera	Bajo	Montevideo - Pintado – Rivera	Ferroviano	134,9
3.Reacondicionamiento de la ferrovía Rivera – Santana do Livramento – Cacequi	Medio	Rivera – Uruguay (por reducción de costos teniendo en cuenta las economías de escala)	Ferroviano, Aduanero (reducción en tiempos de espera de mercadería)	5
4.Terminal portuaria en la Charqueada y dragado del Río Cebollati	Medio	General Enrique Martínez (Treinta y Tres)	Portuario, Fluvial	7
5.Terminal portuaria y dragado del Río Tacuarí	Medio	Treinta y Tres	Portuario, Fluvial, Granos	7
6.Rehabilitación y mejora del tramo ferroviano Piedra Sola – Salto Grande	Bajo	Artigas, Salto, Paysandú	Ferroviano	127,3
7.Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Alto	Litoral del País (particularmente Nueva Palmira, Fray Bentos y Paysandú)	Fluvial	40
8.Circunvalación vial de Nueva Palmira y sistema de acceso terrestre al puerto	Medio –Alto	Nueva Palmira	Carretero	15
9.Rehabilitación del ramal ferroviano Algorta – Fray Bentos	Bajo	Fray Bentos	Ferroviano	100

Elaboración Andrés Raggio en base a datos de página oficial del IIRSA

Gráfico I: Georeferenciación Proyectos API



Elaboración Andrés Raggio en base a datos de página oficial del IIRSA

Gráfico II: Georeferenciación proyectos concluidos



Elaboración Andrés Raggio en base a datos de página oficial del IIRSA

II. Política Exterior y relaciones regionales

En el informe preliminar se realizó una aproximación a las relaciones de Uruguay con Argentina y Brasil, a partir de la consideración de los actores involucrados en la toma de decisiones, las prioridades de la agenda y los nuevos circuitos de actores involucrados y su papel en las relaciones bilaterales.

En esta parte se considerarán los diferentes marcos jurídicos y componentes institucionales que modelan los distintos procesos y las interacciones en función de las agendas entre las partes, en este caso Uruguay-Argentina, Uruguay-Brasil.

El marco jurídico- normativo consiste en el conjunto de principios y normas del derecho internacional y del derecho interno de los países. El componente institucional, abarca a los distintos organismos y otras entidades gubernamentales que tienen cometidos específicos y contribuyen a la tutela de los diversos temas (interconexión energética, de los puertos y de la navegación, de la calidad de agua y explotación de recursos naturales, conservación de áreas protegidas, interconexión vial, biodiversidad).

II.1. Relaciones Uruguay-Argentina

El marco jurídico de los ríos Uruguay y de la Plata y su frente marítimo, abarca dos espacios acuáticos de naturaleza distinta: el de los ríos y sus respectivas jurisdicciones y un sector de aguas marítimas. Este espacio está contemplado por instrumentos e instituciones que se rigen por el derecho internacional (que se a su vez, se subdivide en normas e instituciones de naturaleza global, regional y bilateral) y por instrumentos de derecho positivo (nacional/interno) de cada uno de los países.

De un tiempo a esta parte, ambos países han diseñado conjuntamente un dispositivo jurídico-institucional de naturaleza bilateral (Estatuto del Río Uruguay, Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo) y formas unilaterales que constituyen el complejo sistema, donde diversos actores y procesos interactúan entre sí en un entorno político, económico y social determinado.

Existen dos niveles normativos a tener en cuenta: el internacional y el interno. Este último abarca el conjunto de normas y medidas domésticas de los países. En el caso de la República de Argentina, y su organización política federal, las instituciones provinciales tienen un amplio conjunto de cometidos y funciones determinadas para el abordaje de las diversas temáticas relacionadas al ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. El caso uruguayo, si bien formalmente asume una estructura política unitaria, ha avanzado en un proceso de descentralización territorial que ha llevado a una revalorización de lo local, asumiendo los gobiernos departamentales un nuevo rol en distintos temas referidos a las temáticas aquí abordadas.

Tanto la República Argentina como la República Oriental del Uruguay, se enmarcan en un proceso jurídico complejo para trabajar aspectos vinculados a la navegación de los ríos, a la interconexión energética y al desarrollo sustentable del ecosistema en ambas márgenes ribereñas. Ambos países, han ratificado los mismos acuerdos internacionales (en un nivel multilateral) y han sido participe en el proceso de elaboración de instrumentos de la

low/middle politics (agenda que refiere a temas medioambientales, como el cambio climático, a diferencia de la high politics que aborda temas de estratégicos/militares y de seguridad nacional).

En un nivel regional, ambos países diseñaron y ratificaron varios acuerdos y tratados que modelan las interacciones de su frontera acuática con sus países vecinos. Por ejemplo el Tratado de la Cuenca del Plata, el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres- Nueva Palmira), entre otros. Un ejemplo regional, lo constituye el MERCOSUR que desde sus inicios incluyó en su agenda de trabajo temas referidos al medio ambiente, creando por dictamen del Grupo Mercado Común, la Reunión Especializada de Medio Ambiente, con distintos cometidos, entre ellos la de “proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objetivo de proteger el medio ambiente a través de las recomendaciones del Grupo Mercado Común” (Resolución 22/92). En esa misma línea, el Grupo Mercado Común, aprobó años después la creación de un subgrupo de trabajo que concluyó en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, que entró en vigencia en junio de 2004.

Las relaciones bilaterales han llevado a un desarrollo del marco jurídico-institucional con el objetivo de legislar y tratar de manera conjunta diversos temas de agenda. Por un lado existe el Tratado de Límites y el Estatuto del Río Uruguay. El primero fue suscrito en 1961, donde los estados acordaron el uso del río, y la conservación de los recursos hídricos y la protección ante la contaminación de las aguas. El segundo, establece la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)¹. Existe a su vez, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, que al igual que la CARU, dirige sus acciones y comunicaciones a los ministerios de relaciones exteriores de ambos países, aunque tiene la potestad de “dirigirse y requerir directamente a los ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados y demás reparticiones nacionales, provinciales, departamentales y municipales de cada país, informaciones técnicas que requiera para el cumplimiento de sus cometidos”².

El tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo es un acuerdo internacional de carácter bilateral, suscrito en 1973 entre ambos países. El tratado previó la creación y el establecimiento de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)³ y de la Comisión Técnica Mixta del

¹ La CARU está integrada por 10 delegados, 5 delegados por cada país parte. La presidencia y vicepresidencia es ejercida por períodos anuales y en forma alternada por los presidentes de la delegación de cada país. Existen dos tipos de subcomisiones: las técnicas y las administrativas. Técnicas: Medio Ambiente y uso sostenible del agua, Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos, Navegación, obras y erosión subfluviales o aéreas, Pesca y otros recursos vivos, Calidad de aguas y prevención de la contaminación ambiental. Administrativas: Financiera y administrativa, Asuntos jurídicos e institucionales, Relaciones externas y difusión, Subcomisión de puentes, Asuntos patrimoniales. En el marco de la preservación de los recursos hídricos libre de contaminación y ante el constante desarrollo y crecimiento de la región, la CARU resolvió crear una subcomisión que se enfocara en la realidad regional. Por lo tanto, y de acuerdo a las competencias de la CARU, según consta en el Estatuto del Río Uruguay, el crecimiento económico e industrial del litoral del Río Uruguay hace necesario contar con procedimientos de evaluación del impacto ambiental, la necesidad de preservar y proteger el Río Uruguay en el tramo compartido por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay bajo jurisdicción de la CARU y su medioambiente y la necesidad de contar con una base de datos que permita conocer los impactos medioambientales que puedan producirse y servir como alerta a fin de tomar las medidas necesarias para proteger el Río. Fuente: <http://www.caru.org.uy/web/institucional/subcomisiones/>.

² Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Convenio y protocolo adicional para el aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay. Fuente: <http://www.saltogrande.org/organizacion.php>

³ La CARP está conformada por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay para la negociación en materias de interés común a ambas naciones en el ámbito del Río de la Plata. Según el Tratado del Río de la Plata, las partes acordaron asignar como sede de la Comisión Administradora del Río de la Plata la Isla de Martín García. El tratado fija los límites del Río de la Plata, con el Río Uruguay y el paralelo de Punta Gorda y el límite con el océano Atlántico la línea de Punta del Este- Punta Rasa del Cabo San Antonio. La CARP regula y administra las cuestiones que atañen a estos dos países con respecto al Río de la Plata y su Frente Marítimo y las cuestiones relacionadas con

Frente Marítimo. Dos organismos internacionales de carácter gubernamental con un amplio conjunto de cometidos y funciones.

La estructura institucional interna de la República Argentina referida a temas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, está compuesta por un conjunto de organismos gubernamentales con determinadas competencias en la materia. En lo que concierne a la protección del medio acuático, utilización racional de los recursos naturales y a la preservación de la diversidad biológica, existe la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que se encuentra dentro del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

En lo que refiere a puertos y navegación, posee competencia la Prefectura Naval en la órbita del Ministerio de Justicia, la Subsecretaría de puertos y vías navegables y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que pertenecen al Ministerio de Producción.

En el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios de la Nación se encuentra la subsecretaría de Recursos Hídricos, el Instituto Nacional del Agua y un Ente tripartito de obras y servicios sanitarios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cumple un papel clave en este entramado institucional. Entre sus cometidos tradicionales de llevar adelante la relación con los países vecinos y con organismos internacionales, desarrolla un rol clave en el funcionamiento de las Comisiones binacionales, de las Comisiones Técnico-mixtas creadas por los diversos tratados, como el del Río de la Plata y el Estatuto del Río Uruguay.

la pesca, navegación, obras hidráulicas, practicaje, contaminación, etc. La Comisión se encuentra integrada por dos Delegaciones, una en representación de la Argentina y otra en representación del Uruguay, con cinco Delegados de cada una. La presidencia y vicepresidencia de la Comisión son desempeñadas, por períodos anuales y en forma alternada, por los presidentes de cada delegación. Las decisiones de la Comisión se adoptan por el voto conforme de ambas Delegaciones. A tales efectos, cada Delegación tiene un voto que se expresa por su Presidente o quien lo sustituya. Para que la Comisión pueda sesionar se requiere la presencia de, por lo menos, tres Delegados por cada Parte. En este contexto, la Comisión cuenta con la asistencia de las siguientes subcomisiones: asuntos jurídicos, canales de navegación del Río de la Plata, especial demarcadora de límites, estudios y proyectos, financiera-administrativa, medio ambiente, navegación, obras, parque comunes, relaciones internacionales, de presupuesto.
Fuente: <http://www.comisionriodelaplata.org/>

Cuadro 1. Normativa jurídica bilateral vigente entre Argentina y Uruguay en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Tipo	País	Título	Año entrada en vigor
Tratado	Argentina/Uruguay	Límites del Río Uruguay	1961
Convenio	Argentina/Uruguay	Prevención contra incidentes de contaminación del Medio acuático.	1987
Acuerdo	Argentina/Uruguay	Contaminación del medio acuático	1992
Reglamento	Argentina/Uruguay	Conservación y preservación de recursos vivos	1995
Notas reversales	Argentina/Uruguay	Intercambio eléctrico e integración eléctrica	1999
Notas reversales	Argentina/Uruguay	Reglamento tendido de tuberías y cables subfluviales	1999
Notas reversales	Argentina/Uruguay	Monitoreo del Río Uruguay	2010
Protocolo	Argentina/Uruguay	Creación del Centro Binacional de energías renovables	2011
Acuerdo	Argentina/Uruguay	Rehabilitación de la interconexión ferroviaria.	2011
Acuerdo	Argentina/Uruguay	Transporte por agua	2012
Acuerdo	Argentina/Uruguay	Reglamentación de los Comité de Integración	2012

Fuente: Elaboración Damián Rodríguez en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

II.2. Relaciones Uruguay – Brasil

La República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil comparten una franja de frontera de 1067 km de extensión desde el arroyo Chuy hasta la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay. Los procesos de integración de la frontera entre ambos países se han implementado en dos ámbitos. Uno, el de las ciudades vecinas a ambos lados de la frontera (Rivera-Livramento, Artigas-Quarai, Chuy-Chui, Río Branco-Jaguarao). El otro, refiere a la Cuenca de la Laguna Merín. La delimitación del espacio geográfico que incluye la frontera, fue realizado por el Acuerdo para el permiso de Residencia, Estudio y Trabajo en la frontera Brasil /Uruguay que estableció una faja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria.

Recientemente, en el marco de la política de Integración Fronteriza que ha formulado el Ministerio de la Integración Nacional (MIN) de Brasil, se elaboró una tipología de las “interacciones fronterizas” que pretende definir un tratamiento diferencial, sectorial y focalizado de la política pública según la clasificación enunciada. Dicha tipología fue creada por el Programa de Promoción del Desarrollo de la Faja de Frontera (PDFFF) que forma parte de la política de desarrollo regional concebida por el MIN. Dicho Ministerio, trabaja coordinadamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Particularmente, el caso de la integración fronteriza de Brasil con Uruguay es percibido como un caso “paradigmático”, o como mencionó uno de los entrevistados de la Cancillería uruguaya: una frontera *modélica*.

De acuerdo a la tipología creada por dicho documento, se considera que el medio geográfico que mejor caracteriza a una zona de frontera es que está integrado o formado por ciudades gemelas. Este es el caso de Uruguay (no son muchas las ciudades gemelas de Brasil con el resto de los países vecinos). A su vez, también han sido tipologizadas las distintas modalidades de “interacción fronteriza” que el gobierno de Brasil puede desarrollar con el resto de los vecinos.

En la historia reciente de las políticas territoriales brasileñas se observa la opción por la elaboración e implementación de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional, las cuales contemplan las metodologías de gestión contemporánea: la descentralización y la consecuente participación social como también la articulación de acciones entre las diferentes instancias del gobierno.

La República Federativa de Brasil está estructurada en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los distintos ministerios que integran el Poder Ejecutivo tienen competencias en lo referente a temas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Entre los Ministerios, se destacan las siguientes competencias que atañen el ordenamiento territorial y desarrollo sustentable:

i) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA):

Este Ministerio coordina el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuaria, SNPA) compuesto por instituciones públicas federales, estatales, universidades, empresas privadas y fundaciones que realizan investigaciones en las distintas áreas geográficas y en campos de conocimiento científico.

ii) Ministerio de las Ciudades:

La secretaria nacional de programas urbanos tiene por objetivo organizar la ocupación ordenada del espacio urbano para garantizar el acceso sustentable al suelo urbano, mediante el programa nacional de apoyo a la regularización predial sustentable del programa de rehabilitación de áreas urbanas centrales (MCIDADES)

iii) Ministerio de la Ciencia y la Tecnología:

El programa piloto para la protección de los bosques tropicales de Brasil fue creado para asegurar los beneficios ambientales de los bosques tropicales brasileños. Representa un modelo de cooperación entre el gobierno brasileño, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Del Ministerio depende la Agencia Espacial de Brasil, responsable del programa nacional de actividades espaciales, para el desarrollo de acciones en las áreas de sensores remotos, meteorología, oceanografía, comunicaciones y navegación, al desarrollo de sistemas espaciales (en especial satélites y vehículos de lanzamiento) y tecnologías afines y en ciencias especiales.

En el ámbito de este Ministerio se ubica el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, responsable del desarrollo y aplicación de tecnologías espaciales en las siguientes áreas: ciencias espaciales y atmosféricas, sensores remotos, entre otros.

iv) Ministerio de Defensa:

La Dirección de Servicio Geográfico del Ejército apoya al Departamento de Ingeniería y Comunicaciones del Ministerio en las tareas referidas a la cartografía. El centro de cartografía automatizada del ejército y las Divisiones de Levantamiento de datos cartográficos del Ejército con datos digitales actualizados en el terreno. Pueden medir áreas patrimoniales, demarcar áreas indígenas y aquellas destinadas al asentamiento de familias en la reforma agraria.

El Instituto de Cartografía de la Aeronáutica es responsable de la planificación de las actividades de cartografía aeronáutica, mediante levantamientos geodésicos y topográficos, según las necesidades de la infraestructura de control del espacio aéreo brasileño y de producción de las cartas aeronáuticas.

La Dirección de Hidrografía y Navegación del Comando de la Marina es la responsable del Plan de Levantamiento de la Plataforma Continental Brasileña, cuyo objetivo es establecer el límite exterior de la plataforma continental brasileña.

v) Ministerio de Desarrollo Agrícola:

Actúa en el ordenamiento del territorio a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial que respalda la preparación de los Planes Territoriales de Desarrollo Sustentable. El Instituto Nacional de la Reforma Agraria actúa en el ordenamiento territorial a través del programa de Gestión de la Estructura Predial que incluye las actividades de georeferenciación y levantamiento del uso de la tierra para el sistema nacional de catastro rural en cuanto a la localización geográfica de los inmuebles rurales, identificación de límites, uso de la tierra.

vi) Ministerio de Integración Nacional:

La secretaria de políticas de desarrollo regional orienta las acciones de ordenamiento territorial.

vii) Ministerio de Medio Ambiente:

Define la política nacional en materia de medio ambiente y de recursos hídricos, la política de preservación, conservación y utilización sustentable de los ecosistemas, biodiversidad y bosques, las estrategias, los instrumentos económicos y sociales para mejorar la calidad del

medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales; las políticas para la integración del medio ambiente y la producción; las políticas del medio ambiente para la Amazonia Legal y la Zonificación Ecológica Económica. Este Ministerio también coordina el Plan Nacional de Gestión de las Costas.

viii) Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión:

El Instituto brasileiro de Geografía y Estadística realiza el mapa geodésico fundamental y el mapa cartográfico básico. También es responsable de la coordinación del sistema estadístico nacional.

II.2. a. Evolución de la relación bilateral

A partir de 1975, luego de la suscripción de del Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio entre ambos países y en 1977 con la firma del Tratado de Cooperación para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y/o Desarrollo de la Laguna Merín se establecieron las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas futuras. En el marco del primero, se creó la Comisión General de Coordinación, para fortalecer la cooperación entre ambos países. La Comisión era presidida por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, que posteriormente se constituyó en la máxima instancia para la revisión y examen de los temas bilaterales entre Brasil y Uruguay.

Luego de la instalación de la Comisión General de Coordinación en 1985, fue establecida la subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas. A partir de allí, fueron creados el Comité de Frontera, hito en las relaciones bilaterales de Brasil y Uruguay y en el desarrollo de las políticas de frontera. Dichos Comités, se instalaron en las “ciudades gemelas” de la frontera: Chuy/Chui; Río Branco/Yaguarón y Rivera/Santana do Livramento en 1989. Se agregó en 1995, Artigas/Quaraí, Bella Unión/Barra do Quaraí y Aceguá/Aceguá. En 1993 fue creado el Estatuto de funcionamiento de la Comisión Técnico Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Rio Cuareim.

A partir de las instancias anteriores, se apostó por diseñar un nuevo sistema institucional para aumentar la participación de los actores locales y mejorar las capacidades para la implementación de políticas. Para ello se crearon órganos intergubernamentales como la Reunión de Alto Nivel (RAN)-recientemente denominada Grupo de Alto Nivel (GAN)- y distintos Grupos de Trabajo (GT). En ellas participaban los Vicecancilleres, antes quienes se sometían las recomendaciones que emitían los diversos GT, permitiendo la participación de representantes de las administraciones centrales y la articulación con los actores de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 2. Normativa bilateral vigente entre Brasil y Uruguay en materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Tipo	País	Título	Año entrada en vigor
Acuerdo complementario	Brasil/Uruguay	Abastecimiento de agua, desagüe, aguas residuales	1987
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Cooperación ambiental	1992
Nota reversal	Brasil/Uruguay	Estatuto de la comisión mixta uruguayo/brasileña. Cuenca del Río Cuareim	1993
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo de la cuenca del Río Cuareim	1997
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Puente Río Yaguarón	2001
Memorándum de entendimiento	Brasil/Uruguay	Comisión Mixta Permanente en materia energética y minería	2005
Memorándum de entendimiento	Brasil/Uruguay	Interconexión energética	2006
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Proyecto de impacto ambiental/Cuenca Laguna Merín	2006
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Producción conjunta de información ambiental, conservación biodiversidad cuenca hidrográfica Laguna Merín	2006
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Intercambio de energía eléctrica	2009
Acuerdo	Brasil/Uruguay	Transporte fluvial y lacustre en Hidrovía	2010

Fuente: Elaboración. Damián Rodríguez en base a documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA - UNIDAD MULTIDISCIPLINARIA

MVOTMA/DINOT – OPP – MRREE

Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay.

Producto 3.2: Sistematización de información referente a corredores binacionales de transporte existentes, programados y potenciales, incluyendo aprovechamiento de vías navegables, infraestructuras de intercambio multimodal y pasos de frontera. Análisis de condicionantes y oportunidades.

Documento final

Coordinador: Ec. Pedro Barrenechea

Asistentes: Ec. Héctor Bouzón

An. Ec. Carlos González

Índice

1.	Introducción	3
2.	Pasos de Frontera.....	4
3.	Proyectos seleccionados	8
4.	Escenarios globales al año 2030.....	13
	4.1 Escenario macro económico	13
	a. Escenarios socioeconómicos considerados.....	13
	b. Escenario socioeconómico seleccionado.....	14
	4.2 Escenario de Demandas sectoriales	17
5.	Escenarios por pasos de frontera.....	26
	5.1 Escenario 1	28
	a. Análisis descriptivo.....	28
	b. Análisis por Pasos de Frontera	32
	i. Puerto de Montevideo.....	32
	ii. Nueva Palmira	36
	iii. Sistema portuario de Fray Bentos y paso de frontera terrestre	41
	iv. Otros puertos del interior	43
	v. Pasos de frontera terrestres.....	47
	vi. Resumen.....	48
	5.2 Escenario 2	51
	a. Análisis descriptivo.....	51
	b. Análisis por Pasos de Frontera	55
	i. Puerto de Aguas Profundas (PAP).....	55
	ii. Puerto de Montevideo.....	57
	iii. Puertos de la Hidrovía Laguna Merín – Laguna de los Patos.....	57
	iv. Resumen.....	58
	5.3 Escenario 3	60
	a. Análisis descriptivo.....	60
	b. Análisis por Pasos de Frontera	65
	i. Fray Bentos.....	65
	ii. Paysandú	66
	iii. Salto.....	66
	iv. Nueva Palmira	66
	v. Rivera	67
	vi. Resumen.....	67
6.	Conclusiones.....	70

1. Introducción

El Ordenamiento Territorial en la legislación nacional se determina como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”.

A su vez, la legislación determina qué es materia de Ordenamiento Territorial, destacándose en el marco de este trabajo, algunos de los aspectos que la comprenden. Con ese propósito se explicitan tres de los nueve cometidos asignados:

- i) la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación;
- ii) el establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales,
- iii) la definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategia del sistema de asentamientos humanos

De esta manera, se puede concebir al Ordenamiento Territorial como un proceso en el que participan actores sociales, técnicos, políticos y económicos, en el cual el Estado procura a través de una serie de instrumentos (directrices, planes, programas) una organización sustentable del uso del territorio y sus recursos naturales, minimizando los impactos negativos de actividades de diversa índole desarrolladas por el hombre.

Tomando esta concepción como base para el análisis de los proyectos desde el punto de vista del Ordenamiento Territorial, se procederán a realizar una serie de clasificaciones de los proyectos seleccionados como relevantes, agrupando los proyectos a su vez en tres escenarios. Estas clasificaciones aportarán distintas dimensiones de los posibles impactos sobre el territorio de estos proyectos y por escenario.

En primera instancia, se determinará el grado de concentración de **inversiones** en cada paso de frontera, considerando tanto el conjunto de inversiones como la cantidad de proyectos involucrados.

En segundo término y utilizando la clasificación de **impacto potencial** definida previamente en este trabajo, se clasificará a cada uno de los proyectos identificados como relevantes en cuanto a la transformación territorial en **i) alto, ii) medio y iii) bajo**.

Asimismo, se analizará la **prioridad desde el punto de vista logístico** de cada proyecto, para lo cual se le ha asignado de forma individual tal prioridad sobre la siguiente escala: **i) nula, ii) baja, iii) media y iv) alta**.

En tercer lugar, se clasificarán los proyectos de cada escenario, en los **seis ejes de trabajo** identificados: **i) desarrollo económico sectorial, ii) obras relacionadas a la logística portuaria, iii) obras de interconexión vial, iv) obras relacionadas al sector energético, v) gestión de recursos hídricos comunes y vi) áreas protegidas y conservación de la biodiversidad**.

Finalmente, para cada escenario se realiza un análisis con el objetivo de caracterizar los cambios de los Pasos de Frontera en relación al ordenamiento territorial futuro, en función de las demandas que recibirán, problemas de tránsito y/o de capacidad de manejo de las cargas, entre otros, a partir de la ejecución del conjunto de proyectos seleccionados.

2. Pasos de Frontera

En función de la información que figura en los sitios web de los Ministerios de Defensa Nacional y de Ganadería Agricultura y Pesca, se determinaron los Pasos de Frontera (PdF) que posee actualmente Uruguay.

Cuadro Nº 1

Número	Denominación	Tipo
1	Bella Unión	Terrestre
2	Artigas	Terrestre
3	Rivera	Terrestre
4	Aceguá	Terrestre
5	Río Branco	Terrestre
6	Chuy	Terrestre
7	Montevideo	Aeropuerto
8	Montevideo	Puerto
9	Juan Lacaze	Puerto
10	Colonia	Puerto
11	Nueva Palmira	Puerto
12	Fray Bentos	Puerto – Terrestre
13	UPM / M'Bopicuá / Punta Pereyra	Puerto
14	Paysandú	Puerto – Terrestre
15	Salto	Puerto – Terrestre

En otras fuentes, se nombran otros pasos de frontera en función de distintos objetivos que se persiguen por las instituciones. Por tanto, en función de los objetivos de este trabajo hemos decidido utilizar los pasos de frontera nombrados más arriba solamente, en el entendido que son los principales para los movimientos de carga a considerar aquí.

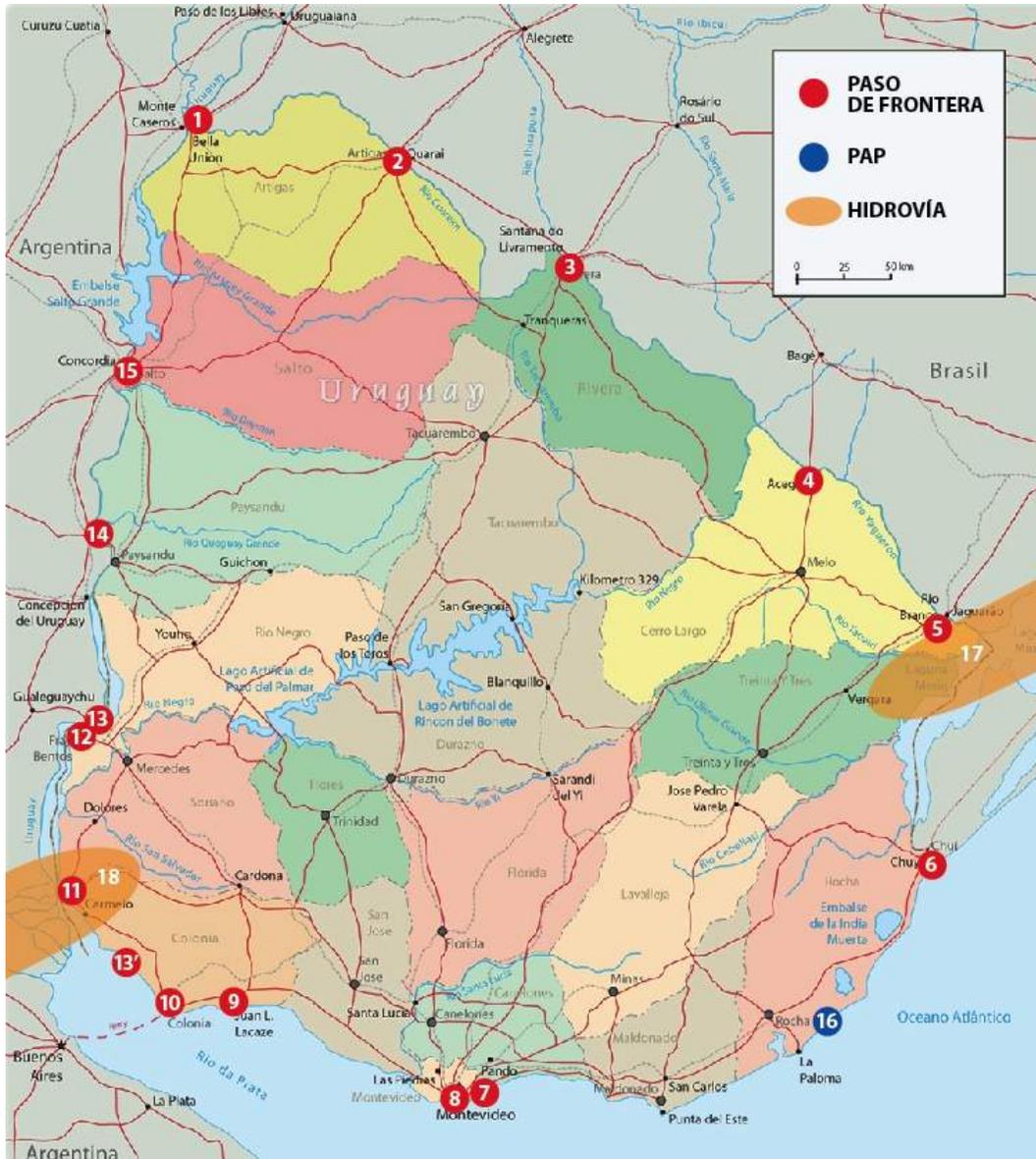
En el PdF número 13, se consideran conjuntamente los puertos de UPM y M'Bopicuá y el de Punta Pereira como 13`.

En el siguiente mapa se presenta la disposición de los PdF en el territorio nacional.



Mapa N° 1

Para realizar el análisis, se considerará además la realización del Puerto de Aguas Profundas en Rocha, el que se identificará con el número 16 y en color azul en el mapa N° 2. También se identifica una aproximación a la zona de influencia de las Hidrovías Laguna Merín-Laguna de los Patos y Paraná-Paraguay, las que se identifican con el número 17 y 18 respectivamente y se utiliza un sombreado marrón para identificarlas.



Mapa N° 2

A su vez, dadas las características de determinados proyectos, se incorpora una categoría de PdF denominada “tramos” y a la que se le asigna el número 19. La característica principal de los proyectos imputados en esta categoría es que conectan dos o más PdF entre sí, por lo que se ha optado por agregar esta categoría para la realización del estudio.

En el mapa N°3, pueden observarse sobre el territorio nacional, todos los proyectos identificados que implican la realización de una interconexión entre más de un PdF o con el exterior.

La mayoría de estos proyectos tienen que ver con el eje de trabajo 3, “Obras de interconexión vial”, totalizando 11 proyectos y el 24% de los recursos de la categoría “tramos”. Le sigue la categoría 4, “Obras relacionadas al sector energético” con 5

proyectos y 66% de los recursos y por último el eje 2, “Obras relacionadas a la logística portuaria” con 2 proyectos y el 10% de los recursos.



Mapa N° 3

Referencias:

	Ferroviaria
	Cable óptico
	Rutas
	Gaseoducto
	Eléctrica
	Navegabilidad
	Navegabilidad en zona de Hidrovía

3. Proyectos seleccionados

Para la realización del análisis, se han considerado un total de 61 proyectos, a los que se les ha asignado, un probable impacto potencial sobre el Ordenamiento Territorial a partir de las características y alcance del proyecto. También se le atribuyó a cada uno, una prioridad logística, el tipo de obra que implica la realización y una temporalidad en cuanto a su desarrollo efectivo.

En primer término se tomaron los proyectos denominados Agenda Prioritaria de Integración del IIRSA. Estos proyectos prioritarios de integración, están compuestos por un conjunto de proyectos y son los presentados en la primera entrega. Estos proyectos están agrupados en dos Ejes de Integración regional.

Adicionalmente, en este informe se incorporan un conjunto de proyectos tanto de índole privada como pública, que han surgido del análisis de documentos y de las entrevistas realizadas a informantes calificados.

De esta forma se arriba a un conjunto de proyectos, los que se resumen seguidamente y se detallan en el Anexo I con los atributos en cuanto a estado del proyecto, monto, prioridad logística, impacto sobre el OT, eje de trabajo. Cabe consignar que a aquellos proyectos que fueron incorporados en segunda instancia se les asignó uno de los Ejes de Integración regional de acuerdo a la localización geográfica.

Cuadro Nº 2

Nro.	NOMBRE DEL PROYECTO	Nro.	NOMBRE DEL PROYECTO
1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO
2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS
3	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE SALTO, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL
4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA
5	GASODUCTO PAYSANDÚ - COLONIA	16	TERMINAL DE GRANOS - BELWOOD - PUERTO NUEVA PALMIRA
6	CONSTRUCCIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MERCEDES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA	17	TERMINAL GRANOS Y MINERALES - PRYSUR - PUERTO NUEVA PALMIRA
7	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NEGRO	18	PUERTO Y PLANTA ACEITERA CEREOL
8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA
9	CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS ESCLUSAS DE SALTO GRANDE	20	CONSTRUCCIÓN SILOS - PUERTO FRAY BENTOS
10	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL RÍO URUGUAY	21	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS Nº 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12
11	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CANAL ALTERNATIVO CASA BLANCA	22	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE
		23	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA

Nro.	NOMBRE DEL PROYECTO
24	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)
25	RECONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI
26	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY
27	RUTA N° 26: RECONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ
28	RECONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2
29	RECONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA
30	AMPLIACIÓN DEL PUERTO SAUCE CON NUEVOS LUGARES DE ATRAQUE, Y DE SU RECINTO PORTUARIO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS
31	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL
32	CONSTRUCCIÓN DE PUERTO SECO PRÓXIMO AL PUERTO DE MONTEVIDEO
33	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MONTEVIDEO - RÍO BRANCO
34	PEQUEÑAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DE CENTURIÓN Y TALAVERA 65 MW SOBRE RÍO JAGUARÃO
35	CONEXIÓN FERROVIARIA LA CHARQUEADA AL RAMAL RÍO BRANCO
36	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE - MELO
37	GASODUCTO URUPABOL (TRAMO II) (*)
38	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO
39	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO - CHUY
40	NUEVAS CONEXIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY
41	MEJORA PASO DE FRONTERA DE PAYSANDÚ
42	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY
43	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW
44	PUERTO SECO DE RIVERA
45	PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS ROCHA
46	MODERNIZACIÓN DE LA CENTRAL ELÉCTRICA DE SALTO GRANDE
47	TERMINAL PORTUARIA EN LA CHARQUEADA Y DRAGADO DEL RÍO CEBOLLATI

Nro.	NOMBRE DEL PROYECTO
48	TERMINAL PORTUARIA Y DRAGADO EN EL RÍO TACUARI
49	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO
50	AMPLIACIÓN TERMINAL DE CONTENEDORES - TCP
51	DRAGADO CANAL ACCESO Y DARSENA II A 14 MTS - PUERTO MONTEVIDEO
52	TERMINAL CONTENEDORES EN DIQUE DE CINTURA
53	PUERTO ULTRAMAR PUNTA SAYAGO
54	ACCESOS PUERTO PUNTA SAYAGO
55	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO
56	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO
57	PUERTO PESQUERO CAPURRO
58	POLO LOGÍSTICO PUNTA SAYAGO
59	UTILIZACIÓN PLAYA MANIOBRAS AFE - PUERTO MONTEVIDEO
60	REUBICACIÓN BASE NAVAL - PUNTA LOBOS
61	TERCERA PLANTA DE CELULOSA

Se señala que el eje de la Ruta 5 recibirá mejoras viales, ferroviarias y se realizará la conexión por fibra óptica con Brasil, determinando que en la ciudad de Rivera, además del Puerto Seco, ocurran obras asociadas a los proyectos mencionados.

A su vez, se visualiza que de ocurrir la realización de todos los proyectos, la mayor concentración de inversiones se dará en Montevideo, en la zona de construcción del Puerto de Aguas Profundas y luego en menor medida, en Nueva Palmira, Salto y las zonas de Hidrovía Paraguay-Paraná.

No se han considerado para la confección del mapa ni en los cuadros N° 3 y 4 el proyecto de construcción del gaseoducto URUPABOL III, por tratarse de obras que ocurren fuera del territorio nacional, así como tampoco los requeridos para la realización de la tercera Planta de Celulosa en el departamento de Cerro Largo, próximo al Río Negro, por no realizarse en un Pdf.

A continuación se presenta un resumen del número de proyectos por PDF y su importancia relativa.

Cuadro N° 3

PDF	Denominación	Proyectos	% s/total
1	Bella Unión	0	0,0%
2	Artigas	0	0,0%
3	Rivera	1	1,7%
4	Aceguá	1	1,7%
5	Río Branco	1	1,7%
6	Chuy	1	1,7%
7	Montevideo - Aeropuerto	0	0,0%
8	Montevideo	16	26,7%
9	Juan Lacaze	1	1,7%
10	Colonia	1	1,7%
11	Nueva Palmira	7	11,7%
12	Fray Bentos	1	1,7%
13	UPM	0	0,0%
14	Paysandú	2	3,3%
15	Salto	3	5,0%
16	Puerto de Aguas Profundas	1	1,7%
17	H LM-LP	2	3,3%
18	H PP	4	6,7%
19	Tramos	18	30,0%
Total		60	100,0%

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de los proyectos revisten en la categoría "Tramos" (30% del total), seguido por Montevideo (26,7%) considerando emprendimientos que no están radicados exclusivamente en el puerto. En tercer lugar se ubica Nueva Palmira (11,7%) y en cuarto lugar en cuanto a la cantidad de proyectos en el PDF se ubica la zona de la Hidrovía Paraná-Paraguay (6,7%).

En cuanto a las inversiones asociadas al conjunto de proyectos, el total de inversiones de los proyectos seleccionados asciende a U\$S 11.067.000.000. De este total corresponde quitar el monto del segundo tramo del Gaseoducto URUPABOL III el cual asciende a U\$S 2.300.000.000, dado que estas inversiones no se desarrollarán sobre el territorio nacional.

Por otra parte, el monto asociado a la tercera Planta de Celulosa el cual se estima en U\$S 2.000.000.000 no fue imputado a ningún PDF en particular, por lo cual no está considerado en el siguiente cuadro de inversiones por PDF.

Cuadro N° 4

PDF	Denominación	Monto	% s/total
1	Bella Unión	0	0,0%
2	Artigas	0	0,0%
3	Rivera	2.000.000	0,0%
4	Aceguá	60.000.000	0,9%
5	Río Branco	93.500.000	1,4%
6	Chuy	15.000.000	0,2%
7	Montevideo – Aeropuerto	0	0,0%
8	Montevideo	2.644.500.000	39,1%
9	Juan Lacaze	10.000.000	0,1%
10	Colonia	14.000.000	0,2%
11	Nueva Palmira	375.000.000	5,5%
12	Fray Bentos	10.000.000	0,1%
13	UPM	0	0,0%
14	Paysandú	18.000.000	0,3%
15	Salto	304.000.000	4,5%
16	Puerto de Aguas Profundas	1.000.000.000	14,8%
17	H LM-LP	14.000.000	0,2%
18	H PP	204.000.000	3,0%
19	Tramos	2.003.560.000	29,6%
Total		6.767.560.000	100%

En función de las inversiones asociadas por PdF, se observa que tanto Montevideo como la categoría Tramos son los que concentran más inversiones. No obstante, hay que tener en cuenta que los proyectos imputados a la categoría Tramos, si bien están por todo el territorio nacional, como se ha mencionado previamente, tienen un punto focal en Montevideo. Se puede observar en el Mapa N° 3 que en la mayoría de ellos, Montevideo es uno de los PdF que más recibe este tipo de proyectos. El tercer y cuarto lugar en importancia de localización de inversiones lo ocupan el Puerto de Aguas Profundas (14,8%) y Nueva Palmira (5,5%)

En la presentación de los escenarios que se realiza más adelante en este informe, se observará la variación tanto de la cantidad de proyectos por PdF como de las inversiones que se entienden que efectivamente se realizarán en cada uno de los escenarios elaborados.

4. Escenarios globales al año 2030

En este capítulo, se desarrolla un conjunto de escenarios probables a mediano plazo, definiendo el año 2030 como horizonte de este trabajo.

Este conjunto se compone, en primer lugar, por un escenario socioeconómico global donde se efectúa la prognosis de las principales variables macroeconómicas del país para el horizonte definido aquí.

En segundo lugar, partiendo de dicho escenario, se lo amplía y profundizan sus resultados, incorporando las proyecciones desagregadas de las producciones de las principales cadenas agropecuarias del país, con una aproximación a las salidas de productos del país por los distintos pasos de frontera definidos en el trabajo.

Por último, se describen tres escenarios de movimientos en la infraestructura de los pasos de frontera ante las demandas existentes y los proyectos relevados en este trabajo, que son producto de definir diversas alternativas de proyectos o cambios en las estrategias nacionales, que afectarían de forma disímil a los pasos de frontera y en general al ordenamiento territorial de los mismos.

4.1 Escenario macro económico

Como se expresó en el capítulo metodológico, en primero lugar se debe definir el escenario socioeconómico marco que se utiliza como línea de base o escenario tendencial, o sea la “fotografía” del futuro construida desde hoy.

a. Escenarios socioeconómicos considerados

En Uruguay, en el año 2009, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, en la denominada Estrategia Uruguay III Siglo (EUIIS), construyó tres escenarios socioeconómicos (de mínima, dinámico intermedio y normativo) al año 2030.

Estos escenarios fueron contruidos con un modelo de simulación que consideraba, desde el lado de la oferta, la evolución de los insumos intermedios y valores agregados de la economía nacional desagregada en 28 sectores de actividad, mientras que desde el lado de la demanda consideraba a la evolución de los consumos privado y gubernamental, inversiones y exportaciones, desagregados por sector de origen.

Los escenarios al año 2030 elaborados por OPP se basaron en entrevistas previas realizadas a 79 expertos sectoriales públicos y privados, correspondientes a sectores con potencial exportador o impacto sobre los niveles de empleo en el país. Luego de procesadas estas entrevistas, se consultaron nuevamente a expertos sectoriales y equipos técnicos del sector público para interrelacionar y dar coherencia a los resultados de las entrevistas realizadas inicialmente

El primer escenario elaborado corresponde al denominado normativo estratégico que conforma un escenario posible y deseable con los mejores resultados sectoriales que podrían alcanzarse en forma compatible y coherente entre sí, mientras que el

denominado dinámico intermedio es un escenario posible con un desempeño económico similar a la dinámica observada en las últimas cuatro décadas. Por último, el de mínima responde a una situación de baja dinámica, que es similar a la observada en el país en el pasado, en forma previa a la de las últimas décadas.

Estos escenarios se enmarcan en definiciones sobre las economías mundial y regional acordes a las expectativas de sus dinámicas propias. En los dos primeros escenarios, se espera un desempeño dinámico de la economía mundial y del comercio internacional, junto a una fluida transferencia de tecnología, mientras que en el de mínima se suponen dificultades y procesos recesivos, acompañados por frenos al comercio internacional. A nivel nacional, en los dos primeros escenarios se espera un uso intensivo de los recursos naturales, con ampliación de las fronteras agrícola y forestal, a la vez que el país impulsa desarrollos tecnológicos y los procesos innovadores a múltiples niveles pero que, de todas maneras, no cambia el perfil de país agroexportador, en especial por la influencia del desarrollo agrícola y la implementación de grandes inversiones en el complejo forestal-maderero, con sus consiguientes infraestructuras. Esto se desenvuelve en el marco de buenas prácticas de gobierno, que estimulan estos desarrollos.

El escenario de mínima plantea un crecimiento del PBI del 2,1% anual, impulsado por una exportación a tasas algo superiores a dicha tasa, concentrada en productos tradicionales y un bajo desarrollo tecnológico. Por su parte, el escenario dinámico intermedio, con exportaciones creciendo a tasas cercanas al 5% anual, presenta un incremento del 3,9% anual en el PBI, donde los sectores de innovación y tecnológicos muestran el mayor desempeño relativo, aunque no se logra revertir la especialización productiva centrada en la agroindustria tradicional del país. Por último, el escenario normativo estratégico muestra un crecimiento del 5,3% anual del PBI, superior a la tendencia histórica, difícil de alcanzar, dados los supuestos de las mejores condiciones posibles en la mayoría de los sectores que lideran del desarrollo económico del país.

En Anexo se amplían los supuestos y resultados de los tres escenarios aquí considerados, ya que se transcribe el capítulo específicamente desarrollado en la publicación “Estrategia Uruguay III Siglo – Aspectos Productivos” de la Oficina de planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, realizado en agosto de 2009.

b. Escenario socioeconómico seleccionado

En nuestro caso, como se trabaja con un escenario tendencial, se ha elegido al dinámico intermedio ya que se lo considera posible al responder a un desempeño económico similar a lo sucedido en las últimas décadas. Este escenario representa una prospectiva posible y de alta dinámica para la historia reciente del país pero que no se aparta demasiado de su tendencia de largo plazo estudiada para un período reciente.

En el marco de este escenario, se espera que la economía mundial crezca a tasas que variarían en un entorno del 2-3% anual, luego de superada la crisis actual, según estimaciones de diversos operadores internacionales, en base al crecimiento de los grandes países emergentes. Ello permitirá mantener una fluida demanda de materias primas agropecuarias, similar a la actual. Por otra parte, se supuso que las economías

de la región presenten crecimientos sostenidos a largo plazo, a partir de las dinámicas de la economía como del comercio mundial. Para Argentina se supusieron tasas del orden del 2% anual y de 3,5% para Brasil a mediano plazo, en este escenario elaborado por OPP.

Ante ese escenario externo relativamente favorable para el sector externo de la economía uruguaya, se esperan inversiones importantes en las principales cadenas de producción agropecuarias exportadoras, con un uso intensivo de los recursos naturales ante la ampliación de la frontera agrícola, junto a mejoras positivas en los rendimientos de los cultivos y crecimientos algo menores en la actividad pecuaria al perder parte de su área productiva para dar lugar a la extensión de la frontera agrícola prevista.

Por su parte, la forestación ocupará también mayor área ante el impulso dado por la industrialización de la madera frente a las nuevas grandes inversiones en el complejo forestal-celulósico-maderero.

Se observará un impulso de la política gubernamental al desarrollo tecnológico con resultados exitosos aunque ello no impedirá que el país continúe teniendo un perfil básicamente agroexportador, por la influencia del desarrollo agrícola y la implementación de las grandes inversiones externas.

Ante ello, se alcanzarán tasas de inversión importantes, mayores a los niveles observados en la historia pasada del país, pudiendo estimarse en el orden del 22% del PBI, a lo cual se agrega un incremento del gasto público impulsado por políticas sociales dirigidas a la población de menores ingresos, para enfrentar posibles problemas de distribución del ingreso generados por los crecimientos esperados.

Por otra parte, se supone en este marco que la población mantendría sus bajas tasas de crecimiento históricas y su envejecimiento progresivo. A su vez, se maneja como hipótesis que las tasas de inmigración podrían elevarse ante la situación socioeconómica que se espera, aunque no cambiarían sustancialmente dichas tendencias.

Se ha proyectado un crecimiento del 0,25% anual acumulativo de la población, en base a las proyecciones elaboradas por el INE y el CELADE para el período de pronóstico.

Este escenario dinámico intermedio elaborado en el marco del trabajo de EUIIS de OPP presenta un incremento promedio del PBI del 3,9% anual, impulsado por exportaciones creciendo a tasas cercanas al 5% anual en las próximas décadas, mientras que el PBI per cápita crecería al 3,6% anual en el período 2006-2030.

A continuación pueden verse las evoluciones de las variables macroeconómicas consideradas en este escenario, utilizado en este informe para analizar la logística futura del país en el marco de la problemática del ordenamiento territorial en la frontera.

En los cuadros siguientes se presentan los crecimientos sectoriales del PBI a largo plazo, a nivel global y sectoriales a precios constantes, los valores agregados brutos,

consumos, inversiones y exportaciones que integran el modelo y constituyen los resultados de los escenarios desarrollados en el marco del proyecto EUIIS de OPP.

Cuadro Nº 5

PRODUCTO BRUTO INTERNO TOTAL Y PER CAPITA				
Escenario Dinámico Intermedio				
Período		% var. anual	Población	PBI en US\$ 2006 p.c.
2006	20.067		3.314	6.055
2030	50.479	3,9%	3.577	14.112

Cuadro Nº 6

Escenario Dinámico Intermedio			
Sectores de actividad	2006	2030	
	Millones US\$ a precios año 2006	Millones US\$ a precios año 2006	% Var. Anual Promedio
ACTIVIDADES PRIMARIAS	1.777	2.804	1,9%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.676	2.571	1,8%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	3.023	7.169	3,7%
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	1.152	1.948	2,2%
Fabricación de papel y productos de papel	48	1.220	14,5%
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	257	773	4,7%
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	405	911	3,4%
CONSTRUCCION	1.182	3.415	4,5%
COMERCIO, REPARACIONES, RESTAURANTES Y HOTELES	2.597	5.301	3,0%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	1.671	3.942	3,6%
INTERMEDIACION FINANCIERA	1.081	2.433	3,4%
RESTO	8.332	24.504	4,6%
TOTAL PBI	20.067	50.479	3,9%

Cuadro Nº 7

OFERTA Y DEMANDA GLOBAL			
Escenario Dinámico Intermedio			
	2006	2030	
	Miles US\$ Año 2006	Miles US\$ Año 2006	% Var. Anual Promedio
Producto Bruto Interno	20	50.479	38,6%
Importaciones	6.207	16.181	4,1%
Total Oferta Global	6.227	66.660	10,4%
Consumo Privado	14.574	34.539	3,7%
Consumo Gobierno	2.250	5.929	4,1%
Formación Bruta de Capital	3.608	9.859	4,3%
Exportaciones	5.842	16.333	4,4%
Total Demanda Global	26.274	66.660	4,0%

Cuadro N° 8

EXPORTACIONES	
<i>Escenario Dinámico Intermedio</i>	
Sectores	Miles de US\$ del año 2006
	2030
Agrícola	957.451
Pecuario	124.000
Silvicultura	220.000
Otros primarios	105.000
Frigoríficos	2.523.703
Lácteos	707.882
Molinería	534.850
Otros Alimentos	560.461
Bebidas	50.000
Textiles	300.000
Prendas de vestir	105.000
Curtidurías y marroquinerías	350.000
Madera	400.000
Papel e imprentas	1.925.000
Otros químicos	740.000
Caucho y plástico	300.000
Minerales no metálicos	30.000
Metálicas básicas y maq. y equipo	240.000
Material de transporte	582.000
Otras industrias manufact. y tabaco	500.000
Comercio, restaurantes y hoteles	1.046.250
Transporte, almac. y comunicaciones	1.330.000
Inmobiliarias, servicios empresaria	2.101.625
Gobierno, enseñ., salud y otros ser	600.000
Totales	16.333.223

4.2 Escenario de Demandas sectoriales

A partir de las definiciones adoptadas en el escenario macroeconómico descrito previamente y generado en el proyecto EUIIS de OPP, un conjunto de técnicos contratados por el Banco Interamericano de Desarrollo elaboraron escenarios de las principales cadenas agropecuarias al año 2030, en su trabajo denominado “Procesos logísticos de las principales cadenas agropecuarias”.¹

Dada la importancia de estas cadenas en la producción y exportación nacionales, se han tomado aquí estas proyecciones como centro del análisis de los movimientos de mercaderías en los pasos de frontera del país, suponiendo que el resto de los productos manejados se moverían a largo plazo con tasas iguales o similares a las que se han previsto aquí para el crecimiento del producto del país, especificada previamente en el capítulo sobre el escenario de OPP.

¹ Dabezies M., Souto G., Tomassino H. y Errea E. (2013), “Procesos logísticos de las principales cadenas agropecuarias”. Knowledge and Capacity Buildings Products – Proyecto UR-T1066. Banco Interamericano de Desarrollo.

En dicho trabajo se manejan dos escenarios de las cadenas agropecuarias, uno tendencial y otro expansivo. En nuestro caso, se ha optado por considerar solamente el escenario tendencial, para luego pasar a considerar tres escenarios de los movimientos de la logística en el país.

En dicho escenario tendencial, las evoluciones proyectadas para las producciones de las cadenas agropecuarias partieron de supuestos ampliatorios de los considerados en el trabajo de OPP, los cuales se resumen en el cuadro siguiente:

<u>SUPUESTOS SOBRE LA LOGISTICA</u>	<u>ESCENARIO AGROPECUARIO TENDENCIAL</u>
<ul style="list-style-type: none"> ○ desarrollo de Uruguay como <i>hub</i> logístico regional, con base en el corredor San Pablo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile ○ dragado para buques de mayor calado, modernización y ampliación de la operativa del puerto de Montevideo ○ en funcionamiento un sistema ferroviario con un esquema de transporte bi-modal (camión-tren), ○ desarrollo del transporte fluvial, con obras en el Río Uruguay y además se realizan dragados para permitir un mayor calado de las embarcaciones ○ ampliación, acondicionamiento y mantenimiento de la caminería secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> ○ la economía mundial crece a ritmo moderado ○ el precio de las <i>commodities</i> se mantiene en niveles altos, pero estabilizados ○ las innovaciones tecnológicas continúan pero sin aplicación masiva ○ no hay un incremento importante en la aplicación del riego en la producción ○ la superficie forestada alcanza las 1,5 millones de ha ○ la superficie agrícola total alcanza las 2,7 millones de ha, la agricultura se sigue extendiendo hacia el este, pero siempre el centro de gravedad está en el litoral oeste con salida a través de Nueva Palmira ○ la superficie ganadera se retrae levemente; la producción se compensa a través del mayor uso de suplementos forrajeros ○ la superficie lechera se mantiene estable; la productividad aumenta levemente

Por tanto, se presentan a continuación las proyecciones de la producción agropecuaria por sectores a los efectos de determinar los movimientos totales de la carga al año 2030 y sus puntos de salida, para visualizar en qué medida afectarían el ordenamiento territorial de la frontera.

Escenario de producción de las cadenas agrícolas

A partir del escenario definido, las proyecciones de las cadenas agrícolas llevan la producción de granos de secano para el año 2030 a un total de casi 10,5 millones de toneladas, en base tanto a un aumento del área ocupada por estos granos como a mayores rendimientos.

Proyectando el consumo interno de granos con una tasa moderada de crecimiento, 1,5% anual, el remanente a exportar pasa del 78,5%, promedio zafras 2010-2011 y 2011-2012 tomadas como base, al 89% en 2030. El nuevo volumen a exportar en dicho año alcanzaría a 9,3 millones de toneladas.

Por lo tanto, a partir de ello, se puede estimar que el Sistema Portuario de Nueva Palmira pasaría a movilizar 7,8 millones de toneladas y el Puerto de Montevideo un millón, siendo las restantes 361 mil toneladas movilizadas por tierra, según puede derivarse de las evoluciones de la producción en los distintos puntos del territorio definidos en dicho estudio.

Cuadro N° 9

Proyección producción sector agrícola. Toneladas.			
Área y producción	Promedio de zafras 2010/2011 y 2011/2012	Proyecciones al año 2030	Variación
superficie (ha)			
Granos secano	1.718.000	2.510.000	46%
Arroz	180.000	190.000	6%
producción (ton)			
Granos secano	4.174.798	10.446.575	150%
Arroz	1.239.520	1.748.022	41%
Fuente: Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2013			

Realizando un análisis similar para el arroz, si bien el consumo interno aumenta, el peso relativo en la producción proyectada al 2030 baja del 8,1% al 7,5%. Considerando la producción total estimada para el año 2030, o sea 1,75 millones de toneladas según los desarrollos elaborados en el trabajo considerado, el volumen a exportar rondaría 1,6 millones de toneladas, de los cuales 1,25 millones saldrían por el puerto de Montevideo, 153 mil toneladas por Río Branco y las restantes 211 mil toneladas por diferentes pasos de frontera, en base a la consideración de los movimientos actuales y las evoluciones previstas de las producciones en los distintos departamentos del territorio nacional.

Cuadro Nº 10

Puntos de salida según participación actual. Granos.		
Destino	Producción 2030	%
Nueva Palmira	7.868.155	84,6%
Montevideo	1.069.548	11,5%
Rivera	167.408	1,8%
Fray Bentos	111.605	1,2%
Río Branco	83.704	0,9%
Puntos de salida según participación actual. Arroz.		
Destino	Producción 2030	%
Montevideo	1.251.781	77,4%
Río Branco	153.642	9,5%
Artigas	101.889	6,3%
Aceguá	61.457	3,8%
Rivera	21.025	1,3%
Otros	27.494	1,7%

Fuente: elaboración propia.

Escenario de la cadena forestal

Para el caso de la producción forestal se debe tomar en cuenta la consideración que la región con mayor crecimiento a futuro es la zona Centro-Este del país en función de la mayor disponibilidad de tierras con aptitud forestal todavía disponibles.

Debe tenerse en cuenta que en este escenario se considera la incorporación de la 3ª planta de celulosa en el país que se ubicará en dicha zona, lo cual amerita prever el fuerte crecimiento de la producción madera de la zona.

Por tanto, se ha supuesto una fuerte dinámica de la demanda de madera a largo plazo por la acción de las tres plantas de celulosa y considerando una demanda internacional fluida de los productos de madera y papel a largo plazo. Ante ello, la producción se prevé en más de 16 millones de toneladas al año 2030. Se ha tomado como base al año 2013 para incluir a la planta celulósica de Montes del Plata, dada su elevada importancia relativa en la demanda de madera.

Cuadro Nº 11

Proyección producción sector forestal. Toneladas.		
Área y producción	Año 2013	Proyecciones al año 3030
Superficie	950.664	1.500.000
Extracción	10.272.000	16.207.619
Ton. por há.	10,81	10,81

A partir de estos, puede preverse la siguiente evolución de la producción de madera por zona del territorio del país.

Cuadro N° 12

Superficie forestada por región y escenario. Hectáreas.			
Región/Escenario	Año 2013	Proyecciones al año 2030	Variación
Norte	322.792	466.191	44%
Litoral Oeste	262.984	344.242	31%
Sureste	252.434	287.548	14%
Centro - Este	112.454	402.019	257%
Total	950.664	1.500.000	58%

Fuente: Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2013

En concordancia con los comentarios anteriores, es la zona Centro-Este la que tiene un mayor crecimiento en cuanto a extracción de madera pasando a tener una incidencia similar a la de las demás regiones del país, con la construcción de la futura planta de celulosa en la región noreste del país. A su vez, se prevé una disminución de la exportación de madera rolliza por la creciente demanda de las plantas de celulosa.

Cuadro N° 13

Extracción de madera por región y escenario. Toneladas.			
Región/Escenario	Año 2013	Proyecciones al año 2030	Variación
Norte	3.488.278	4.163.721	19%
Litoral Oeste	3.264.256	3.982.587	22%
Sureste	2.582.914	3.891.334	51%
Centro - Este	936.552	4.169.977	345%
Total	10.272.000	16.207.619	58%

Fuente: Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2013

La producción de madera proyectada al año 2030 tendría como destino final los siguientes puntos, en base a lo que sucede en la actualidad y la consideración de las tres plantas de celulosa.

Cuadro Nº 14

Destino de la producción forestal. Toneladas. Escenario 2030.	
Montevideo	6.982.619
Leña	1.620.800
Aserrío/debobinado	3.241.600
Chips/rolos	2.120.219
Punta Pereyra	1.687.500
Terminal M'Bopicuá	1.687.500
UPM	2.675.000
La Paloma	250.000
3era planta celulosa	2.925.000
Total	16.207.619
Fuente: elaboración propia.	

Los volúmenes correspondientes a Punta Pereyra y Terminal M'Bopicuá corresponden ambos a la planta de celulosa de Montes del Plata, que según su página web espera obtener 50% de sus necesidades en cada uno de estos puertos.

Parte de esos movimientos de madera corresponden a la captación de materias primas por parte de las empresas celulósicas por lo que también deben considerarse aquí los movimientos en los puertos que provocan la exportación de celulosa de las tres plantas consideradas en el futuro inmediato. Según se prevé en las propias empresas, las producciones y sus consumos de madera serían los siguientes.

Cuadro Nº 15

Proyecciones de consumos de madera y producción de celulosa		
Celulosa (Ton.)	Empresa	Madera (Ton.)
1.300.000	UPM	2.925.000
1.300.000	NUEVA	2.925.000
1.500.000	MDP	3.375.000
4.100.000		9.225.000

Debe tenerse en cuenta que la celulosa de UPM continuaría saliendo por el puerto de Nueva Palmira al exterior, luego de ser traída por barcazas desde el puerto de la empresa en Fray Bentos, mientras que la de Montes del Plata lo haría por su propia terminal en Punta Pereyra. Se ha supuesto aquí que la producción de la nueva planta de celulosa se exportaría a través del Puerto de Montevideo.

Escenario de la cadena ganadera

El mercado cárnico de exportación se vería incrementado un 16% considerando precios internacionales en niveles similares a los actuales, sin grandes cambios en cuanto a inserción internacional y nuevos mercados y en un contexto internacional

estable. Este crecimiento es considerado moderado, máxime si se lo compara con los crecimientos proyectados para los granos de secano y la madera.

A continuación se presentan las evoluciones consideradas para cada tipo de destino de la carne vacuna.

Cuadro Nº 16

Proyección producción sector ganadero. Miles de Toneladas.			
Destino/Escenario	Año 2011	Año 2030	Variación
Campo	617	727	18%
Faena	854	1.005	18%
Mercado interno	164	164	0%
Exportación	269	317	18%
Total	1.904	2.213	16%
Fuente: Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2013			

En lo que refiere a los puntos de salida de la exportación cárnica, dadas las características del producto que requieren una cadena de frío constante y la diversidad de mercados y destinos, el punto de salida es el Puerto de Montevideo, teniendo el aeropuerto de Carrasco una participación marginal.

Escenario de la cadena láctea.

Considerando aumentos moderados en la producción, en base a mercados internacionales estables, precios internacionales similares a los actuales o a la baja en algunos productos y con una superficie lechera sin cambios y con incrementos de productividad, los productos a exportar crecen un 25%, según se desprende del cuadro siguiente.

Cuadro Nº 17

Proyección producción sector lechero. Toneladas.			
Destino/Escenario	Promedio 2010 /2011	Proyecciones al año 2030	Variación
Leche a planta	1.624.219	1.770.399	9%
Leche a mercado interno	193.116	193.136	0%
Productos a mercado interno	94.294	94.294	0%
Productos a exportación	162.328	202.752	25%
Total	2.073.957	2.260.581	9%
Fuente: Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. BID 2013			

Los productos de exportación del sector lechero tienen como principal punto de salida el puerto de Montevideo (67%) seguido, con participaciones similares en torno al 10%, por los pasos de frontera de Paysandú, Salto y Chuy. En base a estas proporciones se distribuyó la salida de productos por paso de frontera.

Cuadro Nº 18

Puntos de salida según participación actual. Sector lechero.		
Destino	Producción 2030	%
Montevideo	137.243	67,7%
Paysandú	21.738	10,7%
Salto	21.154	10,4%
Chuy	20.843	10,3%
Río Branco	1.129	0,6%
Fray Bentos	312	0,2%
Fuente: elaboración propia.		

Resumen del escenario de las producciones de las cadenas agropecuarias.

A continuación, se resumen las producciones de las principales cadenas agropecuarias y sus posibles puntos de salida al exterior, que podría afectar el ordenamiento territorial de los pasos de frontera.

Cuadro Nº 19

Proyección producción principales cadenas agropecuarias. Toneladas.			
Cadena	Años base	Proyecciones al año 2030	Variación
Granos	4.174.798	10.446.575	150%
Arroz	1.239.520	1.748.022	41%
Madera	10.272.000	16.207.619	58%
Lácteos	2.073.957	2.260.581	9%
Cárnico	1.903.900	2.212.500	16%
Total	19.664.175	32.875.297	67%

A continuación se presenta un cuadro con la distribución de las producciones agropecuarias según el paso de frontera por el cual se movilizan.

Los totales calculados difieren del cuadro anterior en virtud que, en algunos casos, duplican los volúmenes manejados cuando las mercaderías se registran tanto en el puerto de partida como en el de destino, como es el ejemplo de los granos o celulosa que salen de un puerto y luego en barcazas van al puerto oceánico, donde se desembarcan, se almacenan circunstancialmente y luego se embarcan y se dirigen a su destino final en el exterior.

En otros casos, no se registran los volúmenes producidos ya que llegan en camión, como es el caso de la mitad de la madera que consume Montes del Plata. Puede verse, en el cuadro siguiente, que en Punta Pereyra se registra la madera que llega de M'Bopicuá y la que sale de Montes del Plata, no teniéndose en cuenta la que se transporta en camión desde la zona de influencia.

Cuadro Nº 20

Producción de cadenas agropecuarias en Toneladas. Escenario 2030							
	Granos	Arroz	Madera	Celulosa	Lácteos	Carne	Total cadenas
Bella Unión							0
Artigas		101.889					101.889
Rivera	167.408	21.025					188.433
Aceguá		61.457					61.457
Río Branco	83.704	153.642			1.129		238.475
3era planta celulosa			2.925.000				2.925.000
Chuy		9.704			20.843		30.547
Puerto La Paloma			250.000				250.000
Puerto de Montevideo	1.069.548	1.251.781	2.120.219	1.300.000	137.575	317.038	6.196.161
Juan Lacaze							0
Colonia							0
Punta Pereyra			1.687.500	1.500.000			3.187.500
Puerto Nueva Palmira	7.868.155			1.300.000			9.168.155
Puerto Fray Bentos	111.605						111.605
Terrestre - Fray Bentos		3.235			312		3.547
UPM			2.675.000				2.675.000
M'Bopicuá			1.687.500				1.687.500
Paysandú							0
Terrestre - Paysandú		3.235			21.738		24.973
Salto							0
Terrestre - Salto		11.321			21.154		32.475
Total exportación	9.300.420	1.617.289	11.345.219	4.100.000	202.751	317.038	26.882.717
Mercado interno	1.146.155	130.734	4.862.400	-	287.430	317.000	6.743.719
Total	10.446.575	1.748.023	16.207.619	4.100.000	490.181	634.038	33.626.436

5. Escenarios por pasos de frontera

En los capítulos anteriores, se ha descrito un escenario tendencial probable al año 2030, o sea lo suficientemente lejano para que se lleven a cabo los proyectos que hoy se plantean o podrían plantearse en el futuro inmediato para el Uruguay en los próximos años.

Dicho escenario ha considerado las evoluciones de las variables macroeconómicas y de las demandas sectoriales de las principales cadenas agropecuarias como las más probables para el futuro del país al año 2030. A su vez se ha definido una probable distribución de la salida de dichas mercaderías por diferentes pasos de frontera como base para el análisis particular de cada uno de estos.

Según se especificó en el análisis metodológico, se relevaron los proyectos existentes tanto en Uruguay como en organismos internacionales, especialmente IIRSA, sobre los pasos de frontera o sobre zonas o “tramos”, según se vio precedentemente que pudieran influir directamente sobre la evolución de la infraestructura en estos pasos y por tanto de los temas de ordenamiento territorial a encarar.

A partir de ello, se realizó un análisis exhaustivo de los proyectos relevados, a partir de diversas entrevistas con actores del sector y revisión de una profusa bibliografía existente sobre las probables evoluciones de puertos y pasos de frontera y de las dos hidrovías que podrían afectar directamente a algunos de nuestros puertos o habilitar la creación de nuevos puertos, dependiendo de la probabilidad que los mismos ocurran.

Luego de analizar el total de este material, se definió construir tres escenarios para la infraestructura futura de los pasos de frontera del país a partir de distintas dimensiones de análisis consideradas. Entre ellas se pueden destacar: la viabilidad o no de realización de los proyectos de forma individual, la complementariedad entre proyectos y el carácter de sustitución de los proyectos, es decir cuando la elaboración de un proyecto, supone que otro ya no se torna necesario al menos en el horizonte temporal del análisis. Para los tres escenarios, se han considerado aquellos proyectos que han sido concluidos de forma reciente.

En el anexo III se indica para cada proyecto considerado su participación o no en cada uno de los tres escenarios. A modo de resumen se señala que de los 61 proyectos, no fueron considerados en ningún escenario un total de 20 (33%), 28 fueron incluidos en los tres escenarios (46%), un total de 10 proyectos se consideraron una sola vez (16%) y 3 fueron considerados en dos escenarios (5%).

El primer escenario se construyó considerando los proyectos más probables, analizando cada uno de los pasos de frontera y las expectativas que estos cambios generaban en los actores, tanto públicos como privados, consultados a esos efectos.

Por tanto, el **escenario 1** contiene la casi totalidad de proyectos, exceptuando los asociados al desarrollo del Puerto de Aguas Profundas, la hidrovía Laguna de los Patos – Laguna Merín, ambos de muy baja probabilidad de ocurrencia según los actores. También se desestimaron los proyectos vinculados al desarrollo del Río

Uruguay como vía fluvial significativa de barcos más allá del Puerto de Nueva Palmira, en base a consideraciones económicas y logísticas que dificultaban dichos desarrollos.

El Puerto Seco de Rivera, y movimientos extraordinarios en la mayoría de los pasos de frontera terrestres se desestimaron por el tiempo que llevan planteados sin movimientos la mayoría de ellos o la competencia de rutas en Argentina y Brasil en el caso del puente de la triple frontera, lo cual le hace perder su significación en términos de manejo de cargas. En función de ello, no hemos incluido en el listado de proyectos al puente que se realiza entre Bella Unión y Monte caseros, denominado de la triple frontera.

En la selección de proyectos y la construcción de escenarios se han tenido en cuenta los planes recientes de transporte, puertos y logísticas de los Gobiernos de Argentina y Brasil sobre las vinculaciones con nuestro país en los proyectos de infraestructura.

Lamentablemente para nuestros intereses, en los mismos sólo figuraba el desarrollo del ferrocarril transfronterizo con Argentina y la Hidrovía Laguna de los Patos – Laguna Merín, pero con una inversión tan mínima que no ameritaba el desarrollo de la circulación fluvial significativa por la Laguna Merín, o sea de cargas hacia y desde Uruguay.

También se ha considerado que el desarrollo del Canal Magdalena por Argentina y el impulso a sus propios puertos marítimos y flotas mercantes, más el apoyo al puerto barcadero de Concordia (según el Plan Logístico de Argentina) llevan a suponer que este país no realice proyectos comunes vinculados a Nueva Palmira, en especial el dragado del canal Martín García, que se supone será dragado sólo por Uruguay en este escenario.

En el **escenario 2**, se incluye el proyecto del Puerto de Aguas Profundas, el cual modifica la salida de mercaderías en el Puerto de Montevideo, ya que absorbería parte de la carga de graneles prevista en el escenario 1, correspondiente a la producción de la agricultura de secano en el área de influencia de dicho Puerto o lo suficientemente lejos de Montevideo como para ser atractivo dirigirse al Puerto de Aguas Profundas.

Además, ello no permitiría el desarrollo de la hidrovía Laguna de los Patos – Laguna Merín, ya que las escasas cargas que se realizarían de graneles podrían ser absorbidas directamente por el desarrollo de ese Puerto, llegando por vía terrestre a El Palenque en Rocha, donde se prevé que se instale el Puerto.

A su vez, se excluyen de este escenario, los dragados de los ríos Tacuarí y Cebollatí, así como las terminales portuarias asociadas en cada caso, ya que sus cargas irían por el Puerto de Aguas Profundas o serían tan mínimas con esta competencia que no ameritarían su desarrollo.. Tampoco se considera el dragado a 14 metros del Canal de Acceso al Puerto de Montevideo, ya que la competencia por graneles del Puerto de Aguas Profundas frenarían estas demandas sobre Montevideo.

El resto de supuestos se mantiene en este escenario.

En el caso del **escenario 3**, se supone nuevamente que el Puerto de Aguas Profundas no se realiza, a la vez que hay un impulso en el desarrollo de la Hidrovía Laguna de los Patos – Laguna Merín, con inversiones en la esclusa San Gonzalo por parte de

Brasil y el dragado del Río Tacuarí y Río Cebollatí, junto a dragados en la Laguna Merín y un desarrollo importante en los proyectos de producciones de cal, caliza, clínker y cemento en Treinta y Tres para su colocación en Brasil.

También son considerados en este escenario, todos los proyectos relativos a la mejora de la navegabilidad sobre el Río Uruguay más allá del Puerto de Nueva Palmira y todas las mejoras portuarias de los puertos del litoral (accesos, áreas de almacenaje y construcción de silos). A su vez se consideran mejoras de la navegabilidad sobre el Río Negro y la realización del Puerto Seco de Rivera.

En el desarrollo de cada uno de estos escenarios, se detallarán con mayor profundidad algunos de los supuestos anteriores en lo que respecta a cada paso de frontera afectado por los proyectos vinculados al mismo y seleccionados para cada uno de los escenarios construidos en esta oportunidad.

Se debe tener presente, que en todos los escenarios fue considerada la construcción de la tercer Planta de Celulosa con un monto de inversión aproximado de U\$S 2.000.000.000, pero no se presenta en los cuadros por PdF al no estar asociada a un PdF en particular.

5.1 Escenario 1

a. Análisis descriptivo

El primer escenario que se ha conformado está compuesto por los siguientes 31 proyectos:

Cuadro Nº 21

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
1	EHPP	1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA
2	EHPP	2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE
4	EHPP	4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY
8	EHPP	8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE
12	EHPP	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO
13	EHPP	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS
14	EHPP	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL
15	EHPP	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA
19	EHPP	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA
21	EMCh	1	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS Nº 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12
22	EMCh	2	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
23	EMCh	3	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA
24	EMCh	4	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)
25	EMCh	5	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI
26	EMCh	6	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY
27	EMCh	7	RUTA N° 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ
28	EMCh	8	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2
29	EMCh	9	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA
31	EMCh	12	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL
36	EMCh	17	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE – MELO
38	EMCh	19	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO
39	EMCh	20	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO – CHUY
42	EMCh	23	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY
43	EMCh	24	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW
47	EMCh	28	TERMINAL PORTUARIA EN LA CHARQUEADA Y DRAGADO DEL RÍO CEBOLLATI
48	EMCh	29	TERMINAL PORTUARIA Y DRAGADO EN EL RÍO TACUARI
49	EMCh	30	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO
51	EMCh	32	DRAGADO CANAL ACCESO Y DARSENA II A 14 MTS - PUERTO MONTEVIDEO
55	EMCh	36	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO
56	EMCh	37	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO
61	EMCh	42	TERCERA PLANTA DE CELULOSA

El monto total de inversiones involucradas en el escenario asciende a U\$S 5.066.060.00, con un 10,7% de estas ya realizadas, siendo los proyectos concluidos más relevantes la Central Térmica Combinada de Puntas del Tigre y la adecuación del corredor Río Branco - Montevideo - Colonia - Nueva Palmira: (Rutas N° 1, 11, 8, 17, 18 y 26, Rutas 23 y 12).

Cuadro N° 22

Escenario 1: Total de proyectos y monto asociado de inversión por Paso de Frontera.					
PdF	Denominación	Total de proyectos	% s/total	Monto asociado	% s/total
5	Río Branco	1	3%	93.500.000	3,0%
6	Chuy	1	3%	15.000.000	0,5%

Escenario 1: Total de proyectos y monto asociado de inversión por Paso de Frontera.					
PdF	Denominación	Total de proyectos	% s/total	Monto asociado	% s/total
8	Montevideo	7	23%	1.449.500.000	47,3%
10	Colonia	1	3%	14.000.000	0,5%
11	Nueva Palmira	5	17%	240.000.000	7,8%
14	Paysandú	1	3%	6.000.000	0,2%
17	H LM-LP	2	7%	14.000.000	0,5%
18	H PP	1	3%	1.000.000	0,1%
19	Tramos	11	37%	1.233.060.000	40,2%
Total		28	100%	3.066.060.000	100%

En lo relativo a los PdF, el 47,3% de las inversiones se radicará en Montevideo, captando un 23% del total de proyectos. El segundo PdF relevante tanto en montos de inversión como en cantidad de proyectos es la categoría “tramos”, con un 40,2% de las inversiones y un 37% de los proyectos. En tercer lugar se ubica Nueva Palmira con el 7,8% de las inversiones y el 17% de los proyectos.

Por otra parte y considerando las otras dimensiones de análisis, se presenta el siguiente cuadro resumen por PdF con la prioridad logística y el impacto sobre el OT.

Cuadro Nº 23

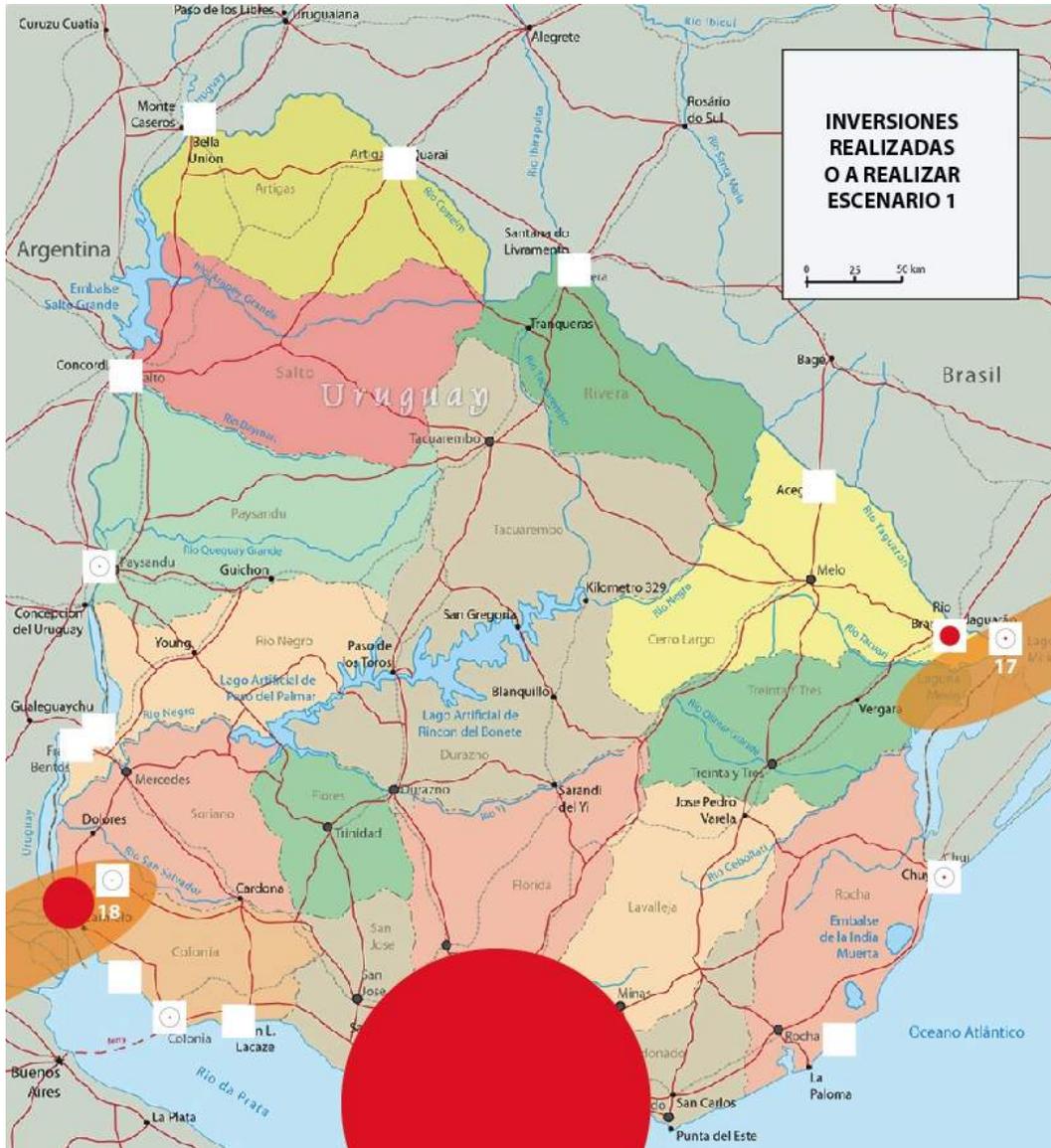
PdF	Denominación	Prioridad Logística			Impacto sobre el OT		
		Baja	Media	Alta	Bajo	Medio	Alto
5	Río Branco	-	-	1	-	-	1
6	Chuy	1	-		-	1	-
8	Montevideo	-	-	7	4	-	3
10	Colonia	-	-	1	-	1	-
11	Nueva Palmira	-	-	5	3	2	-
14	Paysandú	-	-	1	-	1	-
17	H LM-LP	-	2	-	-	2	-
18	H PP	-	1	-	-	1	-
19	Tramos	1	1	9	2	6	3
Total		2	4	24	9	14	7
Porcentaje		7%	13%	80%	30%	47%	23%

En cuanto al impacto sobre el OT, se considera que el 23% de los proyectos tendrá un impacto alto sobre el OT, un 47% tendrá un impacto medio y un 30% bajo.

Entre los de mayor impacto sobre el OT, se destacan las interconexiones eléctricas entre Uruguay y Brasil, y entre Salto Grande y Melo, la construcción del puente internacional Río Branco – Yaguarón, la instalación de la planta Regasificadora en

Montevideo, así como la construcción realizada y la futura ampliación de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Puntas del Tigre.

En cuanto a la prioridad logística, en el 80% de los proyectos es considerada alta, un 13% media y un 7% de baja prioridad.



MAPA DE INVERSIONES ESCENARIO 1

En relación a los ejes de trabajo definidos, el análisis indica que se registran proyectos clasificados en los ejes de obras relacionadas a la logística portuaria (II), obras de interconexión vial (III) y en obras relacionadas al sector energético (IV).

Cuadro Nº 24

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
5	Río Branco	-	-	1	-	-	-

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
6	Chuy	-	-	1	-	-	-
8	Montevideo	-	4	-	3	-	-
10	Colonia	-	1	-	-	-	-
11	Nueva Palmira	-	5	-	-	-	-
14	Paysandú	-	1	-	-	-	-
17	H LM-LP	-	2	-	-	-	-
18	H PP	-	1	-	-	-	-
19	Tramos	-	-	8	3	-	-
Total		-	14	10	6	-	-
Porcentaje		-	47%	33%	20%	-	-

b. Análisis por Pasos de Frontera

A continuación y a partir del análisis de los proyectos, entrevistas a actores e informantes calificados y revisión de diversos informes y publicaciones, se realiza una síntesis de los principales aspectos identificados para cada punto de frontera en relación al escenario, las cargas movilizadas en el futuro y los eventuales cambios en la infraestructura y relación con el posible impacto sobre el OT.

Los PdF serán afectados por el desarrollo de los escenarios y probablemente en varios de ellos se necesite adaptar el OT a la demanda esperada sobre los mismos, ya que en los escenarios se van a determinar necesidades de infraestructura y eventualmente espacio para almacenamiento o movimientos de cargas.

i. Puerto de Montevideo

El puerto de Montevideo es el principal operador de contenedores. Dicha operativa se discrimina entre la Terminal Cuenca del Plata, especializada en contenedores y la que se desarrolla en los muelles multipropósito operados por la empresa Montecon.

En cuanto al movimiento de graneles, considerando un mínimo de calidad admisible en cuanto a tiempo de espera y tasas máximas de ocupación de atraque del 50 a 55%, se estima que la capacidad máxima de movimiento de graneles se ubicaría en 3.150.000 toneladas.

Cuadro Nº 25

Capacidad instalada actual según carga. Puerto de Montevideo.					
Contenedores por año			Graneles. Toneladas por año		
Terminal de Contenedores	Muelles Multipropósito	Total Puerto	Carga	Descarga	Total Puerto
450.000	300.000	750.000	1.800.000	1.350.000	3.150.000
Fuente: Proyecto Infraestructura Uruguay 2030					

Se ha determinado que el desarrollo del Parque Logístico en la R102 (con playa de camiones, trámites aduaneros y de exportación y controles sanitarios) permitiría mantener allí el camión hasta que pueda ingresar al puerto sin demora y con los trámites realizados, lo que implicaría que no haya mayores problemas en la circulación de los camiones en la rambla portuaria y no exija grandes cambios a la misma por este motivo.

El Parque Logístico es de la IMM y tiene 40 hás para estos fines, lo que parece ser suficiente a mediano plazo. Además, se supone que los tiempos de operaciones de los camiones también se reducirán por mayor eficiencia a mediano plazo de los operadores y controles a realizar.

El mayor cambio previsto para el Puerto es la incorporación de la nueva terminal de graneles y chips de madera que permitirá ampliar en 2.500.000 toneladas anuales adicionales la capacidad del puerto en lo que a graneles se refiere. La obra se desarrollará sobre un predio de 7,5 hectáreas ganadas a la bahía en el extremo norte del recinto portuario y contará con un puesto de atraque dragado a 12 metros de profundidad, el cual permitirá operar barcos de hasta 80.000 toneladas de carga. Tendrá una capacidad de almacenaje de 120.000 toneladas ampliable hasta 210.000 toneladas, en silos graneleros de 10.000 toneladas. Por tanto, la capacidad del Puerto en graneles pasaría a casi 6 millones de toneladas anuales de operación.

El dragado del puerto de Montevideo a 14 metros favorecería la llegada de buques graneleros con mayor capacidad, clase Panamax 78.000 toneladas, lo cual tornaría más conveniente el flete, y por ende se supone que la producción de granos (soja, básicamente) que está al sureste, más o menos a 300 km podrá venir en tren y las más cercanas en camión y ello probablemente estimule el aumento de áreas en esas zonas.

En la actualidad, los muelles de TCP y los futuros C y D no tendrían que adaptarse a este dragado, aunque lo debería hacer el resto de los muelles, con una inversión significativa, que se registra aquí.

De todas maneras, los barcos operan en Uruguay con calados menores ya que los operadores eligen completarlos en Brasil. Además, en la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), donde Uruguay actúa en conjunto con Argentina, está autorizado el calado del Puerto a 13 m, por lo que debería obtenerse una nueva autorización para llevarlo a 14 m. Por tanto, se espera que este dragado pueda efectuarse al final del período de pronóstico, al no ser muy útil en la actualidad, lo cual podría revertirse al aumentar la operatoria en esta zona.

Con el muelle C o su ampliación, el D, más el corrimiento de los muelles de pasajeros, pesqueros y la Armada que están ya previstos, no habrá necesidad de mayor área para el desarrollo del puerto.

La llegada de trenes a Montevideo con madera y granos del Norte no se ha incluido porque vendrían principalmente de Tacuarembó y no de Rivera. Desde allí no es muy rentable el tren por su menor trayecto, costo de maniobra y manipuleo de la carga y

descarga, además de que no hay espacio para ello en el Puerto y habría que hacerlo antes con aumento de costos, perdiendo sus ventajas competitivas. A su vez se señala la ausencia de una playa de maniobras para convoys de trenes que pueden llegar a medir 500 metros, lo cual obstaculizaría la operatoria.

La proyección del movimiento de contenedores se estimó en base a los escenarios desarrollados para las cargas provenientes de las producciones agropecuarias que se contenedorizan y un crecimiento de las otras cargas similares a la actividad global del país.

Estos volúmenes se han ajustado considerando el impacto que la actual medida argentina referente a no permitir sus cargas en tránsito en nuestros puertos, vigente desde noviembre de 2013, ha tenido sobre el movimiento de contenedores en el puerto de Montevideo. Ello se estimó en una caída de un 10% de la actividad, similar a lo ocurrido en este período. A continuación se presentan los datos a nivel global y por terminal.

Cuadro Nº 26

Proyección movimiento contenedores. Puerto de Montevideo.			Proyección movimiento de contenedores según terminal. Puerto de Montevideo.		
Año	Contenedores	TEUS	Año	TCP	Otros muelles
2012	459.202	753.091	2012	252.561	206.641
2013	498.266	817.156	2013	274.046	224.220
2014	461.893	757.504	2014	254.041	207.852
2015	475.749	780.229	2015	261.662	214.087
2016	490.022	803.636	2016	269.512	220.510
2017	504.722	827.745	2017	277.597	227.125
2018	519.864	852.577	2018	285.925	233.939
2019	535.460	878.155	2019	294.503	240.957
2020	551.524	904.499	2020	303.338	248.186
2021	568.070	931.634	2021	312.438	255.631
2022	585.112	959.583	2022	321.811	263.300
2023	602.665	988.371	2023	331.466	271.199
2024	620.745	1.018.022	2024	341.410	279.335
2025	639.367	1.048.562	2025	351.652	287.715
2026	658.548	1.080.019	2026	362.202	296.347
2027	678.305	1.112.420	2027	373.068	305.237
2028	698.654	1.145.793	2028	384.260	314.394
2029	719.614	1.180.166	2029	395.787	323.826
2030	741.202	1.215.571	2030	407.661	333.541
Fuente: elaboración propia.			Fuente: elaboración propia.		

En lo que refiere a la carga general, donde los principales productos que se incluyen son vehículos y maquinaria, arroz embolsado, madera rolliza, mercadería general y ganado en pie, que pasa por el puerto de Montevideo se observa cierta estabilidad en

los últimos años. El promedio del período 2008-2013 se ubica en 807.945 toneladas anuales.

Cuadro Nº 27

Carga general. Toneladas movilizadas. Puerto Montevideo.	
Año	Total
2008	967.326
2009	863.168
2010	816.738
2011	821.272
2012	632.365
2013	746.800
Fuente: ANP	

Considerando dicha estabilidad y dado que la carga general puede utilizar cualquiera de los atraques del puerto no se proyecta un crecimiento más allá de la actividad global del país. De todas maneras, ello no provocaría un problema de capacidad a futuro.

El movimiento de carga de graneles está cerca de llegar a la capacidad actual del puerto de Montevideo. Para el período considerado en el siguiente cuadro el promedio anual ha sido de algo más 2,5 millones de toneladas.

Cuadro Nº 28

Graneles. Toneladas movilizadas. Puerto Montevideo.	
Año	Total
2008	2.458.650
2009	1.636.070
2010	2.534.264
2011	2.974.959
2012	2.649.457
2013	2.784.328
Fuente: ANP	

La proyección de graneles se ha realizado en base a la consideración de los escenarios agropecuarios previamente comentados, lo que determina que a mediano plazo las cargas de graneles pasen a casi 4,5 millones de toneladas al año 2030 en el Puerto de Montevideo para este escenario.

En los cuadros siguientes, se resumen la operatoria actual de cargas en el Puerto de Montevideo y sus proyecciones al año 2030 para cada uno de las modalidades de cargas consideradas.

Cuadro Nº 29

Puerto de Montevideo. Toneladas movilizadas. 2012.			
Modalidad	Carga	Descarga	Total
General	372.309	260.056	632.365
Contenedores	3.707.736	2.719.114	6.426.850
Granel	1.621.568	1.027.889	2.649.457
Total	5.701.613	4.007.059	9.708.672

Fuente: ANP

Cuadro Nº 30

Puerto de Montevideo. Estimación al 2030.	
Concepto	Toneladas
Granos	1.069.548
Arroz	1.251.781
Madera	2.120.219
Celulosa	1.300.000
Lácteos	202.752
Carne	317.038
Contenedores	8.092.541
General	1.076.559
Total	15.430.438

El transporte de carga aérea por el aeropuerto de Montevideo llegó en el año 2012 a un total de 32.502 toneladas con un crecimiento de 33% en los últimos 10 años. Los principales productos que moviliza la terminal son artículos electrónicos, productos farmacéuticos, repuestos, vestimenta de alto valor y también carne, cueros y frutos.

Si se infiere la misma tasa de crecimiento a futuro, se podría proyectar al 2030 un movimiento cercano a las 50.000 toneladas anuales.

ii. Nueva Palmira

El Sistema Portuario de Nueva Palmira está conformado por tres terminales, dos privadas (Corporación Navíos especializada en graneles y ONTUR como terminal multipropósito) y una pública dentro de la cual opera como concesionario la empresa Terminales Graneleras Uruguayas.

Según datos de INALOG, el Sistema Portuario de Nueva Palmira movilizó en 2012 un total de 8.241.433 toneladas (se considera el transbordo como una sola operación).

Cuadro N° 31

Movimiento de carga. Sistema portuario Nueva Palmira.		
Tipo movimiento	2011	2012
Exportación	2.760.357	3.714.208
Importación	246.205	150.199
Tránsito/Transbordo		
Buque-buque	1.167.589	1.095.384
Desembarcada/Embarcada	2.984.388	3.147.851
Depósito	256.637	133.792
Total	7.415.176	8.241.433
Fuente: INALOG		

Del total movilizado, en el 2011, el 71% correspondió a graneles, siendo las principales mercaderías la soja (46%), celulosa (20%) y trigo (15%). En cuanto al origen la participación de las cargas se reparte en un 58% de origen nacional y el restante 42% procedente de Paraguay.

Actualmente por Nueva Palmira pasan 2 millones de toneladas de granos de origen paraguayo y hay que agregar unas 400 mil toneladas de hierro de Brasil de la empresa Vale do Río Doce que se registra como si fuera en Fray Bentos pero corresponden a Punta Arenal.

Cuadro N° 32

Origen de la carga según tipo de movimiento. 2011		
Tipo movimiento/Origen	URU	PY
Exportación	100%	0%
Importación	100%	0%
Tránsito/Transbordo		
Buque-buque	9%	91%
Desembarcada/Embarcada	35%	65%
Participación	58%	42%
Fuente: INALOG		

En cuanto a la capacidad instalada actual, que se presenta en el próximo cuadro, las terminales operan con ocupaciones elevadas.

Cuadro Nº 33

Capacidad instalada actual según terminal y carga. Sistema Portuario de Nueva Palmira.		
Terminal	Graneles	
	Carga	Descarga
Corp. Navíos	4.800.000	3.500.000
TGU	2.000.000	2.000.000
Total Nva. Palmira	6.800.000	5.500.000
Punta Arenal	1.000.000	
Total SPNP	7.800.000	5.500.000
Fuente: Proyecto Infraestructura Uruguay 2030.		

En este escenario se supone un dragado a 30 pies del canal Martín García, en base a inversiones uruguayas solamente, ya que los actuales problemas con Argentina, sus inversiones en el canal Magdalena y la promoción de sus propios puertos impedirán que Argentina participe en el desarrollo de Nueva Palmira. Debe tenerse en cuenta que ya hace varios años que Nueva Palmira no mueve carga argentina.

Con este dragado, se supone un incremento de cargas nacionales y captación de más cargas paraguayas. La carga uruguaya de granos llega a Nueva Palmira por camión y las cargas de Paraguay en barcazas a través de la hidrovía. Se supone que la carga paraguaya logra superar el problema actual del atracadero en aguas argentinas que está dificultando esta operatoria.

El muelle de ONTUR recibe 1,3 millones de tons de celulosa desde el muelle propio de UPM en Fray Bentos por barcaza. Además la empresa tiene previsto una terminal de granos con capacidad para 1 millón de toneladas. Corporación Navíos está llevando adelante un proyecto de ampliación del muelle para captar dos barcos más, seguramente agregue el movimiento de mineral de hierro, estimada en 3 millones de toneladas a mediano plazo, y aumente su capacidad por ampliación del muelle oceánico. Se estima que el hierro procedente de Brasil no supere esa cantidad ya que tiene salida por el Norte de Brasil en un puerto de aguas profundas donde carga un barco de gran capacidad de la propia empresa².

TGU mueve actualmente unas 2 millones de toneladas de granos, tiene previstas inversiones por unos 20 millones de dólares que lograrán llevar la capacidad a 3 millones de toneladas y a una mejora en la eficiencia en el movimiento de granos.

² Las instalaciones de Vale do Rio Doce en la región sudeste componen una compleja infraestructura, cuyo papel es viabilizar la explotación de las reservas localizadas en el estado de Minas Gerais (cinco minas son responsables por la mayor parte de la producción). Aproximadamente 90% de la producción en volumen es transportada por ferrocarril para la terminal oceánica de Tubarão (puerto de aguas profundas), localizada en Vitória, estado de Espírito Santo. Los 10% restantes son entregados para las usinas siderúrgicas locales, que es nuestro caso.

Hoy se poseen estaciones de transferencia, que son zonas de alijo, para 500 mil toneladas año con acopio en barcos.

En el cuadro siguiente puede verse la futura capacidad del Sistema Portuario de Nueva Palmira.

Cuadro Nº 34

Capacidad instalada futura según terminal y carga. Sistema Portuario de Nueva Palmira.				
Terminal	Graneles		Mineral de hierro	
	Carga	Descarga	Carga	Descarga
Corp. Navíos	5.800.000	3.500.000	6.000.000	6.000.000
TGU	3.200.000	2.000.000		
ONTUR	1.000.000	500.000		
Total Nva. Palmira	10.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Punta Arenal	1.000.000			
Total SPNP	11.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000

Fuente: Proyecto Infraestructura Uruguay 2030.

El escenario probable desarrollado para esta oportunidad para el Sistema del Puerto de Nueva Palmira es del orden de las 17 millones de toneladas al año 2030, en función de la distribución comentada previamente para la producción futura de granos nacionales por paso de frontera, un crecimiento moderado de las cargas paraguayas (evolucionando según la tasa estimada para Paraguay en los proyectos presentados en IIRSA), a las cuales se suman las previsiones de captación del mineral de hierro de Brasil (3 millones de toneladas). Por tanto, las inversiones previstas en el aumento de capacidad harán viable la operatoria prevista en este escenario, aunque se ubicará en valores muy cercanos a los máximos de capacidad del Puerto.

A continuación pueden verse las proyecciones de cargas del Sistema Portuario de Nueva Palmira.

Cuadro Nº 35

Puerto de Nueva Palmira. 2012.	
Concepto	Toneladas
Granos	3.645.562
Celulosa	1.135.458
Paraguay	2.784.001
Brasil	294.000
Otras	382.412
Total	8.241.433

Fuente: ANP

Cuadro Nº 36

Puerto de Nueva Palmira. Escenarios 2030	
Concepto	Toneladas
Granos	7.868.155
Celulosa	1.300.000
Paraguay	4.739.576
Brasil	3.000.000
Otras	651.031
Total	17.558.762
Fuente: elaboración propia.	

Se puede considerar que hay suelos disponibles para las baterías de silos que se van a necesitar. Ellos podrían provenir de los otorgados en la actualidad a proyectos de muelles al Norte en el Río Uruguay, pero sin uso por la falta de autorización de operar por la Comisión Administradora del Río Uruguay – CARU, conjuntas de Argentina y Uruguay.

Al Sur la Intendencia de Colonia no permite el desarrollo del Puerto por motivos ambientales. Por ello, el Puerto mantendría sus áreas actuales y de allí que se entiende que una mayor eficiencia es imprescindible y ello permitirá no tener que hacer inversiones cada vez mayores por las limitaciones comentadas.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que Nueva Palmira es más eficiente en costos y tiempos de espera que los puertos argentinos, por lo cual atrae la demanda paraguaya. También se tiene una mejor imagen en el caso de los sindicatos uruguayos (no hay sobrecostos por obligación de contratar personal de una bolsa de trabajo sindical y/o empresas de los propios sindicatos).

Los proyectos en curso y el uso de áreas ya otorgadas pero sin explotar estarían permitiendo superar las actuales limitaciones en la operación de Nueva Palmira y además permitirían atender el desarrollo futuro previsto, si se obtiene una mayor eficiencia en la operativa de trámites y manejos logísticos.

A 3 km del Puerto se desarrolla una playa de camiones con desarrollo de software que permitirá efectuar los trámites más complejos, evitando problemas logísticos y agilizando en forma importante la operatoria del puerto.

Un aspecto que se ha señalado se relaciona a lo que el departamento de Colonia pretende para su desarrollo futuro, ya que si desarrolla un enfoque turístico afecta al portuario y viceversa. Se deberían coordinar ambas funciones en las políticas de desarrollo del departamento.

Existe una divergencia en los criterios de ordenamiento territorial entre los POT de Nueva Palmira y Colonia y reglamentaciones del MTOP en cuanto a retiros y servidumbres que afectan predios del puerto. A ello se agrega ciertas dificultades provenientes de distintos enfoques (turístico o portuario o ambos) a llevar adelante por las políticas del departamento.

Por último, como una amenaza debe considerarse el Puerto argentino de Ibicuy, la alternativa a Nueva Palmira para la hidrovía Paraguay-Paraná. Los demás puertos no tienen la infraestructura para operar con barcas, sólo están organizadas para sacar la producción argentina de granos. Puerto Ibicuy tiene un calado natural de 32 pies que lo ubica como la estación fluvial más profunda de la provincia de Entre Ríos y en condiciones inmejorables para operar carga de mucho volumen. Por tanto, las cargas descendentes (granos) y ascendentes (combustibles) de Argentina despiertan interés para trabajar en conjunto con Paraguay. Se observan acciones en este sentido entre ambos países en estos momentos.

iii. Sistema portuario de Fray Bentos y paso de frontera terrestre

El puerto de Fray Bentos tiene una capacidad actual de operar cargas por 600.000 toneladas anuales de granos, poseyendo silos con capacidad para almacenar 20.000 toneladas. Esta batería de silos es importante y no habría que hacer mayores inversiones para graneles.

El calado permite la carga de buques Panamax con sólo 12.000 toneladas, o sea bastante menos de medio barco. A su vez, Fray Bentos tiene 4 o 5 pasos que dificultan su calado para operación de ultramar, en particular el Paso Márquez que es crítico a 5 m.

Se ha acordado que desde el km 0 al 187 del Río Uruguay se dragará a 25 pies (7,6 m), incluye Puerto de Fray Bentos, y desde allí hasta Paysandú se dragará a 19 pies (5,7 m) en un proyecto conjunto de Argentina y Uruguay, El costo total es de US\$ 27 millones (Uruguay ya transfirió US\$ 3,4 millones a la CARU).

Argentina tiene interés en dragar el río Uruguay para que el puerto de Concepción sea de ultramar. Sería para feeders o alimentadores, que hacen traslados regionales, siendo barcos de menor tamaño que los oceánicos, con servicios de enlace de mediana y corta distancia.

A pesar de ello, no se espera un gran desarrollo del Puerto de Fray Bentos ya que se encuentra muy cerca de Nueva Palmira como para que justifique ir con un barco hasta allí, que además no tendría toda la carga y tampoco justifica el uso de barcas por la misma razón, ya que no competiría con el camión y la logística de este medio de transporte.

En el 2011-2012 se movilizaron en promedio 100.890 toneladas lo cual daría una proyección al año 2030 de 171.758 toneladas movilizadas, suponiendo que estas cargas se mueven como la actividad global en su conjunto, sin otros crecimientos extraordinarios en base a las consideraciones anteriores.

Desde el presente año se ha iniciado el transporte de madera desde el puerto de La Paloma hacia el de Fray Bentos con destino a la planta de UPM. Actualmente, el máximo autorizado de carga en La Paloma por el acuerdo con el MTOP es de 250 mil toneladas anuales el cual se realiza a razón de 1 barco por semana, con capacidad para transportar 4.500 toneladas de madera que equivalen al transporte por carretera

de 150 camiones. A ello se agrega la carga que va desde esta zona a Montes del Plata.

Por tanto, en base a las cargas mencionadas anteriormente, las operaciones en el Puerto de Fray Bentos alcanzarían un total de alrededor de 420 mil toneladas al año 2030, o sea por debajo de su capacidad.

Cuadro Nº 37

Puerto de Fray Bentos	
Concepto	Toneladas
Año 2012	100.890
Escenarios 2030	
Granos	111.605
General	59.553
Madera a UPM	250.000
Total Escenario	421.158
Fuente: ANP	

A través de la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Dirección Nacional de Pasos de Frontera ha realizado un llamado para el diseño, construcción y refacción del Proyecto “Áreas de control integrado de Fray Bentos, Paysandú y Chuy” donde mediante concesión, se busca dotar a los referidos pasos de frontera de todos los servicios que requiera el sector turismo y de cargas, como ser free shop, restaurant, cafetería, kiosco, locutorio, auxilio mecánico, conexión a electricidad para cargas refrigeradas, depósitos de mercaderías, estacionamiento para camiones y duchas para transportistas. No se ha considerado en este escenario, dado que no se prevé un gran desarrollo del Puerto de Fray Bentos.

La celulosa de UPM (1.300.000 toneladas actuales y al 2030) continuaría saliendo por el muelle de la propia fábrica con destino a la terminal de ONTUR en Nueva Palmira para ser cargada en buques transatlánticos. Cada barcaza de UPM tiene capacidad para transportar 3.500 toneladas de celulosa, que es la capacidad diaria de la planta. Tienen 4 barcasas y 2 remolcadores (una opera y la otra es de respaldo) y están comprando un remolcador y una barcaza más.

Por su parte, en el caso de la terminal M’Bopicuá, se ha previsto que salga de allí con destino a Punta Pereyra (terminal de Montes del Plata) la madera que corresponde a la mitad de las necesidades de madera de dicha empresa de celulosa o sea casi 1,7 millones de toneladas anuales.

Cuadro Nº 38

Sistema Portuario Fray Bentos Escenarios 2030	
Concepto	Toneladas
Puerto	421.158
UPM	1.300.000
M'Bopicuá	1.687.500
Total Escenario	3.408.658
Fuente: ANP	

Por su parte, el paso de frontera terrestre de Fray Bentos es el más importante del país, representando en el 2011 el 31,8% del movimiento internacional de carga por carretera. Para el 2010-2012 el promedio fue de 605.474 toneladas. La proyección al 2030 indica que pasarían por dicho paso de frontera un total de 1.030.780 toneladas, en base al escenario socioeconómico y de las cadenas agropecuarias aquí utilizado.

iv. Otros puertos del interior

Paysandú

La capacidad actual del Puerto de Paysandú permitiría movilizar hasta un máximo de 500.000 toneladas anuales de graneles, según se desprende de los materiales analizados sobre este tema.

Según la ANP, en el año 2013 el Puerto de Paysandú movió mercaderías por un total de 139.878, las que en un 40% correspondieron a soja y otras 40% a cebada básicamente.

Si este Puerto siguiera captando igual proporción de las cosechas de granos al año 2030, alcanzaría a tener movimientos de cargas significativamente superiores a las 300 mil toneladas año. Sin embargo, las dificultades que se presentan para el transporte de cargas desde este Puerto y que se comentan seguidamente, hacen que tengamos proyecciones conservadoras para estos movimientos, ubicándolos sólo en el orden de las 230 mil toneladas año, muy por debajo de su capacidad actual, suponiendo una tendencia moderada en las demandas sobre el Puerto.

El Río Uruguay es poco navegable en su zona norte por el puente en las fronteras Paso de los Libres (Argentina) y Uruguayana (Brasil), entonces no es probable que capte cargas de Argentina, Brasil o Paraguay.

Según ya se comentó, se efectuará el dragado del Río Uruguay a 25 pies (7,6 m) hasta el km 187 y a 19 pies (5,7 m) desde allí a Paysandú. Este dragado permitirá incrementar la actividad portuaria en Paysandú, referida a barcos con baja carga (podría recibir barcos de hasta 30 mil toneladas de carga, hoy sólo 12 mil toneladas) y barcasas hacia Nueva Palmira con productos de su región, especialmente granos de su zona de influencia y también de Río Negro. Aunque hoy opera un barco con movimientos de carga desde Paysandú, se espera un bajo movimiento de barcos ya que prácticamente no se justifica llevarlo vacío a cargar por la mitad o menos. Este

argumento es similar al utilizado para cuestionar el movimiento de barcos en el Puerto de Fray Bentos.

Aquí deberían preverse medidas de ordenamiento territorial por el paso de camiones por la ciudad y los accesos al Puerto. Hoy el Puerto ya tiene grúas, traídas del Puerto de Montevideo pero en buen estado. Podrían tener que realizarse inversiones en silos y alguna playa de camiones, y en una cinta transportadora para el Puerto que es una baja inversión.

En lo que refiere al paso de frontera terrestre, se destaca la fluctuación en el movimiento internacional de carga ya que, considerando el promedio 2008-2010 se movilizaron 542.057 toneladas, frente a 103.170 de promedio para el período 2011-2012.

Al igual que Fray Bentos y Chuy, en Paysandú está previsto realizar inversiones que mejoren la infraestructura actual en el paso de frontera a través del Proyecto de Áreas integradas del Ministerio de Defensa.

Salto

La capacidad actual del puerto de Salto se estima en el entorno de las 240.000 toneladas anuales de granos a partir de los informes recabados en este sentido.

En este Puerto, hoy prácticamente sin actividad efectiva, podría desarrollarse un movimiento de carga por barcazas con destino a Nueva Palmira. La distancia a Nueva Palmira justifica el uso de las vías acuáticas, aunque deben dragarse, lo cual explica que no haya movimientos y tampoco se prevean a futuro, en el marco de este escenario tendencial. No podría tener cargas de otros países por sus limitaciones en calado y logística.

Por su parte, para el caso del paso de frontera terrestre, al 2011 se movilizó el 16,9% del movimiento internacional de carga (483.425 toneladas). Considerando el promedio movilizadado durante 2011-2012 como base, la proyección al 2030 implicaría que pasarán por dicha frontera 768.345 toneladas, en base al crecimiento de la actividad en el escenario propuesto.

Colonia

El puerto de Colonia ha ampliado y modernizado su estructura física para desarrollar un claro perfil hacia el transporte de pasajeros. En el año 2012 pasaron por dicha terminal 2 millones de personas.

Se encuentra en fase de exploración por parte de la ANP la posibilidad de ampliar el puerto hacia la zona este, con el fin de construir un nuevo muelle con destino al tránsito de cruceros.

En cuanto al transporte por carretera, desde un máximo de 130.803 toneladas movilizadas en 2006 se ha producido una constante disminución en el movimiento internacional de carga por este paso de frontera, llegando a sólo 71.791 toneladas en el 2012. Considerando dicho año como base, la proyección al 2030, que significaría un cambio de tendencia, aunque siempre en base a un supuesto conservador, llevaría a

un movimiento máximo de 122.219 toneladas anuales, por debajo del máximo del año 2006.

Terminal Punta Pereyra (Montes del Plata)

La planta industrial de Montes del Plata necesitaría para su funcionamiento alrededor de 4 millones de toneladas de madera al año. Cerca de la mitad del abastecimiento total se realizará mediante el transporte desde la terminal logística de M'Bobicuá a la planta por intermedio de 4 barcasas construidas especialmente, con capacidad para transportar 5.000 toneladas de madera equivalentes a 170 viajes de camiones especialmente. El abastecimiento está previsto que se realice en partes iguales entre transporte fluvial y transporte terrestre.

El resto de las necesidades de madera de la empresa se han previsto que lleguen por tierra a la planta, aunque no se descarta la obtención de madera desde el Puerto de La Paloma, al igual que en el caso de UPM. En forma conservadora en este escenario no se ha planteado esta alternativa, dado que la autorización oficial de movimientos de cargas de madera en este Puerto sólo alcanza a los movimientos previstos para el abastecimiento de UPM por 250 mil toneladas.

Además, cabe tener en cuenta que la celulosa producida en la planta en el futuro, 1.300.000 toneladas anuales, será embarcada en la terminal que posee el complejo industrial en Punta Pereyra.

Por tanto, esta terminal movilizará 1,7 millones de toneladas de madera, para insumo de la planta proveniente de M'Bobicuá, junto a la exportación de 1,3 millones de toneladas de celulosa, con lo cual movilizará alrededor de 3 millones de toneladas año.

Juan Lacaze

Actualmente este puerto tiene como única actividad el tránsito fluvial de combustibles a cargo de ANCAP, producto del polo logístico de distribución que posee en dicha localidad.

Por otra parte, hay planes de reactivación del servicio de ferrys para el transporte de mercaderías en vehículos de carga hacia puertos argentinos, así como una propuesta de la papelera Fanapel para recibir pasta de celulosa y madera para procesar por barcasas.

Considerando el período 2009-2013, el puerto ha movilizado un promedio de 132.367 toneladas anuales de cargas, observándose una tendencia a la baja en los dichos movimientos.

A partir de este dato y suponiendo una reactivación de los ferrys, la proyección al 2030 sería de 218.782 toneladas, suponiendo que ello acompañe el nivel de actividad del país.

Hidrovia Laguna Merín – Laguna de los Patos

En los últimos 15 años, se conocen sólo tres proyectos de puertos en Uruguay correspondientes a la Hidrovia Laguna Merín – Laguna de los Patos.

En primer lugar, está la terminal Portuaria Tacuarí, de la empresa Fadisol, terminal granelera en las márgenes del Río Tacuarí, con una capacidad de 150 mil toneladas año. En segundo lugar, se encuentra la Terminal Portuaria La Charqueada, de la empresa Timonsur, de carga general sobre la Laguna Merín, con una capacidad de 1,2 millones de toneladas, donde se prevé una segunda etapa para chips de madera.

Según la información recabada sobre estos proyectos, cada uno puede alcanzar un movimiento de cargas cercano a las 500 mil toneladas anuales, a partir del transporte en camión hasta estos puertos para llevar graneles (arroz, granos, caliza, clinker y cemento) a puertos de Brasil y traer fertilizantes y yerba a los puertos de Uruguay, para luego dirigirse en camión a Montevideo.

El transporte hacia Brasil se debe realizar a través de barcos con un máximo de carga de 3.000 toneladas a través de la Esclusa San Gonzalo. Las barcas no se pueden utilizar en esta Hidrovia por el oleaje de las Lagunas.

Brasil tiene un cierto interés en este tema porque quiere minimizar el transporte, a la vez que podría impulsar la flota lacustre que posee. A partir de ello y de la existencia de una oferta de productos en Uruguay que podrían canalizarse por esta vía es que se ha considerado la implementación de estos puertos en este escenario, aunque no se han observado movimientos importantes en dicho sentido de ambos lados.

En este sentido, se ha supuesto aquí que Brasil llevará adelante las inversiones mínimas para facilitar este transporte. Tanto en los proyectos presentados a IIRSA como en el Plan de Transporte y Logística de Brasil se incluyen estas inversiones mínimas.

El Puerto de Fadisol, sobre el Río Tacuarí, es llevado adelante por productores agropecuarios³ y está pensado para captar cargas de granos de exportación a China que se enviarían desde el Puerto brasileño de Río Grande, para aprovechar y además impulsar el desarrollo de la soja en el este. El dragado a 14 metros y la mayor oferta de infraestructura para graneles en el Puerto de Montevideo es un obstáculo al desarrollo de este Puerto. Se supone aquí que igualmente se logra desarrollar, aunque no sólo con cargas de granos, sino con otros productos de zonas cercanas.

En este sentido, se ha tomado en cuenta el desarrollo de los actuales proyectos de producción de cal, caliza, clinker y cemento en Treinta y Tres, con destino al mercado brasileño. Una primera estimación indica que los volúmenes a producir en esas industrias superarían las 1.700.000 toneladas año.

De todas maneras, respecto a los proyectos actuales, hay dificultades inherentes a los temas de dragado en el Río Tacuarí (uno de los puertos se instalaría en las márgenes del Río), a implementar por nuestro país, en la Laguna Merín a realizar en conjunto

³ Union Group, empresa líder en producción de granos en Uruguay

con Brasil, la Esclusa San Gonzalo y otros pasos posteriores para llegar al Puerto de Río Grande.

v. Pasos de frontera terrestres

Bella Unión y Artigas

Bella Unión movilizó 10.267 toneladas de mercaderías en el año 2011, lo cual representa un 0,4% del movimiento internacional de carga por carretera. Considerando una tasa de crecimiento anual en el movimiento de mercaderías similar a la de la actividad global, se estima que este paso de frontera no movería más de 18 mil toneladas de mercaderías, en una hipótesis conservadora, donde no se prevé una influencia significativa del Puente de la Triple Frontera, vinculado a las ciudades de Bella Unión, Barra do Quaraí (Brasil) y Monte Caseros (Argentina) sobre este resultado.

Por su parte el movimiento por el puente que une las ciudades de Artigas (Uruguay) y Quaraí (Brasil) fue de 46.379 toneladas de mercadería en 2011, representando el 1,6% del movimiento internacional de carga por carretera.

Para determinar la proyección de las cargas a movilizar por Artigas al año 2030, se partió de las asignadas a este paso de las producciones agropecuarias, más el resto de cargas creciendo a la tasa de la actividad global, como criterio conservador.

En función de ello, se estima que Artigas para el 2030 llevaría el movimiento de cargas a un total de casi 120 mil toneladas.

Rivera

El paso de frontera de Rivera representa el 10,1% del movimiento internacional de carga por carretera. En 2011 pasaron por dicho punto un total de 289.971 toneladas, las cuales podrán alcanzar un total de más de 500 mil toneladas de cargas en el horizonte al año 2030, sin considerar movimientos más allá de un crecimiento conservador acompañando a la actividad económica.

Por otra parte, la implementación de inversiones para un intercambio ferroviario con Brasil no se visualiza como algo tangible por la mayoría de los actores consultados, posiblemente por el bajo movimiento de las cargas actuales y el tiempo que ha insumido que se avance en el tema.

Podría ser una alternativa la captación de carga paraguaya para salir hacia Montevideo, pasando previamente por Rivera, pero ello implicaría usar otra ruta respecto a las actuales y no se ve utilidad en este cambio.

Tampoco se visualiza que haya mercadería brasileña para manejar, los operadores opinan que sólo permitiría sacar cargas de Uruguay hacia Brasil y ello reduciría la actividad en otros pasos de frontera, sin aumentar la actividad general.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que un incremento significativo en los movimientos de mercaderías por Rivera – Livramento (no considerado en este escenario) supondría el uso de suelos para depósitos, playa de estacionamiento y

manejo de camiones. En la actualidad, no se han relevado complicaciones en materia de ordenamiento territorial en este paso de frontera.

Río Branco

Por Río Branco pasa el 14,4% del movimiento internacional de carga por carretera con un total de 412.643 toneladas en 2011.

Para el futuro, se plantea que este paso de frontera se verá fortalecido por la construcción del nuevo puente que une la ciudad de Río Branco a Brasil.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el dragado a 14 metros de profundidad del puerto de Montevideo y la posibilidad de la llegada de barcos más grandes y menores fletes, podría ocasionar que graneles se derivaran hacia dicho Puerto y determinar un freno a la dinámica de las mercaderías a transportar por este paso.

Además, no se prevé un incremento del tráfico en la Ruta 26 y ello también contribuiría a frenar este desarrollo.

En función de estas consideraciones, se aplicó un criterio conservador a las proyecciones de movimientos de cargas, por lo que se espera que al año 2030 se transporten algo más de 700 mil toneladas por este puente.

Actualmente no se han relevado dificultades en materia de ordenamiento territorial en este paso de frontera.

Chuy

El paso de frontera terrestre del Chuy ha recobrado en el 2011-2012 los niveles de movimiento de cargas que mostró a principios de los años 2000, alcanzando en promedio 465 mil toneladas por año equivalentes al 16,1% del total de los pasos de frontera.

Aquí se ha considerado que este paso se mantendrá consolidado en el futuro con una dinámica razonable, a pesar de que Brasil ha presionado para redireccionar cargas que pasan por Chuy hacia Río Branco, ya que la ruta brasileña atraviesa el área protegida de la Reserva de Taim. Esta situación ha tenido diversas variantes en el pasado por lo cual se ha considerado que no se llevará adelante en este escenario.

Además, debe tenerse en cuenta el llamado de la Dirección Nacional de Pasos de Frontera para el diseño, construcción y refacción del Proyecto “Áreas de control integrado de Fray Bentos, Paysandú y Chuy”, ya comentado previamente, para dotar de servicios a los pasos de frontera nombrados.

En función de estas consideraciones, se estima en este escenario que para el horizonte considerado en este estudio se pronostica un movimiento de cargas de más de 800 mil toneladas por año.

vi. Resumen

En el cuadro siguiente se presentan las toneladas manejadas en la actualidad y en el horizonte previsto para los pasos de frontera considerados en este trabajo.

Cuadro Nº 39

ESCENARIO 1				
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento actual – en toneladas	Movimiento al 2030 - en toneladas
1	Bella Unión	Terrestre	10.267	18.003
2	Artigas	Terrestre	46.379	117.680
3	Rivera	Terrestre	289.971	508.466
4	Aceguá	Terrestre	58.004	81.207
5	Río Branco	Terrestre	412.643	723.572
6	Chuy	Terrestre	465.000	805.962
7	Montevideo	Aeropuerto	32.502	48.590
8	Montevideo	Puerto	9.708.672	15.430.438
9	Juan Lacaze	Puerto	132.367	218.782
10	Colonia	Terrestre	71.791	122.219
11	Nueva Palmira	Puerto	8.241.433	17.558.762
12	Fray Bentos	Puerto	100.890	421.158
	Fray Bentos	Terrestre	605.474	1.030.780
13	UPM	Puerto	1.300.000	1.300.000
	M'Bopicuá	Puerto	1.687.500	1.687.500
13'	Punta Pereyra	Puerto	3.187.500	3.187.500
14	Paysandú	Puerto	138.878	231.197
	Paysandú	Terrestre	103.170	175.640
15	Salto	Puerto	s/d	s/d
	Salto	Terrestre	451.322	768.345
16	PAP	Puerto	n/c	n/c
17	H LM LP	Hidrovia	n/c	1.500.000
	Total		27.043.763	45.935.801

Por otro lado, a los efectos de tener una estimación muy primaria de la circulación de camiones por los pasos de frontera en el marco de este escenario, se han considerado los datos manejados por INALOG sobre movimiento de camiones por pasos de frontera y tomando en consideración los pesos admitidos para la red vial en general por el MTOP de 22 toneladas en total, se ha supuesto una carga media por camión para poder estimar el número de viajes adicionales en cada paso de frontera, producto del escenario. A continuación se presenta esa estimación de los viajes en camión por año, día y hora en cada caso.

Cuadro Nº 40

ESCENARIO 1					Movimiento adicional por paso de frontera.		
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento anual estimado de camiones	Movimiento anual estimado de camiones. 2030.	Año	Día	Hora
1	Bella Unión	Terrestre	467	818	352	1	0
2	Artigas	Terrestre	2.108	5.349	3.241	9	0
3	Rivera	Terrestre	13.181	23.112	9.932	27	1
4	Aceguá	Terrestre	2.637	3.691	1.055	3	0
5	Río Branco	Terrestre	18.757	32.890	14.133	39	2
6	Chuy	Terrestre	21.136	36.635	15.498	42	2
7	Montevideo	Aeropuerto	1.477	2.209	731	2	0
8	Montevideo	Puerto	441.303	701.384	260.080	713	30
9	Juan Lacaze	Puerto	6.017	9.945	3.928	11	0
10	Colonia	Terrestre	3.263	5.555	2.292	6	0
11	Nueva Palmira	Puerto	168.575	438.969	270.394	741	31
12	Fray Bentos	Puerto	4.586	7.780	3.194	9	0
	Fray Bentos	Terrestre	27.522	46.854	19.332	53	2
13	M'Bopicuá	Puerto	59.091	59.091	0	0	0
13	UPM	Puerto	0	0	0	0	0
13'	Punta Pereyra	Puerto	0	0	0	0	0
14	Paysandú	Puerto	6.313	10.509	4.196	11	0
	Paysandú	Terrestre	4.690	7.984	3.294	9	0
15	Salto	Puerto			0	0	0
	Salto	Terrestre	20.515	34.925	14.410	39	2
16	PAP	Puerto	0	0	0	0	0
17	H LM LP	Hidrovía	0	68.182	68.182	187	8
	Total		801.635	1.495.880	694.245	1.902	79

Del cuadro anterior, se desprende la importancia de los cambios en Montevideo y Nueva Palmira en relación al número de viajes en este escenario, lo cual podría obligar a repensar los temas de ordenamiento territorial ante esta mayor demanda sobre la infraestructura de ambas ciudades, más allá de las inversiones aquí previstas.

5.2 Escenario 2

a. Análisis descriptivo

En relación al segundo escenario formulado, como se ha señalado previamente, el principal cambio es la consideración del Puerto de Aguas Profundas (PAP) dentro de los proyectos.

Al incluirse en el escenario el PAP, se supone la no realización de ciertos proyectos relacionados con la Zona de la Hidrovía de la Laguna Merín – Laguna de los Patos y el dragado del Canal del Acceso al puerto de Montevideo a 14 metros.

Los proyectos que han sido incluidos en éste escenario totalizan 29 y son los siguientes:

Cuadro Nº 41

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
1	EHPP	1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA
2	EHPP	2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE
4	EHPP	4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY
8	EHPP	8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE
12	EHPP	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO
13	EHPP	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS
14	EHPP	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL
15	EHPP	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA
19	EHPP	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA
21	EMCh	1	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS Nº 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12
22	EMCh	2	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE
23	EMCh	3	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA
24	EMCh	4	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)
25	EMCh	5	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI
26	EMCh	6	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY
27	EMCh	7	RUTA Nº 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
28	EMCh	8	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2
29	EMCh	9	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA
31	EMCh	12	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL
36	EMCh	17	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE – MELO
38	EMCh	19	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO
39	EMCh	20	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO – CHUY
42	EMCh	23	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY
43	EMCh	24	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW
45	EMCh	26	PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS ROCHA
49	EMCh	30	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO
55	EMCh	36	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO
56	EMCh	37	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO
61	EMCh	42	TERCERA PLANTA DE CELULOSA

Del monto total de inversiones consideradas en el presente escenario, un 15% ya fueron realizadas, tratándose de las mismas mencionadas en el escenario 1.

Cuadro N° 42

Escenario 2: Total de proyectos y monto asociado de inversión por Paso de Frontera.					
PdF	Denominación	Total de proyectos	% s/total	Monto asociado	% s/total
5	Río Branco	1	4%	93.500.000	2,3%
6	Chuy	1	4%	15.000.000	0,4%
8	Montevideo	6	21%	1.389.500.000	34,8%
10	Colonia	1	4%	14.000.000	0,4%
11	Nueva Palmira	5	18%	240.000.000	6,0%
14	Paysandú	1	4%	6.000.000	0,2%
16	Puerto de Aguas Profundas	1	4%	1.000.000.000	25,0%
18	H PP	1	4%	1.000.000	0,1%
19	Tramos	11	39%	1.105.760.000	30,9%
Total		28	100%	3.992.060.000	100%

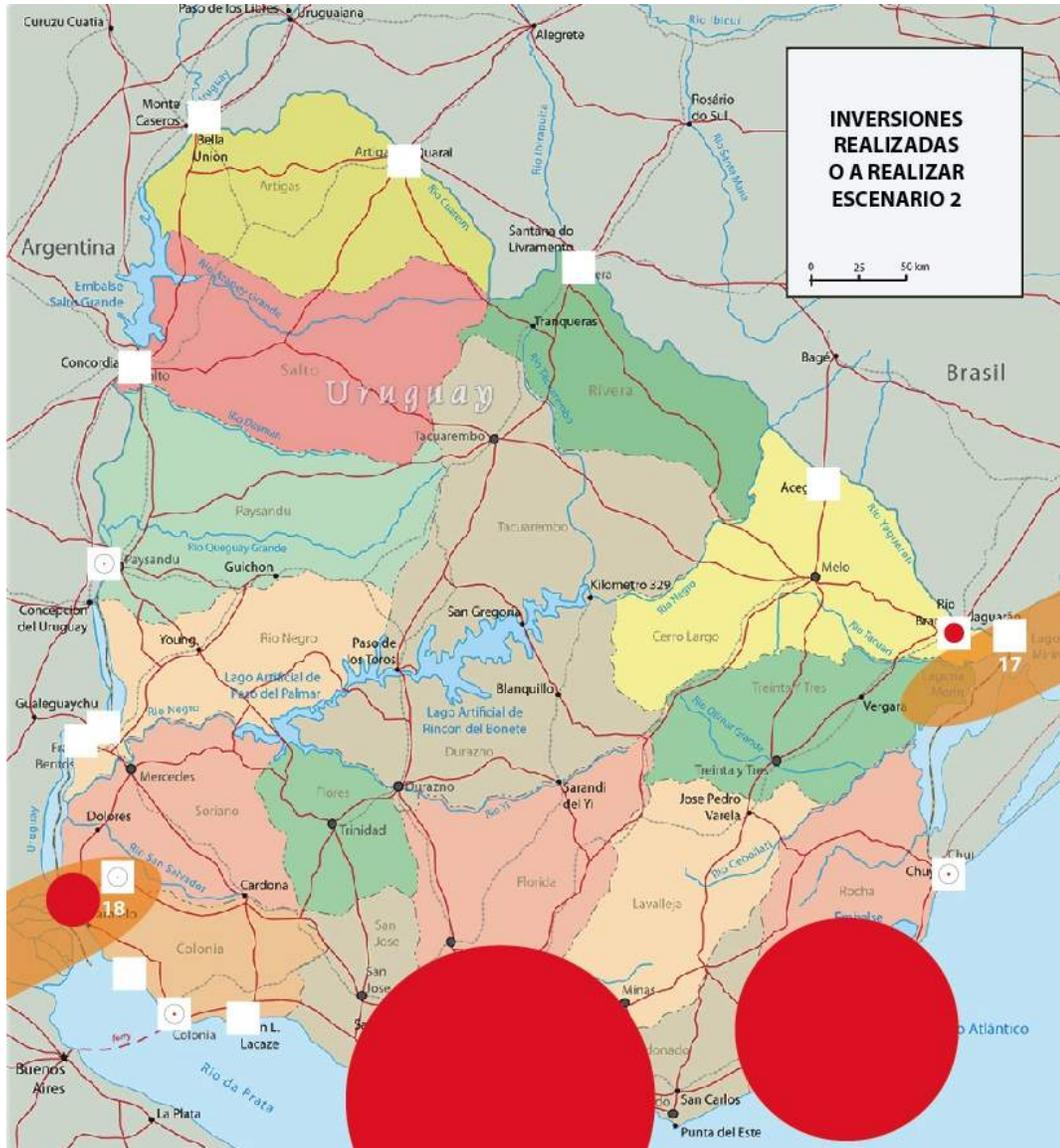
El total de inversiones involucradas aumenta respecto al escenario 1 en el orden del 18,3%. En el escenario 2, se consideran un total de U\$S 5.992.060.000 y quedan planteados tres focos de inversiones en los PdF con una captación casi equivalente entre si, estos focos son: el PAP, Montevideo y el conjunto de proyectos denominados "Tramos". Adicionalmente se debe considerar la inversión asociada a la tercera Planta de Celulosa.

En cuanto a las otras dimensiones de análisis, son considerados de prioridad logística alta un 86% de los proyectos y un 7% como de prioridad media, no se incluyeron proyectos que tuvieran una prioridad logística baja y un 7% se consideran como de prioridad nula.

Cuadro Nº 43

PdF	Denominación	Prioridad Logística				Impacto sobre el OT		
		Nula	Baja	Media	Alta	Bajo	Medio	Alto
5	Río Branco	-	-	-	1	-	-	1
6	Chuy	1	-	-	-	-	1	-
8	Montevideo	-	-	-	6	3	-	3
10	Colonia	-	-	-	1	-	1	-
11	Nueva Palmira	-	-	-	5	3	2	-
14	Paysandú	-	-	-	1	-	1	-
16	Puerto de Aguas Profundas	-	-	-	1	-	-	1
18	H PP	-	-	1	-	-	1	-
19	Tramos	1	-	1	9	1	6	3
Total		2	-	2	24	8	12	8
Porcentaje		7%	-	7%	86%	28%	44%	28%

En relación al impacto sobre el OT, además de los mencionados en el escenario 1 como de alto impacto, se incorpora la realización del Puerto de Aguas Profundas. Se considera que el 28% de los proyectos tendrá un impacto alto sobre el OT, un 44% tendrá un impacto medio y un 28% un impacto bajo.



Mapa de inversiones escenario 2

Finalmente, respecto a los ejes de trabajo definidos, se registran en el escenario 2 proyectos clasificados en los ejes de obras relacionadas a la logística portuaria (II), obras de interconexión vial (III) y en obras relacionadas al sector energético (IV). La composición por eje de trabajo presenta una estructura muy similar en relación al escenario 1.

Cuadro N° 44

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
5	Río Branco	-	-	1	-	-	-
6	Chuy	-	-	1	-	-	-
8	Montevideo	-	3	-	3	-	-

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
10	Colonia	-	1	-	-	-	-
11	Nueva Palmira	-	5	-	-	-	-
14	Paysandú	-	1	-	-	-	-
16	Puerto de Aguas Profundas	-	1	-	-	-	-
18	H PP	-	1	-	-	-	-
19	Tramos	-	-	8	3	-	-
Total		-	12	10	6	-	-
Porcentaje		-	43%	36%	21%	-	-

b. Análisis por Pasos de Frontera

En este análisis se definirán las características y expectativas futuras para el Puerto de Aguas Profundas que se incorpora en este Escenario 2, junto a los ajustes que se debe realizar en las previsiones de movimientos de cargas y proyectos en consecuencia en los puertos de Montevideo y los ubicados en la Hidrovía Laguna Merín – Laguna de los Patos, por efecto de los impactos del PAP sobre los mismos.

Para el resto de pasos de frontera, no se incorporan comentarios ya que se mantienen los expresados en el escenario anterior.

i. Puerto de Aguas Profundas (PAP)

En estos momentos, las autoridades entienden que tener un puerto de aguas profundas, o al menos un estudio en profundidad del mismo y la voluntad política de hacer un cambio de este tipo, como una estrategia país importante, dada la entidad de una inversión de este tenor y su importancia geopolítica y de relacionamiento con la región. .

Sin embargo, se plantean ciertas dudas sobre su viabilidad futura.

El puerto diseñado en la actualidad (ha recibido diversos ajustes) es granelero y similar al Puerto de Pocem (Fortaleza, Brasil), manteniéndose su ubicación sobre la costa oceánica, en El Palenque, departamento de Rocha.

Consta de un puente de alrededor de 2 km de largo hacia adentro en el mar, que termina en un muelle para seis u ocho grandes barcos con una escollera, el calado es de 18 metros dragando. A ello se agregaría un muelle adicional para sustituir a la boya petrolera, por lo que la actual desaparecería en el escenario futuro.

Al PAP llegarían barcos de 200 mil tons (cape size), en lugar de los actuales Panamax de 50.000 toneladas. Algunos operadores plantean dudas que el transporte de graneles se realice por cape size, ya que si bien hoy los barcos se completan en Brasil o Sudáfrica, la realidad es que el mercado de graneles tiene restricción de calado y eslora en los puertos de recepción.

En la actualidad, se maneja un escenario de largo plazo para el PAP que constaría de cargas por algo más de 30 millones de toneladas (cantidad viable para su sostenibilidad). Esta demanda que se piensa alcanzar en 10/15 años constaría de cargas de origen nacional de mineral de hierro de la empresa minera Aratirí y granos desde Nueva Palmira en feeders. En el caso de Aratirí, la resistencia de sectores sociales y últimamente la caída del precio internacional del hierro están generando una fuerte incertidumbre sobre la instalación de esta empresa en el país y por ende ello también cuestiona el PAP.

A estas demandas, se agregarían granos de origen paraguayo, también por feeders desde Nueva Palmira, más hierro de Brasil (Vale do Rio Doce), aunque algunos actores le asignan una baja probabilidad a esta última demanda, dado que la empresa minera brasileña cuenta con barcos Valemax, con capacidad de 400.000 mil tons para transportar el hierro a China. No está claro si se captarán cargas bolivianas (hierro).

De todas maneras, a pesar de estas limitaciones e inseguridades, se maneja aquí su implementación como el elemento clave del Escenario 2 de este trabajo.

Por otra parte, si se draga el puerto de Montevideo a 14 metros de profundidad, las cargas del desarrollo agrícola de la zona de influencia podrían derivarse hacia dicho puerto, restando solamente las obtenidas por feeders desde Nueva Palmira. Por tanto, en este escenario se ha supuesto que no se draga Montevideo a esa profundidad.

Por otra parte, si se implementa el PAP no tendría razón de ser el desarrollo de la Hidrovía LM-LDP porque no competiría, ya que el arroz tiene destinos de exportación más allá de Brasil y los granos se dirigen fundamentalmente a China, por lo que ir a Río Grande por la hidrovía y después a terceros países sería menos competitivo que ir a Montevideo (con calado a 14 metros y barcos más grandes) o al PAP. Por ende, se ha supuesto que los 1,5 millones de toneladas a transportar por la Hidrovía se derivarían al PAP.

En síntesis, el PAP movilizaría 30 millones de toneladas de graneles, de los cuales 3 millones de cargas de graneles de origen nacional se derivan de Montevideo y la Hidrovía, donde habían sido consideradas en el Escenario 1. El resto, 27 millones de toneladas, es un incremento exclusivo de este escenario 2.

Este proyecto implica un cambio sustancial en el ordenamiento territorial de la zona de El Palenque y también de las ciudades de La Paloma y de Rocha, capital del departamento, ya que allí se deberían ubicar las viviendas de los operarios del Puerto y de las actividades que se crearían con este proyecto. A ello se agregan la mayor demanda de servicios de esta nueva población, con inversiones en instituciones de enseñanza, clubes, esparcimiento y servicios de agua, saneamiento y electricidad, entre otros.

Se agregaría la definición de una zona de exclusión para el Puerto más una de amortiguamiento, donde se prohibirían la construcción de viviendas y/o establecimientos industriales y comerciales, a lo cual se agregaría limitaciones importantes de la ocupación del suelo circundante para proteger el ambiente y la biodiversidad de la zona.

En la ciudad de Rocha se prevé la creación de un parque industrial para radicar a las empresas que atienden el desarrollo portuario.

También debe considerarse la construcción de rutas y bypass para la circulación de los vehículos necesarios para la actividad propia del Puerto.

Por ende, la inversión prevista podría ubicarse en el orden de los mil millones de dólares, como se maneja en este trabajo, ya que incluye las obras de infraestructura del Puerto (hoy estimadas en menos de US\$ 700 millones) más las de los operadores de los graneles, junto a las inversiones que deben realizarse para las rutas y sus bypass, las viviendas para la población que atrae el proyecto, los servicios que requerirán y las necesarias para la protección de la biodiversidad terrestre y marítima de la zona de influencia del Puerto.

ii. Puerto de Montevideo

En este escenario, se ha supuesto que el puerto de Montevideo no se draga a 14 metros de calado ya que la competencia con el PAP hace inviable este proyecto.

A su vez, se supone que las diferencias de fletes y la propia cercanía de un puerto como el PAP impulsa a derivar cargas de graneles, generadas por producción de la zona, que se dirigen hacia el PAP en lugar de Montevideo, como se ha supuesto en el escenario 1, para su exportación básicamente a China en grandes barcos graneleros.

Por tanto, Montevideo “pierde” graneles por 1,5 millones de toneladas en este Escenario 2, manteniendo el resto de sus demandas comentadas en el escenario anterior.

iii. Puertos de la Hidrovía Laguna Merín – Laguna de los Patos

Como se comentó previamente, la existencia de un puerto de aguas profundas cercano a la zona de influencia de la Hidrovía generaría una competencia importante por las cargas de graneles que se generan en la zona, tanto provenientes de la producción de granos como las previstas para la industria cementera a instalarse en Treinta Y Tres y que habíamos supuesto su salida por la Hidrovía hacia Brasil en el escenario anterior.

Ante ello, se ha supuesto aquí que esta competencia se dirime a favor del PAP, por su mayor competitividad en graneles, para enfrentar los costos de fletes terrestres más la Hidrovía y posterior viaje en barcos más chicos desde Río Grande, frente a los menores fletes por usar barcos más grandes en el PAP, siendo escasas las diferencias de fletes terrestres entre ambas opciones.

Por tanto, se supone que 1,5 millones de toneladas de graneles, que en el escenario 1 salían por la Hidrovía, se derivan al PAP en Rocha y no se implementan los puertos de la Hidrovía, al ser sustituidos por la captación de los graneles por el PAP.

iv. Resumen

En el cuadro siguiente, se presentan los movimientos de volúmenes por paso de frontera estimados para este escenario 2, que se incrementan significativamente respecto al escenario anterior por la inclusión del Puerto de Aguas Profundas con 27 millones de toneladas adicionales que provienen de países de la región.

Cuadro Nº 45
ESCENARIO 2

PDF	Denominación	Tipo	Movimiento actual – en toneladas	Movimiento al 2030 - en toneladas
1	Bella Unión	Terrestre	10.267	18.003
2	Artigas	Terrestre	46.379	117.680
3	Rivera	Terrestre	289.971	508.466
4	Aceguá	Terrestre	58.004	81.207
5	Río Branco	Terrestre	412.643	723.572
6	Chuy	Terrestre	465.000	805.962
7	Montevideo	Aeropuerto	32.502	48.590
8	Montevideo	Puerto	9.708.672	13.930.438
9	Juan Lacaze	Puerto	132.367	218.782
10	Colonia	Terrestre	71.791	122.219
11	Nueva Palmira	Puerto	8.241.433	17.558.762
12	Fray Bentos	Puerto	100.890	421.158
	Fray Bentos	Terrestre	605.474	1.030.780
13	UPM	Puerto	1.300.000	1.300.000
	M'Bopicuá	Puerto	1.687.500	1.687.500
13´	Punta Pereyra	Puerto	3.187.500	3.187.500
14	Paysandú	Puerto	138.878	231.197
	Paysandú	Terrestre	103.170	175.640
15	Salto	Puerto	s/d	s/d
	Salto	Terrestre	451.322	768.345
16	PAP	Puerto	n/c	30.000.000
17	H LM LP	Hidrovía	n/c	n/c
	Total		27.043.763	72.935.801

Al igual que en el caso del escenario anterior, se presenta también aquí la estimación del número de viajes de camión adicionales que representa el escenario 2 aquí descrito, para que pueda agregar un elemento importante a la consideración de los planes futuros de ordenamiento territorial en la frontera.

Cuadro Nº 46

ESCENARIO 2					Movimiento adicional por paso de frontera.		
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento anual estimado de camiones	Movimiento anual estimado de camiones. 2030.	Año	Día	Hora
1	Bella Unión	Terrestre	467	818	352	1	0
2	Artigas	Terrestre	2.108	5.349	3.241	9	0
3	Rivera	Terrestre	13.181	23.112	9.932	27	1
4	Aceguá	Terrestre	2.637	3.691	1.055	3	0
5	Río Branco	Terrestre	18.757	32.890	14.133	39	2
6	Chuy	Terrestre	21.136	36.635	15.498	42	2
7	Montevideo	Aeropuerto	1.477	2.209			
8	Montevideo	Puerto	441.303	633.202	191.898	526	22
9	Juan Lacaze	Puerto	6.017	9.945	3.928	11	0
10	Colonia	Terrestre	3.263	5.555	2.292	6	0
11	Nueva Palmira	Puerto	168.575	438.969	270.394	741	31
12	Fray Bentos	Puerto	4.586	7.780	3.194	9	0
	Fray Bentos	Terrestre	27.522	46.854	19.332	53	2
13	UPM	Puerto	59.091	59.091	0	0	0
	M'Bopicuá	Puerto	0	0	0	0	0
13´	Punta Pereyra	Puerto	0	0	0	0	0
14	Paysandú	Puerto	6.313	10.509	4.196	11	0
	Paysandú	Terrestre	4.690	7.984	3.294	9	0
15	Salto	Puerto	0	0	0	0	0
	Salto	Terrestre	20.515	34.925	14.410	39	2
16	PAP	Puerto	0	136.364	136.364	374	16
17	H LM LP	Hidrovía	0	0	0	0	0
	Total		801.635	1.495.880	693.513	1.900	79

En este escenario, a las consideraciones realizadas en su momento sobre el movimiento adicional de camiones en los pasos de frontera de Montevideo y Nueva Palmira para el escenario anterior, se agrega aquí el impacto de la implementación del PAP sobre el futuro movimiento de camiones en su zona de influencia en Rocha.

Este impacto responde al transporte por camiones de sólo 3 millones de toneladas provenientes de las zonas cercanas de producción. El resto de la carga del PAP (27 millones de toneladas) está previsto que llegue en barcos para descargar y almacenarla allí, hasta su partida hacia el destino final en los grandes barcos que necesitan un elevado calado para operar.

En este sentido, se vio precedentemente que dicho proyecto implicaría la construcción de rutas y by passes, junto a la mejora tanto de ciertas rutas nacionales como de su manejo, para obtener una ordenada circulación en esta zona.

5.3 Escenario 3

a. Análisis descriptivo

Para la conformación del escenario 3, fueron considerados un total de 40 proyectos. Como se ha expresado, se excluye el Puerto de Aguas Profundas y se consideran nuevamente los proyectos que impulsan el desarrollo de la Hidrovía Laguna de los Patos – Laguna Merín.

Este escenario es el único de los tres que incluye a todos los proyectos relativos a la mejora de la navegabilidad sobre el Río Uruguay y las mejoras portuarias de los puertos del litoral (Salto, Paysandú, Fray Bentos). También considera de forma exclusiva, la mejora de la navegabilidad sobre el Río Negro y la realización del Puerto Seco de Rivera.

Cuadro N° 47

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
1	EHPP	1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA
2	EHPP	2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE
3	EHPP	3	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE SALTO, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE
4	EHPP	4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY
7	EHPP	7	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NEGRO
8	EHPP	8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE
10	EHPP	10	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL RÍO URUGUAY

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
11	EHPP	11	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CANAL ALTERNATIVO CASA BLANCA
12	EHPP	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO
13	EHPP	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS
14	EHPP	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL
15	EHPP	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA
19	EHPP	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA
20	EHPP	20	CONSTRUCCIÓN SILOS - PUERTO FRAY BENTOS
21	EMCh	1	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS N° 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12
22	EMCh	2	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE
23	EMCh	3	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA
24	EMCh	4	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)
25	EMCh	5	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI
26	EMCh	6	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY
27	EMCh	7	RUTA N° 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ
28	EMCh	8	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2
29	EMCh	9	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA
30	EMCh	11	AMPLIACIÓN DEL PUERTO SAUCE CON NUEVOS LUGARES DE ATRAQUE, Y DE SU RECINTO PORTUARIO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS
31	EMCh	12	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL
36	EMCh	17	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE – MELO
38	EMCh	19	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO
39	EMCh	20	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO – CHUY
40	EMCh	21	NUEVAS CONEXIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY
41	EMCh	22	MEJORA PASO DE FRONTERA DE PAYSANDÚ
42	EMCh	23	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY
43	EMCh	24	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO
44	EMCh	25	PUERTO SECO DE RIVERA
47	EMCh	28	TERMINAL PORTUARIA EN LA CHARQUEADA Y DRAGADO DEL RÍO CEBOLLATI
48	EMCh	29	TERMINAL PORTUARIA Y DRAGADO EN EL RÍO TACUARI
49	EMCh	30	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO
51	EMCh	32	DRAGADO CANAL ACCESO Y DARSENA II A 14 MTS - PUERTO MONTEVIDEO
55	EMCh	36	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO
56	EMCh	37	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO
61	EMCh	42	TERCERA PLANTA DE CELULOSA

Cuadro Nº 48

Escenario 3: Total de proyectos y monto asociado de inversión por Paso de Frontera.					
PdF	Denominación	Total de proyectos	% s/total	Monto asociado	% s/total
3	Rivera	1	2,6%	2.000.000	0,1%
5	Río Branco	1	2,6%	93.500.000	2,7%
6	Chuy	1	2,6%	15.000.000	0,4%
8	Montevideo	7	17,9%	1.449.500.000	41,4%
9	Juan Lacaze	1	2,6%	10.000.000	0,3%
10	Colonia	1	2,6%	14.000.000	0,4%
11	Nueva Palmira	5	12,8%	240.000.000	6,9%
12	Fray Bentos	1	2,6%	10.000.000	0,3%
14	Paysandú	2	5,1%	18.000.000	0,5%
15	Salto	1	2,6%	4.000.000	0,1%
17	H LM-LP	2	5,1%	14.000.000	0,4%
18	H PP	3	7,7%	44.000.000	1,3%
19	Tramos	13	33,3%	1.583.560.000	45,3%
Total		39	100%	3.497.560.000	100%

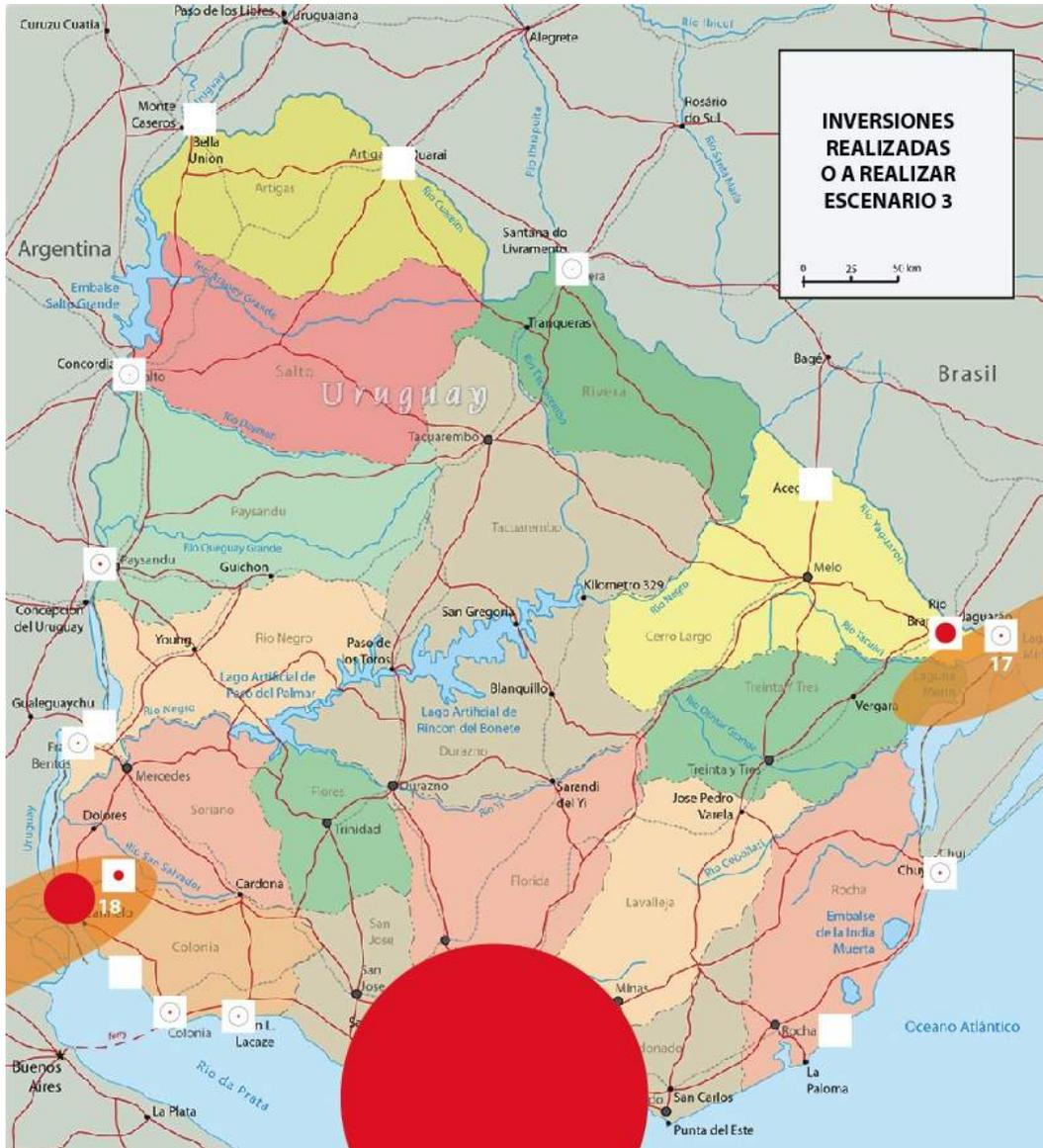
El monto total de inversiones involucradas en el presente escenario asciende a U\$S 5.497.560.000, orientándose principalmente en Montevideo y en los proyectos “tramos”.

En cuanto al impacto sobre el OT, se considera que el 23% de los proyectos tendrá un impacto alto, un 42% tendrá un impacto medio y un 33% un impacto bajo.

Cuadro Nº 49

PdF	Denominación	Prioridad Logística				Impacto sobre el OT		
		Nula	Baja	Media	Alta	Bajo	Medio	Alto
3	Rivera	-	1	-	-	-	-	1
5	Río Branco	-	-	-	1	-	-	1
6	Chuy	1	-	-	-	-	1	-
8	Montevideo	-	-	-	7	4	-	3
9	Juan Lacaze	-	1	-	-	-	1	
10	Colonia	-	-	-	1	-	1	
11	Nueva Palmira	-	-	-	5	3	2	-
12	Fray Bentos	-	1	-	-	1	-	-
14	Paysandú	1	-	-	1	-	2	-
15	Salto	-	1	-	-	-	1	-
17	H LM-LP	-	-	2	-	-	2	-
18	H PP	-	2	1	-	2	1	-
19	Tramos	2	1	1	9	3	6	4
Total		4	7	4	24	13	17	9
Porcentaje		10%	18%	10%	62%	33%	44%	23%

En este escenario, un 62% de los proyectos son considerados como de alta prioridad logística, un 10% como de prioridad media, un 18% como de prioridad baja y hay cuatro proyectos (10% del total) que se entiende que no tienen ninguna relevancia desde el punto de vista logístico (el análisis de nuevas conexiones entre Uruguay y Argentina, la mejora del Paso de Frontera de Paysandú, la mejora del tramo ferroviario Piedra Sola-Paysandú, y el Paso de Frontera del Chuy).



Mapa de inversiones Escenario 3

En relación a los ejes de trabajo, en el presente escenario hay 21 proyectos del eje de obras relacionadas a la logística portuaria (II), 12 relacionados a obras de interconexión vial (III) y 6 de obras relacionadas al sector energético (IV). La composición por eje de trabajo, presenta una estructura muy similar en relación al escenario 1.

Cuadro Nº 50

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
3	Rivera	-	1	-	-	-	-
5	Río Branco	-	-	1	-	-	-
6	Chuy	-	-	1	-	-	-

PdF	Denominación	Ejes de trabajo					
		I	II	III	IV	V	VI
8	Montevideo	-	4	-	3	-	-
9	Juan Lacaze	-	1	-	-	-	-
10	Colonia	-	1	-	-	-	-
11	Nueva Palmira	-	5	-	-	-	-
14	Paysandú	-	1	1	-	-	-
15	Salto	-	1	-	-	-	-
17	H LM-LP	-	2	-	-	-	-
18	H PP	-	3	-	-	-	-
19	Tramos	-	1	9	3	-	-
Total		-	21	12	6	-	-
Porcentaje		-	54%	31%	15%	-	-

b. Análisis por Pasos de Frontera

En el Escenario 3, el PAP no es considerado y se incluyen todos los proyectos relativos a la mejora de navegabilidad sobre el Río Uruguay y de los puertos del litoral del País, así como la construcción del Puerto Seco en la ciudad de Rivera. Los ajustes en las previsiones de movimientos de cargas en consecuencia se realizan en función de estos proyectos.

Para el resto de pasos de frontera, no se incorporan comentarios ya que se mantienen los expresados en el escenario anterior

i. Fray Bentos

A partir de las inversiones que se prevén en este escenario 2 que se realizarán en el puerto, particularmente la construcción de nuevos silos y la rehabilitación del tramo ferroviario Algorta – Fray Bentos, se determina que por este paso de frontera se incrementará la carga, al suponerse que ante dichas mejoras se puede justificar la llegada de barcos que luego se terminan de llenar en otros puertos.

Este cambio importante arrojaría un aumento de la carga movilizada del orden de las 500 mil toneladas adicionales a las registradas para el escenario 1 y 2.

Por otra parte, cabe consignar que estos volúmenes son “perdidos” por Nueva Palmira, ya que salen directamente en barcos de ultramar, sin usar la descarga en Nueva Palmira, como corresponde al transporte alternativo en barcazas, definidas para los escenarios 1 y 2.

En síntesis, las cargas movilizadas por el puerto de Fray Bentos se elevarían a algo más de 900 mil toneladas, incluyendo también las del escenario 1 (cargas tradicionales y las de madera de La Paloma para UPM).

Estos volúmenes refuerzan las necesidades de inversiones en el Puerto, ya que estas demandas superan la capacidad actual del Puerto (600 mil toneladas año). Además se debe invertir en el ordenamiento territorial de la ciudad de Fray Bentos, para permitir la llegada de camiones con estos altos volúmenes de mercaderías al puerto,

ii. Paysandú

De forma análoga, a partir de las obras de mejora de la navegabilidad sobre el Río Uruguay y las previstas para el propio puerto, se supone aquí que también llegarán barcos a Paysandú que bajarán por el Río Uruguay con menos carga que su capacidad, para ser llenados en otros puertos.

En este escenario 3 de baja probabilidad, se supone que el Puerto logra captar producciones de graneles de la zona y otras producciones de las industrias del departamento, compitiendo con el transporte terrestre y las barcazas.

Ante ello, se prevé un incremento de las cargas anuales en 500.0000 toneladas, con lo con lo cual el total movilizado superaría las 700 mil toneladas año. Este monto superaría la capacidad actual del puerto (500 mil toneladas), lo cual obligaría a realizar inversiones en silos y la propia infraestructura portuaria para enfrentar estos volúmenes.

En función de la ubicación del Puerto, dentro de la ciudad, y sus accesos, las inversiones en ordenamiento territorial en este escenario para Paysandú adquieren una importancia significativa, dada la gran cantidad de camiones que serán necesarios para mover este alto nivel de cargas para este puerto.

iii. Salto

Se considera que, a partir de la mejora de los accesos al puerto y de las áreas de Almacenes, según los proyectos planteados, este paso de frontera podría ver aumentada su carga en unas 200.000 toneladas, dadas las producciones previstas en esta zona que deberían ser exportadas. La capacidad del puerto es superior a estas demandas, lo que no obligaría a mayores inversiones.

Estas cargas se trasladarían río abajo en barcazas, dado el calado del Río Uruguay y sus pasos, hacia Nueva Palmira como destino, para luego pasar a barcos oceánicos para su exportación final. Por ende, ello no modificaría el tonelaje movilizado por este puerto y manejado en el escenario 1.

En conclusión, el puerto de Salto manejaría básicamente esta carga a mediano plazo, en el marco de este escenario 3.

iv. Nueva Palmira

Como consecuencia de los incrementos que se registrarían en Fray Bentos y Paysandú, se determina que se producirá una caída de las cargas en Nueva Palmira del orden del millón de toneladas, respecto a las movilizadas en el escenario 1.

En ese sentido, se prevé que Nueva Palmira movilice 16.5 millones de toneladas en este escenario 3.

v. Rivera

En este paso de frontera, se destaca la construcción de un Puerto Seco, donde se aplicaría una reglamentación específica de puerto libre, similar a la existente en el puerto de Montevideo, la cual permitiría la administración de mercadería sin mayores cargas impositivas y de manejo aduanero.

Por tanto, se visualiza este desarrollo como un emprendimiento logístico importante para la zona norte del país en términos de negocios. Se prevé por parte de los actores responsables del proyecto que se incremente el intercambio comercial con Brasil por tren, para lo cual es necesario la reparación de las vías férreas entre Montevideo y Rivera.

De todas maneras, no se ha supuesto una dinámica especial en este paso de frontera respecto al desarrollo futuro del Puerto Seco, el cual funcionará como centro de distribución o recepción local y playa de almacenaje. Se prevé un aumento de alrededor de 500 mil toneladas como consecuencia de su instalación y posterior puesta en funcionamiento por este paso de frontera.

En síntesis, el paso de frontera de Rivera manejaría algo más de un millón de toneladas bajo ese escenario.

vi. Resumen

El análisis realizado previamente por paso de frontera para el escenario 3 al año 2030 dio lugar a los siguientes movimientos de cargas por paso respectivo, que se reducen significativamente frente al escenario anterior, al desestimar el Puerto de Aguas Profundas (27 millones de toneladas de la región se pierden y quedan sólo las 3 millones de toneladas locales), sólo escasa y parcialmente contrarrestado por el mejor desempeño de los puertos del litoral oeste sobre el Río Uruguay y el desarrollo del Puerto Seco de Rivera.

Cuadro N° 51

ESCENARIO 3				
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento actual – en toneladas	Movimiento al 2030 - en toneladas
1	Bella Unión	Terrestre	10.267	18.003
2	Artigas	Terrestre	46.379	117.680
3	Rivera	Terrestre	289.971	1.016.466
4	Aceguá	Terrestre	58.004	81.207
5	Río Branco	Terrestre	412.643	723.572

ESCENARIO 3				
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento actual – en toneladas	Movimiento al 2030 - en toneladas
6	Chuy	Terrestre	465.000	805.962
7	Montevideo	Aeropuerto	32.502	48.590
8	Montevideo	Puerto	9.708.672	15.430.438
9	Juan Lacaze	Puerto	132.367	218.782
10	Colonia	Terrestre	71.791	122.219
11	Nueva Palmira	Puerto	8.241.433	16.558.762
12	Fray Bentos	Puerto	100.890	921.158
	Fray Bentos	Terrestre	605.474	1.030.780
13	UPM	Puerto	1.300.000	1.300.000
	M'Bopicuá	Puerto	1.687.500	1.687.500
13'	Punta Pereyra	Puerto	3.187.500	3.187.500
14	Paysandú	Puerto	138.878	731.197
	Paysandú	Terrestre	103.170	175.640
15	Salto	Puerto	s/d	200.000
	Salto	Terrestre	451.322	768.345
16	PAP	Puerto	n/c	n/c
17	H LM LP	Hidrovia	n/c	1.500.000
	Total		27.043.763	46.643.801

Por último, se incluye aquí, al igual que en los dos escenarios anteriores, la estimación primaria de los posibles viajes en camión por paso de frontera que genera este escenario 3.

Cuadro Nº 52

ESCENARIO 3				Movimiento adicional por paso de frontera.			
PDF	Denominación	Tipo	Movimiento anual estimado de camiones	Movimiento anual estimado de camiones. 2030.	Año	Día	Hora
1	Bella Unión	Terrestre	467	818	352	1	0
2	Artigas	Terrestre	2.108	5.349	3.241	9	0
3	Rivera	Terrestre	13.181	46.203	33.023	90	4
4	Aceguá	Terrestre	2.637	3.691	1.055	3	0
5	Río Branco	Terrestre	18.757	32.890	14.133	39	2
6	Chuy	Terrestre	21.136	36.635	15.498	42	2
7	Montevideo	Aeropuerto	1.477	2.209	-	-	-
8	Montevideo	Puerto	441.303	701.384	260.080	713	30
9	Juan Lacaze	Puerto	6.017	9.945	3.928	11	0
10	Colonia	Terrestre	3.263	5.555	2.292	6	0
11	Nueva Palmira	Puerto	168.575	338.702	170.127	466	19
12	Fray Bentos	Puerto	4.586	30.507	25.921	71	3
	Fray Bentos	Terrestre	27.522	46.854	19.332	53	2
13	UPM	Puerto	59.091	59.091	0	0	0
	M'Bopicuá	Puerto	0	0	0	0	0
13'	Punta Pereyra	Puerto	0	0	0	0	0
14	Paysandú	Puerto	6.313	33.236	26.924	74	3
	Paysandú	Terrestre	4.690	7.984	3.294	9	0
15	Salto	Puerto	0	1	1	0	0
	Salto	Terrestre	20.515	34.925	14.410	39	2
16	PAP	Puerto	0	0	0	0	0
17	H LM LP	Hidrovia	0	68.182	68.182	187	8
	Total		801.635	1.464.159	661.793	1.813	76

En este escenario, también importa el movimiento de camiones en Montevideo y Nueva Palmira, por su alto tránsito adicional que podría afectar el ordenamiento territorial de estas ciudades.

Además, importa considerar los movimientos de camiones en los Puertos de Fray Bentos, Salto y Paysandú, que van a tener una demanda adicional más que significativa, lo cual debería generar algunas medidas especiales de ordenamiento territorial, máxime que se debe tener en cuenta que este transporte adicional atraviesa dichas ciudades para acceder a esos puertos.

6. Conclusiones

En este capítulo se expondrán las principales conclusiones del análisis realizado. En particular se destacarán las zonas en la que dada la cantidad de proyectos a realizarse, se prevé un impacto mayor sobre el Ordenamiento Territorial.

En ese sentido se debe prestar especial atención a los puertos de Montevideo, Nueva Palmira, junto a la zona donde se ubicaría el Puerto de Aguas Profundas, si se le asigna una mayor probabilidad de ocurrencia que en la actualidad y, por último, a la zona específica donde se construirá la tercera Planta de Celulosa en el país.

En estas zonas se están registrando transformaciones que se ampliarán en los próximos años y que ameritarán una mayor profundización de los impactos que se generen en esos territorios.

Por ello, es importante la determinación de los instrumentos de OT que deberán aplicarse, modificarse o desarrollarse para cada caso, en consonancia con el desarrollo sostenible y el uso y manejo del territorio y sus recursos, para mitigar los impactos negativos probables de los distintos emprendimientos, dada la entidad previsible de sus impactos.

La mayor incertidumbre planteada se refiere a la realización o no del Puerto de Aguas Profundas, fuera de ello, las zonas señaladas como principales receptoras de inversiones recibirán en mayor o menor intensidad proyectos que impactarán sobre el territorio.

Otro aspecto a considerar es la realización de ciertos proyectos que hemos clasificado como Proyectos Tramos. En ese sentido no se han identificado la construcción de nuevos trazados de rutas, ni de vías férreas, pero sí el reacondicionamiento o rehabilitación de ciertos tramos de ambas modalidades de transporte.

Dentro de los proyectos de este tipo, que se prevé tengan un impacto significativo sobre el OT, se destacan los relacionados con los tendidos necesarios para realizar las interconexiones eléctricas con Brasil ya en curso y entre Salto y Melo. Esta última conexión permitirá generar un nuevo punto de interconexión entre Argentina y Brasil a través de nuestro territorio.

Otra conclusión que puede extraerse es que la capacidad logística del país, en particular la capacidad de los puertos, crece a menor ritmo que la producción de granos y de madera. Por lo cual se plantea cierta incertidumbre en relación a si las capacidades logísticas serán suficientes para responder a la creciente demanda de forma acompasada.

Sin embargo, puede concluirse de este estudio que las capacidades de los principales puertos y pasos de frontera al fin del período de los escenarios son consideradas suficientes para enfrentar las demandas de cargas sobre los mismos, de llevarse adelante los proyectos aquí seleccionados.

Sobre este aspecto, no se puede dejar fuera del análisis las distintas restricciones argentinas que han repercutido directamente en Uruguay, particularmente en los

puertos de Montevideo y Nueva Palmira y cuál será la capacidad de respuesta que acompañe o revierta esta problemática.

Un ejemplo es el reciente proceso de contenerización de los granos que ha iniciado Terminal Cuenca del Plata, el cual ha sido necesario realizar dadas las trabas argentinas que han generado la existencia de un número importante de contenedores vacíos. Este proceso se ha iniciado con soja, pero se prevé incorporar sorgo, trigo y maíz, permitiendo generar una reducción de la espera de los barcos.

Además, en casi todos los casos analizados de pasos de frontera y en especial en Montevideo y Nueva Palmira, no parecería que se presentaran problemas por falta de suelos para los desarrollos previstos de estos puertos. No se identifican, considerando el desarrollo de los proyectos de inversión seleccionados, situaciones problemáticas ya que las ampliaciones generalmente son al interior de predios ya existentes.

La atención sobre el Ordenamiento Territorial debería focalizarse principalmente en el reordenamiento del previsible mayor flujo de tránsito que se genera por los elevados volúmenes de carga que se proyectan. En particular, se señala a Nueva Palmira, la zona del Puerto de Aguas Profundas en caso de realizarse, Montevideo, Rivera y la zona de la Hidrovía Laguna Merín – Laguna de los Patos.

A su vez, se torna necesaria la realización de by passes para facilitar el flujo de tránsito y evitar impactos negativos en zonas pobladas, así como mejorar los trazados de rutas que en general son inadecuados desde el punto de vista geométrico. También debe ser considerada una estructura de las rutas acorde a las cargas que soportarán, para evitar así el acelerado deterioro de las carreteras.

Anexo I – Listado de Proyectos Considerados

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
1	EHPP	1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA	CONCLUIDO	10.000.000	11	2	2	0	3
2	EHPP	2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	CONCLUIDO	6.000.000	14	2	2	0	3
3	EHPP	3	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE SALTO, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	EJECUCIÓN	4.000.000	15	2	2	2	1
4	EHPP	4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY	PERFIL	1.000.000	18	2	2	3	2
5	EHPP	5	GASODUCTO PAYSANDÚ - COLONIA	PERFIL	90.000.000	19	1	3	3	1
6	EHPP	6	CONSTRUCCIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MERCEDES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA	PERFIL	90.000.000	19	2	2	3	1
7	EHPP	7	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NEGRO	PERFIL	350.000.000	19	2	1	3	1
8	EHPP	8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE	PRE-EJECUCIÓN	127.300.000	19	3	1	3	0

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
9	EHPP	9	CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS ESCLUSAS DE SALTO GRANDE	PRE-EJECUCIÓN	300.000.000	15	2	1	3	1
10	EHPP	10	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL RÍO URUGUAY	PRE-EJECUCIÓN	40.000.000	18	2	1	1	1
11	EHPP	11	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CANAL ALTERNATIVO CASA BLANCA	PRE-EJECUCIÓN	3.000.000	18	2	1	3	1
12	EHPP	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	PRE-EJECUCIÓN	15.000.000	11	2	2	1	3
13	EHPP	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS	PRE-EJECUCIÓN	100.000.000	19	3	1	2	3
14	EHPP	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL	EJECUCIÓN	25.000.000	11	2	1	1	3
15	EHPP	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA	EJECUCIÓN	120.000.000	11	2	1	1	3
16	EHPP	16	TERMINAL DE GRANOS - BELWOOD - PUERTO NUEVA PALMIRA	PERFIL	65.000.000	11	2	1	3	0
17	EHPP	17	TERMINAL GRANOS Y MINERALES - PRYSUR - PUERTO NUEVA PALMIRA	PERFIL	70.000.000	11	2	1	3	0

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
18	EHPP	18	PUERTO Y PLANTA ACEITERA CEREOL	PERFIL	160.000.000	18	1	3	1	0
19	EHPP	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA	PERFIL	70.000.000	11	2	1	1	3
20	EHPP	20	CONSTRUCCIÓN SILOS - PUERTO FRAY BENTOS	PERFIL	10.000.000	12	2	1	2	1
21	EMCh	1	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS N° 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12	CONCLUIDO	253.500.000	19	3	2	0	3
22	EMCh	2	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE	CONCLUIDO	170.000.000	8	4	3	0	3
23	EMCh	3	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA	CONCLUIDO	85.600.000	19	3	2	0	3
24	EMCh	4	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)	CONCLUIDO	14.000.000	10	2	2	0	3
25	EMCh	5	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI	CONCLUIDO	5.000.000	19	3	2	0	3
26	EMCh	6	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY	CONCLUIDO	S/I	19	4	3	0	3

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
27	EMCh	7	RUTA N° 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ	EJECUCIÓN	39.810.000	19	3	2	1	3
28	EMCh	8	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2	EJECUCIÓN	37.950.000	19	3	2	1	3
29	EMCh	9	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA	EJECUCIÓN	134.900.000	19	3	2	1	2
30	EMCh	11	AMPLIACIÓN DEL PUERTO SAUCE CON NUEVOS LUGARES DE ATRAQUE, Y DE SU RECINTO PORTUARIO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS	EJECUCIÓN	10.000.000	9	2	2	1	1
31	EMCh	12	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL	EJECUCIÓN	349.000.000	19	4	3	1	3
32	EMCh	13	CONSTRUCCIÓN DE PUERTO SECO PRÓXIMO AL PUERTO DE MONTEVIDEO	PERFIL	25.000.000	8	3	3	3	0
33	EMCh	14	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MONTEVIDEO - RÍO BRANCO	PERFIL	200.000.000	19	3	2	3	1
34	EMCh	15	PEQUEÑAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DE CENTURIÓN Y TALAVERA 65 MW SOBRE RÍO JAGUARÃO	PERFIL	60.000.000	4	4	2	3	0
35	EMCh	16	CONEXIÓN FERROVIARIA LA CHARQUEADA AL RAMAL RÍO BRANCO	PERFIL	40.000.000	19	3	2	3	1

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
36	EMCh	17	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE – MELO	PERFIL	100.000.000	19	4	3	2	3
37	EMCh	18	GASODUCTO URUPABOL (TRAMO II) (*)	PERFIL	2.300.000.000	19	4	3	3	0
38	EMCh	19	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	PRE-EJECUCIÓN	93.500.000	5	3	3	1	3
39	EMCh	20	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO – CHUY	PRE-EJECUCIÓN	15.000.000	6	3	2	2	0
40	EMCh	21	NUEVAS CONEXIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY	PRE-EJECUCIÓN	500.000	19	3	3	3	0
41	EMCh	22	MEJORA PASO DE FRONTERA DE PAYSANDÚ	PRE-EJECUCIÓN	12.000.000	14	3	2	2	0
42	EMCh	23	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY	PRE-EJECUCIÓN	500.000.000	8	4	3	1	3
43	EMCh	24	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW	PRE-EJECUCIÓN	531.000.000	8	4	3	1	3
44	EMCh	25	PUERTO SECO DE RIVERA	PRE-EJECUCIÓN	2.000.000	3	2	3	2	1

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
45	EMCh	26	PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS ROCHA	PRE-EJECUCIÓN	1.000.000.000	16	2	3	2	3
46	EMCh	27	MODERNIZACIÓN DE LA CENTRAL ELÉCTRICA DE SALTO GRANDE	PRE-EJECUCIÓN	S/I	15	4	2	0	0
47	EMCh	28	TERMINAL PORTUARIA EN LA CHARQUEADA Y DRAGADO DEL RÍO CEBOLLATI	PRE-EJECUCIÓN	7.000.000	17	2	2	2	2
48	EMCh	29	TERMINAL PORTUARIA Y DRAGADO EN EL RÍO TACUARI	PRE-EJECUCIÓN	7.000.000	17	2	2	2	2
49	EMCh	30	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO	PERFIL	66.000.000	8	2	1	1	3
50	EMCh	31	AMPLIACIÓN TERMINAL DE CONTENEDORES - TCP	PERFIL	260.000.000	8	2	1	3	1
51	EMCh	32	DRAGADO CANAL ACCESO Y DARSENA II A 14 MTS - PUERTO MONTEVIDEO	PERFIL	60.000.000	8	2	1	2	3
52	EMCh	33	TERMINAL CONTENEDORES EN DIQUE DE CINTURA	PERFIL	160.000.000	8	2	2	3	0
53	EMCh	34	PUERTO ULTRAMAR PUNTA SAYAGO	PERFIL	400.000.000	8	2	1	3	1

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	Punto de Frontera	Tipo	Impacto Potencial sobre OT	Eje Temporal	Prioridad logística
54	EMCh	35	ACCESOS PUERTO PUNTA SAYAGO	PERFIL	77.000.000	8	2	3	3	2
55	EMCh	36	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO	EJECUCIÓN	80.000.000	8	2	1	1	3
56	EMCh	37	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO	PERFIL	42.500.000	8	2	1	2	3
57	EMCh	38	PUERTO PESQUERO CAPURRO	PERFIL	65.000.000	8	2	2	3	1
58	EMCh	39	POLO LOGÍSTICO PUNTA SAYAGO	PERFIL	82.000.000	8	2	3	2	1
59	EMCh	40	UTILIZACIÓN PLAYA MANIOBRAS AFE - PUERTO MONTEVIDEO	PERFIL	11.000.000	8	2	3	2	1
60	EMCh	41	REUBICACIÓN BASE NAVAL - PUNTA LOBOS	PERFIL	115.000.000	8	2	2	3	1
61	EMCh	42	TERCERA PLANTA DE CELULOSA	PERFIL	2.000.000.000	s/d	1	3	2	1

Anexo II – Referencias

ID	Tipo de obra
1	Desarrollo económico sectorial (esto incluye a los sectores agropecuario, forestal, minero, industrial y turístico).
2	Obras relacionadas a la logística portuaria (puertos y sus vías de acceso terrestres, dragado, navegación).
3	Obras de interconexión vial (puentes, pasos de frontera).
4	Obras relacionadas al sector energético (gasoducto y planta regasificadora, centrales de generación, interconexión eléctrica).
5	Gestión de recursos hídricos comunes (monitoreo de calidad de agua, tratamiento de efluentes, embalses y gestión de cuenca).
6	Áreas protegidas y conservación de la biodiversidad.

ID	Eje Temporal
----	--------------

1 Corto

2 Mediano

3 Largo

ID	Impacto Potencial sobre OT
----	----------------------------

1 Bajo

2 Medio

3 Alto

ID	Prioridad de la importancia logística
----	---------------------------------------

1 Baja

2 Media

3 Alta

Anexo III – Proyectos participantes por Escenario

A continuación se listan los proyectos y se indica en cuales escenarios han sido considerados o si no han sido considerados. Se debe tener en cuenta que aquellos proyectos concluidos han sido incluidos en todos los escenarios.

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
1	EHPP	1	MEJORA DE ACCESOS E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DEL PUERTO DE NUEVA PALMIRA	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
2	EHPP	2	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE PAYSANDÚ, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
3	EHPP	3	REACTIVACIÓN DEL PUERTO DE SALTO, ACCESOS Y ÁREA DE ALMACENAJE	No	No	3
4	EHPP	4	MEJORA EN LOS ACCESOS FLUVIALES A PUERTOS URUGUAYOS EN EL RÍO URUGUAY	1	2	3
5	EHPP	5	GASODUCTO PAYSANDÚ - COLONIA	No	No	No
6	EHPP	6	CONSTRUCCIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MERCEDES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA	No	No	No

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
7	EHPP	7	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO NEGRO	No	No	3
8	EHPP	8	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL TRAMO FERROVIARIO PIEDRA SOLA - SALTO GRANDE	1	2	3
9	EHPP	9	CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LAS ESCLUSAS DE SALTO GRANDE	No	No	No
10	EHPP	10	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL RÍO URUGUAY	No	No	3
11	EHPP	11	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CANAL ALTERNATIVO CASA BLANCA	No	No	3
12	EHPP	12	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	1	2	3
13	EHPP	13	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO ALGORTA - FRAY BENTOS	1	2	3
14	EHPP	14	PLATAFORMAS DE TRASBORDO - PUNTAS DEL ARENAL	1	2	3
15	EHPP	15	AMPLIACIÓN TERMINAL CORPORACIÓN NAVÍOS - PUERTO NUEVA PALMIRA	1	2	3

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
16	EHPP	16	TERMINAL DE GRANOS - BELWOOD - PUERTO NUEVA PALMIRA	No	No	No
17	EHPP	17	TERMINAL GRANOS Y MINERALES - PRYSUR - PUERTO NUEVA PALMIRA	No	No	No
18	EHPP	18	PUERTO Y PLANTA ACEITERA CEREOL	No	No	No
19	EHPP	19	DRAGADO CANAL MARTÍN GARCÍA	1	2	3
20	EHPP	20	CONSTRUCCIÓN SILOS - PUERTO FRAY BENTOS	No	No	3
21	EMCh	1	ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS N° 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
22	EMCh	2	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO DE PUNTAS DEL TIGRE	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
23	EMCh	3	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
24	EMCh	4	EXPANSIÓN DEL PUERTO DE COLONIA (MUELLES, DRAGADO E INCORPORACIÓN DE ÁREAS)	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
25	EMCh	5	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
26	EMCh	6	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY	CONCLUIDO	CONCLUIDO	CONCLUIDO
27	EMCh	7	RUTA N° 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ	1	2	3
28	EMCh	8	REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2	1	2	3
29	EMCh	9	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA	1	2	3
30	EMCh	11	AMPLIACIÓN DEL PUERTO SAUCE CON NUEVOS LUGARES DE ATRAQUE, Y DE SU RECINTO PORTUARIO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS	No	No	3
31	EMCh	12	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA ENTRE URUGUAY Y BRASIL	1	2	3
32	EMCh	13	CONSTRUCCIÓN DE PUERTO SECO PRÓXIMO AL PUERTO DE MONTEVIDEO	No	No	No
33	EMCh	14	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MONTEVIDEO - RÍO BRANCO	No	No	No

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
34	EMCh	15	PEQUEÑAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DE CENTURIÓN Y TALAVERA 65 MW SOBRE RÍO JAGUARÃO	No	No	No
35	EMCh	16	CONEXIÓN FERROVIARIA LA CHARQUEADA AL RAMAL RÍO BRANCO	No	No	No
36	EMCh	17	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA SALTO GRANDE – MELO	1	2	3
37	EMCh	18	GASODUCTO URUPABOL (TRAMO II) (*)	No	No	No
38	EMCh	19	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	1	2	3
39	EMCh	20	PASO DE FRONTERA EN EL CORREDOR MONTEVIDEO – CHUY	1	2	3
40	EMCh	21	NUEVAS CONEXIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY	No	No	3
41	EMCh	22	MEJORA PASO DE FRONTERA DE PAYSANDÚ	No	No	3
42	EMCh	23	INSTALACIÓN DE PLANTA DE REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL LICUADO (GNL) EN URUGUAY	1	2	3

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
43	EMCh	24	CENTRAL TÉRMICA DE CICLO COMBINADO PUNTA DEL TIGRE II 500 MW	1	2	3
44	EMCh	25	PUERTO SECO DE RIVERA	No	No	3
45	EMCh	26	PUERTO DE AGUAS PROFUNDAS ROCHA	No	2	No
46	EMCh	27	MODERNIZACIÓN DE LA CENTRAL ELÉCTRICA DE SALTO GRANDE	No	No	No
47	EMCh	28	TERMINAL PORTUARIA EN LA CHARQUEADA Y DRAGADO DEL RÍO CEBOLLATI	1	No	3
48	EMCh	29	TERMINAL PORTUARIA Y DRAGADO EN EL RÍO TACUARI	1	No	3
49	EMCh	30	TERMINAL MULTIPROPÓSITO - MUELLES C Y D - PUERTO MONTEVIDEO	1	2	3
50	EMCh	31	AMPLIACIÓN TERMINAL DE CONTENEDORES - TCP	No	No	No
51	EMCh	32	DRAGADO CANAL ACCESO Y DARSENA II A 14 MTS - PUERTO MONTEVIDEO	1	No	3

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
52	EMCh	33	TERMINAL CONTENEDORES EN DIQUE DE CINTURA	No	No	No
53	EMCh	34	PUERTO ULTRAMAR PUNTA SAYAGO	No	No	No
54	EMCh	35	ACCESOS PUERTO PUNTA SAYAGO	No	No	No
55	EMCh	36	TERMINAL DE GRANOS Y CHIPS - PUERTO DE MONTEVIDEO	1	2	3
56	EMCh	37	TERMINAL DE DESCARGA DE GRANELES - PUERTO DE MONTEVIDEO	1	2	3
57	EMCh	38	PUERTO PESQUERO CAPURRO	No	No	No
58	EMCh	39	POLO LOGÍSTICO PUNTA SAYAGO	No	No	No
59	EMCh	40	UTILIZACIÓN PLAYA MANIOBRAS AFE - PUERTO MONTEVIDEO	No	No	No
60	EMCh	41	REUBICACIÓN BASE NAVAL - PUNTA LOBOS	No	No	No

Nro.	EJE	ID	NOMBRE DEL PROYECTO ESTRUCTURADO	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
61	EMCh	42	TERCERA PLANTA DE CELULOSA	1	2	3

INFORME FINAL

Octubre 2014

*El informe fue elaborado por Julián González Guyer con la colaboración de Gustavo Méndez Barbato

En este capítulo se presenta la dimensión militar de los condicionamientos externos al Ordenamiento Territorial (O.T.) del área de la frontera uruguaya. Las políticas de defensa y militares involucran típicamente intereses muy sensibles para los estados y requieren por lo tanto de atención prioritaria. Sin embargo, del análisis realizado se concluye que las restricciones y oportunidades para el O.T. de las áreas de frontera del Uruguay que resultan de las políticas de defensa de los países vecinos, pueden ser caracterizadas en general como de bajo nivel de impacto y niveles de previsibilidad relativamente altos. El O.T. en el área de la plataforma oceánica uruguaya es la que parece merecer mayor atención por las derivaciones potenciales de los impactos medioambientales del establecimiento de emprendimientos petroleros *off-shore*.

El análisis de los posibles impactos¹ de las dimensiones militares de las políticas e iniciativas de Argentina y Brasil sobre las políticas de O.T en las áreas fronterizas del territorio uruguayo debe tomar en cuenta que esta área de políticas siempre involucra intereses nacionales particularmente sensibles y por tanto con consecuencias políticas potencialmente graves.

Como se detallará en el informe, en la investigación realizada sobre las políticas de defensa de Argentina y Brasil referidas a sus fronteras no se detectaron asuntos que impacten de manera significativa sobre el O.T. de las áreas fronterizas uruguayas. El sector en el que parece ser necesario prestar atención prioritaria es la plataforma continental marítima. En efecto, en dicha área podrían generarse conflictos con la República Argentina como resultado de que los trabajos de prospección de

¹ En realidad, este trabajo al referirse a impactos alude a las oportunidades y restricciones resultantes de las políticas militares y de defensa de los países vecinos.

hidrocarburos que desarrolla ANCAP se encuentran dentro del área común de pesca uruguayo-argentina. En la eventualidad de que se instalen plataformas de explotación *off shore* de hidrocarburos crecerá el riesgo de alterar el medioambiente marino provocando impactos negativos sobre los recursos vivos de esa zona. Parece obvio que las autoridades argentinas seguirán con atención estos emprendimientos.

La adjudicación a un consorcio internacional integrado por YPF/Argentina de un bloque ubicado justamente en el límite sur del área licitada (Ronda Uruguay II) podría neutralizar parcialmente estos peligros potenciales.

Por lo demás, el análisis de las áreas fronterizas con los dos países vecinos requiere de tratamientos diferenciados. Así lo determinan las diferentes características y la historia de aplicación de los tratados vigentes en cada caso. También en razón de que los *diseños institucionales* y las competencias de las instituciones de defensa/militares de Argentina y Brasil son distintos.

En el caso de los límites de la frontera con Brasil y sin desconocer que existen dos áreas cuyos límites han sido contestados por Uruguay, los Tratados de límites están vigentes desde hace ya un siglo y no se registran antecedentes de contenciosos graves en su aplicación.

En cambio, las dificultades del relacionamiento uruguayo-argentino vinculadas con cuestiones limítrofes, más allá de las actuales dificultades y rispideces vinculadas a la planta de UPM en Fray Bentos, responden a motivaciones más profundas.

En efecto, la problemática fronteriza con Argentina expresa un problema histórico-estructural básico, conocido como la *lucha de puertos* entre Buenos Aires y Montevideo, la expresión particular más aguda de un viejo contencioso –federalismo vs. centralismo porteño- que ha teñido toda la historia de la región platense. Más allá de que la independencia en 1825 desligó formalmente al Uruguay de dicho conflicto histórico, en los hechos la contienda por el control de las aguas, los puertos y las riberas del Río de la Plata y el Río Uruguay permanece y no fue resuelta por la firma de los Tratados de límites uruguayo-argentinos. Más bien, en las características de dichos Tratados se expresa la permanencia del conflicto.

Es sintomático que los dos Tratados– el del Río de la Plata y su Frente Marítimo y el del Río Uruguay- hayan sido firmados recién en la década de los años 1970'. Durante los 150 años que transcurrieron hasta la firma de los Tratados, la relación argentino-uruguaya, estuvo signada por la negativa argentina a reconocer los derechos de Uruguay sobre el Río de la Plata y el Río Uruguay y ello provocó varios episodios críticos en la

relación bilateral. Así, pese a la importancia de ambos Tratados y a la significación del reconocimiento argentino de que Uruguay posee ciertos derechos sobre el uso y la explotación de recursos en ambas áreas, los textos consagran la existencia de intereses y derechos compartidos por lo que un significativo conjunto de cuestiones quedaron libradas a la decisión de sendas Comisiones bilaterales.

Esta solución, expresa la asimetría de recursos de poder entre Uruguay y Argentina, ya que como contrapartida a la *renuncia* argentina al control exclusivo sobre ambos ríos, los dos textos consagran su derecho a negociar, caso a caso, un variado número de asuntos y así consagran la posibilidad para Argentina de hacer jugar sus recursos de poder cuando lo estime necesario. Entonces, desde la entrada en vigencia de los dos Tratados bilaterales quedó instalada una permanente dinámica de negociación en las respectivas Comisiones bilaterales que constituye permanente fuente de potenciales discordias, cuya rispedez depende, no sólo de los intereses en juego en cada asunto, sino también de la voluntad política, los énfasis y las orientaciones de los gobiernos.

En cuanto a los arreglos institucionales referidos a los organismos armados que poseen competencias sobre las áreas fronterizas en Argentina y Brasil, debe señalarse que en Brasil, al igual que en Uruguay, son sus fuerzas militares que poseen las competencias de control y patrullaje policiales: en tierra el Ejército, en el mar y espejos de aguas limítrofes la Armada y la Fuerza Aérea en el espacio aéreo.

En cambio, en Argentina, con la excepción del espacio aéreo, las fuerzas asignadas al control de las fronteras, más allá de tener rasgos de cuerpos militarizados, poseen carácter policial y dependen del Ministerio de Seguridad: Gendarmería Nacional en tierra y Prefectura Naval en el mar y en el Río Uruguay.

Así, la relación en el caso uruguayo-brasileño posee la característica de ser entre pares, lo que facilita su fluidez. En cambio, la relación limítrofe argentino-uruguayo no posee dicho rasgo, aunque ello quede atenuado por el carácter de *frontera húmeda*. Así, del lado uruguayo la Prefectura Naval aunque pertenece a la Armada, es un cuerpo de carácter policial. Por su parte, si bien la Prefectura Naval Argentina es una dependencia del Ministerio del Interior, posee una larguísima historia de pertenencia a la Armada. Los vínculos y el trabajo de cooperación entre ambos cuerpos armados de todas formas son tradicionales y sólidos.

Algunas precisiones conceptuales previas

En primer lugar, se asume que las políticas y decisiones de los países vecinos constituyen *condicionalidades* y como tales se integran al marco de variables en función del cual las autoridades del gobierno uruguayo adoptan sus decisiones sobre el O.T. en las áreas de frontera. Dichas condicionantes externas pueden, en ciertos casos, representar restricciones muy poderosas para los márgenes de libertad decisional de las autoridades nacionales. Unos márgenes ya acotados por la realidad geopolítica del Uruguay. Sin embargo, parece relevante enfatizar que más allá de lo señalado, el agente decisor –en este caso el gobierno uruguayo– posee, al menos teóricamente, la posibilidad de superar las restricciones impuestas por el marco condicionante externo.

En segundo lugar, se utilizarán los conceptos *defensa nacional* y *militar* como sinónimos. Sin embargo, conviene precisar que existen diferencias conceptuales al respecto entre los tres países considerados.

En efecto, la definición de defensa nacional² en Uruguay (Ley Marco de Defensa Nacional N°18.650/2010³) puede considerarse equivalente a lo que en Brasil (Política Nacional de Defensa y Estrategia Nacional de Defensa 2012, p.14⁴) se entiende como *seguridad*⁵. Entanto, el concepto que en Uruguay se define como *política militar de defensa*⁶ es casi equivalente al concepto de política militar de Brasil⁷. Por su parte, en la Argentina (Ley de Defensa Nacional N°23.544/1988⁸, Decreto Reglamentario N°727/2006 y Ley de Seguridad Interior N°24.059/1992⁹) defensa nacional y políticas militares¹⁰ son prácticamente sinónimos ya que las fuerzas armadas argentinas tienen

² 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; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población (Art.1).

³ <http://www.mdn.gub.uy/?q=ley-18650>

⁴ ver http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

⁵ Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais

⁶ La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa(Art.5).

⁷ Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas

⁸ Ver: <http://www.mdn.gub.uy/?q=ley-18650>

⁹ Ver http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/ley-24059.html

¹⁰La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo

prohibida explícitamente toda participación en actividades policiales y/o de seguridad interna/ciudadana. Así, la Prefectura Naval y la Policía Aeroportuaria argentinas responden al Ministerio de Seguridad. En cambio, en Brasil y Uruguay fundado en el criterio de eficacia, continúa vigente el concepto de la *unidad de doctrina en el mar* bajo competencia de las Armadas. En el espacio aéreo, en cambio, en los tres países y en base a similar *unidad de doctrina en el espacio aéreo*, todas las competencias están integralmente en manos de las Fuerzas Aéreas¹¹.

En tercer lugar, conviene recordar que una de las características de las fuerzas armadas es que anticipan y planifican cuidadosamente sus actividades lo que le confiere cierta previsibilidad a sus decisiones. Esto es, aunque una decisión de política exterior que involucre el recurso a la utilización de las instituciones militares puede ser sorpresiva en algún caso, es altamente improbable que las fuerzas armadas sean movilizadas sin una cuidadosa planificación previa de sus acciones.

Finalmente y para reforzar el rasgo anterior, las fuerzas armadas desarrollan una activa política de relaciones internacionales. En particular, las relaciones de las fuerzas armadas uruguayas con sus contrapartes argentinas y brasileñas no sólo son intensas, de excelente nivel y confianza mutua, sino que constituyen una tradición cultivada a lo largo de muchas décadas. Así, permanentemente se cumplen actividades de intercambio de alumnos en escuelas de formación y de información, operaciones combinadas virtuales y/o en el terreno, etc. Quiere decir que los canales de comunicación e intercambio son muy numerosos y variados, lo cual explica la existencia de niveles de conocimiento mutuo muy alto. Seguramente no existe ningún otro ámbito del relacionamiento entre instituciones públicas de los tres países que sea más intenso y multifacético que el de sus instituciones militares. No debe olvidarse además que estas relaciones no se limitan a los canales oficiales sino que también generan vínculos de amistad, principalmente entre los oficiales militares de los tres países.

Breve nota metodológica

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se centró en el relevamiento y análisis de la normativa legal y los documentos de políticas del gobierno de Brasil sobre “fajas de frontera”. Complementariamente se realizaron entrevistas con dos Oficiales

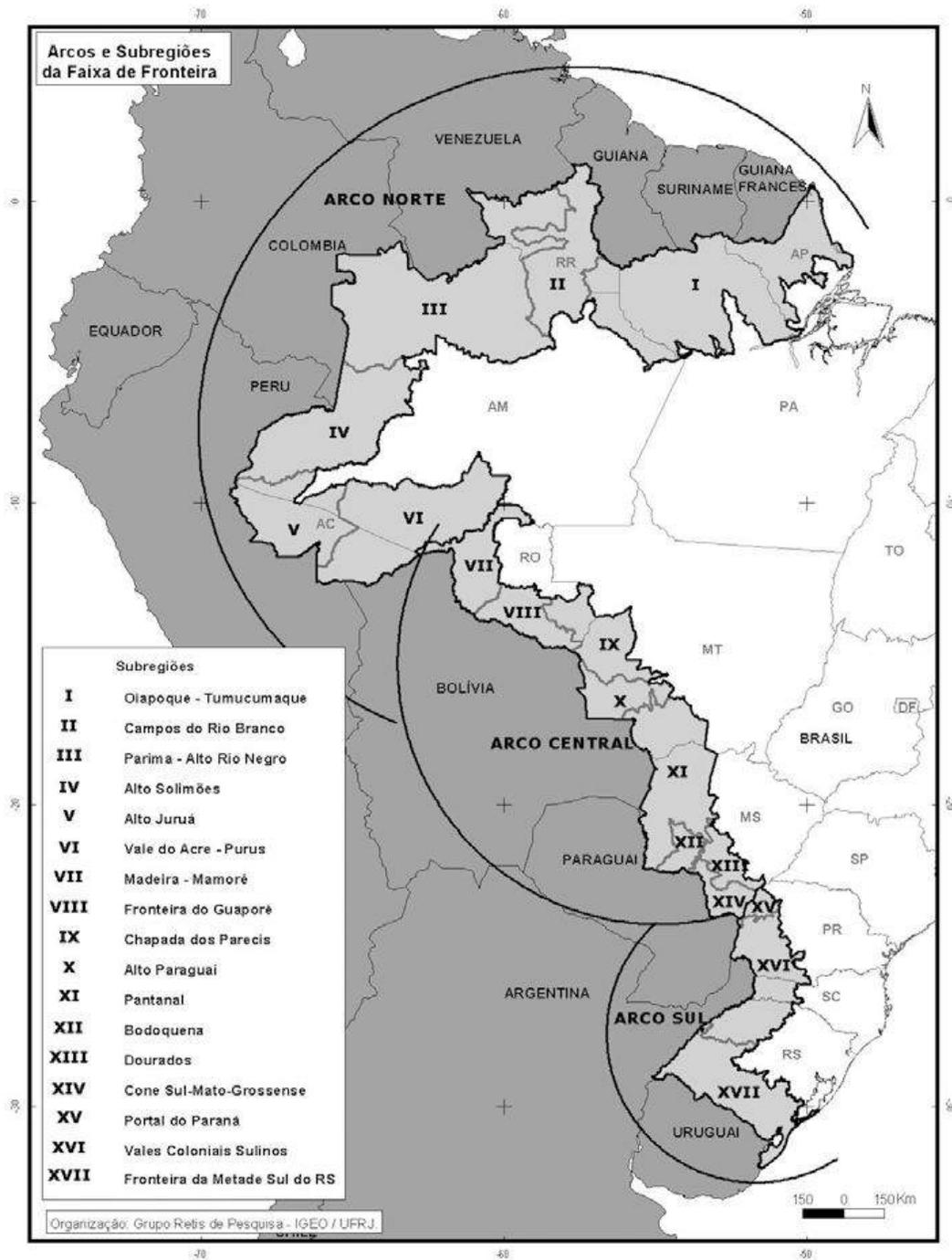
permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

¹¹ Hay que precisar que la Policía Aeroportuaria en Argentina ha sido autonomizada y puesta bajo dependencia del Ministerio de Seguridad.

superiores, uno de la Armada Nacional y otro del Ejército uruguayo, así como con un alto asesor del Ministro de Defensa de Brasil.

Se realizó el ejercicio de “cruzar” la normativa y las políticas de defensa nacional con los lineamientos y directivas de integración y desarrollo para lo que en Brasil se denomina faja de frontera (faixa de fronteira), particularmente sus especificaciones respecto al “Arco Sur” de la misma (ver MAPA I).

MAPA I



FUENTE: Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

También se relevaron artículos académicos referidos al O.T. de las fajas de fronteras (en particular del “Arco Sur”) y prensa en base al Informe Uruguay del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas¹².

Respecto a la problemática de las áreas de frontera con Argentina, el interés se concentró en el área del Río de la Plata y la plataforma continental marítima, analizándose las características de los Tratados bilaterales que rigen estas áreas.

El escaso desarrollo del concepto de O.T. referido a ellas hace necesario sugerir la necesidad de desarrollar dicho concepto para adaptarlo y especificarlo para el caso.

Políticas de Defensa y la Política de Fronteras de Brasil

Faixa da Fronteira; historia del concepto

El contexto en el cual se implementa la política de defensa brasileña en sus fronteras muestra una interesante dualidad normativa. En efecto, en el marco normativo-legal brasileño conviven y se combinan dos enfoques:

- El enfoque tradicional “soberanista”/geopolítico (segurança, controle e proteção); la frontera como espacio que divide y cuyos instrumentos tradicionales han sido la dupla “negociación diplomática-instrumento militar”.
- El enfoque más actual de carácter “integracionista” y desarrollista que concibe la frontera como un espacio que une¹³. En este enfoque, la independencia, la soberanía y la defensa están presentes como objetivos, pero el desarrollo y el bienestar de las poblaciones a ambos lados de la frontera (desarrollo y bienestar como garantía de paz) son los instrumentos que se consideran más eficaces para alcanzarlos. Ello es coherente con el concepto brasileño más actual que define la defensa como un instrumento del desarrollo y al mismo tiempo su escudo protector¹⁴.

Debe agregarse que la auto-percepción oficial brasileña respecto a su política de fronteras establece que Brasil privilegió tradicionalmente la vía pacífica -acción diplomática y negociación- deja en segundo plano las aristas más agresivas y belicosas que dicha política tuvo durante la historia, tanto del Imperio como posteriormente

¹² Ver <http://www.obsudamericanodefensa.blogspot.com/> (Acceso 13 de octubre 2014)

¹³ “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira”, Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Ministerio de Integración, 2010 (<http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>)

¹⁴ Estrategia Nacional de Defesa, Ministerio de Defensa, Brasil (Decreto 6.703 diciembre 2008), http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

durante la República¹⁵. Esta visión considera que Brasil no tiene conflictos fronterizos con ninguno de sus vecinos y define la política brasileña de límites como una historia de éxitos de su diplomacia ¹⁶.

De hecho esta dualidad resulta de la evolución histórica sufrida por el propio concepto de frontera, no sólo en Brasil y la región sino en el mundo, con la consiguiente modificación en las competencias de las diversas instituciones estatales sobre su área adyacente. El propio documento del Ministerio de Integración de Brasil se ocupa de reseñar que

“Al observar la evolución normativa de la Faja de Frontera brasileña, que varió a lo largo de su historia, de 66kms (10 leguas, 100 kms. y 150 kms., se verifica que siempre hubo una estructura de gobierno actuante sobre el área con un enfoque de presencia militar” (*voltada para a presença militar*) y además que “el acompañamiento de la ocupación de la faja de frontera se produjo a través de un organismo específico: durante el gobierno imperial por medio de la Directoría General de Tierras Públicas, luego del Imperio por el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CSSN), el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y actualmente por el Consejo de Defensa Nacional (CDN)”¹⁷.

En el mismo documento del Ministerio de Integración se recuerda (p.17) que los constituyentes de 1988 mantuvieron la práctica constitucional, iniciada en 1934, de dotar al Estado de una estructura de gobierno dedicada a la seguridad y la defensa, por medio de la preservación de su soberanía y del orden constitucional.

Faixa da Fronteira. Definições Actuais

La Constitución de 1988 estableció los 150 kms. de la “faja de frontera” definiéndola como área de seguridad y soberanía territorial.

¹⁵ Un análisis de las formas de influencia de Brasil en la región puede encontrarse en el trabajo de Luiz A Moniz Bandeira, *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata*.

¹⁶ Synesio Sampaio Goes Filho, *As Fronteiras do Brasil*, Fundacao Alexandre de Gusmao, Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil, 2013

¹⁷ Traducción del portugués del autor. Ver Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009, p.16 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

Aun está vigente la ley N° 6.634/1979¹⁸ que define la “faja de frontera” como área de seguridad nacional¹⁹ y que fue reglamentada en el Decreto 85.064 de 1980. La mencionada ley establece una serie de actividades que requieren autorización previa del Consejo de Seguridad Nacional.

Sin embargo, dicha ley fue parcialmente derogada en 1999 por la Enmienda N° 23 a la Constitución de 1988. Así, actualmente es el Consejo de Defensa Nacional (una vez desaparecido el Consejo de Seguridad Nacional) el organismo que tiene entre sus competencias “proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas “*indispensáveis para la segurança del territorio nacional e opinar sobre su uso efectivo, en particular la faixa de fronteira*” (art. 91/III)²⁰.

Además, la Ley N° 8.183/91 de organización y funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CDN), modificada por la Medida Provisoria N° 2.216-37 del 31 de agosto de 2001 (aun vigente), estableció la sustitución de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR). De esta forma es el GSI/PR, cuyo Jefe ejerce la función de secretaría ejecutiva del CDN²¹.

Conviene citar *in extenso* cuáles son las restricciones de uso que rigen, en la franja de frontera, según la citada Ley 6.634:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

¹⁸ El documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira” de 2010 lo asegura explícitamente y sin señalar las discordancias con la Constitución. Principalmente que el Consejo de Seguridad Nacional ya no existe y que el Consejo de Defensa Nacional “propone” y “opina” sobre fajas de frontera.

¹⁹ Esta ley fue reglamentada por el Decreto N° 85.064/80

²⁰ Título IV, Capítulo II, Sección V, Subsección II: Do Conselho de Defesa Nacional (ver http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_06.08.2013/art_91_.shtm. Acceso 13 de octubre 2014)

²¹ Art. 16 de la ley N° 10.683 de 2003 (Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm, acceso 16/10/2014)

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

Asimismo, fija las limitaciones al derecho de propiedad y establece la obligación de que 2/3 de la mano de obra contratada en la faja de frontera sea brasileña.

Debe concluirse que el concepto soberanista y fuertemente securitario de faja de frontera ha perdido vigencia y que las competencias del Consejo de Defensa Nacional sobre esta área son de asesoramiento al Presidente de la República cuando éste lo solicita.

También debe señalarse que existe cierto grado de indefinición acerca del concepto de faja de frontera lo que otorga cierto margen de libertad a las autoridades. Mientras las condiciones políticas generales en Brasil no cambien radicalmente, la gestión de la faja de frontera continuará regida por la idea de *área de integración* en la cual las condiciones de desarrollo y bienestar de la población serán los principales instrumentos de salvaguardia de la soberanía brasileña.

De todas formas, es necesario establecer que, si bien el asesor del Ministro de Defensa de Brasil entrevistado para este trabajo, restó trascendencia al rol actual del CDN, incluyendo las cuestiones referidas a la faja de frontera, no es menos cierto que formalmente el órgano mantiene sus competencias de asesoramiento al Presidente de la República sobre un conjunto significativo de asuntos.

Frontera con Uruguay: especificidades

El área de frontera con Uruguay conforma la denominada Región XVII del Arco Sur (ver MAPA II). El Arco Sur es el más pequeño, pero el más poblado y con mayor densidad de interacción fronteriza de los tres en los que se divide la faja de frontera brasileña.

La Región XVII, región conocida en Brasil, como la *Campanha Gaúcha*, posee seis ciudades gemelas, el mismo número que la Región XVI (Argentina) aunque esta última incluye también a Foz de Iguazú, Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este (Paraguay), las ciudades gemelas más pobladas, de mayor significación económica y con mayores riesgos de seguridad del Arco Sur (ver MAPAS II y III).

En la tipología de Interacciones Fronterizas que establece el documento de “Bases para una Propuesta...” las ciudades gemelas responden al modelo denominado de

Sinapsis²² mientras que el tipo de interacción fronteriza en Aceguá, Yaguarón, Chuy y la Barra del Chuy se define como **Capilar**²³.

MAPA II



FUENTE: Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministerio da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009, p.26 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

²² Zonas con alto “grau de troca entre as populações fronteiriças apoiado pelos Estados contíguos”

²³ “As interações do tipo capilar podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode ocorrer por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteiriça”.

MAPA III



Fuente: Faixa de Fronteira, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministério da Integração Nacional do Brasil, febrero de 2009, p.29 (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

Un aspecto que no puede ser soslayado es la existencia de dos áreas contestadas por Uruguay en la demarcación de los límites con Brasil: el Rincón de Artigas y la isla Brasileira.

En los dos casos Uruguay ha reclamado formalmente ante Brasil pero Itamaraty no ha reconocido el reclamo y ambas cuestiones están fuera de la agenda oficial de relaciones entre los dos países. No se ha tenido ningún indicio de que el Rincón de Artigas o la Isla Brasileira pudieran ser en un futuro ser caracterizados como *Zonas*

*Tampón*²⁴ que es, dentro de la tipología de Interacciones de Fronterizas, la que otorga mayor grado de injerencia a los militares. Dicha categoría está concebida principalmente para las reservas indígenas o áreas de valor estratégico.

Del análisis de los documentos brasileños más importantes referidos a la faja de frontera y particularmente desde el punto de vista de la defensa nacional -Bases de la Política de Faixa de Fronteira, 2010 y Estrategia Nacional de Defensa, 2008- la faja de frontera con Uruguay es la que genera menos preocupaciones. Cuando se cita a la frontera con Uruguay es sistemáticamente para señalarla como un ejemplo a seguir.

En dicho marco general, la Comisión Mixta de la Laguna Merín, primer mecanismo de integración firmado por Brasil con un país fronterizo (1963), y la recientemente creada en la Cuenca del Río Yaguarón son ejemplos citados sistemáticamente en los documentos oficiales de Brasil como ejemplos a replicar. Uruguay también es citado, por otra parte, como el primer país con el que Brasil inició el establecimiento de sus límites de manera negociada. Una negociación que comenzó con un primer Tratado en 1851 y culminó en 1909, ya al final del largo período del Barón de Río Branco en la Cancillería. En ese sentido, Uruguay abre y cierra el ciclo de negociaciones de límites de Brasil, pese a que aún tenga algunas disputas menores con varios países. Además, es el país fronterizo que tiene más Comités de Frontera (6) y también fue con Uruguay que en 2003 Brasil inauguró la llamada “Nueva Agenda” con la creación de los Grupos de Trabajo y la firma de un conjunto de acuerdos que son definidos como los más avanzados en términos de integración fronteriza, pues incorporan acuerdos de atención médica además de los referidos a derechos de los pobladores (trabajo, vecinamiento y educación) dentro del área de los 20 kms. Los documentos brasileños también ponen de relieve la importancia del Grupo de Alto Nivel creado a nivel de las Cancillerías de ambos países²⁵.

En dicho marco y con unas intensas y estrechas relaciones con las FFAA uruguayas, en los documentos brasileños de defensa (Estrategia de Defensa Nacional), el Arco Sur de su frontera recibe escaso tratamiento. Todo el interés se vuelca a establecer los lineamientos referidos a la frontera amazónica y al Océano Atlántico, al que los estrategas navales brasileños gustan llamar la “Amazonia azul”. Conviene agregar que en sus documentos de defensa el Atlántico Sur ha sido explícitamente

²⁴ Aplica-se às zonas estratégicas em que o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.

²⁵ Programa de Promoción del Desarrollo en la Faja de Frontera, Ministerio de Integración, Brasil (p.22)

definido como de “interés estratégico” de Brasil, señalando además que el Brasil *naturalmente* ejerce influencia sobre un área que desde la costa de Sudamérica llega hasta la costa africana²⁶.

Las Áreas marítimas y límites lacustres y fluviales con Brasil

Como ya se adelantó, se prestará atención particular a las cuestiones del mar donde, además de algunos “vacíos conceptuales”, hay que tomar en cuenta que existen áreas con estatus jurídicos diferentes que requieren de definiciones y estrategias específicas en el Río de la Plata y el Océano Atlántico. Conviene comenzar por clarificar esta cuestión.

En primer lugar, hay que precisar las diferentes realidades existentes, en este aspecto, en relación con nuestros vecinos; Brasil y Argentina (ver Mapas N°1 y N°2).

Con Brasil la situación se resolvió en 1909 con la promulgación del Tratado de límites. El límite marítimo con Brasil es una línea imaginaria en el Océano Atlántico trazada a partir del Chuy que se extiende hasta las 200 millas náuticas que determinan el actual “límite de la zona económica exclusiva”. En un futuro no muy lejano ese límite se ampliará hasta las 350 millas náuticas, de acuerdo al estudio presentado por Uruguay según el Art. 76 de la Convención del Mar (NNUU)²⁷.

Vale la pena agregar que el Tratado de Límites con Brasil también resolvió las cuestiones referidas a las “aguas interiores”; Laguna Merín y Río Yaguarón. En ambos casos, la jurisdicción se estableció según el criterio del *talweg* y también se consagró el derecho exclusivo de navegación para las embarcaciones mercantes y de guerra²⁸ de los dos países. Además ambos tipo de embarcaciones del Uruguay también pueden navegar libremente por aguas brasileñas desde la Laguna Merín, por el Canal de San Gonzalo y la Laguna de los Patos hasta el Océano Atlántico. A esto hay que agregarle la Convención de 1913 que modificó los límites del Arroyo San Miguel. Este fija la frontera entre Brasil y Uruguay desde el Paso Geral del Arroyo San Miguel hasta su desembocadura en la Laguna Merín por la línea media de distancia entre los márgenes del arroyo. Los dos países ejercen en común la jurisdicción de las aguas en esa

²⁶ El VIII Encuentro Nacional de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED), celebrado en Brasilia, setiembre de 2014, con relevante financiamiento del Ministerio de Defensa para su organización, tuvo como tema central “la Seguridad y la Defensa en el Atlántico Sur” (el VII Encuentro, 2013, realizado en Manaus, se dedicó a la “Defensa de la Amazonia”)

²⁷ Al momento de elaborar este informe, aunque el *proceso técnico* de la solicitud uruguaya está terminado finalizado positivamente para los intereses del país, aun resta que la decisión sea formalmente aprobada.

²⁸ Con la limitación de su número, armamento y dotación.

sección. Por otra parte desde 1963 funciona la Comisión Mixta de la Laguna Merín y está en ejecución el proyecto de Hidrovía Laguna Merin-Lagoa dos Patos, con financiamiento del FOCEM/MERCOSUR.

En cuanto al Río Cuareim, en el marco del convenio binacional de 1933 que regula todos los cauces fronterizos de agua (excepto Río Yaguarón y Laguna Merín ya solucionados antes), se acordó definitivamente el criterio de la línea media para establecer las respectivas jurisdicciones. En 1991 el Parlamento aprobó el acuerdo con Brasil sobre la cuenca del Río Cuareim y en 1997 entró en funcionamiento efectivo la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (CRC).

Finalmente, aunque no formen parte de la normativa jurídica, merecen atención las importantes obras de infraestructura que están realizándose o se proyectan en ambos países en zonas marítimas cercanas a la frontera. En Brasil ya se está desarrollando el Polo Naval de Río Grande do Sul. En Uruguay se proyecta el Puerto de Aguas Profundas en Rocha. En torno al puerto, el Uruguay ha emprendido negociaciones con diversos países, incluido Brasil, el cual en un inicio pareció dispuesto a financiar y brindar ayuda técnica al proyecto. Tras reclamos de algunos sectores industriales y comerciales brasileños, dicha asistencia (financiera principalmente) si no ha sido descartada, al menos se encuentra en *stand by*. Si bien ambos proyectos tienen en una primera instancia implicancias en la esfera económica, no puede soslayarse la relevancia que dichos cambios producen en el ámbito de la defensa, modificando la logística de esta área geopolítica, principalmente en lo que refiere a la proyección hacia el Atlántico Sur y la Antártida.

Breve Nota sobre la “Estrategia Nacional de Fronteras” del Ministerio de Defensa de Brasil

Mientras desde el Ministerio de Integración, Brasil ha estado trabajando en la elaboración y puesta en marcha de un Programa de Promoción del Desarrollo en su extensa faja de fronteras, a partir de la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa en 2008 el Ministerio de Defensa ha planteado una serie de iniciativas que refieren a la seguridad y la defensa de sus fronteras.

En general debe convenirse que estos planes de Brasil se organizan a partir de la prioridad que su gobierno ha otorgado a la Amazonia, definida como un área estratégica que es necesario proteger. Las extensas áreas de la faja de frontera amazónica del Brasil

constituyen sin duda territorios con baja densidad poblacional, débil presencia estatal y escaso desarrollo, todos factores que afectan los niveles de seguridad y control fronterizo.

Estas vulnerabilidades percibidas por las autoridades brasileñas explican el establecimiento de ambiciosos programas de largo plazo como el Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM) del Ministerio de Defensa, que coordina actividades con muy diversas agencias estatales brasileñas y también con los países limítrofes a través del CENSIPAM²⁹. Algo similar puede decirse del SISFRON³⁰ del Ejército o el SisGAAZ³¹ de la Marina

En el marco de estos planes y en función de situaciones más coyunturales como han sido la visita del Papa Francisco, la cumbre Río + 20, la Copa Confederaciones, el Mundial de Fútbol en 2014 y los próximos Juegos Olímpicos a realizarse en Río de Janeiro en 2016 se han realizado grandes operaciones de seguridad en las fronteras que, en realidad, comenzaron a desplegarse generalmente de forma más limitada a partir de 2011. De hecho, se ha creado un organismo de seguridad para lo que los brasileños han denominado “grandes eventos”³², que tiene como una de sus funciones coordinar las acciones de diversas instituciones estatales.

Un ejemplo de este fenómeno es la Operación Ágata; unas movilizaciones en las que participan efectivos de las tres fuerzas armadas de Brasil junto a personal de las diferentes policías, funcionarios de Aduanas, personal de salud, etc.

Los mayores despliegues se registraron en vísperas de la Copa Mundial de Fútbol en 2014 con la denominada “Ágata VIII” que abarcó simultáneamente a todas las áreas fronterizas de Brasil.

Es interesante señalar que, al igual que con todos los demás países limítrofes, las fuerzas armadas uruguayas fueron invitadas a enviar observadores que pudieron conocer directamente las características del operativo.

También debe agregarse que coincidiendo en el tiempo con las operaciones de Brasil en su faja frontera, el Ejército uruguayo retomó el patrullaje en zonas rurales limítrofes con Brasil. La perspectiva de que este tipo de actividades adquiera un carácter más permanente lo indica el hecho de que el Ministerio de Defensa adquirió en licitación

²⁹ Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonia

³⁰ Sistema Integrado de Monitoreo de las Fronteras

³¹ Sistema Integrado de Control de la Amazonia Azul

³² En el Ministerio e Justicia se creó la Dirección de *Operações da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge)*.

internacional unos ochenta vehículos livianos de patrullaje que serán destinados a la zona frontera con Brasil.

El Informe Uruguay del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas elaborado por el ICP de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, da cuenta en 2010 de una información publicada por el diario El País (08/06/10) acerca de una *operación cívico social* desarrollada por el Ejército de Brasil en un área de la frontera norte, Departamento de Artigas. Curiosamente, el comando operativo del despliegue militar brasileño se estableció en el pueblo Thomaz Albornoz, justamente en el área del Rincón de Artigas, contestada por Uruguay.

Unos meses después el Ministerio de Defensa de Uruguay informaba que Brasil había cumplido la Operación Frontera Sur (octubre 2010, Informe Uruguay N°431).

Así, en los años posteriores con las Operaciones Ágata –la primera que incluyó la frontera uruguaya, junto a la de Paraguay y Argentina, fue Ágata II en setiembre de 2011³³- estos despliegues de seguridad fronterizos de Brasil se volvieron rutinarios y adquirieron el actual carácter de despliegues masivos en sus 16,9 mil kms. de frontera compartida con nueve países sudamericanos y un territorio de ultramar de Francia³⁴.

En octubre de 2014, Brasil ya ha cumplido con la VIII Operación Ágata, aunque debe precisarse que sólo las últimas versiones de estos despliegues abarcaron simultáneamente al conjunto de las fronteras brasileñas.

Áreas Marítimas Limítrofes y Compartidas con Argentina

Con Argentina la realidad de las relaciones limítrofes es más conflictiva y compleja que la descrita con Brasil.

Las características de la dinámica que presentan las relaciones limítrofes uruguayo-argentinas resultan del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, firmado recién en 1973 y del Estatuto del Río Uruguay acordado en 1975. En ambos casos existen Comisiones binacionales “administradoras”³⁵, encargadas de resolver los asuntos en cada uno de los casos.

No se considerará aquí la cuestión del Río Uruguay. En cambio se profundizará algo más en los aspectos referidos al Río de la Plata.

³³ Informe Uruguay N°28/2011

³⁴ Ver Informe Uruguay en <http://www.obsudamericanodefensa.blogspot.com/>

³⁵ En realidad, los asuntos que gestionan ambas Comisiones binacionales, como resultado de las características de ambos tratados, poseen un carácter mucho más político-estratégico que meramente administrativo.

La complejidad de la temática limítrofe del Río de la Plata deriva de un conjunto de factores. Muy tempranamente, el estatus jurídico³⁶ del área fue motivo de conflictos con las potencias coloniales y marítimas en los siglos XVII y XVIII. Luego de la independencia del Imperio Español, se instaló el contencioso político-diplomático histórico con Buenos Aires alrededor de los derechos de Uruguay sobre el Río³⁷. Hay que recordar que el valor estratégico del Plata es directo resultado de su condición de *llave* de las vías marítimas de comunicación de los principales puertos de ultramar de Argentina y de Uruguay -por ende de su comercio exterior, pilar de sus economías-, a lo que se agrega que a través de ellos sale buena parte de la producción de Paraguay y Bolivia y hasta representa una potencial vía de salida comercial al exterior de la región más meridional de Brasil. No en vano hasta bien entrado el siglo XIX, Portugal primero y Brasil después, intentaron controlar el territorio de la Banda Oriental. A ello hay que agregar el valor de los puertos del Río de la Plata y principalmente de Montevideo desde la perspectiva de las vías de navegación del Atlántico Sur y de las comunicaciones marítimas con la Antártida.

Conviene precisar esta cuestión porque, más allá del enorme avance que la clarificación jurídica del asunto representó para Uruguay, el tema del uso de las aguas, de los recursos vivos, del subsuelo y las costas del Río de la Plata, son justamente la fuente permanente de conflictos de interés y negociación en el marco de las dos Comisiones binacionales creadas por el Tratado.

En efecto, el Tratado del Río de la Plata dio origen a la existencia de diversas áreas en el Río de la Plata y su frente marítimo en el Océano Atlántico. Ellas son: **franja de jurisdicción exclusiva, aguas interiores, mar territorial** –en las tres Uruguay posee derechos exclusivos-, la **zona económica exclusiva** –con derechos económicos exclusivos sobre lecho y subsuelo- y **zona común con Argentina** –con derechos exclusivos sobre lecho y subsuelo (ver Mapa IV).

Así, la llamada *Franja de Jurisdicción Exclusiva adyacente a ambas costas*, según el Tratado, posee un ancho de siete millas náuticas entre la línea Punta Lara-Colonia y el límite exterior del Río de la Plata. Por su parte, las franjas de jurisdicción exclusiva

³⁶ Incluso hasta la firma del Tratado binacional, la definición como “río” y no como “estuario” del Río de la Plata, constituyó un potencial problema jurídico con las grandes potencias marítimas que desde épocas coloniales reclamaron su derecho a la libre navegación por el estuario.

³⁷ Recién a partir de entonces se terminó de descartar definitivamente la validez de la denominada “doctrina Zeballos” según la cual Argentina poseía derechos absolutos de jurisdicción de todo el Río de la Plata.

desde la línea Punta Lara-Colonia hasta el límite interior del Río establecido en el *paralelo Punta Gorda*, poseen un ancho de dos millas náuticas.

Por otra parte, el límite exterior del Río de la Plata establecido en el Tratado es una línea que une Punta del Este-Punta Rasa del Cabo San Antonio, en Argentina

De estos arreglos se desprende la existencia de una *Zona Común* en el Río de la Plata cuya administración según el Tratado quedó en manos de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP).

Además de consagrar la libertad de navegación para embarcaciones de ambos países en todo el Río de la Plata, el Tratado establece derechos y obligaciones respecto a navegación, pesca, investigación científica, búsqueda y rescate, contaminación, construcción y/o emplazamiento de infraestructura y explotación del fondo y subsuelo. Todos asuntos que son competencias de la CARP.

En la Parte Segunda del mismo Tratado se especifica que el límite entre Argentina y Uruguay en el *Frente Marítimo* es una línea equidistante, cuya extensión va desde las 12 millas náuticas a partir del límite exterior del Río de la Plata hasta las 200 millas náuticas (Mapa V).

Además, el Tratado también establece la *Zona Común de Pesca* que se muestra en el Mapa VI y cuya administración está en manos de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo.

Finalmente, en lo específicamente referido a la defensa (Arts. Nos. 85 y 86) el Tratado del Río de la Plata establece que la defensa de la denominada *área focal del Río de la Plata*³⁸ es competencia exclusiva de Argentina y Uruguay. También determina el derecho de los dos países adoptar las medidas de defensa frente a una agresión extranjera *en toda el área focal*, salvo que ellas generen *perjuicios sensibles a la otra Parte*.

Para terminar podría agregarse que Uruguay está obligado a cumplir con la búsqueda y rescate de personas y embarcaciones en un área de 1,77 millones de km² que llega hasta la mitad del Océano Atlántico. En principio, este compromiso no parece generar consecuencias que pudieran impactar en el ámbito del OT.

Para terminar, como ya se adelantó no puede dejar de mencionarse la cuestión de la prospección petrolera en la plataforma marítima uruguaya y la perspectiva de instalación de plataformas *off-shore*, si la existencia de reservas explotables de

³⁸ Curiosamente, el concepto de área focal, cuya definición no es unívoca -proviene del léxico geopolítico- pero no se define explícitamente en el Tratado.

hidrocarburos en el área se confirma. Este tipo de actividad supone riesgos ambientales y ya se registraron algunas señales de parte gremios pesqueros argentinos³⁹ que aunque referidas a prospección petrolífera en aguas argentinas del sur tienen como antecedente la prohibición del uso de tecnología sísmica con tales fines impuesta por la legislatura provincial de Santa Cruz.

El hecho de que las prospecciones se desarrolle en una zona en la que Uruguay y Argentina comparten derechos sobre la explotación pesquera (Zona de Pesca Común, MAPA VI) podría ser fuente de controversias. En tal sentido, aunque el asunto no tuvo consecuencias, el diario Clarín de Buenos Aires dio cuenta de la existencia de un *documento confidencial y urgente* del gobierno argentino referido al asunto⁴⁰. Aunque la información vinculaba la inquietud argentina únicamente a participación de empresas británicas en la exploración de hidrocarburos, la nota de Radio El Espectador señalaba que la adjudicación por ANCAP de un bloque al consorcio que integra YPF desmentía verosimilitud a la cuestión⁴¹.

Una vez más; aunque las posibles derivaciones y conflictos de los emprendimientos hidrocarburíferos uruguayos en su plataforma marítima no plantean cuestiones que pudieran considerarse como *impactos de políticas militares argentinas sobre el ordenamiento territorial en las áreas de frontera de Uruguay*, es necesario llamar la atención sobre el asunto y señalar la existencia de potenciales riesgos de carácter militar como resultado de desavenencias diplomáticas bilaterales.

2.1. Áreas de Actuación y Actividades de Interés

En todas las áreas marítimas que se detallan en Mapa IV existen “instalaciones” (canales de navegación, balizas y boyas de navegación y para descarga de petróleo, en un futuro podrían haber plataformas petrolíferas, etc.) y conviven diversas actividades. Además, existen áreas protegidas en muchas islas. Todas ellas requieren de algún tipo de ordenamiento y regulación que de hecho surgen de dos extensas normas legales⁴².

³⁹ Diario Crónicas 10/05/2013 Ver http://www.capitanesdepesca.org.ar/notas/nov_20130510.htm (acceso 11/10/2014)

⁴⁰ Ver <http://www.espectador.com/politica/290864/uruguay-no-dio-bloques-de-exploracion-sobre-limite-marino> (acceso 21 de octubre 2014)

⁴¹ Posteriormente YPF vendió su parte en el Bloque 3 a British Gas Group (ver <http://www.nuestromar.org/noticias/categorias/08-10-14/ancap-reconfigur-bloques-licitaci-n-petrolera-uruguay>, acceso 23/10/2014)

⁴² Ley de Recursos Hidrobiológicos N° 19.175 (publicada en enero 2014), también la Convención de NNUU sobre Derechos del Mar que ya fue ratificada. Por su parte, si bien la Ley de OT N° 18.308 no hace referencia a las áreas marítimas, sirve de base para pensar el tema.

Se propone en primer lugar, adoptar la tipología de Leites, C.R. (2011:128), quien propone cuatro áreas de actuación y un conjunto de actividades de interés para Brasil en el Atlántico Sur.

Así, se podría sugerir que en las áreas marítimas donde Uruguay posee jurisdicción exclusiva y/o derechos económicos de explotación las **áreas de actuación**, cada una de ellas con un objetivo principal, son:

- Científica (conocimiento)
- Económica (explotación)
- Ambiental (conservación)
- Soberanía (defensa)

Las **actividades de interés** que pueden señalarse son:

- Deporte
- turismo y recreación
- explotación de recursos vivos
- explotación recursos minerales
- preservación de la biodiversidad
- prospección y explotación energética
- tráfico marítimo
- comunicaciones (cables submarinos)
- investigación científica
- defensa
- seguridad
- preservación de la vida humana en el mar

De manera complementaria, resulta útil la clasificación que realiza Gómez (Gómez, s/f) de los usos y actividades en el Río de la Plata y su Frente Marítimo. La clasificación es interesante por dos razones. La primera, porque analiza específicamente un área de jurisdicción uruguaya. Así, resulta un catálogo de usos y actividades del espacio marítimo uruguayo. La segunda, es que al valorar los usos y actividades actuales y los potencialmente realizables en el futuro, sirve –al igual que la tipología de Leites- como mapa con el cual cotejar -al menos teóricamente- la realidad de los espacios marítimos de Brasil y Argentina.

En su clasificación, Gómez distingue por una lado las actividades que implican infraestructuras permanentes, sean expuestas o sumergidas; y por otro, las que no implican infraestructuras permanentes y se asocian a tipos de usuarios.

Entre las primeras, señala como ejemplos los puertos; parques eólicos *off shore*; terminales de gas *off shore*; cables y tuberías submarinas; y emisarios submarinos. Entre las segundas, destaca la navegación (que divide entre transporte marítimo y zonas de alijo, complemento y transferencia de carga); la pesca y maricultura; el turismo; la extracción de lava y grava; la exploración de petróleo y gas; las maniobras militares; y el dragado y eliminación de materiales de dragado.

En lo que podría considerarse otra categoría, Gómez ubica a las actividades relacionadas con el patrimonio natural, donde describe 15 zonas costeras y marítimas consideradas áreas prioritarias para conservación (candidatas a formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y áreas de valor histórico-arqueológico, por ejemplo los naufragios de buques.

Es interesante atender a la cuantificación de la distribución espacial de usos que realiza:

- Pesca (120.998 Km²);
- Exploración de hidrocarburos (62.526 Km²)
- Cables submarinos (10.459 km²)
- Navegación correspondiente al canal de navegación segura (3.598 Km²)
- Zonas de transferencia (3.239 km²)
- Áreas de Alijo y servicio (123 Km²)

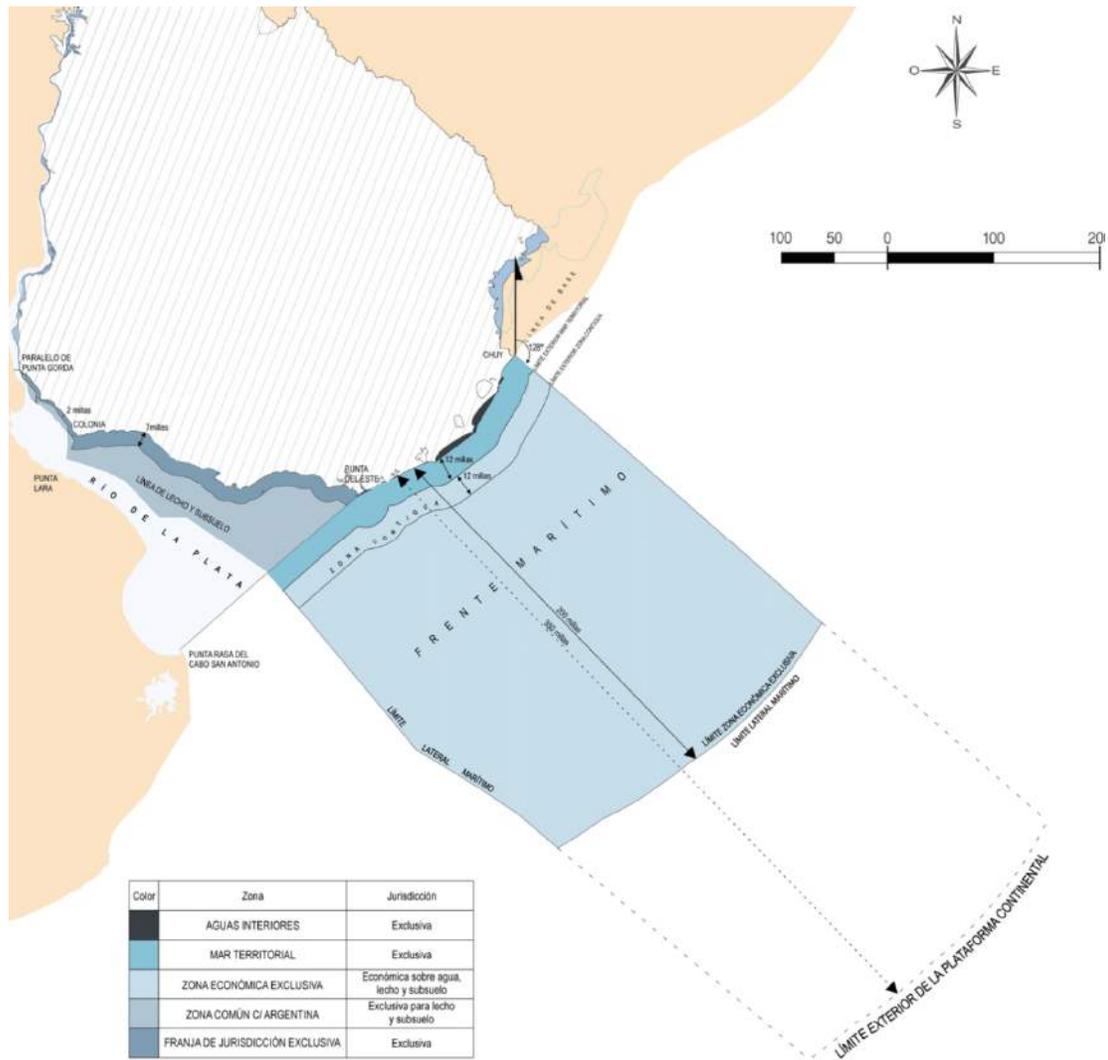
En cuanto a los demás usos, incluyendo las maniobras militares, destaca que es muy baja su ocupación espacial.

Realizando un balance general, Gómez afirma que se ha incrementado el uso del espacio marítimo y describe tres tendencias. Primero, la consolidación de usos (pesca, transporte marítimo, uso militar, recreación). Segundo, la expansión de usos: energía eólica, cables submarinos, defensa costera y actividad portuaria. Tercero, los nuevos usos: exploración de hidrocarburos, energía en el mar, acuicultura.

Finalmente, como conclusión del artículo, establece la necesidad de una planificación espacial marina integrada, que provea al Estado de una visión integral del espacio marino basado en dos pilares fundamentales: la gobernanza y los ecosistemas,

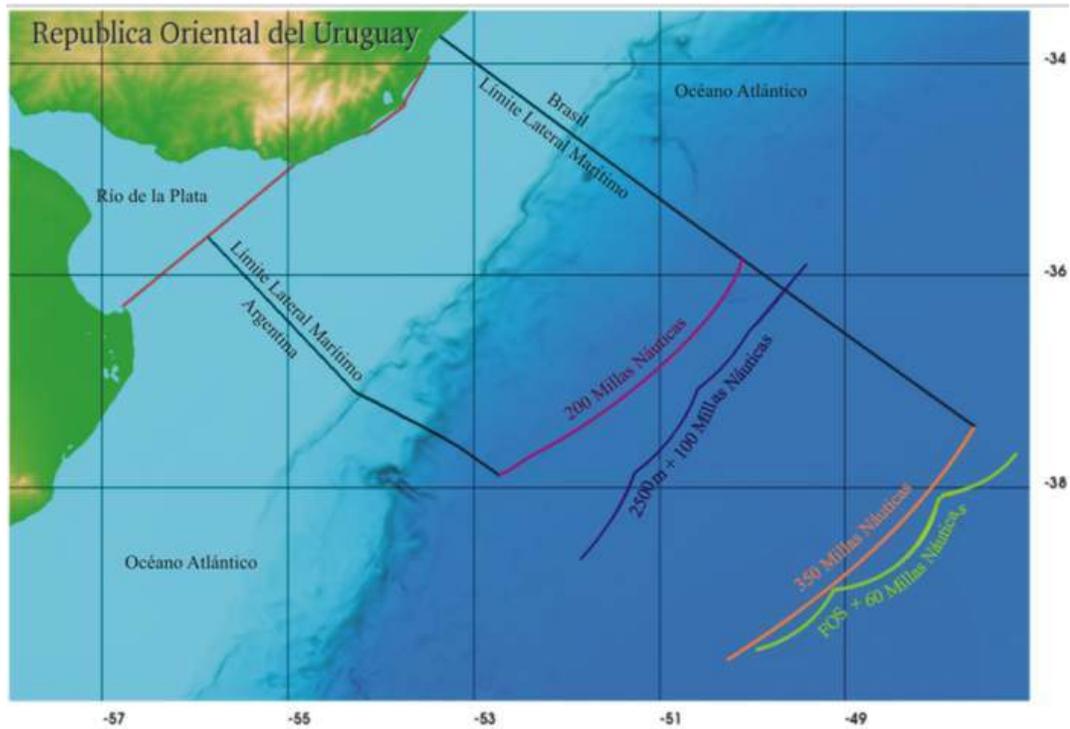
que reconozcan la precaución y las conexiones entre la pluralidad de actividades que se desarrollan en este espacio.

MAPA IV Espacio Marítimo de Jurisdicción Exclusiva Uruguaya



Fuente: Servicio Geográfico Militar www.sgm.gub.uy

MAPA V
Determinación del Borde Exterior de la Plataforma Continental Uruguaya
(350mn)



Construcción de la línea del Limite Exterior: líneas de restricción (isóbata de 2500 metros+100 millas marinas y la línea 350 millas marinas desde las líneas de base); el borde exterior del margen continental y la línea resultante que establece el Límite Exterior de la Plataforma Continental (350 millas marinas).

Fuente: http://www.armada.gub.uy/plata/determinacion_limite.html

Breves Reflexiones respecto a la cuestión marítima en las relaciones de Uruguay con Argentina

La complejidad y el potencial conflictivo de este aspecto de la relación bilateral con Argentina sugieren que esta área de frontera es la que reclama mayor atención por parte de Uruguay.

Ya se evocó más arriba el carácter histórico-estructural de la problemática que explica la sensibilidad de la cuestión de los límites marítimos y fluviales con Argentina y cómo dicho contencioso se refleja en la propia concepción de los Tratados bilaterales que regulan las relaciones bi-nacionales en el Río Uruguay, en el Río de la Plata y lo que se denomina su Frente Marítimo. El propio hecho de que existan importantes áreas de gestión compartida y el fenómeno de que los Tratados habiliten a una de las partes a interponer objeciones a emprendimientos emplazados en áreas de jurisdicción exclusiva

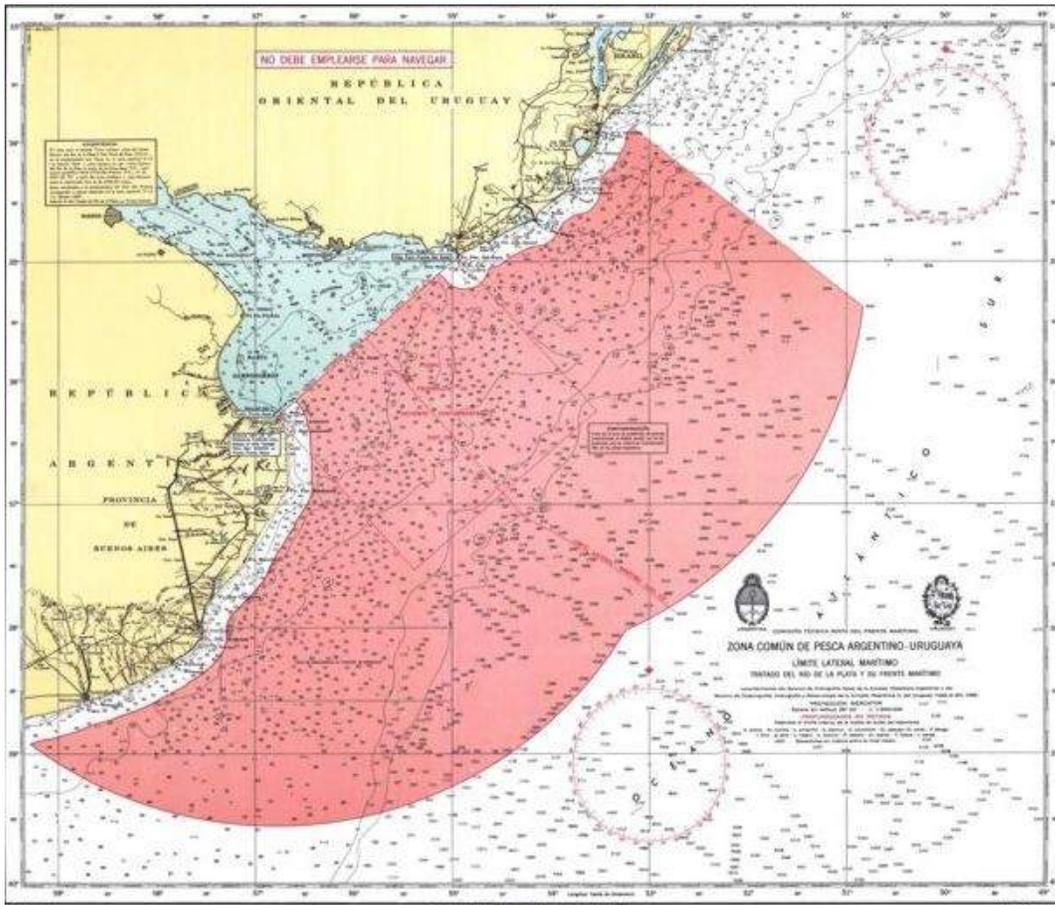
de la contraparte⁴³, permite afirmar que el *gesto de buena voluntad* del Presidente Juan Domingo Perón al habilitar la firma del Tratado del Río de la Plata puede interpretarse como la expresión de una transacción entre poderosos intereses internos argentinos. En efecto, luego de casi doscientos años de intransigente negación a cualquier derecho uruguayo sobre el Río de la Plata, la Cancillería y el Congreso argentinos se avinieron a hacerlo pero consagrando simultáneamente un conjunto de derechos compartidos entre los dos países. La fórmula abrió una nueva etapa en las relaciones binacionales que sin embargo implica un permanente proceso de negociación en situación de evidente asimetría que ubica a Uruguay en muy incómoda posición y lo obliga, de hecho, a delicados equilibrios diplomáticos que trascienden largamente los asuntos estrictamente limítrofes.

Por otra parte, el hecho de que en las áreas marítimas la presencia estatal es casi únicamente la de las fuerzas navales, incrementa la sensibilidad del problema. Una muestra de ello fue lo ocurrido en 2010⁴⁴ cuando el Ministro de Defensa de Uruguay, Luis Rosadilla fue convocado a la Comisión de Defensa Nacional del Senado para informar sobre acciones de interceptación de buques mercantes por la Armada argentina en la Zona de Soberanía Común que supuestamente violaban los términos del Tratado del Río de la Plata. Pese a las tradicionalmente buenas relaciones entre las armadas de Uruguay y Argentina, este tipo de incidentes pueden provocar situaciones diplomáticas de consecuencias imprevisibles.

⁴³ El caso más notorio es la planta de celulosa de UPM en Fray Bentos, pero a ello se agregan otras cuestiones como desarrollos portuarios uruguayos pendientes de ejecución por largas dilaciones de los negociadores argentinos en las Comisiones Mixtas o la dificultosa negociación que obligó la resolución de la cuestión del dragado del Canal Martín García, vital para el comercio exterior uruguayo.

⁴⁴ Ver Informe Uruguay N°415 de julio 2010 y N°421 de agosto del mismo año

MAPA VI ZONA COMÚN DE PESCA ARGENTINO-URUGUAYA



Fuente: Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo

Conclusiones Finales

El impacto de la dimensión militar de las políticas de frontera de los países vecinos sobre el Ordenamiento Territorial de las áreas fronterizas uruguayas aparece como una cuestión que merece continuado y atento seguimiento por parte de las autoridades nacionales.

Sin embargo, más allá de que sería imposible descartar potenciales problemas en el futuro mediato, el análisis realizado arroja la conclusión central del análisis es la falta de evidencias acerca de cuestiones que deban ser particularmente atendidas. Muy especialmente en lo referido a las áreas fronterizas con Brasil.

Conviene establecer de todas formas que, si bien la política brasileña en su extensa *faixa de fronteira* tiene como vector central la cuestión del desarrollo y la inclusión socio-económica y política de las poblaciones locales, con la integración con

sus países limítrofes como otro de los objetivos relevantes, la dimensión de seguridad de las políticas en esa área no está ausente. Es más, la *faixa de fronteira* no sólo continúa siendo considerada como un área estratégica por la seguridad nacional sino que desarrollo e inclusión se perciben como instrumentos para garantizar la seguridad del Brasil.

En el caso de Argentina, el carácter principalmente fluvial y marítimo de los límites en el marco de los asuntos histórico-estructurales irresueltos que han sido evocados en el trabajo, otorgan una dinámica diferente y bastante más compleja a las relaciones fronterizas binacionales. En el trabajo la atención se concentró en las áreas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, poniendo de relieve tanto la diversidad de status jurídicos desde el punto de vista de los derechos y obligaciones que en estas áreas existen, así como la particular modalidad para su gestión que los Tratados binacionales vigentes han consagrado.

Sin embargo, los problemas que pudieran impactar en el Ordenamiento Territorial en estos ámbitos geográficos no parecen resultar de las políticas militares de Argentina⁴⁵. Sin embargo, el riesgo de derivaciones y/o consecuencias militares de desencuentros en la relación bilateral no puede descartarse. Ello obliga, no sólo a las mayores cautelas en el diseño y desarrollo de las políticas de bilaterales de Uruguay con Argentina, sino que –en el ámbito militar- a un particular celo en el cultivo de las mejores relaciones bilaterales entre los Ministerios de Defensa y las propias fuerzas militares y al uso intensivo y permanente de las llamadas medidas de fomento de la confianza mutua.

Probablemente, la cuestión más significativa en la esfera del ordenamiento territorial del espacio marino uruguayo es la prospección petrolera y su evolución futura. Ella se desarrolla en un área de soberanía económica exclusiva uruguayo sobre agua, lecho y fondo marinos pero que también es parte de la Zona Común de Pesca, compartida con Argentina (ver MAPA VIII).

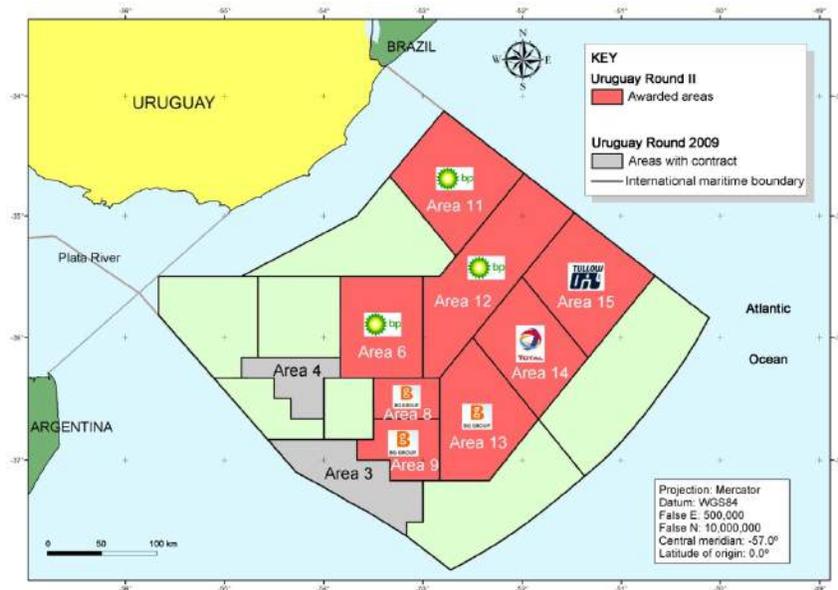
⁴⁵ Lo mismo puede afirmarse acerca de la frontera fluvial (Río Uruguay).

MAPA VII
Área SAR (Búsqueda y Rescate) de Uruguay



Fuente: Armada Nacional

MAPA VIII
Área de Prospección Petrolífera
Ronda Uruguay II



FUENTE: Ancap
 (<http://www.rondauruguay.gub.uy/MenuVertical/RONDASANTERIORES/RONDAURUGUAYII.aspx>)

BIBLIOGRAFÍA

AMORIM, Celso (2012). “Estrategia de Defensa de Brasil y América de Sur”. Revista de Ciencia Política Verbatim. Volumen 32, Nº 2, 2012, pags. 501 – 507. Pontificia Universidad Católica de Chile.

CLEMENTE, Isabel y HERNANDEZ, Diego (2012). “Uruguay-Brasil 2002-2012. Políticas de Cooperación, Integración Fronteriza y Desarrollo Territorial en la Frontera Uruguay Brasil”.

COSTA VAZ, Alcides (2011). “O Atlântico Sul e as Perspectivas Estratégicas de Brasil, Argentina, e África do Sul”. En Luciana Acioloy y R. Fracalossi de Moraes (org.) *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Ipea, Brasília.

ESTADO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL (2010). “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteriza. Brasília.

ESTADO DE LA REPUBLICA ORIENTAL URUGUAY (2009). “Resumen Ejecutivo de la Presentación de la República Oriental del Uruguay ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas”.

GOMES GARCÍA DOS REIS, Reginaldo (2011). “Atlântico Sul: Um Desafio Para o Século XXI – As Velhas Ameaças se Perpetuam as ‘Novas’?” En Luciana Acioloy y R. Fracalossi de Moraes (org.) *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Ipea, Brasília.

GOMEZ, Alberto (s/f) “Infraestructuras, usos y regulación del espacio marino”, Capítulo de libro inédito.

GREGORIO DE ANDRADE, Rita de Cássia (2010). “Política Nacional de Ordenamiento Territorial: el Caso de Brasil”. *Revista Espacio y Desarrollo* Nº 22, 2010, pags. 119-134. Pontificia Universidad Católica de Perú.

LEITES, Carlos Roberto (2011). “O Atlântico Sul Como Espaço Econômico: Recursos Naturais e Aproveitamento da Zona Econômica Exclusiva”. En Luciana Acioloy y R. Fracalossi de Moraes (org.) *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Ipea, Brasília.

MINISTERIO DE DEFESA NACIONAL BRASIL (2009). *Estrategia Nacional de Defesa*.

MINISTERIO DE DEFESA NACIONAL BRASIL (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*.

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL BRASIL (2005). *Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Análisis de la Oficina Sobre a Política Nacional de Ordenamiento Territorial, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, (SDR), realizado en 2003, Brasília.

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL BRASIL (2006). “Subsídios Para a Definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Versão preliminar)”. Proyecto: Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território.

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL BRASIL (2009). “Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF”. Secretaria de Programas Regionais, Ministério da Integração Nacional (<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, Acceso 14/10/2014)

MONIZ BANDEIRA, Luiz A. (2006). *La Formación de los Estados en la Cuenca del Plata: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

PAIVA DE FARIA, Emilson (2011). “O Poder Naval Brasileiro e os Intereses do País no Atlântico Sul”. En Luciana Acioloy y R. Fracalossi de Moraes (org.) *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Ipea, Brasília.

RÜCKERT, Aldomar (2007). “A Política Nacional de Ordenamento Territorial – Brasil: Uma Política Territorial Contemporânea em Construção”. Artículo presentado en: IX Coloquio Internacional de Geocrítica “Los problemas Del mundo actual: soluciones y alternativas desde La geografía y las Ciencias Sociales”. Porto Alegre, Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

RÜCKERT, Aldomar (2010). “Usos do Territoriais Contemporaneas. Alguns Cenarios do Brasil, Uniao Europeia e Mercosul”. *Revista de Geopolítica, Ponta Grossa – PR*. Volúmen 1, Nº 1, pags. 17-32, Enero/Junio 2010.

SAMPAIO GOES FILHO (2013). *As Fronteras do Brasil*. Fundação Alexandre de Gusmao. Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasil.

SILVA, Gutemberg de Vilhena y RUCKERT, Aldomar Arnaldo (2007). “*Processos contemporâneos de usos da fronteira franco-brasileira*”. Presentado em el XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Urbano e Regional – XII ENANPUR: Integração Sul-Americana, Fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional, Belém/PA.

VIENNI BAPTISTA, Daniela (s/f) Aportes Jurídicos para una Planificación Espacial Marina en el Río de la Plata y su Frente Marítimo, Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur, UdelaR, Montevideo.

NORMATIVA CONSULTADA

Uruguay

Ley Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental de la República. Ley Nº 17.033 (1998).

www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17033.htm

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley N° 18.308 (2008).
www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18308.htm

Política Nacional de Aguas. Ley N° 18.610 (2009).
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18610&Anchor=>

Ley Marco de Defensa Nacional. Ley N° 18.650 (2010).
www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18650.htm

Ley de Recursos Hidrobiológicos. Ley N° 19.175 (2014).
www.parlamento.gub.uy/leyes/ley19175.htm

Decreto Política de Defensa Nacional. Decreto N° 3578/2014 (2014).

Brasil

Disposiciones sobre Faja de Frontera. Ley 6.634 (1979).

Constitución Federal (1988).

Ley 10.683/03 (artigo 27 – inciso XIII – letra L e parágrafo 3°)⁴⁶. (2003).

Estrategia Nacional de Defensa. Decreto 6.703 (2008).

Política Nacional de Defensa, Estrategia Nacional de Defensa y Libro Blanco de la Defensa Nacional. Decreto 818/13 (2013).

Tratados y Convenciones

Tratado de Límites con Brasil. Ley N° 3.577 (1909).
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat03577.htm>

Tratado de Límites del Arroyo San Miguel. Convención del 7 de mayo de 1913.

Tratado de Límites en el Río Uruguay (1961). Aprobado Ley N° 13.462 (1965).
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat13462.htm>

Estatuto del Río Uruguay. Argentina-Uruguay (1975). Aprobado Ley N° 14.521 (1976).
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/estatutos/esta14521.htm>

Tratado del Río de la Plata con Argentina (1973). Aprobado Ley N° 14.145 (1974).
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat14145.htm>

Cuenca de la Alguna Merin Aprovechamiento de Recursos Naturales Uruguay-Brasil. Ley N° 14.748 (1977).
<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat14748.htm>

⁴⁶ Por la cual se encargan al Ministerio de Defensa y al de Integración la coordinación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Protocolo Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Tramo Limítrofe del Río Yaguarón Uruguay-Brasil. Ley N° 14.749 (Decreto-Ley 15.738) (1977).

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14749&Anchor=>

Convención ONU Derechos del Mar. Ley N° 16.287 (1992).

<http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenciones/conv16287.htm>

Acuerdos posteriores derivados de la Convención:

Conservación y Ordenación de peces. Ley N° 17.082 (1999).

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17082.htm>

Derechos e inmunidades del tribunal internacional del derecho del mar. Ley N° 17.967 (2006).

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17967.htm>

Aplicación parte XI Convención Derechos del Mar. Ley N° 18.114 (2007).

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18114&Anchor=>

Aplicación Protocolo 1996 Sobre Contaminación del Mar y Prevención de Vertimientos de Desechos (Convención de Londres 1972). Ley 19.101(2013).

<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/protocolos/prot-ap-108193.htm>

SITIOS WEB CONSULTADOS

Uruguay

Armada Nacional www.armada.gub.uy

Parlamento Uruguay www.parlamento.gub.uy

Presidencia de la República www.presidencia.gub.uy

Ministerio de Defensa Nacional www.mdn.gub.uy

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

www.mvotma.gub.uy

Ronda Uruguay (ANCAP)

<http://www.rondauruguay.gub.uy/MenuVertical/MAPASySIG/MAPAPETROLERO.as>

px

Servicio Geográfico Militar www.sgm.gub.uy

Brasil

Presidencia de la República Federativa www2.planalto.gov.br/

Parlamento www.senado.gov.br www2.camara.leg.br

Ministerio de Defensa www.defesa.gov.br

Ministerio de Integración www.integracao.gov.br

Binacionales:

Comisión de la Laguna Merin www.clm.org.uy (*Brasil-Uruguay*)

Comisión Administradora del Río Uruguay www.caru.org.uy (*Argentina-Uruguay*)

Comisión Administradora del Río de la Plata www.comisionriodelaplata.org
(*Argentina-Uruguay*)

Comision Técnica Mixta del Frente Marítimo www.ctmfm.org (*Argentina-Uruguay*)

PROYECTO:

Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay.

(DINOT-OPP-MRREE-UdelaR)

Componente 3.4

Sistematización y análisis de acuerdos binacionales entre Uruguay - Brasil y Uruguay - Argentina. Marcos legales brasileños, argentinos y uruguayos relevantes para la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio que incidirían o podrían condicionar acciones en tales aspectos en los territorios fronterizos de Uruguay. Normativas nacionales, estadales/ provinciales y municipales/ departamentales. Análisis de condicionantes y oportunidades.

Responsables: Isabel Clemente y Gabriel Ríos

INFORME FINAL

PRIMERA SECCIÓN

Frontera Uruguay – Argentina.

Estudio de casos: Paysandú – Colón; Salto – Concordia;

Barra do Quaraí – Bella Unión – Monte Caseros

Gabriel Ríos

Fredy López

SEGUNDA SECCIÓN

Frontera Uruguay- Brasil

Isabel Clemente Batalla

Margarita Navarrete

Noviembre de 2014

Contenido

PRIMERA SECCIÓN

Introducción.....	1
1. El caso Paysandú – Colón.....	2
1.1 Aspectos temáticos prioritarios: Planos de concentración y áreas de intereses.....	”
1.2 Aspectos sectoriales por niveles y distribución de impactos: Impactos manifiestos, potenciales y sus proyecciones en términos de alcances.....	4
1.2.1 Rendimientos económicos, escalas de producción y competitividad.....	“
1.2.2 Turismo, recursos naturales y sustentabilidad.....	5
1.2.3 Contingentes de movilidad espacial y mercado de empleo.....	7
1.2.4 Medio Ambiente y calidad de vida.....	8
1.2.5 Actividades, recursos e intercambios culturales.....	9
1.2.6 Logística, infraestructuras portuarias, de transporte y servicios a la producción...	10
1.3 Aspectos institucionales protagonismos e incidencia de las relaciones: Intervenciones, propuestas, proyectos.....	11
1.4 Escenarios diagnóstico Paysandú – Colón.....	15
1.4.1 En Colón.....	“
1.4.2 En Paysandú.....	16
2. El caso Salto – Concordia.....	17
2.1 Representaciones en torno a la integración fronteriza y principales áreas de interés manifiestas.....	”
2.2 Aspectos sectoriales por niveles y distribución de impactos.....	20
2.2.1 El rol del sector comercial - empresarial en la integración económica como estrategia de desarrollo y mejora de la competitividad.....	“
2.2.2 Turismo, recursos naturales y sustentabilidad.....	22
2.2.3 Tránsito fronterizo y mercado de empleo.....	24
2.2.4 Vínculos sociales e intercambios culturales.....	26
2.2.5 Logística, infraestructura y servicios regionales.....	28
2.3 Aspectos institucionales, actores, propuestas y proyectos.....	30
2.4 Escenario diagnóstico. Salto – Concordia.....	33
2.4.1 En Salto:.....	“
2.4.2 En Concordia:.....	34
3. El caso Barra do Quaraí – Bella Unión – Monte Caseros.....	35
3.1. Aspectos temáticos prioritarios: Planos de concentración y áreas de intereses.....	“
3.1.1 En el contexto Mercosur integración institucional y comercial, distante de las realidades fronterizas.....	“

3.1.2 Integración con calidad medio ambiental, promoción de servicios turísticos y mejoras para las condiciones de vida en la frontera..... 37

3.1.3 Iniciativas que generan nuevas oportunidades de empleo e incluyen a las comunidades en el marco de proyectos de desarrollo integrados.....	38
3.1.4 Jerarquización del contexto socio-territorial de la integración transfronteriza desde la perspectiva de los actores sociales.....	39
3.1.5 Proyección de un escenario con nuevas exigencias para acciones coordinadas de ordenamiento territorial y sostenibilidad de los procesos en el espacio de fronteras.	43
3.1.6 Temas pendientes en las agendas fronterizas.....	44
3.2 Aspectos sectoriales, por niveles y distribución de impactos: manifiestos o potenciales, y sus proyecciones en términos de alcances.....	45
3.2.1 Emprendimientos productivos, movilidad en torno a las oportunidades de empleo y nuevas fuentes de ingresos.....	“
3.2.2 Actividades e intercambios culturales: dinamizadores de la integración fronteriza	48
3.2.3 Dotaciones infraestructurales, acceso a servicios sociales y cuidado del medio ambiente.....	53
3.2.4 Tejido productivo y sistemas de apoyos técnicos orientados a la cooperación.....	59
3.2.5 Una base de infraestructuras de transporte incompleta e insuficiente.....	61
3.3 Aspectos institucionales protagonismos e incidencia de las relaciones: Intervenciones, propuestas, proyectos.....	62
3.4 Escenario diagnóstico Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros.....	78
3.4.1 Triple frontera Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros.....	“
4. Caracterización del perfil y la dinámica socio-territorial en la región fronteriza Uruguay - Argentina.....	82
SEGUNDA SECCIÓN. La Frontera Uruguay-Brasil	88
1. Marcos legales relevantes	88.
1.1. La legislación federal	88
1.1.1. La definición de faja de frontera y las controversias sobre sus dimensiones	88
1.1.2. Normas importantes dictadas por la Receita Federal	91
1.1.3. Política nacional de desarrollo	91
1.2. Legislación estadual	92
1.3. Normas municipales	92
1.3.1. Prefeitura de Quaraí	92
1.3.2. Prefeiruta de Livramento	94
1.3.3. Prefeitura de Aceguá	96
1.3.4. Prefeitura de Bagé	96
1.3.5. Prefeitura de Jaguarão	96
1.3.6. Prefeitura Municipal de Chui	97
1.3.7. Prefeitura de Santa Vitoria	98

2. Red institucional según niveles de gobierno. Mapeo de instituciones regionales, bilaterales, de nivel nacional y departamental más municipal	98
2.1. Instituciones de nivel nacional en Brasil	98
2.2. Instituciones de nivel estadual	100
2.3. Instituciones de nivel municipal	101
2.4. Instituciones de nivel binacional Uruguay-Brasil	102
2.4.1. Comisiones mixtas para la cuenca de la Laguna Merín y para la cuenca del Río Cuareim	102
2.4.2. Comisiones mixtas para la gestión de los puentes sobre río Yaguarón	102
2.4.3. Comités de Frontera	102
Comités de Frontera Bella Unión-Barra do Quaraí y Artigas-Quaraí	104
Comité de Frontera Rivera-Santana do Livramento	105
Comité de Frontera Río Branco-Jaguarão	107
Comité de Frontera Aceguá-Aceguá	108
Comité de Frontera Chui-Chuy-Santa Vitoria do Palmar	109
2.4.4. Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de Frontera	111
2.4.5. Comisión Binacional Asesora en Salud en Frontera	111
2.4.6. Reunión Binacional de Cónsules de Frontera	111
2.4.7. Reuniones de Alto Nivel	111
2.4.7. A. Grupos de Trabajo de las RAN	113
2.4.8. Grupo de Alto Nivel	115
3. Escenario Diagnóstico	116
3.1. Descripción de las formas y grado de interacción que presentan los actores nacionales en términos de: alcances y desafíos de coordinación en cada ámbito de negociación	122
3.2. Balance y perspectivas de la negociación bilateral	126

Introducción

El presente informe final correspondiente al componente 3.4 del referido proyecto, se ha elaborado sobre la base del procesamiento y análisis de contenido de las informaciones relativas a: dimensiones de interés, niveles de impactos, sectores de actividad, y la forma en que se produce la distribución/ concentración geográfica, y así también, la red de instituciones que intervienen en cada caso.

Para llegar a la identificación, diagnóstico y caracterización de tales aspectos, se han utilizado distintos métodos y técnicas. Primero, se utilizó la técnica de entrevista en profundidad a informantes sectoriales seleccionados estratégicamente, teniendo en cuenta los objetivos trazados por el proyecto, en lo que respecta al componente principal del punto 3, y específicamente considerando los objetivos planteados para el subcomponente 3.4. En primera instancia, a través de esta metodología y técnica aplicada, como fase de relevamiento de datos primarios. A Continuación, adoptando un criterio de selección jerarquizada y por categorías priorizadas, a partir de las informaciones que fueron recogidas, organizadas y analizadas en la elaboración del primer informe de avance en el componente 3.4; en segunda instancia, se procedió a integrar aquellos factores, procesos y órdenes temáticos de las informaciones secundarias, que se fueron intercalando coherente y pertinentemente con los aspectos que resultaron más relevantes y significativos en el examen de las entrevistas.

Este mecanismo se aplicó a los efectos de realizar un análisis integrado de las dinámicas fronterizas que se producen en términos de sus implicancias y consecuencias actuales y potenciales para las acciones de ordenamiento territorial en aquellos subespacios geográficos comprendidos en distritos fronterizos.

En esa dirección, se trabajó mediante estudios de casos, concretamente, centrado en tres tipos de inserciones fronterizas de municipios localizados en la franja de territorio binacional argentino – uruguayo, y en una parte del vértice trinacional que se establece entre estos con Brasil.

El caso de los municipios en el espacio fronterizo configurado entre las localidades de Paysandú y Colón.

Seguidamente, se tomó el caso de los municipios colindantes en el entorno fronterizo establecido entre las localidades de Salto y Concordia.

El estudio se completa con el caso de los municipios adyacentes sobre el espacio de la triple frontera, constituido por las localidades de Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros.

De este modo, se propuso llegar a obtener a través de los diferentes análisis, reconocimientos de ciertas lógicas de acción en las situaciones fronterizas tratadas, una

representación, identificación y caracterización de las dinámicas sociales, sectoriales y espaciales, según los niveles, alcances y proyecciones que constituyen desafíos para el OT y DS en Uruguay.

1. El caso Paysandú – Colón

1.1 Aspectos temáticos prioritarios: Planos de concentración y áreas de intereses.

En general, y de manera introductoria, cabe señalar que se da un balance un tanto negativo en cuanto a la falta de activación y cierta indiferencia en relación a poner en funcionamiento los mecanismos de la integración fronteriza. Desde los distintos ámbitos institucionales del Mercosur, los actores locales de Paysandú y Colón, consideran necesaria una mayor atención con respecto a estas dinámicas y territorios, tal que faciliten y habiliten con mayor decisión y definición, políticas de fronteras que les incluya con sus propias especificidades y de forma articulada, como parte del proyecto/ proceso más general de la integración regional.

Surgen algunos elementos positivos referidos a la agilización y eficiencia que se ha dado en los procesos de controles en puntos de paso fronterizos, y mejoras en el intercambio al disminuir la carga burocrática, no obstante, se observa que dichos procesos llegados a un punto no consiguieron seguir avanzando. En el sentido de que perduran ciertas prácticas de corte más tradicional, por ejemplo, en las cuestiones aduaneras y migratorias, produciendo ciertas obstaculizaciones, barreras y bloqueos, que afectan sensiblemente la integración “institucional”

Lo cual queda caracterizado por la frase: *“El Mercosur nos pasa por arriba, acá no hay Mercosur”*. En esa dirección, aparece como un sentido reclamo de las comunidades que se vuelva a instalar y poner en funcionamiento el sistema de doble carril en los accesos al puente. Diferenciando el sistema de tránsito por transportes de cargas de gran volumen e intensidad, de los desplazamientos, circulaciones e intercambios comunitarios y flujos turísticos que se producen entre ambas localidades.

El componente de la integración que resulta más saliente, entre otros, se encuentra vinculado a los lazos y redes de parentesco -señalado enfáticamente por sanduceros y colonenses-, como rasgos y naturaleza de los vínculos comunitarios que provienen de gestaciones históricas y lazos sociales familiares, de parentesco y amistad, que perduran hasta nuestros días y le imprimen otra dinámica y contenido a los procesos aludidos.

Recreando condiciones proclives a generar iniciativas en común y gestión de mejor forma. Como ha quedado demostrado, ciertas tensiones y climas de conflictividad emergentes, que en ciertas coyunturas suelen surgir, lógicamente se expresan en los vínculos, dinámicas de transformación y localización de emprendimientos que se van concretando en el territorio fronterizo.

Así, se señala la existencia de un tipo de integración que fluye de forma natural entre las dos localidades (históricamente). La cual se vio potenciada luego con la construcción del puente internacional. Las experiencias de las comisiones binacionales pro puente surgen como un indicador que alienta a pensar que se presentan condiciones favorables a la concreción de nuevas obras, organización de las operaciones, instalación de nuevas actividades y servicios articulando a las partes.

En la voluntad de los actores y gobernantes locales está la intención por avanzar hacia instancias de trabajo, conducentes a una planificación conjunta y acumular capacidades para lograr trascender con alcance regional, con un sentido estratégico y búsqueda de reposicionamiento en el sistema de jerarquías, competencias y creación de capacidades competitivas entre las relaciones interregionales y binacionales. Se estima posible de llegar a lograrlo mediante intervenciones en el territorio de la franja fronteriza, en torno a actividades sectoriales sobre las que nos referiremos más adelante.

Queda claro, tal como se ha dicho que: *“En el turismo fronterizo hay mucha gente que viene a nuestra ciudad y que también pasa al Uruguay”*. Es en este encuadre de relacionamientos que se inserta Paysandú con sus atractivos, complementando funcionamientos con dotaciones infraestructurales y servicios que aún faltan desarrollar en Colón. Por lo que sobre esta base *“A nivel de comunidades se ha potenciado la integración”*. Esta situación se ve reflejada en la intensidad de los flujos de movilidad espacial cotidiana y suponen tener en cuenta futuras acciones en cuanto a la capacidad de funcionamiento instalada, tanto en los pasos fronterizos, como en los propios sistemas urbanos fronterizos: en organización, funcionamientos y capacidades para absorber estas dinámicas que están tomando mayor impulso.

No es un dato menor la importancia que los colonenses le asignan a la llegada del sistema de radio y televisión nacional. Las posibilidades de ambientar y desplegar procesos, programas, proyectos conjuntos tiene en estos medios de comunicación, además de otros que se puedan desarrollar con contenidos de índole transfronteriza, comunitaria y local-territorial, una fabulosa herramienta para proyectar hacia otro nivel las posibilidades para generar acciones integradas y anticipar eventuales efectos disociativos que se puedan llegar a dar por falta de sintonía o interpretaciones distorsionadas sobre emprendimientos que se vayan materializando en el territorio de frontera.

Se recoge entre las posturas locales, el propósito de incentivar a un más la concientización y necesidad de avanzar mediante acciones planificadas en el proceso integrador, haciendo un funcionamiento más eficiente y sólido a la vez.

1.2 Aspectos sectoriales por niveles y distribución de impactos: Impactos manifiestos, potenciales y sus proyecciones en términos de alcances.

1.2.1 Rendimientos económicos, escalas de producción y competitividad.

Existen elementos que evidencian la disponibilidad de recursos de diversa naturaleza y origen, que pueden constituirse en potenciales de integración.

en vistas del encuadre institucional y normativo vigente, se presentan serie de restricciones para desplegar formalmente una intensificación de los flujos de intercambios comerciales y de negocios en los espacios de frontera. Se hace referencia a las posibilidades de emprender *“proyectos de integración a nivel industrial vinculado a la conservación de verduras y hortalizas, con capitales extranjeros, unión europea, que podía establecer una planta que podía ser alimentada con la producción de los dos márgenes, quedó en nada”*.

Lo mismo ocurre en el sector del turismo local y productivo transfronterizo, se dice al respecto que se ha dado muy poca inversión con este objetivo, *“...prácticamente nada, argentinos vienen, han hecho inversiones en tierras y casas, primero compran campos y luego compran casas en la ciudad de Paysandú, argentinos de todas partes muchas veces pasan con vehículos comprados y matriculados en Uruguay”*.

Por cierto que, en esta realidad tiene una relativa incidencia los escasos márgenes de autonomía de que disponen los gobiernos locales de la región transfronteriza, como para estimular iniciativas de esta especie.

Aunque, resulta oportuno señalar que, con la reciente sanción de Código de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental por la provincia de Entre Ríos. Derivando, respectivamente, en el Código de Ordenamiento Territorial y Ambiental del Departamento de Colón. Sumado a la aprobación de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Paysandú en Uruguay, los gobiernos locales comienzan a contar con nuevos, mejores y más instrumentos para la gestión territorial descentralizada.

Así, se señala el extenso corredor binacional de actividades y localizaciones de esquemas productivos, y mercados regionales que podrían llegar a funcionar en forma descentralizada e integrada.

A juicio de los actores locales, habiendo una base significativa de producción diversificada transfronterizamente, no se ha llegado a ver con claridad el sentido estratégico, y a tener la capacidad para promover efectos de complementariedades. De avanzar hacia la

conformación de sistemas productivos integrados, que pueden redundar social y productivamente en generación, distribución, captación de riqueza, más allá de los recintos locales o subnacionales.

1.2.2 Turismo, recursos naturales y sustentabilidad.

Algo que resulta poco comprensible para los colonenses es que Paysandú, teniendo en el entorno contiguo a la ciudad el río y las playas, las islas con sus espacios verdes y bosques naturales sobre el río Uruguay. Aún esté faltando, o más bien sea casi nula la capacidad de emprendimiento en el área turística. A diferencia de lo que ocurre en Colón, donde esta actividad aparece como uno de los principales motores del desarrollo local. Se ha dicho, para los sanduceros *“... el río Uruguay es el fondo, el patio de atrás”*.

A su vez, estos emprendimientos vienen a insertarse en lo que tiene especial significación para una estrategia de desarrollo local, en el denominado y proyectado Paysandú como polo logístico en la región. Aunque, en perspectiva de los actores locales no ha avanzado en la medida que se esperaba que lo hiciese. En esa línea, también existen valoraciones prometedoras sobre los trabajos que se vienen efectuando en la mejora continua de la zona costera del río Uruguay sobre la ciudad, apuntando a la rehabilitación de las playas.

Dicen los colonenses: *“En Paysandú tienen un barquito refulador que sacar arena del fondo del río y la tira a la playa cuando llega la crecida. Acá se paga fortunas a un privado para hacer un refulado. En Paysandú se ocupan de acopiar arena no para las playas sino para la construcción, y acá podría dársele otro uso”*.

En virtud de que existe un acuerdo, desde el punto de vista estratégico resulta altamente conveniente dar curso a *“proyectos que traspasan los límites del río Uruguay, que tienen que proyectarse en un ámbito mucho más amplio si queremos atraer el turismo internacional, armando un proyecto más integrador con uruguayos que están en la costa del río”*.

Asimismo, desde Colón se alientan esperanzas y una perspectiva optimista para ambientar y recrear a niveles más avanzados los procesos integradores de las localidades. Fundamentada sobre una base de recursos naturales existentes, altamente dinamizadores de las actividades y los flujos de turísticos, es el caso del proyectado *“...parque binacional ecológico, (...) se han transformado en unos centros de visitas de todos lados. La necesidad de que el proyecto sea tomado por Paysandú”*.

En lo que representa un claro desequilibrio y déficit en infraestructura para un sector que ha demostrado ir ganando un alto dinamismo y crecimiento en estas últimas décadas. Contrariamente a lo experimentado en la pequeña localidad colonense, en la ciudad de

Paysandú se constata una evidente divergencia, concretamente obedece a la falta de lugares donde hospedarse, cuando a lo sumo llega a contar con algunos pequeños hoteles con servicio de baja calidad e incompletos.

Actualmente, en lo que viene a expresar un acto de respuesta tardía *“Recién se está recuperando un hotel grande de la ciudad y abriendo algunos pequeños hotelitos a nivel familiar que aportan pocas camas, tenemos problemas con los acontecimientos grandes que no nos dan las camas. No podemos pensar en la organización de un Congreso Nacional”*.

Estas severas restricciones ejercen un efecto negativo que luego termina trasladándose e impactando adversamente sobre otras actividades, al mismo tiempo de inhabilitar la capacidad local para generar eventos, atraer y retener visitantes y consumidores de diferentes tipos de productos que se puedan ofrecer. Pero además, como un efecto negativo agregado, está transmitiendo una imagen devaluada de la ciudad como espacio de recreación y recepción de flujos de personas, viéndose limitada en cuanto a sus posibilidades para captar e interiorizar recursos externos y alentar nuevos emprendimientos.

En otro orden de temas, en algún momento se deberá discutir y adoptar algunas definiciones preventivas, dada la proliferación de las perforaciones en suelo para el acceso a aguas termales, y en función de que existen, por ejemplo, solo en un entorno de 3 kms., distantes con respecto a la ciudad de Colón, hasta cuatro complejos termales. Por supuesto, además, sin desconocer el hecho de la presencia de varios centros termales que existen, y se suman a otros proyectados a construir sobre la franja de territorio fronterizo argentino – uruguayo. Contando prácticamente una veintena de explotaciones termales en el territorio binacional, desde Colón – Paysandú hasta alcanzar el espacio de la triple frontera Uruguay, Argentina y Brasil.

Dicho esto, en función de que ya ha comenzado a entrar en juego la cuestión de la sostenibilidad, no solo de estos emprendimientos, sino de la propia preservación del Acuífero Guaraní.

Cuestión que le otorga especial significación y pertinencia a la constitución de un tipo de institucionalidad de nuevo orden y alcance. Representando un ámbito de gestión territorial integrada y espacio de diálogo incluyente. Como expresión de gobernanza transfronteriza y nuevos sentidos de mancomunidad.

Así, viene dándose con la instalación del Comité Binacional de la Hidrovía del río Uruguay, integrado por los municipios de la costa del río Uruguay de la provincia de Entre Ríos y los municipios de Río Negro, Paysandú, Salto, entre otros. Que ya han comenzado a trabajar, por ejemplo, en *“capacitación de personas y prevención del dengue [...] porque recibimos visitantes de países limítrofes de Brasil y Paraguay; Hay un convenio firmado entre los municipios del río Uruguay en mancomunidad, incluidos los municipios de Colón”*.

Donde los gobernantes locales -Intendentes de las ciudades costeras del río Uruguay-, están asumiendo nuevos roles y funcionamientos alternativos en la gestión de los asuntos locales y transfronterizos.

Claro está que, sobre estas cuestiones todavía se presenta un proceso a recorrer por delante, para llegar a establecer un nivel consensual básico respecto a un orden de temas que, en alcance, implicación y resultancias, trasciende los dominios territoriales del estado-nación, y convoca, como prerrequisito básico, a la participación y co-gestión descentralizada por parte de los gobernantes y agentes sectoriales de las localidades en cuestión.

1.2.3 Contingentes de movilidad espacial y mercado de empleo.

En lo que constituye un aspecto altamente positivo, pero simultáneamente plantea nuevos desafíos al ordenamiento territorial y la sostenibilidad del desarrollo en esta franja fronteriza binacional. Resultan promisorios los impulsos dados en materia de marcos legales en el contexto Mercosur, las iniciativas sobre migraciones, y específicamente con sus manifestaciones sobre los espacios fronterizos: *“para hacer las radicaciones definitivas de uruguayos, ...en el ámbito de acción social y estamos haciendo los trámites de radicación transitoria y después de dos años los de radicación definitiva”*.

Respuesta que va a incidir significativamente en la reducción de las vulnerabilidades sociolaborales, en especial por la sobre-exposición que supone para este sector social del trabajo, al encontrarse desempeñando funciones en una localidad de inserción exterior al país donde registra ciudadanía plena.

En esa dirección, los argumentos de los colonenses dan cuenta de los buenos atributos de cualificación de los sanduceros: *“Acá en Colón no puedes encontrar un electricista o si quieres construir una casa tendrás que esperar, están viniendo constructores de Paysandú, gran porcentaje de constructores, de albañiles, de trabajadores está viniendo todos los días de Paysandú y se están instalando acá”*. Es una dinámica de movilidad espacial e inserción laboral y productiva fronteriza, dada en función de la pujanza que han asumido en estos últimos años los emprendimientos turísticos y en consecuencia la industria de la construcción local, resultando en un conjunto de actividades diversificadas.

De sostenerse esta tendencia, supondrá una dinamización experimentada al interior de un mercado de trabajo transfronterizo, mayores requerimientos en materia de formación técnica, oficios especializados, incremento de los flujos de movilidad espacial cotidiana y mayores capacidades para proveer servicios e infraestructuras sociales de distinto tipo a las personas, en estas localidades.

1.2.4 Medio Ambiente y calidad de vida.

Por parte de los colonenses se ha señalado: *“Hay miles de problemas ambientales en Argentina, estamos preocupados”*. La cuestión de la sustentabilidad ambiental emergió como una demanda recurrente, los pobladores en estos lugares han venido insistiendo se atienda con mayor prontitud y anticipe desenlaces no deseados en perjuicio de medio ambiente y la calidad de vida sobre el territorio.

La postura sanducera concurre hacia una definición compartida con Colón. Manifestándose contraria a que la localización de grandes emprendimientos productivos basados en la producción de pasta de celulosa, llegara ha formar parte de sus respectivos procesos de desarrollo.

En la conciencia de los colonenses perdura una preocupación sobre cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, y algunos problemas medio ambientales emergentes, pero sin que ello signifique llegar a constituir un motivo de movilizaciones y protestas, muy lejos del tenor que alcanzaron las mismas entre Fray Bentos y Gualeguaychú.

Los pobladores de Colón se muestran particularmente sensibles con respecto a los temas y problemáticas medio ambientales. Entre estos aspectos destacan: *“La contaminación de río, no de las papeleras, los efluentes cloacales de cada una de las ciudades, si quisiéramos pensar en el río tendría que estar incorporado Brasil en esto”*.

Este carácter que especifica el sentido que se le imprime a la relación fronteriza con la vecina comunidad de Paysandú y el entorno de intermediación, determinará en cierta medida, de acuerdo a las variaciones coyunturales, la eventual emergencia de tensiones y potencial surgimiento de conflictos.

Por su parte, se ha señalado: *“Las lagunas de contaminación (tratamiento) de líquidos cloacales, la única ciudad que la tiene en la costa del río Uruguay es Colón, en los demás casos los desechos cloacales van derecho al río, son crudos, pero eso a diario”*. Esto dice de la importancia que tiene lograr calidad de vida a través del agua para los colonenses.

Desde este lado del río Uruguay las personas están muy consustanciadas con la temática a partir de lo de Gualeguaychú. Dando muestras de ello, están trabajando a nivel educativo, reciclado de plásticos y en el tema de la gestión de la basura.

Articulando una propuesta que tiende a conjugar actividades turísticas y productivas, cuidado de los recursos naturales y a la vez de la calidad de vida de las comunidades que residen en el espacio de frontera.

En la ciudad de Colón y sus entornos de proximidad se viene experimentando un proceso de expansión a gran ritmo. Donde el nivel de desarrollo alcanzado tiende a posicionar a la

localidad como un punto de atracción para nuevos emprendimientos e inversiones económicas.

Esas iniciativas se encuentran estrechamente relacionadas con el gran empuje que ha tomado la industria de la construcción, y con la expansión del sector servicios, en particular los que se desarrollan en torno a las actividades turísticas de la zona. Hace a un contexto que ofrece amplias posibilidades que pueden ayudar a las personas y familias a superar situaciones de pobreza.

Pero, como todo proceso expansivo y de crecimiento expresado en varios sentidos, también comienza a ejercer ciertas presiones sobre el sistema urbano. El cual cuenta con una capacidad instalada, en términos de infraestructuras y servicios sociales, entre otras dotaciones básicas, que rápidamente comienzan a verse saturadas y desbordadas. El porte, la organización y funcionamiento de la ciudad está resultando insuficiente, o limitado, para alojar a los contingentes de personas que vienen a radicarse o están de paso por la ciudad.

1.2.5 Actividades, recursos e intercambios culturales.

Entre los residentes locales se ha resaltado, que se viene dando una tendencia a afirmar el intercambio cultural sobre la base de *“la actividad cultural que se desarrolla en la galería de arte en Paysandú, la propietaria es de Colón exponen argentinos y trabaja mucho con gente de Colón. Van y traen artistas que exponen acá, lleva artistas de acá para exponer allá”*. Es un aspecto de la integración cultural que comienza a mostrarse relevante en términos de construcción de sentido de comunidad, acompañada por la función de los intangibles que circulan, componiendo ciertos sustratos de identidades compartidas a través de la frontera. Claro está que ese proceso de construcción de sentido ya viene siendo alimentado por intercambios y lazos sociales recreados en el correr del tiempo.

También, considerando que la actividad cultural es una fuente más entre otras que cuenta en la creación de riqueza, fuentes de empleo, e ingreso para los habitantes de estas localidades. Seguramente, trascurrido poco tiempo más, con la intensificación de los intercambios fronterizos se comenzará a dar una incrementada demanda por la mejora y ampliación de este tipo de servicios e infraestructuras, propias del estilo de vida y las actividades culturales urbanas contemporáneas.

Entre los sanduceros surgen apreciaciones en la misma dirección a lo señalado aquí por los colonenses, anotando: *“La gran corriente artística, con presentaciones en galerías de acá y de Paysandú. También los músicos de ir y venir. Van muchos músicos a las ciudades ribereñas del Uruguay, ha sido positivo (...) Este año, ha habido cuatro presentaciones de libros de escritores uruguayos (...) El intercambio cultural, artístico y musical ha sido lo más destacable”*.

Lo mismo vale para los temas educativos. Es significativo el papel estratégico que están comenzando a asumir los “Centros Universitarios de Fronteras”, con capacidad para producir efectos relevante sobre los procesos integradores, además, consecuencia de estas prestaciones de servicios especializados, se van produciendo aportes sustantivos a la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones locales. Entre las anotaciones realizadas se registra la siguiente expresión: *“Hay muchos chicos de Paysandú que vienen a estudiar a la Universidad de Concepción del Uruguay, diariamente están pasando el puente. A 30 kms. de acá quedan las Universidades, la Universidad Tecnológica Nacional. (...) En diálogo con el director del hospital se han hecho algunas cosas novedosas en salud en conjunto con el hospital escuela”*.

En un sentido más amplio, que implica abordar el rol de las instituciones y soportes para la promoción de la cultura en la frontera.

Aludiendo a las características locales que resultan más contrastantes, y constituyen unos apoyos básicos favorecedores del desarrollo local en Paysandú, vuelve a señalarse los apoyos que: *“Hay en infraestructura que Colón no tiene; estadios, teatro, anfiteatro sobre el río Uruguay”*.

1.2.6 Logística, infraestructuras portuarias, de transporte y servicios a la producción.

Como aspectos estratégicamente importantes desde una concepción renovada del desarrollo de Paysandú, por ejemplo, se han mencionado los temas de *“...los puertos, la operativa de los puertos que Uruguay comienza a desarrollarlo en esta zona, también eso puede ser un factor aglutinante y desencadenador de oportunidades, en la medida que podamos coordinar la operación de cargas en Concepción del Uruguay y Paysandú como polo logístico de la región, pensando justamente en la hidrovía ahora que se está dragando el río. Paysandú comienza a reconstruir su puerto. Colón prácticamente no tiene puerto de cabotaje”*. Las condiciones de ventajas comparativas y competitivas que se distribuyen asimétricamente en términos de infraestructuras, dotaciones y capacidades operativas, en materia de servicios portuarios y trasportes de cargas por el río Uruguay. Es algo que se viene a incluir como parte de un circuito de relaciones fronterizas generadas en el espacio de frontera, con respecto a recreación e intensificación de los contactos con la localidad cercana de Concepción del Uruguay, la cual como bien se ha señalado tiene un buen puerto e instalaciones de acceso.

Vale citar, la propuesta de la que se han hecho eco también los residentes de Colón en cuanto a apoyar, con algunas especificaciones integradoras, la promoción del proyecto de Aeropuerto Regional-Internacional, es decir, que el *“proyecto del aeropuerto de Paysandú*

tuviera una línea desde Bs. As., que llegara un avión y los que vinieran a Colón, ni pasaran por la aduana llegaran directo a Colón”.

1.3 Aspectos institucionales protagonismos e incidencia de las relaciones: Intervenciones, propuestas, proyectos.

Si bien existe un reconocimiento al destacado papel que fue cubierto, en primera instancia, por el Comité de Fronteras hasta hace algunos años atrás, y que más en la actualidad ha intentado comenzar a desempeñar el Comité de Integración Paysandú – Colón. No deja de preocupar que en cierta medida ese proceso se haya visto frustrado y truncado, cuando por momentos sobrevino el problema con la planta de celulosa, que posteriormente derivara en distintos desencuentros de las relaciones a nivel de los gobiernos nacionales. Marcando, en consecuencia, un relativo enfriamiento y cierto retroceso en las relaciones de integración fronteriza. Lo cual implicó la desactivación de estas instancias de encuentro y gestión transfronteriza entre representantes de los gobiernos locales. Más tarde reactivadas y actualmente retomadas con una relativa normalidad y distensión en los vínculos e intercambios. Pero sin llegar a definir, concretar, más allá del delineamiento de un perfil de orden temático, y preocupaciones anotadas por los representantes que operan en dicho organismo binacional. Son más bien declaraciones de intención y anuncios de propuestas en torno a las cuales aún resta todo un camino por recorrer para que puedan tomar forma en proyectos acordados y puestos en funcionamiento por las partes.

Hubo un período de presencia fuerte de entidades binacionales, en cuyo transcurso, que aproximadamente cubre un par de décadas, desempeñaron un destacado rol respecto a las relaciones fronterizas y la gestión de asuntos transfronterizos de diversa naturaleza. Lo cual ha quedado documentado e ilustrado con el despliegue de una variedad de acciones e impulso de importantes actividades bajo la égida de los Comités de Desarrollo de Fronteras (CODEFROs). A los que seguidamente se sumaron en ese proceso de creación de institucionalidad, y de ámbitos formales de gestión representativa transfronteriza, los CODEFROs Municipales que, salvando algunas distancias, vinieron a constituir una versión previa de los actuales Comités de Integración. Entre los cometidos de los primeros, comprendiendo espacialmente una extensión mayor de territorio, se destaca la labor que cubrieron al encargarse de la gestión de la cuenca, formando parte de ese entramado de instituciones transfronterizas, o si se prefiere binacionales (según el alcance de sus funciones). Asimismo, se señalan algunas de las contribuciones realizadas desde el ámbito de la Comisión administradora del Río Uruguay (CARU), los Comités de Pasos de Frontera. Aunque, como se indica, *“requirieron en su momento la delegación de potestades para resolver problemas localmente”*. Esta lógica de funcionamiento vertical convocada por lo

general a instancias de los organismos centrales de los estados- nación que operan en la materia. Cristalizó como una modalidad de gestión y decisión que se mantuvo primando hasta nuestros días, con algunas excepciones dadas en los últimos años. Es decir, siguiendo a los comentarios de los actores locales *“Empiezan a jugar un papel importante los gobiernos departamentales y nacionales”*, donde se registra esa ventaja que otorga el modelo federativo provincial frente al modelo de estado unitario. Pues, así lo refieren *“Para el lado argentino es más fácil porque tienen autonomía por la provincia, pueden tomar decisiones. A dado para paliar situaciones”*.

En la consideración de los actores surgen algunas apreciaciones que refuerzan elementos analizados y caracterizados más arriba, pero igualmente, existen ciertos aspectos contrastantes- pero no por ellos menos importantes-, que varían con respecto a las posiciones expresadas. Por ejemplo, es cuanto se ha dicho *“[...] el río no es un impedimento, es la normativa, hay que compatibilizar el ordenamiento legal común que habilite a actuar y superar trabas en aspectos de la producción, trabajo, salud. La gente de Colón si se tiene que atender en salud acá va a encontrar excelente nivel en el hospital escuela”*.

En lo que constituye un hecho novedoso, relevante y pertinente en el contexto de la sociedad informacional, se ha dado a partir de una rica experiencia expresada con los *“Vínculos de medios de comunicación de los dos lados, acuerdos puntuales entre medios para impulsar determinados temas, hay intereses coincidentes. Siempre fue fluido un diario (semanario) de Colón ‘El Observador Regional’, se imprimía enteramente en Paysandú en los talleres del diario El Telégrafo, generó entre los medios un vínculo muy fuerte, facilitando intercambio de informaciones”*.

Obviamente, esta constatación viene a representar una base estratégica para potenciar la construcción de una densa e intensa red de relaciones, contactos e intercambios de todo tipo. Quizás este sea uno de los rasgos más notables que surge naturalmente por la propia acción de los actores locales, particularmente, involucra a los operadores periodísticos y a la inquietud de quienes se encuentran al frente de la gestión de los distintos medios de comunicación de las localidades vecinas.

Se trata de un campo de actividad con una capacidad muy grande para provocar efectos altamente significativos en lo que concierne a la ampliación de los horizontes locales y proyección de temas y metas entre los imaginarios locales. Así, es refrendado cuando se expresa *“Hubo una época de hacer fuerte publicidad acá, particularmente las radios, los productores comerciales tenían mucha venta aquí, anunciando productos argentinos traídos aquí. Hasta ahora se hacer publicidad, no tan masivo. Todos los hoteles que tienen, como han desarrollado playas, termas...”*.

Con esa impronta se tiene muy presente el dinamismo que ha venido ganando la microrregión, pero en especial en torno a las actividades de servicios que se han multiplicado, diversificado y especializado en estas últimas décadas en el entorno de la ciudad y departamento de Colón. Ya es un dato comprobado *“Hay muchos emprendimientos, inversiones importantes”*.

En esa dirección, se fijan altas expectativas locales. A tal punto es el grado de optimismo generado que surge una declarada convicción sobre las grandes cosas que se presentan factibles de llegar a conquistar para el beneficio de las comunidades. Incluso, cuando aún perduran ciertos rasgos de las fronteras tradicionales que dificultan la concreción de acciones integradas. Por ejemplo, siguiendo las consideraciones locales se establece: *“Han habido intentos de formar una cámara binacional de turismo en su momento, pero han sido más los obstáculos que lo que se ha podido. (...) Se avanzó mucho, hubo gente de acá (Paysandú) trabajando con gente de Colón, tratando de armar cosas, pero falta.”*

Nuevamente vuelven a expresarse las voces locales marcando los bloqueos y restricciones que perduran en el tiempo, haciendo que las iniciativas y emprendimientos integradores se vean enlentecidos o cuando no frustrados y, por cierto, *“Ha pasado con Colón, se estudió el tema de ofertas turísticas del río y hay todo un tema de trabas de la navegabilidad y la frontera”*.

Además, *“el que sale de Buenos Aires y viene a Colón sino puede cruzar cómodamente a Paysandú, no cruza. (...) Las normativas son nacionales y en los departamentos pasan cosas que tiene esa lógicas nacionales”*.

Desde un ángulo institucional y formal, en el análisis y abordaje que los actores sociales e institucionales realizan de la situación fronteriza, se ha entendido, por ejemplo, que: *“La CARU es un organismo político, no tiene vos propia..., con la instalación del dique compensador acá en el hervidero, CARU es un ente diplomático. Informes sobre la reproducción de las algas en aguas quietas, al tener las condiciones con los fertilizantes explican que al morirse liberan toxina que produce cáncer.”*

Igualmente, sobre aquellas cuestiones que atañen al tema de la salud de las comunidades y que preocupan seriamente por los efectos derivados para la calidad de las relaciones que se establecen con el entorno medio ambiental, y el río Uruguay incluido: *“Se habló sobre el tema algas, pero en Montevideo, nosotros hicimos una de los Centros Comerciales argentinos y uruguayos de la costa con el tema de algas, el tema de contaminación del río Uruguay, y de las grandes cadenas de comercialización, se instalan en las ciudades, entonces nos reunimos acá.”*

Respecto a la configuración del escenario fronterizo, proviene de la capacidad de gestión del gobierno sanducero sumando en la convocatoria de otros componentes del tejido institucional y empresarial local, para comenzar a articular programas de obras e

intervenciones en el territorio. Con la implicación, compromiso y sintonía que están mostrando diferentes instituciones - tanto públicas como privadas -, de nivel nacional. Para comprender y adecuar sus acciones en correspondencia con los intereses y necesidades locales. Integrándolos a su vez en un marco coherente que los coloca como parte de una estrategia de conjunto. Es algo que queda ilustrado en *“el proyecto del puerto que lo promueve la administración nacional de puertos, la Intendencia está muy jugada en esto, hay un grupo privado, de agentes económicos que están también muy jugados con este proyecto; puerto, dragado, balizamiento, navegación; la Cámara de Exportadores también. Estos son los agentes que están muy por detrás de estas cosas y muy preocupados por lo que pase en la región”*.

Existe una red de instituciones de formación terciaria y superior en lo que podríamos denominar el “distrito de frontera” que, de acuerdo a la lógica con que están operando y las dinámicas generadas, tienden a conformar un sistema/ red de educación terciaria y superior de orden transfronterizo. Donde prácticamente no existen barreras, obstáculos o impedimentos insalvables para acceder y compartir estos servicios entre las comunidades.

Adicionalmente, en términos de recurso humanos, formación de capacidades y conocimientos técnicos especializados, disponibles en las cercanías fronterizas. Como parte de algo que ya se encuentra instalado en las motivaciones locales, se ha tratado de *“Traer un recurso técnico, es permanente; eso se da con Concepción del Uruguay, en el caso de Paysandú, en la parte universitaria, educativa. Mucha gente por distintas razones hace su carrera en la Universidad Tecnológica Nacional de Concepción del Uruguay, o en cualquiera de las Universidades que está ahí. Muchos ingenieros recibidos en Argentina, sanduceros, vienen hacen la reválida para Uruguay”*. De tal forma que ha llevado a conformar un espacio académico con programas de formación binacional, en carreras de grado y especializaciones de posgrado con un potencial que tienen mucho por explorar y aprovechar por todo lo que ofrece abatiendo los costos de formación, al alcance de las nuevas generaciones que residen en estas localidades.

Los recientes acuerdos/ convenios suscritos entre el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), con la participación de los municipios entrerrianos de Concordia y Colón, los uruguayos de Salto y Paysandú. Por los que se apuesta al desarrollo de cadenas de valor regional de alimentos, productos textiles, maderas, industria metalmecánica y turismo regional entre otros proyectos de trabajo común. Un programa marco de Observatorio Turístico, con la creación de un Comité Técnico Binacional para realizar seguimientos y diseños de una estrategia en torno a la articulación/ configuración de un Corredor Turístico Regional Binacional. Demuestra las amplias posibilidades que existen para proyectar la integración y complementación de

actividades productivas sociales desde los espacios locales, subnacionales y transfronterizos¹.

Se ha mantenido muy presente en el consciente colectivo de la sociedad colonense, la importancia de los recursos naturales y sus potencialidades de aprovechamiento sostenible e integrador, es el decir de los mismos: *“Compartimos un atractivo común que son las islas, la utilidad de Uruguay con la isla la caridad, es como un gran balneario y el nuestro de la isla Yporá”*.

Quizás por esa razón se ha fijado una mirada crítica sobre las normas de uso establecidas en torno a las mismas, por el gobierno de Uruguay. Cuando antes todo el sistema de islas en la intermediación fronteriza formaba parte de un circuito atravesado y ocupado naturalmente. Con un tono que deja traslucir cierto descontento, se manifiesta: *“Han pautado algunas cosas de no comercialización en las islas uruguayas, los argentinos vamos a las islas uruguayas y los uruguayos vienen a las nuestras”*.

Desde la perspectiva de los colonenses, esta postura parece disentir con la orientación de algunos emprendimientos que se han intentado poner en funcionamiento, particularmente, en torno a actividades turísticas que resultan claves para el desarrollo de Colón, y contribuyen a estrechar los vínculos fronterizos. En este sentido, declaran: *“Organizamos ahora que se festeja el día internacional del turismo, las tres cámaras de turismo privadas en Colón, los 50 años de turismo en Colón. Hicimos unos homenajes pioneros de los 50 años”*.

1.4 Escenarios diagnóstico Paysandú - Colón

1.4.1 En Colón:

- Fuerte impulso y expansión de las actividades turísticas y de servicios urbanos;
- Establecimiento de un sistema de controles y cuidados preventivos sobre los recursos naturales, el medio ambiente y sistema ecológico en la zona costera, de islas y bosques;
- Dotaciones en infraestructuras sociales, específicamente, en materia de planta de tratamiento de aguas servidas;
- Fuerte actividad artística y cultural creativa;
- Apertura y receptividad con facilidades para la inserción en sectores de actividad de la construcción y servicios relacionados con el turismo local, ofreciendo empleos y posibilidades para la estabilización y calidad del trabajo;
- Posicionamiento consolidado en torno a una estrategia de desarrollo turístico local de calidad;

¹ Véase en: <http://www.inti.gob.ar/noticiero/noticiero238.htm>

- Políticas sociales activas, fundamentalmente atentas a necesidades de formación de nuevas generaciones y sectores sociales más vulnerables de la ciudad;
- El sistema urbano, su capacidad instalada, en términos de infraestructuras y servicios sociales, entre otras dotaciones básicas, comienzan a verse saturadas y desbordadas. El porte, la organización y funcionamiento de la ciudad resultan insuficientes.
- Definición y posicionamiento estratégico en torno al desarrollo sustentable (turístico: termas, playas y actividades de recreación en paseos por islas y bosques naturales), con un claro énfasis en temas de integración transfronteriza, la captación de ventajas y potencialidades existentes en las cercanías, y la franja de territorio regional binacional.
- Apuesta decidida a construir calidad de vida en el territorio, ciudad y sus entornos de proximidad.

1.4.2 En Paysandú:

- Aun se presentan déficits en oferta de empleos de calidad.
- Se da una propensión a ampliar el horizonte de acción en cuanto a mercado de trabajo y diversificación de fuentes de empleo a través de la frontera, con inserción laboral en Colón (construcción, servicios en restaurantes, hotelería, emprendimientos empresariales, inversiones en instalación y prestación de servicios especializados, profesionales, etc.)
- Incompleta infraestructura en servicios, fundamentalmente vinculados al sector recreativo, turístico; falta de hotelería, salones para grandes eventos, restaurantes.
- Intentos de reconversión con dificultades, modernización y reestructura productiva industrial, con participación de sectores exógenos al sistema local; dificultades para la generación de nuevos puestos de trabajo vinculados a las actividades urbanas;
- Ciertas reticencias en materia emprendimientos y acciones relacionadas al sector servicios, turismo, recuperación de playas, termalismo, como parte de la idiosincracia local;
- En cambio existen importantes iniciativas en sectores de los servicios a la producción;
- Posicionamiento estratégico con perspectiva regional binacional, Plan de desarrollo local: fundamentalmente en logística, ampliación y mejora de las prestaciones portuarias, recuperación de navegabilidad, transporte fluvial, multimodal (aeropuerto regional, mejora en los accesos y sistema de transporte por carretera nacional e internacional);
- Fuerte apuesta a la formación superior complementaria con Centros Universitarios y servicios descentralizados de universidades, hacia ambos lados de la frontera y en territorios de proximidad;
- Apuesta a la reconversión intergeneracional de los recursos humanos locales;
- Definiciones claras e impulsos de acuerdos en común con la vecina localidad de Colón;
- Apuesta a la multiplicación de los espacios, las infraestructuras, actividades y servicios culturales;

- La promoción de acciones y definiciones tomadas en torno a los problemas medio ambientales, la preservación de los recursos naturales. Sin bien ha estado presente tanto en la preocupación del gobierno local y algunos sectores sociales, (Ongs. Ambientalistas, movimientos ecologistas, etc.) Todavía parecen insuficiente de acuerdo a la carga y relevancia de algunas problemáticas específicas: por ejemplo, medidas relativas a las recurrentes inundaciones, barrios enteros quedan rápidamente anegados por la subida en el nivel de las aguas del río Uruguay (fenómeno desestacionalizado), degradados en calidad y con eventuales estadios de vulnerabilidad medio ambiental.
- Sí está muy presente en la perspectiva sanducera ir hacia sistema productivos y de servicios integrados con capacidad de trascender hacia un plano de regionalización y transfronterización en la franja del territorio binacional argentino – uruguayo.
- Ambas localidades cuentan con dos condiciones positivas. Diseño de Planes estratégicos de Desarrollo; Código de Ordenamiento Territorial y Gestión Medioambiental (Colón); Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial (Paysandú). Con componentes que toman en cuenta la cuestión transfronteriza y posibilidades de generar proyectos conjuntos;

2. El caso Salto – Concordia.

2.1 Representaciones en torno a la integración fronteriza y principales áreas de interés manifiestas.

A pesar de existir algunas posturas en distintos sentidos entre los actores fronterizos de Salto-Concordia, en general predomina una visión negativa acerca de los procesos de integración. Dicho pesimismo está relacionado con la percepción reduccionista, o parcial, presente en algunos de los actores, quienes enfatizan constantemente en los aspectos económicos y especialmente sobre cuestiones comerciales, dejando de lado, por ejemplo, otros componentes de carácter social, institucional o cultural.

Cuando se habla de integración inmediatamente surgen, en el imaginario colectivo, las intensas relaciones comerciales que de manera formal o informal, se han venido desarrollando desde hace muchos años entre ambas localidades. Conforme a este panorama, las valoraciones sobre la presencia del Mercosur en la frontera aluden, esencialmente, a la incidencia o al impacto que ha tenido dicho organismo en materia económica y comercial.

Esta representación del Mercosur es determinante en la consideración que hacen los actores sobre el carácter excluyente de la integración actual, pues entienden que los únicos

beneficiados son precisamente aquellos que controlan los recursos económicos y el tráfico de mercadería, lo que queda reflejado en la siguiente expresión:

“Desde la firma del Tratado de Asunción, como que habíamos retrocedido en las relaciones, en la comunicación, y que había quedado como en el imaginario de todas las poblaciones (...) que el Mercosur es un tema económico y solamente económico. Y a parte, las mismas poblaciones no participan de las ventajas del Mercosur. Son las ventajas para unas pocas empresas que trasladan mercaderías por las rutas del Mercosur (...)”.

Por otra parte, en lo que respecta a la integración política-institucional entre ambas ciudades existen algunas discrepancias, ya que los actores pertenecientes a los estamentos gubernamentales de las dos localidades, y especialmente aquellos que se han desempeñado en las respectivas administraciones del gobierno local, tienen una visión más positiva: *“Las comunidades estamos integradas (...), a través de las distintas secretarías de los municipios estamos en relaciones casi continuas (...), es prácticamente una comunidad que se comparten casi todas las acciones y se trabaja muy en conjunto”.*

Sin embargo, esta visión no es acompañada por los demás actores, quienes no coinciden en términos de las apreciaciones, cuando expresan: *“Sí nos atenemos a este proceso de integración en estos últimos 10 años, yo diría que ha habido nada más que amagues, intenciones, pero concreciones muy pocas. Posiblemente donde uno lo advierte es en el área de la educación donde se hace algún intercambio”.*

Esto puede interpretarse de al menos dos maneras diferentes. Los actores involucrados con la administración, tanto en el pasado como en el presente, se sienten responsables de la integración y por eso destacan especialmente los aspectos favorables de las relaciones institucionales transfronterizas. O bien, dichos actores manejan un nivel de información acerca de lo que se ha venido haciendo en materia de integración, que no está disponible para los demás, y por lo tanto, las iniciativas y avances en materia política-institucional están siendo invisibles para los demás actores.

Estos aspectos constituyen verdaderos retos para los gobernantes locales a la hora de impulsar procesos de gestión conjunta y articulación de recursos en dirección al territorio y las comunidades en esta inserción fronteriza. De las posturas que se asuman dependerán luego una serie de decisiones e iniciativas que responden a distintas realidades locales y transfronterizas. La capacidad de constituir incrementos en los niveles de autonomías y gestión descentralizada, en estrecho contacto y diálogo con las respectivas comunidades y sus entidades organizadas. Fundamentalmente, si es que se quiere avanzar en agendas de trabajo en torno a cuestiones de organización, distribución, disponibilidad y facilitación en el acceso y diferentes tipos de usos de los recursos materiales y servicios en este espacio de frontera.

Sin embargo, además de los aspectos económicos e institucionales, otra de las áreas destacadas de la integración fronteriza es la de las relaciones de parentesco y redes sociales conformadas a partir de la convivencia cotidiana en un área de vecindad. En este sentido, son abundantes las familias cuyos integrantes proceden de ambas márgenes del río, existiendo una permanente movilidad e intercambio entre ellos, consolidando verdaderas redes o puentes sociales que unen fuertemente a ambas localidades. Este capital social constituye una base muy importante cuando se trata de poner en funcionamiento algunas acciones en el territorio y entorno circundante. Basadas en un enfoque de sustentabilidad y promoción de actividades urbanas acordadas.

Adicionalmente, los lazos de parentesco existentes entre ambas poblaciones se ven reforzados por el conjunto de relaciones que derivan de otros aspectos importantes, como lo es por ejemplo el de las relaciones laborales y el movimiento permanente de mercadería, personas y recursos, que en mayor o menor medida generan una dinámica social y económica singular y propia de las comunidades fronterizas.

Por otro lado, cabe destacar que uno de los aspectos que más enfatizaron los diferentes actores en las entrevistas ha sido el de la integración educativa. Esto se debe fundamentalmente a los acuerdos y proyectos conjuntos que se han venido desarrollando en los últimos años, especialmente en lo que respecta a la educación terciaria y universitaria, donde la Regional Norte de la Universidad de la República (UDELAR-RN) y la sede de la Universidad Nacional de Entre Ríos en Concordia (UNER) han concretado algunas iniciativas exitosamente, como la Licenciatura Binacional en Turismo, precedida por otras experiencias auspiciosas como lo fueron las licenciaturas de Relaciones Internacionales, de Psicología y actualmente, con la implementación de los Ciclos Iniciales Optativos, integrados por las áreas de las Ciencias Sociales, Tecnológica y de la Salud. Sobre cuya base se habilitan trayectorias para continuar distintas carreras de grado entre ambas sedes universitarias. En esa dirección, se continúan promoviendo otras a desarrollarse en el futuro. Asimismo, cuenta la experiencia desplegada en el nivel de enseñanza terciaria, con la formación binacional de Ingenieros Tecnológicos, proyecto y actividades de formación desarrolladas entre la Universidad Tecnológica Nacional en Concordia (UTN-Entre Ríos) y la Ex- Universidad del Trabajo del Uruguay, con sede en la ciudad de Salto.

Equivale decir, mayores y mejores oportunidades para formar recursos humanos en el territorio con capacidades de alto nivel a fin de disponerlos en beneficio de los proyectos y procesos que se inscriben en esta situación de frontera. A su vez, incrementando las posibilidades para diagnosticar, asesorar y anticipar los potenciales efectos tanto negativos como positivos, inherentes a la dinámica de configuración territorial.

Como puede verse, en términos generales existe cierto consenso entre los actores de que el proceso de integración es difícil y que hasta el momento actual no se han concretado todas

las propuestas y aspiraciones de los habitantes fronterizos. Pero a pesar de ello, la mayoría coincide en que dicho proceso sería sumamente beneficioso para ambas ciudades, y sus expectativas futuras muestran que existe cierta voluntad e interés en profundizar las relaciones entre ambas comunidades.

2.2 Aspectos sectoriales por niveles y distribución de impactos.

2.2.1 El rol del sector comercial - empresarial en la integración económica como estrategia de desarrollo y mejora de la competitividad.

Si hay que destacar un sector en particular que desde hace varios años ha venido impulsando la integración entre ambas localidades fronterizas es el sector comercial y empresarial. Las motivaciones son evidentes, pues la integración Salto-Concordia, con un mercado potencial cercano al medio millón de habitantes, representa una oportunidad muy importante de negocios.

Tal vez la acción de estos sectores y su capacidad para movilizar recursos significativos, influya también sobre la visión de que la integración favorece principalmente al sector empresarial y comercial, tal como se expusiera anteriormente.

El caso es que uno de los ámbitos de mayor intercambio entre estos actores de ambas márgenes del río han sido los aquellos congregados en torno a los Centros Comerciales de Salto y Concordia, que no se han limitado a intercambiar solamente información, propuestas y recursos, sino que también se han integrado a una región mayor, compuesta por las localidades argentinas, uruguayas y brasileñas de la costa del Río Uruguay. Como sostiene uno de los entrevistados, *“...los centros comerciales tenemos una relación muy importante. (...) los encuentros internacionales de los centros comerciales (...) ha permitido ya hoy por hoy reunir a los centros comerciales de la costa del río Uruguay, tanto uruguayos, como de Entre Ríos, y también se han sumado los centros comerciales de la costa del río Uruguay de Corrientes y de Brasil”*.

Esta estrategia económica de integración regional ha permitido a estos sectores promocionar algunos productos de manera conjunta, no como ciudad sino como región, aumentando significativamente sus oportunidades. Por ejemplo, se ha citado: *“los otros días la gente del Centro Comercial fue a Brasil para destacar el turismo de Salto y de la región, y me invitaron, y fuimos también para promocionar en el Encuentro Internacional, y nos hemos encontrado con la gente de Brasil, con 60 empresarios brasileños y lo hicimos en conjunto”*.

Sin embargo, más allá de las motivaciones económicas que se hacen evidentes para dichos sectores, estas instancias y ámbitos de intercambio y negociación son también oportunas para el abordaje de temáticas y problemas que trascienden el ámbito exclusivamente

comercial y económico. Pues algunas de ellas tienen gran importancia para toda la comunidad, como pueden ser la contaminación del río, el deterioro de las costas, los problemas de floraciones algas, etc.

En este sentido, han manifestado: “...*hemos hecho hincapié en los últimos dos [encuentros internacionales de los centros comerciales], en los temas del río Uruguay propiamente y su agua a raíz de la presencia de algas. Que es una problemática no fácil de solucionar*”.

Muchas de estas temáticas son transversales y repercuten en muchos ámbitos diferentes, lo que les da una trascendencia especial y requieren de la participación de todos los actores posibles para solucionarlos. El problema de las algas en las aguas del Río Uruguay es un ejemplo claro, pues existen factores relacionados con los diversos emprendimientos productivos que son claves. La gestión de las aguas de la Represa de Salto Grande y la emisión de aguas ricas en nutrientes, producto de la utilización de fertilizantes (i.e.: de las plantaciones arroceras, entre otros tipos de cultivos que intensificados y ampliados en áreas de suelos explotados, se encuentran localizados en proximidades de las costas, aguas arriba), son una muestra de cómo la actividad productiva en perfiles y complejos productivos especializados, llegan a influir fuertemente en las propiedades, condiciones naturales y saludables del río.

Pero al mismo tiempo, el tratamiento adecuado y pertinente de esta problemática es de vital importancia para una región fronteriza que aspira a consolidarse en el plano turístico, ya que como sostienen algunos actores, “*una de las cosas en las que más se ha avanzado es en lo turístico, que ha permitido, por ejemplo, que haya una carrera binacional (Licenciatura), y eso demuestra un poco un tema de integración práctico, que es una de las cosas más novedosas, más allá de que es conocida*”.

Sin dudas, la conformación de un corredor turístico que funcione de manera conjunta y coordinada es uno de los aspectos que podría tener un alto impacto para la región. Pero para ello es fundamental que los actores logren visualizar un escenario potencial de complementariedad y no de competitividad exclusivamente, como ha ocurrido hasta el momento en algunos aspectos.

La variedad de recursos, actores y servicios ya existentes en la región de Salto-Concordia constituyen un gran potencial de desarrollo, que cada vez más comienza a ser visto y reconocido por los actores involucrados y aprovechado por las comunidades para promover la región y atraer inversores y visitantes extra regionales.

Sin embargo, falta resolver algunas cuestiones muy importantes, ya que existen una serie de dificultades que obstaculizan los procesos descritos anteriormente, y que están asociados especialmente a las limitaciones de carácter burocrático y administrativo. Es decir que, más allá de la creciente voluntad de algunos actores privados, las diferencias en los marcos normativos nacionales, provinciales y/o municipales, como las referidas a los

controles fronterizos y las medidas económicas ocasionales, como el “Cero Kilo”, que defienden los intereses nacionales por sobre el desarrollo regional y local (más allá que tenga sobrada justificación legal), afectan negativamente el proceso de integración.

2.2.2 Turismo, recursos naturales y sustentabilidad.

En cuanto al turismo y las posibilidades de desarrollo regional, cabe destacar que existen algunas diferencias significativas para los actores que reconocen una situación desigual. Según sostienen: “...*el turismo en Salto es una cosa y el turismo en Concordia es otra cosa. La afluencia turística que tiene Salto es distinta. Tienen ustedes en el turismo muchos años, a diferencia de nosotros que es como que lo estamos descubriendo acá a este tema del turismo como industria sin chimeneas*”. En este sentido, ocurre una situación inversa a la que se da en el caso de Paysandú – Colón, donde el turismo ha prosperado del lado argentino. Salto, a diferencia de Paysandú ha mostrado un perfil y dinamismo turístico mucho mayor, y hasta cierto punto ha podido captar a los visitantes argentinos que cruzan habitualmente a los centros termales, a disfrutar de los servicios gastronómicos salteños, de los eventos culturales o simplemente de los espacios públicos existentes en Salto y sus alrededores. Las últimas grandes inversiones en hotelería de cinco estrellas entre otras grandes obras, y plantean hacia el futuro importantes retos para el ordenamiento territorial en Uruguay.

Sin embargo, existen algunos desafíos comunes que están siendo visualizados tanto por salteños como por concordenses. Dichos desafíos giran especialmente en torno a dos aspectos principales. Por un lado, el hecho de que el turismo regional es aún un turismo de tránsito y las localidades no han logrado consolidarse como destino principal de los visitantes extra regionales. Esto es más marcado del lado concordense que, como sostiene uno de los entrevistados: “*nosotros tenemos un turismo de paso (...). Usted salvo que venga a pescar, por ejemplo, a hacer una excursión de pesca, viene exclusivamente a Concordia. Sino usted va a las cataratas del Iguazú y viene bajando y (...) recorriendo*”. Salto, en cambio, se encuentra un poco mejor posicionada por tener una mayor trayectoria en el sector, buena capacidad hotelera y una variedad más amplia de servicios. Sin embargo, este posicionamiento es más fuerte entre el público uruguayo que ve en los servicios termales un turismo alternativo a las playas del Sur y el Este, pero aún presenta dificultades para captar visitantes extranjeros que vengan a Salto como destino y no como algo transitorio.

Por otro lado, está el aspecto ambiental en general y la preservación del río Uruguay en particular, como un recurso compartido que encierra un potencial muy importante para ambas localidades. En este aspecto, cabe destacar que las comunidades se han mantenido

relativamente aisladas de lo que ha sido el conflicto ambientalista entre las localidades de Fray Bentos y Gualeguaychú. De hecho, las opiniones de los actores respecto a dicho conflicto concuerdan en señalar el hecho de que los intereses sectoriales han influido en las controversias que, según sostienen, carecen de fundamentos importantes. Entretanto, uno de los entrevistados argumenta que: *“lo vi siempre como una situación (...) muy dicotómica de discutir ahora, si hace 13 años veníamos planteando la posibilidad de que se forestara la región para las pasteras”*. De esa manera, la mayoría de los habitantes de Salto y Concordia prefieren dejar las diferencias en manos de las autoridades y de las instituciones binacionales, como la CARU, para que se ocupen de resolver este problema.

Pero más allá del conflicto por la instalación de las pasteras, que no ha repercutido significativamente en Salto y Concordia, existen otros aspectos que sí preocupan mucho a los habitantes. Una de las problemáticas ambientales que ha venido siendo abordada por organizaciones sociales, e incluso por las autoridades municipales, ha sido el deterioro de la costa del río por causa de la gestión que hace la Represa de Salto Grande de las aguas del embalse. Incluso, se han propuesto algunos proyectos para revertir el proceso de erosión desde las autoridades de CTM y de los municipios. Éstos últimos han realizado estudios en ambos lados del río pero, según sostienen, carecen de los importantes recursos que se necesitan para resolver el problema. Una posibilidad que vienen manejando las autoridades es presentar un proyecto conjunto para obtener la financiación del Fondo para la Convergencia y Abatimiento de las Asimetrías entre las Economías del Mercosur (FOCEM). Además del problema costero, existen otras preocupaciones entre algunos de los actores. Es el caso de los emprendimientos agroindustriales y la sobreexplotación de los recursos como el agua y la tierra. En este sentido, por ejemplo, para *“el proceso sojero, como que nosotros no somos lugar, somos como tierras marginales para la soja, por eso me preocupa Uruguay”*. Las grandes industrias impulsadas por el elevado precio internacional de la soja ha hecho que muchos productores locales abandonaran sus actividades tradicionales y arrendaran o vendieran sus tierras a los grandes empresarios sojeros que están explotando intensivamente dichas tierras sin considerar las consecuencias en el mediano y largo plazo. Algo similar ocurre en las ciudades, en el ámbito comercial, con las grandes superficies (hipermercados), donde algunos actores del sector advierten sobre la pérdida de recursos en manos de las grandes empresas que no vuelcan sus ganancias en las localidades, e incluso afectan negativamente los puestos de trabajo. Un estudio realizado en Concordia por el Centro Comercial de dicha localidad muestra que *“para Concordia tendrían que haber 20 mil metros cuadrados de superficie cubierta y estamos en 35 mil. En cuanto a la concentración económica, esta gente factura el 75% de lo que es el mercado en ese rubro del comercio local, y después el mismo [estudio] arroja que esta gente le da trabajo a solo el 18% de los empleados, el resto lo tiene el comercio local. Toda una contraposición, y eso ha*

venido calando muy hondo (...)". Evidentemente, esto está relacionado también al hecho de que los salteños están consumiendo en Concordia, lo que en los últimos años se ha visto estimulado por las diferencias cambiarias, más allá de las trabas que han impuesto las autoridades uruguayas. A lo que se debe sumar como parte de las dinámicas actuales, la creciente radicación de estas grandes cadenas de supermercados también en esta última, con los impactos consiguientes que se van interiorizando en el entramado de Pymes base de este sector.

Por último, es también un asunto de interés de las poblaciones y autoridades salteñas y concordenses, el vertido de efluentes cloacales hacia el río Uruguay, así como la emisión de otros contaminantes provenientes de las industrias próximas al cauce del río. En este sentido, se están ejecutando algunos proyectos para la gestión y el tratamiento de las aguas cloacales, aunque también existen reclamos importantes por las emisiones de algunas industrias locales como el frigorífico La Caballada en Salto, en cuyo caso ya se han levantado algunas voces desde Concordia.

Cabe señalar también, en relación al río, que se han producido algunas dificultades en el sector pesquero al no haberse dado una coordinación por parte de las autoridades, esto ha provocando algunas situaciones controvertidas y paradójicas, como lo describe uno de los entrevistados respecto al problema de la veda de pesca, preguntándose: *“¿cómo es posible que exista una veda sobre el mismo río para pescadores de una sola margen? Veía las chalanas argentinas pescar aprovechando que acá había veda, haciéndolo con más intensidad, mientras que los de acá no podían salir a pescar”*.

Con todo, la preocupación permanente que se ha colocado sobre la preservación y reproducción de las especies ictícolas, tanto aguas arriba como luego de la Represa de Salto Grande, muestra el grado de compenetración y compromiso de las instituciones, grupos especializados de investigación, y organizaciones sociales vinculadas a la temática. Pero además, debe considerarse el alto impacto para ciertos sectores sociales que viven del trabajo de pesca artesanal, sea bajo la forma de cooperativa o cuenta propia. Este tramo del río siempre ha representado una fuente de sustento, en especial para estos grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad sociolaboral, y económicamente frágiles.

Es así que, en determinadas coyunturas se han producido algunas movilizaciones sociales de este sector ante los poderes públicos locales, planteando demandas y reivindicaciones. Estas manifestaciones sociales tienen un gran valor, porque además de plasmarse como un esfuerzo por sostener integración social, a su vez constituyen corrientes de expresión en favor de la sustentabilidad y preservación de los recursos del río. Contrastando con los episodios acontecidos años atrás, caracterizado por un sistema de pesca furtiva, consumándose un tipo de explotación pesquera en el río de corte depredador y vinculada a intereses extraterritoriales. En cualquier caso no han pasado de representar niveles

moderados y regulados de tensión o conflictividad social, remitiéndose a este sector específico de actividad.

2.2.3 Tránsito fronterizo y mercado de empleo.

Un aspecto importante para las comunidades de Salto y Concordia es el de la movilidad espacial de sus habitantes. Pues, dadas las múltiples relaciones que hemos venido describiendo, preocupa a los actores locales las dificultades que se presentan en el cruce fronterizo para los vecinos de ambas comunidades. Estas trabas de carácter más burocrático, ralentizan y desestimulan las relaciones y la movilidad, lo que ha llevado a las autoridades a promover iniciativas como la creación de una tarjeta vecinal que facilite el desplazamiento. Sin embargo, esto no ha prosperado debido a los aspectos normativos que obstaculizan este tipo de iniciativas. Es decir, en este paso de frontera aún queda espacio para generar acciones que además de modernizar los mecanismos de vigilancia y control, establezcan procedimientos ágiles y eficientes, sin que ello suponga ir en desmedro de los rigores pertinentes en cuestiones de fiscalización, administración y garantías de tránsito fronterizo.

Algo similar ocurre con los indocumentados de ambos lados y el mercado de empleo. Pues, dada la proximidad y las relaciones de parentesco ya mencionadas, existe un importante movimiento de personas que cruzan en esta parte de la frontera para ir a Concordia -e incluso con desplazamientos que alcanzan distancias mayores con respecto a los lugares de destino hacia donde se dirigen-, para trabajar en negro y sin las garantías correspondientes, quedando en una situación de vulnerabilidad y sobreexpuestos a explotación. Y a pesar de que se han hecho algunas tratativas entre autoridades uruguayas y argentinas, a través de los consulados, para regularizar la situación de estas personas, sigue siendo un problema importante para ambas comunidades y sus habitantes, quienes optan muchas veces por evadir los controles y establecer relaciones más directas pero por fuera de lo marcos normativos. Esto queda reflejado en la expresión de un entrevistado, quien sostiene que: *“es como que entre concordenses y salteños tenemos una relación de amantes, como que no está blanqueada la situación que sabemos que existe, que sabemos que se da”*.

Pero este intercambio irregular, no formal, ocurre según algunos actores en otras áreas que generan mayor preocupación entre los habitantes y que, en algunos casos, no es reconocido por las autoridades. Concretamente, dichas preocupaciones están relacionadas con las crecientes actividades delictivas como el contrabando, la prostitución infantil, el narcotráfico o el robo por parte de organizaciones que actúan de manera conjunta y coordinada. Como sugiere un entrevistado, *“hay (...) un grupo de salteños que están muy*

*integrados con Concordia, que es el del mundo del contrabando y de la delincuencia, pero es un mundo que no lo contamos porque nos debería dar vergüenza por no haberlo superado todavía, es una para-ciudad o una para-sociedad, y me consta que hay un negocio permanente”.*²

Esta situación descrita dio motivo a que se articularan acciones coordinadas entre agentes de la seguridad pública de ambas localidades. Particularmente, en un momento –período de la crisis socioeconómica desatada con especial énfasis en el año 2002-, donde eclosionó un nivel de conflictividad y delito que llegó a irradiarse, en parte, desde Concordia hasta Salto. Estas experiencias realizadas en común en torno a la vigilancia fronteriza en el río, sobre ambas costas y entornos inmediatos, tuvo un impacto positivo. Retrospectivamente, ilustran sobre buenas prácticas que tienen su lugar y valor, en términos de esfuerzos invertidos para sostener relaciones equilibradas y seguras entre ambas comunidades. Claro está que, para lograr un funcionamiento efectivo, requieren de mayores equipamientos y recursos materiales y humanos. Cuestión que va más allá de las capacidades y ámbitos decisionales, propios de los gobiernos departamentales, para establecer medidas y soluciones de fondo. Es decir, aquí como en otras situaciones se hace visible la necesidad de generar políticas de frontera articulando entre los niveles locales/departamentales, provinciales y nacionales, en conexiones de ambos estados nacionales.

2.2.4 Vínculos sociales e intercambios culturales.

Independientemente de los vaivenes políticos, institucionales e incluso económicos, existe entre ambas localidades fronterizas una relación de larga data entre las poblaciones que, sin ser algo generalizado, son lo suficientemente intensas como para saltarse algunas trabas burocráticas y administrativas, o ciertas circunstancias adversas que suelen darse, y así poder mantenerse permanentemente en contacto, lo que por esa vía continúa estimulando favorablemente la integración social en la frontera.

Muchas de estas relaciones tienen un componente familiar importante, ya que surgen a partir de los procesos migratorios en la zona fronteriza, o desde las interacciones cotidianas entabladas entre personas de ambos márgenes del río, lo que queda manifiesto en la siguiente afirmación: *“(...) en el caso de Salto- Concordia tenemos una relación de familiaridad, salteños casados con concordienses, y viceversa.”*

² Respecto a esta situación también han dado cuenta los entrevistados para el caso de Paysandú – Colón, siendo caracterizada como “mafia del río”. Aspecto este último que, sin desconocer su importancia, no profundizaremos aquí en tanto excede los propósitos y alcance del estudio.

Este tipo de lazos sociales son propios de dos comunidades vecinas que comparten una historia en común e incluso, más allá de los matices que algunos de los actores llegan a identificar, de cierta homogeneidad cultural que facilita la integración comunitaria.

Sin embargo, dichos componentes integradores naturales, son permanentemente obstaculizados por las trabas burocráticas que, aunque no logran hacerlos desaparecer, desfavorecen/ desalientan aquellos intentos de integración plena a nivel social y cultural. Como ya se mencionara anteriormente, muchos de estos obstáculos surgen a partir de las diferencias en los marcos normativos e institucionales de los estados nacionales, por lo que no pueden ser abordados exclusivamente desde los municipios.³

Aun así, han existido algunos intentos por facilitar la movilidad de personas en el área fronteriza. Un claro ejemplo de ello ha sido la creación de una tarjeta vecinal, junto con la concreción de los sistemas de controles migratorios y aduaneros integrados en los pasos de frontera. Lo cual supuso una importante inversión en equipos de alta tecnología altamente efectivos, pero que por sí mismo no son suficientes: *“(...) hay un avance importante en el establecimiento de una tarjeta vecinal que está a punto de concretarse, ya están adquiridas las cabinas y los elementos técnicos necesarios, faltaría allí que los centros comerciales de Concordia y Salto que trabajan conjuntamente, terminaran de concretar algunos requisitos legales de frontera. Te digo esto también va a hacer un aporte a la integración entre Concordia y Salto”.*

Sin embargo, esto que hace algún tiempo parecía cobrar fuerza, tal como se expresa en la frase anterior, ha quedado como una más de las iniciativas de integración que no lograron concretarse debido a las trabas normativas o burocráticas: *“Nosotros la gran dificultad que tenemos para la integración en todo momento es la vetusta legislación que tiene la Aduana, dificultan, son barreras históricas sí. (...) falta mucho en eso, cada uno de las dos partes trata de sacar ventajas sobre la otra”.*

Por otra parte, en materia cultural se manifiesta la intención de acrecentar el intercambio entre ambas comunidades, que aunque nunca ha desaparecido podría ser mucho más fluido e intenso, manifestando: *“en la parte social y cultural es donde nosotros, cuando se habla del puente Concordia- Salto, (...) tenemos muchas posibilidades de explotar lo que hay, o sea de estrechar vínculos en la parte social y cultural”.*

En este sentido, una de las deficiencias que se destacan es la falta de trabajo conjunto, que actualmente se limita a unas pocas instituciones, públicas o privadas, que promueven algunas pocas iniciativas a lo largo del año, como es el caso de los Clubes Rotary, del Carnaval, de algún encuentro deportivo, etc. Esta debilidad en materia de integración social

³ Aunque pueden reconocerse experiencias que corren en un sentido diferente, tal como ocurre para el caso de Artigas y Quaraí. Con todo, a pesar de que también media entre la frontera de ambas ciudades un puente internacional y cruce por el río Cuareim.

y cultural dificulta la construcción de una identidad regional transfronteriza, y en consecuencia, el fortalecimiento de los lazos sociales entre ambas comunidades en lo cotidiano, con posibilidades de trascender ha varios sectores de actividad en las localidades. Más allá de alcanzar a un estrato social que cuenta con los recursos para poder trasladarse y atender los requisitos de trámites fronterizos. Como en determinado momento coyuntural, tomó expresión un tipo de integración fronteriza particularmente dinamizada, pero estratificada en lo social, donde no todos concurrían con las mismas condiciones y aprovechamientos.

De igual manera, en lo referente a los medios masivos de comunicación, como pueden ser la radio, la televisión y los diarios, que indudablemente deberían cumplir un rol protagónico en materia de integración, no están mostrando un declarado interés en dicho proceso: *“A mí me parece que Salto y Concordia desde el punto de vista social, le cuesta la integración (...) siempre decíamos que nosotros no estamos acostumbrados a leer los diarios de Salto, ni en Salto están acostumbrados a leer los diarios de Concordia. Las radios AM y FM, se captan ambas y por ahí se escuchan, pero poco sabemos a veces que está pasando por ahí policialmente, si no es una noticia que tenga una trascendencia muy importante no la decimos (...) no hay programas locales, en este caso binacionales, incluso en la radio misma yo no tengo detectado. (...) en materia de comunicación es un hecho que nosotros tenemos que producir algo en conjunto (...).*

Este ha sido un terreno prácticamente inexplorado por los gobiernos, tanto locales como nacionales, en el sentido de que hoy más que nunca con las modernas tecnologías de información y comunicación se tienen al alcance las mejores posibilidades para elaborar estrategias de comunicación en común. Donde el objetivo principal, entre los contenidos comunicacionales, introduzca a los intereses, preocupaciones y necesidades de las comunidades para ponerlas en la consideración pública de los gobiernos e instituciones que operan en los espacios fronterizos. Adicionalmente, puedan operar como canales privilegiados para transmitir e ir construyendo una agenda de temas y visiones compartidas, para alentar al avance de los procesos integradores y de sintonías locales fronterizas.

2.2.5 Logística, infraestructura y servicios regionales.

Cabe destacar que la región cuenta con un potencial muy importante en materia de infraestructura y logística, aunque actualmente no está siendo aprovechado. El elemento más sobresaliente es la Represa de Salto Grande, que constituye la mayor infraestructura regional, y se ha convertido para las comunidades de Salto y Concordia en el ícono que las representa y destaca en su posicionamiento regional fronterizo.

Sin embargo, si se analiza más de cerca, puede constatarse que el impacto generado por la Represa de Salto Grande en cuanto a desarrollo regional, además de no haber cubierto el nivel de las expectativas fundadas que alentaron a su construcción, adicionalmente ha sido muy diferente hacia cada lado de las márgenes del río. Esto se debe a la manera en que los Estados administran los fondos, ya que en el caso argentino se vuelcan mayoritariamente a la provincia de Entre Ríos y particularmente a las comunidades ribereñas más directamente afectadas por tal emprendimiento, como es el caso de Concordia. En cambio, en Uruguay la administración de los recursos queda en manos del gobierno nacional y las comunidades que se encuentran en la zona de influencia de la Represa no captan esos recursos,⁴ en la medida y forma que sí han podido acceder plenamente las comunidades y departamentos costeros en este tramo de la frontera de Argentina (Municipios fronterizos de las provincias de Entre Ríos y Corrientes). Además, en el caso argentino se ha logrado que algunos delegados sean necesariamente de la región, lo que aumenta las posibilidades de obtener recursos que se vuelquen en sus localidades, tal como sostiene uno de los entrevistados de Concordia, quien afirma que: *“a través de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, y a partir de que los delegados que hay del lado argentino son principalmente de la región, que fue uno de los reclamos que nosotros siempre habíamos hecho.”* Se han logrado importantes recursos para la comunidad, con un programa y agenda de trabajo por abordajes sectoriales, que fueron definidos a partir de la constitución de la Comisión Administradora de los Fondos Económicos de Salto Grande (CAFESG)”. Esta condición se puede apreciar palpablemente en la actualidad, por la cantidad y entidad de obras públicas emprendidas y ya terminadas que le reportaron a Concordia, ciudad y departamento, grandes avances en aspectos infraestructurales, de equipamientos, reportándole mejoras sustantivas a la organización y funcionamiento del sistema urbano y su entorno.

Pero además de la Represa de Salto Grande, en la región existen otros recursos importantes, como el propio puente internacional (sobre la represa) y los puertos locales de Salto y Concordia. Estos últimos están siendo subutilizados por el momento, ya que los niveles de carga no son comparables con los obtenidos en otros períodos. Sin embargo, existe un interés por parte de algunos actores de reactivar estos servicios, para lo cual ya se están llevando adelante algunas obras de infraestructura (en el puerto de Salto, por ejemplo). Aunque todavía representan intervenciones un tanto tímidas e insuficientes, si es que se quiere en el mediano plazo devolverle plena capacidad operativa al puerto local.

⁴ Téngase en cuenta que, tal como lo destaca González Posse, en su momento la Represa de Salto Grande llegó a generar un excedente de 300 millones de dólares anuales, sin llegar a explotar en su totalidad la capacidad instalada para la producción de energía hidroeléctrica. Véase al respecto en Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía (1996) “Salto, Economía del Departamento: análisis y perspectivas al año 2010”, en Serie - *La Economía uruguaya en los noventa*. Convenio UTE- Universidad. Montevideo: Editorial Artes Gráficas.

Como soporte para un modo de transporte que cuenta con posibilidades de brindar servicios provechosos, abatir sustancialmente los costos de transporte, y de minimizar la incidencia de las distancias con respecto a las áreas que ejercen jerarquías territoriales de centralidad. Existen algunas experiencias en el transporte de granos de la región por el sistema de barcazas, que ilustran sobre las posibilidades reales de avanzar en ese sentido.

Con la reactivación de los puertos, sumado al proyectado avance de las obras en la hidrovía, se estaría alcanzando el objetivo de mejorar las condiciones de navegabilidad del río, al menos hasta los puertos de Salto y Concordia, para aumentar cuantitativa y cualitativamente la movilización de cargas pesadas con destino a otros puertos más importantes. Permitiría integrar a la región con otros puntos, y aportarle mayor rentabilidad al tejido productivo local y regional. En concordancia con la reactivación de otros puertos regionales, que ya han comenzado a aumentar su actividad, como el puerto de Paysandú, acciones complementarias con la iniciativa uruguaya que apunta a recomponer el funcionamiento de transporte por ferrocarril, integrándolas con los puertos y generar un sistema nacional de transporte integrado en una red multimodal como parte del Mercosur, en el mediano y largo plazo. En este escenario de desarrollo logístico y de infraestructura regional binacional, se estarían creando además nuevas oportunidades para las poblaciones, tal como sostienen algunos actores locales consultados, quienes afirman que: *“eso genera trabajo, porque si bien sabemos que en un pequeño puerto como el de Salto, que dio mucho trabajo a mucha gente, muchas familias crecieron (...) trabajando en el puerto”*. Evidentemente, esto viene a marcar el perfil y la vocación de desarrollo de estas ciudades ribereñas, afín con la situación de frontera e inserción territorial en el subespacio regional/ nacional y transfronterizo.

También, en lo que respecta a las iniciativas de futuro en materia de infraestructura, diversos actores locales han manifestado interés en que se reflote el proyecto de puente inter-urbano, tal como se había propuesto hace algunos años, argumentando que esta obra consolidaría las relaciones comerciales, sociales y culturales entre ambas ciudades, liberando el puente de Salto Grande para el transporte de carga pesada. En este sentido, respecto al puente inter-urbano, se desprende de los comentarios que hay *“algún sector de la parte de las organizaciones no gubernamentales (...) que están reflotando y motorizando de nuevo ese proyecto, que (...) tendríamos que darle todo el marco legal que necesita (...), sería como ponerle el broche a la cuestión, es decir, estamos hablando de la integración”*.

Claro está, el rol que se le atribuye es de operar como un puente para funcionamientos comunitarios y de naturaleza interurbana. Sin dejar de considerar que, esto sería posible siempre y cuando esta obra venga acompañada de las soluciones administrativas que tienen el mismo tenor de las reclamadas para el caso del puente de Salto Grande, pues un

nuevo puente con las mismas trabas burocráticas actuales no representaría un avance significativo en la integración.

2.3 Aspectos institucionales, actores, propuestas y proyectos.

Desde el punto de vista institucional existen todo un conjunto de actores públicos y privados que vienen trabajando en diferentes áreas de la integración fronteriza y el desarrollo local. En esa dirección, en el ámbito público destacan los gobiernos municipales que, en mayor o menor medida, en los últimos años han mantenido un interesante intercambio que ha permitido lograr algunos proyectos conjuntos. Sin embargo, los propios actores manifiestan que aún queda mucho por hacer en el ámbito municipal, siendo necesario trascender el plano meramente político para lograr una integración real a nivel social entre ambas comunidades. Según sostienen, *“Salto y Concordia están en un debe importante en cuanto a integración, mirándolo en relación a las fronteras del norte (Uruguaiana - Paso de los Libres), donde hay una integración social (...), estamos a años luz de eso. Estamos comenzando a hacer desde la Intendencia de Salto, desde el año pasado (...), pero no le estamos dedicando el tiempo que tenemos que dedicarle”*.

En el caso Salto-Concordia es también destacable la labor que ha venido realizando la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM-SG), elemento distintivo de la región y que representa el lazo institucional más fuerte entre ambas comunidades, y cuyas autoridades han abordado en reiteradas ocasiones problemáticas conjuntas que atañan a cuestiones: territoriales, como lo son las zonas inundables sobre algunos barrios aledaños al río Uruguay, en las ciudades de Salto y Concordia, resultado de la gestión de las aguas del embalse; medioambientales, como el problema de la erosión de la costa en ambas orillas debido a las constantes subidas y bajadas en el nivel de las aguas, o la conservación de la flora y la fauna en áreas próximas a la represa; de infraestructura, caso del proyecto de esclusas en el arroyo San Antonio para lograr la navegación del río Uruguay, sorteando la Represa de Salto Grande, etc. En este sentido, como lo señala un entrevistado: *“tenemos un tercer interlocutor que además está interesado en la integración y en cooperar con la integración que es precisamente CTM. Esto es toda una cuestión novedosa, poder generar diálogo donde también se encuentra una unidad ejecutora binacional como es CTM”*.

También, en el ámbito político se destaca el rol de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) con representación binacional, que aunque no es un actor exclusivo de Salto-Concordia ha desempeñado un rol activo en la gestión de los recursos del río y en el abordaje de problemáticas regionales. Más recientemente, con la creación del Comité de Integración Salto – Concordia, se viene a constituir una red institucional y transfronteriza que

ya está trabajando en la construcción de una agenda de temas relevantes para la región fronteriza.

Otras instituciones que en los últimos 10 años han tenido cierto protagonismo en cuanto a las relaciones fronterizas en materia de integración han sido, primero, el Comité de Desarrollo de Fronteras, generando un espacio formal de intercambio de información, así como también para diagnosticar las problemáticas comunes que afectan a las dos localidades. El proyecto de integración elaborado por la CODEFRO en su momento, recoge importantes temas y propone soluciones a problemas que aún se encuentran vigentes. Sin embargo, dicho proceso se ha visto limitado, entre otras cosas, debido a las dificultades administrativas y a los problemas en el relacionamiento bilateral de los últimos años (al estar dichos organismos en la órbita de los gobiernos nacionales). Cabe aclarar además, que los avances en materia de integración que se realizaron en estos ámbitos no lograron plasmarse en proyectos concretos, sino que solamente quedaron estipulados en las actas como manifestaciones de interés, declaraciones de intención y aspiraciones lanzadas hacia el futuro en materia de integración y relacionamiento fronterizo.

Actualmente, se encuentra en funcionamiento el Comité Binacional de la Hidrovía del Río Uruguay, cuyos objetivos primordiales *“serán la integración de las poblaciones argentinas y uruguayas de la vera del Río Uruguay y el desarrollo de la región en el aspecto social, laboral, productivo, económico, comercial, cultural, deportivo, turístico y de salud y medio ambiente (...)”*. Ámbito en el que vienen participando diferentes actores representantes de las comunidades, los municipios y los gobiernos nacionales y/o provinciales.

Finalmente, en lo que respecta a los actores institucionales públicos que han participado en diferentes aspectos de la integración fronteriza, y lo continúan haciendo, también se encuentran múltiples instituciones públicas que, sin integrar un espacio formal de carácter binacional, han protagonizado múltiples intercambios logrando acuerdos y convenios con sus similares del otro país. Como es el caso de las dependencias de diferentes ministerios, instituciones educativas (acuerdos que citados más arriba entre la UDELAR y la UNER), Consulados, Aduanas, etc.

Por otro lado, en lo referente a los actores institucionales privados debe destacarse el rol que han venido desempeñando los Centros Comerciales e Industriales de las dos localidades. Esta fuerte relación que ya se destacó anteriormente es una muestra clara de integración y compromiso. El interés que han demostrado en materia de colaboración y cooperación entre las localidades de Salto y Concordia, queda reflejado en los múltiples acuerdos y proyectos conjuntos que se han venido desarrollando en los últimos años, alguno de los cuales ya se expusieron más arriba.

Un aspecto más novedoso, aunque generalmente también circunscrito a lo que es la labor de los centros comerciales, es el progresivo protagonismo y participación de los operadores

turísticos, que cada vez más comienzan a trabajar de manera conjunta y con una lógica regional más que local, buscando la complementariedad y cooperación mutua, en lugar de centrarse en la mera competencia, llevada adelante durante muchos años. Entrando en consonancia con el proyectado corredor termal binacional que avizoran algunos de dichos operadores.

Asimismo, en el ámbito privado existen muchos más actores participantes en las relaciones transfronterizas que, aun actuando de manera informal y ocasional, mantienen permanentemente un intercambio entre Salto y Concordia, resultando muchas veces proyectos interesantes o la realización de actividades conjuntas de corte socio-comunitarias. Dentro de estas instituciones mencionadas por los entrevistados se encuentran los clubes deportivos, Rotary Club, Club de Leones, agrupaciones artísticas y culturales, escuelas de danza, centros de enseñanza, organizaciones sociales, etc.

Como se puede apreciar, la diversidad de actores e instituciones es muy amplia y demuestra sus intenciones de progresar en materia de integración. En general, la mayoría de los referidos actores presenta una visión prometedora en cuanto a las relaciones transfronterizas, dejando en claro que aún existen muchos obstáculos importantes que deben resolverse para progresar en el camino de la integración. En todo caso, de acuerdo a la variedad de expresiones recogidas, dicho proceso no es visto como algo exclusivamente local sino que debe incluir la acción directa de los gobiernos nacionales y de las instituciones regionales como el MERCOSUR, para fomentar la configuración de una nueva institucionalidad que viabilice y canalice los intereses y necesidades de las poblaciones fronterizas.

Entonces, en esta perspectiva de futura integración el Mercosur debe cumplir un rol fundamental, aunque para eso debería modificar algunos aspectos normativos e institucionales, facilitando los acuerdos entre los diferentes estados nacionales en cuestiones fronterizas.

“(...) no podemos ser nada solos, si no estamos articulados entre lo que hoy son los países miembros y los países asociados, es el camino que tenemos que seguir, no hay ninguna discusión en ese aspecto”.

Desde ese punto de vista, las comunidades fronterizas aspiran a la integración pero en el marco de una nueva institucionalidad que les permita eliminar o disimular las trabas que hasta el momento dificultan el proceso. En palabras de uno de los entrevistados: *“hasta que no se mercosurice la relación de los pueblos, el Mercosur es un lugar para ir a hacer negocios de gran nivel, nada más... que le sirva a la gente, a la vecina, al vecino (...) sigue estando lejos de la gente”.*

Se trata entonces de flexibilizar las estructuras actuales y darles contenido, que vayan más allá de las cuestiones meramente económicas y políticas que predominan en este momento,

de modo tal que la mayoría de los habitantes se sienta beneficiados y favorecidos por esta nueva institucionalidad que reclaman muchos de los actores de frontera.

2.4 Escenario diagnóstico Salto – Concordia.

2.4.1 En Salto:

- Preocupación creciente por parte de la comunidad y autoridades por diferentes problemáticas medioambientales, por ejemplo la erosión de la costa del Río Uruguay;
- Mejoramiento de la infraestructura urbana, como la extensión de la red cloacal y avances en el proyecto de construcción de una planta para el tratamiento de las aguas servidas;
- Desarrollo de la ciudad universitaria, crecimiento de la oferta educativa, de instituciones y de la matrícula estudiantil proveniente de toda la región, lo que ya está generando ampliación de infraestructura y servicios para atender el progresivo aumento de estudiantes, tanto en funcionamiento de aulas como en alojamientos de los que provienen de otros departamentos de la región;
- Gran dinamismo en el sector servicios, especialmente los relacionados con los emprendimientos termales (hotelería, gastronomía, recreación, eventos culturales), posicionando a la ciudad en la vanguardia regional;
- Diseño de nuevas estrategias regionales para mejorar competitividad, coordinando acciones desde el sector público y privado con sus similares de otras ciudades de la región;
- Desarrollo comercial, en el ámbito formal con la llegada e instalación de nuevos emprendimientos (supermercados por ejemplo), y en el ámbito informal con la consolidación del bagashopping que no ha visto mermada su actividad a pesar de la medidas del cero kilo.
- Predisposición y apertura de autoridades municipales en relación a la integración con otros municipios de la región, tanto argentinos como uruguayos;
- Consolidación de la producción hortifrutícola modernizada y tradicional, junto con el desarrollo de nuevos emprendimientos relacionados a la producción de arándanos, de alto impacto laboral zafra en fuentes de ingreso para sectores populares de la comunidad;
- En el ámbito laboral se destaca la tendencia a ampliar el mercado a través de la frontera, aunque aún son preocupantes los niveles de informalidad y vulnerabilidad;
- Preocupación por aumento de la sobreexplotación de algunos recursos como la tierra y el agua en manos de la industria sojera;
- Impulso al proyecto de reactivación del puerto de Salto para el transporte de carga relacionado especialmente con la producción, y desarrollo del aeropuerto local como nexo que permita la llegada de turistas extra-regionales;

- Preocupación por las dificultades burocráticas y administrativas en la zona fronteriza que obstaculizan las relaciones Salto – Concordia;
- Creciente preocupación por el aumento de actividades ilícitas, aprovechando las ventajas de la proximidad fronteriza y las posibilidades que ofrece el río en este plano;
- Nuevas acciones en ordenamiento urbano y planeamiento territorial respecto a actividades sectoriales en transición según se observa lo que acontece con la expansión de la ciudad;
- Algunos emprendimientos que van en el sentido de la sustentabilidad, usinas de recicladores, cooperativas de explotación de suelo con grupos de ladrilleros, relocalización de algunas unidades productivas de gran porte, hacia zonas de usos del suelo para fines industriales etc.;
- Continua actualización y mejoramiento en la instalación de sectores de la población tradicionalmente habitante sobre causas de arroyos y el costas del río inundables.

2.4.2 En Concordia:

- Desarrollo comercial, especialmente ligado a la consolidación de las grandes superficies, lo que genera preocupación a los pequeños y medianos comerciantes locales.
- Fuerte impulso al desarrollo turístico por parte de actores públicos y privados, e integración con otras localidades de la región que ya cuentan con una mayor trayectoria en el sector.
- Cierta grado de sensibilidad hacia las problemáticas medioambientales, especialmente de aquellas que afectan a la comunidad directamente por su cercanía (al igual que en Salto, preocupa bastante la erosión costera, la contaminación de arroyos y el estado sanitario del Río Uruguay.
- Reglamentación rigurosa desde el ámbito municipal de las actividades asociadas con la preservación medioambiental y ordenamiento territorial urbano.
- Apertura institucional, pública y privada, a los proyectos de integración fronteriza en diferentes ámbitos.
- Preocupación por las dificultades burocráticas y administrativas en la zona fronteriza que obstaculizan las relaciones Salto – Concordia.
- Expansión urbana y fuerte proceso inmigratorio, asociado al desarrollo económico local, que genera nuevos asentamientos en la periferia de la ciudad agudizando algunas problemáticas sociales como la inseguridad.
- Mejoramiento de la infraestructura urbana y suburbana, construcción de nuevos accesos, planta para el tratamiento de aguas cloacales, parques, etc. (beneficiándose directamente de los recursos que gestionan y vuelcan a partir de excedentes por CTM-SG a la localidad).
- Al igual que Salto, Concordia transita un camino hacia la consolidación como ciudad universitaria, teniendo sedes locales de la Universidad Nacional de Entre Ríos y de la Universidad Tecnológica Nacional, las cuales han establecido vínculos con los servicios

del sector terciario salteño. Ampliando la oferta de carreras de grado y posgrado en la región transfronteriza.

- Diversificación de las oportunidades laborales, con preocupación de las autoridades locales por los altos niveles de informalidad y de indocumentados provenientes de países vecinos u otras provincias argentinas.
- Predisposición e interés de diferentes actores culturales locales en la promoción de actividades conjuntas con sus pares de la Ciudad de Salto.

3. El caso Barra do Quaraí – Bella Unión – Monte Caseros.

3.1. Aspectos temáticos prioritarios: Planos de concentración y áreas de intereses.

3.1.1 En el contexto Mercosur integración institucional y comercial, distante de las realidades fronterizas.

Los actores sociales de las tres localidades concuerdan en indicar que la población no siente reflejo ninguno del MERCOSUR, ni tampoco de lo que viene a representar en la práctica para los contextos socio-territoriales de comunidades fronterizas, colocando tal perspectiva en los siguientes términos: *“somos desconocidos, abandonados, una comunidad que esta en un enclave fuertemente, donde el MERCOSUR tendría que tener su experiencia mayor. (...) En nosotros el Mercosur no ha generado ningún beneficio, las integraciones no son buenas”*.

Siguiendo las perspectivas de los actores locales indican que: *“en la región con o sin Mercosur no cambió grandes cosas”*.

Con una mirada crítica sobre la experiencia, se expresa desde Monte Caseros que existe *“...la voluntad de integración de las comunidades, (...) yo no veo aquí en mi frontera. Presentamos varias dificultades, no vemos inyectadas las soluciones”*.

Como en los otros casos estudiados, los actores locales han señalado que es la dimensión más comercial y empresarial a gran escala que sobresale en estos procesos, además:

“en la parte local que nos puede tocar a nosotros hay un comercio no tan fluido”. Por lo que aunque fuese una integración basada en la promoción del intercambio comercial local, a niveles subregionales, ésta tampoco ha incluido a las localidades de frontera. Adicionalmente, operando desde esta lógica territorial y sectorial, se ha venido dejando de lado la parte de integración cultural, de integración social.

Surgen consideraciones por las que se confirman rasgos deslindados por un un proceso de integración centrado en roles de los estados nacionales y basado en grandes estructuras institucionales y materiales. Tímidamente se incluyen otros de naturaleza específica que se encausan en los ámbitos de las fronteras locales.

Los procesos que hablan de Mercosur y de frontera *“pasan por camiones, que vienen con contenedores sellados, blindados, que nadie sabe que llevan y para quienes son, circulan por nuestras rutas”*, comenta una de las personas consultadas.

En apreciaciones formuladas desde Barra do Quaraí: *“En términos sociales y culturales no tiene nada vinculado a esa cuestión. Cabe a las lideranzas locales de las comunidades que hacen frente a las fronteras, mostrar, promover a integrar a nuestros vecinos en las ciudades de frontera, Bella Unión y Monte Caseros [...] fomentando la difusión de la cultura”*.

Aspecto este último que indica el carácter influyente de una política de fronteras y de relaciones internacionales definidas con precisión estratégica por Brasil, en una lectura que sabe a la frontera como un espacio en el que transitan y circulan poderes y recursos muchas veces informalmente. Con una capacidad para la penetración de los estado- nación que no siempre sirve al bien de las comunidades.

Cuando analizamos la experiencia de los actores locales de Bella Unión, la vida cotidiana de las comunidades, el intercambio social, desde la emancipación del municipio de Barra do Quaraí (1995), en lo político no se dio una aproximación con nuestro municipio. Más allá que hoy existen instrumentos que el Mercosur está poniendo en práctica, como el FOCEM y la Red de Municipios de Fronteras, Merco-ciudades, entre otros, que pueden llegar ha incentivar acuerdos y gestión conjunta en temas relevantes para la organización del territorio en espacios de transición fronteriza. Por ejemplo, en materia de controles en la calidad de las aguas en ríos Uruguay y Cuareim, medidas contra la recurrentes, intensas y prologadas inundaciones de los centros poblados circunscritos a las fronteras sobre los ríos.

Se trata de una serie de determinantes y condicionantes desatadas por la propia dinámica de los cambios macro estructurales que atraviesan fronteras, y en la escala de comunidades urbanas locales trastocan ciertos equilibrios básicos que se hace necesario preservar y robustecer. Si es que se quiere evitar mayor desintegración social, territorial y reproducción de áreas de degradación, exclusión y estigmatización territorial que, previsiblemente, terminan por agravar la ya disminuida calidad de vida que soportan estos pobladores.

Tal como se llegó a comprobar, se da una relación desde una lógica de planes, programas, códigos y directrices, de las que se sirven los actores fronterizos, para ir perfilando una serie de emprendimientos compartidos e integrados.

Desde los intercambios, lazos sociales, se incluyen elementos culturales jerarquizados, colocados en valor y relevancia. Hacen a la construcción de un sistema de identidades que les conduce a auto referirse como pertenecientes a una microrregión de triple frontera,

unidad socio-territorial cuyos componentes recogen una naturaleza de nuevo tipo. Por ejemplo, la importancia que están tomando los ámbitos organizados y colectivos de la acción social. Demostrándose, por vía de los hechos en el caso de que la organización no gubernamental “Saladero” reunió en Barra do Quaraí a ocho organizaciones no gubernamentales de Brasil, Uruguay y Argentina. Todas ellas propiamente de las localidades de este espacio de la triple frontera. Levantando una propuesta medioambiental, visto que, como se ha dicho: *“el medioambiente no tiene fronteras”*. En esta instancia llegaron a fundar el Movimiento Transfronterizo para: *“brindar auxilio y difusión de conocimiento como sino hubiesen fronteras”*. Con este proyecto, señalan: *“mostramos que cultura y medioambiente son relacionados y no separamos.”*

Consustanciados con ese proceso de auto referenciamientos a tal espacialidad restringida, pero jerarquizada por ese compromiso que colocan los actores locales para conseguir formulas de salida a las diferentes adversidades que deben enfrentar. Viene a representar un espacio de flujos sociales y de contenidos simbólicos, que poco a poco tiende a densificarse sobre la base de los intercambios.

También, a través de las prácticas sociales trascienden componentes de una configuración de identidades de índole transfronteriza que involucra a las tres comunidades. Se trata de formas concretas que asumen la interacción, el intercambio, los contactos sociales; nutren de contenidos y se establecen como base de consolidación de una estructura simbólica jerarquizada, cuya influencia orienta al sistema de representaciones y dan curso a las predisposiciones para accionar en común.

En Bella Unión, recogemos algunas de las apreciaciones que van en esa línea trazada:

“Se ha vuelto a integrar Monte Caseros, ahora está tramitando con la aduana y de hecho para el carnaval se logró ir con más fluidez; el carnaval es otro elemento movilizador. Las comparsas de ellos vienen, alguna nuestras van allá; se pretende que se pueda volver a tener la integración, los cuadros de fútbol ir a jugar allá, ellos venir a jugar acá”. A medida que este sistema de interrelacionamientos se va intensificando, implícitamente comienza a genera una mayor presión respecto inversiones en obras para la mejora, ampliación y modernización de las infraestructuras portuarias, más otras grandes obras como las ya anunciadas y consensualizadas de avanzar hacia la construcción del puente Monte Caseros - Bella Unión. Con todo lo que implica prevenir los potenciales de riesgos fabricados y los eventuales impactos que de una u otra forma siempre se producen en el territorio.

3.1.2 Integración con calidad medio ambiental, promoción de servicios turísticos y mejoras para las condiciones de vida en la frontera.

Resultado de toda una movida argentina en cuanto al puente se empezó a trabajar, se consiguió el dinero para hacer el anteproyecto de lo que sería el puente Monte Caseros - Bella Unión. Posible por que en el sentir de las tres comunidades está la voluntad de integrarse, como parte de una necesidad social y constituir estratégicamente ventajas comparativas al disponer de rápidas accesibilidades, mediante el levantamiento de una obra civil con la que se vienen a unir tres países. Asimismo, consigue incentivar varios aspectos de la integración, cuando Bella Unión ya tiene la instalación de la modalidad de free shops, como parte de la dinámica del comercio local. Esta iniciativa vino a repercutir sobre el mercado de bienes inmobiliarios y valor del suelo urbano, adecuación de algunas infraestructuras de servicios públicos y organización del funcionamiento interno de la ciudad. Ciertamente, a partir de allí, se generó un movimiento de aumento de los precios alrededor de la plaza inmobiliaria local, se vendieron terrenos a 150 mil dólares al contado.

Aunque, dado el dinamismo que ha despertado, junto con otros emprendimientos que se han venido concretando en la localidad y adicionalmente por el impulso dado desde Federación hasta Monte Caseros, con el desarrollo de los centros turísticos y termales. Constituyen un desafío relevante para las políticas de ordenamiento territorial y las estrategias de desarrollo sostenible. Barra do Quaraí, ahora con el estatus de gobierno municipal, al contar con un importante presupuesto propio, se ha fijado entre sus prioridades avanzar hacia el montaje de un complejo hotelero, de hecho ya está mejorando, además de haberse fijado en su horizonte de desarrollo, también proceder a la explotación del recurso de aguas termales, disponibles en la zona.

Una cuestión que reviste aristas de índole política fronteriza e involucra a estados, provincias, departamentos y localidades colindantes, con efectos que van ejerciendo cierta fuerza estigmatizadora y una serie de tensiones en las relaciones que se dan con otros espacios fronterizos. Conduciéndoles a una toma de posición de los actores sociales, críticos sobre experiencias previas ensayadas en otros territorios fronterizos, anticipando eventuales efectos que pueden alterar el desarrollo social de las comunidades en la triple frontera, es ilustrado por el siguiente comentario: *“Corrientes ya viene marcando una posición diferencial respecto a las pasteras, Corrientes viene cumpliendo un programa con el Banco Mundial de Forestación y tenía toda la expectativa de tener esa producción volcada ya sea a Uruguay o a Argentina. (...) podemos aprovecharla. Entre Corrientes, Monte Caseros y Uruguay, Bella Unión, no tenemos ningún problema”.*

3.1.3 Iniciativas que generan nuevas oportunidades de empleo e incluyen a las comunidades en el marco de proyectos de desarrollo integrados.

Dentro de las comunidades locales para nadie resulta desconocido el hecho de que, potencialmente, varias de las iniciativas revisten una importancia significativa. En cuanto a que vienen a constituirse en unas formidables generadoras de empleo y fuentes de ingreso. Adicionalmente, a partir de las mismas se van nutriendo y dinamizando procesos integradores en territorios fronterizos.

Ahora, surgen en el caso de Monte Caseros apreciaciones en ese sentido de recrear espacios de aglutinamiento, es decir: *“...que cada producto que se pueda comercializar que ya no diga producto de Brasil de Argentina de Uruguay, sino que diga producto de la triple frontera”*. Se trata de lograr una mayor fluidez, de tener encuentros, y de plasmar trabajos compartidos; iniciativas puntuales que al analizarlas se hace visible que tanto del lado argentino como del lado uruguayo, o del lado brasilero, perceptiblemente hay una intención de generar un mercado conjunto, en este escenario territorial.

Igualmente, como se ha constatado en otras inserciones fronterizas en la franja binacional argentino – uruguaya, respecto al problema que surgió con BOTNIA, se ha comentado: *“... acá no repercutió para nada; tenemos lazos de familiaridad, lazos históricos muy fuertes muy importantes; el puente nos puede hermanar aún más, fácil ir, ahora tenemos las lanchas; vemos que nuestras idiosincrasias son muy similares... cada vez que nos juntamos en una reunión transfronteriza... tenemos muchos más puntos que nos unen que los que nos dividen; los dos pueblos, Monte Caseros y Bella Unión, cuentan con una larga historia y trayectoria, que nos va a llevar en el corto plazo a lograr una mayor integración”*.

Evidentemente, detrás de estas precisiones aparece la factibilidad de llegar a concretar la construcción del referido puente fronterizo a través del río Uruguay.

También, y no es un dato menor para el sentido de las intervenciones en el territorio, el hecho señalado por los bellaunienses de que: *“Se está más vinculado ha Salto por la caminería y la distancia, nos vinculamos más con Salto que con Artigas capital. Por ejemplo, en el tema de la salud, la gente toda de la colonia, casi toda, esté en alguna mutualista salteña y ya nadie piensa en Artigas”*.

3.1.4 Jerarquización del contexto socio-territorial de la integración transfronteriza desde la perspectiva de los actores sociales.

Las zonas fronterizas están posicionándose, marcando la importancia de las especificidades a partir de los actores sociales. Haciéndolo desde una perspectiva incluyente y fortalecedora del entramado material y social, para potenciar la construcción de redes desde la base misma de los procesos, acentuando la dimensión comunitaria. Según el comentario: *“en el contexto local la integración es un factor preponderante para nuestro desarrollo económico y social”*, por la escala, los contenidos y la orientación que sigue, y la distingue de las demás

experiencias ya ensayadas. Colocando en el centro de la preocupación a lo social y comunitario, con un sentido más equilibrado, que se evidencia con la inclusión de los problemas que afectan o pueden llegar a afectar la calidad de vida de la gente.

De tal forma que adquiere una especial significación la dimensión territorial fronteriza y local, pues allí se materializan y se manifiestan concretamente la integración/ desintegración social, ascenso/ descenso en niveles de bienestar social de las comunidades, hogares e individuos; la desarticulación económico- productiva; descompensaciones y desequilibrios medioambientales asociados con la adecuación o no del entorno y la calidad de vida de las poblaciones en estas vecindades fronterizas.

Se ha observado desde Bella Unión, que existe una serie de cambios en el territorio que están indicando ciertas falencias, y en la búsqueda por lograr la recuperación de ciertas dotaciones en recursos materiales y humanos en el espacio transfronterizo, se menciona: *“Las embarcaciones que se movían en Bella Unión, las empresas, los aeropuertos que funcionaban acá, la cantidad de personas que llegaban y que partían y se integraban en la frontera”*. Es un anhelo de los residentes locales devolverle al territorio esas infraestructuras, servicios y funcionamientos que le aportaban un dinamismo productivo distintivo en el territorio. Claro está que, devolverle esas facultades requerirá de un decidido apoyo estatal. Pues, entre las ciudades vecinas el *“Proceso de aceitar los mecanismos de ese tipo de integración, ha tenido que ir corriendo por cuenta de los habitantes de esas ciudades”*.

Se destaca la necesidad de contar con la presencia activa de algunos sectores, ejerciendo roles de liderazgo, para dar concreción a algunos pronunciamientos integradores, por ejemplo: *“con las participaciones fundamentales de los centros comerciales y las juntas departamentales, se logró lo que fue el acuerdo de ciudades gemelas o hermanadas”*.

Existe una preferencia o inclinación para afirmar la bilateralidad de las relaciones fronterizas. Pudo lograrse cuando estuvieron operativos los CODEFROS, involucrando en sus programas y acciones a las tres localidades.

A pesar de estos condicionamientos previos, los actores locales de Monte Caseros van perfilando una agenda incluyente con el tratamiento de una variedad de problemáticas locales. Muchas de las cuales son de naturaleza transfronteriza, es decir, que su resolución solo se podría conseguirse incorporando ambas localidades en cuestión, con sus poblaciones y territorios. El desarrollo experimentado en esa localidad, con la construcción y puesta en funcionamiento de las termas, plantea un escenario altamente favorable a la generación de puestos de trabajo. *“Vecinos de aquí de Bella Unión quieren poner dos o tres grandes negocios (free shops), para el turismo va ha ser espectacular”*, comentan con renovado optimismo.

Pero igualmente, los procesos integradores corren más por cuenta de algunos grupos de poder local, fundamentalmente económicos, sumándose a otros sectores de la sociedad

civil, que están planteando la instalación de un puesto de control integrado de frontera, con la visión estratégica de que sería importantísimo. En función de que todo lo que es la producción que va con destino a Brasil, sale con mucho más facilidad por Bella Unión que por Artigas. Porque haciendo este recorrido se tiene acceso al puerto seco de Uruguayana - de grandes proporciones e intensidad en tráfico de mercancías.

En cuanto a los contingentes de población que circulan por esa parte fronteriza de la región, social y productivamente, se apuesta a conseguir un impacto muy grande en Bella Unión. Tanto por el tema de free shops como en la multiplicación de posibilidades a las que daría lugar un puesto de control integrado.

En esta zona que ya arrastraba unas descendidas condiciones de vida, especialmente para la gente joven que tiene poca cabida en la producción, se busca generar ingresos para sustento familiar.

En el contexto de modernización de la estructura productiva que ha venido procesando Bella Unión, con particular énfasis en la última década, cuenta la diversificación y especialización introducida en el sector de la lechería con una acrecentada pujanza, según lo declarado: *“se viene imponiendo de por sí por los precios; están pagando para asistir a una de las plantas que hay en Salto, son muy buenos”*. Refiriéndose a la calidad de productos comercializados. Junto con otros aspectos señalados más arriba, convergen en el curso que tomó particular impulso en estos últimos años, en torno al proceso de cambios puestos en práctica en materia de diversificación de la matriz energética de Uruguay. Fundamentada en nuevas fuentes de energía alternativas, amigables con el medio ambiente y base de la construcción de un desarrollo sostenible, en el cual Bella Unión está comenzando a jugar un rol destacado en el espacio de fronteras.

En contrapartida, poco a poco se profundiza una demanda de mayor atención específica, respecto a una serie de medidas sobre la organización y un conjunto de dotaciones infraestructurales para adecuar el territorio y hacer frente a fuertes dinámicas envolventes que, por su envergadura y proyección de futuro, escapan a las capacidades de gestión local y requieren de mayores recursos por parte del gobierno departamental. En conexión estrecha con la orquestación de un plan de acciones articulando desde las esferas de competencia del gobierno nacional, con objeto de disponerlo bajo mejores condiciones y capacidades operativas ante los nuevos desafíos que se le presentan de cara a su desarrollo productivo y social.

Por ejemplo, a partir de la puesta en práctica de una decidida política orientada a la expansión y diversificación en la explotación de la caña de azúcar, se torna más factible y viable la inserción de Bella Unión, y sus territorios aledaños, en un sistema productivo proyectado hacia el plano sub-regional. Optimizando el aprovechamiento del potencial que las localidades tienen en recursos naturales y humanos, con posibilidades de ampliar la

base de oferta de empleo e ingresos, que incluye transferencias hacia uno y otro lado de la triple frontera.

En ese sentido, los avances dados para concretar la construcción del puente Monte Caseros – Bella Unión, completan un circuito de interconexiones trinacionales que potencian el espacio de flujos, y las posibilidades para captar y gestionar recursos extraterritoriales, tanto hacia un lado como al otro de la triple frontera.

Todo lo cual se inscribe en un plano de amplia participación y diálogo entretejido por las comunidades. Sobre esa base se apoya la opción de insertarse regionalmente, en condiciones más equilibradas, y de hacer frente a las desafiantes transformaciones estructurales. En consonancia con tales observaciones se ha expresado: *“al interior del lugar... hubo una inyección un cambio de modelo que hace que Bella Unión tenga un protagonismo productivo que no lo tenía”*.

Como parte de un circuito virtuoso a cuyo interior las referidas iniciativas están generando efectos movilizaciones de las capacidades locales hacia uno y otro lado de las fronteras.

Ilustrativamente, comienzan a darse, poco a poco, efectos de sinergias y externalidades de fronteras positivas.

A esta altura parece claro que acompañando al despertar de este dinamismo productivo y social, las movilidades espaciales y transfronterizas se irán incrementando sustancialmente en la región, y en consecuencia las oportunidades laborales, además de la demanda por servicios públicos y privados que ya anotábamos anteriormente.

Componiendo un volumen de capital social fronterizo de alto valor, si se mira lo que tradicionalmente ha constituido a las capacidades locales para atraer inversiones con un impacto directo sobre la producción y los mercados de trabajo respectivamente.

De tal modo, pueden contribuir a la expansión del empleo y la diversificación en fuentes de ingresos para los hogares que más necesidades tienen.

Entre los recursos y funciones que se encuentran al alcance de las localidades, la atención se ha centrado en la logística de transporte. Viendo que, en la cercanía de la frontera con Monte Caseros confluyen una serie de actividades productivas y recursos de distinta especie, que en perspectiva de los actores locales se proyectan hacia la configuración un sistema territorial de flujos transfronterizos. Conjunto de partes que, de producirse efectos de aglomeración, amplifican y refuerzan sus márgenes de maniobra y posicionamiento competitivo. Constituyendo aportes adicionales al proceso de diversificación y especialización de la base productiva en la región de fronteras.

Los montecasereños hablan sobre las oportunidades que tienen a su alcance, y han sabido aprovechar para integrar y desarrollarse: *“tenemos una zona que es arrocerera, soja, se hace algo de quinta, maderera; el citrus que es muy grande en la zona. Acá hay cajones de*

empaques, se exportan a Holanda, han ganado un mercado. De acá ya sale terminado rumbo a Europa”.

3.1.5 Proyección de un escenario con nuevas exigencias para acciones coordinadas de ordenamiento territorial y sostenibilidad de los procesos en el espacio de fronteras.

En general, los componentes del ecosistema de la triple frontera son elementos importantes tomados en cuenta por las organizaciones ambientalistas de estas localidades. La preservación de las islas, los cursos de aguas de los ríos, las costas y los bosques nativos. Cuando se está en fronteras de confinamiento, la encrucijada de tener o no tener acceso a un empleo hace a la composición social de una masa de población en situación de pobreza extrema. Algo que se ha constituido como uno de los rasgos más salientes de las zonas de frontera. Aunque se sabe difícil de revertir este estado de cosas, resulta alentador cuando se menciona como parte de una mejoría social: *“hemos logrado en muchísimos sectores, muchísimos barrios, erradicar muchas casas precarias y mejorar mucho la calidad de vida de las personas”.*

En este sentido, siguiendo las informaciones que manejan los actores de Monte Caseros cuando se refiere a que en un aserradero trabajan cien personas. El impacto en el mercado de trabajo, sectorialmente, es de alta incidencia en el empleo local y de flujos interlocales de mano de obra. Un lugar importante ocupan también las actividades de la construcción, sumando con la apuesta al desarrollo turístico y las obras de ampliación en infraestructuras y servicios a la producción. Especialmente, cuando *“se están haciendo nuevos tendidos, una red de energía industrial, para instalar aserraderos, compensación con buenos trabajos... con eso la parte social ya va quedando contenida”.*

Algunos temas que se mencionan como primordiales por parte de los actores de Bella Unión, coincidiendo con las apreciaciones que se formulan desde Barra do Quaraí y también Monte Caseros. En relación al mantenimiento y incremento de unas buenas condiciones de vida, refieren a que: *“en la salud fue donde surgió el primer tema común importante. Se puede transformar en algo positivo... el tema del impacto ambiental... la construcción de esta obra civil (puente binacional Bella Unión – Monte Caseros)”.*

Lo que indica esa integralidad que se proyecta desde las intenciones y motivaciones de los actores locales, en la tendencia a incorporar una perspectiva multidimensional en las transformaciones que se proponen llevar adelante. *“En el sentido del desarrollo económico que indudablemente incide en el desarrollo social... hay que crecer pero cuidando el medioambiente... no somos partidarios de que nuestra ciudad se convierta en un centro*

industrial... estamos apuntando al turismo, al carnaval artesanal de Monte Caseros y las ventajas naturales que nos brinda el río, trabajando la realización de un complejo termal”.

Entre las iniciativas más valiosas que se proyectan con un sentido estratégico para los propósitos de la integración fronteriza, siguiendo las valoraciones de los actores locales, cuenta la concreción del complejo termal que le ha dado un gran impulso a la ciudad, adicionalmente, estiman que con la construcción del puente con Bella Unión se vería potenciada económica, comercial y socialmente la triple frontera.

Es un lugar común el comentar por parte de los actores locales que, *“hubo una balsa que trabajó un tiempo entre Bella Unión y Monte Caseros... la idea es traerla de vuelta. Si no sale el puente es hacer una balsa”.*

En lo que hace a ciertas ventajas comparativas, sociales y productivas, con las otras localidades vecinas, *“Monte Caseros tiene un municipio fuerte, tiene una provincia fuerte, tiene un gobierno que tiene política de crear verdaderamente infraestructuras”.* Logrando, sobre esta base, una dinámica de atracción de personas que están captando una parte de la renta local, que de otro modo no la obtendrían si siguieran manteniéndose a la espera en sus lugares de origen.

3.1.6 Temas pendientes en las agendas fronterizas.

Cuando, a partir de la construcción y puesta en funcionamiento de la Represa de Salto Grande, Bella Unión sufrió una pérdida de las mejores tierras, de recursos turísticos que existían como islas, las costas, playas y balnearios por efectos de la erosión. La localidad sufrió toda una serie de daños, consecuencia de los impactos negativos derivados de las transformaciones producidas por el embalse de las aguas de la represa de Salto Grande, perjuicios que para el caso de estas localidades costeras de Uruguay no fueron atendidos y reparados, o compensados, por la vía de otorgamiento de una cuota parte de los excedentes generados por el complejo hidroeléctrico.

En cambio por el lado de la frontera Argentina, primero con las regalías y luego por efecto de la ley aprobada vinculada a la administración propia de los recursos de la Represa. Habilitaron a la inversión de una importante porción de los excedentes en proyectos de desarrollo local para Monte Caseros, y han permitido llevar a cabo mejoras importantes principalmente en las infraestructuras y servicios sociales.

Resulta ilustrativo tomar las siguientes apreciaciones, cuando *“...un argentino (montecasereño) nos dice, nosotros con los recursos de Salto Grande logramos tener el 99,99 % de saneamiento”.* Lo cual, obviamente, va asegurando el logro de mejoras en la calidad de vida de la población local.

3.2 Aspectos sectoriales, por niveles y distribución de impactos: manifiestos o potenciales, y sus proyecciones en términos de alcances.

3.2.1 Emprendimientos productivos, movilidad en torno a las oportunidades de empleo y nuevas fuentes de ingresos.

En el sector que comprende al movimiento de artesanos locales, aparece gravitando el tema de las aduanas, y todos tienen esas mismas experiencias. Es muy importante este aspecto cuando implica a grupos de pequeñas empresas o cooperativas, varios micro-emprendimientos que concitan un valioso esfuerzo de energías sociales organizativas, y por recursos de otros tipos que estos actores con gran sacrificio logran reunir. En la búsqueda por consolidar un autoempleo como única y última fuente de ingreso para el sostenimiento de hogares muy humildes.

Enfatizándose además para el caso de Bella Unión que, en lo referente a este proceso general han ido surgiendo más barreras que de repente 40 o 50 años atrás; es algo que se comprueba una y otra vez por las alusiones de los actores a temáticas altamente compenetradas con la dimensión social del desarrollo en estos espacios. En especial si se las mira por las transferencias interlocales que se podrían realizar en la proximidad de este territorio de fronteras, configurando una especie de microrregión trinacional. Posibilidades que potencialmente habilita *“el tema de las termas, no es solamente el agua caliente, si es un complemento, pero acá el gran negocio, es el de los hoteles, los restaurantes, la gente que va a trabajar, la mano de obra que va a demandar. Nos interesa el turismo que deja divisas y se pueden distribuir”*.

Siguiendo las informaciones que manejan los actores de Monte Caseros, se refieren por ejemplo a una dinamización que se viene produciendo en el mercado de trabajo local, cuando en un aserradero se encuentran trabajando cien personas. El impacto, sectorialmente, es de alta incidencia sobre la demanda de empleo y en el incentivo a los flujos interlocales de mano de obra. Un lugar importante ocupan también las actividades de la construcción, sumando con la apuesta al desarrollo turístico, y las obras de ampliación en infraestructuras productivas y de servicios sociales. Especialmente, cuando *“se están haciendo nuevos tendidos, una red de energía industrial, para instalar aserraderos, compensación con buenos trabajos... con eso la parte social ya va quedando contenida”*.

Involucra a nuevos actores que van entrando en escena, cuya peculiaridad está marcada por la naturaleza de ser fronterizos.

Con la constitución de un movimiento de pequeños productores lecheros que quieren llevar a concreción la construcción de una pequeña planta para producir yogur, queso, tienen el propósito de llegar a colocar estos productos desde aquí, vía venta a Brasil, sobretodo en el comercio de Uruguayana.

En lo que podría constituir una cadena de valor y configuración de un complejo productivo transfronterizo, volviendo la mirada al otro lado de la frontera, se ha señalado: *“También en Monte Caseros tenemos una industria láctea, con el queso, el yogur, leche, miel”*. Supone la existencia de una base y tejido productivo con posibilidades de realizar aportes significativos a la multiplicación de oportunidades, para lograr desarrollo productivo y social en/ entre las respectivas localidades.

Ahora, también es como se ha dicho: *“Bella Unión tiene buenos productos pero no pueden pasar a Monte Caseros por el tema de la barrera sanitaria, estando el puente -se ha proyectado construir entre Monte Caseros y Bella Unión-, habría una oficina especial que controlaría estos productos, tenemos acá, a 1.500 mts el mayor proveedor de verduras. En Monte Caseros tenemos citrus, arroz, carne y soja, que son parecidos a los de la zona de Barra do Quaraí, una industria forestal importantísima, aserraderos de la región, condiciones para poder elaborar productos de la triple frontera”*.

Un aspecto significativo por su nivel de impacto en la microrregión, radica en las oportunidades que la gente encuentra para trabajar hasta 20 km de la frontera. Esto tiene gran importancia por que propicia la integración fronteriza a través del trabajo. También, es una formidable herramienta que se tiene al alcance en la inmediatez fronteriza, para lograr recomposición de tejido social y sustentar procesos simultáneos de inclusión en sectores más desfavorecidos de las sociedades locales, así lo documentan: *“...muchos uruguayos que vienen a trabajar en la hortifruticultura aquí desde Bella Unión a Barra do Quaraí, con la cartera toda en orden, pues ellos tienen experiencia en trabajar en invernáculos”*. Ciudadanos que concurren con los mismos derechos sociales que los brasileros, con seguro social y sindicato de trabajadores, es decir, dando satisfacción a unos niveles mínimos de protección social. Siguiendo esta lógica de movilidad espacial cotidiana de la mano de obra, hay *“...muchos brasileros que van para Bella Unión para cortar caña, que es un trabajo pesado que el trabajador brasileño hace; la tendencia es de los uruguayos venir a trabajar aquí, antes se iba allá”*.

Entre los flujos que se expresan en esta parte de la frontera, también para Barra do Quaraí se *“motiva a ir a comprar al comercio de Bella Unión. Con el free shop de aquí, los uruguayos que van al de Monte Caseros, que es más económico que el de aquí; brasileros que van a Bella Unión a comprar productos argentinos”*.

Contrariamente a lo que por regla general se asume a primera vista, los sectores que viven en la pobreza se integran más que los otros. En esta coyuntura con una canasta más barata en la Argentina, desde Bella Unión se ha dado el caso de *“un tránsito de personas de muy bajos recursos. Se notaba en el ingreso ciudadano (política social en Uruguay), al cobro del ingreso, al día siguiente había que hacer cola en el servicio de transporte fluvial”*.

Mientras siga funcionando el sistema de transporte fluvial, este movimiento de personas entre Bella Unión y Monte Caseros supondrá una intensa actividad de trámites, controles migratorios y aduaneros, además del necesario mantenimiento de una calidad de transporte y las respectivas infraestructuras portuarias, a los efectos de que no se vean superados los niveles mínimos requeridos sobre aseguramientos y gestión de los riesgos y vulnerabilidades que supone este cruce cotidiano por el río Uruguay.

En este escenario acontecen situaciones que si bien, por un lado, tienen un riesgo agregado y supone enfrentar desafíos adicionales, particularmente para estos sectores que han quedado al descubierto, sin protección social, cuando desde Bella Unión *“...llevan un trabajador o viene un trabajador y eso es integrador, y genera que esto sea una zona de un país que está bien integrado... es más fuerte en esas clases sociales... que tienen más bajos recursos. Los que tienen más posibilidades normalmente hacen otro periplo que no es el de la frontera”*.

Estos efectos de transferencias positivas, externalidades de frontera, influyen sobre las capacidades disminuidas que tiene una localidad para crear nuevos puestos de trabajo. Específicamente, cuando *“En un momento en que Bella Unión estaba caído por el tema de la caña, mucha gente trabajó en Monte Caseros, ...cantidad de mujeres que fueron las que tuvieron que salirle a pelearla en las tiendas allá, cuando no había trabajo para los maridos acá”*. Asimismo, y no en pocos casos, se han dado inserciones laborales a través del trabajo doméstico en hogares particulares de Monte Caseros. Las personas iban y venía todos los días para realizar estas tareas.

En la práctica, a partir de la iniciativa de la concreción de las termas de Monte Caseros, y como surge de los comentarios locales, con la llegada y el tendido de una red de gas natural para uso doméstico. De volver a ponerse en funcionamiento el antiguo sistema de la barcaza para transporte fluvial entre las dos localidades. Se ve como altamente probable que se vaya integrando más gente a trabajar, cuyo lugar de origen se ubica más allá de la frontera.

En la medida que la localidad va consolidando su perfil turístico, con más servicios, se puede ver altamente favorecida en el caso de que llegara a configurarse un ámbito de mercado de trabajo amplificado más allá de lo local, transponiendo la frontera. Sobre este aspecto ya hemos encontrado algunos síntomas sociales que así parecen corroborarlo, según se desprende del análisis que realizamos en líneas anteriores.

3.2.2 Actividades e intercambios culturales: dinamizadores de la integración fronteriza

Cuando se señala que un tipo de intercambio básico de índole recreativa y sociocultural, que hace a la idiosincrasia de los dos pueblos, se está dando cuenta que un *“intercambio como el deportivo, dejó de funcionar por un problema de transporte y de habilitaciones del lado argentino, coyuntura económica desfavorable con Argentina dejó de interesar y las lanchas no iban”*.

Al tiempo de *“...favorecer a nuestra ciudad teniendo una estrategia de desarrollo económico... también se puede lograr un crecimiento social”*. A esto suman los esfuerzos que han invertido *“los montecasereños trabajado muchísimo, dando importancia al tema de la educación... construyendo muchas escuelas públicas, en distintos lugares de la ciudad y zona rural”*.

En esos términos, existe una notoria atención, además de las mencionadas cuestiones ambientales, económicas y políticas, sobre los temas y problemas sociales que acompañan inevitablemente a un proceso de integración entre localidades de frontera. Así surge del reconocimiento que: *“a nivel social siempre estamos atravesando dificultades, estamos en vistas de lograr las infraestructuras sociales que mejorarán en ese sentido. Y en cuanto al patrimonio cultural que nos une”*.

Al tiempo que se identifican algunas desventajas con que se coloca Barra do Quaraí en el territorio fronterizo. Entre algunas de las medidas que se han ido tomando para revertir tal situación y conducir a un reposicionamiento en el sistema de relaciones territoriales: *“El gobierno municipal viene ayudando bastante en ese sentido porque invierte en enseñanza de tercer grado, poniendo a disponibilidad bolsas de estudio para funcionarios municipales; transporte para todos aquellos alumnos que cursan estudios técnicos o profesionales fuera de la ciudad. (...) En cuanto al acceso al estudio, carreras de universidades cercanas en la región, públicas, lo hace viable en términos de convenios celebrados entre los estados-nación. En el municipio está posibilitando, con dos ómnibus hace ya varios años, con una media de unos 50 alumnos diarios que van y muchos ya salieron. Muchos funcionarios ya formados (en la ciudad de Uruguayana)”*.

Otro avance indudable trajo para la integración y formación superior de los recursos humanos, en las comunidades de la triple frontera *“cuando se logró que se instalara en Monte Caseros la Universidad Nacional de la Plata, en comunicación, formando periodistas profesionales, pueden asistir brasileros y uruguayos”*.

Al respecto, se ha sostenido la necesidad de realizar un convenio que haga posible concurrir, sin dificultades o contratiempos en el momento de tener que pasar por la frontera a cursar la carrera de Comunicación Social en Monte Caseros. Señalándose que, tal iniciativa pasa más al nivel de cancillería, con trámites más lentos y engorrosos, motivos por los cuales no se llegó a concretar aún. De todos modos rescatan el hecho de que esta fue una buena propuesta, mostrando que al reunir as voluntades políticas gubernamentales eso se puede llevar a cabo.

En cuanto a la base de recursos y productos culturales que se comparten. Se ha puntualizado, con relación a otras potencialidades de desarrollo y promoción de la integración fronteriza: *“Tenemos recursos culturales, en materia deportiva que antes no explotábamos, en conjunto los potenciamos, los pequeños museos...están narrando la historia de una región. Se trata de unos recursos que los dejamos de perder por que acá en materia de arqueológicos esos recursos se los vendía en Punta del Este o Montevideo, hoy los tenemos, preservamos algo de nuestros antepasados, de nuestra historia”*.

Precisamente, aparece el territorio como espacialidad aglutinante, respecto de la cual se expresa una construcción subjetiva de identidades de triple frontera, es decir, en la que encuentran recepción las tres localidades. *“Existe y es un circuito de las tres localidades [...] se ven bien desde el punto de vista de lo social”*.

En los recursos y actividades culturales, en el caso de Bella Unión, los actores locales observan los clivajes que se dan entre una y otra realidad local: *“...tenemos un espacio cultural más avanzado en Monte Caseros, donde hay un circuito de teatro, un cine funcionando, ahora nosotros vamos a poder rediseñar el cine y vamos a ponerlo en funcionamiento”*.

De nuevo, vuelven a emerger unas aristas culturales, como elementos que destacan en la integración fronteriza. Se rescata ese especial dinamismo que despiertan las iniciativas que giran en torno a esta dimensión, donde se ha citado por ejemplo que: *“Bella Unión está restaurando un cine para ponerlo en funcionamiento, podríamos junto con los otros proyectos nuclear a la juventud y tenerla, ofrecerle otras cosas”*.

Habla de ciertas desventajas comparativas y carencias en estos servicios culturales. Cuestiones tales como las infraestructuras y servicios sociales, constituyen recursos, particularmente importantes para la formación de capacidades locales, y representan unas de las principales bases para formar y echar a andar una estrategia de desarrollo integrado y sostenible en la microrregión transfronteriza. Siendo que: *“...la comunidad de Monte Caseros esta altamente favorecida, al contar con bastantes escuelas de secundaria gratuita y obligatoria hasta el último año [...] varias ofertas con formaciones comerciales, con formaciones sociales, formación de técnicos agrónomos, una escuela industrial: maestro mayor de obra, técnico eléctrico mecánico o técnico en computación”*.

En el nivel terciario contando con formación de magisterio, allí *“...se reciben de profesores para la enseñanza primaria y media: profesorados, de química, de física, de biología, de historia, matemática, geografía”*. Sumándose con la radicación en la ciudad de un servicio de enseñanza universitaria: *“[...] una extensión universitaria de la Facultad de Comunicación de la Universidad de la Plata... donde se dan clases y se reciben de licenciados en Comunicación Social”*. De mediar un acuerdo, convenio, con los apoyos institucionales y materiales, varias personas se verían atraídas potencialmente.

Una de las expresiones que quizás más innovadoras resulta, por centrarse en la dimensión cultural, no por ello queda como un ámbito restringido a la penetración de un entorno de mediana a alta posición social entre las comunidades fronterizas. Sino que marca una apertura a otros sectores sociales populares. Así se vio en ocasión del *“...concurso literario realizado anualmente por la organización de escritores de frontera sin fronteras – este grupo reúne a escritores de las tres localidades-, que busca de apoco ir trayendo valores, que las personas escriban, conectando con aquel sector más carente, más pobre, aquel sector que vemos que tiene menos concientización y menor cobertura en cultura”*.

El grado de importancia que está adquiriendo la cultura, como factor dinamizador de los procesos integradores entre las comunidades de frontera, se refleja por actos sociales concretos: *“...en Monte Caseros se han brindado talleres de carnaval... abrimos a las demás comunidades que también hacen carnavales... somos una sociedad que estamos buscando permanentemente el intercambio, principalmente cultural”*.

Residentes de Monte Caseros comentan que *“en carnaval suele venir una comparsa de Uruguay, o a veces se va de acá para Uruguay, nos invitan y viceversa”*. Y aunque se da en muy pocas ocasiones del año, las experiencias de compartir entre las comunidades, con el paso del tiempo han provocado que la gente se sienta en la actualidad *“...más integrada, con muchas amistades en distintas esferas, con Bella Unión siempre fue buena”*.

Ciertamente, las relaciones socioculturales despiertan una gran energía integradora, así lo señalan los bellaunienses: *“A nivel de bailes, de danzas y coros, festivales permanentes, calendarios anuales, eventos regionales de doma y folklore. Todos nuestros paisanos saben que llega un momento del año, en diciembre, que van a ir a competir a Monte Caseros (...) Como sucede con otros eventos, como los carnavales, que en lo últimos doce o trece años que estamos trabajando en esto también tiene sus vaivenes”*.

En estos términos, de continuar avanzando e intensificándose los flujos fronterizos, con una multiplicación de las actividades, convocantes de amplias cantidades de públicos, ocupando y requiriendo mayores espacios e infraestructuras adecuadas. Demandarán que los gobiernos locales comiencen a efectuar mayores inversiones en planes de obras y organización de las ciudades, aportando mejoras en sus capacidades funcionales.

Fundamentalmente, cuando los niveles de conflictividad y tensión social son bajos, más que nada existen relaciones de amistad y hermanamiento entre estas localidades que, por su porte y estilo de vida, generan un ambiente social favorable para que las relaciones fronterizas se den de esta forma distendida. Contrastan por las diferencias, y a su vez dejan ver la especificidad y diversidad que en cada caso reviste una inserción territorial de ciudades fronterizas. Como se vio en determinado momento: *“El problema que se dio entre Salto y Concordia, como ciudad bastante peligrosa, [...] esas cosas no pasan entre Bella Unión y Monte Caseros, son pueblos muy tranquilos”*.

En tal sentido, un aspecto que muestra el grado de heterogeneidad sociocultural y pone de relieve la capacidad que han manifestado las comunidades para incorporar estas diversidades en un marco de tolerancia, componiendo un espacio fértil que hace factible avanzar sobre otras cuestiones de la integración: *“Hay una comunidad palestina instalada allá y acá... con manifestaciones acá logró el apoyo de gente de Bella Unión y allá también, es decir, hubieron marchas por la paz que partían de Barra do Quaraí atravesaban el puente y entraban a Bella Unión, se podría decir que hay una cultura de paz en la frontera”*.

Desde esta lógica con que opera el movimiento de las personas en la frontera, se logra comprender como es que han podido encontrar los espacios y las oportunidades, para ir adhiriéndose a los procesos de integración, los artesanos y otros agentes de la cultura de Bella Unión y sus alrededores.

Existen variadas muestras de cómo la cultura moviliza la integración entre estas tres comunidades fronterizas. Donde se destaca: *“...hay una movida cultural muy importante en Bella Unión, ha habido mucho trabajo de integración, actores culturales de Bella Unión y Barra do Quaraí se ha vinculado continuamente... hay exposiciones de artistas brasileños continuamente... en el pro-museo de Bella Unión, de una pintora brasileña de Uruguayana”*.

Se han dado toda una serie de eventos, acontecimientos y hechos, sobre la base de los cuales se constituyen las pruebas contundentes del papel aglutinante que están jugando las actividades y la producción cultural en los procesos de integración fronteriza

“...pintores y escultores de Bella Unión que han trabajado en Monte Caseros... puerto de Monte Caseros instalado un reloj de sol que es un monumento que fue hecho por un escultor de acá de Bella Unión. (...) terminal de ómnibus de Monte Caseros un enorme mural donde trabajaron artistas de Monte Caseros, Barra do Quaraí y Bella Unión”.

Desde sus necesidades, inquietudes e intereses de manera creativa consiguen darse los espacios de oportunidades para integrarse. Además, son avances de una integración sociocultural transfronteriza que se han plasmado en la emergencia de nuevos actores sociales *“...hay una organización de la triple frontera de escritores, escritores de Bella Unión que han editado en Brasil”*.

De ahí que, continuando con la dimensión cultural y educativa de la integración en la triple frontera, se ha mencionado un evento que tiene singular relevancia: *“Las escuelas se integran por noviembre en un espacio, las argentinas, las brasileñas, todas en una fiesta multitudinaria”*. Es decir, siguiendo estas experiencias se afianza una relación fronteriza desde las primeras instancias de socialización, en donde se privilegia la coparticipación y el aprendizaje de las nuevas generaciones de las tres comunidades. Ahora, *“...el tema legal es el que se esta ajustando”*.

Determinados recursos culturales de los que dispone una localidad, ofrecen una base de apoyo para que las otras localidades vecinas puedan tener acceso a cierta actividad formativa, técnica profesional, o de otro tipo de perfil cultural y artístico. Sin dudas, en proyección, ellos están encontrando los motivos concretos que tienen para integrarse más allá de los canales económicos y comerciales.

Viendo el impacto directo que producen sobre el desarrollo individual y comunitario las transferencias efectuadas de una localidad a otra. Mostrando la utilidad que posee la integración fronteriza cuando se realiza con estos cometidos, y para esta escala territorial. *“Ellos usan mucho la estructura educativa uruguaya, cantidad de brasileños que mandan a sus hijos a la escuela... recursos que lo aplica el estado uruguayo para pobladores brasileños, pero es muy probable que en algún momento van a terminar trabajando acá y siendo aplicados acá, no son en ese sentido frontera”*.

El papel de los medios y agentes de comunicación en la integración fronteriza es altamente relevante, siempre que los actores sociales operan desde este ámbito, particularmente, aquellos provenientes de los sectores populares de la comunidad de Monte Caseros. Sin descontar la importante incidencia que tienen en esto los propios gestores de la comunicación, sobre la programación de temas y difusión de informaciones relativas, es como lo dicen: *“...las expectativas para mejorar sus condiciones de vida son buenas y terminan transmitiendo a su entorno”*.

Apoyándose en los antedichos logros conseguidos en materia de formación de profesionales de la comunicación, y asumiendo un rol de protagonismo donde destacan noticieros, programas informativos, y en materia de publicidad local en la frontera. Así, se refieren al respecto: *“hemos mejorado muchísimo el nivel de los medios de comunicación. Lo que le transmiten a la comunidad es de una mucho mayor seguridad”*.

Este lugar que están comenzando a ocupar los diferentes medios de comunicación local, lógicamente, la convierte en una herramienta de importancia estratégica, siempre y cuando se la aplique con objetivos claros a los fines de la integración, al desarrollo social en la triple frontera.

La cultura y los canales de comunicación que se habilitan para su transmisión son formidables herramientas que permiten abordar y trabajar una serie de temas, como en los

casos específicos del medio ambiente, los aspectos ecológicos, el cuidado de los recursos y organización del territorio. Informan al respecto: *“...hacemos un medio de comunicación que se llama la ‘folha barrence’... participan distintas organizaciones... particulares de la región... un periódico escrito en los dos idiomas (español y portugués) funciona regularmente, divulgado en papel se multiplica. (...) Tenemos un blog, todos los temas tratados se los pasa al blog, constantemente se está dando información”*.

3.2.3 Dotaciones infraestructurales, acceso a servicios sociales y cuidado del medio ambiente.

Se verifica así también, a través de una serie de acciones e iniciativas de los actores locales, que tienden a buscar respuestas y soluciones a problemas que incumben a esta espacialidad de triple frontera. Destacándose aquellos que tocan a la problemática social, formación de las nuevas generaciones, la calidad de vida en cuanto a servicios de salud compartidos, así también sobre la cuestión medioambiental.

En la triple frontera convergen una serie de iniciativas locales que se estiman importantes al verlas en conexión con otras que componen economías de escala y complementariedades, muy próximas a las necesidades más elementales a las que se encuentran sometidas actualmente las respectivas comunidades urbanas. En lo que respecta a generación de oportunidades de empleos e ingresos para los hogares más vulnerables, acceso a servicios sociales y bienes culturales, salud (particularmente en la esfera pública) y educación. Ya no exclusivamente la primaria, secundaria y técnica, sino también las carreras de nivel terciario y superior.

Las infraestructuras y los servicios sociales cuando se disponen al alcance de las personas, son formidables expresiones en las que encarna un tipo de integración que incorpora a la vez la dimensión humana y comunitaria, comprendiendo a las tres localidades en el proceso. Demuestra que se pueden optimizar y compartir usos de los recursos, y efectuar transferencias positivas que contribuyen a elevar la calidad de vida en la microrregión de triple frontera.

Lo que constituye uno de los rasgos más salientes de las zonas de frontera, y aunque se sabe difícil de revertir este estado de cosas, resulta alentador cuando desde Monte Caseros se menciona como parte de una mejoría social: *“hemos logrado en muchísimos sectores, muchísimos barrios, erradicar muchas casas precarias y mejorar mucho la calidad de vida de las personas”*.

Así, algo nuevo y relevante que irrumpe en la escena fronteriza, desde la lectura que hacen los actores sociales de Barra do Quaraí, es la complementación de servicios que disponen las localidades vecinas, colocándose cada vez más al alcance de toda la comunidad local.

Se considera que actualmente *“Barra do Quaraí, se ha convertido en un municipio rico, tiene una recaudación muy fuerte por el área que tienen, por la producción arrocerá que hay en esa zona y por los recursos nacionales”*.

Se refleja en las obras públicas con alto impacto en la calidad de vida de sus habitantes, más servicios completos, de mejorar calidad y ampliación del área de cobertura, como se aprecia en el alumbrado público, calles asfaltadas, cordón cuneta, agua potable, saneamiento y otras infraestructuras sociales. Por ejemplo, la construcción de un complejo educativo polifuncional abierto a la comunidad, con una sala de servicios avanzados, dispuestos para los niveles de educación en primaria, secundaria, y formación superior a distancia, con apoyo en las tecnologías de la información y comunicación.

Adicionalmente, contando con una disponibilidad de un parque de maquinaria pesada, ómnibus, ómnibus de escuela, ómnibus para médicos, con equipamientos en policlínicas móviles.

En el mismo sentido, desde Bella Unión se aprecia cierta flexibilización para el acceso a servicios. En cuanto a que sobre *“embarcaciones, temas de solicitud y documento no son tan estrictos, eso permite que los clubes deportivos, las organizaciones sociales, se generen más eventos. Empezaron a surgir pequeños acuerdos”*,

Como en un espejo de lo social se refleja la opinión de los actores de este poblado: *“Barra do Quaraí se atiende en nuestro hospital, tiene acceso a la salud”*. Este servicio en la cercanía, aunque tiene prestaciones por completar, ampliar y mejorar, sobretodo en infraestructura, ha permitido en más de una ocasión resolver problemas dramáticos donde estaba de por medio en juego la vida de la gente.

La capacidad para ofrecer en la cercanía mayores posibilidades de acceso a servicios de calidad, beneficia los niveles de vida locales. En este sentido, se encuentra motivo *“...de aprovechar las oportunidades que tiene cada localidad, [...] a la Barra do Quaraí que le queda lejos acceder a medicina a centros de salud de alta complejidad y que Monte Caseros está más equipado en ese sentido”*.

Algo parecido ocurre con la atención de *“alumnos hijos de brasileros haciendo el liceo acá. Hacen y tienen escuela en Bella Unión, hasta el día de hoy”*, aunque ellos tienen escuelas allá.

Con un significado distinto desde el que se abordaba el desafío del desarrollo local, ahora incluyendo lo transfronterizo y comunitario para esta escala territorial, figura *“La construcción del puente como una apertura a otras cuestiones, desde el punto de vista regional”*.

Pero además, apostando a modalidades de gestión innovadoras en el ejercicio del gobierno local, se muestra desde la intención formulada seguidamente: *“Con una especie de acuerdo entre las municipalidades, trabajo más en conjunto con las otras ciudades y viendo las realidades comunes.”*

Este optimismo y confianza depositados en el devenir de la integración, es un recurso basado en intangibles que ligan a la subjetividad con que se representan los escenarios de la integración fronteriza en un futuro no tan lejano, considerando: *“...lo que podría llegar a lograr con la instalación de un parque termal acá en Monte Caseros. En Bella Unión ya se empezó a trabajar sobre eso, y sabiendo el punto fuerte que podría tener Bella Unión estando tan cerca de Monte Caseros. (...) al colocar unos free shops, pero me parece que ahí falta, que con un trabajo más estrecho entre las dos municipalidades se podría llegar a hacer una buena relación y en beneficio de todos”*.

Esta predisposición de avanzar en el proceso de la integración fronteriza parece concitar una amplia adhesión. Aparece como un tema consensual, en tanto no se levantan voces que reparen o se coloque en contra de estas iniciativas que tienen gran trascendencia para la integración de las comunidades y territorios de frontera.

“Se está estudiando la posibilidad de construir un puente con Uruguay y con Brasil... esperamos que la iniciativa que la impulsa el municipio, con algunos otros sectores, pueda concretarse... está avalado por la gobernación de la provincia y los municipios vecinos... hace más de 20 años que se viene siguiendo, tomó impulso nuevamente... más facilitaría el intercambio cultural y de otros tipos con las otras localidades”.

Por lo pronto tomando los recursos que se tienen al alcance del quehacer local, aparece el planteo de *“volver a implementar el sistema de la balsa”*.

Muchas de las iniciativas, propuestas y/o proyectos conducen a esta afirmación del territorio como una microrregión transfronteriza, colocada en el encuadre de diferentes escalas sociales y espaciales de la integración. Cuando desde Barra do Quaraí se alude a que: *“Estamos intentando desarrollar esa parte de aguas termales que existe en el municipio. Se consiguió un recurso del gobierno federal para hacer un proyecto de viabilidad de perforación de un pozo aquí”*.

Pero adicionalmente, se refuerza cuando se expresa esa dosis de credibilidad que requieren tales procesos: *“un puente con Monte Caseros, más una nuevas termas aquí, configura una región termal turística. Los argentinos vienen bastante para aquí. En esta parte de la frontera tiene estancias históricas de los tiempos de la revolución, que las casas están en pie. Tenemos el saladero aquí con sus piezas, bastantes cosas para mostrar que hay solo aquí en esta región”*.

Se valora que los apoyos logísticos desempeñan una función estratégica en relación a la integración fronteriza; construcción de puentes, transportes por lanchas, frecuencias de ómnibus, etc, que hacen más fácil transitar de un lado al otro de la frontera y viceversa, donde se visualiza desde Monte Caseros el hecho de que *“...se había comenzado a conversar de una barcaza, un lanchón grande para llevar vehículos... con eso nosotros tendríamos más integración con Bella Unión”*.

Sobre esta noción de desarrollo integral, con sentido humano, se refieren los habitantes del espacio de la triple frontera. El cuidado del medioambiente viene siendo un tópico que concita interés común entre las poblaciones ribereñas de la frontera. Es altamente movilizador de iniciativas integradas entre los actores locales que vienen trabajando sobre la protección y mejora del entorno de vida.

Por lo general, aparecen personas particulares que gastan sus esfuerzos y recursos estudiando estos temas para poder ir avanzando a soluciones. *“Han logrado obtener recursos de la CARU, que les ha donado una lancha para todo el trabajo acá en la zona de la frontera a estos grupos ambientalistas”.*

Para esta altura de los acontecimientos, y dado el grado de avance de los procesos integradores en el Mercosur, queda claro el hecho de que la disponibilidad, calidad, el acceso al agua para consumo e higiene humana, es un recurso natural que se encuentra íntimamente ligado a los niveles mínimos de bienestar social que se han podido sostener con gran esfuerzo en el espacio de frontera.

Aunque, algo descolgado del resto de las organizaciones locales, se están haciendo encuentros entre las intendencias, es decir, más a nivel de las autoridades, sobre *“el cuidado del medioambiente, un gran problema con el río compartido que lo tenemos que cuidar”.*

En el referido encuentro, que fuera realizado entre varias organizaciones ambientalistas (nucleadas en el “Movimiento Transfronterizo”), se reclamó la instalación de un laboratorio con capacidad para poder detectar los efectos que pueda tener sobre la salud humana el fenómeno de las algas en el río.

Asimismo, sus preocupaciones y movilizaciones no fueron de menor importancia cuando sobrevinieron los descontrolados, inundaciones por el embalse, sobre toda la flora y la fauna, fue en ese momento cuando se dio la aparición de las algas.

En el interior de estas sociedades fronterizas emergió el reconocimiento de una realidad descarnada, respecto a la serie de impactos negativos que el embalse de las aguas trajo aparejado con la construcción de la represa de Salto Grande, *“notoriamente ha cambiado la situación de sanidad, la relación de Bella Unión con el río cambió”.*

Por regla general, estos cambios no hicieron más que desfavorecer la calidad de vida que ya se presentaba disminuida en las tres ciudades fronterizas y ribereñas.

Es notable ver la manera por la que unos problemas que siendo inicialmente ambientales, terminan traducéndose en problemas sociales. Básicamente, porque se encuentran íntimamente asociados a las condiciones de vida que rodea a aquellos hogares que menos tienen y menos pueden. Por lo que dicen en Monte Caseros, pero también coincidentemente a lo que refieren los actores sociales de las otras comunidades en la triple frontera, *“El río*

nuestro está enfermo, está contaminado... hubo algas, problemas aquí también del otro lado (...). Empezó a venir agua de afuera envasada”.

Adicionalmente, desde esta perspectiva de defensa del medioambiente, se está aplicando un proyecto en una zona que se ha declarado como área protegida, en la rinconada, es decir, “Rincón de Franquía”, un lugar aledaño a Bella Unión sobre la desembocadura de los ríos Uruguay y Cuareim. Declarada como entorno natural y protegido, a instancias de la movilización efectuada por una de estas organizaciones ambientalistas. A su vez, se extiende con la concepción de un Parque Trinacional, reserva natural de biodiversidad, que se procura establecer, prolongándose hacia el territorio argentino y brasileño en las cercanías de las fronteras.

Todas estas iniciativas que hoy están tomando renovado vigor, y según todo indica próximamente se plasmarían en nuevas realidades. Entre las que cuenta como proyecto importante impulsado desde la municipalidad de Monte Caseros, comprendería el complejo de termas – algo que también ya se vienen trabajando en la municipalidad de Barra do Quaraí-, como una apuesta que refuerza la idea de conformar una región turística y termal transfronteriza, que incluye a Bella Unión con la instalación de los free- shops, y la generación de una actividad turística sobre contenidos culturales y patrimoniales históricos para funcionar todo el año. También, en Monte Caseros en verano el carnaval, generaría actividad, empleo, ingresos, con nuevos servicios y bienes de intercambio.

Entretanto, en el enfoque que los montecasereños hacen sobre el cuidado del medioambiente y la explotación de los recursos naturales, están transmitiendo una notoria preocupación, asunción de conciencia y compromiso con esos temas y problemas emergentes en el espacio de fronteras: *“Estamos defendiendo más el acuífero guaraní... lo que falta es decisión política”.* Algo que resulta un tanto contradictorio y llama a la preocupación, en tanto se viene a dar algo similar a lo que está aconteciendo a lo largo de la región fronteriza binacional con la multiplicación de las perforaciones para explotación de aguas subterráneas termales. Pues, también desde Bella Unión se han realizado algunos anuncios sobre la intención de llegar a tener sus propias termas. Propósito que, simultáneamente, también están colocando en el centro del debate a la capacidad que tengan los actores para gestionar un modo de desarrollo sostenible, en función de estas transformaciones y procesos.

Cuestiones estas que hacen a la organización del territorio, sus recursos naturales y dotaciones infraestructurales, y le pueden aportar valorización e imagen mejorada frente a otros enclaves fronterizos, con los que insalvablemente deben competir por recursos, legitimaciones y apoyos políticos departamentales, provinciales y nacionales.

Como la relación que se establece entre la ciudad de Bella Unión y la ciudad capital Artigas, del departamento que lleva el mismo nombre. En tanto abordaje de la frontera, para el caso

Uruguay, nos remite a una división político- administrativa de un territorio de inserción nacional en el que coexisten y a su vez compiten históricamente estas dos unidades territoriales.

De este modo podemos entender una situación que se presenta relativamente disociada, dada entre ambas ciudades: *“...nosotros al ser una ciudad importante que compite con la capital...que va ha tener un free- shop... algunos free- shops hasta están pensando que van a hacer inversiones más grandes,... de ahí que el tema de las calles se deba también a un tema de presentación de una ciudad. Porque es un desastre como esta esto”*.

Esa especial atención y cuidado que manifiestan en reiteradas ocasiones los actores locales, sobre los temas y/ o problemas relativos al medioambiente, vino a suscitar un llamado de alerta social que marca la posición de la opinión pública en el espacio de la triple frontera. Pues, como se dice en Bella Unión, lo que *“...ha impactado quiérase o no, es el tema de la pastera de Botnia, que ha generado rispideces entre uruguayos y argentinos, y a los brasileros les incomoda acá esta triple frontera tomar partido en una u otra cosa. Lo decimos, acá no, no Botnia, acá que no sucedan impactos ambientales negativos en el río”*.

En una evaluación que hacen los actores de Barra do Quaraí sobre los avances logrados, al colocarse por contraste con otras realidades de fronteras, estiman: *“El conocimiento circula y es tan fuerte que las papeleras no destruyeron el movimiento transfronterizo”*.

En la medida que se han venido produciendo, en distintas instancias –i.e.: inundaciones prolongadas, recurrentes y más agudas-, fuertes impactos negativos en la calidad de vida de las poblaciones locales en el espacio de fronteras, la situación que se viene dando en esta parte del río Uruguay es algo que en este momento está uniendo a las comunidades para: *“... trabajar con todo esto de la contaminación... este año la problemática de las algas (...) vimos que teníamos los mismos problemas, las mismas inquietudes”*. Lo que les está conduciendo a trazarse las mismas metas, al visualizar que tienen preocupaciones e intereses comunes, estrechamente determinados por las condiciones geográficas, naturales y de localización bajo las cuales se configuran los asentamientos humanos en el entorno de las inmediaciones fronterizas.

En momentos donde se hizo crítica la situación por dificultades para el abastecimiento e agua potable, la pesca artesanal y en los lugares utilizados habitualmente como zonas de baños en las costas del río Uruguay. Especialmente, considerando el alto nivel de toxicidad que tomaron las aguas del río, ante unas temperaturas elevadas fuera de lo común. En Monte Caseros, los vecinos han comentado que se debió recurrir a camiones cisterna para el traslado y abastecimiento de agua potable. En momentos que, tanto Bella Unión como Barra do Quaraí, enfrentaban serios problemas por la falta de agua.

Dicho esto, nuevamente, respecto a las condiciones que se presentan para construir sostenibilidad del desarrollo en el entorno de vida de las comunidades.

Entre los actores sociales de Bella Unión, existe una alarma que guarda relación con varias de las alteraciones y desequilibrios medioambientales, que en los últimos años han experimentado con mayor intensidad las localidades en el entorno de la triple frontera. Están teniendo severas repercusiones sobre la calidad de vida de las personas en la zona. Ellos vienen señalando una serie de aspectos preocupantes en cuando a la nocividad y potencial reproducción de los daños en el ecosistema de la frontera. Donde los pobladores ven estos fenómenos como un indicador de deterioro y pérdida cada vez mayor de recursos naturales, que se encuentran asociados con sus medios de vida. En tal sentido, alertan: *“Venimos diciendo, se ha modificado el río, tiene un comportamiento como un lago y ahí estamos pagando en este tema del agua y la contaminación por poblaciones aledañas, porque el agua no corre y la mayoría de los vertidos van crudos al río, el crecimiento de las algas”*.

Justamente, en este caso del agua potable, desde la opinión de los residentes locales, se propone: *“Impulsar con OSE pozos con mayor capacidad, los que hay no dan abasto”*.

También, ante esta situación, los pobladores se han visto obligados a recurrir al consumo de agua envasada.

Cuando, a juzgar por lo que indican estudios anteriores realizados sobre las necesidades básicas en la localidad de Bella Unión, se han detectado unos elevados y acentuados niveles de privación, específicamente asociados a los satisfactores de agua potable y calefacción, además de la incidencia relativamente significativa por una insuficiente extensión de la red de saneamiento, con capacidad para abastecer en condiciones normales a los hogares particulares radicados en el entorno periférico de la ciudad.

Los actores locales realizan comparaciones, en términos de los estándares de vida relativos que se dan entre las localidades. Señalado algunos episodios de crisis que quedaron grabados en sus memorias. Al interior del entorno de la triple frontera, desde Barra do Quaraí expresan: *“Tenemos un 16% de saneamiento, acá hubo una epidemia de hepatitis en el 2002 por la bajante del río, en Monte Caseros no hubo ningún caso porque tiene un 98% de saneamiento, acá hubo una epidemia (400 casos)”*.

3.2.4 Tejido productivo y sistemas de apoyos técnicos orientados a la cooperación.

Al tiempo que varios actores sociales intentan ampliar el campo de sus operaciones, sea tanto hacia fuera del territorio nacional, como hacia adentro del mismo, con iniciativas innovadoras que tienen como constante la preocupación por la sustentabilidad medioambiental y el afianzamiento de un escenario de buena y sostenible calidad de vida. Estas cuestiones se van ubicando como parte de una agenda de desarrollo, que a la vez de comprender intercambios entre localidades vecinas de frontera. Un escenario al que actores de diferente origen y naturaleza procuran darle forma de manera estratégica, desde la

concepción de un modo de desarrollo local incluyente y duradero. Mientras, otras informaciones refuerzan esa idea: *“Se está trabajando en producción orgánica... se está enviando frutas a Montevideo a la eco feria de productos orgánicos. Se certificó pequeñas chacritas... para trabajar por la parte orgánica...”*.

En los relatos que hemos podido recoger se afianza esta perspectiva de desarrollo integral en el espacio de fronteras: *“Monte Caseros y en la parte de Corrientes están..., es mucho más avanzado el tema orgánico. Ellos ya trabajan a otro nivel... conseguir recursos para poder pasar quince productores ir al INTA [Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en la provincia de Corrientes] y pedir para visitar, porque tenemos gente que nos ha invitado. Pero el tema pasa a veces un poco por los recursos... ahí hay un gran potencial... compañeros de Bella Unión que están trabajando allá en un predio todo con orgánico a otro nivel... estamos haciendo esa transición... se hizo un invernáculo todo con productos biológicos y se está sacando las primeras frutas (morrón, chauchas, etc.)... es una alternativa más”*.

En este tema específico sobresalen algunos contrastes en lo relativo a diferentes grados de avances, según el actor, sector de actividad y localidad de que se trate. Así, se ha observado: *“...tenemos productores grandes que han hecho negocios con Alemania y con Francia, la empresa SAPRINOR... han mandado contenedores para esos lugares.*

(...) En Barra do Quaraí ellos hacen también cultivo bajo techo pero muy poca, más del tema del arroz y la ganadería eso es el fuerte... grandes productores”.

Son los propios actores montecasereños los que nos ilustran sobre las oportunidades que tienen a su alcance y han sabido aprovechar para integrar y desarrollarse: *“tenemos una zona que es arroceras, soja, se hace algo de quinta, maderera; el citrus que es muy grande en la zona. Acá hay cajones de empaque, se exportan a Holanda, han ganado un mercado. De acá ya sale terminado rumbo a Europa”*.

En la cercanía de la frontera con Monte Caseros confluyen así una serie de actividades productivas y recursos de distinta especie, que los actores ven como parte de un sistema territorial transfronterizo. De producirse efectos de aglomeración entre el conjunto de recursos y actividades, darían lugar al reforzamiento y la multiplicación de las posibilidades y capacidades competitivas de la microrregión, sobre una base productiva diversificada y especializada.

Si bien, en cuanto a la esfera de actividad productiva, los barrenses observan como desde el entorno de la frontera algunas actividades están expandiéndose visiblemente hacia el territorio uruguayo, en las inmediaciones de la ciudad de Bella Unión. Comentan en el caso del arroz, se ha criticado mucho el arroz que era importado de Uruguay.

Esta realidad ha cambiado sustancialmente en la actualidad, pues *“La mayoría de los arroceros de Uruguay son brasileños, ¡entonces fronteras!”*.

Aunque, por otra parte, si bien existe un fuerte proceso de transferencia y captación por el gobierno municipal de excedentes locales, los procesos que tienen lugar en cuando a la constitución del tejido productivo y el crecimiento que se genera, vienen proporcionados por unas fuerzas externas al municipio de Barra do Quaraí. Se ha identificado que los mayores productores, casi 95% de la totalidad de ellos, viven de Uruguayana, la familia reside en Uruguayana. Siendo que el *“95% de la recaudación del Municipio viene de la agropecuaria, una parte retorna al municipio”*.

Por cierto que, se da una penetración en lo que podríamos significar como corrimiento de la frontera productiva del arroz brasileño, atravesando las fronteras e incursionando hacia el entorno de Bella Unión. Esto viene a explicar porque, cuando se quiere avanzar en los procesos de integración, *“...hay cierta crispación de los productores locales en la defensa de esas tierras, porque tienen límites, pero igual, los brasileños han invertido mucho en esta zona, mucho productor brasileño, sobretudo en la producción de arroz que esos están trabajando acá... producción muy maquinizada que no ocupa mucha mano de obra local.”*

Es que fuertemente capitalizados los arroceros brasileños invierten, van buscando los lugares, según las conveniencias, según la situación de mercado. Generando desplazamientos, cambios en la composición de la estructura social local, con más personas que abandonando su rol de pequeño productor se van a vivir a la ciudad. Creando una presión adicional en cuanto a la demanda agregada sobre las infraestructuras y los servicios urbanos y sociales, y no en pocos casos engrosando el perímetro de hogares radicados bajo condiciones de pobreza. Nos encontramos aquí frente a uno de los efectos perversos, regresivos en cuanto a su impacto sobre el desarrollo social local, que deviene de procesos de integración no pautados concretándose a través de la frontera.

Existen expectativas fundadas sobre lo que puede llegar a componer el comercio alrededor del parque termal y su capacidad para generar atracción de otras actividades. Señalándose que ya *“...hubo gente de Uruguay que vino a plantear el trabajo que ellos estaban haciendo y ha ver como se podía trabajar en conjunto sobre esto... para nosotros es como que va a empezar a funcionar el Mercosur, pero nuestro, acá”*. Se desprende que las diferencias económicas nacionales han generado unas posibilidades de micro comercio dentro de la región.

Cuentan, como indicios de que se estaría gestando posibles configuraciones de complejos productivos, aglomerados o sistemas de empresas colaborando, compartiendo conocimientos, tecnologías y otros recursos. Por ejemplo, se mencionan fuentes de financiamiento y/o asesoramiento técnico con el INTA y organizaciones de la producción familiar de Bella Unión. Se están tornando en una cuestión factible de ser llevada a cabo por medio de las iniciativas integradoras. Dando paso a procesos de desarrollo productivo que en esta escala de lo local fronterizo, tienden a revertirse en mayor desarrollo social de

las comunidades. Precisamente, funcionó cuando había con Monte Caseros un anterior organismo bajo la figura de los Comités de Frontera. Y así fue que se obtuvieron *“...algunos frutos, intercambios en las tecnologías. El cultivo de primor terminó aplicándose en Monte Caseros con el traslado de gente de aquí para allá. De esto hace unos 5 años.”*

3.2.5 Una base de infraestructuras de transporte incompleta e insuficiente.

El descuido y serie de limitaciones que por largo tiempo tuvieron los gobiernos locales y nacionales en atender las instalaciones portuarias que sirven al transporte fluvial entre Bella Unión y Monte Caseros resulta evidente, porque tal como dicen: *“...cuando está muy crecido el río prácticamente no tenemos puerto, en Argentina no existe puerto”*. Es algo que se traduce de las escasas o inexistentes inversiones, en cuanto están operando con infraestructuras incompletas, deterioradas, vetustas y de baja calidad. Por lo que los actores locales en Bella Unión concluyen de manera contundente, *“...nos desfavorecemos por la falta de transporte fluvial”*. Es decir, ante esta realidad, se fue instalando una perspectiva poco auspiciosa respecto al rol que están cumpliendo como apoyo logístico a la integración fronteriza. *“Los puertos que uno no puede cruzar y lo necesita por una cuestión de urgencia, y es difícil en materia de integración. Hay cosas que vos no las podés posponer y de repente la única salida que tienes son embarcaciones. Prevista una tormenta o algo es imposible la partida”*.

En otro sentido, se ha centrado la atención en la logística de transporte, dentro de los recursos y funciones que se encuentran al alcance de las localidades. Desde diferentes sectores de las comunidades locales surgen comentarios respecto a que: *“hubo una balsa que trabajó un tiempo entre Bella Unión y Monte Caseros... la idea es traerla de vuelta. Si no sale el puente es hacer una balsa.”*

3.3 Aspectos institucionales, protagonismos e incidencia de las relaciones: Intervenciones, propuestas, proyectos.

En los últimos años, se advierte estar surgiendo un mayor respaldo de los gobiernos centrales, fomentando la integración en el marco institucional, pero que todavía le resta desarrollar una metodología adecuada de intervención, si es que se quiere aterrizar las políticas en estas escalas espaciales de fronteras. Es decir, si bien *“hay voluntad y vocación desde arriba...no ha partido desde los vecinos desde la población. Básicamente, son lineamientos que vienen desde los gobiernos centrales”*. Sobre todo, porque la frontera es, desde la mirada de los propios actores, una situación muy distinta a veces a otras zonas, o espacios en fronteras interiores. En torno a ellas suelen darse condiciones muy distintas, por

lo que siendo espacios de sobre-exposición y particularmente sensibles como puntos de choques sistémicos externos, plantean un gran reto para el diseño y la intervención conjuntas de los gobiernos locales y descentralizados, operando con lógicas transfronterizas y rearticulaciones de espacios disjuntos, pensados por separados.

Ahora, si nos atenemos a las apreciaciones formuladas desde Monte Caseros, los posicionamientos locales- nacional sintomáticamente alertan sobre poderes y contrapoderes en juego, cuyas relaciones de fuerza se hacen sentir con mayor crudeza en el escenario de la triple frontera. Una razón de ello quizá pueda radicar razonablemente en la posición geopolítica estratégica, que subyacente le ocupa asumir como nuevo rol, a este escenario territorial, en el corazón del Mercosur. Se decodifica entre las palabras que así lo anuncian: *“...no es crimen vivir en la frontera, la frontera tiene ese potencial de generar alternativas de un lado y del otro, envolviendo a las poblaciones locales, y los gobiernos nacionales ya se dieron cuenta de esa realidad”*. Algo que parece resultar tan válido para esta localidad, e igualmente para sus vecinas.

En definitiva, los actores locales coinciden en señalar que el acuerdo (Protocolo del Mercosur) no previó estas situaciones, de ciudades que están en las fronteras.

Sobre esa falta de comprensión e inclusión de las áreas que siempre se presentan disímiles, y marcadas por sus propias huellas históricas locales, se ha dicho: *“...no tenemos un ámbito institucional de integración... ese ámbito tiene que ser a través de los comités de frontera... llegar oficialmente a los gobiernos.”*

Sumado al hecho de que los CODEFROS están instalados en todo Río Grande del Sur, menos en la frontera con Bella Unión, que no funciona desde el año 1994.

Aunque la institucionalización y formalización de protocolos puedan ser útiles para regular y habilitar, e inclusive incentivar procesos de integración entre localidades de frontera. Este marco no garantiza que se lleguen a concretar con éxito y beneficio para el conjunto de las sociedades de la triple frontera que aquí venimos analizando, como así también para otros. Así ha quedado demostrado por la experiencia recogida en estas dos décadas transcurridas, desde el lanzamiento de la iniciativa para la integración del cono sur latinoamericano. Solo basta con ver las respuestas que se han dando desde las propias esferas estatales de gobiernos de turno, con las resoluciones tomadas para los casos de las controversias emergentes, particularmente en la escala Inter.-local y fronteriza. Cuando se apeló por vía del tribunal internacional llamando a intervenir, y que para cuyo caso la institucionalidad del Mercosur ya tenía una serie de prescripciones establecidas, suscritas por los estados partes, para la resolución de controversias suscitadas entre los mismos, en tanto miembros plenos del Mercosur.

De otro modo, veremos ciertas constataciones que destacan. Se trata de operaciones integración desplegadas por vías no prescritas y ni previstas, tampoco muchas de ellas son

del todo formales y regulares, pero en su dinámica cotidiana jerarquiza, en otro plano, especies de capitales que otorgan alto valor al rol de las comunidades locales en el proceso de integración social y territorial. Donde todos ganan en niveles de desarrollo de las condiciones de vida. Es decir, se conjuga en una fórmula transfronteriza un precipitado de capitales sociales expandidos, ganancias de poder, o como se suele denominar actualmente, empoderamientos circulando en la frontera. Desde las escalas territoriales y sociales más desagregadas de los estados nación, lo local, interlocal, lo trasfronterizo, en asociaciones que anticipan la configuración de una sociedad de triple frontera.

Insuficiencias de articulaciones, articulaciones tardías o lecturas de los problemas sociales que atañen a las sociedades y territorios de frontera, que se elaboran desde distintas ópticas exógenas en la relación local- estado central. Dan lugar a la instrumentación de acciones que marcan una cierta distancia y lógica diferente, en las maneras de operar sobre las zonas de fronteras, en la siempre urgida búsqueda de soluciones a una serie de agudos problemas que se han podido constatar e ilustrar en los diagnósticos sociales antecedentes. Así, se coloca en el centro del análisis no tan solo a la importancia que adquiere la integración desde abajo, con un sentido más comunitario y social entre vínculos interlocales de frontera. Sino que también trasciende a los rasgos que, en un nivel de relacionamiento, cada estado municipal tenga con su respectivo estado nacional. Principalmente, en el caso de una microrregión de triple frontera, exige dotar de cierta coherencia a la serie de relacionamientos, articulaciones y modalidades aplicadas en la toma de decisiones y su puesta en práctica. Incorporando una perspectiva del conjunto territorial aludido. De tal forma que incluyan actores, decisiones y medidas, de acuerdo a las condiciones específicas a cada circunstancia de frontera. Donde juegan entre niveles micro y meso territorial (entornos de proximidad vinculados), otras lógicas que se expresan en la dinámica de la integración de estas comunidades, que configuran casos en particular.

Esta realidad expuesta por los procesos de integración en el contexto Mercosur, se reafirma bajo ciertos rasgos caracterizados por una lógica que tiende a pasar por alto las especificidades de las vecindades urbanas de fronteras locales, sin movilizar el potencial de capacidades, riquezas y diversidades locales, con que cuentan estas comunidades. Entre los actores sociales de Monte Caseros se constata el hecho de que: *“la integración me parece que es un objetivo que todavía a penas se está viendo, por lo menos aquí en Monte Caseros. Un proceso quizás muy largo, o no se ha empezado por lo que se vio”*.

Siendo que, como se ha señalado, desde el movimiento transfronterizo de organizaciones no gubernamentales, pertenecientes a las tres ciudades, se tuvo la posibilidad de presentar un proyecto a nivel de cancillería de Uruguay y de Argentina, para la construcción del puente Monte Caseros – Bella Unión.

Aquí reaparece esa lógica de relacionamiento, distante y en cierto grado desconectada, entre los niveles nacional y local. Así, surge en el comentario que: *“de la parte gubernamental no se si hay desinterés, me parece que hay más desconocimiento que otra cosa. (...) Los estados no toman conciencia de estas posibilidades, no lo toman como región... que Bella Unión, sirve solo para Uruguay, Monte Caseros, solo para Argentina y Barra do Quaraí, solo para Brasil”*.

Nuevamente, al referimos a procesos de integración en el Mercosur, nos colocamos ante un encuadre socio territorial que, sobre la base de las consideraciones de los entrevistados, podríamos definir como microrregión triple fronteriza, se sitúa contradictoriamente con los pronunciamientos discursivos oficiales de quienes integran los órganos del Mercosur, en cuanto: *“está siendo desfavorecida, teniendo una cantidad de oportunidades o factibilidades de integración... donde intervienen Bella Unión, Monte Caseros y Barra do Quaraí... no se explotan todas esas posibilidades todas esas oportunidades que nosotros tenemos”*.

Entran a jugar aquí una serie de poderes y contra poderes en un espacio social, de flujos, con características nuevas. Escenario de actores locales y actores nacionales que observan los movimientos y prácticas sociales, algunos más atentos y precavidos, otros menos, sobre un tablero donde entran a tallar diferentes especies de capitales, con naturalezas, contenidos, orígenes y propósitos, que no siempre resultan coincidentes con y en un todo los grandes objetivos del Mercosur. Es decir que, por detrás de las relaciones trasfronterizas ingresan al juego relaciones interestatales configurando un nuevo plano y orden de jerarquías, donde los actores locales deben saber invertir sus fuerzas con inteligencia, al realizar una lectura de los procesos que están ensayándose, y hacen notar su peso sobre ellos y con sus sociedades de pertenencia.

Pues, se refleja desde un discurso local que acentúa tales aspectos, cuando se refiere a que: *“hay un desconocimiento de cómo se articulan las políticas de frontera... como funcionaba el comité de frontera, o como debería funcionar un tema integrativo. Hay lagunas en eso”*.

Aunque en estos últimos años el CODEFRO (Comité de Desarrollo de Fronteras) adquirió otro carácter más importante con la participación de la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay), CTM (Comisión Técnica Mixta de la Represa de Salto Grande). Pero a contratiempo todavía no se constituyó el CODEFRO en Bella Unión, hasta arribar en la actualidad con la inauguración del Comité de Integración Bella Unión- Monte Caseros, a lo que cabe preguntarse sobre la participación del Municipio de Barra do Quaraí.

Una y otra vez, se reproducen estas lógicas de acción, expresando modelos de relacionamiento entre actores sociales e instituciones pertenecientes a diferentes niveles y jerarquías, cuando *“se da desde arriba en una integración de estados y a nivel empresarial; desde abajo, desde lo social de los pueblos, no se da mucho esa integración”*.

Esto hace que todo se vuelva más difícil para la marcha de la integración en las escalas locales fronterizas, porque se siguen presentando *“...en cada comunidad... distintas trabas”*. En lo que representa un proceso de empoderamiento local, mayor capacidad de gestión de los agentes locales, se ha dicho: *“los procesos los hemos impulsado nosotros”*, el Mercosur como tal no dice, o no abre los caminos a la integración fronteriza de por sí. Todo indica que se necesita conciencia y compromiso social para luego llegar a la institucionalidad.

Dicen: *“Los procesos los hemos encarado con ayuda de algunos ministerios correntinos, con ayuda del gobernador de la provincia. Desde Barra do Quaraí, el prefecto hizo gestiones ante Itamarí para hacer un puente, también lo firmó al documento de acuerdo... lo está impulsando un grupo de protección ambiental, son gente integrada... gente de Chajarí, de Mocoretá, de Monte Caseros, gente de acá de Bella Unión, que tienen ese perfil integrador; para nosotros es muy importante el relacionamiento con Monte Caseros, también con Barra do Quaraí, ha surgido la necesidad de instalar un puente que una a Monte Caseros – Bella Unión; lanzado a través de un informe del Movimiento Transfronterizo Ambiental; los tres municipios en común han emitido una declaración de intención de gestionar la creación de un paso en un puente que una a Bella Unión con Monte Caseros, y eso fue gestionando a nivel nacional. En su momento se le hizo llegar al canciller uruguayo, a presidencia de Argentina y brasileña”*.

Por ejemplo, yendo a la especificidad de la situación fronteriza, desde Barra do Quaraí se pronuncia que *“La gente depende mucho de ese contacto con las comunidades de Bella Unión y Monte Caseros, y con esa autonomía política ese contacto es más directo. El prefecto en la cercanía, más rápido el contacto y la solución del problema y las reivindicaciones”*.

Se entiende que los programas que se han venido impulsando, respectivamente, desde los estados - nación. Deberían jerarquizar, en el marco de los procesos de integración, en la concepción de los mismos: *“...piensen a la triple frontera como una región”*.

Una perspectiva institucional del concepto espacio de frontera, como ámbito de integración formal de las tres localidades, en relación a que: *“...el modelo, o el sistema adecuado, para que se de la integración institucional en una situación como la de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí, es el Comité de Frontera [Comité de Integración], que quede institucionalizado. Que esto sea una política de frontera de Estado, de los tres Estados”*.

Aquí se están mostrando las falencias de un tipo de integración que no contempla cabalmente la situación fronteriza, cuyas consecuencias se exponen con meridiana claridad: *“Al no tener institucionalizado el tema de la integración [fronteriza]... a nivel de los tres gobiernos... los proyectos han sido individuales, fragmentarios, desorganizados y sin el apoyo de los tres pueblos”*.

En cualquier caso, los actores locales valoran ciertos avances que se han ido construyendo en un marco de diferentes adversidades locales: *“integrado a funcionarios de la prefectura de Barra do Quaraí que funcionan con nosotros y estamos haciendo esfuerzos importantes para integrar a la gente de Monte Caseros... hemos hecho reuniones con la municipalidad para integrarlos”*. Puntualizándose: *“lo que ha dado más fruto ha sido esto con Barra do Quaraí, los que participan allí generalmente son los prefectos y directores de las distintas áreas. Y tanto de acá como de allá está integrado con miembros de las áreas gubernamentales [Prefectura Naval, Policía, INAU, Salud Pública, etc.]”*.

La constitución del movimiento social trasfronterizo vino a imprimirle mucha fuerza y a su vez dinamizó al conjunto, con las propuestas y acciones que ellos han colocado bajo la consideración de las comunidades y autoridades locales y regionales. Se ha señalado que la organización no gubernamental “Saladero” consiguió reunir en Barra do Quaraí a ocho organizaciones no gubernamentales de Brasil, Uruguay y Argentina. Es ahí donde radica ese vigor movilizador que nace desde la propia base social en el territorio, por ejemplo, al elaborar una propuesta medioambiental, a la vista de que como se ha dicho: *“el medioambiente no tiene fronteras”*. Concretándose en la fundación de un nuevo tipo de sujeto territorial que convoca a la participación de organizaciones sociales de las tres localidades, en lo que ellos han denominado “Movimiento Transfronterizo”, para *“brindar auxilio y difusión de conocimiento como sino hubiesen fronteras”*.

Atendiendo a la preocupación de los vecinos y en manos de los actores con roles de liderazgo, se han dado algunos pasos para aproximar soluciones a esta problemática que preocupa y compromete seriamente la calidad de vida de las personas hacia el futuro.

Los gobiernos locales de la triple frontera, haciendo un trabajo de conexión con la empresa (CORSAC) responsable de proveer de aguas a todo Río Grande del Sur, y con el ente uruguayo del agua (OSE), junto con las autoridades municipales de las tres localidades, promovieron y realizaron encuentros de éstas en Artigas. Con un estudio biológico muy importante ya profundizado, se ha visto que el tema de las algas se instaló y va a estar por mucho tiempo.

Salvando las distancias sociales que separan una localidad de otra, existen problemáticas de esta índole que se presentan con una raíz común en el espacio de fronteras, figuran los trasiegos de personas y familias registrados entre estas localidades. Particularmente, sobre la frontera de Barra do Quaraí con Bella Unión, se fueron imbricando grupos con orígenes distintos en un mismo lugar de emplazamiento. Algo que se refleja en la composición social del barrio en *“...el caso de ‘Las Láminas’, en Bella Unión, allí existen muchas familias de brasileros, con padres y madres uno de cada país. No es un problema solo de ‘Las Láminas’, muchas de ellas allá se socorren aquí en nuestros servicios, se alistan aquí en nuestros programas sociales, son atendidas por nuestros servicios de salud, y viceversa”*.

A pesar de los avances que se han dado a través de la suscripción de acuerdos y protocolos de entendimiento entre los países miembros del Mercosur, particularmente los que hacen fronteras en la geografía de la sub-región: sobre cuestiones relativas a registros de identificación civil y legalización de la residencia; atendiendo a la regularización y acceso al trabajo y la educación formal en la frontera uruguayo-brasileña; y las que también apuntan a facilitar y normalizar el estatus de quienes nacen, se mueven y radican al otro lado de la frontera respecto a sus vínculos familiares y según el origen nacional de las mismas. Se trata de un conjunto de personas que, a menudo, terminan estableciéndose con vivienda y familia a uno u otro lado de la frontera. Localizaciones que se van concretando en el entorno de las ciudades de Bella Unión y Barra do Quaraí, y en cierto modo sobreexponen a quienes las protagonizan a situaciones de desprotección, explotación y daños a la integridad personal.

El habitante de la frontera se encuentra persuadido de que aún perduran algunas dificultades relativas a costos, tiempos y requisitos que deben cubrir al momento de efectuar trámites para la formalización del estatus de ciudadano de frontera, con derechos legítimamente reconocidos. Como paso previo para acceder a beneficios, servicios y recursos de naturaleza pública y privada.

Un cierto pesimismo ha penetrado en la forma como los actores locales desde Bella Unión se representan el futuro de la integración bajo esos términos, y básicamente por que a partir de las grandes expectativas que se fundaron con la mega obra de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, surge la consideración de que: “La Represa no sirvió para el desarrollo social y/o productivo”. Pues, en cuanto a la contribución que se suponía traería para el desarrollo en la región, de haberse concebido oportunamente un programa de obras materiales y sociales públicas, previamente definido, como parte de una estrategia de desarrollo local abierta a la micro-región y el espacio de los flujos fronterizos. Es algo que claramente no sucedió.

En este contexto, se deben tener en cuenta las restricciones adicionales que encuentran para trasladarse a través de río entre una y otra localidad, dicen: “...*ahora son todas del lado uruguayo, no hay lanchas del lado argentino...*”

En lo que concierne al posicionamiento de los actores locales, resulta claro que en medio de las redes de poder que circulan en las fronteras, y desde las esferas locales a las de los estados centrales. La búsqueda por ganar cuotas de poder hace a una parte importante de las movilizaciones y reivindicaciones que ellos formulan con mayor penetración: “*tenemos que atacar desde las instituciones oficiales y de las Ongs., instituciones comprometidas con su ciudad...presionar a las instituciones de los tres países, por coexistir en cuanto a la riqueza, al transporte, a las infraestructuras que se necesitan*”.

Describen así a lo que ellos denominan *“alternativas para crecer no solamente como ciudad, sino que también crecer en cuanto a nivel social”*. Proyectando la construcción de un perfil y un rol de desarrollo. *“Dar ese valor a esa ciudad y crear como polo de atracción turística, social, cultural... nos queda muy poco por hacer con Uruguay (Bella Unión), solamente crear ese puente, porque el puente humano ya lo tenemos.”*

En términos de las oportunidades y amenazas al desarrollo que se activan en el espacio de fronteras, con un diseño más abarcativo, se fundamenta entre los interlocutores de Bella Unión la necesidad de tener en la frontera una política especial para los ciudadanos de frontera, con cada uno respetando sus matices. *“Es como que nos corresponde a nosotros y a los gobiernos, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, coordinar, impulsar, favorecer, facilitar.”*

Es aquí donde los actores comienzan a percibir de manera más consciente la importancia de avanzar juntos, en lo que constituye un nuevo giro de articulaciones a distintas escalas territoriales, económicas y sociopolíticas.

Hay varios episodios y concreciones locales que así parecen indicarlo. En suerte de que la acción colectiva y la capacidad de reacción que despierta desde la sociedad civil local, en cada caso, va perfilándose como uno de los pilares de esta movilización inter-local. *“Reivindicar, pedir ayuda, ofrecer información a nuestros representantes políticos, interesa mucho.”*

Poniendo un énfasis mayor en la significación que tiene la dimensión sociopolítica e institucional, particularmente en relación a los procesos integradores y desarrollistas sobre un espacio de triple frontera, comunican: *“... queremos hacer las cosas como corresponden y hacerlas bien, para no generar problemas... tema de las alcandías, del municipalismo”*. Es decir, teniendo siempre presente todos los aspectos que hacen al orden institucional y formal vigente en cada uno de los países.

Especialmente, en el caso de Bella Unión, es esa autonomía que se reclama: *“...no queremos hacer otro departamento..., ejecutar nuestras obras que son totalmente distintas que las de Artigas. Nosotros somos igual a los salteños.”*

Aparece aquí un trasfondo de afinidades e identificaciones intrafronterizas que inciden en las relaciones interdepartamentales y sus respectivas ciudades. Con un corte subjetivo y social de los flujos de personas, informaciones, mercancías y apoyos sociales. Expresándose en otro sentido, por sobre las trazas tradicionales que determinaba el ordenamiento departamental, en este caso de Uruguay, con consecuencias directas para el sistema de relaciones e intercambios sociales que se ejercen en y entre los territorios de referencia.

En torno a esta cuestión, relativa a la distribución y administración de cuotas de poder a nivel de las diferentes esferas institucionales y territoriales. Aunque con otros énfasis, vemos como los montecasereños van mudando su posición de espectadores y receptores locales.

Comienzan a transmitir sus inquietudes y necesidades específicas, lo que se traduce en forma sintética cuando expresan: *“hemos tratado desde esta región de que se nos escuche desde los estados;...muchas factibilidades de poder integrarnos de otra manera...”* subrayando: *“...el Mercosur ha dejado de lado estas otras miradas (sobre las fronteras)... que le queremos aportar.”*

Esas porciones de poder que se reivindican desde la sociedad civil local y sus instituciones de gobierno, como un derecho ha hacerse cargo de los asuntos locales y gestionar la conformación de una agenda de temas relativos a la situación de frontera. No se contraponen, sino que por el contrario buscan aceptar las relaciones con las esferas de poder central del estado- nación. Con *“el nivel gubernamental tratar de aunar esfuerzos entre los funcionarios y entre las áreas que corresponden y entre las organizaciones no gubernamentales”*.

Las distintas condiciones que se presentan entre los municipios del territorio de la triple frontera, insertos en sistemas de ordenamiento administrativo y de gobierno para diferentes escalas territoriales. Como lo representa el caso de Barra do Quaraí al independizarse de Uruguayana (anteriormente formando parte junto con Uruguayana del micro-región Campanha Occidental, en el Estado de Río Grande del Sur), constituyéndose en un Municipio autónomo que pasa a recibir cuantiosos recursos, a partir de su emancipación en 1995.

La municipalidad dispone ahora un presupuesto propio y órganos de gobierno local con capacidad de iniciativa y decisión. Lo que en un Estado Federado, como lo es Brasil, le representó pasar a contar, además de la referida independencia de propuesta, programación y ejecución de las obras públicas. Tener en disponibilidad una masa de recursos económicos para atender las necesidades locales, que en volumen supera varias veces a la cantidad que se destinan a Bella Unión.

Sin desconocer los avances significativos que en materia de autogobierno de la ciudad se ha logrado con la sanción de la ley de descentralización política y participación ciudadana, y la creación de un tercer nivel de jerarquía de gobierno, en la figura de las Alcandías y Consejos Municipales. En el caso de esta localidad, han representado avance, dados los mayores márgenes de autonomía y administración de recursos presupuestales, superando el anterior estado de condicionamiento a las decisiones del gobierno departamental de la Intendencia de Artigas. Aunque todavía falta un largo camino por recorrer, y los recursos distan mucho de cubrir las necesidades reales que tiene la localidad.

Si bien los apoyos estatales, la llegada con programas sociales nacionales produciendo impacto local, han servido para dar un paliativo y atención sobre aquellas situaciones más críticas y de emergencia social. Son recursos que *“nosotros los recibimos como una donación desde Montevideo, cuando dicen que van a poder pavimentar calles a través del*

Programa de Obras Municipales.” Se juzgan como insuficientes y que aún no terminan por adecuarse a las especificidades que tienen las necesidades y problemáticas locales.

También, representa una posición de ventajas comparativas de gobierno, en las relaciones de frontera que se establecen entre las ciudades, y que hacen a diferentes capacidades para afrontar los desafíos del desarrollo social local, y la apertura a los procesos de integración a través de la frontera. Donde el Municipio de Monte Caseros, sobre la base de la ley de dominio de los recursos naturales provinciales, y la sanción de una ley específica por la que se le otorga, por parte de la provincia de Corrientes (conjuntamente con la provincia de Entre Ríos), la administración y asigna una parte de los excedentes generados por la producción de energía de la represa de Salto Grande, y desde aquí una cantidad importante de recursos económicos destinados a este municipio. Los cuales han permitido sustentar un proceso de expansión de las infraestructuras y los servicios sociales, aportando a una mejora significativa de la calidad de vida en la ciudad; el diseño de programas y proyectos de desarrollo social y productivo en la misma localidad.

En lo que refiere a ciertas ventajas comparativas, sociales y productivas, con respecto a las localidades vecinas, *“Monte Caseros tiene un municipio fuerte, tiene una provincia fuerte, tiene un gobierno que tiene política de crear verdaderamente infraestructuras.”* Logrando sobre esta base una dinámica de atracción de personas que están captando una parte de la renta local, y que de otro modo no obtendrían manteniéndose a la espera en sus lugares de origen.

Sobre esta realidad el *“Trabajo de integración enfoca un tercer municipio integrado en ese conjunto de nivel local; tenemos un contacto más directo y vínculo de aproximación con Bella Unión y Monte Caseros (...) tenemos instalada una mesa interinstitucional de fronteras. Integrada por representantes de las tres localidades, del prefecto de Barra do Quaraí y el Intendente de Monte Caseros; hay ese intercambio social y cultural, las comunidades tienen esa amistad”.*

Ilustrativo de lo que representan las economías de escalas y externalidades positivas de frontera, desde Bella Unión se valora: *“El prefecto de Barra do Quaraí, ha planteado que el veía como inútil hacer una enorme inversión para instalar un hospital en Barra do Quaraí, cuando a 5 km en Bella Unión está toda la estructura, hay un hospital. Siempre ha atendido a gente de Barra do Quaraí”.*

No siendo de menor importancia la obtención de apoyos y articulaciones con otras instancias de gobierno nacional. En este caso refieren a que *“El MIDES a ayudado a formalizar estos temas, el de salud fue uno de los primeros, con un comisión binacional para regular todos estos intercambios que tenemos”.*

Con un diseño más abarcativo, se fundamenta entre los interlocutores de Bella Unión la necesidad de tener en la frontera una política especial para los ciudadanos de frontera, con cada uno respetando sus matices. *“Es como que nos corresponde a nosotros y a los gobiernos, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay, coordinar, impulsar, favorecer, facilitar.”*

Es aquí donde los actores comienzan a percibir de manera más consciente la importancia de avanzar juntos, en lo que constituye un nuevo giro de articulaciones a distintas escalas territoriales, económicas, sociopolíticas e institucionales.

Las reivindicaciones locales se están haciendo notar más entonadas, respecto a las distintas configuraciones institucionales que se presentan entre los municipios del territorio de la triple frontera, insertos en sistemas de ordenamiento administrativo y de gobierno para diferentes escalas territoriales. Como queda representado en el caso de Barra do Quaraí que, al independizarse de Uruguayana y pasando a constituirse en un Municipio autónomo, ha venido recibiendo importantes sumas de recursos presupuestales.

La municipalidad dispone ahora un presupuesto propio y órganos de gobierno local con capacidad de iniciativa y decisión. Lo que en un Estado Federal, como lo es Brasil, le representó pasar a contar, además de la referida independencia de propuesta, programación y ejecución de las obras públicas. Tener en disponibilidad una masa de recursos económicos para atender las necesidades locales, que en volumen supera varias veces a la cantidad que se destinan a Bella Unión.

Esto ha hecho posible que en los últimos años se hayan ido completando, ampliando y diversificando infraestructuras urbanas, y por ende mejorando sustancialmente la estructura, organización y funcionamiento de la ciudad. Resultando en regeneradas condiciones de vida y aumentando los niveles de bienestar social general de la población local.

Para la comunidad de Barra do Quaraí han representado un significativo avance los pasos dados en temas que involucran al carácter y calidad de la ciudadanía en el espacio de la frontera; integrada y activa, donde la preocupación se ha centrado en la solución de problemas locales que tienen esa naturaleza. Es decir, por constituir ciudadanos formales y documentados, con familias que les pueda contener, como primer recurso, en la redes de protección social que se tejen en el entorno fronterizo. Ciertamente, desde el tratamiento que se viene dando con acciones para canalizar la inclusión de la niñez y adolescencia, se suman las actuaciones sobre los casos que van apareciendo de familias binacionales, con hijos nacidos en “circunstancia de frontera”, y entre otras medidas, la resolución de cuestiones relativas a la identificación civil y derechos de infancia. Convocan a la participación de diversas Ongs., (p.e.: Consejo tutelar de la Municipalidad, trabajando con la Junta local, Aduana, Policía, INAU de Uruguay), comprometidas en dar atención a las

problemáticas de la infancia y adolescencia. Comprenden una variedad de situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, que iremos analizando específicamente.

Asimismo, con la ampliación de los derechos de ciudadanía que se extienden más allá de las fronteras, los habitantes de las ciudades de Bella Unión y Barra do Quaraí han encontrado mecanismos de reaseguro, especialmente aquellos grupos sociales más frágiles de las sociedades locales, en tal caso "...con un documento fronterizo, tienen acceso a la salud acá y dentro de los convenios de frontera está dispuesto un acuerdo para esa atención".

A su vez, esta instrumentación de acuerdos y convenios para la franja de frontera uruguayo-brasileña incluye temas relativos a la realización de estudios matriculados en el sistema de educación regular, y en materia laboral con todas las garantías de formalización, que aseguran al trabajador no caer en situaciones de precariedad y/o sobreexplotación.

Así, en Bella Unión es común ver como *"...en la zafra de caña, los brasileños cortan caña acá, es una proporción grande de trabajadores que viene y trabaja sin problemas, formalmente. Dos años que está el documento fronterizo, nosotros podemos tenerlo, es válido para los dos lados, son más los brasileños lo que lo utilizan vienen a la zafra del arroz, de la caña, regadores de arroz, cortadores de caña"*.

Desde la perspectiva de los actores sociales de Bella Unión, se ha valorado como un relativo retroceso en la inserción fronteriza regional, en vista de la trama institucional binacional dispuesta para los efectos de los planes y programas de integración transfronteriza. En la que se apoyaba este proceso, tanto con Barra do Quaraí como con Monte Caseros; reflejando cierta preocupación por la cuestión, comentando *"...en relaciones exteriores hemos disminuido, ni siquiera funciona la CODEFRO y CARU prácticamente ni aparece, hemos retrocedido"*.

Ahora, con la reciente creación del "Comité de Integración", en la triple frontera, sería apresurado sacar conclusiones sobre un proceso que apenas ha comenzado a dar los primeros pasos.

Por otra parte, se constituye un tratamiento desigual, que más tarde podría dar paso a la aparición y cristalización de situaciones desequilibradas y asimétricas no deseadas. Cuando eminentemente lo que la realidad social fronteriza requiere son progresos hacia una convergencia, compensación, en sectores de las estructuras sociales y productivas, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo en el espacio de la triple frontera. Por el tipo de tratamiento e instrumentación de lo que representaría ese esbozo de "política de frontera", en el contexto más amplio del Mercosur, cuando *"para Monte Caseros y Bella Unión acá no funciona esto del documento fronterizo"*. Haciendo referencia a la cédula de identidad fronteriza, que sí ampara libre circulación y derechos individuales con las localizaciones que se producen hacia uno y otro lado de la frontera, entre Barra do Quaraí y Bella Unión.

El proyecto del parque de reserva natural y biodiversidad de la triple frontera, es una iniciativa de conjunto que representa un avance significativo, tanto por lo que corresponde a las actividades de protección y conservación de los recursos medio ambientales y ecológicos, como por el fomento y promoción de una cultura y conciencia ambientalista en Bella Unión, que cuenta a su vez con el apoyo de las Ongs. Ambientalistas de la región, a lo grado trascender al espacio de la triple frontera, regionalmente. Esto se ha concretado primero, con la elaboración y presentación del proyecto, la realización de un estudio y posterior aprobación por la Dirección de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, ingresando al sistema de Áreas Naturales y Protegidas el Parque “Rincón de Franquía”, ubicado en las proximidades de la ciudad de Bella Unión. El cual tiene la originalidad de haber sido presentado por el Grupo de Protección y Acción Ambientalista (GRUPAMA) de Bella Unión.

A lo cual hay que sumar la iniciativa/ proyecto sobre el que anteriormente se hacía referencia, del parque natural trinacional, elaborado en forma conjunta entre la referida organización no gubernamental de Bella Unión y sus partes en Barra do Quaraí, “Atelier Saladero” y en Monte Caseros, entre otras, con el apoyo de la “Asociación para la protección de los humedades y el sistema ecológico Mocoetá”, sumándose con la “Asociación Amigos del río Uruguay”. Cuya originalidad consiste en la participación y protagonismo asumido desde el nivel de la sociedad civil organizada como expresión de las tres localidades fronterizas. Se trata del proyectado “Parque Ecológico – Medio Ambiental de la Triple Frontera”.

Fueron estos mismos movimientos sociales en la frontera que inicialmente fundamentaron y propusieron e impulsaron, junto con sus respectivos gobiernos locales, la iniciativa para la construcción del puente internacional Monte Caseros Bella Unión. Estableciendo instancia de diálogo y respaldo con los respectivos niveles de gobiernos locales, departamentales, provinciales, estadales y nacionales. Consiguiendo construir importantes apoyos, consensos y acuerdos.

No obstante, persisten algunos aspectos deficitarios, desequilibrantes y contrastantes entre las localidades, en esta dimensión del desarrollo local y fronterizo.

Así, se están planteando nuevos desafíos para las acciones de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, específicamente cuando se ha manifestado reiteradamente: *“La realidad de la sociedad acá en Bella Unión es distinta que en Barra do Quaraí, ahí en la Barra vos arrancas un árbol y te mandan preso y acá vos plantas un árbol en la vereda y al rato ya no está más. Allá ponen un cantero en la calle y todos participan de eso, pero acá no. La ciudad está como desmerecida.”* Aspecto este que evidencia ciertas falencias en valores culturales, de compromiso con la calidad medioambiental, la organización de los espacios públicos e introducción de mejoras en el ornamento del entorno urbano.

Así, en relación a los grados de avances relativos que se han dado en esa materia de las políticas de frontera, es algo que los actores sociales de Bella Unión ven como una definición clara y precisa, sobre el papel estratégico que el gobierno brasileño atribuye a los territorios (fajas de frontera), y que de manera popularizada es *“...lo que ellos llaman el ‘balconismo de frontera’; toda una política que subsidiaba a los comercios locales en su relacionamiento con Uruguay. (...) Eso era para toda la frontera... tenían instaladas políticas de estado, son muy celosos en sus relacionamientos de frontera.”*

Si observamos las experiencias que acercan personas y organizaciones con las transacciones y juego de mediaciones mercantiles, detrás de estas motivaciones, en el discurrir de los intercambios, surge una connotación discursiva que alude a la integración como parte de una serie de instancias donde operan los actores institucionales: *“Con el Centro de Comercio nos hemos integrado en muchas reuniones, a Barra do Quaraí, a Bella Unión, y nos hemos puesto de acuerdo y ellos se han acoplado con nosotros, porque vos cruzas a la parte de Bella Unión y por la ruta en 10 minutos estás en el otro país.”*

Para los actores sociales de Bella Unión se están dando pasos decisivos hacia la integración en el espacio de la triple frontera, a partir de un trabajo de aproximación que los gobiernos locales están poniendo en funcionamiento, y que ya contaba con varios antecedentes e intenciones, pero ahora se está comenzando a llevar a cabo más decididamente, como se ha dicho: *“Los tres gobiernos locales, en un acto de hermanamiento... no sé si hay otro proceso de integración en el que haya tanta voluntad política de los actores sociales. Nos llevamos de manera espectacular con los correntinos, y los brasileros quieren integrarse y nosotros también.”*

Actualmente, cuando se han instrumentado algunas políticas, básicamente de control y regulación de los flujos fronterizos, como consecuencia de unas determinaciones adoptadas desde el estado central. No siempre han resultado alentadoras para los procesos de integración en los espacios de fronteras interurbanas, este es un aspecto que surge reiteradamente como un rasgo destacable en las relaciones de frontera (excesiva carga burocrática y administrativa en los pasos de frontera, o bien procesos viciados por prácticas ineficientes y controvertidas). Esto coloca sobre la consideración de los actores locales y nacionales, decisores y hacedores de las políticas públicas, la cuestión de que tipo, contenido y alternativas se necesitan definir en torno a una política de fronteras. Particularmente, desde la mirada de un estado pequeño como Uruguay en el contexto de la integración del Mercosur, colindante con ordenamientos territoriales y políticos-administrativos provinciales y estatales, que de por sí tienen una presencia muy fuerte en la frontera.

Donde, en un escenario internacional los territorios de fronteras han ganado relevancia y jerarquía. Desde el punto de vista estratégico y del posicionamiento interregional, las

especificidades de los sub-espacios nacionales de inserción juegan un papel fundamental para la optimización de los esfuerzos y recursos que se canalizan hacia la integración. Específicamente, surge a modo de ejemplo, en esta transición socio territorial: la enfermedad de la aftosa dentro de los problemas sanitarios animales y vegetales vinculados a los bienes alimentarios y su comercialización a través de la frontera, que afectó primero el consumo en las comunidades vecinas y casi de inmediato fue hacia los respectivos territorios y sociedades nacionales; luego, con la agudización y preocupación despertada en las comunidades, sobre los problemas de salud humana en la frontera, con el tema del dengue entre otras enfermedades de transmisión; y más en la actualidad los impactos negativos agregados en afectación de seguridad sanitaria de las poblaciones con nuevos tipos de virus estacionales. Esto, conducen a replantear la cuestión de la integración fronteriza bajo nuevos términos de seguridad y protección de la salud humana y social, por oposición a factores multiplicados de vulnerabilidad y diversificación de fuentes riesgo.

Entre las respuestas que se han generado por parte de las comunidades ante esta realidad negativa, tenemos en el caso de Barra do Quaraí, por ejemplo, cuando los *“Niños que dejan de ir a la escuela, trabajo para su retorno por medio de una red integrada por el Consejo Tutelar, la Escuela, Ministerio Público, Prefectura Municipal y los padres.”* Construcción de redes sociales locales de protección cercana que de apoco van ampliándose con la incorporación de otras instituciones pares, en municipalidades vecinas al espacio de la triple frontera.

Respecto a la esfera de las problemáticas y demandas sociales de integración y construcción de derechos de ciudadanía, centradas en las nuevas generaciones a edades tempranas. Se van dando respuestas a un hecho que ya ha sido ampliamente constatado. Por lo que Bella Unión tiene socialmente un sector de su población más agudamente desfavorecida, que tomó visibilidad por la alta concentración en el asentamiento irregular de *“Las Láminas”* (situado a corta distancia de la ciudad de Barra do Quaraí, con una composición social heterogénea en cuanto se integra por familias binacionales, además de antiguos residentes formales de la ciudad de Bella Unión que han vendido sus casas a bajos precios por dificultades para hacer frente a las cargas tributarias y los costos de la vida urbana formal, atraídos por los planes de asistencia, apoyos y financiamientos). Teniendo en cuenta que, también se encuentra ubicada frente al barrio las Piedras y en parte próxima al barrio Progreso. En este caso se ha subrayado que con los fondos estructurales del Mercosur (FOCEM) han elaborado un proyecto coparticipado con instituciones de gobierno central de Uruguay. Consiste en *“...construir un salón comunal, cuatro aulas y una sala para poner un CASI (Centro de Acceso a la Sociedad de la Información), y una Biblioteca para crear dentro de ese barrio un acceso a la sociedad de la información. Alguna cancha deportiva dentro de ese lugar para que los jóvenes tengan algo más que hacer...”*

Considerando, adicionalmente, la necesidad de avanzar en la regularización de los asentamientos informales, que para el porte de ciudad son importantes.

“Hemos conseguido... gestionando, avisando a empresarios arroceros que junte a la gente y la traiga acá. (...) Así, se ha ido solucionando en gran parte. Vienen a documentarlos, les tramitan gratuitamente documentos consulares que a veces son muy costosos.”

Algo que resulta coherente con la política de acuerdos fronterizos en materia de tránsito regular de mano de obra, acceso a puestos de trabajos formales, también acceso a las prestaciones del sistema de educación y salud, contralor por contraparte de la circulación de personas, ahora, con documentos de frontera. Especialmente para aquel grupo social de niños y adolescentes que cruzan habitualmente la frontera. Aquí, cumplen un papel muy importante los representantes de las cancillerías y consulados destacados en las fronteras.

Entre las propuestas integracionistas que han levantado los actores locales, cabe mencionar la idea de construir y constituir un puesto de control integrado en Bella Unión, apuntando a dotar de mayor agilidad y superar ciertas conflictividades que suelen generarse en torno a la movilidad espacial cotidiana en los pasos de frontera. Puesto que, como se observa por parte de los bellaunienses: *“...se han fundado grandes expectativas al respecto, el proyecto adquirió fuerza cuando fue presentado por parte de una empresa particular dispuesta a construirlo.”*

Asimismo, cuenta la favorable disposición de los gobernantes locales, en el caso: *“...el Intendente de Monte Caseros ha comprometido su esfuerzo para agilizar los trámites fronterizos en todo lo que se refiere a todo tipo de comunicación, ya sea traslados médicos, delegaciones deportivas, agilizar eso con la prefectura local.”*

Existen problemáticas sociales con una raíz común en el espacio de fronteras, salvando las distancias que separan una localidad de otra, con traslado de personas y familias de un lado al otro. Particularmente, sobre la frontera de Barra do Quaraí con Bella Unión se fueron imbricando grupos con orígenes distintos en un mismo lugar de emplazamiento.

A pesar de los avances que se han dado a través de la suscripción de acuerdos y protocolos de entendimiento entre los países miembros del Mercosur, particularmente los que hacen fronteras en la geografía de la subregión: sobre cuestiones relativas a registros de identificación civil y legalización de la residencia; atendiendo a la regularización y acceso al trabajo y la educación formal en la frontera uruguayo-brasileña; y las que también apuntan a facilitar y normalizar el estatus de quienes nacen, se mueven y radican. Aquellos que a menudo terminan estableciéndose con vivienda y familia a uno u otro lado de la frontera. Localizaciones que se van concretando en el entorno de las ciudades de Bella Unión y Barra do Quaraí, y terminan sobreexponiendo a quienes las protagonizan a situaciones de desprotección, explotación y daño a la integridad personal.

El habitante de la frontera tiene razones al valorar que aún perduran algunas dificultades relativas a costos, tiempos y requisitos que deben cubrir al momento de efectuar trámites para la formalización del estatus de ciudadano de frontera, con derechos legítimamente reconocidos. Como paso previo para acceder a beneficios, servicios y recursos de naturaleza pública y privada.

3.4 Escenario diagnóstico Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros.

3.4.1 Triple frontera Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros.

- En el contexto Mercosur las valoraciones y percepciones de los actores locales de la triple frontera, coinciden en señalar la falta de un enfoque y agenda que desde las instituciones de la integración regional enfatizen con mayor determinación y jerarquización la cuestión de las fronteras y los espacios fronterizos, en términos de sus dinámicas y especificidades propias.

Asimismo, las apreciaciones recogidas concuerdan en que desde su puesta en funcionamiento prácticamente no se han notado sus efectos en la escala local y fronteriza.

Aunque se han creado algunos instrumentos, siguen existiendo una serie de problemas y situaciones fronterizas que constituyen verdaderos cuellos de botella para la integración subregional, y persisten sin resolver. Básicamente, debido al predominio de una lógica de relacionamientos que privilegia los niveles institucionales y formales establecidos entre los estados- nación miembro, ejerciéndose con un sentido preferentemente económico y comercial;

- Las organizaciones de la sociedad civil y los gobernantes de los municipios de la triple frontera convergen y acuerdan impulsar acciones que apuntan a construir, ampliar y mejorar infraestructuras proclives a favorecer el proceso de integración fronteriza: puente Monte Caseros – Bella Unión; obras de recuperación y adecuación del sistema de puertos, carreteras, puentes y caminos, y poner en pleno funcionamiento a los diferentes modos de transporte entre las fronteras, operando como soportes y canalizadores de las dinámicas, enlaces y flujos espaciales interurbanos, para incrementar las posibilidades de articulación interregionales;

- Los agentes de la frontera consideran como parte de una estrategia de integración a la localización y puesta en funcionamiento de nuevas actividades sectoriales sociales y productivas, caso del turismo, el comercio de free shop multiplicándose, y la diversificación y especialización de la base productiva en el espacio de fronteras. Impulsando una línea de intervenciones apuntan a generar complementaciones y eslabonamientos, sumándose a la

mejora en dotaciones de equipamientos y servicios urbanos, con capacidad para provocar impactos positivos significativos en la calidad de vida de las respectivas comunidades. Sin dejar de mantener una mirada atenta en el diseño y construcción de un modo de desarrollo con una impronta bien definida y comprometida con la preservación, sostenimiento de la calidad medioambiental y el cuidado de los recursos naturales -preservación de las islas, los cursos de aguas de los ríos, las costas, los bosques y fauna nativos-, en el territorio de proximidades;

- En el concierto de las perspectivas fronterizas dadas al interior del sistema de actores, se insiste en promover nuevas actividades económicas, apoyos técnicos y transvases tecnológicos transfronterizos. Con el propósito de apuntalar la producción en la pequeña escala familiar y cooperativa de corte orgánico natural y ecológicamente sustentable, como un componente de diferenciación en la calidad de los productos generados y que se ofrecen a la comercialización en la región. Expresión asociada con la permanente búsqueda por ampliar las oportunidades de empleo y fuentes de ingresos, particularmente enfocado en aquellos sectores sociales de los poblados que más necesidades tienen;

- Otro aspecto destacable de las relaciones y movimientos fronterizos, tiene referencia con el incremento y facilitación en el acceso a servicios de salud de calidad, disponibles en las cercanías de las fronteras. Tanto Bella Unión como Monte Caseros, están funcionando como receptores de una demanda creciente en atención de salud por parte de ciudadanos que se trasladan entre las fronteras, y encuentran ocasión de resolver problemas que por su naturaleza y urgencia requieren de servicios especializados y en caso de alta complejidad.

Componiendo de este modo un sistema- red integrado y complementario de servicios sanitarios que ha venido mejorando significativamente en capacidades locativas, materiales, tecnológicas y humanas instaladas;

- De forma similar se ha dado, por efecto de los avances en incremento e intensificación de la producción experimentado por distintos sectores de actividad en la triple frontera. En este sentido, es un circuito de mercado de empleo transfronterizo, caracterizado por flujos de moviidades espaciales que comprenden a las tres localidades y sus entornos adyacentes. Específicamente, se caracteriza por inserciones laborales en el sector zafra de la caña de azúcar, arroz, soja, citrus, entre otros cultivos;

Así también, en el sector servicios vinculados a las actividades del turismo, el termal y de recreación y esparcimiento con sus correspondientes servicios conexos; en el sector comercial con la apertura de locales de free shop que va en expansión, entre otros sectores específicos de actividad, fundamentalmente vinculados a servicios sociales y personales por cuenta propia;

- Se están registrando procesos de integración a través del acceso a puestos de trabajo, pero en disímiles condiciones según el lugar de destino que se trate. Cuando la movilidad laboral es entre Bella Unión y Barra do Quaraí y viceversa.

Ciertamente, como en el caso del acceso a servicios de salud y educación existe un marco de acuerdos y políticas que amparan y protegen al trabajador, en tal sentido, el empleo de personas que vienen desde afuera y al otro lado de la frontera, se encuentra más regulado y cuenta con garantías en materia de seguridad, derechos del trabajador, normas de contrato e identidad del empleado, con un estatus de ciudadanía adquirida y reconocida por la cartera o credencial verde de frontera.

En cambio cuanto los movimientos y circulación de los trabajadores, que fundamentalmente se dan con dirección de Bella Unión a Monte Caseros, se inscriben en un marco de empleo que reviste ciertos riesgos y vulnerabilidades multiplicadas -más allá de lo que representa de por sí el trabajo en negro o informal-, dada la condición de extraterritorial del empleado contratado sin cobertura de derechos laborales. En este caso aún está quedando pendiente la formulación de políticas y suscripción de acuerdos bilaterales en materia de mercado de trabajo en situación de frontera;

- Las tres localidades se disponen a impulsar propuestas, ideas y proyectos que tienen su origen en la fuerza creativa de la sociedad civil organizada. Plasmándose en nuevos tipos de movimientos sociales como en el caso del denominado “Movimiento Transfronterizo”. Lo cual ha representado un caudal de adhesiones, participación y diálogo con los gobiernos locales, que está favoreciendo las gestiones emprendidas en conjunto para atender cuestiones nuevas de gran trascendencia para avanzar en el desarrollo y la calidad de vida en la microregión trinacional;

- Del mismo modo, tal como ocurre en las otras inserciones fronterizas analizadas más arriba, en el caso de la triple frontera persisten ciertos bloqueos, obstáculos burocrático-administrativos que si bien por un lado tiene justificativos en términos de establecer niveles de seguridad y fiscalización en los pasos de fronteras, pues requieren de ciertos rigores imprescindibles, por otro lado, queda un amplio campo para prosperar en la modernización de la gestión en estos punto de cruce, que en vez de restar pueden significar importantes aportes a la eficiencia en procesos de contralor y regulación de las movilidades que tienden a intensificarse en el espacio de fronteras;

- Surgen evidencias que exponen una perspectiva asumida por el conjunto de los actores sociales que se encuentra operando a niveles de la comunidad, el tejido empresarial-productivo y la gestión política administrativa local y transfronteriza. Aluden a una proyección del escenario transfronterizo, con sentido de aglomeración, tejiendo redes y ámbitos de

actividad compartida, pero también con una visión estratégica proyectándose en conexión y capacidad de inserción hacia mercados regionales, con una definición clara del perfil y rol a ejercer territorialmente entre los flujos y vínculos que se van estableciendo con otras regiones, centralidades secundarias y jerarquías que alcanzan tanto a Uruguayana, Corrientes capital, Concordia y Salto, pero también considerando los ejes que de articulación y equidistancia con ciudades de mayor porte, desempeñando roles y funcionamientos claves, tales como Porto Alegre, Buenos Aires y Montevideo. Lo cual plantea por delante un encuadre totalmente diferente en términos de las relaciones de fronteras, no encerradas en si mismo, como autosuficientes, sino generando efectos sistémicos con respecto a estos puntos de referencia;

En este sentido, se ha estado generando durante estos últimos años una fuerte recreación de institucionalidad transfronteriza. Respalda y faculta a las localidades para proyectarse en conexiones e intercambios interregionales.

4. Caracterización del perfil y la dinámica socio-territorial en la región fronteriza Uruguay - Argentina.

El hecho de que la región fronteriza objeto de estudio se encuentre constituida en el tramo del río Uruguay sobre el litoral argentino – uruguayo, hasta alcanzar la desembocadura del río Cuareim. Conduce a presentar las principales características que se desprenden de los tres estudios de casos para las ciudades vinculadas y sus entornos territoriales de proximidad. En función de tales características, a partir de las informaciones documentales relevadas, y las diferentes valoraciones que los actores sociales consultados brindaron, se describe el perfil y los componentes que hacen a la dinámica socio territorial en dicho escenario de fronteras.

Así, en la franja de territorio fronterizo se presentan algunos rasgos destacables que le otorgan un particular modo de inserción, serie de intercambios y sistema de vínculos transfronterizos que oscilan entre conexiones, transiciones y efectos de aglomeración en gestación, entre un conjunto de atributos y componentes que intervienen en la configuración de un escenario regional transfronterizo.

Siendo el caso de un espacio de fronteras constituido sobre el curso del río Uruguay, plantea de por sí un enorme desafío a las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que hacen a la definición de los contenidos, instrumentos y metodología de

intervención apropiados, como parte de la formulación de una política de frontera para esta franja de territorio binacional

Entre los componentes más salientes y rasgos compartidos entre las situaciones de fronteras analizadas en el presente estudio de casos, cabe señalar:

A partir de los eventos controversiales suscitados en torno al emprendimiento fronterizo de la planta y fábrica de pasta de celulosa Botnia, actualmente denominada UPM, generando una relación friccionada en términos de tensiones y conflictividades emergentes, que han fluctuado de baja a media intensidad en las relaciones de frontera establecidas entre Fray Bentos y Gualeguaychú. Desenlace de relativas y moderadas confrontaciones que llegaron a trascender al plano de las relaciones entre los Estados – nación de Argentina y Uruguay. Tuvo su centro de polémicas sobre la cuestión de la sustentabilidad medioambiental y específicamente la preocupación por la calidad de las aguas del río Uruguay.

Producto de la experiencia recogida durante estos años entre los debates y elementos litigantes, emergió y se alentó una sensibilidad y especial atención a los temas medioambientales, que si bien ya existían como parte de los acuerdos y tratados sobre el río Uruguay, llegó a extenderse a las comunidades y sus actores sociales que operan en toda la franja del territorio fronterizo binacional. Fomentando distintas tomas de posición y acciones al respecto, como parte de unas políticas municipales fronterizas concebidas y asumidas en común.

Controles más frecuentes y técnicamente apropiados y tecnológicamente sofisticados, sobre el control de la calidad de las aguas, las formaciones algales tóxicas o contaminaciones del río por vertidos derivados de las explotaciones productivas en todo el litoral del río Uruguay;

La replicación de iniciativas y proyectos de obras para la instalar plantas de tratamiento de aguas servidas, que en la mayoría de las situaciones de fronteras se vierten al río en forma cruda desde los sistemas urbanos ribereños. Considerado como uno de los efectos de mayor degradación y contaminación de la calidad de las aguas en el cauce del río Uruguay y sus entornos costeros.

La creciente preocupación y atención sobre las distintas problemáticas medioambientales no se agota allí. También, se registran una serie de iniciativas que tienen por objeto la preservación de la fauna ictica en toda la extensión del río, recurso del que viven varias familias dependientes de la pesca artesanal. Asimismo, por su valor y atractivo en las actividades turísticas.

Se están intentando tomar varias medidas respecto a mitigar los efectos de la erosión costera y las recurrentes, cada vez más intensas y prolongadas inundaciones.

Recuperación de playas, cuidado de islas y bosques naturales, donde más se ven afectadas grandes partes de las ciudades costeras.

Organismos tales como el Comité Binacional de la Hidrovía del Río Uruguay, junto con la Comisión Administradora del Río Uruguay y todas las Intendencias que integran este organismo. Están sumando esfuerzos con los Comités de Integración, las organizaciones medio ambientalistas, los Centros Comerciales, las Cámaras de Turismo. Para aplicar una serie de medidas, intervenciones, obras, entre las que cuentan algunas ya ejecutadas más otras en fase de implementación. Referidas al dragado y balizamiento del río Uruguay para ampliar su navegabilidad, adicionalmente se impulsan obras para rehabilitación de los puertos ubicados sobre la costa argentina y uruguaya.

Apuntando a la mejora de las infraestructuras cuentan además proyectos avanzados, en torno a los cuales se ha ido constituyendo en las últimas 3 a 4 décadas, varios complejos de Represas Binacionales para la producción de energía hidroeléctrica. Asimismo, las grandes mega obras simultáneamente fueron acompañadas de emprendimientos vinculados a la construcción de varios puentes binacionales interurbanos e internacionales, también de carácter binacional que definen un tendencia que continúa en esa línea y se proyectan a conectar con los territorios más amplios de los países comprendidos en el contexto del Mercosur. Seguidos por la construcción de modernos sistemas de transporte fluvial con grandes capacidades en volúmenes de carga. Dando cuenta de un proceso que comienza a funcionar en sintonía con esta perspectiva asumida por los gobiernos locales, departamentales y provinciales de ambos países, incluyendo una parte de Brasil, que se ha mostrado muy interesada en participar de este sistema de transporte y acceso a la vía navegable sobre el río Uruguay.

Existe un conjunto de iniciativas y proyectos que en esa misma línea se disponen al diseño y puesta en funcionamiento de sistemas de Áreas Protegidas, Reservas Naturales de Biodiversidad y Parques Ecológicos Bi y Trinacionales.

Se expresa toda una tendencia impulsada por actores sociales de la región fronteriza binacional, más el vértice que hace frontera entre los tres países con Brasil, en torno a la conformación y articulación de corredores constituidos entre actividades del sector turístico, comercial, redes empresariales productivas, componiendo complejos transfronterizos de complementariedades, apoyos en cooperación técnica y transferencia tecnológica.

De forma similar, sobre cuestiones relativas a la mejora de la seguridad –en un sentido amplio-, con controles y sistema de vigilancia modernizados montados sobre toda la extensión del río Uruguay, conectando a su vez diferentes organismos de los dos países

con sus dependencias descentralizadas, que tienen competencia especializada en la materia.

Sintomáticamente, van surgiendo algunos indicadores referidos a la configuración de mercados regionales descentralizados entre sub-espacios nacionales fronterizos colindantes. Dando lugar al aprovechamiento óptimo de las particularidades y oportunidades, a los sistemas productivos locales y fronterizos. En términos de constituir y explotar ventajas comparativas y competitivas dinámicas, mediante la forma de externalidades y economías de escalas transfronterizas, aportando al incremento de la competitividad, fortalecer el posicionamiento y jerarquización de ciertas inserciones fronterizas con rendimientos crecientes para el tejido productivo en la franja de territorio fronterizo binacional.

Se está registrando una proliferación y especialización en la creación abundante de normativas, leyes, códigos, decretos y sistemas de fiscalización, relativos al ordenamiento territorial y la sustentabilidad medioambiental. Para distintas escalas territoriales, nacionales, provinciales, departamentales y municipales de los tres países, y particularmente sobre ambas márgenes de la frontera uruguayo - argentina.

Lo cual viene a proveer un marco apropiado para las intervenciones en estos territorios que garantiza, en el plano formal e institucional, los propósitos de avanzar en procesos de desarrollo sostenible hacia el futuro.

En ese sentido, la creación de estos instrumentos, sumado a la construcción de todo un andamiaje institucional/ organizativo propiciando espacios de participación y diálogo, articulando entre los niveles político- administrativos, de gestión y gobierno descentralizados, junto con amplia convocatoria a entidades, organizaciones de diferentes sectores del tejido económico- empresarial y productivo, además de la densa red de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil con presencia activa en la franja de territorio binacional. Tales como organizaciones sociales, que se encuentran trabajando y generando propuestas de soluciones a temáticas estrechamente asociadas con la calidad de vida y bienestar social de las comunidades fronterizas. Perfilan nuevas formas o modos de gobernanza transfronteriza, que le aportan mayores capacidades de gestión y eficiencia a los municipios costeros, en el abordaje y resolución de las complejas problemáticas actuales y potencialmente emergentes en la región fronteriza binacional.

Entre una serie de aspectos específicos que se extienden a través de una pauta común a lo largo de la región. Aparecen entre sus fines, relativos a la configuración de circuitos y mercados de empleos transfronterizos que expresan una expansión y ampliación de las oportunidades y opciones de las personas activas. Contribuyen a optimizar el

aprovechamiento de los recursos humanos existentes en el territorio binacional, por el que se tiende a instaurar e intensificar un sistema de movilidades espaciales cotidianas e interlocales.

Se registra una gran cantidad de emprendimientos en el área turística con alto dinamismo, vinculado al termalismo. Lo cual conduce a poner una especial atención sobre el uso intensivo de estos recursos de subsuelo, en especial cuando es acompañado por una tendencia a establecer sistema de explotación intensiva en usos del suelo productivo con localizaciones que se van produciendo en ambas márgenes.

Además, otro sector especialmente dinámico se da en la esfera de las actividades culturales y educativas, las cuales han tomado y acrecentado su vigor a través de una serie de experiencias altamente positivas, que muestran el valor y la destacada importancia que tiene la cultura para la recreación de procesos de integración y desarrollo con un sentido integral e incluyente.

Allí, instituciones de formación como el sistema de universidades de fronteras, sedes o servicios descentralizados de estas, asumiendo un papel relevante están llamadas a cubrir una función de importancia estratégica, con la instrumentación de programas, planes y proyectos de formación e investigación binacional. Compartiendo recursos y aprendiendo a través de la experiencia las unas de las otras. Acrecentando la generación de conocimiento y su aplicación para resolver problemas de orden práctico, pero de alto impacto e importancia sustantiva para lograr mejoras en las condiciones de vida, trabajo, producción y gestión en el territorio transfronterizo.

Del mismo modo que, con la creciente significación que está cobrando para el diseño y puesta en práctica de las políticas de frontera, la validación de regímenes de ciudadanía con goce pleno de derechos, en lo que se define como estatus de ciudadano de frontera, para garantizar el acceso sin restricciones a bienes y servicios, trabajo y producción.

Tanto hacia un lado como al otro, se han venido incentivando, estimulando, generando espacios y posibilidades para la localización/ radicación de emprendimientos económicos empresariales, productivos y de servicios especializados, que están redundando en beneficios significativos para el desarrollo local y transfronterizo de las comunidades en la región binacional.

Subyacentemente, a través de un proceso lento y de larga gestación se ha establecido un régimen de movilidades y radicaciones binacionales de individuos y unidades familiares que circulan entra las localidades vinculadas, dando forma a un estilo de vida diaria binacional por vía de los hechos, que obedece a distintas razones, motivaciones o estímulos: acceso a educación por niveles alcanzados; residencia y acceso a vivienda digna; contar con

prestación de servicios especializados en asistencia de salud; realizar intercambios culturales artísticos creativos; asesoramiento experto; reafirmación de lazos de sociabilidad y familiaridad, entre otros factores (inversiones, oportunidades de negociaciones, promoción y colocación de productos, etc.).

A todo esto se debe señalar como elementos persistentes en la región, la existencia de una pauta cristalizada de procedimientos que en cierta medida, y a juzgar por la experiencia registrada en el tránsito fronterizo, opera como sistema sobrecargado de rutinas de control, aspectos de funcionamientos administrativos que sin proponérselo generan ciertos efectos de desestimulantes, inhibidores, entre algunos bloqueos, obstáculos y barreras sobreponiéndose a los intercambios y tránsito transfronterizo. Lo cual está indicando que todavía queda un amplio espacio para mejorar la eficiencia en las funciones de los distintos pasos de frontera.

Entre las perspectivas locales y diferentes inserciones territoriales fronterizas interurbanas, se proyecta la idea y visión de ir construyendo con un sentido regional y transfronterizo procesos de desarrollo sectoriales e intersectoriales que incorporan de forma coherente y articulada la variedad de factores, recursos y actividades que van tomando expresión y se procesan con tendencia a configurar un sistema regional binacional.

SEGUNDA SECCIÓN

La Frontera Uruguay-Brasil

1. Marcos legales relevantes para la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio que incidirían o podrían condicionar acciones en tales aspectos en los territorios fronterizos de Uruguay.

El marco legislativo brasileño está constituido por normas de diferente jerarquía: Constitución, leyes, leyes complementarias, decretos, ordenanzas (*portarías*). Los criterios de precedencia entre normas debería ser materia de consulta a un experto en derecho administrativo de Brasil.

En lo que se refiere a las normas consagradas en acuerdos internacionales, rige el criterio universalmente adoptado en el Derecho Internacional (tratados debidamente ratificados, acuerdos por intercambio de notas reversales, actas, etc)

En esta sección se presenta un análisis de la normativa aprobada en Brasil, diferenciando las normas según el organismo de producción: legislación federal generada por el gobierno nacional, legislación estadual producida por el Estado de Río Grande do Sul y legislación municipal producida por los municipios de las ciudades gemelas en la frontera con Uruguay.

1.1. Legislación federal

1.1.1. La definición de faja de frontera y las controversias sobre sus dimensiones

La Constitución de Brasil de 1988 en su artículo 20 numeral 2º, establece una zona denominada “faixa de fronteira” con un ancho de 150 kilómetros de ancho extendida a lo largo de todas las fronteras de Brasil los países sudamericanos (con excepción de Ecuador y Chile). En la sección colindante con Uruguay el territorio brasileño es designado como “Messorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul” o Sub-Región XVII. Históricamente ha sido identificada como la “Campagna Gaucha” o “Pampa” (Silva Pucci 2010:32-35).

La ley 6634 de 1979, que reglamenta la Faja de Frontera de Brasil, establecía el requerimiento de autorización especial para una serie de actividades varias de las cuales directamente se relacionan con el ordenamiento territorial: construcción de puentes, carreteras y aeropuertos, investigación y aprovechamiento de recursos mineros, colonización y loteamiento de áreas rurales y transacciones con inmuebles rurales que impliquen la obtención de posesión o usufructo de esos inmuebles por parte de extranjeros, con expresa enumeración de las sanciones aplicables a los escribanos que actuaren en ese tipo de transacciones.

La ley 8629 dispone sobre la reglamentación de la Reforma Agraria de acuerdo con el Capítulo III, Título VII de la Constitución.

En 1999, La Ley 9871 estableció un plazo para las ratificaciones de concesiones y alineaciones. La ley 10257 de 10 de julio de 2001 establece el “Estatuto da Cidade” y es citada como norma marco de leyes municipales y planes directores de los municipios.

También es importante consignar la ley 12.723 de 2012 regula el régimen aduanero, establece normas sobre mercaderías extranjeras incautadas y da providencias para autorizar la instalación de “lojas francas” [free shops] en municipios de la faja de frontera cuyas sedes se caracterizan como “ciudades gemelas de ciudades extranjeras” y para aplicar penalidades a los responsables de organismos de la administración que realizaren importaciones al margen de la guía de importación. Esta norma, dictada ante la creciente protesta por el crecimiento de los free shops fundados en ciudades uruguayas (y acusados de causar la ruina de ciudades como Livramento) tuvo un principio de aplicación con las autorizaciones para establecimientos similares en las ciudades “gemelas.”

La definición territorial sobre faja de frontera, contenida en la Constitución y desarrollada en las leyes y decretos posteriores, ha sido puesta en discusión desde los inicios del tercer milenio en Brasil. De una parte, quienes defienden la actual delimitación en 150 kilómetros argumentan que se trata de un instrumento útil para el control ambiental y las políticas públicas de desarrollo. En ese marco, un conjunto de municipios reciben fondos especiales otorgados por la Política Nacional de Desarrollo Regional que tiene por objetivo central corregir las desigualdades entre territorios. Se estima que esos municipios perderían sus beneficios en caso de una reducción o supresión de la faja de frontera (Silva Pucci, 2010:36-37).

En sentido contrario, los defensores de una reducción o incluso una abolición del límite contribuiría a dinamizar la economía de la región. En ese sentido cabe citar la propuesta de enmienda constitucional presentada en 2006 por el Senador Sérgio Zambiasi (de RS) para reducir a 50 kilómetros el ancho de la faja de frontera. Con un lineamiento parecido, el Proyecto de Enmienda de la ley 6634/79 presentado al Senado Federal en 2008 plantea el objetivo de estimular las inversiones extranjeras en la Metade Sul de Río Grande. Ambos proyectos no han logrado avanzar en su tratamiento legislativo y en cambio se enfrentaron a las denuncias de los movimientos sociales y ambientalistas sobre supuesta conexión entre esas propuestas y los intereses de multinacionales como Stora Enso.

Entre 2008 y 2012, nuevos proyectos referidos a usos del suelo, o regulación territorial fueron presentados a la discusión legislativa:

- ▶ 2008 - Proyecto de Ley del Senado N° 313: Instituye el Estatuto de Frontera para los municipios de línea de frontera y ciudades-gemelas localizadas en la faja de frontera de Brasil.

- ▶ 2008 - Proyecto de Ley del Senado N° 403: Altera la Ley nº 6.634, de 2 de mayo de 1979, e el Decreto-Lei nº 227, de 28 de febrero de 1967, para substituir la exigência de mayoría de capital nacional a las empresas constituídas bajo leyes brasileras por otras que propendan al desarrollo sustentable de la actividad de minería en la faja de fronteira, y da otras providencias.

- ▶ 2008 - Proyecto de ley 3.321: Exime del impuesto a la renta, por 10 años, a las empresas que se instalen o amplíen sus actividades en la faja de frontera.

- ▶ 2009 - Proyecto de Ley de la Cámara 3.012: Dispone sobre la propiedad de inmuebles rurales por personas estrangeiras en la Amazônia Legal brasileira y altera las Leyes nºs 5.709, de 7 de octubre de 1971, y 6.634, de 2 de mayo de 1979.

- ▶ 2009 - Proyecto de Lei del Senado 126: Altera los arts. 3º, 7º, 9º, 11 y 12 de la Ley nº 5.709, de 7 de octubre de 1971, y los arts. 2º, 4º, 6º, 7º e 8º de la Ley nº 6.634, de 2 de mayo de 1979, para adecuar su terminología a la de la Constitución Federal de 1988, y limitar la aquisição de tierras por extranjeros en la Amazônia Legal.

- ▶ 2010 - Proyecto de Ley 6903: Incluye la faja de frontera de la Región Sur como beneficiaria de la Ley de Incentivos Fiscales para el desarrollo regional.

► 2012 - Proyecto de Ley 4.264: Instituye la indenización debida a ocupantes de cargos efectivo de las Carreras de Policia Federal, Policia Caminera Federal y Auditoria de la Receita Federal do Brasil, de los Planes Especiales de Cargos de Policia Federal, da Policia Rodoviária Federal e del Ministério de Hacienda, en ejercicio en las unidades situadas en localidades estrategicas vinculadas a la prevención, control, fiscalización y represión de los delitos transfronterizos.

► 2012 - Proyecto de Ley de la Cámara 90: Prorroga el plazo para que sean ratificadas las concesiones e alienaciones de tierras hechas por los Estados en la faja de frontera y da otras providencias.

Desde el punto de vista de Uruguay es claro que tanto una reducción como la abolición de la actual delimitación de la faja de frontera por Brasil puede tener consecuencias en el ordenamiento territorial de la región uruguaya colindante con el Estado de Río Grande do Sul ya que las limitaciones para *“construcción de puentes, carreteras y aeropuertos, investigación y aprovechamiento de recursos mineros, colonización y loteamiento de áreas rurales y transacciones con inmueble rurales que impliquen la obtención de posesión o usufructo de esos inmuebles por parte de extranjeros”* serían aplicables a un espacio sustancialmente menor. Es un factor importante a la hora de trazar escenarios posibles para las políticas de OT de Uruguay.

1.1.2. Normas importantes dictadas por la Receita Federal

Otras normas importantes para la relación transfronteriza son las que emanan de la Receita Federal:

La Instrucción RFB Nº 1456 de 10 de marzo de 2014. Altera normas anteriores (Instrução Normativa SRF17 de 6 de Octubre de 1998, SRF Nº 538 de 20 de abril de 2005, Instrução Normativa RFB Nº 1059 de 2 de agosto de 2010 y RFB Nº 1385 de 15 de agosto de 2013. Estas normativas disponen sobre despacho aduanero, declaraciones de bienes de viajeros que ingresan a Brasil, efectos tributarios, etc.

1.1.3. Política nacional de desarrollo

Desde el punto de vista del trazado de políticas, es muy importante el Decreto Nº 6047 de 22 de febrero de 2007. (Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)

Esta norma define los objetivos de la política nacional de desarrollo regional (PNDR), las estrategias para el cumplimiento de esos objetivos y las competencias del Ministerio de Integración y organismos conexos como la Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional. Establece criterios de convergencia entre las políticas para el desarrollo regional y otras políticas sectoriales. Este decreto identifica las regiones objetivo y ubica la faja de frontera entre las áreas que deben recibir tratamiento prioritario. En su Anexo II se establece la tipología de la PNDR y explicita las variables en que se basa la metodología utilizada para establecer el cuadro de desigualdades regionales.

1.2. Legislación estadual

El carácter federal del Estado brasileiro exige considerar la legislación emanada del Estado de Río Grande. En el área de políticas sobre medio ambiente, la Asamblea Legislativa del Estado aprobó en 1981 la ley 7488 sobre protección ambiental y control de la polución, la ley 9519 que instituye el Código Forestal del Estado de Río Grande do Sul y la ley 11730 de 2002 sobre educación ambiental.

1.3. Normas municipales

En el nivel municipal se presenta a continuación la normativa relevante para el objeto de este estudio ordenándola según los organismos de origen.

1.3.1. Prefeitura de Quaraí

La Ley complementaria Nº 2511 de 8 de agosto de 2007 dispone sobre el Plan Director de Desarrollo urbano y ambiental del municipio de Quaraí y de otras providencias.

Incluye la propuesta para la creación de un parque municipal sobre las orillas del Río Cuareim y su afluente oriental. Clasifica barrios por áreas de riesgo, ejes y vías y proyectos y propuestas. Esta ley es definida como resultado de un proceso de participación popular. El artículo 1º registra las leyes municipales que quedan sustituidas por el Plan director. En los artículos 3-5 se definen las actividades de ordenamiento territorial que quedan comprendidas en la regulación, la política de desarrollo urbano y la ocupación del suelo urbano; los principios de inclusión social, respeto a la función social de la ciudad y de la

propiedad, sustentabilidad financiera y socio-ambiental de la política urbana y rural y sustentabilidad ambiental.

El capítulo 2 trata de los organismos involucrados. (Ver más adelante en Red institucional).

El capítulo 4 trata de la gestión ambiental de parques urbanos, áreas verdes, de protección y riesgo ambiental. Establece las áreas prohibidas para vivienda, las áreas de protección permanente protegidas bajo los términos del *Código Forestal de 1965*.

Quedan definidas como áreas de protección permanente:

- La margen derecha de “sanga da Divisa e rio Quaraí” en función del elevado estado de degradación;
- La península formada por la desembocadura de Sanga da Divisa en el Río Cuareim en la cual queda prohibido la extracción de arena exploración mineral, pero el extractivismo vegetal con manejo sustentable será permitido con la debida licencia ambiental.

El artículo 71 dispone que el Poder público deberá apoyar e incentivar la investigación técnica en áreas de geología, ingeniería de minas y biología de carácter local y/o regional con fines de control de reservas y protección ambiental..

La sección dedicada al saneamiento ambiental abarca los sistemas de abastecimiento de agua potable y desagüe, el manejo de las aguas pluviales, la gestión de residuos sólidos y limpieza urbana. El artículo 74 establece como meta la universalización de los servicios en el área urbana y rural. Las directrices para el cumplimiento de ese objetivo son:

- Controlar la potabilidad de las aguas distribuidas por redes públicas de abastecimiento
- Firmar o revisar contrato de concesión de servicios públicos con plazo de vigencia mínima de 10 años
- Reservar áreas institucionales para la instalación de los equipos necesarios al sistema de abastecimiento de agua y desagüe
- Controlar sistemas de tratamiento de efluentes provenientes de actividades en el Municipio
- Exigir licencia ambiental para actividades de “desmembramiento ou loteamiento residencial” (fraccionamiento o loteamiento residencial).

- Priorizar la instalación de los sistemas de abastecimiento de agua y desagüe en los aglomerados urbanos de mayor densidad y otros requisitos de orden técnico o de salud que presenten necesidad urgente.

El artículo 75 define en su parágrafo 1 el área de distrito industrial y en el parágrafo 2 dispone sobre las industrias que se instalen en el futuro. Las industrias productoras de efluentes líquidos no compatibles con los servicios de desagüe sanitario doméstico deben constituir unidades de tratamiento de acuerdo con la legislación ambiental.

La sub-sección II de este artículo trata del manejo de aguas pluviales y dispone (art. 76) constituir un sistema de drenaje y priorizar medidas como intensificación de la arborización, construcción de pavimentos permeables, utilización de plazas y canteros para arborizar. La sub-sección III está dedicada a la gestión de residuos sólidos y de limpieza urbana.

El capítulo V trata “Del Estudio de Impactos de Vecindad” y está referido a posibles impactos por instalación de un emprendimiento o actividad. Se establece que el estudio de impactos no reemplaza la licencia ambiental.

El artículo 92 dispone que la zona rural de Quaraí tendrá zoneamiento ambiental establecido por ley específica.

El artículo 96 declara que no será permitido el parcelamiento del suelo para fines urbanos en: áreas inundables sin providencias de drenaje, terrenos donde las condiciones geológicas o hidrológicas no aconsejen la edificación, en área de valor científico, artístico, cultural; áreas sujetas a inundaciones; áreas verdes, florestas, que contengan ejemplares de flora y fauna amenazadas de extinción.

1.3.2. Prefeitura de Livramento.

La *Lei complementaria* N° 45 de 2006 tiene el carácter de una verdadera ley marco ya que aprueba el “*Plano Diretor Participativo como Instrumento Básico de Planejamento do Municipio, cria o Conselho de Planejamento da Cidade e dá outras providencias*”.

Bajo el Título II, denominado “Integración regional” establece la obligación del tratamiento regional, transfronterizo de los temas en común, así como la incorporación de esta zona al *Bioma Pampa* “con sus características diferenciadas, las cuencas hidrográficas comunes, la

estructura de ocupación del suelo y el modo de producción así como el origen de la formación de las poblaciones y la cultura local.”

Dentro de esa definición quedan comprendidos: 1) la existencia de ambientes naturales contiguos, montes, corredores ecológicos, sitios productivos, establecimientos rurales con áreas en más de un municipio debiendo existir respeto a sus relaciones, interdependencias y vulnerabilidades;

2) la necesidad apremiante de un zonificación ecológica y económica del Bioma Pampa, estableciendo restricciones y potencialidades de uso de los recursos naturales.;

3) una estructura vial intermunicipal e internacional constituidas por las vías que establecen las principales comunicaciones entre las diversas partes del Municipio y entre éste y los demás municipios y con el Departamento de Rivera, así como las vías localizadas en el límite entre los dos países;

4) las unidades de conservaciones existentes o a crear, que constituyen el conjunto de los espacios naturales, de propiedad pública o privada necesarios para la conservación de la calidad ambiental y el desarrollo sustentable de los municipios de la región;

5) la extensa línea de frontera binacional que exige el tratamiento diferenciado y una visión integradora en las futuras intervenciones, tomando en cuenta las semejanzas y el estrechamiento de las relaciones entre las naciones.

El artículo 12 de esta ley establece que la implantación de cualquier proyecto público o privado deberá estar sujeto a los parámetros de esta ley y de la legislación complementaria sobre ocupación del suelo. El artículo 18 divide el área del municipio en zonas: la ZEFF (Zona Especial de Faja Fronteriza) está constituida por las áreas localizadas a lo largo de la línea de frontera en el área urbana, y que demandan un tratamiento urbanístico y paisajístico diferenciado por proyectos especiales en asociación con la Intendencia de Rivera y con aprobación del Consejo de Planeamiento de la Ciudad.

Entre las funciones objeto de gestión común se indican en el artículo 10º:

- El saneamiento ambiental incluyendo en este concepto las acciones relativas al saneamiento básico.
- Preservación, conservación y recuperación ambiental.
- Transporte público y sistema vial regional
- Turismo
- Planeación del uso y ocupación del suelo rural y la matriz productiva regional.

- Estructuración del sistema de informaciones regionales y cartografía.

Expresamente la ley establece (en su artículo 9º) que el Plan Director participativo asegurará el pleno desarrollo de la integración regional entre los municipios del “Pampa Gaucho, Fronteira Oeste e Campagna” así como con el Departamento de Rivera, República Oriental del Uruguay “e demais Departamentos limítrofes”.

La Ley Plan Municipal de Saneamiento Básico del 8 de octubre de 2010, abarca el período entre 2011 y 2040 (sometido a audiencia pública para su aprobación).

1.3.3. Prefeitura de Aceguá

El municipio de Aceguá (Brasil) fue creado en 1997. Según datos del IBGE tenía una población de 4347 habitantes. El municipio de Aceguá Uruguay fue creado por decreto 11/2013 de la Junta Departamental de Cerro Largo. No se registra legislación sobre ordenamiento territorial. El proyecto principal, ejecutado en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo fronterizo y del convenio firmado por los dos gobiernos en junio de 2012, es el plan de saneamiento municipal que se reseña más adelante.

1.3.4. Prefeitura de Bagé

Aunque no está situada directamente sobre la línea de frontera, conforma con Aceguá-Aceguá un espacio común de intercambios y problemas.

La ley 3840 de 21/12/2001 autorizó al poder ejecutivo a celebrar un convenio con el Ministerio de Medio Ambiente para el Plan del Gerenciamiento Integrado de Residuos sólidos. La ley 3843 de la misma fecha dispone sobre servicios de infraestructura que utilizan el suelo y el subsuelo de propiedad del municipio y autoriza a cobrar por su uso y su pasaje.

La ley complementaria N° 023 del 3/08/2004 instituye el código ambiental del municipio. La ley 4838 de 6/01/2010 dispone sobre la eliminación final de materiales en desuso potencialmente peligrosos. La ley 4926 del 8/09/2010 altera parcialmente la ley municipal N° 3846 de 29/12/2001 que instituyó la tasa de licenciamiento ambiental dando nueva redacción a varios artículos. Finalmente, la ley N° 4940 de 7/10/2010 instituye la semana del agua en el municipio de Bagé.

1.3.5. Prefeitura de Jaguarão

La Ley Complementar N° 002, 4/11/2002 establece el Código del Medio Ambiente del Municipio de Jaguarão.

La ley Complementar N° 07, 28/11/2006 establece el “Plano Diretor Participativo de Jaguarão (PDPJ)” y establece la aplicación de la Ley Federal N° 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade).

La Ley N° 4.680, de 19/12/2007 establece La ley de “Parcelamento do Solo”, parte integrante do Plano Diretor Participativo de Jaguarão (PDPJ).

Finalmente, la ley N° 5.773 de 26 de junio de 2013, sancionada por el Poder Legislativo, instituye el Plan Plurianual del Municipio de Jaguarão para el período 2014-2017. El artículo 2º define el Plan Plurianual como “el instrumento de planeamiento gubernamental” que determina las directrices, objetivos y metas con el propósito de viabilizar la implementación y gestión de las políticas públicas, orientar la definición de prioridades y auxiliar en la promoción del desarrollo sustentable. Entre las directrices de este plan se encuentran la “valorización del ciudadano-usuario como motivo de cualquier acción gubernamental,” la participación de la sociedad en la elección de prioridades, acompañamiento y evaluación de los resultados, fuerte énfasis en las acciones que involucran el desarrollo humano y la excelencia en la gestión.

El artículo 5º define los conceptos de “medio ambiente”, “degradación de calidad ambiental” y “polución”, “fuentes de polución”, “recursos ambientales” y “recursos naturales”. El artículo 8º declara de “interés público” las acciones para controlar todas las formas de degradación del medio ambiente o de la calidad ambiental; mantener y recuperar las características físicas, químicas y biológicas del suelo y del agua; impedir a desforestación de las áreas de preservación permanente y de protección ambiental; favorecer el ajardinamiento de los paseos públicos: la poda de árboles sólo será realizada con autorización del Poder Ejecutivo y mediante acompañamiento técnico.

El PPA organiza la acción gubernamental por medio de programas de dos clases, temáticos y de gestión y se instrumenta anualmente por medio de las leyes presupuestales.

1.3.6. Prefeitura Municipal de Chui

Con una población estimada en 5167 habitantes según datos del IBGE de 2000, el municipio fue organizado en 1997. La elaboración del Plan Director está en proceso. Cuenta con algunas normas sobre áreas de interés especial, perímetro urbano, parcelamiento, uso y ocupación del suelo y obras. Las relaciones fronterizas informales con Uruguay constituyen una línea de acción constante y se canalizan en formas de ayuda mutua buscando resolver problemas del municipio.

El órgano ejecutor de estas acciones es el Gabinete del Prefecto y la Secretaría General de Gobierno.

1.3.7. Prefeitura de Santa Vitoria do Palmar

A corta distancia de la línea de frontera, este municipio ha estado históricamente vinculado a los municipios Chui-Chuy sobre la línea y al área del departamento de Rocha comprendida entre las poblaciones de 18 de Julio y La Coronilla.

Las normas dictadas para la prefectura son las siguientes:

Ley N° 3372/02 de 7/11/2007 establece y actualiza el Código Municipal de Medio Ambiente de 3 de octubre de 2002. La Ley N° 3.574/04 de 29/12/2004 dispone sobre la protección de los especímenes vegetales Phoenix Canarienses en el Municipio de Santa Vitoria do Palmar y da otras providencias. La Ley N° 3631/03 de 3/08/2005 dispone sobre la protección de la especie vegetal Butia Capitata en el Municipio de Santa Vitoria do Palmar. La ley N° 3993/07 de 5/07/2007 incrementa el dispositivo de legislación tributaria. La ley N° 3996/07 de 23/11/2007 crea el Fondo Municipal del Medio Ambiente. Finalmente, la ley N° 4534/09 de 06/11/2009 concede exención y fija alícuota diferenciada del Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS a las empresas productoras de energía eólica instaladas o que vinieren a instalarse en el Municipio de Santa Vitoria do Palmar.

2. Red institucional según niveles de gobierno: mapeo de instituciones regionales, bilaterales, de nivel nacional y departamental + municipal

2.1. Instituciones de nivel nacional en Brasil

Históricamente la relación con los países vecinos ha sido conducida por el Ministerio de Relaciones Exteriores desde su sede en el Palacio de Itamaraty. Sin embargo, desde la creación del Ministerio de la Integración Nacional en 2003 (Ley N° 10.683 de 28 de mayo),

una parte importante de la agenda de las relaciones transfronterizas entra en la esfera de acción de este ministerio. Entre las funciones del MI se encuentran:

- Conducción de la política de desarrollo regional
- Formulación de planes de desarrollo de las regiones
- Elaboración de directrices y prioridades en la asignación de recursos para la financiación de planes de desarrollo
- Ordenamiento territorial
- **Obras públicas en la faja de frontera**

A través de la Secretaría de Programas Regionales, el Ministerio de la Integración Nacional coordina un Grupo de Trabajo Interministerial integrado por representantes de 23 ministerios y responsable por el trabajo conjunto para promover el desarrollo de las ciudades gemelas y mesoregiones de fronteras. 2003.

El Decreto Nº 4793, de 23/07/03 dictado por la Presidencia de Brasil, crea la Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional del Consejo de Gobierno. Este organismo es integrado por representantes de varios ministerios, comprendiendo entre otros al Ministerio de Integración Nacional, de Ganadería, Agricultura y Abastecimiento, Desarrollo Agrario, Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Medio Ambiente, y de Transportes, así como la Secretaría Especial de Acuicultura y Pesca de la Presidencia de la República. Entre las competencias de este organismo se encuentran varias relacionadas directamente con políticas en región fronteriza.

El decreto de 8 de septiembre de 2010 instituye en el ámbito del Ministerio de Integración Nacional la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Faja de Frontera (CDIF) cuya finalidad es proponer medidas y coordinar acciones que tengan por objeto el cumplimiento de iniciativas necesarias para la actuación del gobierno en esa región. El artículo 2 de este decreto establece las competencias del CDIF:

- Definir los criterios de la acción conjunta de los organismos de gobierno estimulando la integración de las políticas públicas y la asociación con otros entes públicos con el fin de promover la complementariedad de las acciones.
- Elaborar estudios sobre el mejoramiento de la gestión multisectorial.
- Proponer el desarrollo de sistemas de informaciones apropiados para la gestión.
- Presentar planes regionalizados de desarrollo y de integración fronterizos.

- Interactuar con núcleos regionales establecidos para discutir problemas de desarrollo e integración fronteriza.

La CDIF está integrada por un representante de cada uno de los siguientes organismos: MIN, que la preside, Ministerio de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, Ministerio de Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Ministerio de Pesca y Acuicultura, Ministerio de la Seguridad Social, Ministerio de Cultura y Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

Se prevé también la participación, en calidad de invitados, del Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, la Asociación Brasileira de Municipios, la Confederación Nacional de Municipios, el Frente Nacional de Prefeitos, etc. Es de destacar que entre estos organismos se encuentra el Fórum de Gobernadores del Consejo de Desarrollo e Integración Sur – CODESUL. (En http://www.integracao.gov.br/legislacao_desenv_regional)

En 2011, la Sub-jefatura de Asuntos Jurídicos de la Casa Civil, Presidencia de la República de Brasil, dictó el decreto N° 7496 de 8 de junio, por el cual se instituye el Plan Estratégico para el fortalecimiento de la Prevención, control, fiscalización y represión de los delitos transfronterizos y de los delitos practicados en la faja de frontera. Dispone la acción integrada de los organismos de seguridad pública, las fuerzas armadas y la Secretaría de la Receita Federal

2.2. Instituciones de nivel estadual

En consonancia con esa norma, la Asamblea Legislativa del Estado de Río Grande do Sul instituyó en el Decreto 48.197 de 29 de julio de 2011 el Gabinete de Gestión Integrada de Frontera (GGIF) del Estado de Río Grande Do Sul. Disponible en: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/m0100018.asp?Hid_IdNorma=56425

Este decreto define el GGIF como un “foro colegiado” de carácter deliberativo, consultivo y ejecutivo que opera por consenso, sin jerarquía, respetando las autonomías de las

instituciones que lo componen debiendo mantener buena relación con los países y Estados vecinos, buscando integrarse en el esfuerzo por la seguridad y calidad de vida de sus habitantes. (Art. 2º).

2.3. Instituciones de nivel municipal:

En todas las prefecturas, la gestión del Prefecto se ejerce en conjunto con el Gabinete y comisione de trabajo por áreas.

La ley complementaria de 8 de agosto de 2007 que establece el Plano Director del desarrollo urbano y ambiental del Municipio de Quaraí establece dos organismos técnicos:

- el Departamento de Medio Ambiente
- la Comisión Técnica Mixta (no confundir con la CRC) con atribuciones de:
 1. evaluación de impactos a nivel local
 2. evaluación de nuevos emprendimientos
 3. apoyo técnico a los Consejos de Gestión
 4. aprobación de la licencia ambiental

En la Prefectura de Bagé, la ley municipal Nº 4702 de 9/02/2009 crea cargos en el Gabinete del Prefecto, en la Secretaría Municipal de Desarrollo Económico, en la Secretaría Municipal de Cultura, la Secretaría Municipal del Medio Ambiente.

La ley 5773 de la Prefectura Municipal de Jaguarão establece directrices para el planeamiento gubernamental, con una organización de la actuación gubernamental por medio de programas clasificados en dos especies: temáticos y de gestión, mantenimiento y servicios al Estado. Los organismos responsables son seleccionados de acuerdo con sus atribuciones en correspondencia con la implementación del objetivo.

En el marco de la descentralización avanzada en Brasil, surgieron organismos y estructuras asociativas: entre estas últimas cabe citar la Asociación Brasileira de Municipios y la Confederación Nacional de Municipios. Entre los primeros, El Frente Nacional de Prefeitos que agrupa a todos los municipios y el Consorcio Intermunicipal da Fronteria (CIF) conformado por los municipios de la Faja de Frontera. El FNP inició una aproximación a las unidades subnacionales de los países vecinos con la realización en Marzo de 2012 del

Primer Encuentro de Ciudades de las Regiones Fronterizas. En ese evento participaron por Uruguay los intendentes de Canelones (Marcos Carámbula) y Montevideo (Ana Olivera).

Tras la incorporación del Estado de Río Grande do Sul a la RAN en 2013, este gobierno decidió la creación del gabinete estadual para la coordinación de planes específicos dentro de los objetivos de la Agenda de cooperación y desarrollo fronterizo.

2.4. Instituciones de nivel binacional Uruguay-Brasil

2.4.1. Comisiones Mixtas para la Cuenca de la Laguna Merín y para la Cuenca del Río Cuareim. Estas dos comisiones, los más antiguos organismos de composición binacional, tienen un funcionamiento regular y formalizado. Constituyen un espacio para discusión de problemas, presentación de propuestas y negociación de acuerdos. Carecen de mecanismos de control sobre la implementación. En el marco de la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín funciona la **Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil** que tiene como marco el Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil (Aprobado por la Ley Nº 18.811 por Uruguay y en ratificado por Brasil en julio de 2013 (<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=247183&norma=266775>)) Cuenta con dos subgrupos: de Reglamentos y de Cartografía.

2.4.2. Comisiones mixtas para gestión de puentes sobre río Yaguarón

A estas dos comisiones de larga trayectoria se han sumado nuevos organismos creados en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo:

1. La Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para la construcción del Segundo Puente Internacional sobre el río Yaguarón. Esta comisión ha celebrado hasta septiembre de 2014 nueve reuniones. En su última reunión confirmó el llamado a licitación para las obras.
2. El Grupo Técnico Ejecutivo para la restauración del Puente Internacional Barón de Mauá (inaugurado en 1930 por los presidentes Campisteguy y Getulio Vargas).

2.4.3. Comités de Frontera

Creados en la década del 90, se trata de organismos de composición binacional con participación de actores locales: autoridades de gobierno de nivel municipal, organizaciones del sector privado, organizaciones sociales y culturales. Su funcionamiento ha sido discontinuo, con períodos de mayor o menor actividad y frecuencia en las convocatorias.

El Programa de Desarrollo de la Faja de Frontera, diseñado en cumplimiento de la Constitución de 1988 la cual en su artículo 170 define la reducción de las desigualdades como uno de los ejes de la estrategia de desarrollo nacional, fue reestructurado al comienzo del primer gobierno Lula en 2003. En consistencia con esa medida, el Itamaraty se abocó a la revitalización de los Comités de Frontera y a una activa articulación con el Ministerio de Integración Nacional. A partir de 2003 se produjo una revitalización en términos de incremento su capacidad de propuesta y de ampliación de la convocatoria y participación de los actores locales.

Problemas prioritarios por su impacto potencial en el ordenamiento territorial que son abordados regularmente en los comités de frontera:

- Desarrollo económico sectorial (sectores agropecuario, forestal, etc)
- Obras de logística portuaria y vías de acceso terrestres y de navegación.
- Obras de Interconexión vial: puentes, pasos de frontera.
- Obras relacionadas al sector energético.
- Gestión de recursos hídricos comunes
- Áreas protegidas y conservación de la diversidad.

Se reúnen anualmente para dar seguimiento a las Reuniones de Alto Nivel de la Nueva Agenda (RAN). Las últimas reuniones de los Comités de Frontera se celebraron en los meses de agosto y septiembre de 2014.

Antes de la Nueva Agenda ya existían los Comités de Frontera, que tenían una estructura descentralizada y emitían recomendaciones. En el marco de la Nueva Agenda, pasan a participar en las negociaciones binacionales coordinadas por ambas cancillerías

Los temas de los Comités de Frontera corresponden a los Grupos de Trabajo de la Nueva Agenda. La labor de los Comités tiene el objetivo de analizar los problemas comunes, esbozando soluciones posibles. En general, son instancias de seguimiento y evaluación

local de los acuerdos en los períodos de preparación de las RAN, o bien entre cada RAN. Se reúnen, por tanto, con una periodicidad anual.

En los meses de agosto y setiembre de 2014 se reunieron los Comités de Frontera. Estas reuniones son convocadas por los Cónsules con distrito en las ciudades de frontera y en ellas participan representantes de los diversos sectores de la comunidad de ambas ciudades. La participación principal es de los funcionarios de ambos países, en algunos casos también participan ciudadanos de ambas comunidades. En el caso de los Comités de Frontera la participación es fundamentalmente local, (para ejemplificarlo ver el registro del Comité de Frontera Aceguá). Se destaca la participación de representantes de las universidades de ambos lados.

En lo que sigue se presentan los temas de discusión principales que se han tratado en ellos. Cada Comité tiene su especificidad por las características de la frontera. Lo que tienen en común son las áreas temáticas de la RAN. Por ello, los seis Comités discutieron entorno a los seis grupos de trabajo: Salud / Cooperación Policial y Judicial / Educación, Cultura y Turismo / Medio Ambiente Saneamiento / Políticas Sociales y Asuntos de los Trabajadores / Áreas de control integrado

1) Comité de Frontera Bella Unión – Barra de Quaraí y

2) Comité de Frontera Artigas – Quaraí

Se realizó una reunión conjunta de ambos Comités en setiembre d 2014, en la ciudad de Artigas. La jornada estuvo organizada en dos instancias, una abierta al público sobre “Integración fronteriza y políticas sociales” y otra de intercambio entre los equipos de Mides y las secretarías de las Prefeituras de Quaraí y Barra do Quaraí.

Se analizaron en conjunto los temas correspondientes a los 6 grupos de las RAN.

GT Salud

- Dificultades para los médicos uruguayos en Quaraí, que no pueden solicitar exámenes de mayor complejidad.
- Creación de un calendario único de vacunaciones
- Atención de los Bancos de Sangre en caso de emergencia.
- Necesidad de creación de un marco legal para homologar los servicios, en todo la frontera y en cada una de las ciudades.
- Dificultades para acceder a tratamientos que son de alta especialidad.

- Curso de portugués para los funcionarios de Centro de Salud de Bella Unión, por iniciativa del vicedcónsul de Brasil en Artigas.

GT Cooperación policial y judicial

- Necesidad de intercambio de datos para investigaciones en curso a nivel de justicia.
- Se discuten algunos problemas de familia, que requieren de una actuación diferenciada, con necesidad de intercambio de información.
- Propuesta de una actuación conjunta policial para enfrentar *“num raio de 80 km para ambos os lados da linha da fronteira. Os assuntos a combater entre as diferentes instituições seriam: o trafego de drogas e de armas, exploração sexual de crianças e adolescentes, delito relacionado às redes sociais e policias de fronteira de contrabando, entre outras,”*

GT Educación y Cultura

- Necesidad de rescate de los espacios históricos, geográficos y culturales.
- Evaluación positiva del convenio IFSUL – UTU y necesidad de algunos ajustes.
- Importancia de los cursos de portugués para funcionarios.

GT Medio Ambiente

- Tratamiento de los residuos sólidos liberados en el río Cuareim. Se plantea tomar como modelo la experiencia del Municipio de Bella Unión con la Comisión de Salto Grande para extenderla a Artigas. Grave contaminación del río con basurales en ambas márgenes.
- Preocupación por especies invasoras en los ríos Cuareim y Uruguay.
- Control de la extracción de arena del Río Cuareim
- Necesidad de coordinación con OSE y CORSAN por temas de contaminación de aguas.

GT Políticas sociales

- Creación de un Registro Único de Salud para los uruguayos fronterizos y brasileros.
- Se solicitó la creación de una “Mea de Políticas Sociales Binacional”, bajo la responsabilidad para su organización y convocatoria, del MIDES.
- Dificultades con el reconocimiento de las direcciones de domicilio en frontera, para las diferentes prestaciones.
- Se pidió que se reabra el Consulado de Brasil en Bella Unión, ya que se deben trasladar a Artigas (200 km) para solicitar distintos trámites para acceder a prestaciones.

GT Áreas de control integrado

- Dificultades por la ausencia de técnicos de MAPA para la fiscalización del tráfico

- Se solicitó información de la construcción de infraestructura para el Área de Control Integrado. Por parte del gobierno uruguayo está la disponibilidad presupuestal con el apoyo del gremio de los arroceros, pero se está esperando la aprobación de los organismos brasileiros

3) Comité de Frontera Rivera – Santa Ana de Livramento

GT Salud

Se discuten problemas para el avance de la agenda; se propone la *“creación de un sistema único de salud en la especificidad de la frontera”*; se solicita la creación de un hospital binacional; así como las políticas de reciprocidad en los servicios de atención. A la vez se destaca que el *“Fondo Nacional de recursos no cubre a ciudadanos uruguayos que trabajan y aportan en Uruguay por tener domicilio en Livramento.”* Se solicita la autorización de *“aeronaves brasileñas a bajar en el aeropuerto de Rivera a trasladar a pacientes críticos.”* Se da información acerca de la VII Reunión de la Comisión Binacional Asesora de Salud en Frontera y su plan de trabajo 2014-2015.

GT Educación

GT Cooperación Policial y Judicial

- Se analizan problemas en las áreas de los procesos de familia, extradición, notificaciones judiciales; necesidad de una normativa única de frontera. *“Se reafirma la necesidad de ampliar el Acuerdo sobre libre tránsito de ambulancias y bomberos en zona fronteriza, ratificado por el Parlamento uruguayo (...) a efectos de que todos los organismos oficiales que tengan vehículos asignados a zonas fronterizas, cuenten con seguro obligatorio y la Carta Blanca (verde) en Uruguay y seguro o protección similar en Brasil, que proteja por extensión a todas las personas que circulan en el vehículo y a terceros.”*

GT Educación

- Evaluación de los cursos convenio IFSUL - UTU vigente desde 2010. Se analizan una serie de obstáculos burocráticos. *“Na prática cotidiana são encontradas muitas dificuldades, ligadas, sobretudo, as ainda rígidas estruturas institucionais dos dois países que em seu sistema normativa ainda não concebem a realidade fronteiriça, já integrada na prática. Como exemplo, pode-se citar a questão dos estágios obrigatórios dos discentes desses cursos. Neste âmbito, consideramos que a barreira da burocracia deve ser ultrapassada e o trânsito de brasileiros e uruguayos facilitado, sobretudo aos que não possuem a documentação de fronteira e desejam entrar no mercado de trabalho nos dois países.”*

GT Medio Ambiente

- Propone la creación de una comisión binacional territorial permanente *“para tratar los temas ambientales en toda su amplitud (residuos sólidos, áreas protegidas, Acuífero Guaraní, contaminación, etc. (...)) El grupo solicita que la legislación de frontera en temas de medio ambiente debe ser tratada de una forma diferenciada en esta región.”* Otros temas: Plan de Desarrollo Urbano; reglamento para Instalar Comisión Binacional para la Cooperación en materia ambiental; reactivación de la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí; sistema conjunto de monitoreo de los recursos hídricos.

–

GT Políticas Sociales

- Evaluación de obstáculos para la obtención de documento fronterizo; problemas burocráticos para el trámite y gestión de prestaciones sociales; dificultades para el reconocimiento de las tareas de los técnicos sociales en ambas márgenes; dificultades con los procedimientos en temas de violencia doméstica y género; formalización de las Ferias Sociales y Laborales; intercambio de prácticas entre cooperativas sociales; problemas de la defensoría pública respecto a personas en situación de vulnerabilidad; avances en la constitución del Comité Binacional para Mujeres, incorporando la perspectiva étnico-racial y territorial.

–

GT Área de control integrado

- Se analizan algunos temas pendientes, como ser la presencia de los órganos de control brasileiro en el local uruguayo, compartir bases de datos en un sistema único, evaluación de impacto de los free-shops, buscar consensos sobre si los instrumentos jurídicos vigentes precisan algunos cambios.

4) Comité de Frontera Río Branco – Yaguarón

Como metodología de trabajo se plantearon tratar los puntos de los grupos de trabajo, en sesión plenaria, abordando los temas en conjunto. Se propuso la realización de reuniones sectoriales de trabajo, posteriormente, en las sedes de ambos consulados,

- Salud: necesidad de médicos y algunas dificultades para su contratación.
- Cooperación policial y judicial: Efectiva coordinación de las policías camineras que lograron “cero accidentes” en el mes turístico de enero 2014. Dificultades de traslado de brasileiros fallecidos en territorio uruguayo.

- Educación y Cultura: se hizo un repaso de las actividades en conjunto, así como obras en curso como se el Museo de Interpretación de Pampa, Escuela Binacional de Enfermería y Obstetricia. Acuerdo IFSUL-UTU Problemas con el transporte público integrador. Preocupación por el relevamiento de los bienes culturales.
- Medio Ambiente: se comunican las obras de tratamiento de residuos sólidos del lado de Yaguarón. Preocupación por las medidas de seguridad de material contaminante.
- Políticas sociales: dificultades con las personas en situación migratoria irregular. Dificultades para registrar formalmente los problemas de trata y tráfico de personas.
- Áreas de control integrado: dificultades en el puesto de Río Branco porque no están en un mismo lugar los controles uruguayo y brasilero como anteriormente.

Como metodología de trabajo se abordan los temas de la agenda en conjunto. Se da información sobre los avances en temas como refacción del puente Mauá y construcción del Río Yaguarón.

Se da información sobre el logro en el ámbito de la Comisión de la Laguna Merín y las reuniones que se llevan a cabo por parte de la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay Brasil. Se informa que la batimetría de los ríos Tacuarí, Cebollatí y Yaguarón están finalizados. En el ámbito del GAN se está programando el dragado del Sangradouro.

5) Comité de Frontera Aceguá-Aceguá⁵

Se presentó en 2011, la iniciativa de autoridades de Bagé de crear un Comité de Frontera Cerrillada – Cerrillada, que luego no fue retomado.

- Salud: Necesidad de médicos en zona fronteriza. Dificultades para atención de emergencia.
- Seguridad: Firma de acuerdo binacional para agilizar la devolución de bienes retenidos en el otro país; instalación de una unidad binacional de Bomberos
- Educación: Creación de una radio virtual de frontera, con agenda cultural y noticias. Creación de un sitio web binacional con orientaciones básicas.
- Medio Ambiente: Proyecto de obras del Cantero Central de Aceguá Uruguay. Concreción del saneamiento básico acuerdo OSE – CORSAN.

⁵ Realizada el 27 de agosto de 2014, en la Cámara de Vereadores de Aceguá.

- Políticas sociales: Se está avanzando en el intercambio de datos sobre ciudadanos a un lado y otro de la frontera (acuerdo BPS INSS).
- Áreas de control integrado: Retorno al control integrado tal cual se negoció a nivel Mercosur.

BRASIL			URUGUAY		
Autoridad	Local	Nal.	Autoridad	Local	Nal.
Cámara de Vereadores Aceguá - Vereador - Vereador - Vereadora	X X X		Junta Deptal. Cerro Largo -Presidencia - Edil - Edil - Secretaría - Representante - Representante	X X X X X X	
CORSAN - Jefe de Departamento de Obras		X	OSE - Gerente de Saneamiento - Ingeniera Asesor		X X
Procuraduría Jurídica	X		Adm. Aduanas Aceguá	X	
SMSA	X		ASSE		X
Policía Federal		X	Ministerio de Desarrollo Social - Subsecretario		X
Prefeitura Municipal Aceguá - Prefeito -	X X		Intendencia de Cerro Largo - Intendente - Asesor	X X	
Comisión Laguna Merín - Representante - Representante	X X		Centro Com. E Ind. de Cerro Largo	X	
			Ministerio de Relaciones Exteriores - Dra. Adj. Der. Internac. - Dir. Asuntos Limítrodes		X

Vicecónsul de Brasil en Rio Branco	X		Cónsul de Uruguay en Bagé	X
------------------------------------	---	--	---------------------------	---

6) Comité de Frontera Chuy – Chuí – Santa Vitoria do Palmar

7)

La metodología de trabajo de este Comité fue diferente al resto, ya que se hicieron reuniones sectoriales por temas en la sede del Consulado de Uruguay en el Chuí, durante 5 días.

GT Salud⁶

- Situación actual de la instalación del Centro Regional de Hemodiálisis Binacional en Chuy Uruguay. Se solicita el seguimiento de la RAN al tema.
- Dificultades en la atención a los ciudadanos de ambos países en las instituciones binacionales de la faja fronteriza Chuy-Chuí-Santa Vitoria do Palmar.
- Se solicitó al Ministro Almagro -que participó en esta reunión- en el marco del GAN la aplicación del “Ajuste Complementario (...) para prestación de servicios de Salud”.
-

GT Cooperación policial y judicial⁷

- Se toma conocimiento acerca del “Ajuste Complementario (...) para la Prestación de Servicios de Asistencia de Emergencia y Cooperación en Defensa Civil”. Se hicieron propuestas para su reglamentación posterior.
- Se conformó un Grupo de Trabajo por los Magistrados de Chuy y Santa Vitoria do Palmar para estudiar un proyecto de memorandum de entendimiento presentado por Brasil a Uruguay.

GT Educación y Cultura⁸

- Propuesta de que el Centro de Lenguas de Chuy Uruguay brinde enseñanza de portugués en bachillerato, además del ciclo básico.

⁶ Reunión realizada el 12 de agosto de 2014, en la sede del Consulado de Uruguay

⁷ Reunión realizada el 11 de agosto de 2014, en la sede del Consulado de Uruguay.

⁸ Reunión realizada el 13 de agosto de 2014, en la sede del Consulado de Uruguay.

- Aspiración de que al Centro Polideportivo inaugurado recientemente en Chuy Uruguay puedan concurrir grupos de alumnos provenientes de instituciones educativas brasileñas.

-

GT Medio Ambiente

- No se abordó este tema. En reuniones anteriores la principal preocupación era la contaminación del río Chuy y los temas de saneamiento y tratamiento de residuos sólidos. Allí la conclusión fue que esos temas se trasladaban a la Comisión de la Laguna Merín, y la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil.

GT Políticas sociales⁹

- Necesidad de unificar información respecto del Documento Especial Fronterizo y la residencia Mercosur: reconocimiento de los trabajadores de la asistencia social de ambos lados y reciprocidad en la expedición del DEF.
- Necesidad de la creación del Comité Binacional de Acción Social.

-

GT Áreas de control integrado¹⁰

- Se presentó los avances en el proyecto de construcción del Área de Control Integrado a realizarse de manera inminente en un terreno de 42 hectáreas ya expropiadas. Será una ACI modelo para el Mercosur.
- Se espera que en la licitación ya se tengan integrados temas como la conexión de fibra óptica.
- A la vez, se solicitaron gestiones ante el Ministerio de Turismo de Uruguay para que se puedan dar con antelación nóminas de turistas para tratar de agilizar el tránsito en el área de ingreso a territorio brasileño que actualmente tiene algunas demoras.

2.4.4. Comité de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de Frontera

Este organismo fue creado en el marco de la Nueva Agenda de 2002 y se reúne periódicamente. La presidencia es rotativa anualmente y actualmente la ejerce el Intendente de Rivera Marne Osorio.

A partir de la Nueva Agenda se promueve este ámbito de negociación y diálogo entre los gobiernos locales. En 2004 se aprueba su reglamento de funcionamiento, por el cual se

⁹ Reunión realizada el 14 de agosto de 2014, en la sede del Consulado de Uruguay.

¹⁰ Reunión realizada el 15 de agosto de 2014, en la sede del Consulado de Uruguay.

proponía una periodicidad de reuniones trimestrales, lo que ocurre con menor asiduidad, tendiendo a reuniones anuales, aprovechando algunas actividades de formación y profundización temática.

2.4.5. Comisión Binacional Asesora de Salud en Frontera (CBASF)

Reúne a representantes de las distintas instituciones de salud de la región fronteriza y representantes de los ministerios de salud de ambos países. Los días 7 y 8 de mayo de 2014 se realizó la VII Reunión de esta Comisión Binacional.

2.4.6. Reunión binacional de Cónsules de Frontera

Se realiza en fechas previas a la RAN.

2.4.7. Reuniones de Alto Nivel (RAN)

Desde la aprobación por los dos gobiernos de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay (NACyD B-U) en 2002, la conducción de este mecanismo quedó en manos de los Subsecretarios de los dos Ministerios de Relaciones Exteriores, apoyados en el trabajo de cuatro grupos de trabajo en temas de: Educación y formación profesional; Salud; Cooperación Policial y Judicial; Medio Ambiente y Saneamiento. En 2010 la estructura institucional de la NACyDB-U creció con la creación de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva. En ese ámbito fueron discutidos proyectos anteriormente adelantados sobre interconexión ferroviaria, construcción de puentes, puertos e hidrovía de la Laguna Merín, entre otros. Incorporación del Gobierno de RGS a partir de 2013.

Se han realizado nueve Reuniones de Alto Nivel desde su inicio. La IX RAN se efectuó en Montevideo, los días 6 y 7 de septiembre. La X RAN se espera se lleve a cabo en la ciudad de Porto Alegre en el segundo semestre de 2015. Las áreas de interés específico actualmente son seis: Salud, Políticas sociales, Turismo y Cultura, Educación y formación profesional, Medio Ambiente y Saneamiento, Áreas de control integrado y Circulación. A la vez, se han integrado dos temas transversales: población afrodescendiente y la condición de la mujer de la frontera.

Las Reuniones de Alto Nivel (RAN) de la *Nueva Agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay – Brasil para el desarrollo de la región fronteriza común (Nueva Agenda) instituida en 2002.*

- 2 I RAN – 25 y 26 de abril de 2002 – Montevideo
- 3 II RAN – 8 y 9 de agosto de 2002 – Porto Alegre
- 4 III RAN – 30 y 31 de julio de 2003 – Montevideo
- 5 IV RAN – 23 y 24 de noviembre de 2004 – Porto Alegre
- 6 V RAN – 23 y 24 de Julio de 2007 – Montevideo
- 7 VI RAN – 9 y 10 de junio de 2009 – Porto Alegre
- 8 VII RAN – 7 y 8 de julio de 2011 – Montevideo
- 9 VIII RAN – 13 y 14 de setiembre de 2012 – Porto Alegre
- 10 IX RAN – 5 al 7 de noviembre de 2013 – Montevideo

Se realizan en forma rotativa, procurando una periodicidad anual. Se ha modificado la reunión en la capital -para el caso de Brasil- para asegurar una mejor accesibilidad. Los procesos electorales en general y cambio consecuente de autoridades explican algunas intermitencias en su organización. En 2014 no se realizará la RAN, quedando postergada probablemente para el segundo semestre de 2015 en Porto Alegre.

Su organización está a cargo de las cancillerías de Brasil y Uruguay, siendo encabezadas por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores. Se trata de una coordinación de naturaleza jurídica institucional, que incluye un conjunto de actores nacionales y locales que participan en sesiones de Grupos de Trabajo y una sesión plenaria.

2.4.7. a. Grupos de Trabajo de las RAN (GTs)

En un principio se conformaron cuatro Grupos de Trabajo (GTs): Salud; Medio Ambiente y Saneamiento; Cooperación Policial y Judicial; y Desarrollo Integrado, del que a su vez, dependían los Subgrupos de Educación y Formación Profesional y de Prestación de Servicios. Estos últimos subgrupos luego fueron adquiriendo autonomía a partir de la V RAN.

a- Grupo de Trabajo sobre Salud. Temas de su agenda:

- Campañas de vacunación.

- Promovió el Ajuste Complementario para la Salud en la Frontera, que incluyó la implantación de la Comisión Binacional Asesora de Salud en la Frontera (CBAS) en el ámbito de este GT. Esta Comisión tiene entre sus cometidos el combate a las enfermedades epidémicas como ser: el mal de Chagas, hidatidosis, control de dengue, hantavirus y VIH-Sida. En 2008 se logró la firma del Ajuste Complementario para la Prestación Recíproca de los Servicios de Salud en la Frontera.
- Utilización de servicios y recursos en común.
- Coordinación de atención social. En Brasil había Sistema Único de Salud (SUS) brasileiro, mientras que en Uruguay no existía atención universal hasta la creación del FONASA.
- Circulación de ambulancias. En la IX RAN se alcanzó el Ajuste Complementario para el Tránsito de Ambulancias.
- Cobertura legal para el ejercicio de la medicina. En Brasil la colegiatura es obligatoria y en Uruguay se estableció esta obligación.
- Negociación de acuerdos complementarios para la construcción del Hospital Binacional Rivera-Livramento, Centro de Diálisis para la población Chuy-Chuí.

b- Grupo de Trabajo sobre Educación y Formación Profesional

- Cobertura educativa a uruguayos y brasileiros
- Reválida de estudios y títulos docentes
- Programas de educación bilingüe
- Armonización de las currículas escolares
- Enseñanza del Español y Portugués, cursos para funcionarios
- Negociación sobre Acuerdos e Institutos Binacionales, en particular para establecimientos agropecuarios -por Uruguay ha tenido una fuerte participación la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). En 2005 fue firmado el “Acuerdo para la Creación de Escuela y/o Institutos Binacionales Fronterizos Profesionales y/o Técnicos y para la Habilitación de Cursos Técnicos Binacionales Fronterizos”.
- Acuerdos entre la UDELAR, UNIPAMPA y UFPEL

c- Grupo de Trabajo sobre Cooperación Policial y Judicial

- En la I y II RAN se aprobaron las bases para el reconocimiento de la ciudadanía fronteriza, por medio del “Acuerdo sobre Permiso de Residencia para Estudio, Trabajo de los nacionales fronterizos”, firmado en 2002 en Montevideo.
- En las reuniones de este GT se analizan los problemas de inseguridad y criminalidad más comunes en la frontera.
- Algunos temas de preocupación: explotación sexual, violencia familiar, abandono, población en situación de calles, situaciones de indocumentación.
- Seguimiento al “Ajuste Complementario sobre Cooperación en el campo de la Reducción de la Demanda de Estupefacientes entre Municipios Fronterizos”.
- Seguimiento al “Acuerdo sobre Cooperación Policial en Materia de Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos”. Este acuerdo es más amplio, pero autoriza a la coordinación e intercambio de datos policiales sobre asuntos de frontera.
- En las reuniones de este grupo se identifica la necesidad de una mayor coordinación en tareas de inteligencia, así como en conocimiento de las diferentes legislaciones y accionar policial.
- Accionar conjunto del cuerpo de bomberos en situaciones de emergencia civil. Se negoció y se firmó en la IX RAN en Montevideo, el Ajuste Complementario sobre...
- había negociado el acuerdo sobre intercambio de exhortos entre Jueces de Frontera, pero la reciente sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Federal al respecto, hizo que este tema se retire de la agenda de este GT, para pasar a un ámbito de mayor jerarquía.

d- Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente y Saneamiento.

- En 2004, como resultado de la III RAN fueron creadas dos subcomisiones a) de recursos hídricos y ambientales y b) de desarrollo sustentable, haciendo una revisión de las actividades de las Comisiones de la Laguna Merín y del Río Cuareim.
- Planes de desarrollo conjunto de Yaguarón-Río Branco;
- Proyecto de saneamiento Aceguá-Aceguá;
- Proyecto piloto de gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos y ambientales de la Laguna Merín y del Río Cuareim;
- Obras para el tratamiento de los efluentes para descontaminar el Río Yaguarón
- Creación del Parque Binacional Puente Mauá, como unidad de conservación de uso sustentable;

- Construcción de la Hidrovía Uruguay-Brasil y los distintos acuerdos que esto supone: puerto de La Charqueada, etc.
- Creación de áreas de protección ambiental para fines de turismo ecológico;
- Desarrollo de energía eólica;
- Fiscalización del contrabando de agro tóxicos y de fauna silvestre;
- Reglamentación de la actividad pesquera;
- Saneamiento integrado de las ciudades gemelas (problemas de contaminación de los recursos hídricos comunes, caso Chuy-Chuí);
- Zonificación económica y ecológica de las cuencas binacionales;
- Acuerdos de cooperación en piscicultura:
- Acuerdos de interconexión eléctrica.

2.4.8. Grupo de Alto Nivel.

Creado en 2012, en dependencia directa de las dos presidencias, tiene a su cargo todo el conjunto de la agenda binacional Uruguay-Brasil pero algunos temas de la agenda fronteriza han sido transferidos a ese nivel, en particular los que se refieren a energía, conectividad e infraestructura así como libre circulación de personas. Actualmente funcionan siete Grupos de Trabajo. La participación de los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países opera como nexo con la RAN.

3. Escenario diagnóstico

La red institucional presenta complejidades diversas:

- Superposición de las agendas. Por ejemplo entre el GT de Medio Ambiente y Saneamiento respecto de los temas que analizan las Comisiones de la Cuenca del Cuareim y la Laguna Merín.
- A la vez, los temas que no se ajustan al cometido principal de los GTs van quedando sin seguimiento.
- Falta un organismo ejecutivo permanente binacional, como fue la propuesta realizada por Uruguay en 2007, acerca de la creación de una Comisión Binacional de la Frontera, con sede en Treinta y Tres.

- Las reuniones de los GTs, así como las reuniones de los Comités de Prefeitos e Intendentes o las reuniones de los Comités de Frontera, son convocadas a iniciativa de la cancillería, con sugerencia de la agenda previamente.
- Hay dificultades para su seguimiento, en la medida en que se desconoce a veces por parte de los actores locales el alcance jurídico de las decisiones tomadas.

A continuación se aglutinan las firmas del acta de la última RAN, efectuada en Montevideo, en la que faltan los nombres de algunos participantes, principalmente de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (por ej. no figuran en la lista integrantes de la Dirección de Asuntos Limítrofes), ni tampoco las autoridades que participaron en la Mesa Inaugural.

De todas maneras, el listado arroja algunos datos, como ser que se trata de una reunión con más de un centenar de personas. Que hay disparidades en la representación que tienen que ver principalmente con las diferencias entre un país unitario y un país federal. En el caso de Brasil, la representación de autoridades locales es más fuerte y relevante que en el caso de la representación uruguaya, siendo que la IX RAN era organizada por Uruguay.

Es relevante destacar la fuerte presencia de universidades brasileras, siendo que por la UDELAR solamente lo hace una representante.

PARTICIPANTES en la IX RAN

BRASIL			URUGUAY		
AUTORIDAD	nacion al	Local	AUTORIDAD	nacion al	Local
Gobierno de Río Grande do Sul			Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)		
Secretario de Medio Ambiente		X	– Jefe Unidad Frontera	X	
Asistente de Relaciones Internacionales		X	– Unidad Temática de Frontera	X	
Sec. de Cultura		X	– Asistente Técnico Unidad de Frontera	X	
Sec. de Educ.		X	– Asistente Dir. Gestión Territorial	X	
Policía Civil RS (Subjefe)		X	– Referente DNGT	X	
Sec. de Habitación y Saneamiento		X	– Referente DNGT	X	
Sec. de Trabajo y Desarrollo Social		X	– Abogada/o del Programa Identidad	X	
Sec. STDS		X	– Directora Rocha		
Director de la Sec. de Seg. Pública		X	– Director Cerro Largo		X
Director del Gov		X	– Relaciones II.		X
Coord. Sec. Salud		X			
Directora Sec. Pol. Mulheres		X		X	
Superintendente Pol. Rodoviaria Federal	X		Ministerio del Interior		
			– Unidad de Relacionamento Internacional	X	
			– Dirección Nacional de Migración	X	
MRREE (Itamaraty)			Ministerio de Relaciones		

<ul style="list-style-type: none"> - Diplomático - Of. Cancillería - Consejera de la Embajada de Brasil en Uy - Consejero Embajada 	X		<p>Exteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comisión Género - Director Adjunto de Medioambiente 	X	
Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)	X		Junta Nacional de Drogas	X	
GSI/PR-SAAI-AP Coord. Gral.	X		<p>ASSE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adj. Gerencia Gral. - Director RR.EE. y C.I. 	X	
<p>Ministerio de Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jefe de la Rep. Regional Sul - Dir. Relaciones Internacionales 	X		<p>Ministerio de Educación y Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerente de Cooperación Internacional - Coord. Área Educ. Ambiental - Ref. Cultura (Cooperación) - Director CPCN-MEC 	X	
<p>Delegación de Brasil ante Mercosur</p> <p>- Diplomático</p>	X		<p>Ministerio de Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dir. División Planeamiento - Asesor 	X	
<p>Consulado General de Brasil en Montevideo</p> <ul style="list-style-type: none"> - C. G. Adjunto - Cónsul Adjunto - Cónsul Adjunto 	X		Consulado General de Uruguay en Brasilia	X	
Prefeitura Municipal de Aceguá			<p>OSE</p> <p>- Subgte. Saneamiento</p>	X	

<ul style="list-style-type: none"> - Prefeito - Sec. Gral Gov. - Sec. Desarrollo Económico - Pres. Cámara de Vereadores Aceguá - Vereador 		<ul style="list-style-type: none"> X X X X X 			
Prefeitura Municipal de Rio Branco <ul style="list-style-type: none"> - Prefeito 		X	UDELAR <ul style="list-style-type: none"> - Directora de Relaciones e Integración Regional 	X	
Prefeitura Municipal de Barra do Quaraí <ul style="list-style-type: none"> - Prefeito - Asesor 		<ul style="list-style-type: none"> X X 			
Prefeitura Municipal de Bagé <ul style="list-style-type: none"> - Prefeito - Asesor 		<ul style="list-style-type: none"> X X 	Intendencia de Artigas <ul style="list-style-type: none"> - Director - Director Gestión Ambiental - Directora - Enfermería - Nutrición 		<ul style="list-style-type: none"> X X X X X
Prefeitura Municipal Sta. Vitoria do Palmar <ul style="list-style-type: none"> - Prefeito 		X	Intendencia de Rocha <ul style="list-style-type: none"> - Asesor, Consejal 		X
Prefeitura Municipal de Quaraí <ul style="list-style-type: none"> - Sec. Salud - Sec. Salud 		<ul style="list-style-type: none"> X X 	Intendencia de Rivera <ul style="list-style-type: none"> - Intendente 		X
Prefeitura Municipal de Livramento <ul style="list-style-type: none"> - Prefeito - Director (DAE) - Director - Presidente 		<ul style="list-style-type: none"> X X X X 	Intendencia de Cerro Lrgo <ul style="list-style-type: none"> - Secretario 		X

Cámara de Vereadores de Livramento					
Secretaría Pol. p/Mulheres				INMUJERES	
- Directora	X			- Coordinación	X
- Sec. Adjunta	X			- Inmujeres, Jefa Gestión Territorial	X
				- División Violencia de Género	
				- Jefa de RR.II.	X
					X
CODESUL RS		X		ORT Uruguay	
				- Docente	
				- Estudiante	
Ministerio de Saúde				ICL	
- Asesor Internacional	X			- Relaciones Internacionales	X
- Directora Substituta	X				
Fórum de Mulheres do Mercosul				Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
				- Director Nacional	X
				- Asesora	
				- Asesor Insp. Gral. Trabajo	
SSP - Sec. Segurança	X			Ministerio de Defensa Nacional	
				- Dirección Nacional de Pasos de Frontera: Director	
				- Subdirector	
				- Directora Div.	

IFSUL			OPP		
- Rector		X	- Asesor	X	
- Coordinador		X			
- Coordinador CAPI		X			
- Pro-Rector Adjunto		X			
- Dir. Adj. Des. Institucional		X			
- Dirección Livramento					
ALM – UFPEL					
- Asesoría		X			
- Director		X			
- Docente		X			
- Asesoría		X			
- Delegado					
Cónsul de Brasil en Artigas			Cónsul de Uruguay en Quaraí		X
Cónsul de Brasil en el Chuy		X	Ministerio de Salud Pública		
			- Director de Relaciones Internacionales	X	
Cónsul de Brasil en Rivera		X	CETP -UTU		
			- Coop. Técnica	X	
Instituto Federal Farroupilla			Mercociudades		
- Asesor de Relaciones Int.			- Coordinación		
- Pro-Rector de Investigación					
UNIPAMPA			Com. Laguna Merín		
- Rectora			-Vicepresidente		X
Ministerio de Justicia			Cónsul de Uruguay en Bagé		
- Secretario Nacional de	X				X

Seguridad Pública –					
Secretaría de Desarrollo y Seguridad Social - Secretario	X				
CORSAN – Presidente	X				
Receita Federal - Agregado T y A	X				
Gabinete de Seg. Institucional - Serv. Público Federal	X				
ANA – Agencia Nal. De Aguas – Director Presidente	X				

3.1. Descripción de las formas y grado de interacción que presentan los actores nacionales en términos de: alcances y desafíos de coordinación en cada ámbito de negociación.

La red institucional plantea varios desafíos a la acción de los actores uruguayos involucrados en la relación binacional:

1. En primer término, el carácter complejo del organigrama de instituciones brasileras conformado por organismos de tres niveles diferentes: federal, estadual y municipal.
2. La existencia de algunas zonas difusas en términos de competencias, por ejemplo entre Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Integración Nacional. Este hecho ha sido reconocido por miembros de estos organismos como un factor de confusión para sus contrapartes de otros países.
3. La rotación de funcionarios en cargos de responsabilidad, con un ritmo más frecuente que el que existe en Uruguay, ha sido causa de no pocas discontinuidades.

4. La “pirámide” de instituciones binacionales genera algunas complejidades en el tratamiento de algunos temas de agenda y discontinuidades en el flujo de información de un organismo a otro.

Estos elementos indican que el negociador uruguayo debe estar preparado para el manejo de la incertidumbre y para la adaptación al cambio.

En 2014, se introdujeron varias modificaciones al diseño institucional por parte del gobierno uruguayo.

Las Reuniones de Alto Nivel, al igual que las reuniones de Comités de Frontera, son convocadas por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, en articulación con las correspondientes autoridades del lado brasilero.

El punto focal dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores fue la Dirección Américas en las primeras cinco reuniones, posteriormente esa función se trasladó a la Dirección de Asuntos Limítrofes y de Las Representaciones Nacionales Ante Comisiones Mixtas Binacionales (DAL) Sus actuales autoridades son: Emb. Daniel Bentancourt (director) y Lic. Javier Vidal (subdirector y delegado ante la Comisión Técnico Mixta sobre la Cuenca del Cuareim).

En el momento se está procesando en diversos ámbitos institucionales (Oficina de Servicio Civil y otros) la transformación de la DAL en Dirección General de Frontera, Asuntos Limítrofes y Marítimos.

En julio de 2014 se aprobó el decreto N° 188-2014 que crea la Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales, que tiene entre sus funciones “promover la participación en el proceso de integración regional y fronterizo (art.2 f). b). Se organiza en forma de una Coordinación General y tres Grupos de Trabajo. “El Grupo de Trabajo de Integración Regional y Fronteriza coordinará las acciones de los gobiernos departamentales y municipales en los espacios regionales y fronterizos y su responsabilidad le compete a la Dirección General para Asuntos de Integración y MERCOSUR, a la Dirección de Asuntos Limítrofes y a las Representaciones Nacionales ante Comisiones Mixtas Binacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.” (art. 4 b). Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/188-2014>

Se incluye a continuación el texto del decreto correspondiente:

11 Promulgación : 04/07/2014

12 Publicación: 15/07/2014

VISTO: la necesidad de coordinar la política exterior con las acciones exteriores de los gobiernos departamentales y municipales;

RESULTANDO: I) que el desarrollo de las acciones exteriores de los gobiernos departamentales y municipales se ha incrementado considerablemente en cuanto a su cantidad y alcance, contemplando una agenda de gran amplitud en diversas áreas: políticas, sociales, institucionales y económico - comerciales;

II) que la multiplicación de dichas acciones redundará en beneficio de la política exterior;

III) que el decreto del Poder Ejecutivo N° 197/1997 de fecha 11 de junio de 1997 aprueba el proyecto de reformulación de la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, adjunto al mismo, el cual establece en su Capítulo II - Cometidos, Numeral 1 – Cometidos Sustantivos, tercer ítem, como cometido del Ministerio de Relaciones Exteriores el de "Planificar, dirigir y ejecutar la política exterior de la República en toda materia";

IV) que para la efectividad de dicha coordinación deben participar otras dependencias de la administración central;

CONSIDERANDO: que es necesario contar con mecanismos formales específicos para la coordinación de las acciones exteriores de los gobiernos departamentales y municipales en las áreas de su competencia;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1

Créase la Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales, integrada por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores - con responsabilidad en la Dirección General de Secretaría -, que la presidirá y sendos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI), el Congreso de Intendentes y los Gobiernos Municipales.

Referencias al artículo

Artículo 2

La Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales tendrá por objetivos: a) promover los vínculos en diferentes áreas, así como los hermanamientos con otros gobiernos subnacionales del exterior; b) asesoramiento para la suscripción de acuerdos dentro de sus competencias; c) facilitar la realización de visitas de autoridades extranjeras; d) coordinar con las representaciones diplomáticas de la República la promoción de las agendas departamentales y municipales en el exterior; e) coordinar actividades de diferente índole para la promoción de Uruguay en el exterior; f) promover la participación en el proceso de integración regional y fronterizo; g) coordinar la participación en foros y organismos internacionales; e) realizar actividades conjuntas en el territorio de la República que involucren temas de la agenda internacional y/o autoridades del extranjero; f) analizar los instrumentos existentes para la acción exterior de intendencias y municipios y promover nuevos instrumentos que faciliten la misma; g) otras actividades que involucren la acción exterior de los gobiernos departamentales y municipales.

Artículo 3

La Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales a través de su presidencia, convocará a integrarse a la misma a representantes de otras instituciones públicas y/o privadas, toda vez que corresponda por razón de la materia específica bajo consideración.

Artículo 4

La Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales se estructurará en una Coordinación General y tres grupos de trabajo permanentes por áreas temáticas, con los siguientes cometidos:

a) La Coordinación General se encargará de recabar, facilitar y promover las agendas de los gobiernos departamentales y municipales y supervisará la conformación y las tareas de los grupos de trabajos permanentes, siendo presidida por un representante de la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores.

b) El Grupo de Trabajo de Integración Regional y Fronteriza coordinará las acciones de los gobiernos departamentales y municipales en los espacios regionales y fronterizos y su responsabilidad le compete a la Dirección General para Asuntos de Integración y MERCOSUR, a la Dirección de Asuntos Limítrofes y a las Representaciones Nacionales ante Comisiones Mixtas Binacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

c) El Grupo de Trabajo de Promoción de la Ciudadanía en el Exterior fomentará las acciones vinculadas con la promoción cultural de la República y la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y su responsabilidad le compete a la Dirección General de Cooperación Internacional, a la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y a la Dirección General para Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

d) El Grupo de Trabajo de Promoción Económica - Comercial fomentará las acciones vinculadas a los flujos de comercio e inversiones relacionados con los gobiernos departamentales y municipales y su responsabilidad le compete a la Dirección General para Asuntos Económicos Internacionales y a la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 5

La Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales dictará su reglamento de funcionamiento.

Artículo 6

La Coordinación de Apoyo a la Acción Exterior de los Gobiernos Departamentales y Municipales podrá constituir grupos de trabajo para materias específicas, con coordinación e integración propias y/o convocar a nuevos integrantes, toda vez que resulte adecuado para una mejor consecución de los objetivos.

Artículo 7

Comuníquese, publíquese, etc.

JOSÉ MUJICA - RICARDO EHRLICH - MARIO BERGARA

3.2. Balance y perspectivas de la negociación bilateral

Dado que los organismos participantes corresponden a tres niveles diferentes de gobierno, una estrategia nacional de negociación requiere de una correcta alineación de los actores situados en los distintos niveles.

Actualmente, los niveles de coordinación/negociación existentes desde la perspectiva del Estado uruguayo son los siguientes:

1. Nivel municipal: Intendentes y alcaldes con prefeitos
2. Nivel departamental/estadual: Intendentes-Gobernador de Río Grande do Sul
3. Nivel Cancillería- Itamaraty desglosado en cuatro ámbitos de negociación:
 - a. Diplomático (relación bilateral en sentido estricto entre ministros y embajadores).
 - b. comisiones mixtas binacionales: embajadores y equipos de trabajo
 - c. Reuniones de Alto Nivel bajo dirección de Subsecretarios
 - d. Grupo de Alto Nivel bajo conducción de los Presidentes

Algunos temas de la agenda tienen mayor o menor prioridad dependiendo del nivel en que se sitúa el problema: por ejemplo, el saneamiento era máxima prioridad para los dos municipios de Aceguá pero no para el plan de actividades de la OSE hasta que en junio de 2012 quedó firmado el acuerdo y el plan de ejecución.

En términos generales, puede afirmarse que en el nivel municipal-departamental la agenda está focalizada en prioridades de políticas sociales (por ejemplo, el avance importante en cooperación en salud) y en medio ambiente así como en algunos problemas de infraestructura directamente relacionados con la localidad. En esas condiciones, es posible avanzar en un acuerdo sobre un problema en el nivel local y consolidarlo luego en el nivel diplomático con la firma del acuerdo entre gobiernos. En cambio, el interés en los problemas de alcance regional y global es más fuerte en el nivel gubernamental nacional y en la agenda de las instancias binacionales.

Una estrategia de negociación posible sería la combinación de negociaciones a desarrollar en cada nivel: municipal, departamental y nacional. Una condición necesaria (pero no suficiente) es la alineación entre los actores nacionales situados en los tres niveles. Se trata, en una negociación en varios niveles, de articular intereses entre los actores con mayor cercanía al problema y por consiguiente, con mayor voluntad de presión sobre sus superiores respectivos.

El concepto de paradiplomacia (Vigevani, 2004; Salomón, 2009; Ribeiro, 2009) cuando se aplica a las unidades de gobierno sub-nacional, describe el conjunto de acciones de proyección internacional por parte de gobiernos locales o regionales. Muy desarrollada en la

Unión Europea, las prácticas de paradiplomacia se registran también en algunos casos de América del Norte (por ejemplo, entre Nueva York y Québec).

El avance de la “paradiplomacia” en Brasil genera condiciones que harían posible una estrategia de negociación con intervención activa de los gobiernos locales. La política de descentralización y los grados mayores de autonomía de los gobiernos locales y departamentales (o estatales, según el modelo federal de Brasil) han dado lugar a una dinámica internacional nueva en Sudamérica según un modelo ya muy afianzado en Europa.

Los actores que participan en la “paradiplomacia” están dotados de autonomía, pero carecen de soberanía: esta es una limitante importante en la medida en que los acuerdos (en la forma de convenios o tratados) sólo se pueden concretar en el más alto nivel de gobierno. En cambio pueden incidir en la construcción de la agenda y en el avance de la negociación previa a la conclusión de los acuerdos.

Existen tres espacios para el ejercicio de una posible paradiplomacia transfronteriza uruguayo-brasilera:

Relaciones directas entre municipios (2 o 3)

Relaciones entre municipios en el ámbito colectivo de Comités de Frontera

Relaciones en ámbito de Encuentros de Municipios y Ciudades de Frontera

La paradiplomacia no está exenta de limitaciones: en parte, estas tienen que ver con el peso relativo de prioridades locales versus prioridades globales (Ej. Puerto de aguas profundas). En la lógica de la paradiplomacia, las elecciones sobre objetivos responden a los intereses locales y en ese sentido la asignación de prioridades sigue el principio de cercanía entre el problema y las necesidades de la comunidad que se identifica con el municipio. Por consiguiente proyectos que responden a la lógica de la globalización o a objetivos de naturaleza geopolítica poca receptividad encuentran en el ámbito local municipal e inclusive pueden encontrar oposición frontal: tal es el caso del puerto de aguas profundas. Estos temas pasan a la agenda del GAN (última reunión de los presidentes Mujica-Rousseff).

CONVENIO OPP-DINOT-MREE / APFCS
COMPONENTE 3.5

Informe Final

Noviembre de 2014

AGLOMERACIONES URBANAS TRANSFRONTERIZAS:

**PRINCIPALES RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES PARA LAS
ECONOMÍAS Y SOCIEDADES LOCALES INVOLUCRADAS Y
ANÁLISIS DE POSIBLES NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA
COMO INNOVACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN Y
PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

ESTUDIO DE CASOS

**RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO
Y
RÍO BRANCO - YAGUARÓN**

Coordinador: Adrián Rodríguez Miranda

Equipo: Manuela Abraham, Florencia Beder, Andrea Franco, Martín Freigedo, Pablo Galaso, Sofía Ponce de León.

Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial

Contenido

1. OBJETIVOS	3
2. MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	4
3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS.....	9
4. ANTECEDENTES.....	15
5. TRABAJO DE CAMPO	25
6. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS: INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA (?)	28
7. ANÁLISIS DE REDES TRANSFRONTERIZAS	50
8. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO TRANSFRONTERIZO.	70
9. ALGUNOS TEMAS DE O.T. EN LA AGENDA TRANSFRONTERIZA.....	76
10. CONCLUSIONES	83
11. BIBLIOGRAFÍA.....	92
ANEXO I: Pautas según tipo de actor a entrevistar.....	94
ANEXO II: Foro internacional en Rivera.....	102
ANEXO III: Reunión del Comité de Frontera Santana Do Livramento - Rivera	106
ANEXO IV: Reunión del Comité de Frontera Yaguarón - Río Branco	107
ANEXO V: LISTADO DE ENTREVISTAS	108
ANEXO VI: INDICADORES DEL ANÁLISIS DE REDES	110

1. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

El objetivo es, por un lado, entender cómo son las relaciones entre los actores socioeconómicos, los diferentes niveles de gobierno, los organismos públicos y la sociedad civil organizada en la frontera, identificando como se ven afectadas por esas relaciones y las condiciones del espacio transfronterizo las economías y sociedades locales de las aglomeraciones urbanas transfronterizas. Como resultado de ello se busca identificar obstáculos y oportunidades para promover el desarrollo sostenible en dichas regiones. Por otra parte, se trata de proponer posibles recomendaciones de política a explorar, referidas al O.T y la planificación del desarrollo en general.

Esto se realiza para los casos de estudio: RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO y RÍO BRANCO - YAGUARÓN

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Entender cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera, analizar si existen relaciones y en ese caso identificar sus efectos en términos de las economías y sociedades locales involucradas.
- Analizar cuáles son los principales problemas institucionales de toma de decisiones, gobernabilidad y gestión.
- Identificar aspectos críticos relacionados con el ordenamiento territorial.
- Recomendaciones.

El primer objetivo supone analizar cómo se dan los intercambios y las relaciones sociales entre actores y agentes de uno y otro lado de la frontera y en qué medida el espacio de desarrollo económico y social relevante es transfronterizo, identificando las principales restricciones y oportunidades que ello supone para las economías y sociedades locales involucradas. El segundo objetivo supone analizar las formas actuales de relacionamiento y las limitaciones que los marcos legales y formales vigentes establecen para el intercambio productivo y social, analizando las formas de relacionamiento formal e informal que se dan en la frontera entre agentes económicos y sociales y entre gobiernos locales de uno y otro lado. El tercer objetivo sigue la línea del segundo pero específicamente centrado en el tema de ordenamiento territorial. Como resultado de estos análisis se busca realizar recomendaciones que puedan contribuir a una mejor gestión y gobierno de las zonas transfronterizas.

2. MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO

UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA FRONTERA NORESTE DE URUGUAY

Este marco conceptual se recoge de Rodríguez Miranda (2010) y busca ofrecer un marco general dentro del cual entender el funcionamiento de las economías de la frontera noreste de Uruguay con Brasil, como primer paso para poder entender los procesos que están por detrás de las dinámicas que asumen las actividades socio-económicas en dichas aglomeraciones urbanas transfronterizas y los obstáculos y oportunidades presentes para limitar o promover el desarrollo local.

Dentro de una serie de tipos de frontera Renard (1992) refiere a uno que ajusta al caso particular de la frontera de Uruguay – Brasil, que refiere a los *espacios transfronterizos*. Estos son espacios de metamorfosis y contacto cultural, donde más que dos sociedades y dos poblaciones se trata de una amalgama que construye una única realidad particular. La particularidad de un espacio transfronterizo hace que la vida transcurra de forma continua sin limitarse a los límites administrativos de la frontera, incluso por encima de las dificultades que estos conlleven.

Una de las vulnerabilidades de los espacios transfronterizos se asocian a las fluctuaciones en el tipo de cambio real. De acuerdo con Campbell y Lapham (2001), para los empresarios minoristas en las comunidades de frontera las variaciones en el tipo de cambio real (TCR) representan cambios en el precio de un bien sustituto, por lo que tiene efectos similares a un shock de demanda típico. Ellos encuentran para los sectores de tiendas de alimentos y lugares de venta de comida, en condados de frontera entre Canadá y EEUU, que la reacción ante una variación en el tipo de cambio real induce a un cambio en el número de tiendas, en forma contemporánea o con un rezago de un año respecto a la variación cambiaria. Este es un resultado bastante diferente del que proporcionan los modelos macroeconómicos que asumen precios rígidos y barreras de entrada y salida del mercado.

En un enfoque macroeconómico tradicional el ajuste ante variación del TCR es a través de la variación de la producción promedio o del tamaño promedio de las empresas existentes, mientras que asumiendo flexibilidad en los precios minoristas y libre entrada al mercado (o con costos bajos) el ajuste es principalmente vía reducción o aumento de los comercios o empresas de uno u otro lado de la frontera (Campbell y Lapham, 2001). Esto parece ser una buena interpretación para aplicar a los efectos de las fluctuaciones cambiarias en la frontera Uruguay – Brasil, donde predominan las actividades de comercio minorista, gastronomía y restaurantes, sector de producción y venta de alimentos, así como algunos servicios técnicos o profesionales, que muestran comportamientos de este tipo, donde por períodos estas empresas y negocios florecen y se multiplican en un lado de la frontera, mientras desaparecen en el lado vecino.

Por otra parte, Velde (1998), que analiza el mercado de trabajo en la región holandesa de Arnhem-Nijmegen fronteriza con Alemania, establece que las relaciones en la frontera están influenciadas por factores exógenos pero también por factores endógenos. Los exógenos escapan a la decisión e influencia de los actores y organizaciones locales, por ejemplo, en el caso de la frontera Uruguay – Brasil serían la evolución del tipo de cambio (aspecto que ya no es relevante en la UE), la legislación y normativa nacional de cada país y las barreras no

arancelarias. En Velde (1998) se distinguen tres tipos de factores endógenos: factor acción (*action-region*), factor cognitivo (*cognition-region*) y factor afectivo (*affection-region*).

Adaptando esas categorías para el caso de la frontera Uruguay – Brasil, el factor de acción refiere a las relaciones que realmente ocurren entre los actores (personas, empresas y organizaciones) de un lado y otro de la frontera. El factor cognitivo refiere al conocimiento que se tiene de la realidad del otro lado de la frontera, sobre las personas y sus actividades, el idioma, la sociedad y la cultura, los medios de prensa, la normativa, etc. El factor afectivo, en cambio, refiere a cómo las personas se perciben a sí mismos y en relación con sus vecinos del otro lado de la frontera. Refiere a aspectos de la identidad territorial, por ejemplo: se sienten riverenses, uruguayos, brasileños, habitantes de frontera, etc. Refiere también a cuál es la construcción de la noción del otro, por ejemplo: los vecinos de la frontera son iguales, diferentes, etc. O la percepción de cuál es el significado de la frontera, por ejemplo: es algo natural, que divide, que molesta, una barrera, que une, que facilita, etc.

A su vez, buscando la construcción de un modelo de análisis propio, en Rodríguez Miranda (2010) se incorpora el hecho de que esos factores endógenos operan dentro de un entorno institucional donde hay determinadas reglas de juego, en el sentido que plantea Williamsom (1993) y North (1993). Las reglas de juego o marco institucional determinan condiciones que favorecen determinados estados de los factores endógenos asociados a lo cognitivo, afectivo y la interacción entre las personas.

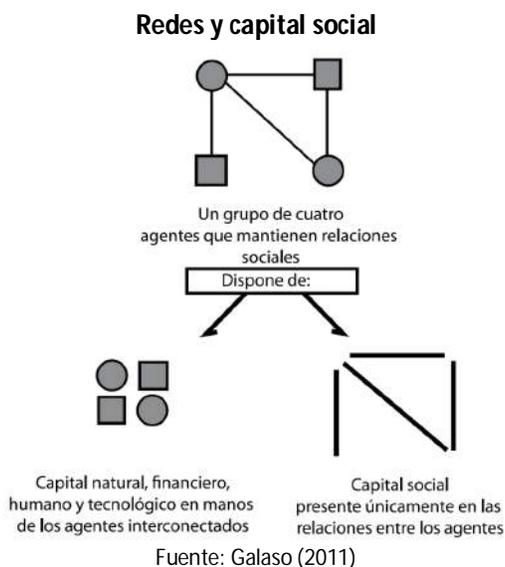
Según Rodríguez Miranda (2010; pp.21), *"el factor cognitivo está claramente afectado por los costos de transacción. Por ejemplo, si los costos de búsqueda de información, acceso y difusión son altos, sin duda afectará negativamente al conocimiento sobre la ciudad "hermana" y el país vecino. Ello también repercutirá sobre el plano afectivo. A su vez, si hay reglas discriminatorias y situaciones que se puedan percibir como injustas, esto repercutirá en una predisposición afectiva negativa hacia la integración con los vecinos de la frontera y, por lo tanto, también una predisposición negativa hacia las oportunidades de negocios o empleo. También hay aspectos culturales y de identidad que, si no hay un marco institucional (o no se percibe que lo haya) que los ampare, pueden sentirse agraviados y generar una reacción de rechazo sobre lo que viene del lado vecino de la frontera (como opresor del "ser" local, más aún que nacional). También, con connotación negativa, en vez de rechazo puede dar lugar a un sentimiento de incorporación pasiva a esa cultura externa, sin posibilidad de aportar o apropiarse de proyectos propios en ese proceso"*.

Al respecto, en ART PNUD (2008b) se puede ver cómo es posible encontrar visiones diferentes desde los actores locales de Rivera en lo referido al factor afectivo. Están los que sienten que hay que apostar a mejorar la integración de Rivera con Livramento y apostar al Brasil como generador de oportunidades de desarrollo local y, por otro lado, quienes son partidarios de que Rivera debe verse sólo como Rivera ya que Livramento es una amenaza e incluso un factor irritante (*"no le podemos vender nada a Livramento, ellos pasan todo para acá y nosotros no podemos vender nada..."* ART PNUD, 2008b pp:96).

Por otro lado, la afectación del marco institucional y sus resultados en términos de los estados de los factores endógenos depende en gran medida de las condiciones existentes respecto al capital social local. Si hay una masa crítica de capital social importante habrá mayor probabilidad de que pueda ser sostén de un marco institucional adecuado para promover el desarrollo local. Como señala Arriagada (2003), el capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza,

reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes.

El capital social reside entonces en las relaciones entre los actores económicos y sociales. Estas relaciones son las que permiten que haya sinergia entre los individuos de la red, por lo que la red no es la suma del todo sino un ámbito de externalidades que potencian al conjunto de actores.



Adicionalmente, en estas economías locales de frontera en Uruguay, dado el tamaño de las localidades y el peso de las actividades agropecuarias, la relación entre medio urbano y rural debe ser considerada dentro del esquema productivo local. Tanto del punto de vista de las actividades agroindustriales localizadas en los centros urbanos, las pequeñas producciones rurales que pueden tener como punto de venta la ciudad, así como del punto de vista de las relaciones que hay entre comercios y empresas que abastecen de insumos y servicios a los productores agropecuarios (Rodríguez Miranda, 2011a).

El siguiente esquema, tomado de Rodríguez Miranda (2010) resume el marco conceptual que se propone para abordar el análisis del problema del desarrollo (local) en la frontera Uruguay – Brasil, como forma de interpretar cómo funcionan en esa región los espacios transfronterizos de forma tal de poder analizar y recomendar acciones, estrategias y políticas de planificación del desarrollo, en general, y del ordenamiento territorial, en particular.

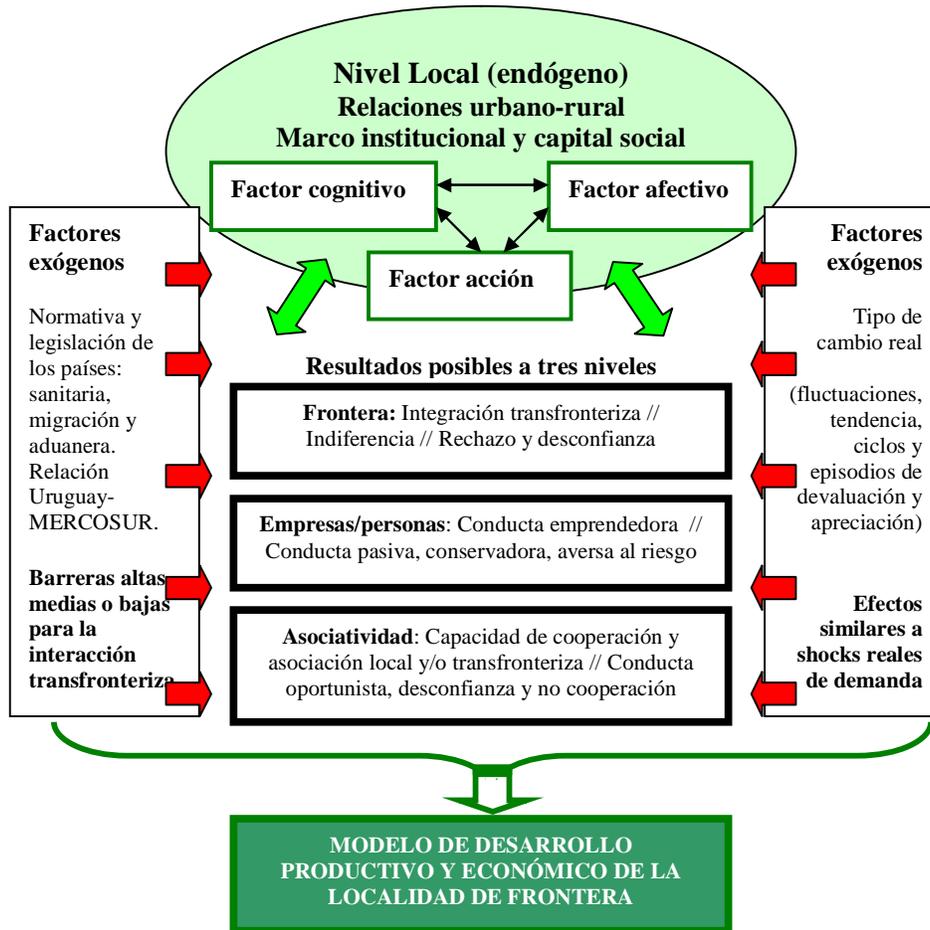
El esquema muestra como los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica, que puede articular medio urbano y rural, y dentro de un determinado marco institucional y de capital social local. A su vez, están sometidos a factores exógenos, como el TCR y las políticas y normativas nacionales, binacionales y del MERCOSUR. De la interacción (sinérgica o conflictiva) entre factores endógenos y exógenos surgen como resultados:

- En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.

- En los comportamientos de las personas y empresas: actitudes emprendedoras o de aversión al riesgo y conservadora.
- En la dimensión asociativa: capacidad de cooperar o desconfianza y oportunismo.

Un espacio transfronterizo que logar ser integrado en lo productivo y lo social, que favorece comportamientos emprendedores de las personas y empresas y que configura un escenario propicio para la cooperación, constituiría un ideal de proyecto socio-territorial asimilable a un proceso de desarrollo local (transfronterizo).

FIGURA 1: Propuesta de modelo conceptual para analizar el desarrollo económico local en la frontera Uruguay – Brasil



Fuente: Rodríguez Miranda (2010)

PRINCIPALES HIPÓTESIS DE TRABAJO

Primera hipótesis:

El funcionamiento del espacio transfronterizo se ve afectado por factores exógenos referidos a política cambiaria, las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país que regulan las actividades productivas y de servicios a la población, de modo que, en general, inhiben o limitan al factor endógeno acción, creando condiciones de debilitamiento de los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo se fragmenta, no genera aprovechamiento de capital social latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales y económico-productivos consensuados y viables.

Segunda hipótesis:

Hay procesos en marcha que impulsan o implican en sí mismos innovaciones en el modo de gobernanza y gestión socio-económica y política de estos espacios transfronterizos. Estos procesos pueden implicar:

- a) tensiones importantes con el nivel nacional, tanto en el ámbito de las definiciones de las políticas públicas nacionales como en el ámbito de lo jurídico-normativo, generando conflictos entre realidades, intereses y necesidades diferentes en los niveles municipal, departamental y nacional, agregando a las tensiones propias de la descentralización un componente adicional propio de la condición de frontera.
- b) generar conflicto latente, pero que no se hace explícito, en la medida que los ámbitos que discuten y proponen nuevos esquemas de gobernanza y gestión no tienen capacidad de decisión ni de incidencia en los ámbitos políticos ni jurídicos relevantes para la toma de decisiones.

Tercera hipótesis:

Los resultados de una agenda de desarrollo que considere la condición de espacio transfronterizo, con sus implicaciones en términos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, supone identificar y explicitar las tensiones antes señaladas, entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales. Esto puede resultar en un desafío que puede ser abordado y gestionado:

- a) desde cambios en la institucionalidad y normativa vigente, lo que supondría, para avanzar en esa agenda, un cierto grado de innovación institucional y en gobernanza.
- b) desde acuerdos informales y con impronta personal, sin asegurar cambios institucionales y estabilidad en los funcionamientos.

3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

La metodología empleada refiere al estudio de casos, utilizando como herramienta principal el trabajo de campo con entrevistas en profundidad, no obstante se utilizará la información secundaria disponible

ESTUDIOS DE CASOS

Este trabajo propone la realización de dos estudios de caso: Rivera y Santana do Livramento y Río Branco y Yaguarón, entendiéndolos a cada uno como el estudio de un espacio territorial transfronterizo.

Según Robert Yin (1993) un estudio de caso *"es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en sus condiciones de contexto, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no están claramente evidenciados"*. Es importante destacar que mientras un experimento de laboratorio deliberadamente divorcia el evento a estudiar de su contexto (el cual controla), en el estudio de caso deliberadamente se desea cubrir las condiciones de contexto. Esto implica una presunción de que incluir el contexto podría ser altamente pertinente para comprender el fenómeno que se analiza.

El enfoque teórico de esta investigación asocia al fenómeno del desarrollo con un espacio territorial, que no es meramente físico sino también cultural y social. De forma que el desarrollo resulta de la interacción en ese espacio de los procesos de organización de la producción e innovación, influidos por el posicionamiento de la localidad en el sistema urbano y las relaciones con el medio rural, en un marco institucional determinado. Por lo tanto, una metodología de estudio de caso que permite no prescindir del contexto resulta adecuada.

Respecto a la validación externa de los resultados, según Yin, no refiere a la generalización basada en la inferencia estadística, sino que refiere a obtener resultados que contribuyan a la explicación del fenómeno en cuestión y una validación de la teoría. Asumiendo la postura de Yin, un estudio de caso es el equivalente a un experimento y un estudio de múltiples casos es como si se tratase de múltiples experimentos. Pero no hay una lógica de "muestreo", donde los múltiples casos equivaldrían a una muestra de un universo al que se busca generalizar una frecuencia o incidencia de un fenómeno. Por el contrario, la metodología de caso implica una lógica de "réplica" en diferentes casos como si se tratase de múltiples experimentos, donde el objetivo es explicar el fenómeno que se analiza y generalizar conclusiones y regularidades hacia la teoría.

En esta primera instancia se seleccionaron los dos espacios transfronterizos antes mencionados por sus características de interés en cuanto a dinámica económica y social reciente, su importancia como pasos de frontera, y el tamaño relativamente grande en población y actividad socioeconómica, balanceado además en sus componentes de un lado y otro de la frontera.

INFORMACIÓN SECUNDARIA DISPONIBLE Y GENERADA POR LOS OTROS COMPONENTES

Por otro lado, se trabajará con información secundaria (no generada por el equipo 3.5) referida a:

- Se contará como antecedentes con los productos de avance de los puntos 3.1 y 3.4, que darán el contexto general del relacionamiento en la frontera, el marco legal y normativo, así como las iniciativas binacionales en marcha.
- Se recopilará, sistematizará y analizará la información secundaria disponible que se identifique relevante.
- Se realizará una caracterización socioeconómica de los departamentos y localidades en cuestión a partir de datos del censo de población 2011 y las ECH del INE. A su vez, se realizará lo mismo para Yaguarón y Santana Do Livramento, con datos del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de Brasil.

FUENTES PRIMARIAS: TRABAJO DE CAMPO PROPIO

Como se señaló, la principal fuente de información es primaria y refiere a un trabajo de campo con entrevistas semi-estructuradas en profundidad.

El trabajo de campo se realizará entre los meses de **junio y julio** de 2014. La estrategia para la implementación del campo consiste en "llegar" al territorio o "tomar contacto por primera vez" con el territorio por medio de los gobiernos locales, Intendencia y Municipio, además de los contactos y referentes de OPP, MRREE y DINOT. Luego la dinámica del campo implicará una lógica propia de entrevistas predefinidas y la incorporación de nuevos casos por "bola de nieve".

Las entrevistas se realizarán a:

- Intendencias y Municipios. Estos actores serán los considerados clave y consultados en primera instancia, para contar con su apoyo en el trabajo y la identificación de otros actores claves a relevar.
- OPP, MRREE, DINOT.
- Direcciones Departamentales, Oficinas, Programas presentes en el territorio de los Ministerios nacionales, en particular MSP (ASSE, Hospital), MIDES (Programa de Frontera, SOCAT-OTE, Dirección Departamental, etc.), DINAPYME, y otros a identificar.
- Instituciones educativas, con énfasis en: Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas), Escuelas Técnicas (UTU).
- Sociedad Civil: ONG, Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales y similares, referentes sociales y empresariales.
- Informantes calificados.
- Otros actores a ser identificados en el trabajo de campo.
- Se identificarán ámbitos binacionales locales (o con incidencia claramente local) de intercambio, cooperación o entendimiento, públicos o privados, que existan y serán entrevistados.

Las entrevistas en Brasil se realizarán a través del contacto realizado por las instituciones uruguayas (esa es la estrategia que se ha definido):

- Las Prefeituras a través de Intendencia y Municipios.
- Las universidades a través de la UDELAR.
- Y de igual forma con la sociedad civil y con referentes de la política pública.

La metodología de entrevistas en el marco de un estudio de caso apunta a una representatividad que no busca la inferencia estadística, sino que busca una inferencia de carácter explicativo de los fenómenos. Es decir que se busca identificar y comprender cómo funcionan los fenómenos de interés, a partir de lograr representar a las diferentes visiones y opiniones de los actores sociales y económicos, públicos y privados, del territorio. Partiendo de los actores mencionados a entrevistar la adición de nuevas entrevistas depende del grado de saturación respecto a conseguir nueva información y diferentes visiones sobre los fenómenos de estudio, valorando el momento en el que ya no se obtiene nueva información adicionando nuevos informantes. Ver anexo metodológico para más detalle.

Esta metodología es compatible con el objetivo que buscaba **entender** cómo afecta la frontera a las actividades socio-económicas en las aglomeraciones urbanas transfronterizas, **identificando** obstáculos y oportunidades para el desarrollo de las actividades económicas y sociales necesarias para promover el desarrollo sostenible en dichas regiones de frontera, así como **proponer** posibles recomendaciones de política a explorar.

METODOLOGÍA DE ENTREVISTAS

La entrevista puede ser definida como un mecanismo de aproximación que permite profundizar nuestro conocimiento sobre un determinado proceso, grupo, situación o vivencia. Para su desarrollo es útil contar con una guía de conversación en la cual los tópicos son determinados de manera general. Nuevas preguntas y asuntos a tratar pueden ser resultado de la interacción con el entrevistado lo cual es viable siempre y cuando no nos aparte de nuestro objetivo de indagación.

Las entrevistas en general serán sesiones de entre 1 y 2 horas máximo, si hay acuerdo del entrevistado y posibilidad de hacerlo, se grabarán para posterior análisis y respaldo de la información.

Enfoque y tipos de análisis¹

En el trabajo se considera fundamentalmente un enfoque del tipo *objeto-sujeto*. Este enfoque está influenciado por el método antropológico y por la entrevista clínica, desde este enfoque se espera aprehender el tema o situación propuesto a partir de las representaciones realizadas por los sujetos. Pero, como veremos en este epígrafe, también serán utilizados los enfoques de entrevistas *sujeto-sujeto* y *sujeto-objeto*.

Las entrevistas en el enfoque *objeto-sujeto* siguen una cierta pauta, siendo definidas como semi-estructuradas. No obstante, antes que estandarizar las preguntas y cerrar las respuestas se busca encontrar patrones de significado para un sujeto que es tomado en dimensión histórica, como agente de sus decisiones y libre en sus expresiones. Las cuestiones relacionadas a la delimitación del universo de investigación y de la muestra son relevantes, pero en un sentido diferente al del enfoque *sujeto-objeto* que refiere a la representatividad estadística, la obtención de respuestas e informaciones estandarizadas (preguntas predefinidas y respuestas cerradas). En efecto, en el enfoque *objeto-sujeto* como cada entrevista es tratada en profundidad y cualitativamente, no se trata de hacer un muestreo probabilístico, sino que la selección de los entrevistados debe ser justificada de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar y tratando de cubrir todo el espectro de visiones sobre el tema-problema a estudiar.

¹ A partir de Da Mata (2002) y Pretty *et al* (1995).

En la medida de lo posible también se realizará con algunos actores un trabajo de análisis de discurso, que se asocia al enfoque *sujeto-sujeto*. En este caso la entrevista es definida como una interacción verbal que permite la obtención de discursos entre sujetos determinados socio-históricamente. El discurso se obtiene con poca interferencia del entrevistador, por medio de intercambios verbales poco estandarizados. Esto no es contradictorio con lo anterior ya que cumplido el objetivo de obtener la información previamente pautada y sobre temas predefinidos, se dejará al entrevistado que pueda expresarse también en forma totalmente libre, en este caso no pautada o interferida por el entrevistador, lo que, en algunos casos, podrá permitir el referido análisis de discurso.

De todas formas, como se señaló al comienzo, en general nos aproximaremos más al primer enfoque mencionado, *objeto-sujeto*, ya que en el eje central de la entrevista se sigue una pauta (formulación semi-estructurada) que define de antemano ciertos aspectos sobre los que, sin llegar a estandarizar las posibles respuestas, se buscará en todos los casos que se pueda obtener información relevante y que sea comparable y/o contrastable entre actores. Es decir que, en este caso la respuesta del entrevistado estará claramente guiada hacia un conjunto de temas y estímulos, que serán los mismos para todo el universo de actores entrevistados.

Por último, también se tendrá un "bloque" de preguntas que sí estará estandarizadas y cerradas en sus posibles respuestas, para obtener información necesaria para el análisis de redes entre actores locales y transfronterizos entrevistados. En este caso, para el universo de actores definido para el análisis de redes las respuestas a obtener son cuantificables, a partir de preguntas predefinidas y respuestas cerradas. Este bloque de preguntas dentro de la entrevista responde, por ende, al enfoque de *sujeto-objeto*.

Temas indagados con las pautas para las entrevistas semi-estructuradas

Se indaga en el funcionamiento de la economía y sociedad transfronteriza a través de los siguientes aspectos:

- a) Relaciones productivas: vínculos entre actores económicos
- b) Relaciones sociales: vínculos entre actores económicos
- c) Servicios sociales
 - o salud
 - o Educación
 - o Seguridad
 - o Asistencia social
 - o Duplicidades y sinergias
 - o Normativa, restricciones, acuerdos
- d) Servicios y equipamientos urbanos
- e) Aspectos institucionales (en general, cómo afecta la normativa y las leyes a la vida de frontera y en qué medida los problemas se resuelven o no por vías informales).
- f) Ámbitos de cooperación, articulación, acuerdo formales e informales entre actores de las dos localidades.

En el **anexo I** se presentan las pautas completas para guiar las entrevistas, diferenciando por tipo de actor y/o organización o institución.

ANÁLISIS DE REDES

En el trabajo de campo se aplicará en las entrevistas a los actores, instituciones y organizaciones un bloque de preguntas tabuladas que pretenden recoger información de las redes que dichos actores y organizaciones integran, determinando si existe o no una red que los vincule entre sí, total o parcialmente, así como que tipo de red o redes son (ver anexo I).

El interés de identificar las redes que pueden existir entre estos actores claves para los temas de frontera o que representan las diferentes visiones que hay sobre dicha problemática radica en que, según la literatura académica de redes, si el capital social se encuentra en las relaciones entre agentes, entonces conviene contar con un instrumento capaz de describir en detalle la enorme complejidad inherente a la estructura y evolución de dichas relaciones. De esta forma, el análisis de redes permite estudiar las relaciones específicas entre una serie de elementos, centrándose exclusivamente en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2001).

Para ello, este análisis se basa en cuatro principios básicos (Wasserman y Faust, 1994):

- Tanto los agentes individuales como sus acciones son interdependientes.
- Los vínculos entre agentes se consideran canales mediante los que se transmiten flujos de recursos.
- La estructura de una red proporciona tanto oportunidades como restricciones para la acción de los individuos.
- Se concibe a la estructura de una red como una serie de patrones duraderos en las relaciones entre individuos.

Si bien no existe una estructura de red óptima que se pueda identificar directamente con el capital social, diversos estudios han hallado evidencias empíricas acerca de algunas características estructurales o formas de red que tienen la capacidad de potenciar los rendimientos de sus miembros (véanse, por ejemplo, Singh, 2003; Schilling y Phelps, 2007; Uzzi y Spiro, 2005; Fleming et al., 2007; Uzzi, 2008).

Tras analizar esos trabajos, se han identificado una serie de características estructurales que mejoran los rendimientos conjuntos y, por lo tanto, impulsan el desarrollo económico. Esta influencia se observa a través de dos vías o efectos: (1) la difusión de información e innovación y (2) el impulso para la adopción de soluciones cooperativas.

Entonces, en este componente de redes describiremos como son las redes, si las hay, entre los actores y organizaciones relevantes para el tema de frontera y en función de sus visiones al respecto, analizando cómo son y qué efectos pueden tener en términos de la difusión de información e innovación y en la capacidad de alcanzar soluciones asociativas o cooperativas.

El procedimiento consiste, como se señaló, en tomar como universo a considerar al total de actores y organizaciones entrevistados, de modo que:

- a) Se aplica el "bloque" de preguntas (formulario) a cada uno de los actores, instituciones u organizaciones a los que se entrevista.
- b) Cada actor u organización es un nodo y al aplicar el formulario se obtiene con que otros nodos tienen vínculos.
- c) Esto permitirá identificar si hay vínculos entre los nodos que conforman el universo de entrevistas (y que por lo tanto son los actores u organizaciones relevantes en el tema

frontera para el territorio) y, si los hay, permitirá analizar qué tipo de red se conforma entre ellos.

- d) Los vínculos que se recogen con el formulario a aplicar, siempre en relación con el tema de la frontera, refieren a:
- identificación como actor relevante y fuente de consulta
 - espacios de coordinación y articulación
 - acciones y proyectos conjuntos
 - desencuentros o problemas
- e) La información obtenida del conjunto de preguntas que integran la entrevista (ver pautas del anexo I) permitirá caracterizar los nodos, lo que sumado a los diferentes tipos de vínculos identificados permitirá, mediante el cálculo de indicadores de centralidad, descentralización, intermediación, aglomeración y las combinaciones entre ellos, un análisis interesante en términos de caracterizar la red y determinar si es una estructura favorable a la intermediación y difusión y a la adopción de soluciones cooperativas.

4. ANTECEDENTES

PRIMERA APROXIMACIÓN AL DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DE LOS CASOS DE ESTUDIO

En Mazzei et al (2013) se señala que, a lo largo de la frontera con Brasil, hay una gran asimetría entre la magnitud territorial, poblacional y de las unidades estadales y municipales de Brasil, frente a las unidades departamentales de Uruguay. Por esto, los autores sitúan como ámbito territorial de comparación más adecuado al Estado de Río Grande do Sul, y no a todo el Brasil. Según Mazzei et al (2013), el área de frontera representa un 31% del territorio nacional en Uruguay y un 11% en el total del territorio del Estado de Río Grande do Sul.

FIGURA 2: Mapa de ciudades fronterizas con Brasil



Fuente: Rodríguez Miranda (2010)

Los mismos autores señalan que la distribución de la población entre los municipios brasileños es más concentrada que la de la distribución poblacional entre los departamentos uruguayos de frontera. En Brasil, tres de los municipios de frontera representan el 70% del total de la población de los doce municipios fronterizos brasileños (censo 2010). En Uruguay destaca el departamento de Rivera que concentra un 31% del total de la población de los cuatro departamentos uruguayos de frontera (censo 2011).

En el referido trabajo se señala que hay una tendencia a un decrecimiento poblacional, tanto a nivel de los departamentos uruguayos como de los municipios brasileños. Los departamentos

uruguayos fronterizos tienen similar decrecimiento poblacional que los municipios brasileños, entre los cuales sólo los municipios de Barra do Quaraí (3%) y Chui (14%) manifiestan un crecimiento poblacional intercensal.

Otra tendencia que se observa en el área fronteriza es el alto grado de urbanización y la tendencia a que esto se acentuó en el tiempo (a excepción de Artigas). Esto se encuadra, como señala Mazzei et al (2013), en una tendencia general decreciente de la población rural dispersa de Uruguay y del Estado de Rio Grande do Sul durante 2000-2010 (aunque más acentuada en Uruguay, -34,4%, que en el Estado de Rio Grande do Sul, -18,5%).

Un aspecto de interés señalado por los autores refiere a que las cifras de población y variables socio-demográficas en la frontera denotan mayor uniformidad en el área uruguaya, mientras que el área de frontera brasileña muestra una mayor heterogeneidad.

El cuadro de abajo muestra, según el censo de 2011, la cantidad de población y algunas variables demográficas para Rivera y Cerro Largo. Los departamentos de frontera con Brasil representan el 10% de la población del Uruguay. De esa población en departamentos de frontera Rivera representa el 31% y Cerro Largo el 26%.

Tabla 1: Población y sus características en los departamentos de frontera uruguayos

Área	Población total	% de mujeres	% población rural	% analfabetos **
Total país	3.286.314	52,0%	5,3%	1,5%
Deptos fronterizos con Brasil*	329.657	51,2%	6,4%	2,9%
Rivera	103.493	51,3%	7,3%	3,5%
Cerro Largo	84.698	51,5%	7,0%	3,0%

Notas: * Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha; ** Población de 10 años y mayor, la tasa se calcula sobre el total relevado (hay un 2,5% sobre el que no se relevó el dato).

Fuente: censos 2011 INE

No hay diferencias significativas en la población según sexo entre los departamentos de frontera y el promedio del país. En la población rural si se nota que los departamentos de frontera tienen algo más de población rural dispersa que en el promedio nacional, sobre todo en Rivera y Cerro Largo. Sin embargo, como ya se dijo, de todas formas se trata de departamentos muy urbanos (93% de población urbana). En cuanto a la tasa de analfabetos, la región fronteriza muestra mayores tasas que el promedio país. Rivera y Cerro Largo tienen tasas que duplican el valor país.

El siguiente cuadro muestra, con los resultados de los censos de población del INE, que los departamentos de frontera que históricamente habían mostrado crecimiento de la población entre censos, muestran en los últimos años, sobre todo entre 2004 y 2011, una caída de la población. Como ya se comentó, esto era destacado por Mazzei et al (2013).

Tabla 2: Tasas de crecimiento de la población (por cien) en períodos inter-censales según Departamento, 1963-2011

Área	1963-1975	1975-1985	1985-1996	1996-2004	2004-2011
Total país	0,62	0,56	0,64	0,32	0,19
Montevideo	0,24	0,56	0,23	-0,15	-0,07
Artigas	0,8	1,7	0,78	0,48	-0,85
Canelones	2	1,08	1,85	1,15	0,96
Cerro Largo	0,36	0,55	0,48	0,56	-0,3
Colonia	0,52	0,08	0,61	-0,06	0,45
Durazno	0,33	-0,11	0,11	0,68	-0,42
Flores	0,42	-0,1	0,11	0,05	-0,03
Florida	0,41	-0,09	0	0,34	-0,23
Lavalleja	-0,09	-0,56	-0,06	0,04	-0,49
Maldonado	1,88	2,04	2,85	1,19	2,19
Paysandú	0,97	0,5	0,68	0,21	-0,01
Rio Negro	0,58	-0,29	0,58	0,58	0,2
Rivera	0,54	0,83	0,91	0,8	-0,19
Rocha	0,77	0,96	0,51	-0,01	-0,37
Salto	0,96	0,49	0,76	0,6	0,2
San José	0,87	0,2	0,69	0,8	0,68
Soriano	0,3	-0,14	0,25	0,44	-0,32
Tacuarembó	0,81	-0,12	0,16	0,76	-0,07
Treinta y Tres	0,44	0,25	0,52	-0,01	-0,34

Fuente: INE "Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad"

Rivera - Santana do Livramento

El conglomerado urbano fronterizo de las ciudades de Rivera y Santana supera las 150 mil personas, como se puede ver en el siguiente cuadro.

Tabla 3: Población en las ciudades vecinas de frontera

Ciudad	Población	%	Población*	%
Rivera	64.485	46%	78.880	51%
Santana Do Livramento	74.410	54%	74.410	49%
Total	138.895	100%	153.290	100%

Nota: En Rivera se considera también a Mandubí, La Pedrera, Lagunón y Santa Teresa.

Fuente: INE 2011 e IBGE 2010

El siguiente cuadro muestra algunas variables relevantes para comparar la unidad departamental de Rivera con el municipio de Santana do Livramento.

Tabla 4: Datos de Rivera (departamento) y Santana (municipio)

Departamento - Municipio	sup. Km2	población	% mujeres	% rural	% analfabetos	pobreza*	Índice de Gini**
Rivera	9.370	103.493	51,3%	7,3%	3,5%	20,0%	0,37
Santana do Livramento	6.950	82.464	52,3%	9,8%	11,6%	30,1%	0,42

Fuente: salvo aclaración censo INE 2011 y censo 2010 IBGE

Nota: * incidencia de la pobreza según IBGE 2003 y población bajo la línea de pobreza según INE 2011

Nota: ** valor 2011 para Uruguay y valor 2003 para Brasil

Un estudio recientemente publicado realizado desde el Instituto de Economía de Facultad de Ciencias Económicas y Administración y la Facultad de Ciencias Sociales para el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (Rodríguez Miranda *et al*, 2014), realiza un análisis a través de diversos indicadores productivos, económicos, sociales y de capital humano, de los 19 departamentos del país.

Este estudio muestra el siguiente perfil productivo y características desde el capital humano y social en el departamento de Rivera.

"El departamento muestra, en el contexto nacional, una muy buena asistencia a educación en los menores de 18 años, pero un muy mal desempeño en cuanto a la población que cuenta al día de hoy con primaria completa. Al mismo tiempo, presenta alguna debilidad en la población que alcanza a cursar segundo ciclo de secundaria, ocupando posiciones intermedias pero con un bajo valor absoluto (38,7%). En la dotación relativa de capital humano especializado tiene restricciones importantes en la formación técnica. No muestra mayor destaque en el contexto nacional en lo que refiere a profesionales con formación en ciencias duras. En formación terciaria en general, en cambio, se posiciona bien.

Las restricciones en capital humano señaladas, sobre todo, en la formación de la población (primaria y secundaria) y en la dotación de técnicos, se acompañan de indicadores muy bajos (19° lugar) para la organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento. Lo que no se compensa demasiado con el indicador DKS (deterioro del capital social e institucional), que muestra en qué medida hay condiciones que no favorecen el deterioro del capital social e institucional. En este aspecto Rivera se sitúa en el lugar 13°, en una posición de desempeño medio-bajo en el contexto nacional.

Rivera tiene un perfil productivo forestal-maderero, con una cadena de valor que se articula localmente y regionalmente con Tacuarembó. La condición de frontera marca el comercio y los Free Shops como otras actividades relevantes, pero sin desarrollo de servicios turísticos. Si bien su capital es una ciudad de tamaño importante en la escala nacional, se sitúa en una región y un departamento muy desfavorecidos respecto a las economías de aglomeración urbana. En cuanto a capacidad empresarial y emprendedora, solo destaca cierta parte del trabajo por cuenta propia que tiene un desempeño relativo exitoso".

(Rodríguez Miranda *et al*, 2014; pp.84)

Otro estudio hecho para Uruguay Integra de la OPP (Rodríguez Miranda, 2011b) elabora un indicador síntesis de cohesión territorial que se denomina ICT (indicador de cohesión territorial), que permite información para el periodo 2008-2010 a nivel de localidades o agrupaciones de localidades. El ICT se calcula como muestra la siguiente tabla:

**Tabla 5: Cálculo del indicador de cohesión territorial (ICT)
Período 2008-2010**

Componentes	Ponderación	Subcomponentes	Ponderación
Ingreso	1/3	Ingreso promedio: $ING = \text{promedio de ingreso de las personas del territorio en relación con el valor promedio a nivel nacional.}$	1
Vulnerabilidad socio-económica	1/3	Pobreza: $(1-POB)/(1-POBpaís)$; porcentaje de personas no pobres en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Indigencia: $(1-IND)/(1-INDpaís)$; porcentaje de personas no indigentes en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Informalidad en el trabajo: $(1-INF)/(1-INFpaís)$; porcentaje de trabajadores formales en el total de ocupados en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
Capital humano	1/3	Años promedio de estudio: $EST/ESTpaís$; años promedio de estudio en la población de ≥ 12 años en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación secundaria: $NE2/NE2país$; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar secundaria o UTU, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación terciaria: $NE3/NE3país$; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar formación terciaria, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)			
Nota: todos los valores son promedios para el período 2008-2010			

El ICT es un indicador compuesto, en el que hay tres componentes que tienen igual peso (1/3). El componente referido al ingreso de las personas mide, en términos relativos a la media nacional, la capacidad de las personas para alcanzar los bienes materiales necesarios para un adecuado nivel de vida. El componente de vulnerabilidad socio-económica aporta una mirada que penaliza o premia (según sea su valor) al resultado del primer componente, que es un promedio del territorio en cuanto a la capacidad para adquirir los bienes materiales necesarios para sostener cierto nivel de vida. De esta forma, por ejemplo, un resultado promedio relativamente bueno de condiciones materiales puede reportar situaciones preocupantes de pobreza, indigencia o informalidad. Aspectos que se recogen en este segundo componente. Por último, el tercer componente refiere a la dimensión de educación y formación, reportando tanto la situación general de años de formación en la población, así como una medida de las condiciones del territorio respecto a capital humano con capacidades al menos de nivel secundario o técnico, así como de la población con nivel terciario. Este es un componente importante porque da cuenta de la capacidad interna del territorio de sostener o modificar las condiciones materiales que refleja el componente de ingresos, así como de revertir malos

desempeños o sostener buenos desempeños respecto al componente de vulnerabilidades del territorio.

La forma de cálculo, que se puede ver en el cuadro, permite expresar al indicador en términos positivos, de modo que a mayor valor es mejor el posicionamiento relativo del territorio en términos de cohesión dentro del contexto nacional. A su vez, la forma de construcción del ICT indica que si toma valor 1 entonces el territorio se sitúa en la media nacional respecto al indicador síntesis de cohesión.

A partir del cálculo del ICT el referido estudio propone la siguiente categorización de territorios:

- Territorios con valor del ICT menor o igual que 0,80 (80% del valor promedio del ICT a nivel país): Territorios de prioridad para apoyar la creación de capacidades internas para lograr una mayor convergencia a los desempeños promedio del país en términos de cohesión territorial.
- Territorios con valor del ICT entre 0,81 y 0,95 (entre 81% y 95% del valor promedio del ICT a nivel país): Territorios de transición, que están próximos a converger al promedio del país en términos de cohesión territorial, pero que aún requieren de apoyo para crear las condiciones internas que aseguren esa transición.
- Territorios con valor del ICT mayores o iguales que 0,96 (se sitúan al menos en un 96% del valor medio del ICT o con desempeños superiores): Territorios no prioritarios, en términos de cohesión territorial.

Los resultados del ICT para el departamento de Rivera se muestran a continuación:

Tabla 6: Resultados del ICT para localidades de Rivera

Resto de localidades menores	0,66
Rivera rural disperso	0,66
Rivera y localidades anexas	0,81
Tranqueras	0,64

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

El ICT muestra que en general el departamento de Rivera tiene valores del indicador menores que 1, o sea inferiores al valor promedio del país. En las pequeñas localidades, incluyendo Tranqueras, así como lo rural disperso, el valor del indicador no supera el 66% del valor promedio del país, lo que significa que esos territorios se deberían catalogar como prioritarios para promover su convergencia en términos de cohesión territorial. A su vez, la capital Rivera, si bien muestra una situación mejor, también se encuentra por debajo del promedio del país (en un 81% del promedio para el país), por lo que en el estudio de referencia se lo considera como un territorio en transición, sobre el cual hay que trabajar para que converja al menos al valor medio nacional del indicador.

Río Branco - Yaguarón

El conglomerado urbano fronterizo de las ciudades de Río Branco y Yaguarón es menor que el de Rivera y Santana, llegando a algo menos de 41 mil personas, al tiempo que la ciudad brasilera tiene una mayor participación que la uruguaya en ese total (ver el cuadro).

Tabla 7: Población en las ciudades vecinas de frontera

Ciudad	Población	%
Río Branco	14.604	36%
Yaguarón	26.105	64%
Total	40.709	100%

Fuente: INE 2011 e IBGE 2010

El siguiente cuadro muestra algunas variables relevantes para comparar la unidad departamental de Cerro Largo con el municipio de Yaguarón.

Tabla 8: Datos de Cerro Largo (departamento) y Yaguarón (municipio)

Departamento - Municipio	sup. Km2	población	% mujeres	% rural	% analfabetos	pobreza*	Índice de Gini**
Cerro Largo	13.648	84.698	51,5%	7,0%	3,0%	19,2%	0,35
Yaguarón	2.054	27.931	51,4%	6,5%	13,3%	29,2%	0,40

Fuente: salvo aclaración censo INE 2011 y censo 2010 IBGE

Nota: * incidencia de la pobreza según IBGE 2003 y población bajo la línea de pobreza según INE 2011

Nota: ** valor 2011 para Uruguay y valor 2003 para Brasil

El trabajo antes mencionado, Rodríguez Miranda et al (2014), sintetiza en los siguientes conceptos el perfil del departamento de Cerro Largo, tanto en los económicos productivos como en los aspectos de capital humano y social.

"Cerro Largo presenta importantes restricciones de condiciones relativas de capital humano, ocupando los últimos lugares en el ranking entre departamentos. Esto se manifiesta tanto en las tasas de asistencia a educación, la población con primaria completa y la población que al menos alcanza la formación secundaria de segundo ciclo. Las restricciones también son importantes en cuanto al capital humano con especialización, ya que presenta una baja dotación relativa a su población de personas con formación terciaria y algo mejor en la formación técnica, pero lejos de los primeros lugares. Adicionalmente, se encuentra entre los cuatro departamentos con menor cantidad relativa de profesionales en ciencias duras (con potencial de aplicación tecnológica-productiva relevante).

Este panorama desfavorable respecto al capital humano se refuerza con indicadores de capital social e institucional que, en general, sitúan al departamento en los últimos lugares en el contexto nacional (por ejemplo, en organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento). Por otro lado, también coincide bastante en ese diagnóstico el indicador de condiciones de deterioro del capital social e institucional (aproximados por delitos contra la propiedad, homicidios y suicidios) que, si bien no muestra un desempeño entre los peores, apoya un perfil del departamento que se posiciona en lugares de desempeño medio-bajo en el ranking entre departamentos.

En cuanto a las condiciones económico-productivas, Cerro Largo muestra un perfil de alta especialización en la cadena arrocerera, la ganadería y la forestación en conjunto con la presencia de algunos aserraderos. En general, no hay desarrollos industriales de importancia, con gran peso de pocas actividades primarias, más allá de algunas firmas agroindustriales relevantes por sector (como el frigorífico PUL o molinos arroceros).

No muestra buenas capacidades relativas de iniciativa privada y empresaria, salvo en el caso de cierta parte del empleo que es cuentapropista y alcanza ingresos relativos altos.

A su vez, presenta dos centros urbanos relevantes (y no sólo la capital) y un tamaño relativo de su capital que lo posiciona en el 7º lugar entre las principales urbanizaciones del país. Sin embargo, se encuentra en posiciones intermedias en el país en aspectos como la red vial y el TPDA (tránsito promedio anual). Por lo que no se trata de una economía entre las que se aprovechan de mayores economías de aglomeración, sino lo contrario”.

(Rodríguez Miranda et al, 2014; pp.54)

A su vez, los resultados del ICT (según Rodríguez Miranda, 2011b) para las localidades del departamento de Cerro Largo muestran el siguiente panorama:

Tabla 9: Resultados del ICT para localidades de Cerro Largo

Cerro Largo rural disperso	0,73
Melo y poblados de la periferia	0,84
Resto de localidades menores	0,65
Río Branco	0,69

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

El ICT muestra que en general el departamento de Cerro Largo, al igual que Rivera, tiene valores del indicador menores que 1, o sea inferiores al valor promedio del país. En la capital Melo y sus adyacencias, si bien muestra una situación algo mejor, también presenta un ICT por debajo del promedio del país (en un 84% del promedio), por lo que (al igual que para la capital de Rivera) se trata de una localidad sobre la cual hay que aún hay mucho por trabajar para que converja al menos al valor medio nacional del indicador.

Por otra parte, en lo rural disperso y las localidades pequeñas, incluyendo a Río Branco que en este caso es la localidad fronteriza con Brasil que nos interesa analizar, el valor del ICT es muy inferior al promedio nacional. Por lo que Río Branco sería un territorio que merece una priorización en términos de apoyar su convergencia a los estándares promedio del indicador.

En definitiva, estos departamentos fronterizos y las ciudades en cuestión que se analizan, Rivera ciudad y Río Branco, forman parte de territorios de relativo rezago o atraso en términos de cohesión territorial (considerando las dimensiones del ICT: ingresos, vulnerabilidad socioeconómica y capital humano).

Cabe señalar que esta caracterización que surge de estos departamentos del noreste del país es coincidente con la posición periférica que también les confieren otros estudios que utilizan variables socioeconómicas para intentar explicar diferentes comportamientos por regiones en el país (Veiga, 2010).

OTROS ANTECEDENTES IDENTIFICADOS SOBRE LOS CASOS DE ESTUDIO CON ÉNFASIS EN LA PROBLEMÁTICA DE FRONTERA

Además de los trabajos ya citados, se han identificado los siguientes materiales, que confirman los perfiles y características antes descritos:

- Mazzei, E. (2013) *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Centro de Estudios de la Frontera, Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República. Montevideo, Imprenta CBA.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera. Intendencia de Rivera.
- Actas de las reuniones de Cónsules de frontera.
- 3° ENCUENTRO REGIONAL DE REDES DE FRONTERA. 1° Y 2 DE OCTUBRE DE 2011. LAGUNA MERIN – CERRO LARGO – URUGUAY.
- Acta Nueva agenda de cooperación y desarrollo Fronterizo Uruguay - Brasil. Grupo de trabajo sobre políticas sociales de frontera. Montevideo, Uruguay, 7 y 8 de julio de 2011. En el marco de la VII reunión de Alto nivel de la Nueva Agenda de cooperación y desarrollo Uruguay Brasil.
- Rodríguez Miranda y Troncoso (2011) *Estudio Territorial de Empleo en la Cadena Gastronomía y Hotelería en la ciudad de Rivera*. Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Consultoría "Estudios territoriales de empleo". Montevideo, Editorial Tradinco.
- Barrenechea et al (2012) *Actualización del análisis de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Departamento de Rivera. Programa de Desarrollo Local - ART Uruguay.
- Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso (2008) *Diagnóstico económico local Cerro Largo. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay (PNUD Uruguay).
- Cardarello, A. y Magri, A. (Coord.) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes.

- Cardarello, A. (coord.) (2010) Línea de Base del proyecto "Apoyo a la cohesión social y territorial - Uruguay Integra -OPP". Indicadores a cargo del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- CCI - IECON/FCEA (2012) *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noreste*. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste. Serie Documentos de Trabajo de CCI N°4, Comisión Coordinadora del Interior de la UDELAR, Montevideo, Ed. Psicolibros.

5. TRABAJO DE CAMPO

ACTORES ENTREVISTADOS Y ESPACIOS DE INTERACCIÓN DE LA RED FRONTERIZA EN RIVERA-LIVRAMENTO Y RIO BRANCO-YAGUARÓN

El comienzo del trabajo de campo fue los días 10 y 11 de junio de 2014, cuando se celebró en Rivera el Foro Internacional "Una Frontera en Avanzada", actividad organizada conjuntamente por el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la frontera Uruguay-Brasil, el Congreso de Intendentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las entrevistas, así como la participación en los Comité de Frontera, se realizaron entre los meses de julio, agosto y setiembre de 2014.

En total se realizaron 49 entrevistas en profundidad, incluyendo actores e instituciones públicas, educativas, sociales y empresariales, de Uruguay y Brasil. En el anexo V se puede ver el listado completo de entrevistados.

CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE ENTREVISTADOS

Como muestra el cuadro 10, de las 49 entrevistas 57% se realizaron en Rivera - Santana Do Livramento y 43% en Río Branco - Yaguarón. A su vez, 76% se realizaron a actores uruguayos y el restante 24% a actores brasileños. Como se señaló antes, el anexo V muestra el listado completo de entrevistados.

Tabla 10: Cantidad de actores entrevistados por territorio y nacionalidad.

Tipo de actor	Rivera	Río Branco	Total
Brasil	6	6	12
Uruguay	15	22	37
Total	21	28	49

Fuente: propia

Cabe señalar que la participación en los dos Comités de Frontera (en Rivera -Santana Do Livramento y en Río Branco - Yaguarón) y en el Foro de Rivera permitió interactuar con un número mayor de actores, tanto de Uruguay como de Brasil, permitiendo una visión más amplia aún de las realidades y percepciones de un lado y otro de las fronteras. Los cuadros 10 y 11 no reflejan esto en su cabalidad porque refieren a aquellos actores con los que se concertó entrevistas en profundidad.

El cuadro 11 muestra una clasificación de los actores en:

- Sociedad local. Que incluye a las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, sindicatos y a las instituciones educativas públicas y privadas.
- Gobierno local y regional. Qué incluye al Municipio y a las direcciones y/o dependencias de las Intendencias Departamentales y Prefeituras.
- Gobierno y organismos públicos nacionales. Qué comprende aquellos organismos ejecutores de política y responsables de servicios públicos que tienen un carácter

nacional con una estructura centralizada (no dependen de los gobiernos locales y regionales).

Tabla 11: Clasificación de actores entrevistados, según territorio.

Tipo de actor	Rivera	Río Branco	Total
Sociedad local (organizaciones privadas y educativas) (*)	10	8	18
Gobierno local/regional (**)	7	6	13
Gobierno y organismos públicos nacionales (***)	11	7	18
Totales	28	21	49

(*) OSC, asociaciones empresariales, sindicato e instituciones educativas (incluye públicas)

(**) Municipio, Prefeitura, Intendencia, y dependencias de los anteriores.

(***) incluye ministerios nacionales, policía, bomberos y BPS. Excluye educación.

Fuente: propia

Según el cuadro 11 de los actores que se entrevistaron en Rivera 36% se corresponde con los que se clasifican como sociedad local, mientras que este porcentaje es 38% en Río Branco. A su vez, en Rivera un 25% corresponde a gobierno local y regional, y algo similar se obtiene en Río Branco con un 29%. Por lo tanto, los entrevistados por el gobierno nacional y organismos públicos nacionales (con presencia e intervención en el territorio, pero insertos en una lógica central) son el 39% en Rivera y el 33% en Río Branco.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN

A su vez, en el trabajo se identificaron varios **espacios de articulación** en donde la temática de frontera ocupa un lugar importante, al respecto de los cuáles se realizaron varias de las entrevistas así como también se participó de varias instancias propiamente de trabajo en estos ámbitos. Esto se detalla a continuación.

Comités de Frontera

Los Comités de Frontera fueron propuestos en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1975 y puestos en funcionamiento en la reunión de la Comisión General de Coordinación uruguayo-brasileño de noviembre de 1993. En la administración 2010-2014 nos encontramos en la tercera generación de integración transfronteriza, que concreta un nuevo marco conceptual redefiniendo los espacios de la Reunión de Alto Nivel (RAN), el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos y el Grupo de Alto Nivel (GAN). Los Comités son coordinados por los Cónsules de Brasil y Uruguay en las ciudades de frontera, y buscan una participación público-privada de los actores locales y regionales transfronterizos, para discutir y elevar agenda a las instancias superiores de la integración.

En particular, se participó de los siguientes comités:

- Reunión del Comité de Frontera de Santana Do Livramento - Rivera, 27 y 28 de agosto de 2014. Se adjunta programa en Anexo III.

- Reunión del Comité de Frontera de Yaguarón - Río Branco, 13 de agosto de 2014. Se adjunta invitación al Comité en Anexo IV.

Gabinete Binacional

Este espacio es impulsado por los gobiernos locales de frontera (específicamente el Gobierno Departamental de Rivera y la Prefectura de Santa do Livramento). En este espacios se llevan adelante líneas de acción en conjunto, y participan (además de los equipos de ambos gobiernos locales) otros actores como MIDES, MRREE, y también representantes de otros gobiernos locales de frontera como la Intendencia de Cerro Largo y de la Prefectura de Yaguarón.

Al respecto, se participó el 11 de junio de 2014 en el **Foro Internacional "Una Frontera en Avanzada"**, organizado por el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la frontera Uruguay-Brasil, el Congreso de Intendentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se adjunta programa en Anexo II.

Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS) – Mesa Temática de Frontera

Las MIPS son un ámbito de coordinación impulsado por el MIDES, y que reúne a una gran cantidad de actores públicos². Dentro de su funcionamiento, las MIPS trabajan en mesas temáticas. En los casos específicos de Rivera y Cerro Largo, una de las mesas temáticas está orientada a los temas de frontera, en donde la Oficina de Frontera del MIDES cumple un rol fundamental. Los actores relevantes que participan de la MIPS de frontera fueron entrevistados.

Agencia de Desarrollo de Rivera y Agencia de Desarrollo de Cerro Largo

La Agencia de Desarrollo de Rivera fue una iniciativa de la OPP y el Gobierno Departamental. Su integración intenta ser sectorialmente representativa, incluyendo a agentes sociales de los territorios, del gobierno departamental, instituciones de enseñanza, así como algunos ministerios sobre todo el MGAP y de la actividad económica privada. Los actores principales son el Gobierno departamental y la asociación comercial e industrial de Rivera. Por su parte, la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo también tiene un perfil similar a la de Rivera en cuanto a su composición, y su objetivo principal es impulsar "procesos de desarrollo participativos a partir de estrategias que generen opciones productivas desde el ámbito local con proyección regional. El objetivo es fomentar el espíritu emprendedor, con particular inclusión de jóvenes y mujeres"³. Las entrevistas contemplaron este ámbito de participación y articulación que son las agencias.

² Existen 19 MIPS, y cada una de ellas tiene una composición heterogénea en cuanto a los actores participantes.

³ <http://www.uruguayfomenta.com.uy/areas-de-fomento/Desarrollo/Agencia-de-Desarrollo-de-Cerro-Largo/details>

6. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS: INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA (?)

INDICADORES DE LOS FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

La figura 1 mostraba como los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica, dentro de un determinado marco institucional y de capital social local. A su vez, ese resultado está afectado por factores exógenos, como el TCR y las políticas y normativas nacionales, binacionales y por el proceso de integración supranacional. Este marco conceptual plantea que de la interacción (sinérgica o conflictiva) entre los factores endógenos y exógenos puede surgir como resultados:

- En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.
- En los comportamientos de las personas y empresas: actitudes emprendedoras o de aversión al riesgo y conservadora.
- En la dimensión asociativa: capacidad de cooperar o desconfianza y oportunismo.

Para poder aproximar los factores endógenos y exógenos que determinan como es la interacción en la frontera, permitiendo o no espacios transfronterizos integrados, a partir de la información recabada en las entrevistas se realizó la siguiente caracterización de indicadores que intentan relejar distintos estados de dichos factores endógenos y exógenos.

Para los **factores endógenos** se clasifica la información en cuatro indicadores:

- **Factor cognitivo.** Que expresa en qué medida el entrevistado conoce a su par (por ejemplo, la policía de Río Branco respecto de la policía de Yaguarón) del otro lado de la frontera y qué es lo que este hace. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - Conoce bien
 - No conoce mucho
 - No conoce nada
- **Factor afectivo.** Que expresa en qué medida el entrevistado muestra identificación y/o valora de buena forma a sus pares del otro lado de la frontera (por ejemplo, el Municipio de Río Branco respecto a la Prefeitura de Yaguarón). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - se identifica y/o valora bien a sus pares
 - indiferencia o no conoce
 - rechazo
- **Factor acción.** Que se divide en dos: Acción bilateral y Acción en ámbitos de articulación.

El factor de **acción bilateral** expresa en qué medida el entrevistado realiza acciones concretas con pares y/o actores del otro lado de la frontera (por ejemplo, una OSC de Rivera con otras OSC u otros actores de cualquier tipo de Santana Do Livramento). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:

- realiza acciones conjuntas frecuentemente
- realiza acciones en forma eventual o alguna vez ha interactuado
- casi nunca o nunca

El factor de **acción en ámbitos de articulación** expresa en qué medida el entrevistado participa de ámbitos de dialogo o coordinación con pares y/o actores del otro lado de la frontera (por ejemplo, el MIDES participando en el Comité de Frontera o el Municipio participando del Gabinete Binacional). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:

- participa regularmente
- participó alguna vez
- No participa

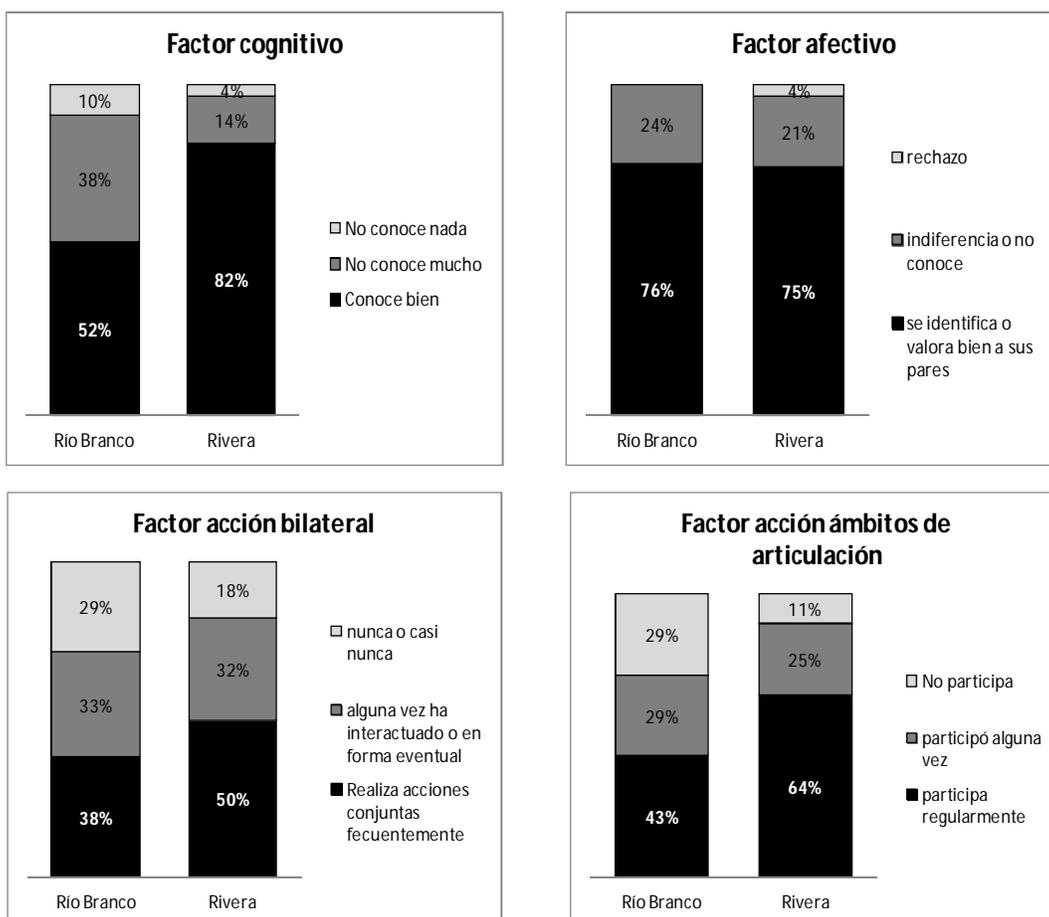
Para los **factores exógenos** se clasifica la información en cuatro indicadores:

- **Factor normativa.** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que la normativa es una barrera o no para la interacción fronteriza en el campo o ámbito de acción en el que dicho actor se desempeña (por ejemplo, para la policía en qué medida para el accionar policial es o no una barrera, o para el MIDES en qué medida es una barrera o no para la implementación de las políticas sociales y sus cometidos). Se refiere a la normativa legal de cada país y a la que compete a cada organismo, tanto en lo que refiere a la relación binacional como a las relaciones internas a los países entre organismos e instituciones (por ejemplo, temas de descentralización). Notar que se indaga sobre la normativa en el campo de acción del entrevistado porque es en el que tiene un cabal conocimiento y opinión fundada sobre cómo afecta o no a la interacción transfronteriza. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona
 - barrera media
 - barrera alta
- **Factor tipo de cambio (política cambiaria).** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que el tipo de cambio es una barrera o no para la interacción fronteriza en general (por ejemplo, para una Dirección de la Intendencia o para el MIDES en qué medida ven allí una barrera o no para la articulación de acciones entre privados y/o políticas públicas entre actores de un lado y otro de la frontera). En este caso se busca explotar como información el hecho de que en la frontera todos los actores tiene una valoración general sobre la política cambiaria y los impactos o no que está tiene en la vida cotidiana transfronteriza. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona

- barrera media
 - barrera alta
- **Factor control fronterizo.** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que los controles fronterizos de migración y aduanas son barreras para la interacción transfronteriza en su campo de acción o para el desarrollo de su actividad (no en general, sino que se indaga sobre lo sí afecta o no al campo que realmente conoce o debería conocer). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona
 - barrera media
 - barrera alta

ANÁLISIS DE LOS FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

Figura 3: Factores endógenos, según territorio transfronterizo estudiado



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 3 muestra que, tanto el factor cognitivo como el factor afectivo tienen resultados importantes en cuanto a señalar a la frontera Uruguay-Brasil como espacio de paz y amistad.

Prácticamente no hay rechazo hacia los pares del otro lado de la frontera, por el contrario hay un amplio sentimiento de identificación con los pares o de buena valoración hacia ellos. No obstante, también hay un cierto porcentaje (menor al 25% de las respuestas) que manifiesta desconocimiento o falta de interés respecto a los pares del país vecino. Por otro lado, si bien el factor afectivo muestra situaciones muy similares entre Río Branco y Rivera (ampliamente positivas hacia la forma como se ven los vecinos), en el factor cognitivo, es decir en el conocimiento de qué es lo que específicamente hace cada par en el país vecino, en Rivera hay un mayor conocimiento que en Río Branco. Esto último puede estar señalando una diferencia hasta de integración física de las ciudades transfronterizas de uno y otro territorio, ya que Rivera y Santana do Livramento configuran de todo punto de vista un mismo conglomerado urbano, lo que puede reflejar una mayor integración y, por ende, conocimiento.

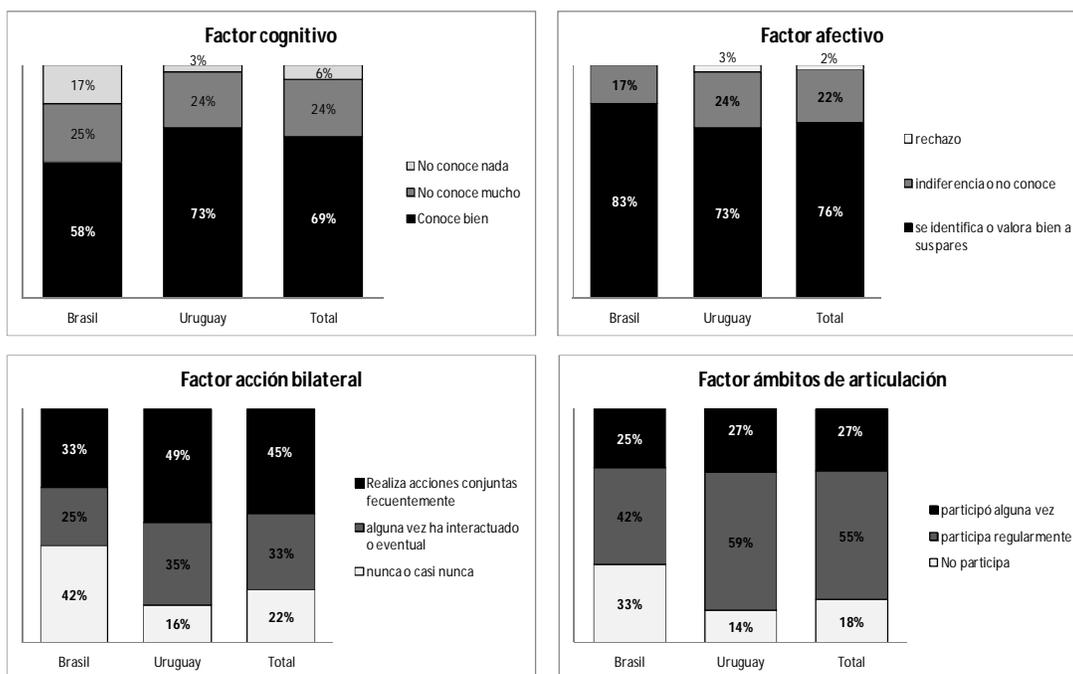
Al respecto del análisis de arriba, conviene volver a precisar que lo que se indaga es sobre el conocimiento que se tiene de lo que hace y cómo se desenvuelve el par del país vecino, así como cuál es el carácter afectivo de esa relación (por ejemplo, la policía de Rivera respecto de la policía de Santana Do Livramento). No se trata aquí de las relaciones personales, que en las entrevistas se pudo ver que son muy intensas y, en fronteras de paz e integración como estas, suponen que la gente puede vivir de un lado de la frontera y ser funcionario o trabajar en el otro lado, a la vez que los hogares son en muchos casos "binacionales", y así mismo lo es la relación entre vecinos. No se trata de analizar si el encargado de un centro educativo en Río Branco tiene buena relación con "los brasileros", si vive de hecho en Brasil, o si sus amigos o familiares son brasileros (por otra parte, todas estas cosas son frecuentes de encontrar). Se trata de analizar si el encargado de un centro educativo del lado uruguayo conoce que es lo que hacen los centros educativos del lado brasileros y cómo se sienten frente a sus pares (se identifican, valoran positivamente el relacionamiento o sienten rechazo). Y en los restantes factores endógenos, si además realiza o no acciones conjuntas con sus pares o si participa o no de ámbitos de coordinación o de articulación.

En cuanto a los factores endógenos más vinculados a la acción se ve que las respuestas muestran una interacción más baja que la que supondría una alta predisposición afectiva hacia los pares de la frontera y, sobre todo en Rivera, un amplio conocimiento sobre qué hacen esos pares y cómo lo hacen. En Rivera un 50% de las respuestas señala que se realizan acciones conjuntas con frecuencia, mientras que en Río Branco ese valor es un 38%. A su vez, en Rivera un 64% de las respuestas señala que se participa de ámbitos de coordinación o articulación en forma regular, siendo 43% para el caso de Río Branco. Siendo esperable que la interacción efectiva entre actores de un lado y otro de la frontera sea algo más baja que la predisposición afectiva y el conocimiento mutuo, hay que decir que los resultados para los factores endógenos son muy buenos y reflejan el concepto a priori de frontera de paz e integración. Es decir que las organizaciones de la sociedad local, los gobiernos locales y los organismos del gobierno nacional presentes en el territorio desarrollan relaciones para nada despreciables con sus pares de la frontera. Más adelante analizaremos cómo es esta situación según el tipo de organización.

La figura 4 muestra la situación según país del actor que responde. No se observan diferencias muy importantes, pero de todos modos hay una proporción mayor en el caso de las respuestas

de las organizaciones y actores uruguayos a manifestar conocimiento de sus pares brasileiros así como interacciones concretas, ya sea con acciones conjuntas o participación de ámbitos de articulación y coordinación. Al respecto recordamos que de los actores brasileiros finalmente entrevistados la mayoría refiere a dependencias del gobierno local (Prefeitura) y a centros educativos, por más que también se incluyeron algunos otros actores (como asociación de comerciantes e industriales de Livramento, por ejemplo). Por lo tanto, no tiene porque existir una correspondencia entre las respuestas de los factores endógenos de acción (ya que no es una muestra balanceada por pares).

Figura 4: Factores endógenos, según país.



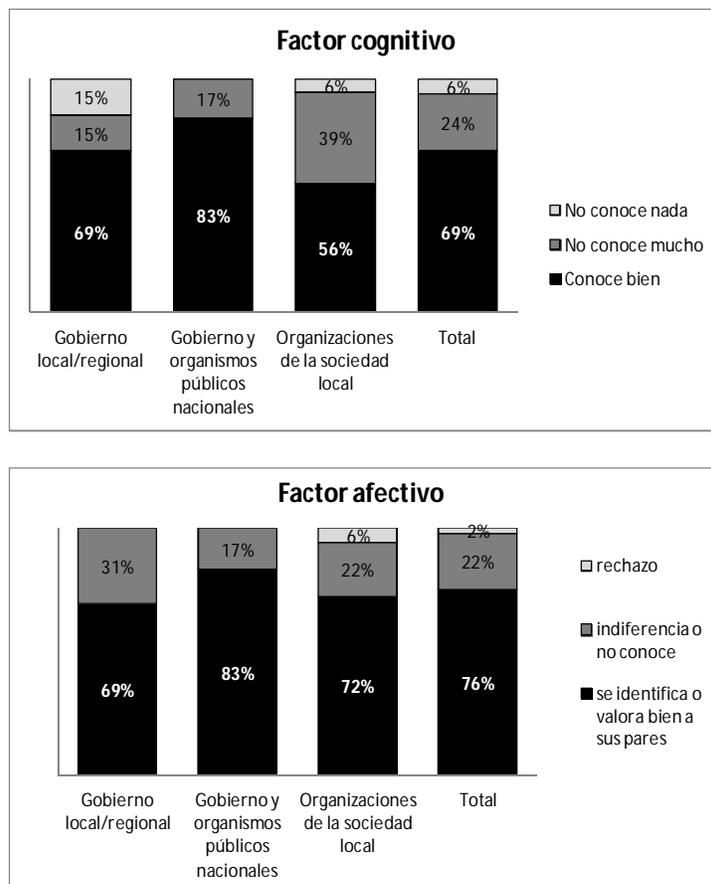
Fuente: propia.

Discriminando por tipo de organización las figuras 5 y 6 muestran los factores endógenos según las respuestas de las organizaciones de la sociedad local, los gobiernos locales (sus dependencias) y los organismos y servicios que dependen del gobierno central (nacional o estadual).

La figura 5 deja ver que el factor afectivo en todos los casos muestra una muy alta predisposición favorable respecto a los pares del país vecino. Sin embargo, en el factor de conocimiento sobre los pares y sus actividades, si bien también es alta en todos los casos la proporción de respuestas que manifiestan conocer bien a sus pares, en los organismos que dependen del gobierno o administración central ese conocimiento es bastante mayor (83% de las respuestas). A su vez, es de notar que el 83% de las respuestas que manifiesta que conoce bien a sus pares también responde favorablemente sobre su vínculo afectivo con dichos pares (otra vez, 83%), mientras que el 17% que no conoce a sus pares ni lo que hacen tampoco los rechazan. En cambio, en las organizaciones de la sociedad local (educativas, empresariales, sindicales, ONGs, culturales) el factor de conocimiento sobre los pares no llega a reflejar todo

el porcentaje de respuestas favorables respecto a la valoración afectiva de dichos pares (un 72% de respuestas con alta valoración afectiva pero 56% de las respuestas que señalan que conocen a sus pares y lo que hacen). En cuanto a las dependencias de los gobiernos locales (Prefeitura, Municipio e Intendencias) se puede observar que hay algunas respuestas que muestran que no hay conocimiento respecto a sus pares, pero en la mayoría de los casos (casi 70%) hay un muy buen conocimiento de lo que hacen sus pares acompañado de una muy buena valoración afectiva.

Figura 5: Factores endógenos cognitivo y afectivo, según tipo de organización.

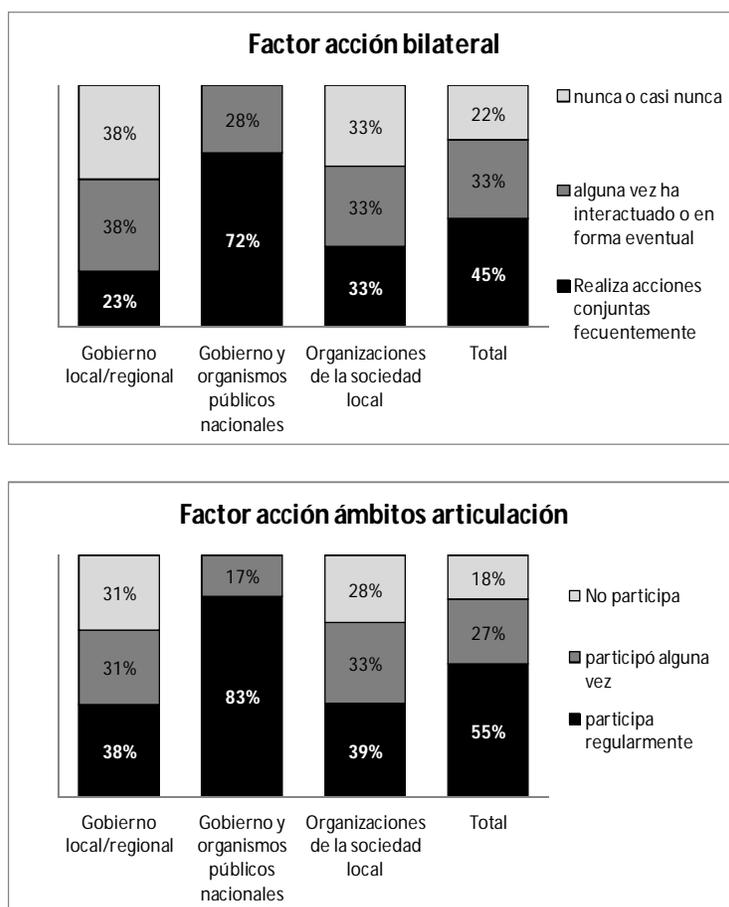


Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 6 muestra que los resultados en términos de acciones son ampliamente favorables a los organismos y servicios que dependen de la administración central, que son los que responden que realizan más acciones conjuntas frecuentemente y participan en forma más regular de espacios de coordinación. Los gobiernos locales (sus dependencias) y las organizaciones locales tienden a tener una vinculación en acciones conjuntas y espacios de coordinación más eventuales y puntuales, al tiempo que una buena parte de las respuestas manifiesta que eso no ocurre nunca o casi nunca.

Figura 6: Factores endógenos de acción, según tipo de organización.



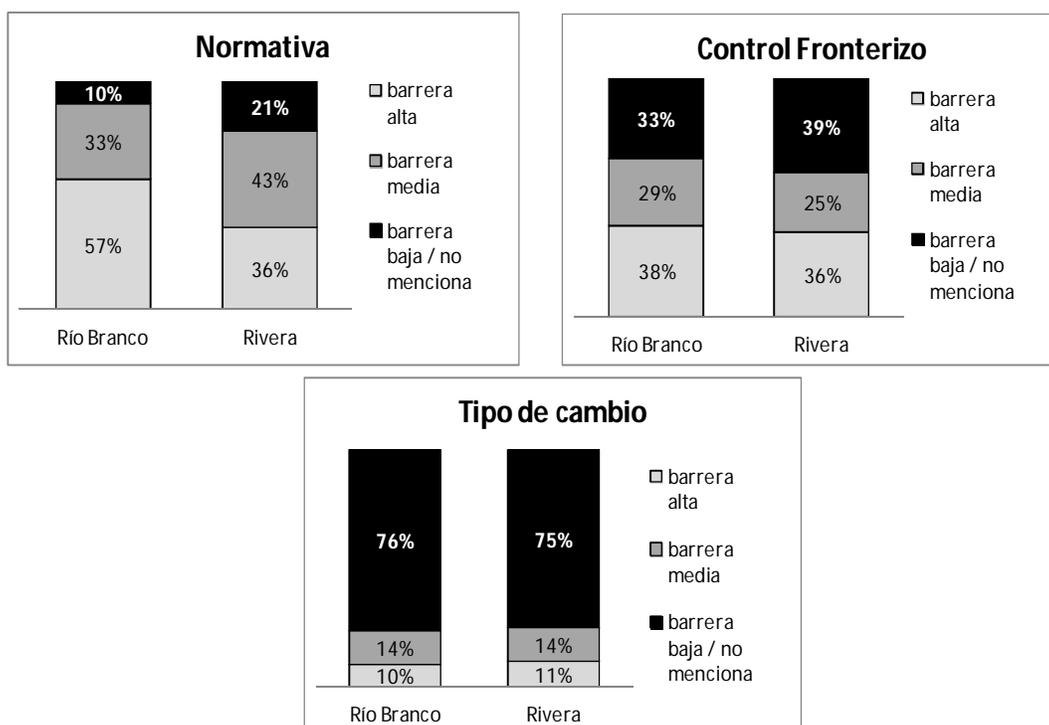
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

En cuanto a los factores exógenos, que refieren a la normativa, la política cambiaria y los controles fronterizos, la figura 7 muestra la situación según territorio estudiado. Claramente la normativa y, en segundo lugar, los controles fronterizos, son percibidos como barreras altas en ambos territorios. En particular, en Río Branco un 90% de las respuestas señalan que la normativa es una barrera alta o media un 57% indica que es alta. En Rivera el 79% indica que la normativa es una barrera alta o media y un 36% indica que es alta. En cuanto a los controles fronterizos bastante más de la mitad de las respuestas en cada territorio señala que implican barreras altas o medias.

Para entender mejor estos resultados vamos a ilustrar con algunos ejemplos de qué hablamos cuando nos referimos a normativa y a controles fronterizos. La normativa refiere a cuáles son los marcos jurídicos y administrativos en los que se mueven los actores. En la medida que estos marcos normativos responden a realidades nacionales, sin reconocer que las interacciones sociales y económicas son transfronterizas, necesariamente imponen restricciones que se materializan en barreras medias o altas para la interacción entre pares de cada lado de la frontera.

Figura 7: Factores exógenos, según territorio transfronterizo estudiado.



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Por ejemplo, en lo que refiere a las prestaciones sociales y las políticas de desarrollo y asistencia social, estos son algunos de los problemas que dificultan la acción de los actores encargados de esas políticas en la frontera (debido a que la normativa impone barreras al no adecuarse a una realidad que no es solo nacional sino transfronteriza):

- Los vehículos oficiales pueden cruzar la frontera (con la carta verde) y tienen seguro, que en el caso de Uruguay incluye no solo al vehículo sino también al funcionario pero solo si este cruza la frontera con el vehículo. Por lo tanto, no hay seguro para el funcionario si cruza a pie o en un vehículo no oficial, lo que puede ser frecuente en ciudades que casi que conforman una única aglomeración urbana (sobre todo en Rivera), por lo que si a ese funcionario le pasa algo en Brasil no tiene cobertura. Esto no es menor cuando hay funcionarios que se enfrentan a situaciones complicadas, de violencia doméstica por ejemplo.
- Pero hay un problema aún más grande y que refiere a que la gestión del espacio transfronterizo para las políticas sociales no está contemplada. Por lo que si un funcionario del MIDES interviene en un hogar de ciudadanos uruguayos pero que está ubicada en Santana Do Livramento, o incluso si realiza una visita conjunta con la Secretaría de Asistencia Social de Brasil, estaría en una situación como mínimo irregular (por no decir ilegal) y, por lo tanto, desde el punto de vista formal sin las garantías necesarias para ejercer sus funciones.
- Estos problemas de normativa y jurisdicciones nacionales pueden provocar que frente a problemas de violencia doméstica, pobreza, abuso de menores, problemas de tenencia de menores, entre otros, que afecten a familias uruguayas que viven en Brasil, la Secretaría Social de la Prefeitura o el organismo estadual competente de

Brasil no pueden resolver ni actuar porque esas personas no tienen documento de identidad brasilero. Tampoco podría intervenir el MIDES, porque no están en territorio uruguayo.

- Otro ejemplo puede ser el caso de una familia de uruguayos en situación crítica de pobreza pero que vive en Brasil (esto puede querer decir a unas cuerdas de Uruguay) y no tienen documentación brasilera ninguno de los padres o tutores, por lo que no reciben ayuda social por Brasil, a la vez que por el domicilio pierden también el derecho a ayuda de MIDES de Uruguay. En el caso de que los niños del hogar estén indocumentados también se genera un problema para ayudar a su documentación. Todo esto cuando hay recursos para apoyar a las personas y familias en estas situaciones, con políticas perfectamente alineadas en sus objetivos en cada país.

Un tema más general de la normativa, que afecta a todos los ciudadanos, es la normativa existente sobre documentación fronteriza, que se otorga a los residentes en la frontera para facilitar las interacciones y los accesos a servicios y derechos, intentando reconocer la gestión de los problemas en clave transfronteriza. En este caso la normativa debería ser facilitadora de las interacciones o ser percibida como una barrera baja. No obstante hay problemas al respecto que señalamos a continuación:

- Hay asimetrías, en Uruguay la documentación de frontera es válida para estudio y trabajo, pero no para la residencia, mientras que en Brasil también se reconoce para la residencia.
- El documento es válido en un radio de 20km de la frontera. Pero también hay asimetrías en su aplicación. En Uruguay el criterio es rígido, se toma al pie de la letra. En Brasil es más flexible, se considera que incluye a la ciudad fronteriza y al entorno rural próximo, con un criterio amplio.
- Para obtener la documentación en Uruguay se exige que la persona tenga comprobante de estudio o trabajo en el país, mientras que en Brasil se otorga con solo ser uruguayo y vivir en la frontera.
- La gran mayoría de los entrevistados señaló que la obtención de la documentación o cédula de frontera no aporta realmente un diferencial respecto a la situación de no tenerla. Por ejemplo, para un uruguayo el salto cualitativo es en realidad tener documentación brasilera y no cambia mucho su situación por tener documento fronterizo. El problema es que la documentación fronteriza no es reconocida. Por ejemplo, las instituciones financieras y bancos públicos y privados de Brasil no reconocen el documento fronterizo para abrir cuentas o acceder a servicios. Tampoco ese documento permite ser beneficiario de las políticas de ayudas sociales. En el marco de las instituciones educativas el documento no facilita la adjudicación de plazas o la posibilidad de recibir becas monetarias (subsidio para el transporte por ejemplo), al menos formalmente.

En el tema de la educación hay que señalar que existen casos de acuerdos formales que incluyen cursos conjuntos e incluso doble titulación, lo que se ha obtenido por los procedimientos que existen para realizar estos acuerdos entre instituciones de ambos países ya sea que estén o no en la frontera. Para los casos en los que no existen estos acuerdos formales se generan problemas. Por ejemplo, los presupuestos se asignan desde las administraciones centrales en consideración de los alumnos que tiene cada centro, en la medida que un centro de Brasil tenga estudiantes uruguayos pero que no están en el marco de un acuerdo formal no podría recibir fondos en consideración de su masa real de alumnos, sino

solamente en función de los estudiantes brasileros. Otros problemas refieren a la implementación de becas y pasantías. Por ejemplo, el BSE de Uruguay no puede asegurar a un brasilerero, por lo que un estudiante que trabaja como pasante del otro lado no tiene cobertura. También hay variadas asimetrías en las normativas. Por ejemplo, si una estudiante queda embarazada en el período en el que está realizando su pasantía en Uruguay se le otorga prima por nacimiento y todos los beneficios correspondientes, mientras que si ocurre en Brasil pierde la pasantía. Hay que entender que las normativas se aplican como si se realizara un intercambio, beca o pasantía entre estudiantes de Brasilia y Montevideo, pero aquí hablamos de personas que incluso siendo uruguayos ya viven del lado de Brasil o viceversa, en un mismo espacio urbano y social (un espacio transfronterizo).

En la salud también la normativa puede suponer barreras para la gestión transfronteriza de los recursos y la atención de las personas. Un aspecto que se identificó por parte de los actores como relevante es el caso de los médicos uruguayos que trabajan en Brasil, por los conflictos que ha generado. Los gobiernos locales de Brasil y la población local plantean la necesidad de utilizar esos recursos en clave de gestión transfronteriza, pero hay interés estadual de los gremios de médicos que se oponen. Al respecto, hay un tratado que contempla que médicos de un lado u otro trabajen en el país vecino, pero igual se han llegado a hacer denuncias por esto, dado que la normativa deja algún vacío legal o de interpretación. El acuerdo al que se ha llegado es que solo si los médicos uruguayos que trabajan en Brasil pertenecen a personal de planta de los hospitales públicos pueden ejercer sin restricción y ser capaces de recetar. En el plano de la atención a las personas se ha avanzado mucho respecto a décadas anteriores, y se realiza un uso más racional de los recursos complementando los equipamientos de hospitales de un lado y otro de la frontera. Pero aún quedan aspectos a mejorar e incluso promover desde la normativa.

En lo que refiere a la seguridad quedó bastante claro en las entrevistas que no hay protocolos para las persecuciones de la policía (en caliente), ni para la cooperación judicial y entre el accionar de las policías de un lado y otro. Esto no quiere decir que no se coordine, pero las cosas se resuelven con acuerdos "locales", seguramente con vicios formales (legales) en la práctica. Por lo que la normativa es una barrera importante.

Con respecto a algunos servicios vinculados con emergencias, como lo que refiere a la libre circulación en la frontera de vehículos de bomberos y ambulancias, han habido avances importantes en la normativa, con acuerdos formales binacionales. En efecto, se firmó un tratado en julio de 2014 que permite la libre circulación de vehículos de bomberos y ambulancias en la frontera (si bien aun no es tan conocido y resta hacer bien su implementación). Pero hay otros servicios que también revisten de importancia en los que para que un vehículo cruce la frontera el trámite burocrático y la autorización legal lleva de una semana a 15 días.

En lo que refiere a los controles fronterizos, es claro que el control en la frontera supone en cualquier escenario una barrera, pero sobre lo que se indaga es en qué medida estos controles y su forma de implementación favorecen o no la integración fronteriza. Dicho de otra forma, en la medida que los controles supongan el mismo nivel de barrera para un ciudadano de la

frontera que para un ciudadano de Montevideo o Brasilia entonces no se estaría considerando en absoluto la condición transfronteriza. Algunos ejemplos de cómo estos controles son señalados como barreras a la interacción fronteriza se señalan a continuación:

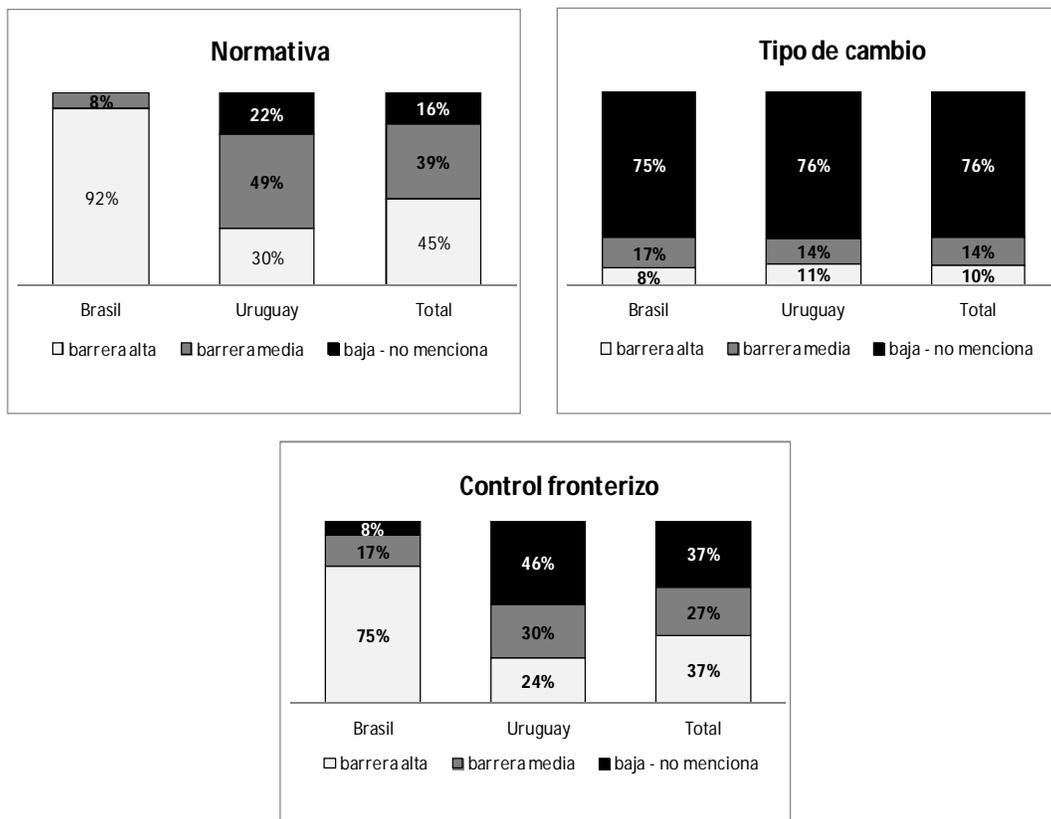
- Se señala la ausencia de controles integrados en la frontera. No hay controles integrados, por lo que se hace doble control, del lado de Uruguay y del de Brasil. En el caso de Rivera y Livramento que no hay división física alguna entre una ciudad y la otra, además del doble control el mismo se debe realizar en puestos en cada ciudad que están alejados entre sí y en el medio de cada ciudad. Esta situación incluso violenta lo que es la normativa MERCOSUR que plantea que hay que integrar los controles.
- Hay situaciones que se argumentan para la no integración de controles en la frontera, como en Rivera, referidas a que la policía federal de Brasil no puede integrar un puesto en suelo de Uruguay porque deben portar arma y no pueden portar arma en tierra uruguaya, a lo que se le agrega que no hay recursos para asignar personal administrativo a controles integrados. En el caso de Santana do Livramento ya se están planificando nueva infraestructura para controles unilaterales (de Brasil) en las afueras de la ciudad. En el caso de Río Branco con las obras del nuevo puente sobre el río hay una oportunidad de planificar controles integrados, que habrá que ver si se concreta.
- Desde las organizaciones de la sociedad local y desde los gobiernos locales se señala que no hay consideración de que la vida social, económica y cultural se desarrolla en un espacio transfronterizo. Por lo que cualquier actividad que suponga realizar de un lado de la frontera un evento social, económico o cultural enfrenta un problema importante para pasar de un lado al otro de la frontera materiales de promoción, muestras y obras de arte, equipamiento y material industrial o agrícola, e incluso para movilizar recursos humanos, artistas y profesionales. Esto debido a que cualquiera de estas actividades, así estén a 100 metros de la frontera, y sean parte de la misma ciudad transfronteriza, desde el punto de vista legal supone una importación o exportación, una venta de servicio en el exterior o el ingreso de extranjeros al país. Con las mismas trabas que si fuera el origen cualquier otro punto no fronterizo o incluso otro país del mundo. Claro que esto no quiere decir que no se realicen este tipo de eventos, pero si significa que las soluciones siempre son informales, parciales y a riesgo de los que los organizan o participan.

Respecto al tipo de cambio es notable observar cómo, a diferencia de lo que pasaba en décadas anteriores, no aparece como un tema mencionado, ni aún cuando se insiste en las entrevistas, ya que en la última década la relación entre el peso y el real se ha mantenido estable, lejos de las fluctuaciones importantes y episodios de devaluación, sumado a que la relación cambiaria, dentro de esa estabilidad, ha favorecido como nunca en la historia a Uruguay. Quienes mayores problemas deberían tener respecto a influencias negativas por incertidumbre en la política cambiaria son las organizaciones de la sociedad local, y en particular las vinculadas al comercio, pero también los gobiernos locales en tanto impactos sobre el empleo local. Sin embargo, en general, no se menciona al tipo de cambio como barrera importante para la integración fronteriza, suponemos que dada la coyuntura excepcional de certidumbre en la relación cambiaria, que lleva ya una década, y a que la mayor parte de actores de la sociedad local que conforman la muestra son del lado uruguayo.

Si analizamos las respuestas en función de qué país es el actor que responde se observa que en el caso de los actores brasileiros es mayor el énfasis sobre la importancia de la normativa como

barrera alta (ver figura 8). Si bien en los actores brasileños entrevistados predominan los vinculados a los gobiernos locales, lo que puede sesgar las respuestas, en general se observó que en Brasil hay una percepción de mayor rigidez de las normativas nacionales en tanto funcionan como barreras para interactuar con contrapartes uruguayas. De todas formas, si observamos las respuestas por tipo de organización, veremos que las vinculadas a los gobiernos locales son las que perciben un obstáculo mayor en las normativas, lo que también sucede en Uruguay. Esto se analiza a continuación.

Figura 8: Factores exógenos, según país.



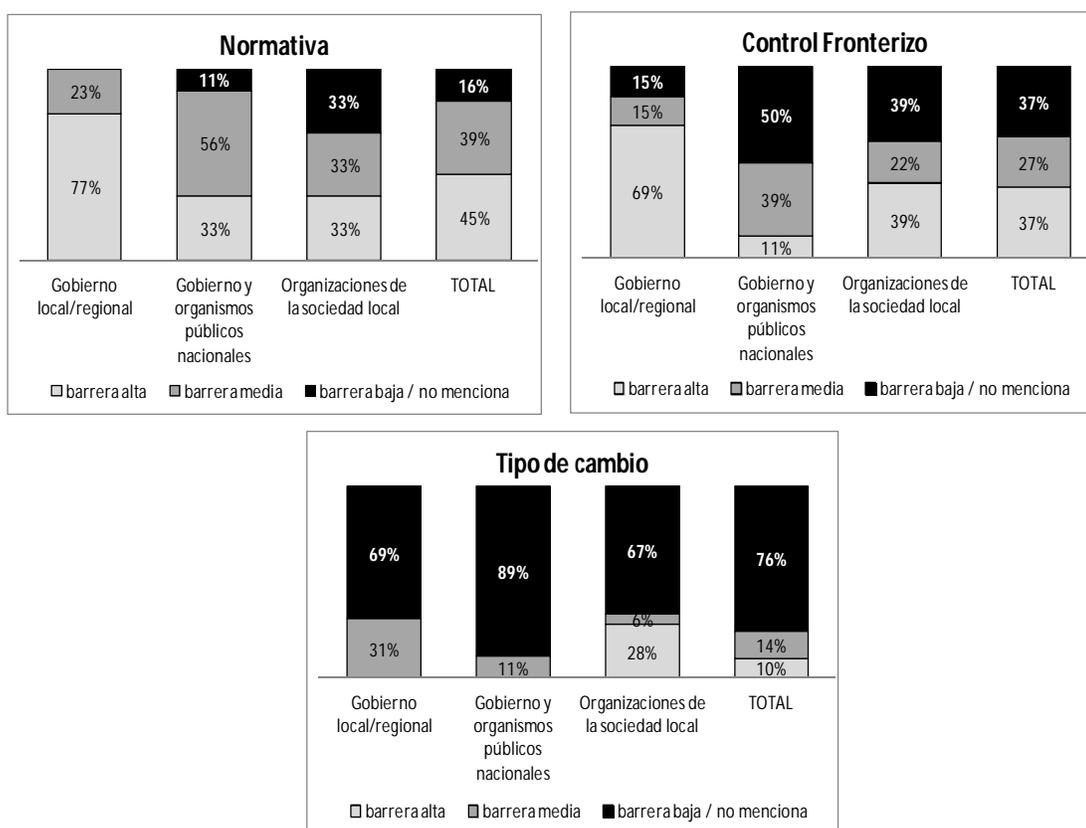
Fuente: propia.

La figura 9 muestra factores exógenos y la percepción de en qué medida son o no una barrera para la interacción en la frontera según el tipo de actor o de organización entrevistada. Algunas cosas interesantes se señalan a continuación. El tipo de cambio no es percibido como una barrera, como dijimos antes seguramente influidas las respuestas por la actual situación respecto a la política cambiaria. Sin embargo, en las organizaciones de la sociedad local, que no se vinculan al gobierno (local ni central) ni a servicios públicos, es donde parece quedar una memoria respecto al problema del tipo de cambio y los ciclos o fluctuaciones en los valores de la moneda, ya que un 28% de las respuestas lo señalan como barrera alta.

Como ya se había esbozado antes, parece ser que los gobiernos locales (Prefeitura, Municipio e Intendencias) son las organizaciones para las que las normativas implican mayores restricciones para la interacción transfronteriza. El 77% declara que es una barrera alta y el

restante 23% que es una barrera media. De la información extraída de las entrevistas se puede decir que los gobiernos locales enfrentan restricciones dobles en las normativas. En primer lugar en lo que respecta a las relaciones bilaterales entre los países, como sucede con el resto de los actores. En segundo lugar, en lo que refiere a la relación multinivel y, en particular, con el nivel central, nacional o estadual (en Brasil), lo que puede suponer restricciones que complejizan más aún la interacción con sus pares (los otros gobiernos locales) del otro lado de la frontera. Esto se relaciona en el caso uruguayo con el proceso de descentralización (y sus limitaciones), que de hecho sitúa tanto al Municipio como a las propias Intendencias en un lugar de menor margen de maniobra y capacidad de actuar respecto a las Prefeituras, en lo que refiere a las competencias y autonomías respecto a la administración central.

Figura 9: Factores exógenos, según tipo de organización.



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Por otra parte, algo que se pudo recabar de las entrevistas es que la agenda de intercambio bilateral que termina reflejándose en acuerdos y normativa nacional responde a lógicas centrales y nacionales, o dicho de otra forma que surgen de un diálogo Montevideo - Brasilia, mientras que la agenda y problemática local encuentra menos posibilidades de introducir la especificidad de la frontera en esa lógica de integración supranacional. Un canal para que esto suceda son los Comités de Frontera, pero estos se reúnen con una frecuencia a lo sumo anual (o incluso menos frecuente), sin instancias intermedias de trabajo desde lo local con capacidad de incidencia en lo nacional y supranacional. El resultado, hasta el momento, es que la agenda

de temas, problemas y prioridades, de las reuniones de los Comités de Frontera de las que participó el equipo de investigación en 2014 reflejaban casi exactamente el mismo listado y agenda que recogían las actas de las anteriores reuniones de dichos Comités (reuniones de 2013 y 2012).

En el caso de los organismos y servicios públicos centrales (nacionales o estatales) la normativa también es una barrera importante, entre alta (33%) y media (56%), variando un poco la percepción según el actor entrevistado. En la categorización de barrera media influye en muchos casos algunos avances recientes que se han realizado, como acuerdos en materia educativa, en materia de atención de la salud o en la circulación de vehículos de bomberos y ambulancias. No obstante, solamente un 11% dice que la normativa es una barrera baja o no la sitúa como un aspecto relevante.

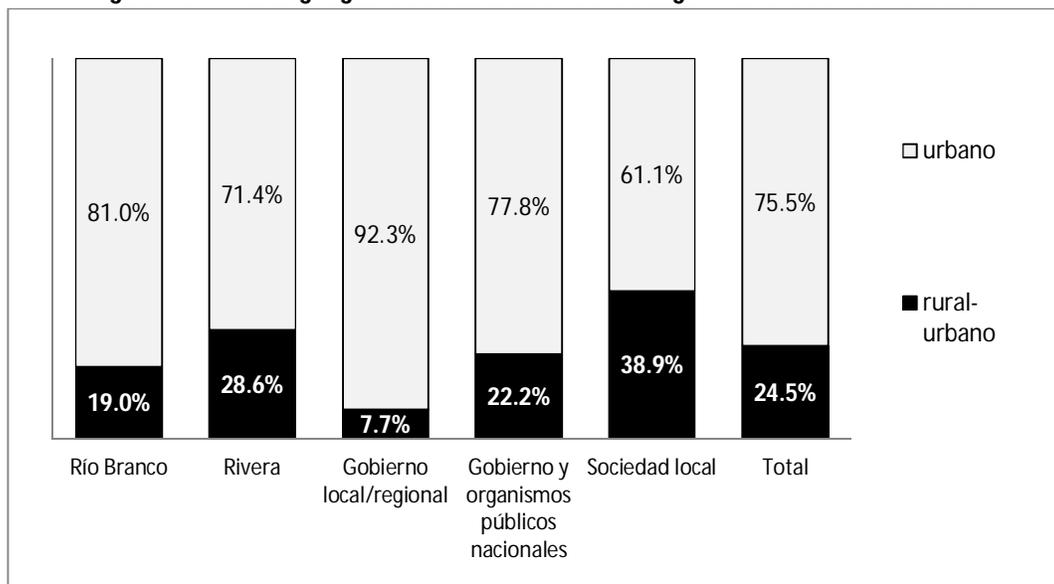
En cuanto a los controles fronterizos los gobiernos locales mantienen una alta percepción de los mismos como obstáculos y barreras para desarrollar actividades transfronterizas. Los organismos y servicios públicos que dependen del nivel central también perciben problemas en los controles fronterizos, en términos de barreras para la interacción fronteriza. Sin embargo, un 50% señala que los mismos son una barrera baja o no los mencionan entre los obstáculos para la interacción fronteriza.

En el caso de las organizaciones de la sociedad local, como se observa en la figura 9, también la mayoría de las respuestas señalan que las normativas (66%) y los controles fronterizos (61%) son barreras altas o medias. No obstante un 33% señala que las normativas son barreras bajas y un 39% dice lo propio con los controles fronterizos. Esto puede tener que ver con que para muchas de las actividades y relacionamientos que realizan o podrían realizar las organizaciones sociales con sus pares del lado de Brasil, no se necesita de marcos formales ni legales. Por ejemplo, la mayoría de las actividades de articulación y cooperación posibles entre organizaciones de la sociedad civil no están restringidas por los marcos normativos actuales. Por ejemplo, uno de los actores locales que daba ese tipo de respuesta manifestaba que en el caso de este tipo de organización no eran tantas las trabas legales sino que habían barreras de otro tipo (mentales, culturales) que llevaban a que fuera baja la interacción. Sin embargo, aunque no se perciban barreras para los intercambios entre pares de las organizaciones locales, en la medida que esas acciones busquen una repercusión en términos de políticas y servicios públicos sin duda que enfrentarán restricciones importantes ya que de cada lado de la frontera se deberá actuar en consecuencia y seguir la normativa nacional. Por lo que es difícil pensar una agenda social transfronteriza sin que pueda plasmarse en una agenda de políticas y servicios públicos también transfronterizos.

Por último, es necesario entender si estos espacios transfronterizos que estudiamos responden a realidades urbanas, o próximas a las aglomeraciones urbanas que comparten espacio continuo en la frontera, o si refieren a realidades que incorporan regiones rurales más amplias. La figura 10 muestra que la mayoría de las organizaciones entrevistadas se definen en sus vinculaciones y actúan en ámbitos urbanos, y más específicamente en las ciudades estudiadas. Ninguna es de carácter rural, aunque si hay varias que se definen con ámbito de actuación urbano-rural o rural-urbano. En particular, dentro de las organizaciones locales hay

un mayor número de respuestas que señalan un ámbito de actuación rural-urbano (en general, referido a lo rural vinculado estrechamente al conglomerado urbano). De todas formas, la información recogida de las entrevistas en relación con la problemática de frontera dio como resultado un claro sesgo urbano, incluso en las organizaciones que manifestaban un ámbito de actuación rural-urbano, al punto que no surgieron (como se verá más adelante) temas relevantes vinculados a la frontera que no tuvieran un anclaje urbano.

Figura 10: Ámbito geográfico de actuación de las organizaciones entrevistadas



Fuente: propia.

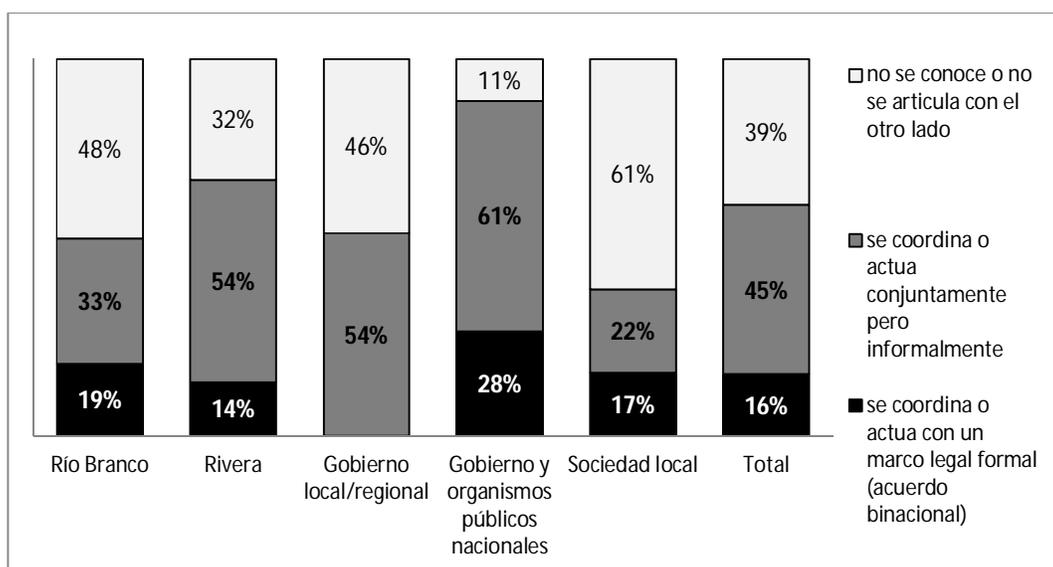
Nota: incluye a los actores de Yaguaron (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DE LA INTERACCIÓN TRANSFRONTERIZA

La figura 11 muestra los resultados de las entrevistas respecto a cómo se materializa el relacionamiento con los actores pares de la frontera, es decir de qué forma de realizan actividades conjuntas o cómo articulan y/o cooperan, si es bajo marcos formales o de manera informal (superando de esta forma las barreras normativas y/o la ausencia de un marco formal).

Como se aprecia en la figura, en general son pocos los actores que señalan interactuar en un marco legal formal, idealmente contenido en un acuerdo binacional. La mayor parte de estas respuestas refieren a actores de lógica central, nacional o estadual. Sin embargo, también los organismos y servicios públicos nacionales reconocen que la mayor parte de sus interacciones con los pares del país vecino se desarrollan en un marco informal.

Figura 11: Forma de relacionamiento regular con pares de la frontera



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

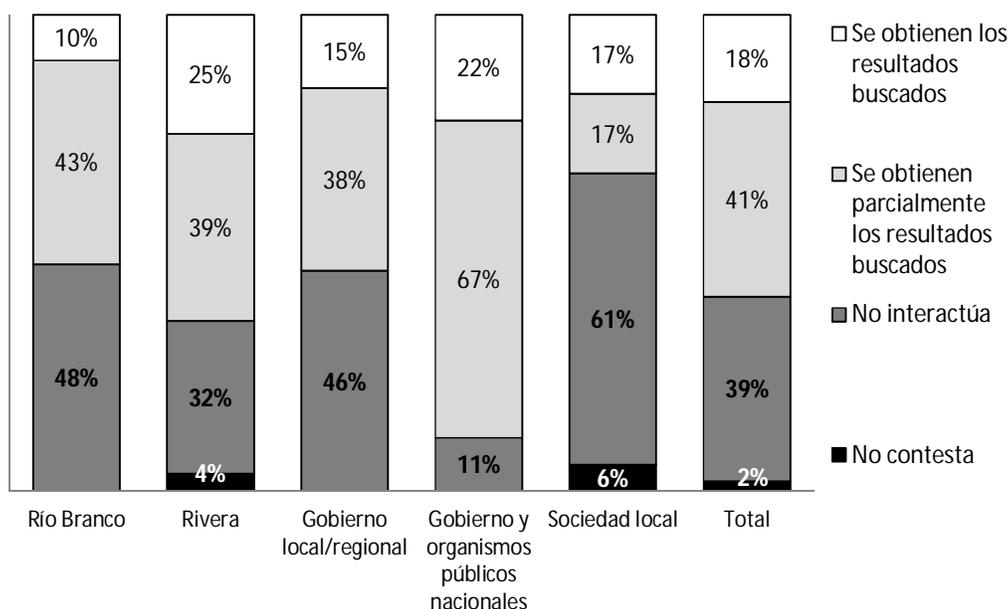
En el caso de los gobiernos locales las interacciones son informales, lo que revela la falta de normativa adecuada a la gestión transfronteriza de los problemas y temas de la frontera. En este caso se destaca que una buena parte de las respuestas indican que no se articula con los pares del otro lado de la frontera, lo que en parte responde a las respuestas que señalaban que no se tenía conocimiento sobre los pares fronterizos y en otra porción a las barreras que pueden suponer los factores exógenos. En el caso de los organismos y servicios públicos que responden a niveles centrales solo un 11% declara que no interactúa con sus pares (ni formal ni informalmente), lo que refuerza la idea de que los niveles nacionales y estaduales pueden enfrentar menores restricciones desde las normativas que los niveles locales.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad local es de destacar que la mayoría (61%) no interactúa en forma regular o no conoce a sus pares fronterizos (se excluyen aquí las respuestas que se consideraban para el factor cognitivo acción referidas a interacciones eventuales). Esto ya se había visto cuando se analizaba el factor endógeno acción, seguramente resultado de limitaciones dadas por los factores exógenos, también analizados. En los casos en los que se interactúa se hace informalmente en un 22% de los casos y en un 17% se hace dentro de marcos formales, lo que corresponde con algunas respuestas de instituciones educativas que han logrado tener acuerdos binacionales.

En cuanto a los resultados en términos de si se logran o no los objetivos que se buscan con las acciones y coordinaciones que se realizan con los pares del otro lado de la frontera, la figura 12 muestra que predomina la respuesta de que los resultados obtenidos son parciales. Esto sin considerar que una parte muy grande de las respuestas referían a que no se interactuaba en forma regular (el 61% en las organizaciones de la sociedad local y un 46% de los gobiernos locales). En ningún caso las respuestas de logro de los objetivos (no en forma parcial) supera el 25%. Estos resultados se relacionan con que la mayor parte de los intercambios y relaciones,

cuando se dan, suceden por vías informales que por lo tanto no aseguran resultados óptimos o en algún caso pueden incluso generar situaciones no deseadas o nuevos problemas. De todas formas, algo que es notorio es que en estas fronteras, donde los factores cognitivos y afectivos se expresaban de forma muy positiva para la interacción fronteriza, a pesar de no existir condiciones del todo favorables desde los marcos normativos, la interacción entre actores de uno y otro lado es una realidad que se expresa y busca las alternativas posibles, más allá de lo que permiten los marcos formales.

Figura 12: Resultados del relacionamiento con pares de la frontera



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Para finalizar esta sección, en función del análisis realizado, podemos interpretar el funcionamiento transfronterizo de estas sociedades y economías locales estudiadas, lo que se muestra en la figura 13.

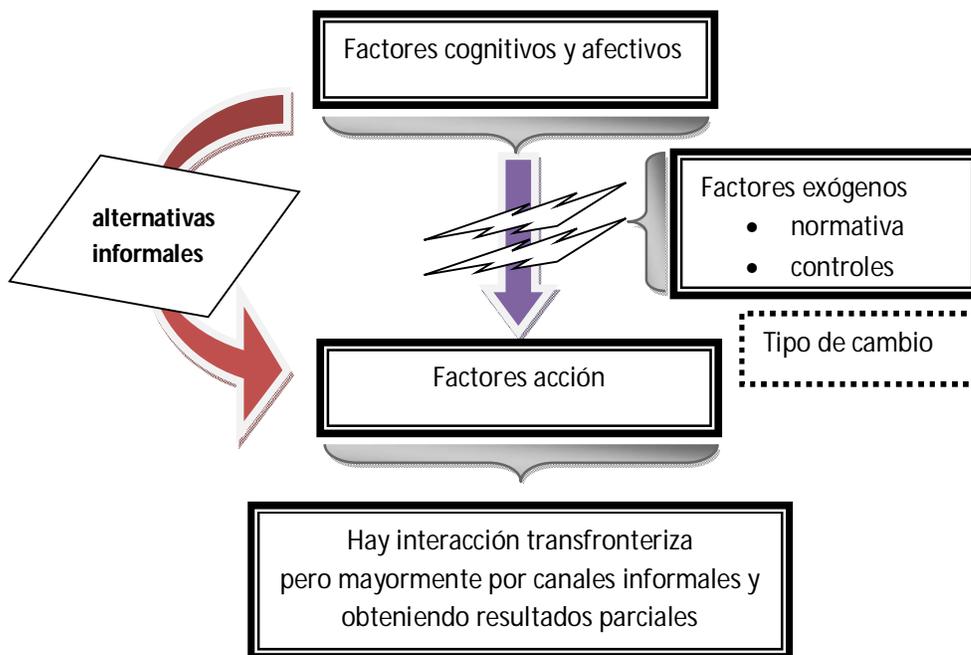
Se trata de sociedades locales que tienen una historia común, que tienen fuertes lazos afectivos a nivel personal y familiar, lo que también se expresa a nivel de las organizaciones de la sociedad (educativas, culturales, sociales, empresariales, gremiales) reflejando una importante empatía y sentimiento de integración entre las organizaciones de un lado y sus pares del otro lado de la frontera. Esto es reflejado por los gobiernos locales también en sus respuestas sobre el factor afectivo, como expresión en última instancia de la representación de la sociedad local y sus intereses.

Sin embargo, hay aspectos que se vinculan a las normativas y marcos legales que regulan el relacionamiento entre los Estados, que también tienen una historia y tradición propia, en una

lógica más asociada a la defensa del interés nacional y del territorio nacional, expresiones que con fuerza se han manifestado desde siempre por parte de los organismos nacionales y centrales en los puntos de frontera. Estas visiones están alejadas de la visión más local, que entiende los espacios transfronterizos, y en particular en aglomeraciones urbanas integradas como las que analizamos, como espacios de vida y trabajo, donde la integración se da por los hechos cotidianos y las necesidades de la gente, por encima de las visiones que son construidas desde las centralidades de los Estados Nación.

El contexto actual del relacionamiento entre Uruguay y Brasil se ha distanciado de esa visión de frontera como defensa del territorio y factor que separa (antes que unir), dentro de un contexto mayor de iniciativas de integración sudamericana, pero especialmente marcado por una iniciativa bilateral uruguayo brasilera que claramente busca avanzar sobre el concepto de frontera de paz y de integración. Esto hace que en la investigación se pueda observar que las organizaciones que mayor conocimiento tienen de sus pares del país vecino (y de qué hacen y cómo lo hacen) son las de nivel central o nacional. A su vez, son también las organizaciones que dependen del nivel central las que mayor nivel de concreción de acciones y articulaciones transfronterizas logran.

Figura 13: Funcionamiento de las economías y sociedades transfronterizas de Uruguay-Brasil



Fuente: propia.

Sin embargo, la normativa binacional aún es pobre en incorporar las necesidades, temas, problemas y agenda de la frontera, vistos desde la perspectiva de los actores locales, más allá de las agendas nacionales. Esto se observa en los resultados que muestran como a pesar de existir factores afectivos muy positivos, muchas veces el conocimiento y mucho más la interacción entre organizaciones locales, de la sociedad y de los gobiernos locales, presentan

un rezago importante respecto al sentimiento de integración de un espacio transfronterizo. Por otros andariveles paralelos la población de a pie, no organizada, los ciudadanos en sus vidas privadas, mantienen lazos tan estrechos que no permiten discernir cuando se termina o empieza un país. El lugar de vida, los lazos sanguíneos, las amistades y relaciones personales no distinguen entre lados de la línea. No obstante, esas mismas personas cuando asumen su cargo dentro de una función en el gobierno local o en una organización de la sociedad civil son incapaces de reproducir ese patrón de vida cotidiana en una fuerte interacción institucional entre organizaciones pares de uno y otro lado de la frontera.

Este esquema de funcionamiento puede explicarse por el rol que juegan los factores exógenos (de fuera de la realidad local), como son los aspectos jurídicos, legales y administrativos, que responden a lógicas funcionales a las realidades nacionales y las grandes centralidades de cada país o región. Desde el momento que la política pública, las políticas sociales y los principales servicios públicos quedan encasillados dentro de esa lógica que asume una realidad restringida hasta el punto en que la línea divisoria marca que estamos en Uruguay o Brasil, no parece posible escapar en el funcionamiento de las organizaciones locales a dicha lógica. Una lógica que es ajena a la realidad local pero que es la que permite acceder a los recursos, beneficios y bienes públicos que el Estado provee, ya sea a gobiernos locales, a los empresarios, a los trabajadores, a las instituciones educativas, a las OSC, o a los ciudadanos de a pie.

Por supuesto que ante las necesidades de una realidad que es de hecho integrada entre las poblaciones de uno y otro lado de la frontera siempre aparece la forma de dar solución a cuestiones que la lógica de la normativa pensada desde la clave nacional no da espacio. Estas soluciones son informales, técnicamente plausibles de ser ilegales en muchos casos, y por estas razones capaces de generar soluciones sub-óptimas, parciales o incluso generar nuevos problemas. No obstante en la frontera siempre se ha lidiado con esta situación, y la sociedad (de una u otra forma) "funciona".

A MODO DE CONCLUSIONES

En cuanto a la primera hipótesis que nos planteamos se puede decir que encontramos evidencia de que el funcionamiento del espacio transfronterizo se ve afectado por factores exógenos referidos fundamentalmente a las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país, y en este período en mucho menor medida por el tipo de cambio dado el contexto de la última década (desalineado de la trayectoria histórica de fuertes fluctuaciones y comportamiento cíclicos). Los efectos de estos factores exógenos parecen inhibir posibles resultados más importante en términos de acciones e interacciones en la frontera que encuentran condiciones muy buenas desde los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo a nivel del funcionamiento de las organizaciones e instituciones, como reflejo de las políticas, se fragmenta, lo que debilita el potencial aprovechamiento de capital social transfronterizo latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales realmente integrados (y no marcados por la nacionalidad de los actores).

La segunda hipótesis que nos planteábamos asumía que hay procesos en marcha que impulsan o podrían implicar en sí mismos innovaciones en el modo de gobernanza y gestión socio-

económica y política de estos espacios transfronterizos, los que podían ser fuente de tensiones explícitas o latentes.

En el trabajo de campo se identificaron varios ámbitos de articulación y cooperación que podrían impulsar una nueva forma de gobernanza en estos territorios. Algunas son iniciativas desde la política y gobierno nacional, otras tienen una impronta claramente local.

En primer lugar destaca la figura de los Comité de Frontera, en el marco de la política impulsada por el MRREE. Si bien es un instrumento con objetivos interesantes, como alimentar las agendas binacionales que se discuten a más alto nivel con las agendas locales transfronterizas, son claramente insuficientes, al menos en su actual funcionamiento. Esto se debe a que son instancias prácticamente anuales, donde las autoridades nacionales se reúnen en el territorio con los actores locales, pero sin generar instancias intermedias de trabajo desde una agenda propiamente local. En las de 2014 (las últimas eran de 2013 y 2012) se planteó la necesidad de formar sub-comisiones que trabajaran en forma continuada, y no esperar al otro comité, dentro de un año. Al respecto es sorprendente que la agenda en 2012 y las propuestas se repiten en gran medida en las actas que surgieron de los comités de 2014.

Habría que ver en qué medida esta vez sí se integran subcomisiones locales para trabajar en los temas y seguirlos junto con los Consulados, y no tener que esperar un año para volver a plantear los temas. También se pudo notar que desde los actores locales hay cierta desconfianza y/o cierto cansancio de que estas instancias con autoridades del gobierno nacional no tengan luego efectos prácticos (o, al menos, estos no se visualizan).

En Rivera y Santana Do Livramento hay una experiencia que viene marcada desde iniciativas lideradas por organismos nacionales, sobre todo el MIDES, pero con clara impronta local. Desde octubre de 2013 funciona la Comisión Binacional de Frontera, que se había armado ya en 2011 pero sin institucionalizarse (funcionando como ámbito informal). Esta comisión se institucionalizó en 2013 en el marco de la Mesa Temática de Frontera dentro de la política de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES. De esta forma se formalizó el ámbito en Uruguay y ha sido posible convocar a todos los organismos públicos relevantes en el tema de frontera, dado que se convocan en el marco de las MIPS de MIDES siendo obligatoria su asistencia. Antes, mientras el funcionamiento era informal, era muy difícil incluso conseguir que organismos como el MSP o el BPS permitieran asistir a sus técnicos, ya que al ser un ámbito no institucionalizado si asistían era como si dejaran su trabajo y podían ser incluso penalizados por esto.

En Santana Do Livramento esta Comisión Binacional se institucionaliza por otro camino, a partir de un decreto del Prefeito que la reconoce y la declara de interés de la Prefeitura y con ello obliga a todos los organismos públicos (de carácter central estadual) a participar de la misma. Esto marca una gran asimetría con Uruguay, ya que en Brasil el Prefeito puede hacer esto, obligando a los organismos estaduais y nacionales a que concurran a este ámbito que la Prefeitura prioriza. Ni las Intendencias y menos los Municipios en Uruguay tienen tal capacidad para convocar a los organismos nacionales, lo que marca una debilidad importante de los gobiernos locales. De hecho, si no fuera por las mesas del MIDES, las MIPS, los organismos nacionales no estarían obligados a dialogar con los gobiernos locales. En Río Branco, como en

los otros puntos fronterizos, también funciona esta política de las MIPS del MIDES, con lógica de frontera.

Lo anterior es muestra del desbalance entre gobiernos locales de un lado y otro. En particular, en Río Branco el Municipio es un actor de menor fuste frente a las capacidades que tiene la Prefeitura. Incluso en el caso de Rivera, que si bien se trata de una Intendencia por lo que en términos de recursos puede incluso ser más potente que la Prefeitura de Santana Do Livramento, en términos de relacionamiento con el nivel nacional tampoco una Intendencia puede generar o dar institucionalidad a un ámbito de articulación transfronteriza con un decreto (como si puede la Prefeitura).

Otra iniciativa que surge en este caso desde los gobiernos locales es el Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes, que se reunió este año en Rivera. El evento en Rivera tuvo un trasfondo de intención de la Intendencia de Rivera de promover un parque industrial en la zona franca o en un puerto seco del lado uruguayo, explorando también la posibilidad de un parque industrial binacional. Más allá de este objetivo puntual, este ámbito es una iniciativa que pretende generar una agenda local y regional fronteriza respecto a la integración supranacional. Es interesante notar que el MRREE lejos de ahogar esta iniciativa la incorpora dentro del esquema que intenta articular dentro de una nueva visión de una política de frontera no basada en la defensa sino en la integración. Pero de todas formas este ámbito entre gobiernos locales de uno y otro país no tiene un marco jurídico claro que lo sustente, lindando demasiado con la informalidad propia de las iniciativas locales en la frontera.

Como logros del Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes se promueve un programa de festividades de la frontera y la elaboración de un calendario de actividades coordinadas, donde se participa en conjunto de algunas actividades y otras se promueven aunque son solo realizadas de un lado de la frontera. Para que adquiera mayor importancia como ámbito relevante para marcar una agenda de la frontera con impronta local que sea tomada en las reuniones de alto nivel binacionales se debe avanzar mucho más en cómo se puede articular con la lógica de los Comités de Frontera.

Por último, en Rivera hay una experiencia local de Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana Do Livramento, que se reúnen cada 15 días o a veces 1 vez por mes. Es una buena experiencia de coordinación que trata de articular soluciones en conjunto para problemas de las dos ciudades. Un problema de este Gabinete es que, como todo lo que no surja dentro del esquema de la política nacional, no está institucionalizado y parecería depender mucho de la impronta personal de alguno de los actores de ambos gobiernos.

En suma, sin dudas se han podido identificar diferentes iniciativas que buscan innovar en gobernanza y gestión en la frontera. Al menos desde el MRREE hay una visión que es favorable a promover estos espacios. Sin embargo, sin que se modifique en forma más profunda el esquema de descentralización en Uruguay, con mayores cambios que los recientes intentos de corregir algunos errores e imprecisiones de la ley de Municipios, involucrando incluso nuevas competencias y definiciones en torno al relacionamiento entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, parece difícil que se pueda generar una agenda desde lo local y regional

que incorpore el tema transfronterizo en forma prioritaria en la agenda diplomática y de integración supranacional con Brasil.

Con esto respondemos en parte a la tercera hipótesis que planteábamos, asumiendo que para avanzar en una agenda regional transfronteriza, con un cierto grado de innovación institucional, no solo en gestión sino en términos de gobernanza, parece necesario explicitar las tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales, permitiendo, dentro de un esquema de integración supranacional definido por los ámbitos nacionales una cierta autonomía para desde los gobiernos locales pautar una agenda adecuada al desafío que supone abordar una realidad transfronteriza que no puede ser asumida desde la capital del país. De no avanzar por este camino, lo que queda es avanzar por la vía de los acuerdos informales y las improntas personales de quienes estén al frente de los organismos nacionales competentes y en los gobiernos locales de turno, alcanzando resultados parciales y seguramente poco estables.

7. ANÁLISIS DE REDES TRANSFRONTERIZAS

CUESTIONES METODOLÓGICAS

El análisis de redes propuesto permite estudiar las pautas de interacción entre las organizaciones del territorio. En él se identifican los actores clave y se analizan –a través de grafos, indicadores cuantitativos e interpretaciones cualitativas– cuestiones como la cooperación, el liderazgo o el conflicto.

Las redes objeto de estudio tienen, básicamente, dos elementos:

1. Nodos: en nuestro caso son las organizaciones entrevistadas y otras que surgen de las entrevistas.
2. Vínculos: se analizan las relaciones entre organizaciones, distinguiendo cinco tipos: (a) relevancia en la frontera, (b) información, (c) ámbitos de coordinación y articulación, (d) proyectos y (e) diferencias.

Para obtener los datos necesarios, se aplica un cuestionario estructurado que permite recabar información pormenorizada sobre las características de la organización y las relaciones que mantiene con otros actores. A continuación, se detallan las principales pautas metodológicas que se siguen en el análisis.

Los nodos

Los nodos de la red son, inicialmente, las organizaciones entrevistadas en el trabajo de campo. No obstante, dado que los entrevistados deben identificar a otras organizaciones con las cuales mantienen contacto, tras el trabajo de campo pueden surgir –y, de hecho, surgen– muchos otros nodos para la red.

Por ello, en este análisis se incluirán las organizaciones entrevistadas y una selección de organizaciones no entrevistadas, pero que se consideran relevantes por dos razones fundamentales:

- En primer lugar son organizaciones que fueron mencionadas reiteradamente por los actores entrevistados dada su elevada interacción con ellos o su visión acerca de la relevancia en cuestiones relacionadas con la frontera.
- En segundo lugar se incorporaron algunas organizaciones que, dada su naturaleza, tienen un carácter relevante para el tema de frontera a partir de los problemas identificados en el campo.

Según la naturaleza de la organización incluida en el análisis, y en consonancia con la clasificación ya utilizada en el capítulo anterior, se clasifican los nodos en los siguientes tres grupos:

- Instituciones de gobierno y organismos públicos nacionales: representaciones en el territorio de los Ministerios del Poder Ejecutivo nacional o programas nacionales con base en el territorio.
- Instituciones de gobierno sub nacional (local o regional): Intendencia, direcciones de la Intendencia, Municipios, Secretarías de Prefeitura.

- Organizaciones de la sociedad local: se incluyen en este grupo a las asociaciones empresariales, sindicales y gremiales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones promotoras del desarrollo e instituciones educativas.

Los vínculos

Una parte de la entrevista consiste en la aplicación de un cuestionario estructurado donde se identifican diversas formas de relación entre actores. Concretamente, se registran cuatro tipos de interacciones: (1) solicitud de información, (2) coordinación y articulación, (3) colaboración en proyectos conjuntos y (4) existencia de diferencias. Además, se analizan las menciones de unas organizaciones por otras como instituciones relevantes en la problemática de la frontera.

Así, se establece un vínculo cada vez que una organización entrevistada menciona a otra en alguno de los anteriores aspectos.⁴ Por ello, los datos obtenidos permiten trazar cinco tipos de redes –cuatro de interacciones y una de menciones de relevancia–. Las particularidades de cada red y la interpretación de sus vínculos se detallan a continuación.

a. Información

Los vínculos de esta red representan consultas o solicitudes de información relacionada con la frontera. Para identificarlos se emplea la siguiente pregunta: “¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta para obtener información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”. En cada interacción existe un actor que solicita la información y otro que la proporciona, por ello el vínculo resultante se puede representar de forma dirigida (con un origen y un extremo).

Dado que esta red refleja los flujos de información entre actores, su análisis permite afrontar cuestiones como, por ejemplo: ¿Quiénes son los actores más consultados en la temática de la frontera? O ¿Cómo circula la información entre las organizaciones del territorio?

b. Ámbitos de coordinación y articulación

Este tipo de vínculos refleja la participación conjunta en un ámbito de coordinación y articulación. Para su representación se emplea la información que proporciona la siguiente pregunta del cuestionario: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) mantiene o integra ámbitos de coordinación y articulación (ej.: mesas, reuniones, foros...) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”. De esta forma, para cada organización con la que el entrevistado declare participar en un ámbito de articulación se trazará un vínculo que, a diferencia del caso anterior, no tendrá dirección.

Así, la red que se obtiene con estos datos refleja las pautas y dinámicas de cooperación y articulación entre las organizaciones del territorio. Tras un análisis de su estructura, se podrán afrontar cuestiones como las siguientes: ¿qué grado de cooperación mantienen los actores estudiados para afrontar problemas relacionados con la frontera? ¿Qué organizaciones son las más activas en los mencionados espacios de articulación?

⁴ Conviene recordar que el criterio para asignar vínculos es diferente para entrevistados y no entrevistados: los vínculos de los entrevistados pueden surgir de lo declarado por ellos en la entrevista y de lo que otros declararon, mientras que los vínculos de los no entrevistados solo pueden trazarse a partir de lo declarado por otros.

c. Proyectos

Los vínculos de esta clase pretenden representar la participación conjunta de organizaciones en un mismo proyecto. Por ello, cuando un actor declara estar trabajando en cooperación con otro, se establece un vínculo entre ambas organizaciones. Más concretamente, se atiende a la siguiente pregunta del cuestionario: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”

De manera análoga a los casos anteriores, la red resultante de estos vínculos refleja las pautas de cooperación en el territorio a través de actividades concretas relacionadas con la problemática de la frontera. Aspectos como la medida en que se ponen en práctica proyectos entre las instituciones del territorio, las organizaciones que cooperan más con otras cuando se trata de desarrollar actividades concretas relacionadas con la frontera, quiénes desarrollan proyectos con los diferentes actores del territorio o cuáles son los proyectos de colaboración transfronteriza, se pueden estudiar a través de estas redes.

d. Existencia de diferencias

Habitualmente, las relaciones entre organizaciones pueden generar desencuentros o conflictos. En algunos casos, estos desencuentros iniciales se resuelven, derivan en soluciones de consenso y terminan siendo origen de futuras colaboraciones. En otras ocasiones, las diferencias persisten y suponen un lastre para la cooperación interinstitucional. Con el fin de analizar estas cuestiones, el trabajo propone observar un vínculo que se establece a partir de la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha tenido desencuentros respecto a temas relacionados con la frontera?”

Toda vez que un actor declara tener diferencias con otro, se establece un vínculo –de diferencias o conflicto– entre ambas. Al igual que en caso de los vínculos de información, los conflictos o diferencias se representan de forma dirigida, es decir, con un origen (en la organización que declara mantener diferencias con otro) y un extremo (en la organización mencionada por el entrevistado). Trazando todos estos vínculos, se obtiene la red de diferencias entre actores que permite analizar cuestiones como, por ejemplo: ¿cuáles son los actores con más desencuentros con otros? ¿Qué tipo de organizaciones tienden a mantener diferencias con otros? ¿Qué grado de discrepancias o conflicto existe entre las organizaciones de ambos lados de la frontera?

e. Relevancia en la frontera

El análisis de redes se completa con la visión que tienen los actores sobre aquellas organizaciones que lideran e influyen en las cuestiones relacionadas con la frontera. En este caso, se emplean las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Cuáles son las instituciones (tanto en lo local como en lo nacional, uruguayas y brasileras) más relevantes en la problemática de frontera?”

Los lazos de este tipo se trazan partiendo de la organización entrevistada y de forma dirigida hacia la organización mencionada. Estos vínculos representan las visiones particulares que tiene cada institución respecto al liderazgo ejercido o la relevancia que ostentan otras organizaciones en lo que respecta a la problemática de la frontera. Por ello, su estudio permitirá afrontar cuestiones del tipo: ¿quiénes creen los actores locales que están liderando

los procesos relacionados con la frontera? ¿Qué actores son observados por el resto como organizaciones relevantes para afrontar los dilemas de la frontera? ¿De qué tipo son estas instituciones? ¿Hay pautas de opinión/visión al respecto? Es decir, ¿creen los actores de un país que los líderes están en su país o apuntan al otro lado de la frontera?

Redes territoriales y redes transfronterizas

El análisis propuesto presta especial atención a las interacciones entre organizaciones de ambos lados de la frontera. Para ello, las cinco redes anteriores (información, ámbitos, proyectos, diferencias y relevancia), se calcularán de dos formas diferentes, permitiendo diferenciar entre redes territoriales y transfronterizas:

- Red territorial: toma en cuenta a todas las organizaciones uruguayas y brasileras incluidas en el análisis de la red, y a todos los vínculos entre ellas. Por ello representa las interacciones entre los actores implicados en el territorio (Rivera-Livramento o Río Branco-Yaguarón), independientemente de la nacionalidad o ubicación de las organizaciones.
- Red transfronteriza: se construye a partir de la red territorial, pero eliminando los vínculos entre organizaciones del mismo país y representando únicamente los vínculos transfronterizos, es decir, aquellos que conectan a una organización uruguaya con otra brasileras o viceversa. En este caso, se trata de observar cómo interactúan las organizaciones con aquellas que se encuentran al otro lado de la frontera.

De esta forma, para cada caso de estudio se obtendrán diez redes, en cinco de ellas se representan todos los vínculos y en otras cinco únicamente las pautas de relacionamiento, colaboración o diferencias. Se podrán analizar las particularidades de este tipo de redes, compararlas con los lazos entre instituciones del mismo país e identificar las organizaciones que más se conectan con otras del país vecino.

Dos perspectivas para el análisis

El cálculo de indicadores de red y el análisis comparativo posterior incluye dos visiones diferentes de la red: conjunta e individual.

Conjunta

En esta perspectiva de análisis, la unidad de estudio no son las organizaciones, sino los dos territorios, es decir Rivera-Livramento y Río Branco-Yaguarón. Para ello, se calculan e interpretan indicadores que reflejan la estructura la red en conjunto, es decir, la interacción global de todos los actores implicados. A partir de esta perspectiva, se puede observar en qué territorios hay más cooperación, cuál es la forma de organización e implicación de los actores para afrontar desafíos relacionados con la frontera.

En definitiva, este tipo de análisis permite descubrir pautas de interacción, vinculación y organización conjunta en el territorio, comparar dichas pautas con las que muestran las interacciones transfronterizas y estudiar la implicación de actores a ambos lados de la frontera.

Los principales indicadores empleados para este análisis serán:⁵

- Número de nodos y de vínculos
- Grado medio
- Densidad
- Diámetro
- Distancia media
- Centralización

Individual

En esta perspectiva se trata de analizar, de forma individualizada y comparativa, la posición de cada nodo en la red. Es decir, partiendo de la estructura conjunta, se trata de calcular una serie de indicadores específicos para cada nodo –indicadores que miden, de diversas maneras, su posición en relación con el resto de actores– y, posteriormente, llevar a cabo un estudio comparativo de los resultados.

Por ello, la perspectiva individual ofrece herramientas útiles para identificar a los actores más influyentes, estudiar el rol que desempeñan en el territorio, señalar aquellos que actúan como intermediarios o conectores entre otros agentes y valorar la capacidad de liderazgo de las organizaciones.

Concretamente, se propone emplear los siguientes indicadores de centralidad:⁶

- Centralidad de grado
- Centralidad de intermediación
- Centralidad de Bonacich
- Centralidad de vector propio

⁵ El Anexo VI presenta una explicación de estos indicadores. Para más detalle, se puede consultar Wasserman y Faust (1994).

⁶ Consultar el Anexo VI para una explicación de estos indicadores.

Tabla 12: Resumen metodológico (tipos de redes y perspectivas de análisis)

Tipos de redes	Perspectivas de análisis
Redes territoriales: <ol style="list-style-type: none"> 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva conjunta • Perspectiva individual
Redes transfronterizas: <ol style="list-style-type: none"> 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera 	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva conjunta • Perspectiva individual

Fuente: propia

RESULTADOS PARA RIVERA-SANTANA DO LIVRAMENTO Y RÍO BRANCO-YAGUARÓN

A continuación se presentan los resultados del análisis de red propuesto. Para ello, primero se identifican y clasifican los nodos de las redes, posteriormente, se ofrece una perspectiva general de las redes de información, ámbitos de coordinación, proyectos, diferencias y relevancia para los dos territorios. Asimismo, se presentan las diferencias fundamentales entre las redes territoriales y las redes transfronterizas y se identifican los actores más relevantes en cada una de ellas.

Los siguientes cuadros muestran a todas organizaciones incluidas en el estudio como nodos de las redes analizadas para cada uno de los casos. Se clasifican los actores según país, tipo de organización y en función de si ha sido entrevistado o no durante el trabajo de campo.

Tabla 13: Nodos de las redes estudiadas en Río Branco - Yaguarón

Nodos de la red de Río Branco - Yaguarón			
Organización	País	Tipo de organización	Entrevistado en el campo
Asociación cultivadores de arroz	UY	3	SI
Asociación nuestro hogar	UY	3	SI
ASSE	UY	1	NO
CAIF Club de niños	UY	1	NO
Casa de la cultura Río Branco	UY	3	SI
Comité de frontera	UY	1	NO
Consulado Brasileiro	BR	1	SI
Consulado Uruguayo	UY	1	SI
IFSUL	BR	3	SI
INAU-CEPRODE	UY	1	SI
Intendencia de Cerro Largo	UY	2	SI
Jóvenes en Red	UY	1	NO
MDS Br	BR	1	NO
MEC	UY	1	SI
MI	UY	1	NO
MI - Identificación civil	UY	1	NO
MIDES Río Branco	UY	1	SI
Ministerio de Educación Brasil	BR	1	NO
MRREE	UY	1	NO
Municipio de Río Branco	UY	2	SI
MVOTMA	UY	1	NO
Policía Brasil	BR	1	NO
Prefeitura	BR	2	NO
Primaria	UY	3	NO
Secretaría de planeamiento urbano	BR	2	SI
Secretaría de cultura	BR	2	SI
Secretaría Desarrollo económico	BR	2	SI
Secundaria	UY	3	NO
SOCAT	UY	1	SI
SUNCA	UY	3	SI
UDELAR	UY	3	SI
UNIPAMPA	BR	3	SI
Uruguay Crece Contigo	UY	1	SI
UTU	UY	3	SI

Fuente: propia

Tabla 14: Nodos de las redes estudiadas en Rivera-Livramento

Nodos de la red de Rivera-Livramento			
Organización	País	Tipo de organización	Entrevistado en campo
ACIL	BR	3	SI
ACIR	UY	3	SI
Agencia de desarrollo	UY	3	SI
ASSE	UY	1	SI
Bomberos	UY	1	SI
Bomberos BR	BR	2	SI
BPS	UY	1	SI
Casa de la cultura	UY	3	SI
Consulado Livramento	UY	1	SI
Consulado Rivera	BR	1	SI
CUR-UDELAR	UY	3	SI
Dirección de Cultura de la Intendencia	UY	2	SI
Hospital	UY	1	SI
IFSUL	BR	3	SI
INAU	UY	1	SI
Inspección primaria	UY	1	SI
Intendencia	UY	2	SI
MEC	UY	1	SI
MGAP	UY	1	NO
MI	UY	1	NO
MI - Identificación civil	UY	1	NO
MIDES	UY	1	SI
MRREE	UY	1	NO
MSP	UY	1	SI
MTSS	UY	1	SI
OSC Comunidad Cuaró	UY	3	SI
PIT-CNT	UY	3	SI
Policía	UY	1	SI
Policía BR	BR	1	NO
Prefeitura	BR	2	NO
Primaria	UY	1	NO
Secretaría de asistencia e inclusión social	BR	2	SI
Secretaría de cultura	BR	2	SI
Secretaría de desarrollo	BR	2	SI
Secretaría de MA y planeamiento	BR	2	SI
Secretaría de salud	BR	2	NO
Secundaria	UY	1	NO
SOCAT	UY	1	SI
Unidad Ordenamiento Territorial	UY	2	SI
UNIPAMPA	BR	3	No
UTU	UY	3	SI

Fuente: propia

En relación a las características de las organizaciones que componen la red de frontera, la tabla 15 resumen el tipo de organización en cada caso.

Tabla 15: Tipo de nodos

Tipo de nodo	Rivera - Livramento	Río Branco – Yaguarón
Instituciones públicas y de gobierno nacional	51,2%	53,0%
Instituciones de gobierno sub nacional	24,4%	17,6%
Organizaciones de sociedad local	24,4%	29,4%
Total	100,0%	100,0%
Uruguay	29,3%	70,6%
Brasil	70,7%	29,4%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: propia

Como se puede apreciar, en ambos casos más de la mitad de las organizaciones que componen la red de frontera son instituciones de gobierno y organismos públicos nacionales. Por otro lado, mientras en el caso de Río Branco – Yaguarón las instituciones de gobierno sub nacional (local o regional) son casi el 30% de la red, en Rivera-Livramento el porcentaje de este tipo de organizaciones es menor (24,4%). Sin embargo, cuando se analiza el tercer grupo de instituciones, en Rivera-Livramento las organizaciones de la sociedad local son un 24,4%; mientras que en Río Branco – Yaguarón son solamente el 17,6%.

A su vez, cabe resaltar el alto porcentaje de las instituciones educativas (9,8% en el caso Rivera-Livramento y 17,6% en el caso Río Branco – Yaguarón). Por otro lado, en ambos casos es bajo el porcentaje de organizaciones empresariales, sindicales y gremiales que se identifican como relevantes en los asuntos de frontera (4,9% y 5,9% respectivamente).

Por otro lado, si se observa el porcentaje de instituciones analizadas en cada país, los resultados muestran que del lado uruguayo es más alto en ambos casos: 70,7 % en el caso de Rivera-Livramento y 70,6 % en Río Branco – Yaguarón. Esta diferencia se explica, como se dijo anteriormente, porque dada la definición metodológica, el estudio está centrado en Uruguay sin dejar de lado las instituciones más relevantes de Brasil.

Las redes desde una perspectiva conjunta

Aplicando la metodología descrita, se trazan las redes territoriales y las redes transfronterizas para todos los tipos de vínculos (véanse los gráficos de redes en el Anexo VI). A partir de estas redes, se calculan los indicadores propuestos desde una perspectiva global (el detalle se puede consultar en el Anexo VI). El análisis de estos indicadores revela las siguientes pautas de interacción en las ciudades de frontera:

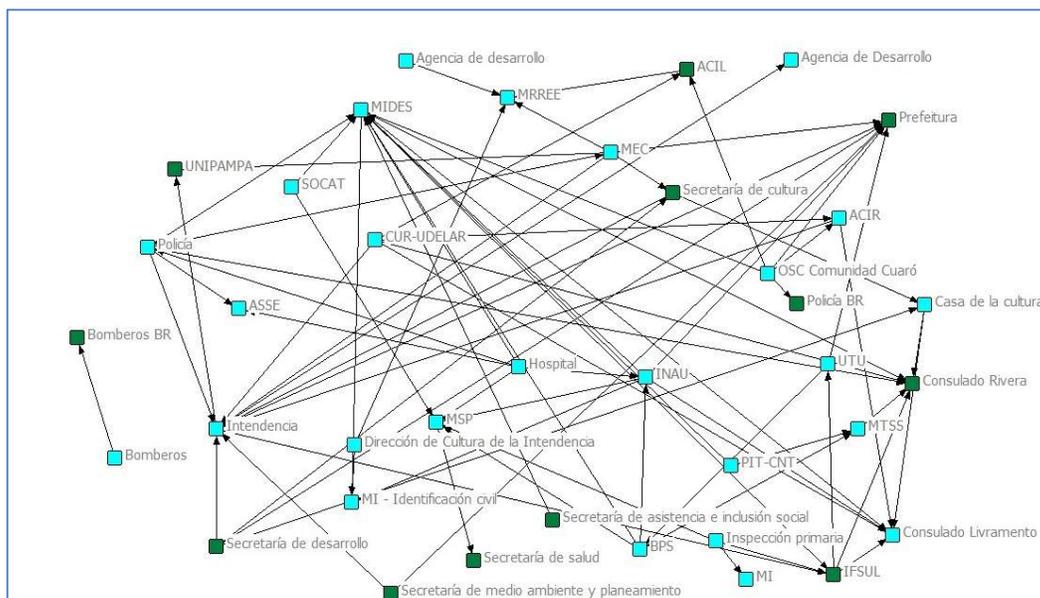
- Las redes de ámbitos de coordinación y proyectos son las que cuentan con más vínculos entre organizaciones, lo que refleja una mayor actividad en este tipo de interacciones territoriales.

- La red de existencia de diferencias presenta un menor tamaño (tanto en su número de nodos, como en el de vínculos). Este resultado puede deberse a una menor propensión de los entrevistados a declarar situaciones de conflicto frente a otros tipos de relaciones con organizaciones del territorio, al tiempo que es razonable pensar que la relaciones entre instituciones estén pautadas más por vínculos de cooperación que por diferencias, sobre todo recordando los valores altos de los indicadores de factores cognitivos y afectivos que se obtenían en el capítulo anterior.
- Aunque las diferencias en centralización no son muy significativas, las redes de proyectos, ámbitos y, especialmente, diferencias son las más centralizadas. Este indicador refleja una mayor concentración de los vínculos y, por lo tanto, la presencia de un número reducido de organizaciones que aglutina gran parte de las interacciones entre actores del territorio.

Al comparar la estructura global de las redes territoriales con la de las redes transfronterizas, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

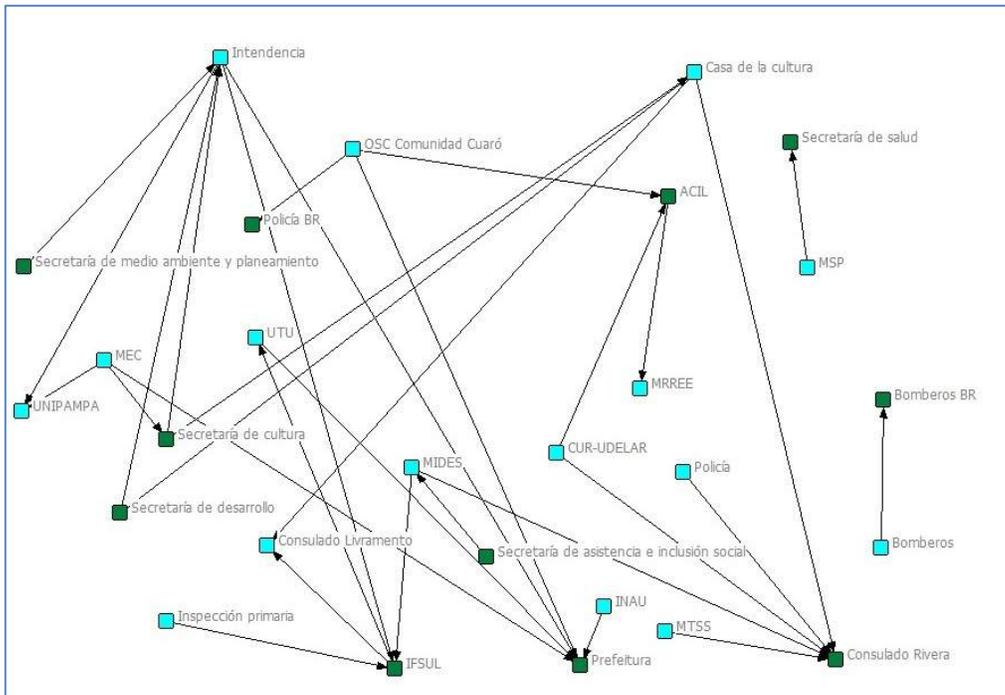
- La proporción de actores que participan en interacciones transfronterizas se sitúa en torno a los dos tercios del total de nodos de las redes territoriales. Esta cifra refleja una alta implicación de las organizaciones presentes en el territorio con las del país vecino.
- Las redes de información son las que cuentan con más actores implicados en conexiones transfronterizas, reflejo de una interacción considerable entre organizaciones para solicitar información relacionada con la frontera (ver figuras 14 a 17).

Figura 14: Redes territoriales de información de Rivera - Livramento



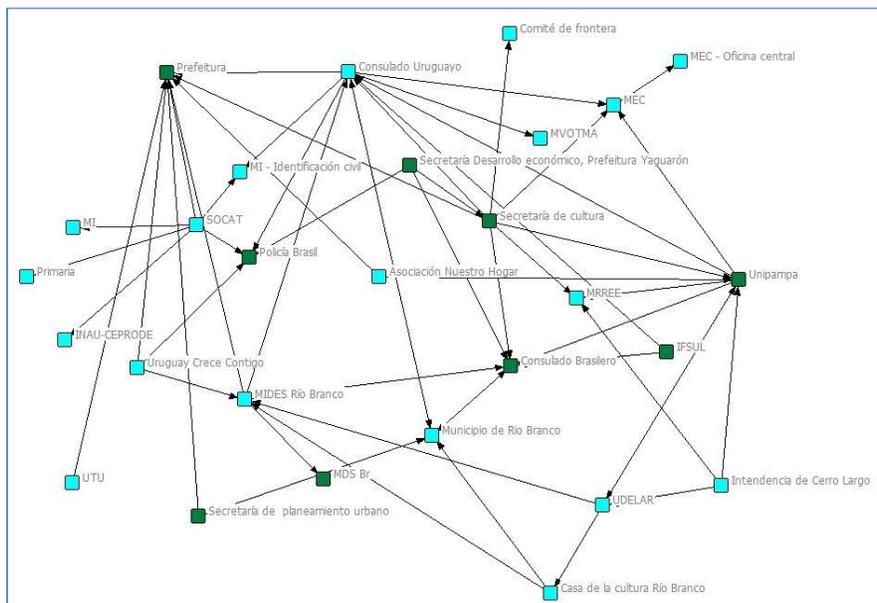
Fuente: elaboración propia

Figura 15: Redes transfronterizas de información de Rivera - Livramento



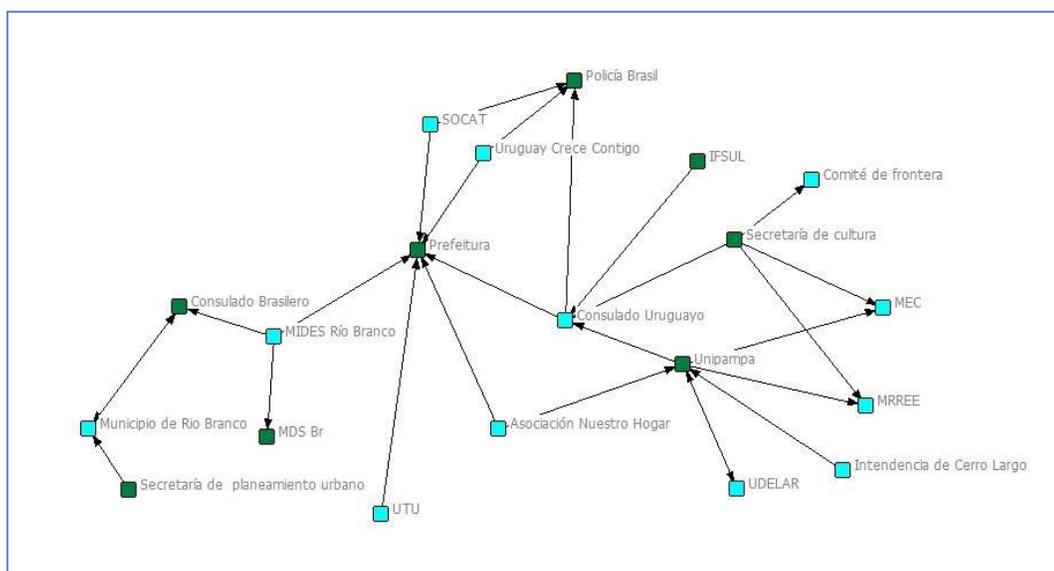
Fuente: elaboración propia

Figura 16: Redes territoriales de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 17: Redes transfronterizas de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

- Por otro lado, las redes de relevancia presentan una menor proporción de nodos conectados a través de lazos transfronterizos. Esto indica que las organizaciones tienen una tendencia a señalar en mayor medida a sus conterráneas como aquellas que consideran relevantes para afrontar la problemática de la frontera (Ver
- En lo que respecta al número de vínculos, los transfronterizos representan alrededor de un tercio del total de las redes territoriales. Por ello, el grado medio (promedio de vínculos por cada nodo) es sensiblemente inferior en las redes transfronterizas que en las territoriales. Sin embargo, no se puede afirmar que la tendencia a la interacción entre los actores transfronterizos sea menor que entre todos los actores del territorio.⁷ Un reflejo de este hecho es la mayor densidad de las redes transfronterizas. Lo cual permite afirmar que los actores implicados en relaciones transfronterizas mantienen una red más pequeña aunque más tupida de interacciones entre ellos que la que se observa para el conjunto del territorio.
- Otra particularidad estructural se observa en la menor distancia entre nodos y el menor diámetro que presentan las redes transfronterizas frente a las territoriales. Estos indicadores ponen de relieve una mayor cercanía entre los actores, que precisan menos intermediarios para, por ejemplo, acceder a información relevante relacionada con la frontera.
- Respecto al nivel de centralización, no se puede concluir que existe una pauta general para todas las redes analizadas. Sin embargo, se observa que las redes de ámbitos y proyectos transfronterizos son menos centralizadas que sus homólogas territoriales. Esto refleja una mayor diversidad en el número de actores conectados con

⁷ Al tratarse de redes con menos nodos, éstos tienen menos opciones de mantener lazos entre ellos y, por tanto, es esperable que reduciendo los nodos en las redes transfronterizas, automáticamente disminuyan los vínculos.

organizaciones en el otro lado de la frontera, frente a una mayor concentración en el caso de las redes territoriales.

- Por otro lado, las redes transfronterizas de información, diferencias y relevancia son más centralizadas que las territoriales. Este dato pone de relieve que, cuando se trata de señalar a organizaciones del otro lado de la frontera a las que se les solicita información, con las que se mantiene algún conflicto o que se consideran relevantes para la problemática de la frontera, existe una tendencia a identificar a una menor proporción de actores de los que se señalan en las redes territoriales.

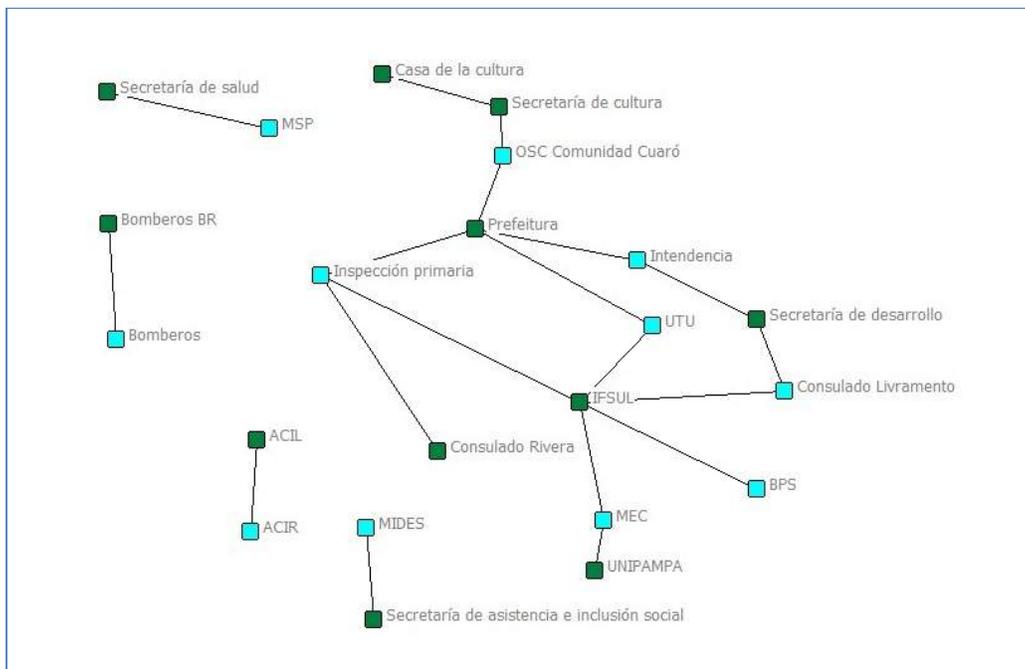
Las redes desde una perspectiva individual

Al realizar el análisis desde una perspectiva individual, se identifican los actores más relevantes en las redes territoriales y las redes transfronterizas (véase el Anexo VI). En líneas generales, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, se observa una mayor implicación en las interacciones territoriales de las organizaciones de gobierno (tanto las de carácter nacional como las de tipo sub nacional) dado que este tipo de actores muestran mayores índices de centralidad. Paralelamente, las organizaciones de la sociedad local, salvo excepciones, se sitúan en posiciones menos centrales, reflejo de su menor implicación en las interacciones territoriales.
- En el caso de Rivera, la Intendencia ocupa el lugar más central de las redes analizadas. Con un papel especialmente destacado en el caso de la red de proyectos, donde presenta el mayor número de colaboraciones y ejerce como principal intermediario entre otros agentes, la Intendencia también desempeña un rol muy activo en la difusión de información relacionada con la frontera, así como en la participación en ámbitos de coordinación. Su alta implicación explica el hecho de que también sea vista por el resto de organizaciones entrevistadas como la institución más relevante para afrontar la problemática de la frontera.
- Además de la Intendencia, se puede destacar el papel desempeñado por otras dos instituciones: la Prefeitura y el MIDES. Ambas ocupan lugares centrales en la mayoría de las redes estudiadas. Resulta significativo el papel desempeñado por el MIDES en la difusión de información (con máximas centralidades de grado de entrada y de intermediación). También ocupa posiciones importantes en la red de participación en ámbitos de coordinación y en la de relevancia. En cuanto a la Prefeitura, destaca su alta implicación en la red de proyectos y en la difusión de información.
- En el caso de Río Branco, no hay ninguna organización que destaque claramente sobre el resto. Más bien, existen diferencias en función del tipo de vínculos analizados. Así, la Prefeitura se sitúa en el lugar más central para la red territorial de información, el SOCAT y el MIDES son las más importantes en el caso de la red de ámbitos de coordinación mientras que el MEC ejerce de actor principal en la red de proyectos.

Entrando en el detalle de las diferentes redes a partir del tipo de vínculo señalado al inicio (información, ámbito, proyecto, conflicto y relevancia), se pueden identificar también a los

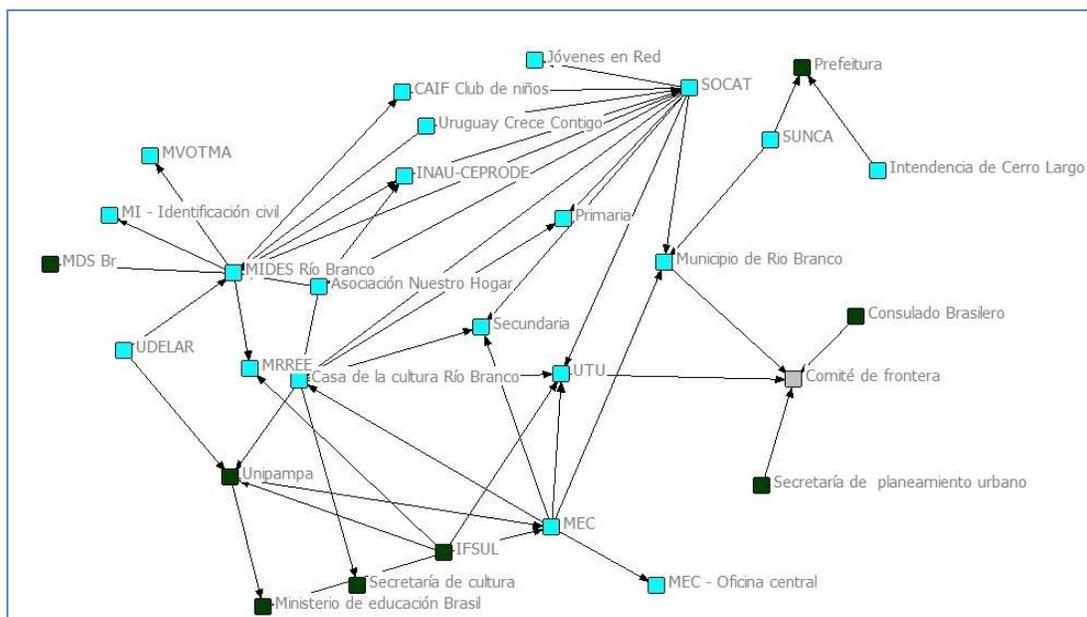
Figura 19: Redes transfronterizas de ámbitos de cooperación de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

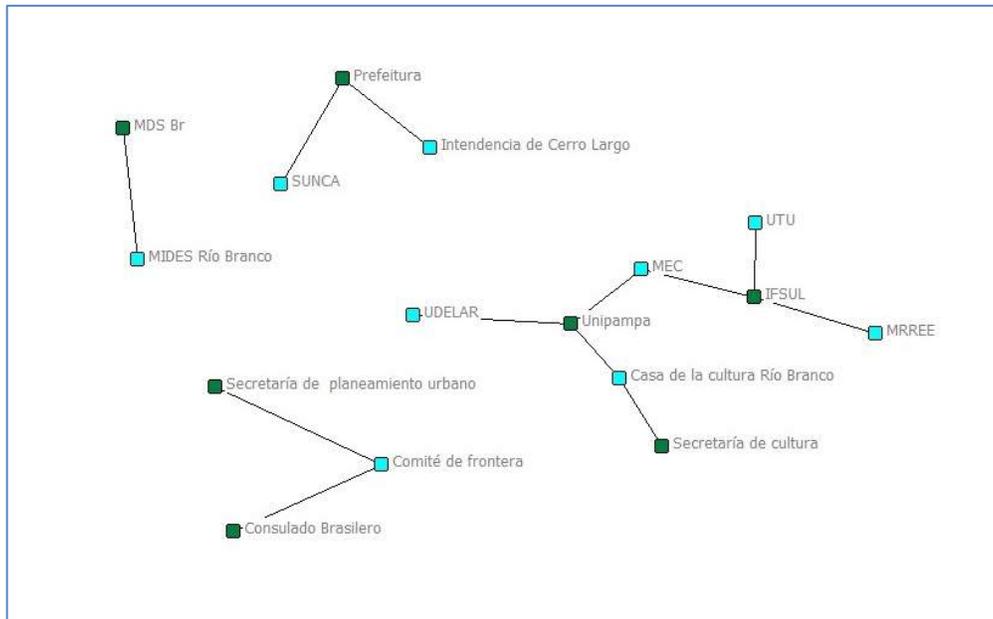
- Paralelamente, en la red ámbitos de coordinación de Río Branco, SOCAT ocupa el papel más central según todos los indicadores, le sigue la oficina del MIDES y, a mayor distancia, la Casa de la cultura de Río Branco y el MEC.

Figura 20: Redes territoriales de ámbitos de cooperación de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 21: Redes transfronterizas de ámbitos cooperación de Río Branco - Yaguarón

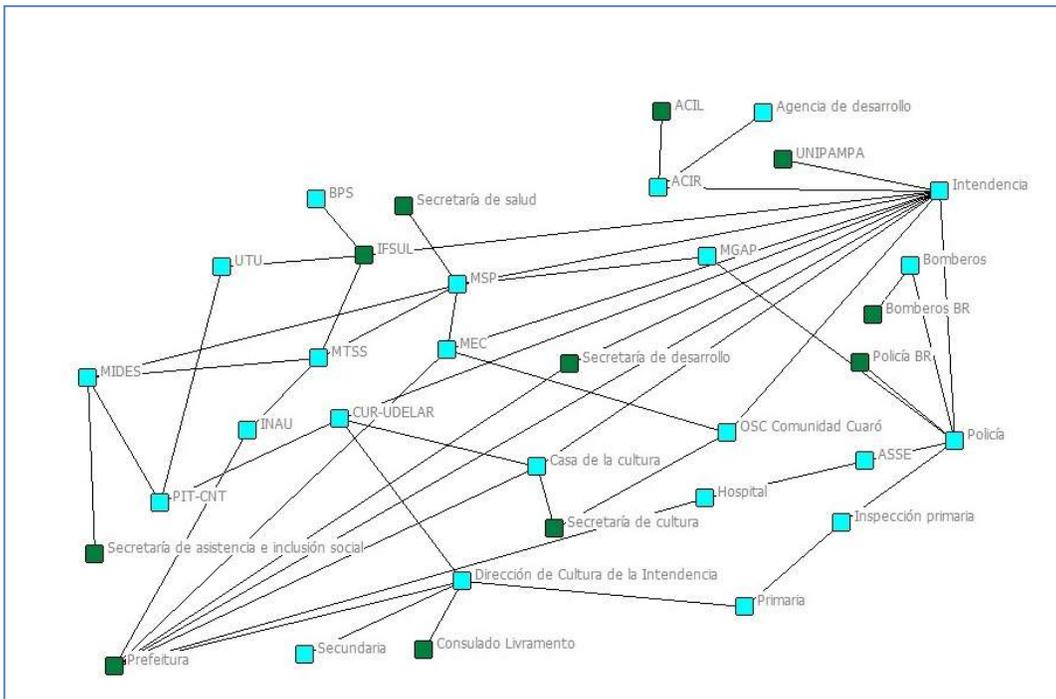


Fuente: elaboración propia

Redes de proyectos

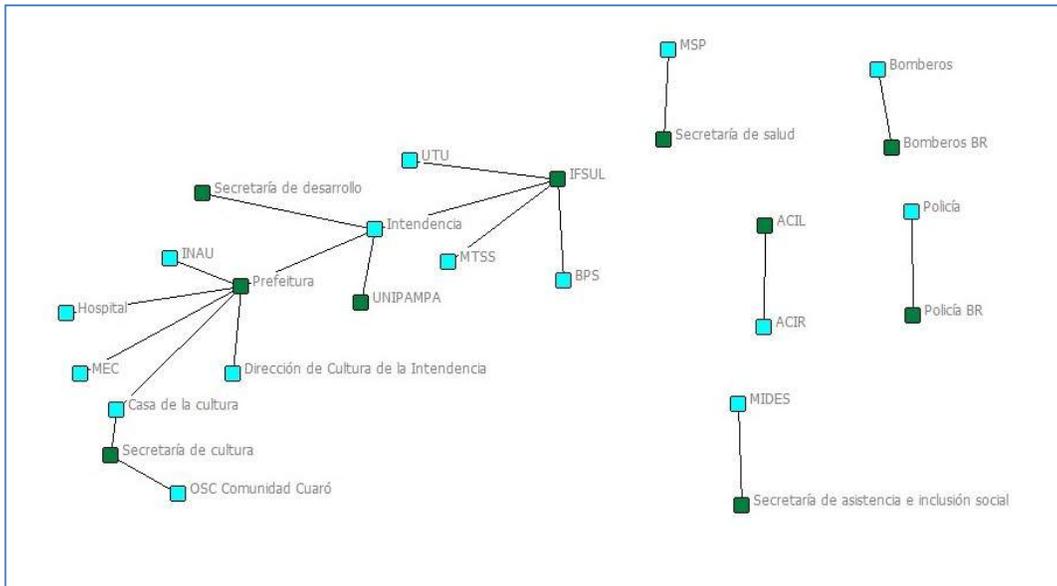
- En Rivera surgen los casos de MSP y Policía de Rivera con alta influencia sobre el resto (mostrada en sus centralidades de vector propio y de intermediación).

Figura 22: Redes territoriales de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

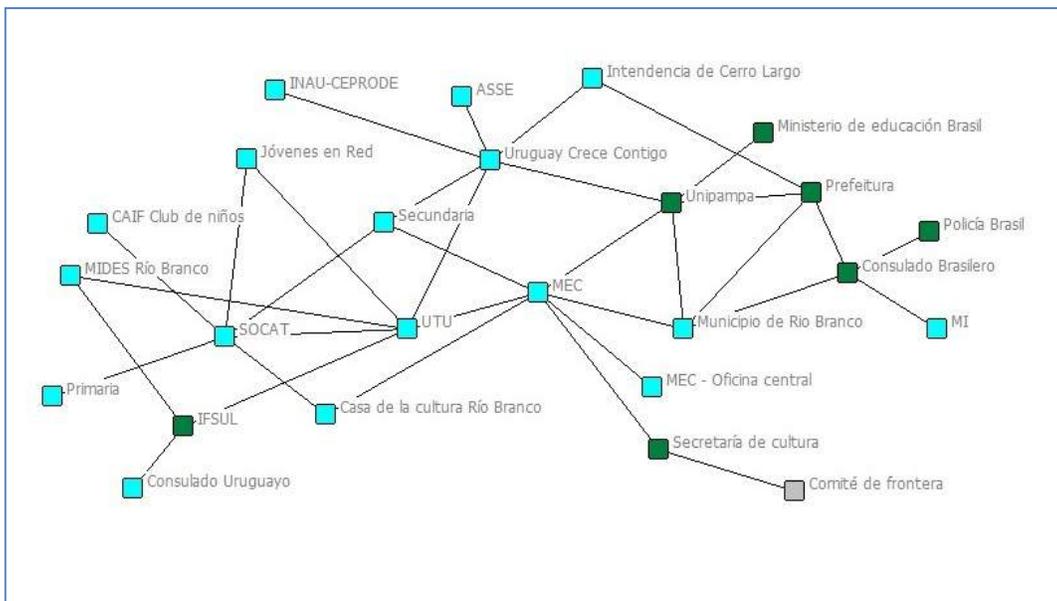
Figura 23: Redes transfronterizas de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

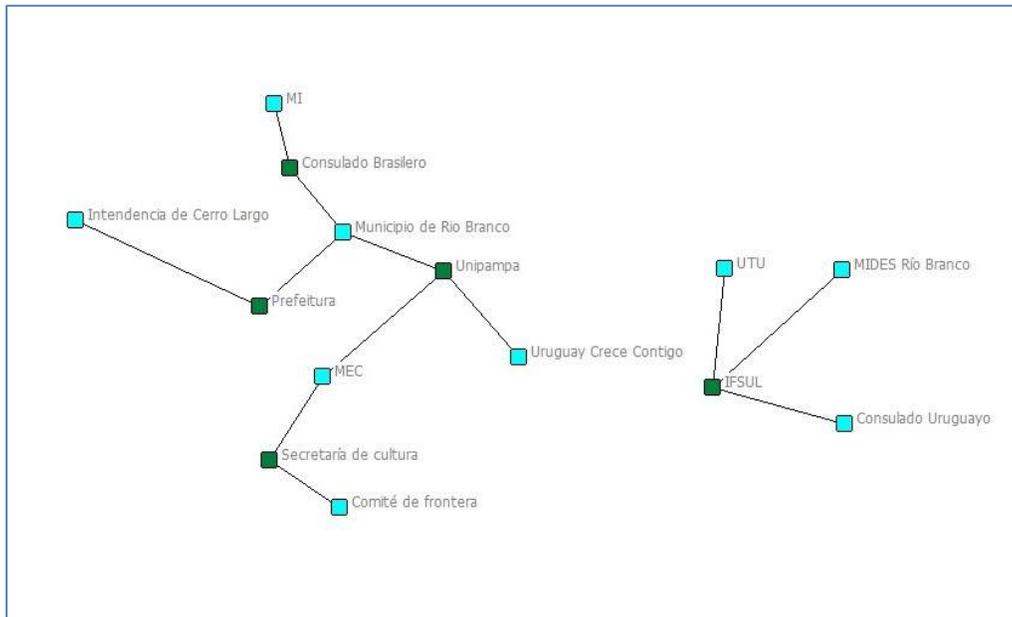
- En cuanto Río Branco, destaca la posición que ocupa el MEC, como actor más central. SOCAT, UTU, Uruguay Crece Contigo y UNIPAMPA también aparecen como instituciones relevantes en esta red.

Figura 24: Redes territoriales de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 25: Redes transfronterizas de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias

- La red de diferencias y conflictos de Rivera sitúa a ACIR como la organización más central (la que recibe más menciones), seguida de la Policía uruguaya, la Prefeitura y el PIT-CNT.
- Respecto a los conflictos o diferencias entre organizaciones de Río Branco, el Consulado uruguayo aparece como la institución más central.

Redes de relevancia

- Finalmente, en lo que respecta a la relevancia en la problemática de frontera del caso de Rivera, ACIL y ACIR se revelan como dos de los actores más mencionados, mientras que ambos consulados y el MSP aparecen en las posiciones más centrales a partir de sus indicadores de Intermediación y Centralidad de Bonacich.
- En cuanto al caso de Río Branco, la Policía brasilera aparece como la institución más mencionada. Además, destaca la relevancia del MIDES, ambos consulados, el MI y el Municipio de Río Branco.

Redes territoriales frente a redes transfronterizas

Al calcular y estudiar los indicadores individuales en las redes de vínculos transfronterizos se pueden descubrir quiénes son las organizaciones más relevantes para la interacción con el otro lado de la frontera. Concretamente, se identifican los siguientes aspectos:

- A diferencia de lo que sucedía en las redes territoriales, las organizaciones de sociedad local (en este caso educativas) desempeñan un papel importante en las redes transfronterizas. UNIPAMPA en Río Branco e IFSUL en Rivera son las muestras más claras de ello.
- El otro grupo de actores centrales en las redes transfronterizas son las organizaciones de gobierno sub nacional: Prefeituras, Intendencia de Rivera y Municipio de Río Branco se revelan como los ejemplos más claros en este sentido.
- Algunas particularidades para el caso de Rivera:
 - En primer lugar, la Prefeitura aparece como la institución más activa (superando en importancia a la Intendencia) al registrar índices de centralidad muy elevados en las redes de información, ámbito y, especialmente, proyecto y relevancia.
 - Resulta significativo el caso de IFSUL, que se muestra como la organización más central en la red de ámbitos de coordinación transfronterizos, desempeñando también un papel muy relevante en los flujos de información y en los proyectos.
 - La Intendencia, Inspección primaria y ambos consulados son las otras cuatro organizaciones que aparecen como las más activas y centrales en las redes transfronterizas.
- En cuanto al estudio de Río Branco:
 - Destaca el caso de UNIPAMPA, que registra niveles muy elevados de centralidad en prácticamente todas las redes, liderando el caso de los ámbitos de coordinación.
 - La Prefeitura es la institución más consultada por organizaciones uruguayas para obtener información sobre cuestiones relacionadas con la frontera. En esta red de información también destaca el consulado uruguayo en Livramento y la Policía brasilera.
 - En el caso de la red de proyectos transfronterizos, el Municipio de Río Branco aparece como la institución más central junto con IFSUL y UNIPAMPA.
 - Por último, en cuanto a la relevancia, se observa que la Policía de Brasil es la organización más mencionada por instituciones uruguayas, seguida de Consulado Uruguayo, que resulta altamente considerado por las organizaciones brasileras.

A MODO DE CONCLUSIONES

Más allá de las singularidades de cada red y de los casos particulares de organizaciones, el análisis de las redes territoriales en localidades de frontera y los vínculos transfronterizos insertos en ellas permite obtener tres conclusiones fundamentales:

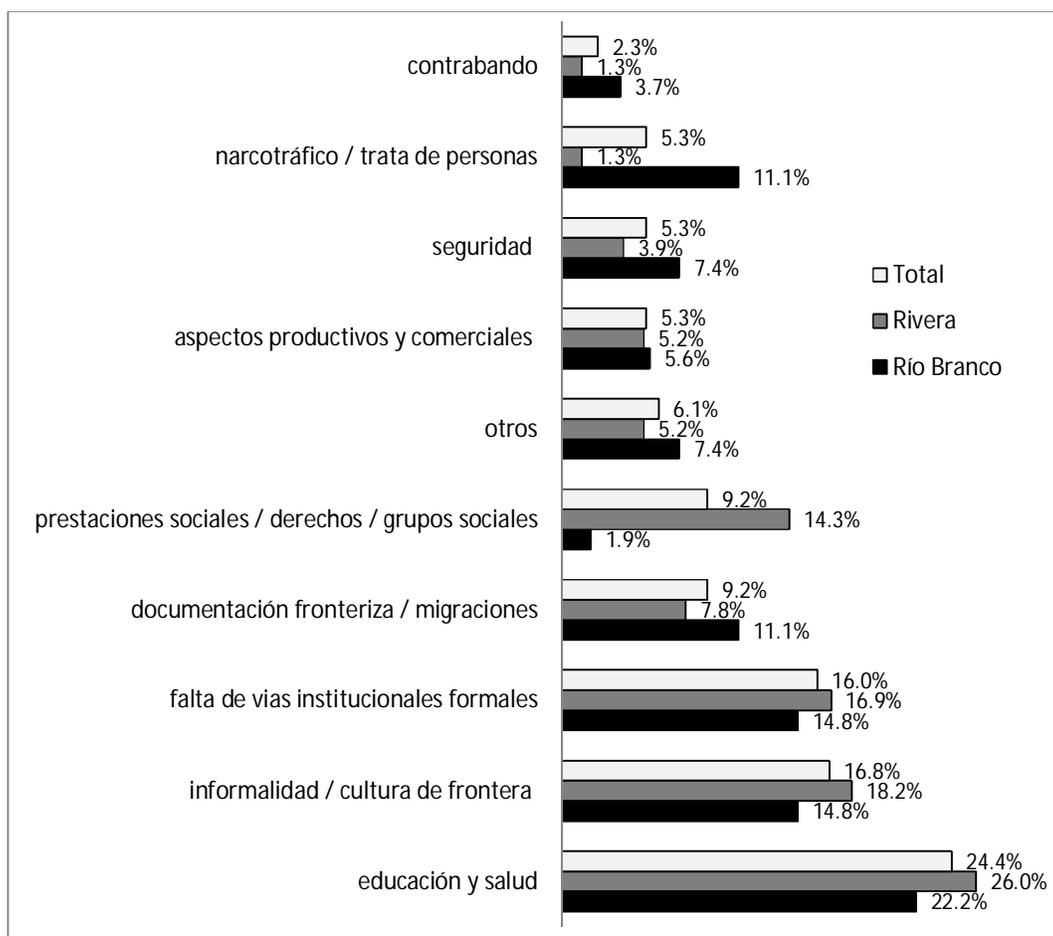
- Primero, los territorios objeto de estudio reflejan una alta interacción de organizaciones desde los dos lados de la frontera. Esta pauta se observa tanto para las organizaciones uruguayas como para las brasileras. El alto porcentaje de nodos implicados con actores del país vecino y la mayor densidad de las redes transfronterizas frente a las redes territoriales son los principales reflejos de esta realidad.
- Segundo, la interacción entre actores a ambos lados de la frontera se hace de manera más descentralizada que la que caracteriza a los territorios en su conjunto. Los menores niveles de centralización en las redes transfronterizas son el reflejo de una mayor diversidad en las instituciones que mantienen lazos con otras situadas en el país vecino.
- Y, tercero, la centralidad de las instituciones de gobierno nacional es significativamente mayor en las redes territoriales que en las redes transfronterizas. En estas últimas redes, destaca el papel desempeñado por las instituciones subnacionales y las organizaciones de sociedad local que, con indicadores de centralidad más elevados, actúan como canalizadores principales en las conexiones transfronterizas. Este sentido de la centralidad debe interpretarse en el sentido del análisis de redes, ya que es reflejo de que en el territorio nacional (por ejemplo, Río Branco o Rivera) las organizaciones nacionales se vinculan con muchas organizaciones mientras que en su relación transfronteriza tienden a tener relaciones bilaterales con sus pares del otro lado y nada más. Por lo tanto, las nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales. En ese sentido es mayor la centralidad de las locales. No obstante, en términos de importancia en la resolución de los temas las organizaciones nacionales siguen siendo claves. Por ejemplo, en temas como la seguridad, la salud o las prestaciones sociales, las cuestiones se definen en los ámbitos nacionales, y con coordinaciones bilaterales (por ejemplo, entre autoridades nacionales-estadales de la salud), independientemente del resto de actores locales. Por lo tanto, la mayor multilateralidad y por ende centralidad de los actores locales en los vínculos de las redes transfronterizas no necesariamente se refleja en capacidad de decisión en algunos temas claves para la sociedad local (que son claves porque así lo señalaban los propios actores, como se verá en el capítulo siguiente), los que quedan circunscriptos a relaciones bilaterales entre organismos centrales de uno y otro país, que resolverán no necesariamente implicados en la agenda local de prioridades.

8. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO TRANSFRONTERIZO.

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA FRONTERA

Considerando al total de entrevistados, como muestra la figura 26, los temas más relevantes en relación con la frontera que encierran problemas y desafíos son la educación y la salud, la informalidad y la cultura de frontera (relacionado con lo primero) y, en general, la falta de vías institucionalizadas y formales para resolver las cosas.

Figura 26: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio



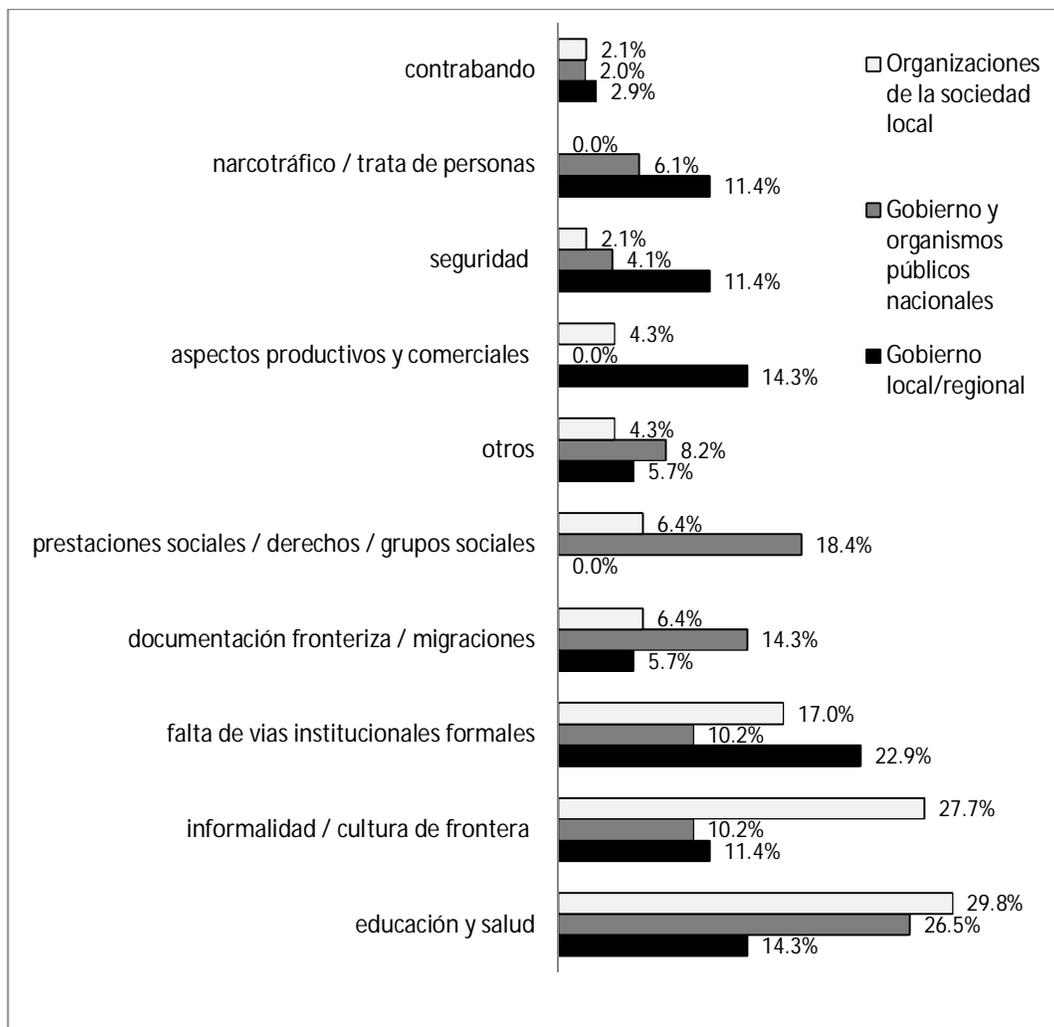
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Si se consideran las respuestas solamente de las organizaciones y actores brasileros entrevistados los principales problemas mencionados son la salud y educación (28% de las respuestas) y la falta de vías institucionales formales para proceder ante los problemas y temas (otro 28% de menciones). Luego sigue en menciones el tema de la documentación fronteriza y migraciones en general (14%) y aspectos vinculados a la actividad comercial (10%).

Analizando según el tipo de actor u organización, la figura 27 muestra que para los gobiernos locales las menciones sobre los principales problemas relacionados con la frontera sitúan en primer lugar a la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (23%), seguido de la educación y salud (14%) y los aspectos vinculados a los Free Shops y el comercio en general (14%). Otros temas que aparecen como preocupación son el narcotráfico y trata de personas, así como la seguridad (vinculado a la delincuencia común).

Figura 27: Principales problemas relacionados con la frontera, según tipo de organización



Fuente: propia.

Para los organismos y servicios públicos centrales (nacionales) son la educación y salud (26%), las prestaciones sociales y el acceso a derechos (18%), junto con la documentación fronteriza y los temas de migraciones (14%).

En el caso de las organizaciones de la sociedad local los principales temas problemas en la frontera son la salud y la educación (30%) junto con la informalidad y la cultura de frontera (28%), además de la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (17%).

Es interesante notar como las menciones sobre los problemas tienen un claro sesgo marcado por el tipo de organización que responde, más que por el territorio o incluso la nacionalidad del entrevistado. Esto es bastante lógico dado que cada actor y organización tiene una agenda propia respecto a sus cometidos en el espacio de frontera y, a la vez, se para desde su condición, favorable o desfavorable, respecto a las herramientas, recursos y habilidades con las que cuenta para responder a los desafíos que dichos problemas plantean.

No obstante lo anterior, los temas de educación y salud son una constante en todos los casos, por lo que se trata de temas muy sensibles a todas las organizaciones. En primer lugar, la sociedad local lógicamente sitúa como prioridad la educación y la salud, y siente especialmente importante enfrentar los problemas que la condición de frontera puede generar en el funcionamiento de tan importantes servicios y derechos para la gente. Los gobiernos locales se hacen eco de esas preocupaciones y demandas, al tiempo que los organismos nacionales son en general los que tienen los principales programas y recursos de la política pública para atender estas áreas, educación y salud, por lo que no es extraño que sean una prioridad en su agenda. En el mismo sentido de lo último expresado, los temas de prestaciones sociales y acceso a derechos son temas claves en la agenda de los organismos nacionales, ya que son los encargados de dichas políticas.

La agenda de los gobiernos locales se ve limitada por las competencias y autonomías limitadas en el caso de Uruguay (cuestión obvia en el caso de los Municipios pero incluso también válida para muchos aspectos para el caso de las Intendencias) y por la falta de recursos y capacidades para enfrentar algunos problemas, tanto en el caso de Uruguay como de Brasil. De hecho, el principal problema que señalan es la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas, que en este caso tiene una clara lectura en clave de escasas herramientas y mecanismos institucionales para que los gobiernos locales puedan actuar efectivamente para resolver los problemas del territorio en coordinación multinivel, con las instancias superiores de gobierno. Esta debilidad que podría situarse en un contexto más general que el de la frontera encuentra en la frontera un espacio de problemáticas mucho más complejas que en los territorios interiores, lo que deja más en evidencia la falta de soluciones formales e institucionalizadas.

Otros temas que como gobiernos locales se señalan de importancia, además de la educación y salud, la seguridad, la informalidad, el narcotráfico y la trata de personas, así como los aspectos vinculados a la actividad comercial y el empleo. Si se analizan las posibilidades legales y jurisdiccionales en términos de competencias y autonomía se puede ver que los gobiernos locales no tienen mucha capacidad para actuar respecto a esos problemas (sobre todo el Municipio en Uruguay), a lo que se le suma la restricción de recursos materiales y humanos. Por ello no extraña cierto reclamo que se manifiesta en la problematización de la falta de marcos jurídicos, legales, administrativos y normativos que permitan vías formales de resolver problemas que son transfronterizos y multinivel.

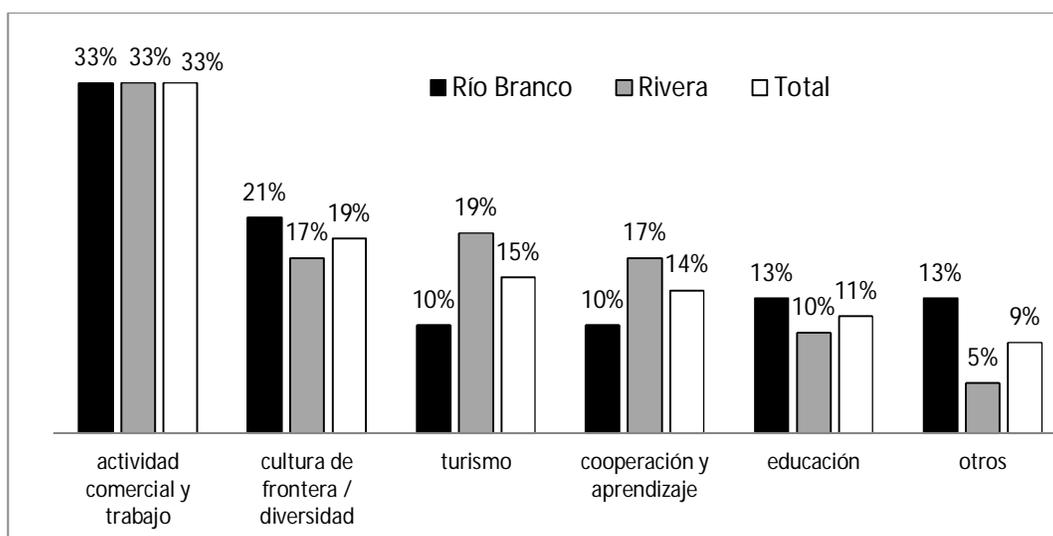
En cuanto a las organizaciones de la sociedad local, además de educación y salud, es claro que preocupa también la falta de mecanismos formales e institucionalizados para gestionar los problemas y dar soluciones a las personas que habitan el espacio transfronterizo. En este caso, las respuestas dejan un sabor a reclamo en cuanto se dice que no hay marcos normativos y formales adecuados y un sabor a reconocimiento de ciertas condiciones que son intrínsecas a la propia comunidad local, y por ende a las organizaciones que de ella surgen, que refiere a la "cultura de frontera". Haciendo notar que en este caso la "cultura" a la que se refiere destaca el lado menos atractivo de la frontera, que lo vincula a la informalidad, el oportunismo, el individualismo y lo ilegal. De alguna forma señalando que, por un lado, hay un problema normativo y de diseño institucional pero, por otro lado, hay un aspecto cultural que también debe sufrir transformaciones para obtener mejores soluciones para los problemas que se identifican.

Por último, hay que señalar que si bien no surge como el principal problema se obtuvieron menciones sobre problemas de trata de personas, prostitución y narcotráfico (como problemas en la ciudad, no mirándolo como puntos de paso y entrada al país, sino como problemas para la gente del lugar). Sin embargo, al indagar más sobre estos aspectos lo que se obtiene muchas veces es que en la frontera es más propicio que estas cosas sucedan, pero no hay datos, no hay información, y eso lo reconocen las propias autoridades nacionales y locales que, en general, son las que ponen mayor énfasis en el tema. El problema seguramente debe existir, y la informalidad de la frontera puede ayudar a su desarrollo, pero hay que generar datos e información creíble (investigar), para poder dimensionar el problema y actuar.

OPORTUNIDADES RELACIONADOS CON LA FRONTERA

En cuanto a las oportunidades que puede ofrecer la condición de frontera la figura 28 muestra que en general los entrevistados señalan como principal oportunidad (en un 33%) la actividad comercial y las fuentes de empleo que se generan, seguramente influidos por un ciclo al alza en la actividad económica fronteriza que ya lleva una década. El segundo aspecto señalado es el turismo en un 19%, que en buena parte se vincula también al turismo de compra (y por lo tanto al primer aspecto señalado). El turismo es más señalado como oportunidad en Rivera que en Río Branco. Otras oportunidades que se señalan refieren a la visión de la frontera como fuente de diversidad cultural dada por la integración de dos países y con un capital cultural propio con potencial para ser explotado (señalando aquí "la cultura de frontera" desde una visión positiva, a diferencia de cuando se señalaba como problema vinculándola a lo informal e ilegal). Esta visión de la cultura de frontera como oportunidad es más señalada en Río Branco que en Rivera. También se menciona la cooperación y aprendizaje que se da en el intercambio en la frontera, siendo un aspecto más señalado en Rivera. Finalmente, se menciona a la educación, ya que en la frontera, por confluir políticas de dos países y adquirir una relevancia urbana mayor que en otros pueblos interiores (claramente en Rivera y Livramento), hay una mejor oferta educativa y posibilidades de complementación de las ofertas de uno y otro lado.

Figura 28: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio

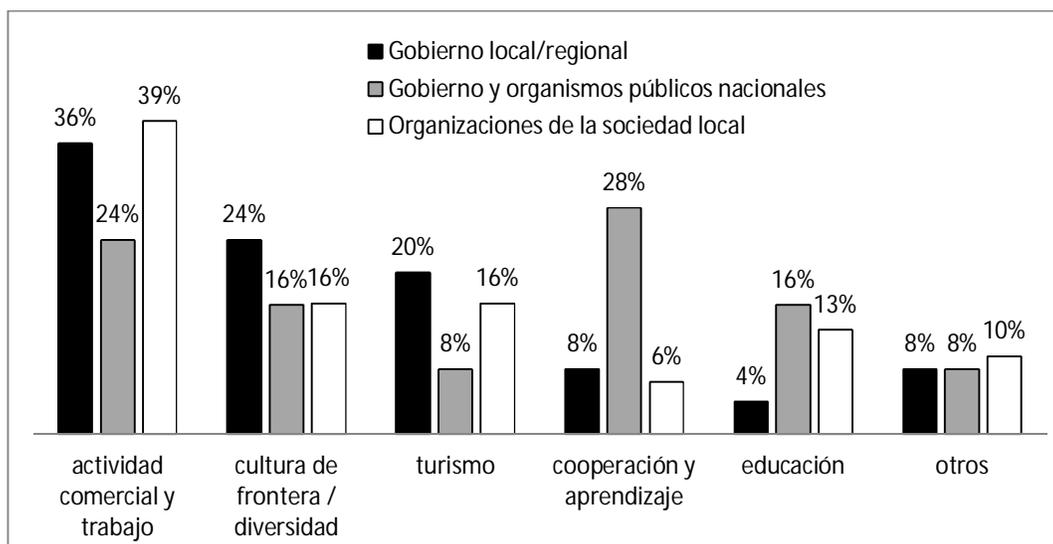


Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Si solo se considera a los entrevistados de Brasil los resultados son similares, con algunas diferencias. En primer lugar está también la actividad comercial y las oportunidades de empleo (39%) y en segundo lugar el turismo (26%), quedando en tercer lugar la cultura de frontera (17%), seguidos de cooperación y aprendizaje y de educación (ambos con 9%).

Figura 29: Principales problemas relacionados con la frontera, según organización o actor



Fuente: propia.

La figura 29 muestra otra vez que hay comportamientos diferentes según el tipo de organización entrevistada. Mientras para las organizaciones de la sociedad local y las

dependencias de los gobiernos locales la mayor oportunidad que se señala es la actividad comercial y la generación de fuentes de trabajo, para las organizaciones dependientes del nivel central, si bien ese aspecto es importante, es más mencionada la oportunidad que ofrece la frontera para la cooperación y aprendizaje. A su vez, el turismo es más señalado por las organizaciones locales, gobierno y sociedad, que por las organizaciones nacionales.

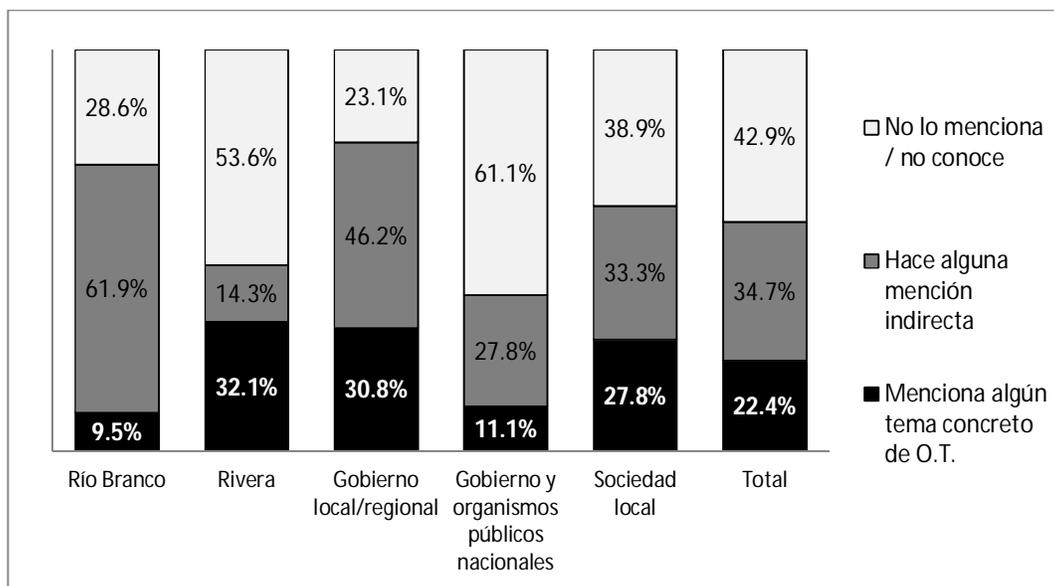
Al igual que con los problemas, las oportunidades señaladas reflejan también las agendas de cada tipo de actor y organización, donde hay una diferenciación entre el carácter público y no público (sociedad civil), pero más notorio aún entre lo que puede ser una agenda local y una agenda nacional. De todas formas, con diferente énfasis, todos los actores, locales y nacionales, señalan temas similares, por lo que una agenda común es posible, con las lógicas priorizaciones que cada organización debe dar según sus objetivos y naturaleza.

9. ALGUNOS TEMAS DE O.T. EN LA AGENDA TRANSFRONTERIZA.

RELEVANCIA DEL TEMA O.T. EN LA FRONTERA

Un primer aspecto a considerar es la relevancia le dan los distintos actores a los temas de OT en la frontera. La figura 30 muestra que un 29% de los entrevistados en Río Branco y Yaguarón no conocen o no mencionan ningún aspecto vinculado al OT, y un 62% hace alguna mención pero indirecta, en general a solicitud del entrevistador y tratando de llevar problemas a la clave de ordenación del territorio. Menos del 10% contesta en Río Branco con conocimiento sobre el tema y mencionando aspectos concretos relacionados con el OT. En Rivera, en cambio, hay un 32% que es capaz de mencionar aspectos concretos sobre OT, que los conocen, están preocupados por ello o están trabajando en los mismos. Un 14% hace menciones vagas e indirectas y un 54% no conoce el tema o no es capaz de mencionar nada al respecto (mayor porcentaje que en Río Branco).

Figura 30: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Otra mirada es diferenciando por tipo de organización. La figura 30 deja ver que los temas de OT son más relevantes en las agendas de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad local, y menos en las agendas de los organismos y dependencias centrales. Estos últimos hacen aproximadamente 3 veces menos menciones a temas concretos de OT respecto a los actores locales y más de la mitad (61%) de los entrevistados no conocen o no mencionan temas de OT (aún al ser consultados directamente sobre ello).

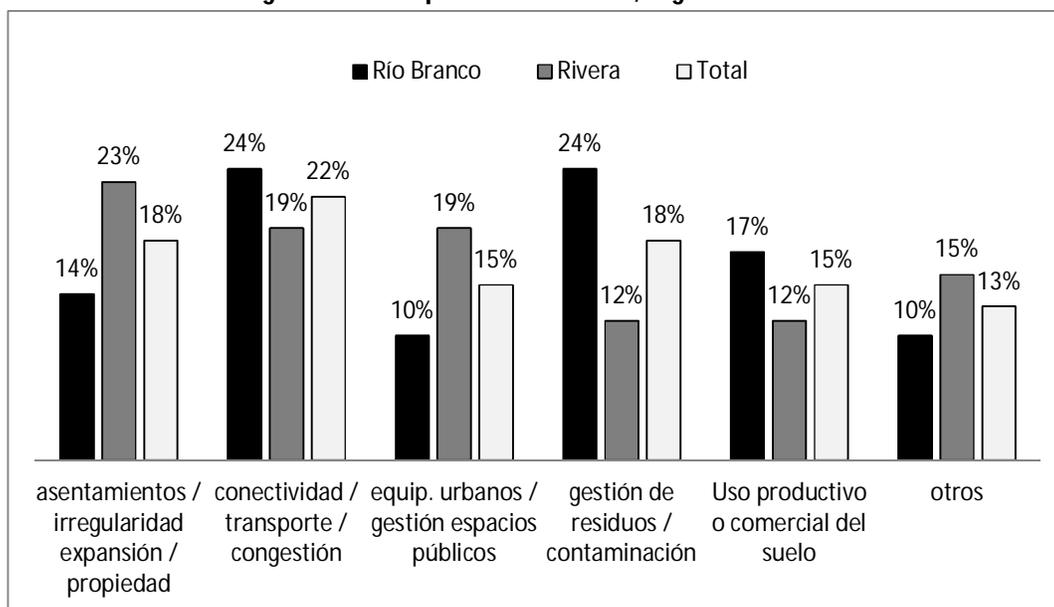
Algunos de los entrevistados que señalaban temas concretos sobre OT y demostraban conocimiento del tema eran críticos al manifestar que en el OT aún se "está en pañales". En general, como se ve en las entrevistas, la preocupación desde lo local en el tema existe (al menos en ciertos actores), pero falta mejorar las capacidades de cada lado, en particular de los gobiernos locales, para que puedan afrontar el tema con recursos (técnicos y materiales) permitiendo capacidad de intervención y control. Por otra parte, si bien tanto en Uruguay como en Brasil se señala la importancia por parte de los gobiernos locales de ver este tema en clave integrada, lo cierto es que en coordinación sobre este tema no hay casi nada.

Un aspecto crítico para la región de frontera es que al hablar con las dependencias de los gobiernos locales que se especializan en los temas de OT, o con la dependencia más cercana al tema, se manifiesta que el enfoque de OT para la frontera es que la línea divisoria se asume como un accidente natural, por ejemplo, una montaña, un lago, el mar, por lo que no se planifica teniendo en cuenta el otro lado, ni siquiera en ciudades que son en realidad un continuo urbano. En este sentido, algunos actores del gobierno local critican la normativa nacional argumentando que no deja espacio para una planificación transfronteriza del OT. Lo cierto es que con las competencias actuales de los gobiernos subnacionales es difícil que se puedan tomar definiciones y decisiones en clave binacional desde lo local, desde los gobiernos locales. No hay un marco normativo que regule el espacio transfronterizo delegando ciertas competencias que involucran temas binacionales, pero de ámbito local, en los gobiernos locales.

PRINCIPALES TEMAS DE OT EN LA FRONTERA URUGUAY-BRASIL

Para los entrevistados que hacen menciones sobre temas vinculados al OT se analiza cuáles son los temas, problemas y aspectos que reciben mayor cantidad de menciones. Es decir que se deja afuera el 43% de los entrevistados que no conocían sobre el tema o no fueron capaces de hacer ninguna mención.

Figura 31: Principales temas de OT, según territorio



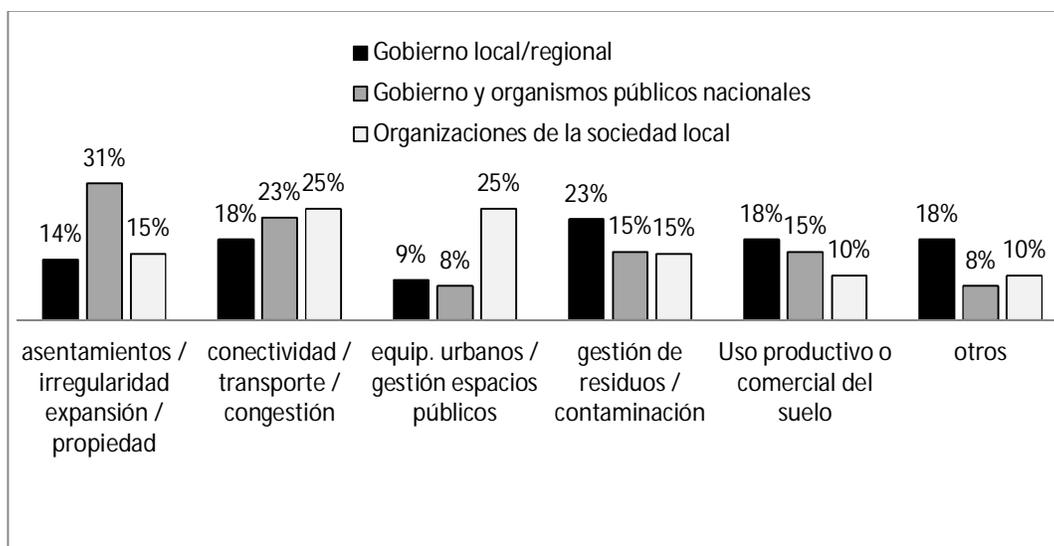
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 31 muestra que en Rio Branco los temas principales se relacionan con la organización de la conectividad y la congestión de tráfico (en buena medida en atención a las obras previstas de nuevo puente y obras de acceso, además de prever problemas de congestión ante un crecimiento de la actividad de los Free Shops, considerando que también se instalarán del lado de Brasil), así como el tema de la gestión de residuos (en gran medida vinculado a la actividad de los Free Shops) y la contaminación (en este caso vinculado al cuidado del río). Otro motivo es el uso productivo o comercial del suelo, que se vincula con la preocupación sobre todo de ordenar el crecimiento de las actividades de Free Shops y otras comerciales. Finalmente, aparece la preocupación por ordenar el crecimiento posible de la ciudad, dotándola de buenos equipamientos urbanos y evitando crecimiento de asentamientos irregulares y problemas de titulación de predios y viviendas.

En Rivera aparecen temas similares, pero hay alguna diferencia de énfasis. Claramente el principal problema en Rivera es ordenar la expansión de la ciudad y evitar que surjan nuevos asentamientos irregulares. En segundo lugar el tema de la conectividad, infraestructuras viales y congestión, junto con los equipamientos urbanos y gestión de espacios públicos. Luego siguen la gestión de residuos (vinculado con la actividad de Free Shops) y el uso productivo y comercial del suelo (también vinculado a los Free Shops y grandes superficies comerciales, que registran una expansión importante en los últimos años).

Figura 32: Principales temas de OT, según organización.



Fuente: propia.

A partir de los resultados que se resumen en las figuras 31 y 32, y apelando a aspectos cualitativos e información obtenidos de las entrevistas, a continuación se señalan aspectos que pueden ser de interés del punto de vista del O.T. en la frontera Uruguay-Brasil.

DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y PRODUCTIVA

Una situación muy relevante a considerar es la instalación de FREE SHOPS del lado de Brasil, lo que sucederá en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy. Al respecto hay un efecto directo esperado en la generación de mayor empleo y flujo de turismo de compras, con posibles efectos positivos en el desarrollo del turismo (gastronomía y hoteles, sobre todo). La percepción de los actores uruguayos sobre este tema es en general de visualizarlo como oportunidad de desarrollo para la región. Sin embargo, existe el riesgo de competencia entre el lado uruguayo y brasilero en lógica de juego de suma cero (lo que gana uno lo pierde el otro). Evitar esto requiere de mecanismos de coordinación importantes y un rol relevante en ello para los gobiernos locales.

En cuanto a los efectos más relevantes para el OT, se pueden identificar la congestión de tráfico y saturación de infraestructuras de las ciudades ante el aumento del flujo de visitantes (se supone que al flujo de brasileros, que podría también aumentar, se sumaría un flujo igual de uruguayos, que concurrirían a los Free Shops de Brasil). Se requeriría pensar en lugares adecuados para estacionamiento para los ómnibus y vehículos, desarrollar servicios para choferes y vehículos (por ejemplo, plataformas de espera con servicios fuera del centro de la ciudad), así como prever cómo tratar el problema de los desperdicios de los ómnibus que se arrojarían en la vía pública.

Asociado a la dinámica de crecimiento de la actividad comercial en la frontera, más allá incluso de la instalación de Free Shops en Brasil, ya que se observa en los últimos años un crecimiento muy importante de grandes superficies comerciales en las ciudades de frontera del lado uruguayo (tiendas de diversos rubros con casas matrices en Montevideo), se encuentra un problema de dinámica de atracción de población, la que podría no encontrar en su totalidad empleo y condiciones adecuadas de vida, generando problemas de asentamientos irregulares. Esto es de esperarse en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy.

En general, las ciudades de frontera, y sobre todo las más grandes como Rivera o las que se encuentran estratégicamente ubicadas como Chuy, por el comportamiento cíclico de la actividad comercial en la frontera (muy vinculado al tipo de cambio), cuando hay períodos de bonanza atraen población que luego puede quedar excluida en barrios marginales o crear nuevos barrios irregulares. Este problema genera desafíos no resueltos de OT, y no hay articulación entre ambos lados de la frontera para abordarlo. En Rivera se han regularizado los asentamientos históricos y según lo indagado el plan de OT vigente se ha respetado. De todas formas, comienza en Rivera a visualizarse una nueva ola de asentamientos (incipientes) que es de suma preocupación controlar.

DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE CARÁCTER NACIONAL EN LA FRONTERA

Una situación detectada refiere a la señalización, dragado y preparación de la hidrovía entre las Lagunas Merín y Los Patos. Esto no se menciona como relevante desde la visión local en Rivera ciudad y Río Branco, pero si es un tema que se maneja desde la visión de los gobiernos departamentales. La localización de estos impactos se situarán en la Charqueada en Treinta y Tres y en Río Branco - en realidad en La Laguna con acceso por río Tacuarí -.

Al respecto, este tema asume una dimensión nacional y supranacional que vincula la posibilidad de sacar producción del sur del Brasil por el posible puerto de aguas profundas en Uruguay, lo que se puede identificar como un proyecto "uruguayo" o de sacar producción de Uruguay (del este y noreste del país) por el puerto de Río Grande en Brasil, que sería un proyecto "brasileño". Es decir que la hidrovía de las lagunas puede verse como instrumento para los dos proyectos, en función de un puerto en Uruguay o fortaleciendo el puerto de Río Grande. En el evento realizado en Rivera, Foro Internacional, promovido por el Congreso de Intendentes, Prefeitos y Alcaldes, quedó muy clara la postura oficial del gobierno estadual de Río Grande Do Sul y del empresariado de dicho Estado contraria al puerto de aguas profundas en Uruguay.

En cualquier caso, una obra como la hidrovía de las lagunas que configuraría un corredor logístico que conecta el sur de Brasil con Uruguay, con costos convenientes, implica un desafío en términos de OT y, más aún, de planificación en general del desarrollo. Si la actividad resultante de la operativa de la hidrovía es importante podría implicar la necesidad de ordenar usos del suelo en el entorno del puerto de Charqueada, desarrollar un puerto en el río Tacuarí (cerca de Río Branco) y prever las necesidades de servicios e infraestructuras junto con la conectividad de la hidrovía con la red vial o red ferroviaria, lo que supone ordenar esto en cuanto al impacto sobre el suelo urbano residencial y comercial de las localidades que se afecten, así como el tráfico de camiones.

Otro tema que se identificó y en este caso muy vinculado a la realidad local es el proyecto de puerto seco en la ciudad de Rivera y su conexión por vía férrea con la red de Brasil. Esto se ve desde Rivera como la posibilidad de desarrollo de actividades logísticas que generen empleo y servicios en el medio local. En términos de O.T. habría que tener en cuenta cómo gestionar los problemas de congestión de tráfico de camiones que debe ser evitado integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Al tiempo que sería necesario prever un ordenamiento del uso de suelo que destinara ciertas zonas para el desarrollo logístico e industrial, vinculado al puerto seco.

OBRAS DE INTERCONEXIÓN VIAL EN LOS PASOS DE FRONTERA

En este tema se identifica un tema muy relevante en Río Branco con la construcción del nuevo puente sobre el río Yaguarón, uniendo con otro potencial a las ciudades de Río Branco y Yaguarón, junto con la restauración del viejo puente Barón de Mauá, como patrimonio histórico transfronterizo. Se puede prever como efectos directos que esto generará un mayor tráfico de carga por el paso de frontera, dentro de un proyecto de Brasil de conectarse en un

corredor oceánico con Chile (con el Océano Pacífico). A su vez, hay posibilidad de algún desarrollo de actividades de servicios o comerciales en el medio local, aprovechando ese flujo de tránsito.

Al respecto, en Río Branco se plantea la necesidad de mitigar la congestión de tráfico de camiones integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Así como preservar el equilibrio entre el área comercial (Free Shops) y las zonas destinadas a servicios de logística y flujo de transporte de carga. En el corto plazo hay un tema más urgente que implica gestionar la etapa de construcción del puente nuevo y sus accesos. Al respecto hay que controlar que no se conforme un traslado de gente a trabajar en la obra que después quede sin trabajo afincado en el lugar, buscando ordenar el proceso y sus impactos en el territorio, pensando en soluciones de transporte y condiciones que eviten sentar las bases para futuros asentamientos informales. También ordenar la instalación de los servicios necesarios (por ejemplo, alimentación) que surjan para los obreros, para que no se generen usos inadecuados del suelo con consecuencias posteriores a la obra. A su vez, excediendo lo que hace al O.T., pero en la preocupación sobre la planificación del desarrollo desde una mirada integral, se debe controlar y evitar efectos negativos como prostitución infantil.

Como efecto colateral a la obra de infraestructura del nuevo puente en Río Branco, que tiene una lógica nacional y de integración regional internacional, la restauración del viejo puente Mauá revalorizándolo como patrimonio histórico es una oportunidad de desarrollo para ambas ciudades y en clave integradora. Bien organizado, esto podría tener un efecto de atracción turística y efectos de fortalecimiento de la identidad local transfronteriza. Habría que asegurar un entorno del puente acorde, con actividades adecuadas, marquesinas y publicidad que no afecte la visual, asegurar el cuidado del puente y estudiar la posibilidad de generar una zona de patrimonio histórico cultural, con circuitos en ambas ciudades, con eje principal en el puente. Al respecto se hace necesario mucha coordinación entre los gobiernos y autoridades competentes de uno y otro país (con un rol importante que debe permitirse a los gobiernos locales), con capacidad de planificación y, como herramienta de la misma, ordenación del territorio en función de dicha planificación.

CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS COMUNES.

En toda la frontera la actividad comercial, de los Free Shops y de las grandes superficies comerciales, genera problemas de residuos, por ejemplo, cartones, cajas, plásticos, envoltorios y cubiertas. Esto genera un problema de gestión de los residuos que encuentra trabas en las normativas nacionales e internacionales para generar soluciones conjuntas (considerando que la basura y su tratamiento es del espacio transfronterizo y no de un país u otro, debiendo duplicar los esfuerzos y recursos).

Por otra parte, la contaminación referida a los cursos de agua o dicho de otra forma la gestión de dichos recursos es algo que preocupa mucho. En Río Branco y Yaguarón se señala la falta de saneamiento del lado brasilero, aunque se está en un plan para construir el saneamiento de la ciudad.

Desde una mirada más de valoración de la biodiversidad vinculada también a la identidad regional, se menciona en Rivera y Río Branco el tema de la región BIOMA PAMPA. Sin embargo, es una visión más trabajada desde Brasil, por las universidades brasileras en la frontera y en algún caso con involucramiento de alguna dependencia de la Prefeituras.

10. CONCLUSIONES

LA FRONTERA: ¿ESPACIO DE INTEGRACIÓN?

En este trabajo nos planteamos el desafío de, por un lado, entender cómo afecta la frontera a las actividades socio-económicas en las aglomeraciones urbanas transfronterizas, identificando obstáculos y oportunidades para el desarrollo de las actividades económicas y sociales necesarias para promover el desarrollo en dichas regiones de frontera. Para ello intentamos entender cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera, identificando sus efectos en términos de las economías y sociedades locales involucradas. Ello supuso también analizar cuáles son los principales problemas institucionales de toma de decisiones, gobernabilidad y gestión. Para, en función del diagnóstico realizado, poder proponer posibles recomendaciones de política a explorar, referidas al O.T y a la planificación del desarrollo en general.

En este sentido, propusimos abordar el desafío señalado desde un marco teórico específico que propone una relación entre factores endógenos y exógenos para explicar el relacionamiento entre actores en la frontera, y sus resultados en términos de integración o desintegración transfronteriza. Sin repetir aquí las hipótesis construidas y su verificación, a modo de resumen retomamos los siguientes hallazgos.

En primer lugar hay que decir que la denominación de frontera de paz y de integración es una que describe bien a la frontera Uruguay-Brasil. Sin duda los actores de uno y otro lado de la frontera muestran un conocimiento de sus pares y un sentimiento afectivo de identificación y/o valoración positiva. Estos factores endógenos cognitivo y afectivo son muy positivos para promover la integración de las sociedades de ambos lados de la frontera. En cuanto al factor acción que refiere a cuánto hay realmente de interacción, ya sea bilateral y/o en ámbitos multilaterales de coordinación entre los actores de uno y otro lado de la frontera, se puede señalar que dicha interacción existe y muestra concordancia con los factores cognitivos y afectivos favorables.

Lo anterior se puede comprobar también con el análisis de redes que muestra a través de diversos indicadores que hay una alta interacción de organizaciones desde los dos lados de la frontera. Esta pauta se observa tanto para las organizaciones uruguayas como para las brasileras. El alto porcentaje de nodos implicados con actores del país vecino y la mayor densidad de las redes transfronterizas (considerando solo nodos que se vinculan con nodos del país vecino) frente a las redes territoriales son los principales reflejos de esta realidad.

Sin embargo, también se puede ver que lo que indican los factores cognitivos y afectivos entre los actores y organizaciones de uno y otro lado encierra un potencial aún mayor de interacción, que no se refleja en su plenitud, ya que (considerando ambos territorios) hay un 22% de los entrevistados que no realiza acciones bilaterales con pares y un 33% que solo lo ha hecho en forma eventual o alguna vez, a la vez que un 18% no participó nunca de un ámbito de coordinación y un 27% solo lo hizo alguna vez.

A su vez, si los resultados se analizan por tipo de organización se ve que en términos de acciones los que más frecuentemente y en forma regular las realizan son los organismos y servicios que dependen de la administración central, que son los que responden que realizan más acciones conjuntas frecuentemente y participan en forma más regular de espacios de coordinación. Los gobiernos locales (sus dependencias) y las organizaciones locales tienden a tener una vinculación en acciones conjuntas y espacios de coordinación más eventuales y puntuales, al tiempo que una buena parte de las respuestas manifiesta que eso no ocurre nunca o casi nunca.

Lo anterior se complementa con el análisis de redes ya que el mismo muestra que mientras en el territorio nacional (es decir, Río Branco, del lado uruguayo, por ejemplo) las organizaciones nacionales son más centrales en tanto se vinculan con muchas organizaciones del medio, en su relación transfronteriza tienden a tener solamente relaciones bilaterales con sus pares del otro lado. Por lo tanto, las nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales. Esto puede llevar a que las agendas transfronterizas se tornen más sectoriales que territoriales. Por ejemplo, en temas como la seguridad, la salud o las prestaciones sociales, las cuestiones se definen en los ámbitos nacionales con coordinaciones bilaterales (entre autoridades centrales) independientemente del resto de actores locales. Por lo tanto, la mayor multilateralidad y por ende centralidad de los actores locales en los vínculos de las redes transfronterizas no necesariamente se refleja en capacidad de decisión en algunos temas claves para la sociedad local (que son claves porque así lo señalaban los propios actores locales), los que quedan circunscriptos a relaciones bilaterales entre organismos centrales de uno y otro país, que resolverán no necesariamente implicados en la agenda local de prioridades.

Por lo tanto, se puede decir que encontramos evidencia de que el funcionamiento del espacio transfronterizo, sobre todo en el tejido de relaciones entre actores locales de uno y otro lado, se ve afectado por factores exógenos referidos fundamentalmente a las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país. Otro factor limitante ha sido históricamente el tipo de cambio, pero no lo es en esta última década, ya que el comportamiento de la política cambiaria ha estado desalineada de la trayectoria histórica de fuertes fluctuaciones y comportamiento cíclicos (tan negativos para las actividades en la frontera).

Los efectos de estos factores exógenos parecen inhibir posibles resultados más importante en términos de acciones e interacciones en la frontera, sobre todo entre los actores locales, que muestran condiciones muy buenas desde los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo a nivel del funcionamiento de las organizaciones e instituciones, como reflejo de las políticas, se fragmenta, lo que debilita el potencial aprovechamiento de capital social transfronterizo latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales realmente integrados (y no marcados por la nacionalidad de los actores). Esto afecta a las relaciones entre gobiernos locales de uno y otro lado de la frontera y entre las organizaciones sociales, productivas y educativas de uno y otro país.

Sin embargo, en el trabajo de campo se identificaron varios ámbitos de articulación y cooperación que podrían impulsar una nueva forma de gobernanza en estos territorios.

Algunas son iniciativas desde la política y gobierno nacional, otras tienen una impronta claramente local.

En primer lugar destaca la figura de los Comité de Frontera, en el marco de la política impulsada por el MRREE. Si bien es un instrumento con objetivos interesantes, como alimentar las agendas binacionales que se discuten a más alto nivel con las agendas locales transfronterizas, son claramente insuficientes, al menos en su actual funcionamiento. Esto se debe a que son instancias prácticamente anuales, donde las autoridades nacionales se reúnen en el territorio con los actores locales, pero sin generar instancias intermedias de trabajo desde una agenda propiamente local. En las de 2014 (las últimas eran de 2013 y 2012) se planteó la necesidad de formar sub-comisiones que trabajaran en forma continuada, y no esperar al otro comité, dentro de un año. Al respecto es sorprendente que la agenda en 2012 y las propuestas se repiten en gran medida en las actas que surgieron de los comités de 2014.

En Rivera y Santana Do Livramento hay una experiencia que viene marcada desde iniciativas lideradas por organismos nacionales, sobre todo el MIDES, pero con clara impronta local. Desde octubre de 2013 funciona la Comisión Binacional de Frontera, que se había armado ya en 2011 pero sin institucionalizarse (funcionando como ámbito informal). Esta comisión se institucionalizó en 2013 en el marco de la Mesa Temática de Frontera dentro de la política de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES.

Otra iniciativa que surge en este caso desde los gobiernos locales es el Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes, que se reunió este año en Rivera. Es interesante notar que el MRREE lejos de ahogar esta iniciativa la incorpora dentro del esquema que intenta articular dentro de una nueva visión de una política de frontera no basada en la defensa sino en la integración. Pero de todas formas este ámbito entre gobiernos locales de uno y otro país no tiene un marco jurídico claro que lo sustente, lindando demasiado con la informalidad propia de las iniciativas locales en la frontera.

Por último, en Rivera hay una experiencia local de Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana Do Livramento, que se reúnen cada 15 días o a veces 1 vez por mes. Es una buena experiencia de coordinación que trata de articular soluciones en conjunto para problemas de las dos ciudades. Un problema de este Gabinete es que, como todo lo que no surja dentro del esquema de la política nacional, no está institucionalizado y parecería depender mucho de la impronta personal de alguno de los actores de ambos gobiernos.

¿ES POSIBLE PENSAR EN NUEVOS ESQUEMAS DE GOBERNANZA PARA LA FRONTERA?

Hay que destacar que los gobiernos nacionales de Uruguay y Brasil han adoptado una fuerte impronta que busca generar integración en la frontera. Esto se refleja en acuerdos y convenios concretos, no solo en buenas intenciones. De ello es prueba el acuerdo para que profesionales de la salud puedan ejercer de un lado a otro de la frontera (al respecto hay alguna interpretación de la normativa que es restrictiva, por lo que debería revisarse y disipar dudas, estableciendo que claramente se puede ejercer como médico y recetar en ambos lados de la línea divisoria; pero en todo caso se trata de afinar el lápiz). Otro ejemplo es el acuerdo

recientemente firmado para la libre circulación de ambulancias y coches de bomberos en la frontera.

Sin embargo, las agendas locales y sus prioridades no se pueden gestionar desde Montevideo o Brasilia. Por lo tanto, el rol de los gobiernos subnacionales debe ser mayor en estos procesos. El mecanismo elegido para llevar a las reuniones de alto nivel entre Brasil y Uruguay las agendas de la frontera, que son los Comités de Frontera, tiene un diseño formalmente bueno pero en la práctica se desdibuja. Los Comités se reúnen una vez por año, no se ha logrado trabajar en comisiones locales que sigan los temas y se puede ver cierto descreimiento en el instrumento por parte de los actores locales. No dejan de ser instancias donde el gobierno nacional arrima la oreja y desde lo local hay que tratar de gritar alto, para que luego el reclamo siga los caminos burocráticos que debe seguir hasta en algún momento permear el marco jurídico y normativo, de modo de terminar afectando la realidad local que se quiere transformar.

Lo anterior está dicho desde una visión de desarrollo local que no es autárquica, por el contrario, es una visión que reconoce lo que es del gobierno central para el gobierno central y la necesidad de alinear las estrategias locales a las regionales y estas a las nacionales. Pero desde esta visión también se defiende que la integración transfronteriza debe ser construida con los actores locales y desde los actores locales, dentro de un marco nacional de definiciones respecto al relacionamiento con Brasil y las cuestiones de frontera, pero con ciertos ámbitos de decisión efectiva sobre el proceso que descansa en los gobiernos locales y en las organizaciones de la sociedad local.

En particular se observa un desbalance entre gobiernos locales de un lado y otro. En particular, en Río Branco el Municipio es un actor de menor fuste frente a las capacidades que tiene la Prefeitura. Incluso en el caso de Rivera, que si bien se trata de una Intendencia por lo que en términos de recursos puede incluso ser más potente que la Prefeitura de Santana Do Livramento, en términos de relacionamiento con el nivel nacional tampoco una Intendencia puede sentirse al mismo nivel que una Prefeitura. Por ejemplo, la Intendencia no es capaz (no tiene jurisdicción) de generar o dar institucionalidad a un ámbito de articulación transfronteriza, aunque este sea un ámbito solo de articulación y no más que eso. La Prefeitura si puede hacerlo con un decreto y obligar a participar del mismo a las instituciones nacionales.

En suma, sin dudas se han podido identificar diferentes iniciativas que buscan innovar en gobernanza y gestión en la frontera. Es muy importante que desde el MRREE hay una visión que es favorable a promover estos espacios. Sin embargo, sin que se modifique en forma más profunda el esquema de descentralización en Uruguay, con mayores cambios que los recientes intentos de corregir algunos errores e imprecisiones de la ley de Municipios, involucrando incluso nuevas competencias y definiciones en torno al relacionamiento entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, parece difícil que se pueda genera una agenda desde lo local y regional que incorpore el tema transfronterizo. Por lo tanto, que este tema llegue en forma prioritaria a la agenda diplomática y de integración supranacional con Brasil seguirá dependiendo de los canales indirectos y procesos en los que los actores locales ven que tienen poco campo para opinar e influir en las decisiones.

Como recomendación, desde la perspectiva teórica que asumimos y declaramos explícitamente, señalamos que para avanzar en una agenda regional transfronteriza, con un cierto grado de innovación institucional, no solo en gestión sino en términos de gobernanza, parece necesario explicitar las tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales, permitiendo, dentro de un esquema de integración supranacional definido por los ámbitos nacionales una cierta autonomía para desde los gobiernos locales pautar una agenda adecuada al desafío que supone abordar una realidad transfronteriza que no puede ser asumida desde la capital del país. De no avanzar por este camino, lo que queda es avanzar por la vía de los acuerdos informales y las improntas personales de quienes estén al frente de los organismos nacionales competentes y en los gobiernos locales de turno, alcanzando resultados parciales y seguramente poco estables.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN LA FRONTERA

Considerando al total de entrevistados, los temas más relevantes en relación con la frontera que encierran problemas y desafíos son la educación y la salud, la informalidad y la cultura de frontera (relacionado con lo primero) y, en general, la falta de vías institucionalizadas y formales para resolver las cosas.

Sin embargo, analizando según el tipo de actor u organización, se nota que para los gobiernos locales las menciones sobre los principales problemas relacionados con la frontera sitúan en primer lugar a la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (23%), seguido de la educación y salud (14%) y los aspectos vinculados a los Free Shops y el comercio en general (14%). Otros temas que aparecen como preocupación son el narcotráfico y trata de personas, así como la seguridad (vinculado a la delincuencia común).

En el caso de la organizaciones de la sociedad local los principales temas problemas en la frontera son la salud y al educación (30%) junto con la informalidad y la cultura de frontera (28%), además de la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (17%).

Por lo tanto, es interesante notar como las menciones sobre los problemas tienen un claro sesgo marcado por el tipo de organización que responde, más que por el territorio o incluso la nacionalidad del entrevistado. Esto es bastante lógico dado que cada actor y organización tiene una agenda propia respecto a sus cometidos en el espacio de frontera y, a la vez, se para desde su condición, favorable o desfavorable, respecto a las herramientas, recursos y habilidades con las que cuenta para responder a los desafíos que dichos problemas plantean.

No obstante lo anterior, los temas de educación y salud son una constante en todos los casos, por lo que se trata de temas muy sensibles a todas las organizaciones. En primer lugar, la sociedad local lógicamente sitúa como prioridad la educación y la salud, y siente especialmente importante enfrentar los problemas que la condición de frontera puede generar en el funcionamiento de tan importantes servicios y derechos para la gente. Los gobiernos locales se hacen eco de esas preocupaciones y demandas, al tiempo que los organismos nacionales son en general los que tienen los principales programas y recursos de la política pública para atender estas áreas, educación y salud, por lo que no es extraño que sean una prioridad en su agenda. En el mismo sentido de lo último expresado, los temas de

prestaciones sociales y acceso a derechos son temas claves en la agenda de los organismos nacionales, ya que son los encargados de dichas políticas.

Es muy ilustrativo que el problema de la inexistencia de marcos normativos y vías institucionales formales para resolver los problemas sea un aspecto destacado por las organizaciones locales, del gobierno local y de la sociedad local, y mucho menos por las organizaciones nacionales. Esto refleja que en muchos de los temas prioritarios, como salud, educación, seguridad, prestaciones sociales, entre otros, no hay herramientas jurídicas ni espacios de poder efectivo para tomar resoluciones desde lo local, dependiendo de normativas nacionales que incluso son barreras declaradas por los propios organismos nacionales para interactuar con sus pares de la frontera, pero que en cualquier caso terminan dirimiendo los problemas (o al menos intentándolo) en ámbitos bilaterales de diálogo de tipo central-central o arriba-arriba.

Finalizando con los problemas identificados, recuperamos algunas cuestiones para remarcar, a modo de reforzar la necesidad de avanzar en temas que ya estaban en la agenda de por lo menos las reuniones pasadas de los años 2012 y 2013 de los Comités de Frontera (reconociendo que en muchos casos hay avances) y que refieren a:

- Los vehículos oficiales pueden cruzar la frontera (con la carta verde) y tienen seguro, que en el caso de Uruguay incluye no solo al vehículo sino también al funcionario pero solo si este cruza la frontera con el vehículo. Por lo tanto, no hay seguro para el funcionario si cruza a pie o en un vehículo no oficial, lo que es frecuente en ciudades que casi que conforman una única aglomeración urbana (sobre todo en Rivera), por lo que si a ese funcionario le pasa algo en Brasil no tiene cobertura.
- Pero hay un problema aún más grande y que refiere a que la gestión del espacio transfronterizo para las políticas sociales no está contemplada. Por lo que si un funcionario del MIDES interviene en un hogar de ciudadanos uruguayos pero que está ubicada en Santana Do Livramento, o incluso si realiza una visita conjunta con la Secretaría de Asistencia Social de Brasil, estaría en una situación como mínimo irregular (por no decir ilegal).
- Estos problemas de normativa y jurisdicciones nacionales pueden provocar que frente a problemas de violencia doméstica, pobreza, abuso de menores, problemas de tenencia de menores, entre otros, que afecten a familias uruguayas que viven en Brasil, la Secretaría Social de la Prefeitura o el organismo estadual competente de Brasil no podría resolver ni actuar porque esas personas no tienen documento de identidad brasileiro. Tampoco podría intervenir el MIDES, porque no están en territorio uruguayo.
- Un tema más general de la normativa, que afecta a todos los ciudadanos, es la normativa existente sobre documentación fronteriza. Como se identificó en el trabajo, hay problemas al respecto:
 - Hay asimetrías, en Uruguay la documentación de frontera es válida para estudio y trabajo, pero no para la residencia, mientras que en Brasil también se reconoce para la residencia. También hay asimetrías en cómo se aplica en cada país el criterio de validez en el radio de 20km de la frontera y en lo que se exige a las personas para acceder al documento en cada caso.

- Más preocupante es que la obtención de la documentación de frontera no aporta realmente un diferencial respecto a la situación de no tenerla, ya que no es reconocida por varias de las instituciones y organismos públicos y privados de cada país.
- En la educación, si bien hay casos de acuerdos formales que incluyen cursos conjuntos e incluso doble titulación, para los casos en los que no existen estos acuerdos formales se generan problemas, y lo trámites no se diferencian de otras realidades que intenten hacer el mismo acuerdo entre instituciones de ambos países. La frontera no opera como una condición facilitadora, desde el punto de vista formal.
- En la salud también la normativa puede suponer barreras para la gestión transfronteriza de los recursos y la atención de las personas. Un aspecto que se identificó por parte de los actores como conflictivo es el caso de los médicos uruguayos que trabajan en Brasil. En el plano de la atención a las personas se ha avanzado mucho respecto a décadas anteriores y se realiza un uso más racional de los recursos complementando los equipamientos de hospitales de un lado y otro de la frontera. Pero aún quedan aspectos a mejorar e incluso promover desde la normativa.
- En lo que refiere a la seguridad no hay una gestión conjunta del problema, aunque existe cooperación informal. Es necesario acordar e implementar protocolos para las persecuciones de la policía (en caliente), para la cooperación judicial y, en general, para regular y coordinar el accionar de las policías de un lado y otro.
- Con respecto a algunos servicios vinculados con emergencias, como lo que refiere a la libre circulación en la frontera de vehículos de bomberos y ambulancias, han habido avances importantes en la normativa, con acuerdos formales binacionales. Pero hay otros servicios que también revisten de importancia en los que para que un vehículo cruce la frontera el trámite burocrático y la autorización legal lleva demasiado tiempo.
- En lo que refiere a los controles fronterizos, es claro el problema de la ausencia de controles integrados. Se hace doble control, del lado de Uruguay y del de Brasil. Por otra parte, desde las organizaciones de la sociedad local y desde los gobiernos locales se señala que no hay consideración de que la vida social, económica y cultural se desarrolla en un espacio transfronterizo. Por lo que cualquier actividad que suponga realizar de un lado de la frontera un evento social, económico o cultural enfrenta un problema importante para pasar de un lado al otro de la frontera materiales de promoción, muestras y obras de arte, equipamiento y material industrial o agrícola, e incluso para movilizar recursos humanos, artistas y profesionales.

En cuanto a las oportunidades que se identifica en la frontera otra vez se notan respuestas diferentes según el tipo de organización entrevistada. Mientras para las organizaciones de la sociedad local y las dependencias de los gobiernos locales la mayor oportunidad que se señala es la actividad comercial y la generación de fuentes de trabajo, para las organizaciones dependientes del nivel central, si bien ese aspecto es importante, es más mencionada la oportunidad que ofrece la frontera para la cooperación y aprendizaje. A su vez, el turismo es más señalado por las organizaciones locales, gobierno y sociedad, que por las organizaciones nacionales.

Al igual que con los problemas, las oportunidades señaladas reflejan también las agendas de cada tipo de actor y organización, donde además de una diferenciación entre el carácter público y no público (sociedad civil) de la organización, es mucho más notoria la diferenciación entre lo que puede ser una agenda local y una agenda nacional. De todas formas, con diferente énfasis, todos los actores, locales y nacionales, señalan temas similares, por lo que una agenda común es posible, con las lógicas priorizaciones que cada organización debe dar según sus objetivos y naturaleza.

RECOMENDACIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS CLAVES A CONSIDERAR PARA EL O.T.

En este punto se recuperan algunos de los hallazgos del trabajo que señalan aspectos que pueden ser críticos para pensar en términos de planificación y O.T.

- Una situación muy relevante a considerar es la instalación de FREE SHOPS del lado de Brasil, lo que sucederá en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy. Al respecto hay un efecto directo esperado en la generación de mayor empleo y flujo de turismo de compras, con posibles efectos positivos en el desarrollo del turismo (gastronomía y hoteles, sobre todo) y también aspectos a mitigar como congestión, expansión no deseada de ciertos usos del suelo, mayor cantidad de residuos y problemas de seguridad.
- Asociado a la dinámica de crecimiento de la actividad comercial en la frontera, más allá incluso de la instalación de Free Shops en Brasil, ya que se observa en los últimos años un crecimiento muy importante de grandes superficies comerciales en las ciudades de frontera del lado uruguayo (tiendas de diversos rubros con casas matrices en Montevideo), se encuentra un problema de dinámica de atracción de población, la que podría no encontrar en su totalidad empleo y condiciones adecuadas de vida, generando problemas de asentamientos irregulares. Esto es de esperarse en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy.
- En Rivera se han regularizado los asentamientos históricos y según lo indagado el plan de OT vigente se ha respetado, pero comienza a visualizarse una nueva ola de asentamientos (incipientes) que es de suma preocupación controlar.
- Un tema que escapa un poco a los conglomerados urbanos en sí mismos pero tiene un impacto regional muy relevante es el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y logística de carácter nacional en la frontera. Por ejemplo, la señalización, dragado y preparación del corredor de la hidrovía entre las Lagunas Merín y Los Patos, que tendrá impactos que se situarán en la Charqueada en Treinta y Tres y en Río Branco - acceso por río Tacuarí -. Otro tema que se identificó y en este caso muy vinculado a la realidad local es el proyecto de puerto seco en la ciudad de Rivera y su conexión por vía férrea con la red de Brasil. Esto se ve desde Rivera como la posibilidad de desarrollo de actividades logísticas que generen empleo y servicios en el medio local. En términos de O.T. habría que tener en cuenta cómo gestionar los problemas de congestión de tráfico de camiones que debe ser evitado integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Al tiempo que sería necesario prever un ordenamiento del uso de suelo que destinara ciertas zonas para el desarrollo logístico e industrial, vinculado al puerto seco.

- En Río Branco se identifica un tema muy relevante que es la construcción del nuevo puente sobre el río Yaguarón, junto con la restauración del viejo puente Barón de Mauá como patrimonio histórico transfronterizo. Se puede prever como efectos directos que esto generará un mayor tráfico de carga por el paso de frontera, dentro de un proyecto de Brasil de conectarse en un corredor oceánico con Chile (con el Océano Pacífico). A su vez, hay posibilidad de algún desarrollo de actividades de servicios o comerciales en el medio local, aprovechando ese flujo de tránsito. Es urgente planificar en este sentido, con visión de desarrollo local y uso de las herramientas de O.T.
- Como efecto colateral de corto plazo, las obras de infraestructura de gran porte como el nuevo puente en Río Branco pueden traer efectos no deseados, como prostitución infantil o generación de asentamientos luego de la fase de construcción. Esto debe ser evitado, lo que requiere mucha coordinación entre los gobiernos y autoridades competentes de uno y otro país (con un rol importante que debe permitirse a los gobiernos locales), con capacidad de planificación y, como herramienta de la misma, ordenación del territorio en función de dicha planificación. De esta forma no solo pueden mitigarse efectos negativos sino aprovechar o generar efectos positivos, por ejemplo, de atracción turística y efectos de fortalecimiento de la identidad local transfronteriza. Habría que asegurar un entorno del puente acorde, con actividades adecuadas, marquesinas y publicidad que no afecte la visual, y estudiar la posibilidad de generar una zona de patrimonio histórico cultural, con circuitos en ambas ciudades, con eje principal en el puente.
- Otros temas que aparecen entre las luces amarillas que se pueden mapear en la frontera refieren a la gestión de residuos y los problemas de contaminación. En este aspecto es necesario avanzar más desde los acuerdos bilaterales, compatibilizando las oportunidades de sinergias de una frontera como la uruguayo-brasilera (para armar esquemas de gestión transfronteriza) con las restricciones que hay en el derecho internacional sobre el tema basura y su tránsito en la frontera.
- Desde una mirada más de valoración de la biodiversidad vinculada también a la identidad regional, se menciona en Rivera y Río Branco el tema de la región BIOMA PAMPA. Sin embargo, es una visión más trabajada desde Brasil, por las universidades brasileras en la frontera y en algún caso con involucramiento de alguna dependencia de la Prefeituras. Esto puede ser una oportunidad para explorar desde un fortalecimiento de los gobiernos locales y la sociedad local, con capacidad de elaborar planes locales de desarrollo, por ejemplo, aprovechando la herramienta que prevé la Ley de O.T y desarrollo sostenible para la planificación local.

11. BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, I. (2003) "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, n°3, pp.557-584.

ART PNUD (2008a) *Diagnóstico Económico Local. Rivera*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social. Disponible en: www.arturuguay.org

ART PNUD (2008b) *Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social. Disponible en: www.arturuguay.org

Campbell, J. y Lapham, B. (2001) "Real exchange rate fluctuations and the dynamics of retail trade industries on the U.S. – Canada border" [en línea]. Working Paper 8558, National Bureau Of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8558>

Da Mata Machado, M. N. (2002) *Entrevista de Pesquisa. A interação pesquisador/entrevistado*, Editora Arte, Belo Horizonte-Brasil.

Fleming, L., King, C. y Juda, A. (2007). "Small Worlds and Regional Innovation". *Organization Science*, vol. 18.

Galaso, P. (2011) "El papel del capital social en el desarrollo. Un estudio de las redes de innovación en España" en *NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO. Una Mirada desde las Regiones*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo; pp.13-46.

Molina, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Ed. Bellaterra, Barcelona.

North, Douglass C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económico

Pretty, J., Guij, I., Thompson, J., Scoones, J. (1995) *Participatory learning & action. A trainer's guide*. IIED, Participatory Methodology Series, London.

Renard, J-P (1992) "Population et frontières: problématiques et methods" *Espace Populations Societes*, n° 2, pp.167-184.

Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014) *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Convenio Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía e Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR). Mastergraf: Montevideo, enero 2014. ISBN: 978-9974-8368-8-4.

Rodríguez Miranda, A. (2011a). *Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay*. En Gutiérrez, L. y Limas, M. (Eds.). *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones* (285-327). México: Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Rodríguez Miranda, A. (2011b) *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Asistencia Técnica Internacional (EuropeAid/126775/C/SER/UY).

Rodríguez Miranda, A. (2010) "La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local", *Nóesis*, vol. 19, núm. 37, 2010, pp. 14-51, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México.

Schilling, M. A. y Phelps, C. C. (2007). "Interfirm Collaboration Networks: The Impact of Small World Connectivity on Firm Innovation". *Management Science*, vol. 53, no. 7.

Singh, J. (2003). "Social Networks as Drivers of Knowledge Diffusion". Harvard University, Mimeo.

Veiga, D. (2010). *Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UDELAR.

Velde, B.M.R Van der (1998) "Labour market in a border area. Searching for jobs and the influence of borders" [en línea] European Regional Science Association. Disponible en: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa98/papers/104.pdf>

Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.

Williamson, O.E. (1993), "Calculativeness, trust, and economic organization", *Journal of Law and Economics* vol. XXXVI, pp. 453-486.

Uzzi, B. y Spiro, J. (2005). "Collaboration and Creativity: The Small World Problem". *AJS*, vol. 111 n. 2.

Uzzi, B. (2008). "A Social Network's Changing Statistical Properties and the Quality of Human Innovation". *Journal of Physics A: Mathematical and Theoretical*; 41.

Yin, R. (1993) *Case study research: Design and methods*, Sage Publications (Col. Applied Social Research Methods, vol. 5), Tercera edición (Primera 1984), Beverly Hills.

ANEXO I: Pautas según tipo de actor a entrevistar

Pautas para las entrevistas

Se presentan a continuación los aspectos de información que se pretenden obtener mediante las entrevistas a cada actor. Aunque se aconseja seguir el orden indicado, si la información se extrae de respuestas anteriores no es necesario formular todas las preguntas, excepto aquellas del bloque final –marcadas con (*)–.

Intendencias y Municipios - Prefeituras

Para la Intendencia: Visión global (el Intendente o secretario general)

- 1) ¿En qué temas de la agenda la frontera es más influyente? (agenda social, económica, salud, ambiental, etc.) Detalle por qué.
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en las políticas, la gestión cotidiana y la planificación de mediano y largo plazo de la institución?
- 3) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 4) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial? En ese caso, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)? (Si no tienen, cómo se da la planificación del uso del territorio?)
- 5) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 6) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 7) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Direcciones de la intendencia

Salud, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Servicios Urbanos...

1. ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección-Unidad?
2. ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
3. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
4. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
5. ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
6. ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 - 6.1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 - 6.2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
7. BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Programas y oficinas nacionales en el territorio

Consulados, ASSE, Hospital, MIDES- Frontera, MIDES-Dir.Deptal, DINAPYME, OPP, otros.

- 1) ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección-Unidad?
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
- 3) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 4) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 5) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 6) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 7) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Entidades de formación y capacitación

Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas; de Brasil), Escuelas Técnicas (UTU).

- 1) Describa brevemente cuáles son las dos líneas más importantes de su oferta en de cursos y capacitación y, en particular, referida a la región.
- 2) Respecto a la oferta de capacitación con que cuenta la localidad/región: ¿cuáles diría que son sus fortalezas y debilidades, para atender a los procesos económicos y sociales localizados en el territorio?
- 3) Dentro de su oferta de cursos, ¿qué rol tiene la frontera?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Desarrolla o desarrolló actividades conjuntas de capacitación con empresas (uruguayas o brasileras)? Describalas.
- 6) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 7) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad?
- 8) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 9) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

10) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Organizaciones de la sociedad civil

ONG, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de trabajadores, referentes sociales.

- 1) Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- 2) En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo social y económico? ¿Qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- 3) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe una agenda propia y actores que la vehiculicen?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de coordinación o proyectos conjuntos de carácter binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 6) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 7) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 8) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Asociaciones empresariales

Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales y similares, referentes empresariales.

- 1) Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- 2) En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo empresarial? ¿qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- 3) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de los actores empresariales (empresarios y asociaciones empresariales) en la localidad y el departamento?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de coordinación o proyectos conjuntos de carácter binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe algún vínculo entre estos actores y los actores empresariales?
- 6) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 7) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 8) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 9) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

- A)** (*) ¿Cuáles son las instituciones (tanto en lo local como en lo nacional, uruguayas y brasileras) más relevantes en la problemática de frontera? Explique por qué y cómo se vincula a ellas.

Institución	Breve explicación

- B)** (*) ¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta para obtener información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? ¿Con qué frecuencia les consulta?

Institución	Frecuencia de la consulta

- C)** (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) mantiene o integra ámbitos de coordinación y articulación (ej.: mesas, reuniones, foros...) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del ámbito

D) (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del proyecto o acción

E) (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha tenido desencuentros respecto a temas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del desencuentro

ANEXO II: Foro internacional en Rivera



COMITÉ BINACIONAL DE INTENDENTES, PREFEITOS Y ALCALDES
DE FRONTERA URUGUAY BRASIL



FORO

INTERNACIONAL UNA FRONTERA EN AVANZADA

Construyendo un territorio binacional
de oportunidades para el desarrollo.

RIVERA 2014



Un espacio para una puesta en común temas que interesan a los actores en el territorio binacional fronterizo.

Un hito en el proceso de construcción de un escenario de desarrollo posible y deseable consolidado.

Una oportunidad de establecer acuerdos de cooperación que hacen a la integración binacional.





PROGRAMA TENTATIVO

FECHA: Miércoles 11 de Junio de 2014

LUGAR: Hotel Rivera & Casino Resort

Este FORO INTERNACIONAL en el Nodo Binacional Rivera y Santana do Livramento (Frontera de la Paz Uruguay Brasil) ofrecerá a actores públicos y privados una ocasión para confluir en la construcción de una Agenda Compartida a partir de Exposiciones calificadas y trabajos Participativos con un objetivo común EL DESARROLLO a partir de LA COOPERACIÓN.

Para afianzar la concreción de resultados es importante la implementación de acciones que capitalicen las oportunidades y que fortalezcan el posicionamiento internacional, por ello haremos especial hincapié en la aproximación a instancias de cooperación y al relacionamiento internacional.

La actividad tendrá un devenir dinámico que permitirá acceder a información de primer nivel, generar discusiones trascendentes sobre la temática que marca el interés del territorio transfronterizo en el marco de la situación y perspectivas globales, explorando las oportunidades y poniendo en valor las fortalezas sobre las que trabajar.

La programación que tentativamente tenemos prevista es la siguiente, estando sujeta a ajustes que oportunamente haremos saber a nuestros invitados.

08.00 - 09.00 - Registro de Participantes

09.00 - 09.15 - Instalación de la Mesa de Autoridades

09.15 - 09.45 - Apertura Oficial

Se instalará este Foro poniendo de relieve la significación que se le otorga como parte de un proceso en el que la cooperación binacional cobrará vigor en la medida que el sistema de actores de la zona compartida en la frontera, asuman sus roles con responsabilidad y compromiso apelando a una agenda compartida.

Expondrán:

MARNE OSORIO INTENDENTE DEPARTAMENTAL DE RIVERA

REPRESENTANTE DE LA EMBAJADA DE BRASIL EN URUGUAY

LUIS PORTO MINISTRO (INT) DE RELACIONES EXTERIORES

JOSE ANTONIO MONAGO - PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (ACONFIRMAR)

Moderador: Humberto Casto o Jorge Machado



09.45 11.00 - La Cooperación como factor de Desarrollo—oportunidades y desafíos

Es un tema central a la hora de implementar las acciones que generen acumulaciones relevantes en los procesos de construcción de nuevos escenarios a partir de proyectos compartidos. En ese sentido es de vital importancia para nuestro territorio y sus actores tener una mirada sobre el tema desde la perspectiva de las organizaciones expertas en el tema y desde los actores que aportan una mirada Global-Local.

Expondrán:

JUAN JOSE TACCONE del Banco Interamericano de Desarrollo BID

JUAN PABLO RODRIGUEZ de la Corporación Andina de Fomento CAF

GIORGIO CERINA Director de la AEXCID (a confirmar).

Moderador: Javier Vidal MRREE

11.00 11.30 - Coffee Break

11.30 13.00 - 1° Panel—GOBERNANZA en clave de Frontera

La institucionalidad existente en las fronteras no siempre responde a los nuevos requerimientos. Entre lo específico-local y la integración supranacional, el espacio de frontera se recorta como un ámbito específico, cargado de historia y cultura pero llamado a protagonizar un papel clave en la actual coyuntura histórica.

Expondrán:

REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DE RIO GRANDE DO SUL

D. TOMÁS NEVADO Consejero de la Administración Pública del Gobierno de Extremadura. (a confirmar)

FRANCISCO CENTURIÓN Agencia de Desarrollo Local de Rivera

CLAUDIO MARTINS Prefeito de Yaguarón

ELCIRA BERRUTTI Coordinadora del Programa Art-PNUD

Moderador Dr Daniel Rótulo ORT

13.00 14.30 - Almuerzo

14.30 16.00 - 2° Panel- Infraestructuras y Logística— su impacto en el DL

El proceso de integración ha transformado las regiones de frontera en escenarios de profundos cambios. El nuevo esquema de relaciones económicas, sociales y políticas pautado por la constante inversión, el avance de las obras de infraestructura y las nuevas demandas debe ser analizado en una perspectiva integral y regional que dé cuenta de la especificidad de la frontera pero en el contexto de una región integrada al mundo en diversas vías, con impulsos y frenos.

Expondrán:

PABLO GENTA Subsecretario del Ministerio de Transportes y Obras Públicas

CRA PRIMAVERA GARBARINO de Integran Consulting (a confirmar)

RENATO FERREIRA de Lobraus Logística (a confirmar)

REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DE RIO GRANDE DO SUL

TECNICO EN INFRAESTRUCTURA DEL BID (a confirmar)



16.00 17.30 - 3° panel- El conocimiento y la innovación –redes

Históricamente relegadas las zonas de frontera hoy adquieren importancia estratégica que deben ser acompañadas de una adecuada inserción de las instituciones educativas. Cuál es la propuesta estratégica de los actores más relevantes?

Expondrán:

Representante de UDELAR

Representante de UNIPAMPA .

Representante de UTU.

GUSTAVO CRESPI Especialista en temas de innovación - BID

Moderador Omar Barreneche - Secretario Ejecutivo de la ANII

SEBRAE + LATU + UTEC

17.30 17.40 - Coffee - Break

17.40 18.30 - Relatoría de las mesas – construcción de acuerdos.

18.30 19.00 - Cierre

ANEXO III: Reunión del Comité de Frontera Santana Do Livramento - Rivera

REUNIÓN DEL COMITÉ DE FRONTERA SANTANA DO LIVRAMENTO – RIVERA

27-28 DE AGOSTO DE 2014

PROGRAMA

Día 27 de agosto

09:00 - 11:00 – Apertura de la reunión. Grupo de Trabajo de Salud

11:30 - 13:30 – Grupo de Trabajo de Políticas Sociales y Asuntos Laborales

14:30 – 16:30 – Grupo de Trabajo de Medio Ambiente

17:00 – 19:00 – Grupo de Trabajo de Educación, Cultura y Turismo

Día 28 de agosto

09:00 – 11:00 – Grupo de Trabajo de Cooperación Policial e Judicial

11:30 – 13:30 – Grupo de Trabajo del Área de Control Integrado

14:30 – 17:30 – Redacción del acta

18:00 – Aprobación del acta y cierre

Lugar:

Asociación Comercial e Industrial de Rivera (ACIR)
Calle Monseñor Vera, 1119 - Rivera

22/08/2014 15:39

ANEXO IV: Reunión del Comité de Frontera Yaguarón - Río Branco



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay
Dirección General para Asuntos Políticos
Dirección de Asuntos Limitrofes

FECHA: 6/08/2014

ASUNTO: INVITACIÓN PARA PARTICIPAR EN REUNIÓN DE TRABAJO DEL COMITÉ DE FRONTERA RIO BRANCO - YAGUARÓN, EL DÍA 13 DE AGOSTO.

El Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Limitrofes – tiene el honor de dirigirse a las(os) Destinatarias(os) de la presente comunicación con la finalidad de cursarle una cordial Invitación, para participar el día 13 agosto de 2014, de las Reuniones los Comité de Frontera Río Branco - Yaguarón en la localidad Río Branco. Las reuniones de trabajo se llevarán a cabo en el local de la Biblioteca Pública Municipal de Yaguarón, Gen. Marques, N° 284.

El horario de trabajo de las comisiones está previsto que sea de 10:00hs a 13:00hs en la mañana y de 14:30hs a las 18:00hs en la tarde.

Se adjuntan al presente, las agendas tentativas de las reuniones de referencia, así como los antecedentes de las Actas de las Reuniones precedentes.

Mucho se agradece hacer llegar su valiosa confirmación de asistencia por correo electrónico, a la Dirección de Asuntos Limitrofes de esta Secretaría de Estado (asuntos.limitrofes@mrree.gub.uy) o en su defecto por vía telefónica al (2) 902.10.10, internos 2102 y 2100, de 10:00 a 16:00 horas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Limitrofes – hace propicia la oportunidad para testimoniar a las(os) Destinatarias(os) de la presente comunicación, en el nombre del señor Director Daniel Bentancur, las seguridades de su más alta consideración.

Dirección de Asuntos Limitrofes
Ministerio de Relaciones Exteriores
República Oriental del Uruguay
Año de Celebración del Bicentenario

ANEXO V: LISTADO DE ENTREVISTAS

ACTOR	ENTREVISTADO	TIPO DE ACTOR	PAÍS	TERRITORIO
Consulado de Río Branco (Brasil)	Mr Rogério Fabiano Saboia Santos	Consulado (BR)	BR	Río Branco
IFSUL	Fabian E. Debenedetti	Universidad o escuela técnica	BR	Río Branco
Secretaría de Cultura y Turismo - Yaguarón	Equipo encargado	Gobierno local	BR	Río Branco
UNIPAMPA - Yaguarón	Dir. Mauricio Aires	Universidad o escuela técnica	BR	Río Branco
Secretaría de Desarrollo (BR)	Carlos Treptow Marques	Gobierno local	BR	Río Branco
Secretaría de Planeamiento Urbano (BR)	Equipo encargado	Gobierno local	BR	Río Branco
SUNCA Río Branco	RAFAEL MUNIZ	Sindicato	UY	Río Branco
Asoc. De Cultivadores de arroz	Eduardo Ensslin	Asociación empresarial	UY	Río Branco
Asoc. Nuestro Hogar	Maria Silvera	OSC	UY	Río Branco
SOCAT Río Branco	Mtra. MABEL DE SOUZA	Ministerio nacional	UY	Río Branco
UTU Río Branco	Dir, Ricardo Silvera	Universidad o escuela técnica	UY	Río Branco
MEC Río Branco	Prof. Jacqueline Cáceres	Ministerio nacional	UY	Río Branco
MEC Río Branco	Referente Mary Curto	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Consulado Yaguarón	Dra. Nélica Rivero	MREE - Consulado	UY	Río Branco
MIDES Frontera	Psic. BLANCA DE SOUZA	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Alcalde	Robert Pereira	Gobierno local	UY	Río Branco
MIDES Jefe de Oficina de Río Branco	Oscar Olivera	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Secretario de la Intendencia de Cerro Largo	José Illarramendi	Gobierno departamental	UY	Río Branco
CEPRODE (INAU) - Río Branco	Claudia Borges	Ministerio nacional	UY	Río Branco
UDELAR - Cerro Largo	Enrique Mazzei	Universidad o escuela técnica	UY	Río Branco
Casa de la Cultura - RB	Mireya Brochad	Gobierno local	UY	Río Branco
Escuela N° 5	Dir. Olga Bentancur	Escuela	UY	Río Branco

ACTOR	ENTREVISTADO	TIPO DE ACTOR	PAÍS	TERRITORIO
ACIL	Sergio Renato Oliveira	Asociación empresarial	BR	Rivera
Secretaría de Cultura - Livramento	José Newton Ribeiro	Gobierno local	BR	Rivera
IFSUL	Prof. Me. Miguel Angelo Pereira Dinis	Universidad o escuela técnica	BR	Rivera
Secretaría de Asistencia Social	Saúl Rosa de Castro	Ministerio nacional	BR	Rivera
Secretaría de Planeamiento y Medioambiente	Ana Paula Flores	Gobierno local	BR	Rivera
Secretaría de Desenvolvimento - Livramento	Carlos Eduardo Miranda	Gobierno local	BR	Rivera
Agencia de Desarrollo de Rivera	Francisco Centurión	OSC	UY	Rivera
ACIR	Julio Cuello	Asociación empresarial	UY	Rivera
Periodista Canal 8	Gerardo Hernández	Privado	UY	Rivera
PIT-CNT	Hugo Roldán	Sindicato	UY	Rivera
CUR	Mario Clara	Universidad o escuela técnica	UY	Rivera
BPS RIVERA	Rosana Romero	Otro organismo nacional	UY	Rivera
PRIMARIA RIVERA	Marcelo Alvariza	Primaria - secundaria	UY	Rivera
SOCAT RIVERA	Maribel Bandera	Ministerio nacional	UY	Rivera
Intendencia División de Cultura	Giovani Conti	Gobierno departamental	UY	Rivera
Hospital de Rivera	Dr. Andrés Toriani	Ministerio nacional	UY	Rivera
INAU Rivera	Mónica Martínez	Ministerio nacional	UY	Rivera
Centro MEC Rivera	Enrique Da Rosa	Ministerio nacional	UY	Rivera
UTU Rivera	Ing. Luis González	Universidad o escuela técnica	UY	Rivera
Intendencia Rivera - Secr. Gral	Abilio Briz	Gobierno departamental	UY	Rivera
MIDES - Unidad Temática Frontera -Rivera	Mariela De Souza	Ministerio nacional	UY	Rivera
OSC - Comunidad Cuaró	Dario Chiappa	OSC	UY	Rivera
Unidad de Desarrollo y OT- Intendencia Riv.	Adriana Epifanio	Gobierno departamental	UY	Rivera
Bomberos	Julio Da Rosa	Otro organismo nacional	UY	Rivera
MSP	Aida Goncalvez	Ministerio nacional	UY	Rivera
MTSS	Mari Hernández	Ministerio nacional	UY	Rivera
Policía	Jefe de Policía	Ministerio nacional	UY	Rivera
Casa de la Cultura - Rivera	Equipo encargado	Gobierno local	UY	Rivera

ANEXO VI: INDICADORES DEL ANÁLISIS DE REDES

Indicadores propuestos para el análisis

Perspectiva	Indicador	Descripción
Conjunta	Densidad	Proporción de vínculos existentes sobre el máximo de vínculos posibles
	Grado medio	Promedio de vínculos por cada nodo. Se puede calcular el grado medio de entrada (vínculos que llegan a un nodo) de salida (vínculos que salen) o total
	Diámetro	Distancia mayor de todos los caminos más cortos (geodésicas) entre todos los pares de nodos del grafo
	Distancia media	Longitud de la geodésica promedio entre los nodos de la red
	Centralización	Grado de similitud en la distribución de centralidades de los nodos de una red determinada respecto a una red estrella del mismo tamaño
Individual	Centralidad de grado	Número de vínculos que inciden en un nodo. Si los vínculos son dirigidos, se puede calcular la centralidad de grado de entrada (número de vínculos que llegan al nodo) o de salida (vínculos que salen del nodo)
	Centralidad de intermediación	Suma de las probabilidades de que dicho nodo esté presente en todas las geodésicas de los demás nodos del grafo
	Centralidad de Bonacich	Se calcula como una función del número de conexiones que tiene un nodo y de los actores con los que se relaciona
	Centralidad de vector propio	Calcula la centralidad de un nodo de forma recursiva: a partir de las centralidades de aquellos con los que está conectado

Fuente: elaboración propia

Propiedades estructurales de las redes territoriales (Terr.) y transfronterizas (Trans.)

	Información				Ámbito				Proyecto				Conflicto				Relevancia			
	Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco	
	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.
Número de nodos	38	27	28	20	32	22	29	16	34	25	25	14	16	5	7	6	37	21	33	19
% de transfronterizos	71,1%		71,4%		68,8%		55,2%		73,5%		56,0%		31,3%		85,7%		56,8%		57,6%	
Número de vínculos	75	31	53	26	104	38	94	24	98	38	68	24	13	3	6	4	78	26	62	25
% de transfronterizos	41,3%		49,1%		36,5%		25,5%		38,8%		35,3%		23,1%		66,7%		33,3%		39,8%	
Grado medio	1,97	1,15	1,89	1,30	3,25	1,73	3,24	1,50	2,88	1,52	2,72	1,71	0,81	0,60	0,86	0,67	2,11	1,24	1,88	1,30
Densidad	0,05	0,04	0,07	0,07	0,11	0,08	0,12	0,10	0,09	0,06	0,11	0,13	0,05	0,15	0,14	0,13	0,06	0,06	0,06	0,07
Distancia media	3,46	1,77	2,06	1,58	2,72	2,84	2,84	2,29	2,98	2,79	3,01	2,73	1,43	1,00	1,50	1,20	1,88	1,42	2,49	1,58
Diámetro	9	4	5	3	6	7	6	5	6	6	6	6	3	1	3	2	4	3	6	3
Centralización	nd	nd	nd	nd	23,2%	17,1%	16,5%	5,2%	26,1%	20,3%	11,8%	5,1%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Centralización de salida	6,6%	3,6%	11,5%	9,8%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	7,6%	12,5%	22,2%	32,0%	8,4%	9,3%	9,7%	8,3%
Centralización de entrada	8,0%	9,5%	11,5%	12,6%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	7,6%	43,8%	22,2%	8,0%	12,7%	30,3%	8,1%	11,3%

Indicadores de centralidad de las redes

A) INDICADORES DE REDES TERRITORIALES

A1) Indicadores de información

Indicadores de información Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
MIDES	8,000	960,611	199,250
Intendencia	7,000	718,564	129,250
Prefeitura	7,000	1.267,560	0,000
Consulado Livramento	6,000	1.525,892	0,000
Consulado Rivera	6,000	1.880,417	0,000
MSP	5,000	600,924	20,000
MRREE	4,000	223,747	0,000
IFSUL	3,000	1.024,466	158,250
MI - Identificación civil	3,000	813,506	0,000
ACIL	2,000	3,553	2,000
ACIR	2,000	3,553	3,500
ASSE	2,000	358,687	0,000
BPS	2,000	607,861	172,250
Casa de la cultura	2,000	135,577	5,000
INAU	2,000	371,770	11,750
MTSS	2,000	371,771	5,750
Policía	2,000	586,353	138,000
Secretaría de cultura	2,000	219,586	19,000
UNIPAMPA	2,000	656,699	0,000
Aclaraciones	1,000	218,586	0,000
Agencia de Desarrollo	1,000	438,113	0,000
Bomberos BR	1,000	1,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	2,553	0,000
MEC	1,000	357,687	77,750
MI	1,000	1,000	0,000
Policía BR	1,000	1,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	366,550	0,000
UTU	1,000	624,197	150,250
Agencia de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de información Río Branco – Yaguarón

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
Prefeitura	8	2358,738	0
Consulado Brasileiro	6	3324,845	4,333
Consulado Uruguayo	5	3323,845	58,833
Municipio de Río Branco	4	4687,736	18,5
Polícia Brasil	4	2342,56	0
Unipampa	4	12,101	34,667
MEC	3	2350,779	14
MIDES Río Branco	3	16,305	23,5
MRREE	3	12,217	0
MI - Identificación civil	2	2340,562	0
UDELAR	2	10,514	15,833
Casa de la cultura Río Branco	1	8,397	1,333
Comité de frontera	1	1,703	0
INAU-CEPRODE	1	1	0
MDS Br	1	12,472	0
MEC - Oficina central	1	1654,942	0
MI	1	1	0
MVOTMA	1	2339,563	0
Primaria	1	1,001	0
Secretaría de cultura	1	1	13
Asociación Nuestro Hogar	0	0	0
IFSUL	0	0	0
Intendencia de Cerro Largo	0	0	0
SOCAT	0	0	0
Secretaría Desarrollo económico	0	0	0
Secretaría de planeamiento urbano	0	0	0
UTU	0	0	0
Uruguay Crece Contigo	0	0	0

A2) Indicadores de ámbitos

Indicadores de ámbitos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Inspección primaria	10,000	1902,486	0,407	64,787
Intendencia	9,000	1844,857	0,395	56,695
MIDES	8,000	1517,021	0,324	119,645
BPS	7,000	1339,421	0,286	44,212
MEC	7,000	1314,988	0,281	59,071
IFSUL	6,000	1171,757	0,251	17,729
MSP	6,000	1260,342	0,270	41,709
Policía	5,000	1251,844	0,268	26,917
Prefeitura	5,000	1013,255	0,217	32,833
OSC Comunidad Cuaró	4,000	475,478	0,101	97,000
SOCAT	4,000	575,876	0,123	28,212
UTU	4,000	949,675	0,203	2,833
Consulado Livramento	3,000	645,621	0,138	2,083
Secretaría de desarrollo	3,000	613,548	0,131	3,167
Secundaria	3,000	668,273	0,143	6,105
Agencia de desarrollo	2,000	87,692	0,018	26,000
Consulado Rivera	2,000	537,706	0,115	0,000
Secretaría de cultura	2,000	87,692	0,018	26,000
ACIL	1,000	1,211	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,211	0,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	16,281	0,003	0,000
Casa de la cultura	1,000	16,281	0,003	0,000
MGAP	1,000	322,478	0,069	0,000
MI	1,000	230,145	0,049	0,000
MTSS	1,000	234,403	0,050	0,000
PIT-CNT	1,000	265,350	0,057	0,000
Primaria	1,000	101,350	0,022	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	265,350	0,057	0,000
Secretaría de salud	1,000	220,623	0,047	0,000
UNIPAMPA	1,000	230,145	0,049	0,000

Indicadores de ámbito Rio Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
SOCAT	11,000	2009,515	0,461	154,705
MIDES Rio Branco	10,000	1363,828	0,312	106,317
Casa de la cultura Rio Branco	8,000	1641,228	0,377	55,936
MEC	7,000	1249,631	0,286	59,467
IFSUL	5,000	787,213	0,18	26,41
UTU	5,000	1185,626	0,272	52,26
Unipampa	5,000	863,529	0,198	26,843
Asociación Nuestro Hogar	4,000	1145,185	0,263	7,476
Comité de frontera	4,000	408,712	0,093	54,333
Municipio de Rio Branco	4,000	743,849	0,17	99,993
INAU-CEPRODE	3,000	878,070	0,202	0
Secundaria	3,000	952,019	0,219	3,543
CAIF Club de niños	2,000	655,291	0,15	0
MRREE	2,000	418,577	0,096	9,543
Ministerio de educación Brasil	2,000	321,687	0,074	0
Prefeitura	2,000	32,951	0,007	27
Primaria	2,000	709,013	0,163	0
SUNCA	2,000	152,437	0,034	52
UDELAR	2,000	433,356	0,099	9,176
Uruguay Crece Contigo	2,000	655,291	0,15	0
Consulado Brasileiro	1,000	80,152	0,018	0
Intendencia de Cerro Largo	1,000	7,381	0,001	0
Jóvenes en Red	1,000	390,168	0,09	0
MDS Br	1,000	265,123	0,061	0
MEC - Oficina central	1,000	243,007	0,056	0
MI - Identificación civil	1,000	265,123	0,061	0
MVOTMA	1,000	265,123	0,061	0
Secretaría de planeamiento urbano	1,000	80,152	0,018	0
Secretaría de cultura	1,000	318,844	0,073	0

A3) Indicadores de proyectos

Indicadores de proyecto Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado	Vector propio	Intermediación
Intendencia	11,000	0,523	291,083
Prefeitura	7,000	0,354	95,383
MSP	6,000	0,283	90,683
Policía	6,000	0,176	147,783
Dirección de Cultura de la Intendencia	5,000	0,150	86,283
MIDES	5,000	0,160	38,750
CUR-UDELAR	4,000	0,225	61,317
Casa de la cultura	4,000	0,262	21,233
IFSUL	4,000	0,169	59,333
MEC	4,000	0,297	13,517
MTSS	4,000	0,158	17,917
ACIR	3,000	0,126	63,000
OSC Comunidad Cuaró	3,000	0,201	11,433
PIT-CNT	3,000	0,096	20,583
ASSE	2,000	0,058	6,000
Bomberos	2,000	0,040	32,000
Hospital	2,000	0,090	7,083
INAU	2,000	0,112	8,417
Inspección primaria	2,000	0,048	13,883
MGAP	2,000	0,100	14,317
Primaria	2,000	0,043	9,500
Secretaría de cultura	2,000	0,101	0,001
Secretaría de desarrollo	2,000	0,191	0,000
UTU	2,000	0,058	2,000
ACIL	1,000	0,027	0,000
Agencia de desarrollo	1,000	0,027	0,000
BPS	1,000	0,037	0,000
Bomberos BR	1,000	0,009	0,000
Consulado Livramento	1,000	0,033	0,000
Policía BR	1,000	0,038	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	0,035	0,000
Secretaría de salud	1,000	0,062	0,000
Secundaria	1,000	0,033	0,000
UNIPAMPA	1,000	0,114	0,000

Indicadores de proyecto Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores		
	Grado	Vector propio	Intermediación
MEC	7	0,417	128,748
SOCAT	6,000	0,279	52,319
UTU	6,000	0,364	101,886
Uruguay Crece Contigo	6,000	0,320	72,048
Unipampa	5,000	0,341	46,986
Consulado Brasileiro	4,000	0,152	45,000
Municipio de Río Branco	4,000	0,290	53,843
Prefeitura	4,000	0,234	15,886
IFSUL	3,000	0,132	23,000
Secundaria	3,000	0,257	23,886
Casa de la cultura Río Branco	2,000	0,176	9,800
Intendencia de Cerro Largo	2,000	0,140	6,600
Jóvenes en Red	2,000	0,163	0,000
MIDES Río Branco	2,000	0,126	0,000
Secretaría de cultura	2,000	0,113	23,000
ASSE	1,000	0,081	0,000
CAIF Club de niños	1,000	0,071	0,000
Comité de frontera	1,000	0,029	0,000
Consulado Uruguayo	1,000	0,034	0,000
INAU-CEPRODE	1,000	0,081	0,000
MEC - Oficina central	1,000	0,106	0,000
MI	1,000	0,038	0,000
Ministerio de educación Brasil	1,000	0,086	0,000
Policía Brasil	1,000	0,038	0,000
Primaria	1,000	0,071	0,000

A1) Indicadores de relevancia

Indicadores de relevancia Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonachich de entrada	Intermediación
Intendencia	12,000	-9,035	69,000
MIDES	10,000	609,004	9,500
Prefeitura	8,000	383,891	0,000
ACIL	5,000	-8,106	0,000
ACIR	5,000	-8,106	13,000
CUR-UDELAR	4,000	-798,893	16,000
Consulado Rivera	4,000	1197,932	0,000
MSP	4,000	-3,995	27,500
ASSE	3,000	604,984	0,000
Consulado Livramento	3,000	1195,937	0,000
Agencia de desarrollo	2,000	-6,066	10,000
BPS	2,000	399,958	1,500
Bomberos	2,000	399,987	3,500
IFSUL	2,000	399,972	7,000
INAU	2,000	2,000	2,000
MI	2,000	-1,975	0,000
Secundaria	2,000	2,000	0,000
UNIPAMPA	2,000	-801,888	0,000
Bomberos BR	1,000	398,987	0,000
MEC	1,000	1,000	15,000
MVOTMA	1,000	1,000	0,000
Policía	1,000	1,000	1,000
Primaria	1,000	1,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	200,004	0,000
Secretaría de salud	1,000	200,004	0,000
UTU	1,000	398,973	6,000
Uruguay crece contigo	1,000	2,990	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000
MTSS	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de relevancia Río Branco – Yaguaron

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Policía Brasil	7,000	1.650,526	0,000
MIDES Río Branco	6,000	734,797	122,917
Consulado Brasileiro	5,000	734,462	1,583
Consulado Uruguayo	5,000	734,461	76,250
MI	4,000	733,457	0,000
Municipio de Río Branco	4,000	1.099,851	77,917
Prefeitura	4,000	369,394	0,000
UTU	4,000	733,457	68,500
ASSE	3,000	185,364	0,000
Secundaria	3,000	185,281	0,000
MI - Identificación civil	2,000	732,956	0,000
MRREE	2,000	365,900	0,000
Unipampa	2,000	731,457	53,500
CAIF Club de niños	1,000	1,000	0,000
Comité de frontera	1,000	1,000	0,000
INAU-CEPRODE	1,000	366,562	12,000
Jóvenes en Red	1,000	365,895	0,000
MDS Br	1,000	366,562	0,000
MEC	1,000	366,394	27,333
MVOTMA	1,000	366,395	0,000
Ministerio de educación Brasil	1,000	364,900	0,000
Primaria	1,000	1,000	0,000
Secretaría de cultura	1,000	1,000	0,000
UDELAR	1,000	364,900	4,000
Asociación Nuestro Hogar	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura Río Branco	0,000	0,000	0,000
IFSUL	0,000	0,000	0,000
Intendencia de Cerro Largo	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
SUNCA	0,000	0,000	0,000
Secretaría Desarrollo económico	0,000	0,000	0,000
Secretaría de planeamiento urbano	0,000	0,000	0,000
Uruguay Crece Contigo	0,000	0,000	0,000

A1) Indicadores de diferencias

Indicadores de diferencias Rivera – Livramento

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Intendencia	3,000	3,000	4,000
Policía BR	2,000	2,000	0,000
Prefeitura	2,000	2,000	0,000
ACIL	1,000	1,000	1,000
ACIR	1,000	1,000	4,000
BPS	1,000	1,000	0,000
MGAP	1,000	1,000	0,000
MRREE	1,000	1,000	0,000
MTSS	1,000	1,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000
MIDES	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de diferencias Río Branco – Yaguarón

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Consulado Brasileiro	1	1	3
Consulado Uruguayo	2	2	0
MI - Identificación civil	1	1	0
Municipio de Rio Branco	1	1	2
Policía Brasil	1	1	0
SUNCA	0	0	0
Secretaría de cultura	0	0	0

B) INDICADORES DE REDES TRANSFORNTERIZAS

B1) Indicadores de información

Indicadores de información Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Vector propio	Intermediación
Consulado Rivera	5,000	5,000	0,000	0,000
Prefeitura	5,000	5,000	0,000	0,000
IFSUL	3,000	3,000	0,000	16,000
Intendencia	3,000	3,000	0,000	15,000
Casa de la cultura	2,000	2,000	0,000	6,000
Consulado Livramento	2,000	2,000	0,000	0,000
ACIL	2,000	2,000	0,000	2,000
UNIPAMPA	2,000	2,000	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,000	-1,000	0,000
MIDES	1,000	1,000	0,000	5,000
UTU	1,000	1,000	0,000	4,000
Secretaría de cultura	1,000	1,000	0,000	6,000
MRREE	1,000	1,000	0,000	0,000
Policía BR	1,000	1,000	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,000	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000	0,000
MTSS	0,000	0,000	0,000	0,000
Policía	0,000	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000	0,000
INAU	0,000	0,000	0,000	0,000
MSP	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000	0,000

Indicadores de información Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Vector propio	Intermediación
Asociación Nuestro Hogar	0,000	0,000	0,000	0,000
Unipampa	3,000	400,495	0,000	16,000
Secretaría de cultura	0,000	0,000	0,000	0,000
Comité de frontera	1,000	1,000	0,000	0,000
Consulado Brasileiro	2,000	399,998	0,000	1,000
Municipio de Rio Branco	2,000	399,998	0,000	1,000
IFSUL	0,000	0,000	0,000	0,000
Consulado Uruguayo	3,000	401,492	0,000	11,000
Intendencia de Cerro Largo	0,000	0,000	0,000	0,000
MIDES Río Branco	0,000	0,000	0,000	0,000
MDS Br	1,000	1,000	0,000	0,000
Secretaría de planeamiento urbano	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	2,000	400,492	0,000	0,000
MRREE	2,000	400,492	0,000	0,000
Policía Brasil	3,000	402,485	1,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000	0,000
Uruguay Crece Contigo	0,000	0,000	0,000	0,000
Prefeitura	6,000	405,485	1,000	0,000
UTU	0,000	0,000	0,000	0,000
UDELAR	1,000	399,492	0,000	0,000

Indicadores de ámbitos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
IFSUL	5,000	899,641	0,513	40,167
Prefeitura	4,000	733,018	0,417	38,167
Inspección primaria	3,000	693,115	0,395	22,667
Consulado Livramento	2,000	441,724	0,252	6,833
Secretaría de desarrollo	2,000	302,791	0,172	3,667
UTU	2,000	599,057	0,342	10,667
MEC	2,000	382,516	0,218	12,000
Intendencia	2,000	380,791	0,217	6,833
OSC Comunidad Cuaró	2,000	320,546	0,182	22,000
Secretaría de cultura	2,000	138,050	0,077	12,000
ACIL	1,000	1,577	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,577	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,577	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,577	0,000	0,000
BPS	1,000	329,995	0,188	0,000
Consulado Rivera	1,000	254,469	0,145	0,000
MSP	1,000	1,577	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,577	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	1,577	0,000	0,000
MIDES	1,000	1,577	0,000	0,000
Casa de la cultura	1,000	51,484	0,028	0,000
UNIPAMPA	1,000	140,885	0,080	0,000

Indicadores de ámbitos Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Inspección primaria	10,000	1902,486	0,407	64,787
Intendencia	9,000	1844,857	0,395	56,695
MIDES	8,000	1517,021	0,324	119,645
BPS	7,000	1339,421	0,286	44,212
MEC	7,000	1314,988	0,281	59,071
IFSUL	6,000	1171,757	0,251	17,729
MSP	6,000	1260,342	0,270	41,709
Policía	5,000	1251,844	0,268	26,917
Prefeitura	5,000	1013,255	0,217	32,833
OSC Comunidad Cuaró	4,000	475,478	0,101	97,000
SOCAT	4,000	575,876	0,123	28,212
UTU	4,000	949,675	0,203	2,833
Consulado Livramento	3,000	645,621	0,138	2,083
Secretaría de desarrollo	3,000	613,548	0,131	3,167
Secundaria	3,000	668,273	0,143	6,105
Agencia de desarrollo	2,000	87,692	0,018	26,000
Consulado Rivera	2,000	537,706	0,115	0,000
Secretaría de cultura	2,000	87,692	0,018	26,000
ACIL	1,000	1,211	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,211	0,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	16,281	0,003	0,000
Casa de la cultura	1,000	16,281	0,003	0,000
MGAP	1,000	322,478	0,069	0,000
MI	1,000	230,145	0,049	0,000
MTSS	1,000	234,403	0,050	0,000
PIT-CNT	1,000	265,350	0,057	0,000
Primaria	1,000	101,350	0,022	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	265,350	0,057	0,000
Secretaría de salud	1,000	220,623	0,047	0,000
UNIPAMPA	1,000	230,145	0,049	0,000

Indicadores de proyectos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Prefeitura	6,000	1041,525	0,591	67,000
IFSUL	4,000	506,870	0,286	36,000
Intendencia	4,000	794,617	0,450	57,000
Casa de la cultura	2,000	461,206	0,262	24,000
Secretaría de cultura	2,000	200,304	0,113	13,000
ACIL	1,000	1,587	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,587	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,587	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,587	0,000	0,000
BPS	1,000	188,431	0,106	0,000
Policía	1,000	1,587	0,000	0,000
Policía BR	1,000	1,587	0,000	0,000
MTSS	1,000	188,431	0,106	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	1,000	386,137	0,220	0,000
Hospital	1,000	386,137	0,220	0,000
INAU	1,000	386,137	0,220	0,000
OSC Comunidad Cuaró	1,000	75,069	0,042	0,000
MEC	1,000	386,137	0,220	0,000
MSP	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	1,587	0,000	0,000
MIDES	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	1,000	294,835	0,167	0,000
UNIPAMPA	1,000	294,835	0,167	0,000
UTU	1,000	188,431	0,106	0,000

Indicadores de proyecto Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Municipio de Río Branco	3,000	645,788	0,532	24,000
IFSUL	3,000	12,299	0,000	3,000
Unipampa	3,000	620,789	0,512	23,000
Secretaría de cultura	2,000	238,913	0,195	8,000
Consulado Brasileiro	2,000	383,739	0,316	8,000
MEC	2,000	400,055	0,329	14,000
Prefeitura	2,000	383,739	0,316	8,000
Comité de frontera	1,000	111,620	0,091	0,000
Consulado Uruguayo	1,000	6,695	0,000	0,000
MIDES Río Branco	1,000	6,695	0,000	0,000
UTU	1,000	6,695	0,000	0,000
MI	1,000	178,677	0,147	0,000
Intendencia de Cerro Largo	1,000	178,677	0,147	0,000
Uruguay Crece Contigo	1,000	288,434	0,238	0,000

Indicadores de relevancia Rivera – Livramento

Organizaciones	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Prefeitura	7,000	704,258	-1,000	0,000
ACIL	4,000	700,263	-1,000	4,000
Consulado Rivera	3,000	301,259	-0,091	0,000
ACIR	2,000	698,761	-1,000	2,500
UNIPAMPA	2,000	2,995	0,000	0,000
Agencia de desarrollo	1,000	1,000	0,000	3,000
Bomberos BR	1,000	1,000	0,000	0,000
Consulado Livramento	1,000	299,758	-0,091	0,000
UTU	1,000	299,757	-0,091	2,000
Intendencia	1,000	0,001	0,000	1,500
MIDES	1,000	0,001	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000	0,000
IFSUL	0,000	300,259	-0,091	4,000
Policia	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000	0,000

Indicadores de relevancia Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Policía Brasil	5,00	5,00	0,00	0,00
Consulado Uruguayo	3,00	3,00	0,00	8,50
Consulado Brasileiro	2,00	2,00	-1,00	0,00
Unipampa	2,00	2,00	0,00	11,00
Prefeitura	2,00	2,00	0,00	0,00
Comité de frontera	1,00	1,00	0,00	0,00
Municipio de Río Branco	1,00	1,00	0,00	3,50
MDS Br	1,00	1,00	0,00	0,00
MI	1,00	1,00	0,00	0,00
MRREE	1,00	1,00	0,00	0,00
UDELAR	1,00	1,00	0,00	0,00
Casa de la cultura Río Branco	0,00	0,00	0,00	0,00
Secretaría Desarrollo económico	0,00	0,00	0,00	0,00
IFSUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MIDES Río Branco	0,00	0,00	0,00	0,00
MEC	0,00	0,00	0,00	0,00
Secretaría de planeamiento urbano	0,00	0,00	0,00	0,00
SOCAT	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay Crece Contigo	0,00	0,00	0,00	0,00

Indicadores de diferencias Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
ACIR	0,000	0,000	0,000	0,000
Policía BR	2,000	2,000	-1,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000	0,000
Prefeitura	1,000	1,000	0,000	0,000

Indicadores de diferencias Río Branco – Yaguarón

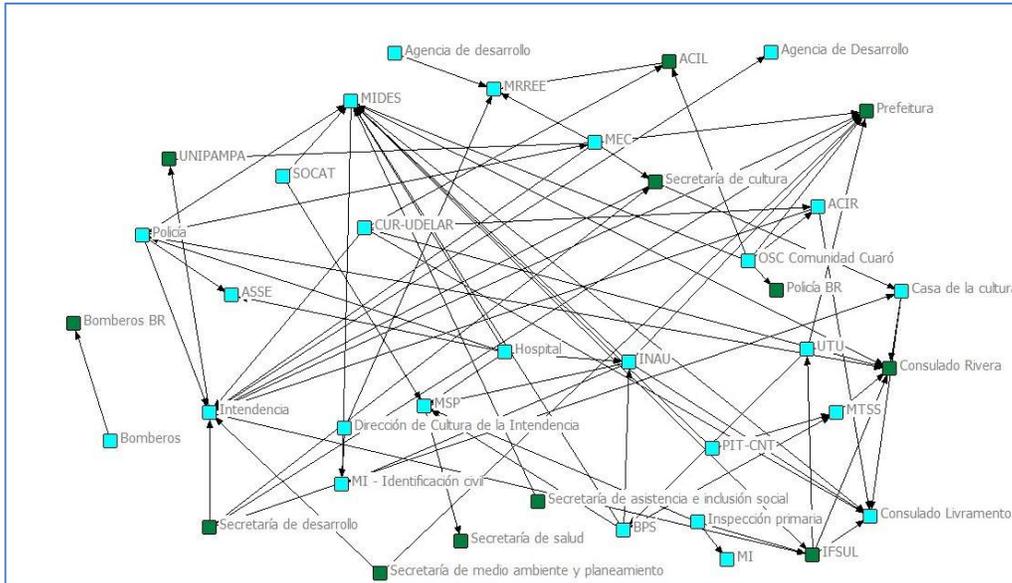
Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Consulado Brasileiro	0,00	0,00	0,00	0,00
Municipio de Río Branco	1,00	1,00	0,00	1,00
MI - Identificación civil	1,00	1,00	0,00	0,00
Secretaría de cultura	0,00	0,00	0,00	0,00
Consulado Uruguayo	1,00	1,00	0,00	0,00
Policía Brasil	1,00	1,00	1,00	0,00

Gráficos de redes

A) GRÁFICOS DE REDES TERRITORIALES⁸

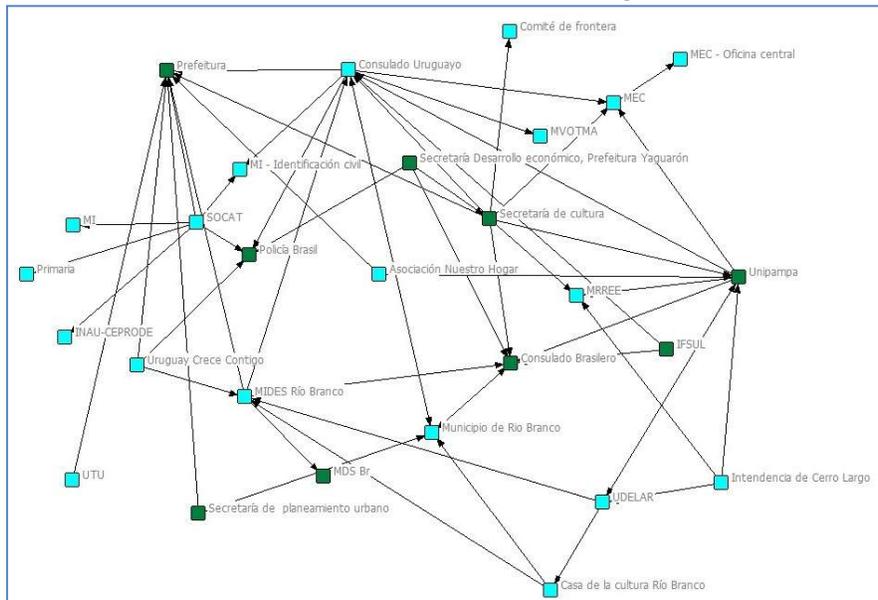
A1) Redes de información

Redes de información de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de información de Río Branco - Yaguarón

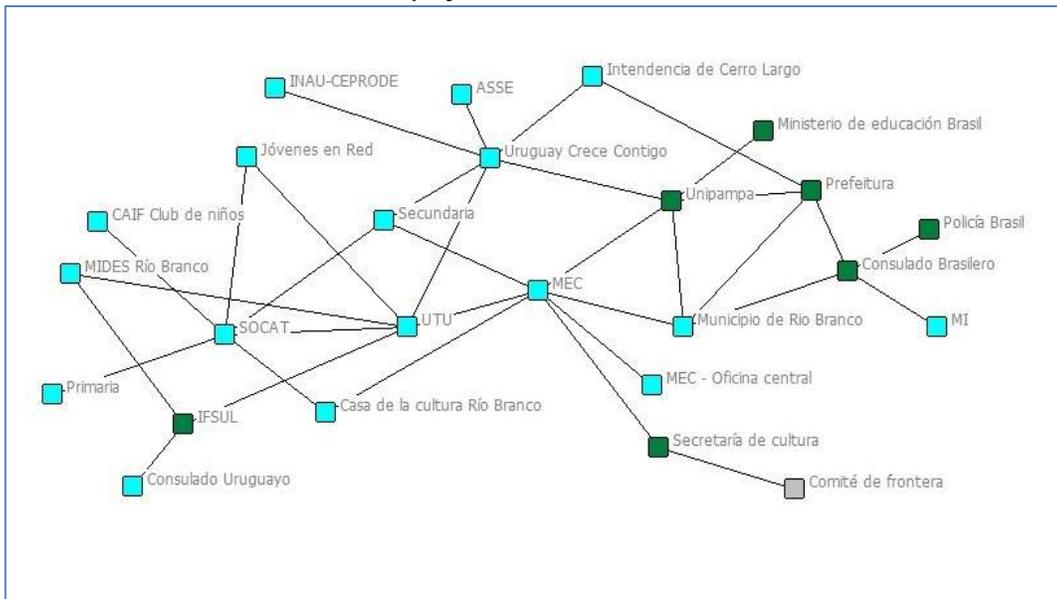


Fuente: elaboración propia

⁸ El color celeste refiere a organizaciones uruguayas y el verde a brasileras

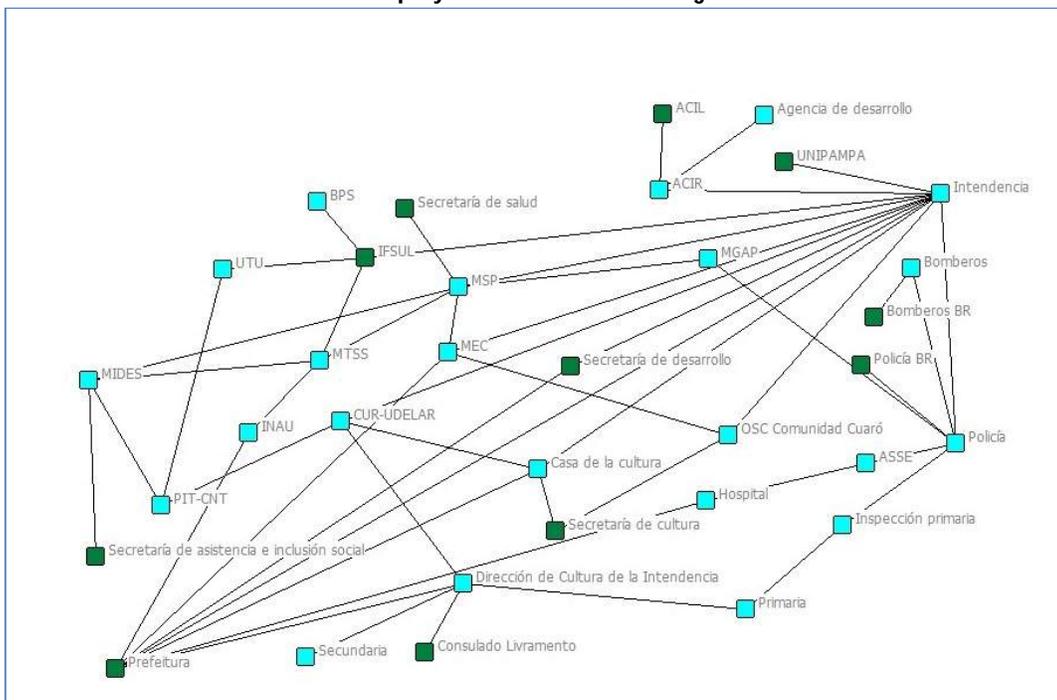
A3) Redes de proyectos

Redes de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

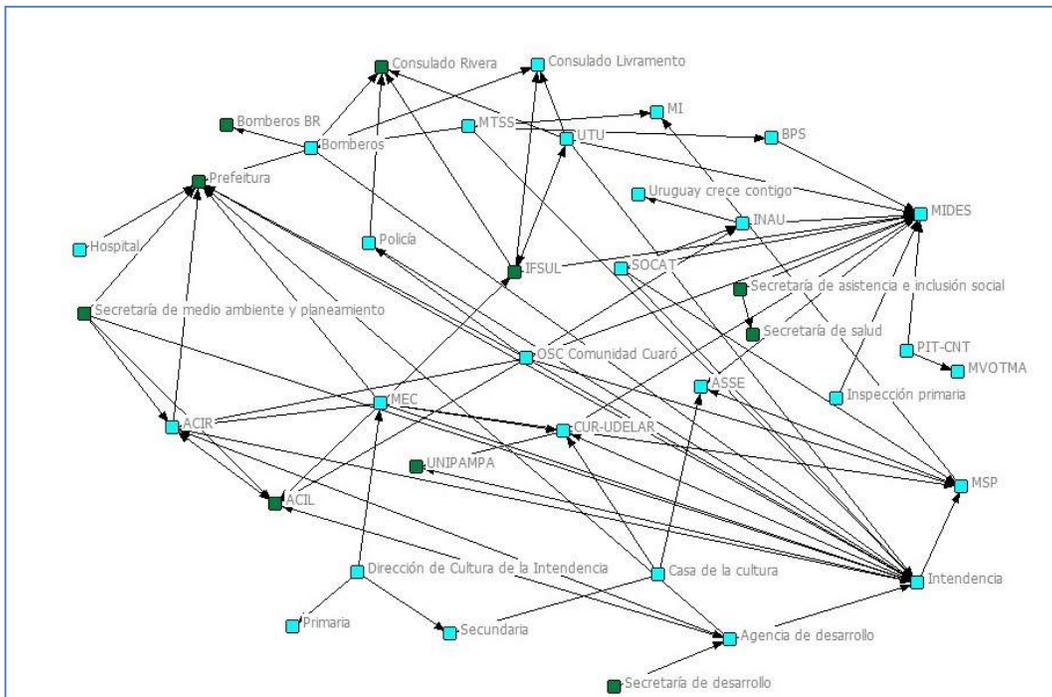
Redes de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

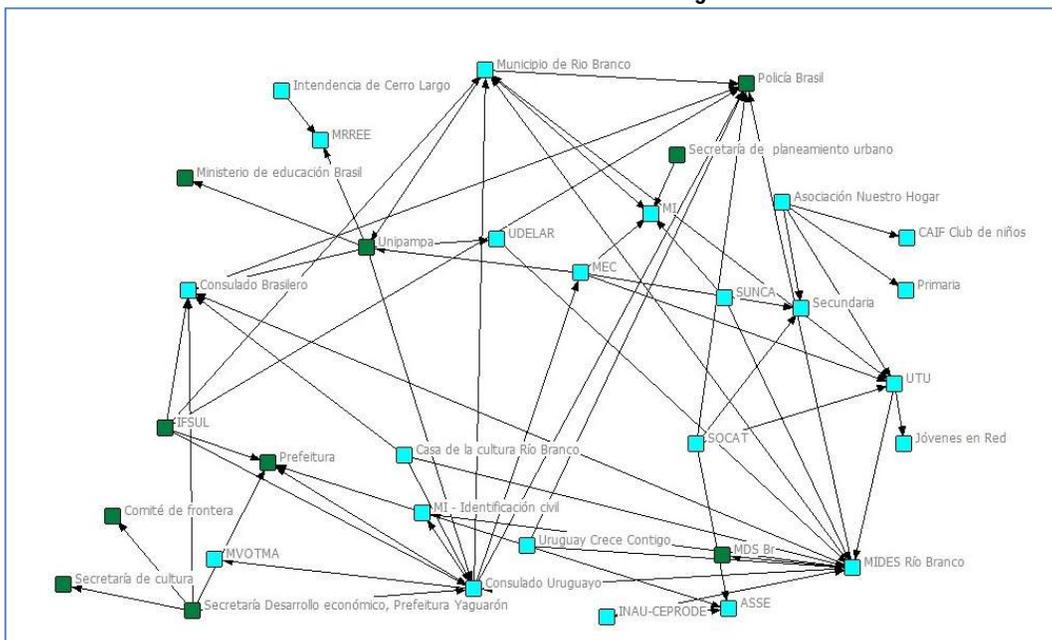
A4) Redes de relevancia

Redes de relevancia de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

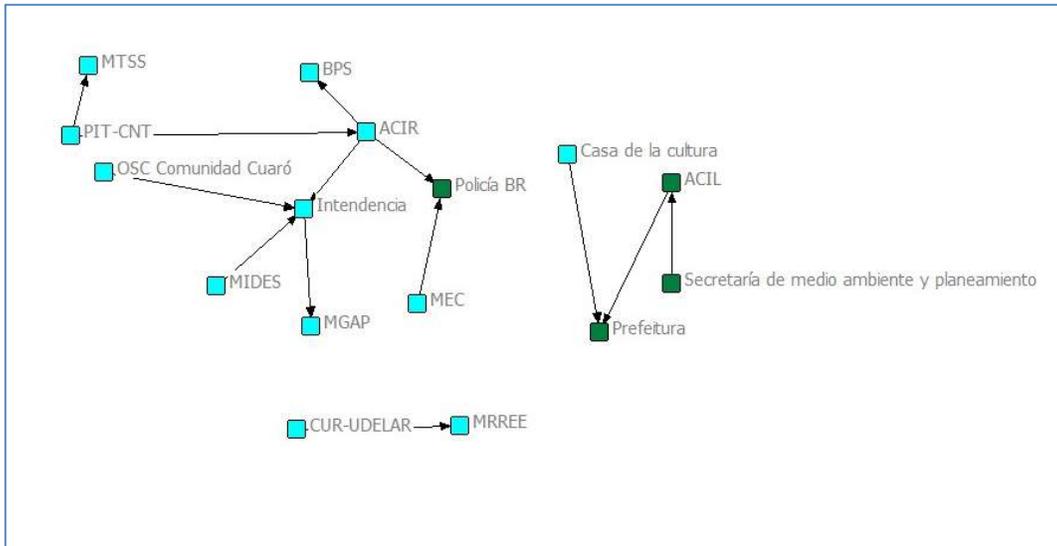
Redes de relevancia de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

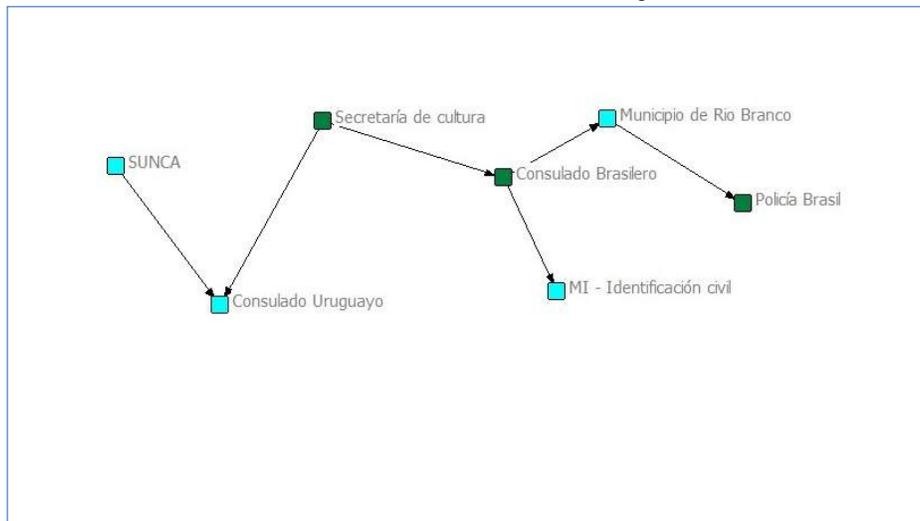
A5) Redes de diferencias

Redes de diferencias de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias de Río Branco - Yaguarón

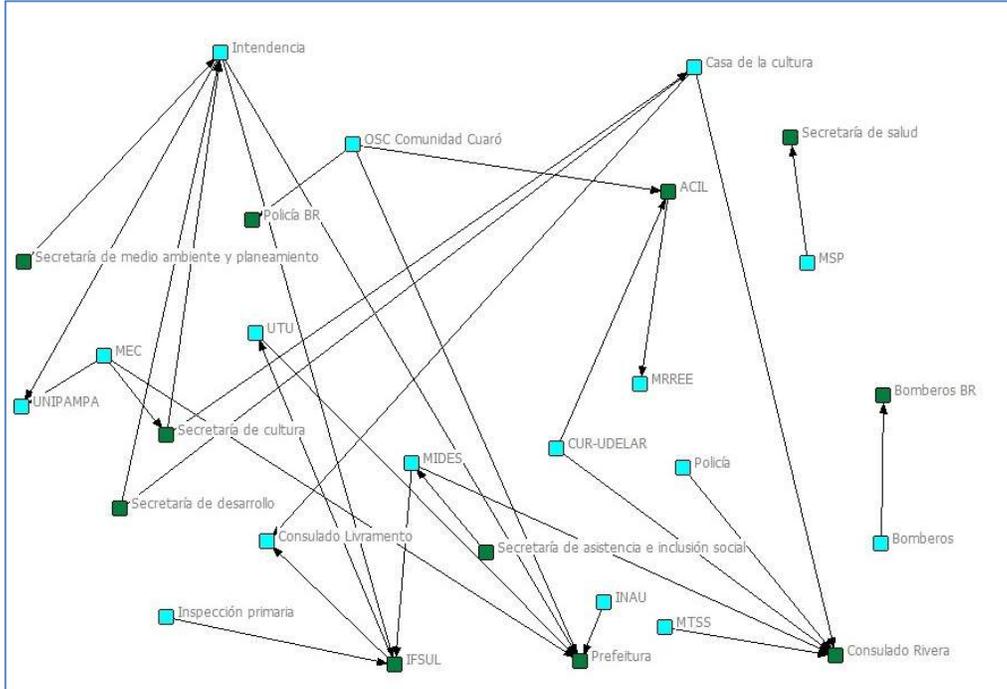


Fuente: elaboración propia

B) GRÁFICOS DE REDES TRANSFRONTERIZAS

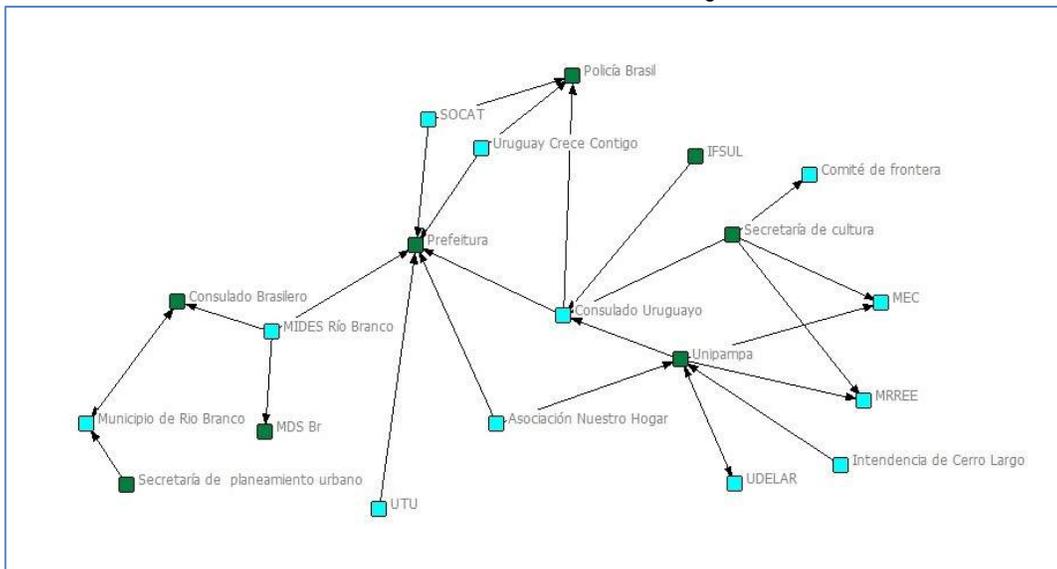
B1) Redes de información

Redes de información de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

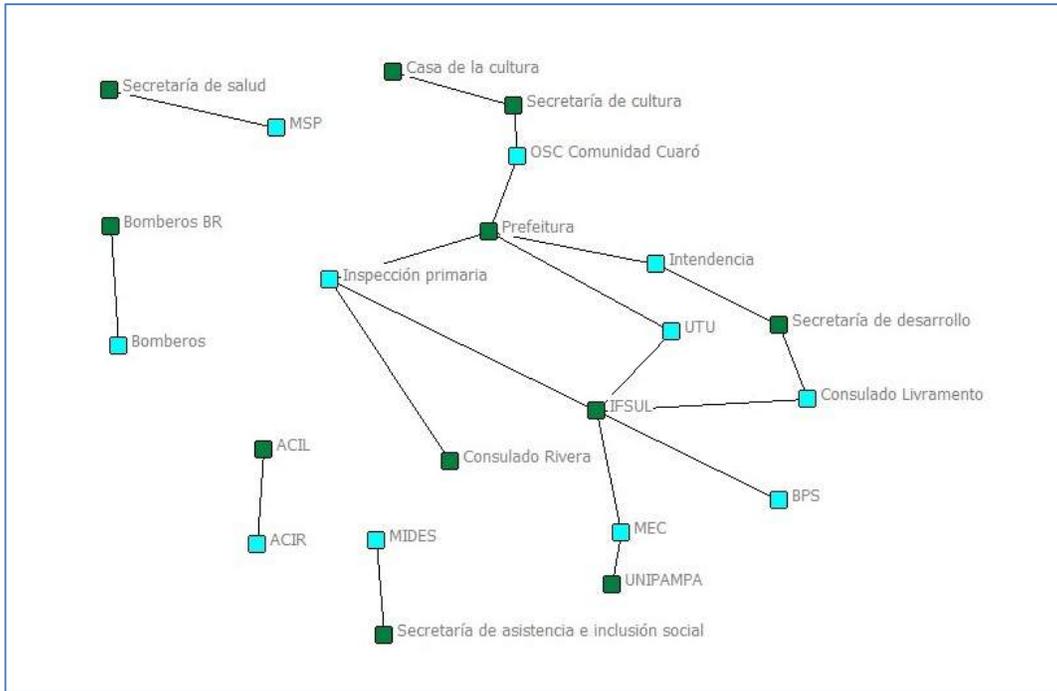
Redes de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

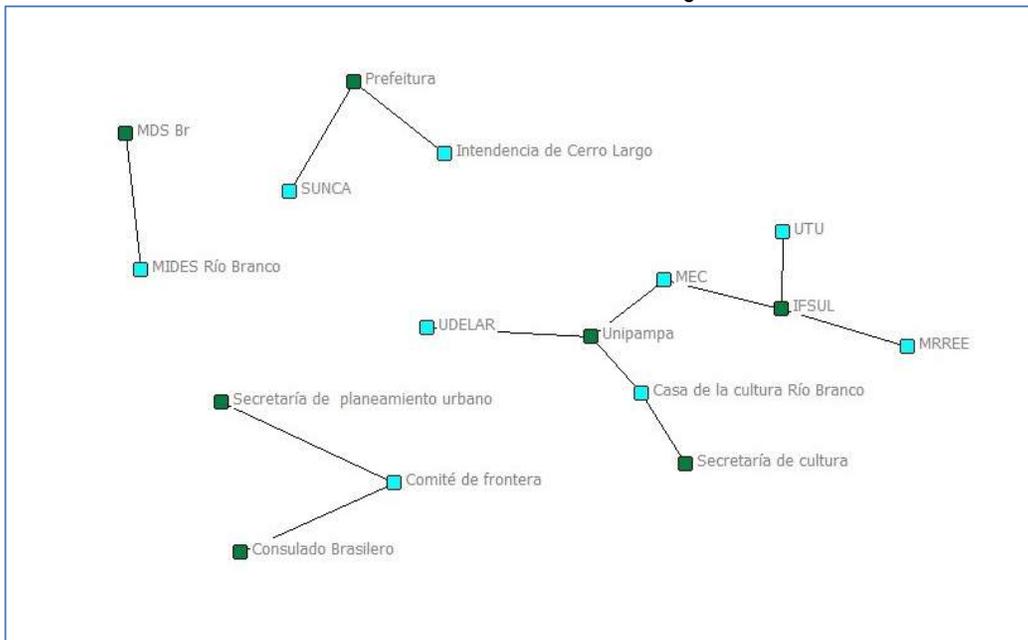
B2) Redes de ámbitos

Redes de ámbitos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

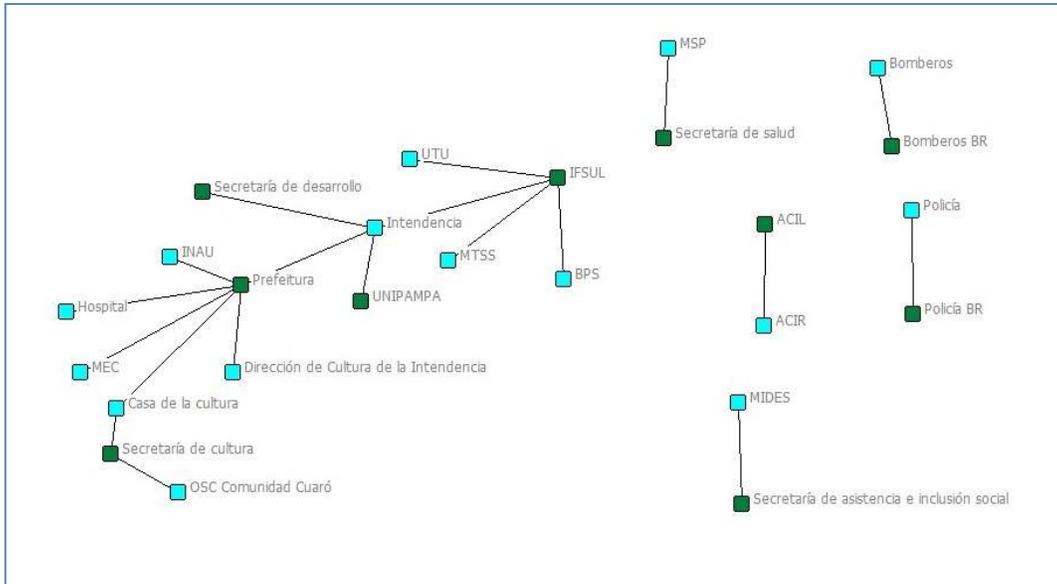
Redes de ámbitos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

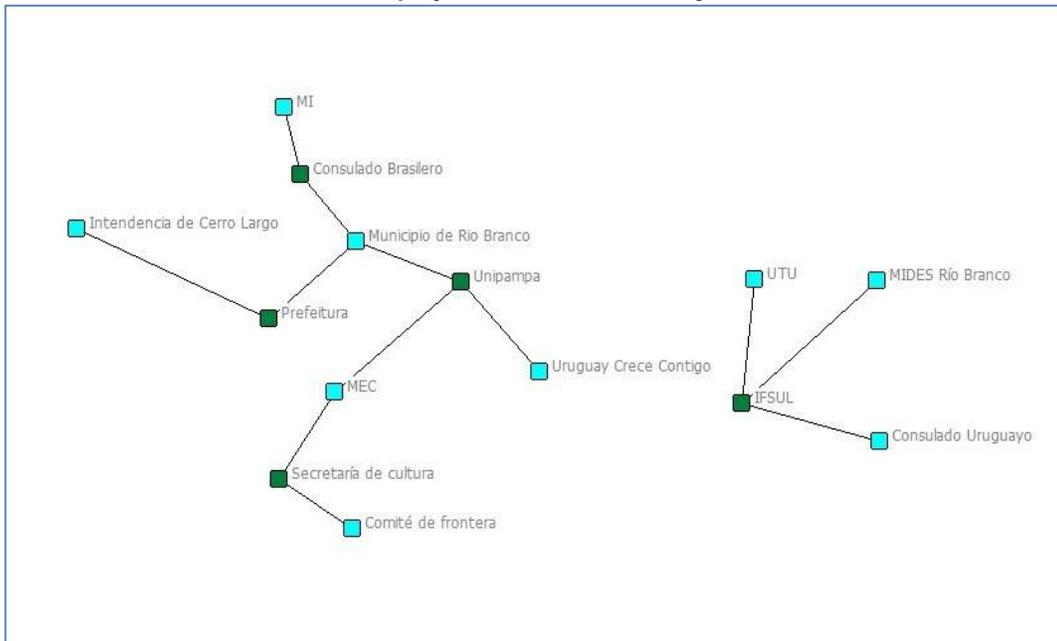
B3) Redes de proyectos

Redes de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

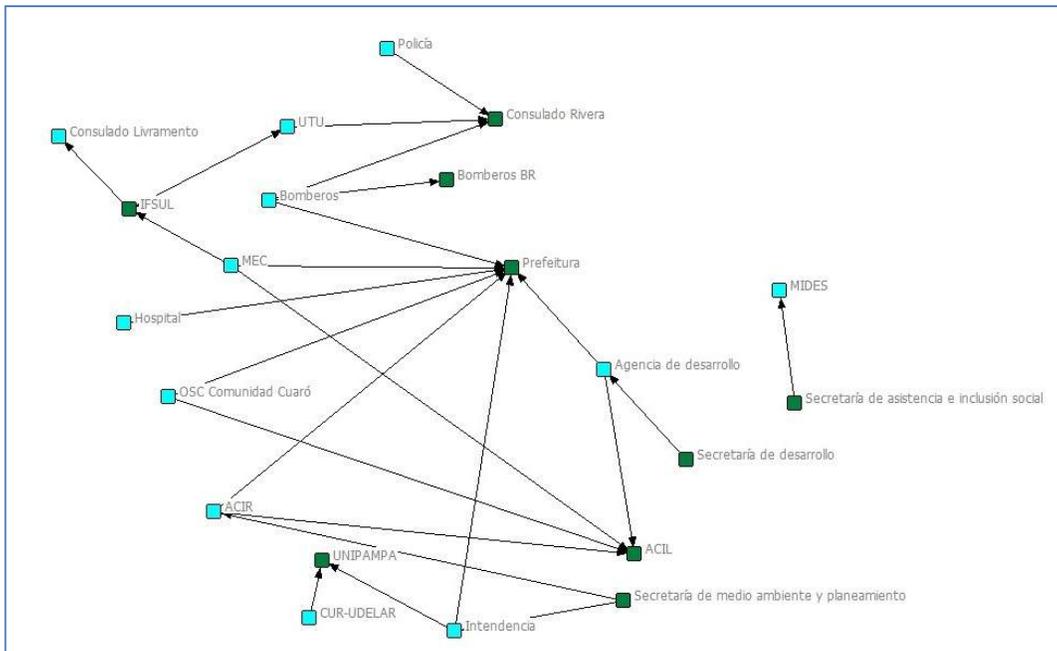
Redes de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

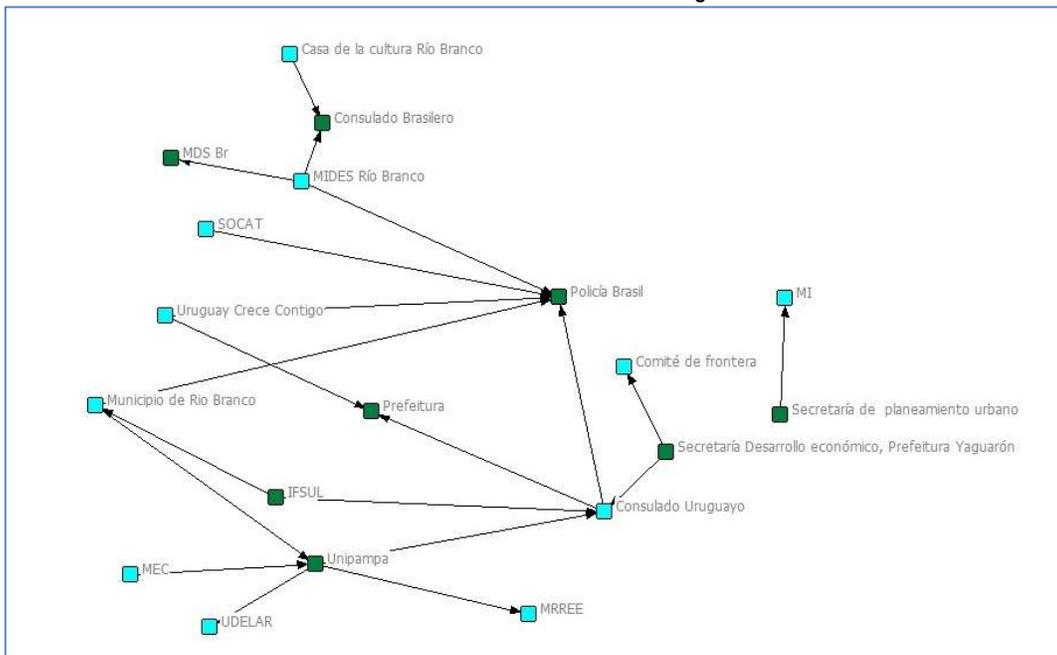
B4) Redes de relevancia

Redes de relevancia de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

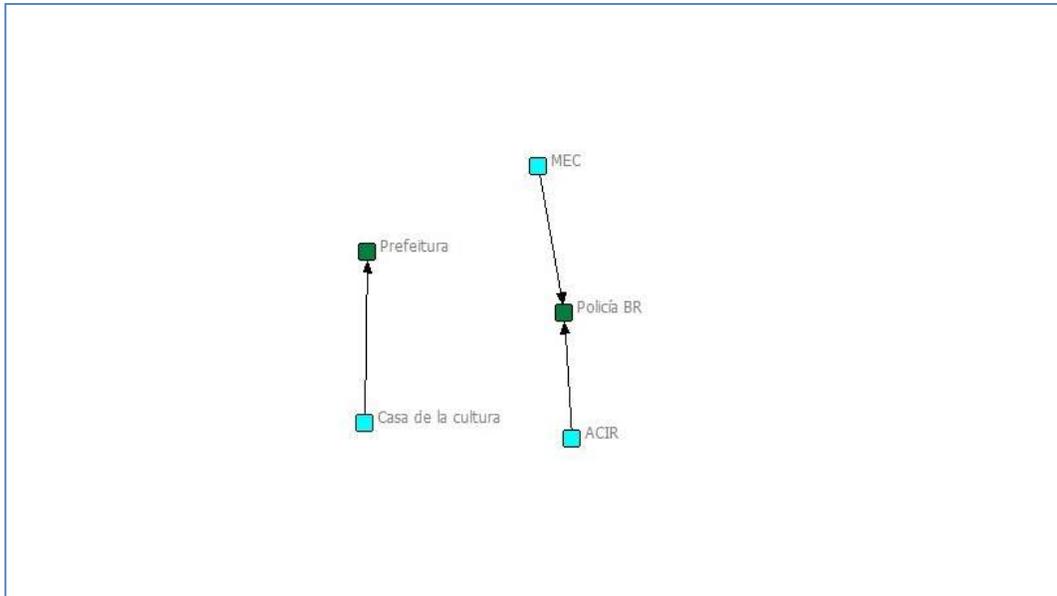
Redes de relevancia de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

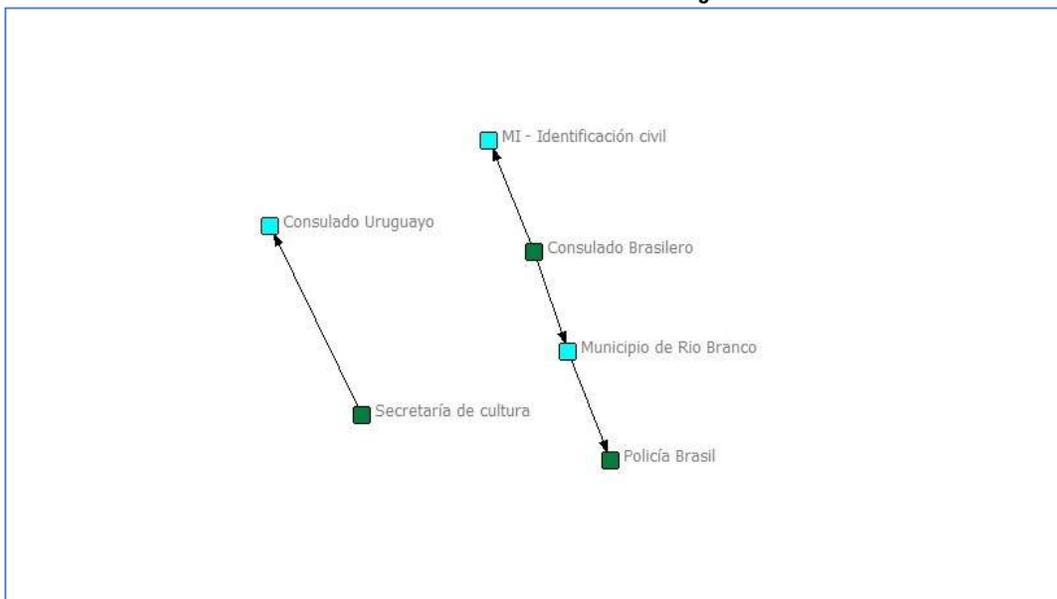
B4) Redes de diferencias

Redes de diferencias de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia