



Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones

Compilador: Enrique Mazzei
Director del Centro de Estudios de
la Frontera
CCI - UdelaR

Camilo Pereira Carneiro, Altair Magri, Adrián Rodríguez Miranda,
Pablo Galaso, Sebastián Goinheix, Isabel Clemente, María Izabel
Mallmann, Gabriel Ríos, Leticia Núñez Almeida, Enrique Mazzei,
Mauricio de Souza, Natalia Pastori, Mariana Porta, Yandira Álvarez.

Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones

Compilador

Prof. Enrique Mazzei

Director del Centro de Estudios de la Frontera
Universidad de la República - Uruguay

**Camilo Pereira Carneiro, Altair Magri, Adrián Rodríguez Miranda,
Pablo Galaso, Sebastián Goinheix, Isabel Clemente,
María Izabel Mallmann, Gabriel Ríos, Letícia Núñez, Enrique Mazzei,
Mauricio de Souza, Natalia Pastori, Mariana Porta, Yandira Álvarez**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Comisión
Coordinadora
Interior



Centro de Estudios de la Frontera

Índice

| | |
|--|----|
| Prólogo | |
| <i>Tabaré Fernández</i> | 5 |
| Presentación..... | 9 |
| Los autores | 12 |
| Cooperação transfronteiriça na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai | |
| <i>Camilo Pereira Carneiro</i> | 13 |
| Entre lo local y lo regional: ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay | |
| <i>Altair Jesica Magri, Adrián Rodríguez Miranda, Pablo Galaso, Sebastián Goinheix</i> | 49 |
| Primera parte. Una relación causal poco contemplada: el desarrollo local y el desarrollo transfronterizo en Uruguay | |
| <i>Altair Jesica Magri</i> | 50 |
| Segunda parte. Redes transfronterizas de organizaciones y actores: desafíos para el desarrollo local | |
| <i>Adrián Rodríguez-Miranda, Pablo Galaso, Sebastián Goinheix</i> | 56 |

| | |
|--|-----|
| <p>Mercosur e integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay</p> <p><i>Isabel Clemente Batalla - Maria Izabel Mallmann</i></p> | 95 |
| <p>Importancia de la cultura en la integración regional fronteriza</p> <p><i>Gabriel Ríos Gonçalves</i></p> | 109 |
| <p>Fronteiras e segurança Pública: uma análise sociológica do encontro entre do Brasil com o Uruguai</p> <p><i>Leticia Núñez Almeida</i></p> | 141 |
| <p>Sociedades rurales fronterizas: Homogeneidades o heterogeneidades regionales</p> <p><i>Enrique Mazzei - Mauricio de Souza</i></p> | 175 |
| <p>Análisis de Redes Territoriales: los casos de Rivera- Ciudad y Rio Branco</p> <p><i>Natalia Pastori Curbelo</i></p> | 199 |
| <p>Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas</p> <p><i>Mariana Porta, Yandira Álvarez</i></p> | 221 |

Prólogo

Dr. Tabaré Fernández¹

Es importante comenzar reconociendo que la Frontera, como objeto de estudio de las Ciencias Sociales, no es novedoso ni tampoco prioritario. Pero que sin embargo, como trataré brevemente de fundamentar, puede resultar un aporte renovador y culturalmente oportuno a quienes queremos promover el entendimiento.

El estudio de la Frontera no es novedoso porque, con mayor o menor destaque, el tema ha sido históricamente abordado desde las Cancillerías, los Ministerios de Educación y los Altos Mandos con un fuerte acento nacionalista y con el objetivo de preservar la seguridad nacional. Podríamos decir que la Frontera fue heredado por las ciencias sociales como un “problema”.

En el caso de Uruguay, además, la Frontera con Brasil estuvo atada desde fines del siglo XIX al fenómeno de la presencia del portugués, así como a la cooperación entre “revolucionarios” riograndenses y los partidos políticos uruguayos. En su “Retrato Lingüístico del Uruguay”, las autoras nos transcriben sesiones en las Cámaras donde es posible visualizar este “problema de la Frontera” (Bertolotti & Coll, 2014). José Pedro Varela, en su Legislación Escolar de 1874, escribía:

“En la hora actual, el Brasil, después de continuados y pacientes esfuerzos, domina con sus súbditos, que son propietarios del suelo, casi todo el Norte de la República: en toda esa zona, hasta el idioma nacional casi se ha perdido ya, puesto que es el portugués el que se habla con más generalidad. De ahí que en nuestras luchas civiles hayamos visto a los partidos orientales necesitando del concurso de jefes brasileños para poner en movimiento a fuertes divisiones del Norte de la República, compuestas en realidad no de orientales sino de brasileños, que aún cuando hayan nacido en nuestro territorio, conservan el idioma, las costumbres y el amor a la patria de sus padres[...].” (Varela, 1878 [reeditado en 1951], p. 149).

La Frontera también ha sido el espacio geográfico caracterizado por la débil presencia reguladora y fiscalizadora del Estado. Tanto en el comercio como en el mercado de trabajo, la situación fue vista (desde Montevideo, claro)

1 Profesor Agregado. Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Sociales/UdelaR. Núcleo Interdisciplinario sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF). Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior/UdelaR.

como propicia para la informalidad laboral y la ilegalidad comercial. Frontera y contrabando fueron tomados como sinónimos amplios (Dorfman, 2007).

La concreción del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) en 1975, el Decreto Ley 15659 de autorización de los Free Shops, y la firma en 1991 del Tratado de Asunción, piedra fundacional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), contribuyeron a debilitar la centralidad del “problema de los límites y de la separación”. Se abrió paso a conceptos de región como espacio de intercambios y tránsito, con algunos tipos de necesidades semejantes que comienzan y que se autoidentifican a partir de una historia local, tapizada de referencias cruzadas. Las ideas que emergen son de “mixtura”, “cooperación” “complementariedad”, aunque sin desconocer las asimetrías y los conflictos de interés. Esto se hace visible incluso en el cambio conceptual habido desde el portuñol como variedad del portugués (dialecto portugués del Uruguay, DPU) a portuñol como lengua con identidad y especificidad, distinta tanto del portugués como del español². Surgen proyectos fronterizos o mejor “transfronterizos” que son hitos. En 2002 la Ley 17.659 aprueba el “Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños”, que pone en marcha el “Documento Especial Fronterizo” por el cual los habitantes de una lista taxativa de localidades fronterizas acceden parcialmente a derechos sociales y protección social de ambos países (Cavini, Ribeiro, & Silveira, 2013). Tres años más tarde se pone en marcha el Proyecto “Escola Intercultural Bilingüe de Fronteira”, primero entre Brasil y Argentina y luego extendido desde 2008 a 27 pares de ciudades gemelas en Argentina, Brasil, Bolivia, Perú Venezuela, Guyana y la Guayana Francesa³. En 2006 se firmó el primer acuerdo internacional e interinstitucional para el desarrollo de la Educación Tecnológica a nivel Medio Superior y Superior entre el Instituto Federal de Educação, Ciência y Tecnologia RioGrandense (IFSUL) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU), y desde 2012 están funcionando 9 cursos binacionales⁴. En 2012 comienzan a realizarse las Jornadas Binacionales de Educación, impulsadas desde el Centro Regional de Profesores del Norte (Rivera), y actualmente coorganizadas además por el IFSUL y la Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Estos nuevos temas para la agenda de la Frontera Uruguay Brasil son los que nos trae este libro compilado por el Profesor Mazzei. Un aporte académico importante que, debe observarse, se hace desde ámbitos académicos no solo

2 Un debate que está lejos aún de resolverse. Por ejemplo, véase la opinión de Bertolotti & Coll (2014), págs. 57-58.

3 Véase <http://portal.mec.gov.br/escola-de-fronteira/escola-de-fronteira>. Consultado el 7/1/17.

4 Véase <http://www.ifsul.edu.br/ultimas-noticias/16-sobre/921-10-anos-binacional> y <http://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/portal/index.php/programas/cursos-binacionales>. Consultado 7/1/17.

especializados en estas temáticas, sino también con creciente institucionalización. El Profesor Mazzei dirige el Centro de Estudios de la Frontera (CEF), grupo de investigación dentro del Polo de Desarrollo Universitario del Noreste de la Universidad de la República (UdelaR) creado en 2009. Los autores escriben desde el Laboratorio de Estudos e Pesquisa Internacionais e de Fronteiras de la UNIPAMPA, el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la UdelaR, el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la UdelaR. Debemos nombrar en esta institucionalidad académica incipiente al Grupo RETIS afincado en el Departamento de Geografía de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o el recientemente creado Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) de la UdelaR. También contamos con recursos electrónicos importantes, tales como el Portal de Acesso Aberto das Universidades Brasileiras sobre Limites e Fronteiras, afincado en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)⁵. Estos avances institucionales en la academia son tan fundamentales como los nuevos temas de la agenda. Implican posibilidades reales de acumulación científica basadas en acciones de (re)conocimiento de la labor en curso, de debate académico y de intercambio de investigadores y estudiantes en este campo temático. En todos estos aspectos, el CEF está tendiendo y deberá tenerlo aun en mayor grado, un rol pionero, tanto en la realización de investigación temática como de nodo articulador de la investigación en esta temática, clave además para el mismo proyecto en curso de descentralización de la UdelaR en la región noreste.

Quiero concluir esta presentación, reconociendo que este enfoque reconceptualizador de la Frontera que vislumbro en las publicaciones de este libro y en otros trabajos recientes, no significa que, sobre todo desde las capitales nacionales, persista una imagen permeada por la geopolítica y el nacionalismo. Tampoco debe confundirnos esta reconceptualización con una visión idílica o romántica de lo fronterizo. Claramente no es el enfoque que predomina en los estudios de Frontera entre México y Estados Unidos, entre Chile, Bolivia y Perú, entre Colombia y Venezuela, entre Nicaragua y Costa Rica, solo por citar cuatro ejemplos latinoamericanos. En todos estos lugares, los temas de límites y las corrientes migratorias siguen estando en el centro del análisis y de los conflictos. Los temas centrales de la agenda son la seguridad nacional, el contrabando de armas, el narcotráfico y el terrorismo fundamentalista y están presentes cada vez más con mayor énfasis. Y lo estarán más aun desde la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos. Pero, a pesar de esto y con un tono de moderado optimismo, los nuevos temas que están apareciendo en el sur son avances, pasos importantes que nos permiten pasar a estudiar otros aspectos de la Frontera que antes fueron impensables. Y sobre todo, aportes

5 Véase <http://unbral.nuvem.ufrgs.br/portal/>. Consultado el 7/1/17.

que podemos hacer desde un enfoque de la promoción de la paz y de la justicia social.

Bibliografía citada

- BERTOLOTTI, V., & COLL, M. (2014). Retrato lingüístico del Uruguay. Un enfoque histórico sobre la lenguas en la región. Montevideo: Comisión Sectorial de Educación Permanente, Universidad de la República.
- CAVINI, G., RIBEIRO, V., & SILVEIRA, H. (2013). Atensão básica à saúde na fronteira Brasil-Uruguaí: um olhar a partir os gestores. Caderno Iberoamericano de Direito Sanitario, 2(2). Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/291210162>
- DORFMAN, A. (2007). Fronteira e contrabando em Santana do Livramento (BR) y Rivera (UY). Boletim Gaúcho de Geografia, 32, 75-92.
- VARELA, J. P. (1878 [reditado en 1951]). La Legislación Escolar. Tomo I. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública - Biblioteca Artigas.

Presentación

Los artículos incorporados en esta publicación representan un abordaje multifacético de la cuestión fronteriza y en los territorios del MERCOSUR, la cual es analizada independientemente por distintos científicos sociales, uruguayos y brasileños quienes desde sus distintas especialidades como sociólogos, economistas, politólogos y trabajadores sociales nutren esta compilación de temáticas sociales binacionales.

Así, estos trabajos nos acercan a visiones centradas en temáticas tales como la institucionalidad fronteriza, su gobernanza, sus redes sociales, identidades culturales, la seguridad fronteriza, las áreas rurales uruguayo-brasileñas y las poblaciones vulnerables en la frontera.

Los trabajos que se exponen en esta publicación constituye productos de investigaciones realizadas por un conjunto autores de distintas disciplinas en ciencias sociales.

El geógrafo brasileño Profesor Camilo Pereira Carneiro titulado “Cooperacao transfronteriza na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai”, parte de reconocer el carácter incipiente de la cooperación fronteriza argentina, brasileña y paraguaya al final del siglo XX.

Tales relacionamientos, más allá de la orientación política de los gobiernos de turno han asumido ritmos diferentes en cada país pero todos han sido obstaculizados por la falta de institucionalidad del MERCOSUR, condicionada por el espíritu proteccionista de sus miembros imposibilitados de trascender las tradicionales funciones de control y separación.

No obstante esas dificultades, se afirma que el territorio de la Triple Frontera en su potencial económico, histórico-cultural y poblacional sigue constituyendo un área fértil para el impulso de las iniciativas de integración y cooperación en el escenario políticamente incierto del MERCOSUR.

El trabajo de Magri, Rodríguez Miranda, Galaso y Goinheix: “Entre lo local y lo regional: Ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay”, articula enfoques específicos sobre la realidad fronteriza uruguayo-brasileña.

El aporte de Magri expone con sentido regional, el sistema de vínculos entre los conglomerados supranacionales y su necesaria convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza.

Rodríguez Miranda, Galaso y Goinheix analizan, orientándose por la metodología de Blondel en términos de vínculos y nodos, cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera uruguayo-brasileña y si existe una red transfronteriza relevante como espacio de desarrollo en estas regiones. Así, se comprueba la existencia de asimetrías y superposiciones entre las organizaciones locales y las centrales a nivel nacional y binacional que dificultan el desarrollo de sus respectivas capacidades de integración.

El aporte de la profesora Isabel Clemente Batalla: “Cultura e identidades en la frontera uruguaya con Brasil”, se ubica en la cuenca de la Laguna Merín conformada por los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha quienes son visualizados con rasgos comunes significativos de un perfil cultural propio, que no obstante su espacio geográfico reducido, es integrado por elementos distintivos dados por un legado de guerras civiles, producción cultural en la literatura y en la música e identidades lingüísticas.

El trabajo de las profas. Isabel Clemente Batalla y de María Izabel Malmann: “Mercosur e integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay”, demuestra que el proceso de integración regional ha sido determinante en el crecimiento y la diversificación de modalidades, proyectos y actores participantes en programas de cooperación binacional e intrarregional.

Así, se afirma que no sólo algunas de las experiencias en el ámbito de fronteras pasaron a la agenda del bloque regional sino que ellas han colocado temas nuevos y han expandido la participación democrática a partir de la experiencia acumulada en comités de fronteras y debates en las Reuniones de Alto Nivel (RAN).

El profesor Gabriel Ríos Gonçalves presenta el trabajo la “Importancia de la cultura en la integración regional fronteriza”, en el cual se identifica, describe e interpreta la significación de la dinámica cultural en la integración fronteriza uruguayo-argentina y uruguayo-brasileña.

A partir de información proveniente de entrevistas a actores sociales y de fuentes documentales, el autor releva la generación de espacios que convergen hacia el fomento y promoción de dinámicas culturales que propenden a la creación e irradiación de una cultura de integración fronteriza entre las localidades binacionales Paysandú-Colón; Salto-Concordia; Barra do Quaraí-Bella Unión-Monte Caseros.

La profesora brasileña Leticia Núñez Almeida en su trabajo “Fronteiras e segurança publica: uma análise sociológica do encontro entre do Brasil com o Uruguai”, analiza la presencia estatal en la frontera de Livramento y Rivera buscando comprender como se dan las relaciones entre las políticas de seguridad pública y las dinámicas sociales.

Los profesores Enrique Mazzei y Mauricio de Souza en su trabajo “Sociedades rurales fronterizas: homogeneidades o heterogeneidades regionales”, asumen que las sociedades fronterizas uruguayo-brasileñas han sido más estudiadas en sus dimensiones urbanas en desmedro del conocimiento de sus más amplios territorios rurales.

En razón de ello, el interés del estudio se centra en estimar el peso de las similitudes y diferencias socio-económicas entre ambos espacios nacionales en su dimensión territorial binacional.

La Lic. Natalia Pastori Curbelo en su trabajo “análisis de redes territoriales: los casos de las ciudades de Rivera y Rio Branco”, enfoca las características de las redes territoriales en ambas ciudades caracterizando la dinámica y el capital social que existe en esos territorios y la complejidad institucional de esos lugares.

En sus conclusiones destaca la construcción de una agenda adecuada a esos espacios transfronterizos que incluya los actores locales, los distintos niveles de gobierno y las relaciones binacionales hacia una gobernanza regional que facilite el diseño de políticas sociales adecuadas.

Las Profesoras Mariana Porta y Yandira Álvarez, en el trabajo “Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas”, enfocan el área fronteriza uruguayo-brasileña reflexionando acerca de sus capacidades socioculturales para arriesgar estrategias de sobrevivencia cotidiana; prácticas éstas indicativas de sus vulnerabilidades sociales, las que las autoras apuestan que podrían revertirse como capital social dirigido a mejorar el sentido solidario de la convivencia binacional.

Los autores:

Camilo Pereira Carneiro (brasileño) Doctor en Geografía por la UFRGS. Profesor del Programa de Posgrado en Estudios Estratégicos Internacionales de la UFRGS y Profesor del Curso de Relaciones Internacionales de la ESPM-Sul, Porto Alegre.

Altair Magri (uruguayo) Doctora en Ciencia Sociales por la FCS-UdelaR. Profesora Adjunta del Instituto de Ciencia Política de FCS-UdelaR.

Adrián Rodríguez Miranda (uruguayo) Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor Adjunto del Instituto de Economía de la FCEA-UdelaR.

Pablo Galaso (español) Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor Adjunto del Instituto de Economía de la FCEA-UdelaR.

Sebastián Goinheix (uruguayo) Magister en Sociología por la UdelaR. Profesor del Instituto de Economía de la FCEA-UdelaR.

Isabel Clemente (uruguayo) Doctora en Historia por el Institute of Latin American Studies, Gran Bretaña. Profesora Adjunta del Programa de Relaciones Internacionales de la FCS-UdelaR.

Maria Izabel Mallmann (brasileña) Doctora en Ciencia Política por la Sorbonne Nouvelle Paris III. Profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales de la PUC-RS.

Gabriel Ríos (uruguayo) Doctor en Ciencias Sociales por la UdelaR. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Regional Norte-CCI-UdelaR.

Letícia Núñez Almeida (brasileña), Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP). Coordinadora del Laboratorio de Estudos e Pesquisa Internacionais e de Fronteiras de la Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

Enrique Mazzei (uruguayo), Magister en Sociología por la PUC-Lima, Perú. Director y Profesor del Centro de Estudios de la Frontera. CCI-UdelaR.

Mauricio de Souza (uruguayo), Licenciado en Sociología por la UdelaR. Profesor Asistente del Centro de Estudios de la Frontera. CCI-UdelaR.

Natalia Pastori (uruguayo), Licenciada en Ciencias Políticas por la UdelaR.

Mariana Porta (uruguayo), Licenciada en Sociología por la UdelaR. Profesora Asistente del Centro de Estudios de la Frontera. CCI-UdelaR.

Yandira Álvarez (uruguayo), Licenciada en Trabajo Social por la UdelaR. Asistente de la Casa de la Universidad de Cerro Largo. CCI-UdelaR.

Cooperação transfronteiriça na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai

Camilo Pereira Carneiro

1. Introdução

As iniciativas de cooperação na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai têm uma história recente, que data do final do século XX. Tais iniciativas caracterizam-se por possuírem ritmos diferentes, de acordo com os países envolvidos. Muitos dos obstáculos enfrentados pela cooperação transfronteiriça são agravados pela falta de institucionalidade do MERCOSUL.

Em virtude da ausência de instâncias de decisão supranacionais, os acordos de cooperação entre os países mercosulinos se caracterizam por serem, em sua maioria, bilaterais. A participação de atores locais em tais acordos é limitada pela falta de vontade política por parte dos governos nacionais, mas também em função da legislação. No caso do Brasil, a Constituição Federal confere à União a competência sobre grande parte dos assuntos relativos às zonas de fronteira. Situação semelhante ocorre nos países vizinhos do Cone Sul.

Apesar das limitações mencionadas, existem importantes exemplos de cooperação transfronteiriça na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, sobretudo em áreas como saúde e educação. Por outro lado, um setor chave na economia da região, o turismo, apresenta uma enorme carência de iniciativas de cooperação.

O desenvolvimento do potencial turístico é de suma importância para a economia da Tríplice Fronteira. Para tanto são necessárias medidas que contemplem o aproveitamento dos recursos e das vantagens comparativas da região. As diferenças de legislação (trânsito, fiscal, criminal) existentes precisam ser contornadas para que as iniciativas de cooperação possam ser exitosas.

A Tríplice Fronteira possui uma característica particular, que a diferencia completamente de uma zona de fronteira tradicional –normalmente deprimida economicamente, desprovida de atrativos turísticos, com pouca infraestrutura e população rarefeita. A região possui uma população de cerca de 1 milhão de habitantes, está conectada ao mundo através de três aeroportos internacionais, abriga a segunda maior hidrelétrica do planeta e ainda conta

com inúmeros sítios turísticos que receberam da UNESCO o título de Patrimônio Mundial, com destaque para as Cataratas do Iguaçu e as ruínas das Missões jesuíticas.

2. Cooperação transfronteiriça no Cone Sul

A cooperação transfronteiriça no Cone Sul tem como marco o ano de 1986, quando foi criada uma associação regional, a primeira desse tipo e a única até hoje, entre seis províncias argentinas (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé), agrupadas em torno da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino Litoral (CRECENEA/LITORAL), e três estados brasileiros (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul), representados no Comitê de Desenvolvimento e o Fórum da Região Sul (CODESUL/FÓRUM SUL).

Já em 1988, através do Protocolo 23 de Integração Regional Fronteiriça, foram criados os comitês de fronteira de Foz do Iguaçu/Puerto Iguazú e Uruguaiana/Paso de los Libres. A ideia era integrar e desenvolver essas zonas, facilitando a circulação de pessoas, mercadorias e veículos e promover acordos nas áreas econômica, comercial, cultural, educativa e desportiva. Outras iniciativas importantes que figuravam no âmbito do referido protocolo foram o projeto de construção da ponte São Borja-Santo Tomé e o gasoduto Uruguaiana-Libres (OLIVEIRA, 1994).

No ano de 1990, o Programa Argentino-Brasileiro de Integração e Complementação Econômica, predecessor do MERCOSUL, incorporou as proposições do Protocolo 23. Entre os objetivos propostos, os mais importantes eram: a busca pelo desenvolvimento integrado e equilibrado da região fronteiriça e de sua área de influência; a criação de um grupo de trabalho permanente com a participação de Estados nacionais, províncias e estados (subnacionais) fronteiriços para estudar a viabilidade dos projetos de integração física, de transportes e de telecomunicações; e a reforma do papel dos comitês de fronteira (SCHWEITZER, 2000).

Estas iniciativas no âmbito nacional e regional foram acompanhadas pela constituição de organismos de nível local entre as municipalidades dos países em questão e do Uruguai. Desde então, ao longo dos anos, a cooperação em níveis misto e local vem se desenvolvendo de maneira mais exitosa nas iniciativas brasileiras e argentinas com o Uruguai.

Em 1998, a cooperação local entre Brasil e Argentina recebeu um impulso importante por parte dos governos nacionais com a aprovação, na Reunião Especializada em Turismo do MERCOSUL, do projeto Polo Turístico Internacional Iguaçu, que abarcava Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este e outros três municípios paraguaios.

A estrutura socioeconômica das cidades que compõem a Tríplice Fronteira caracteriza-se pela complementaridade e pela interdependência, ainda que os três municípios principais estejam submetidos a decisões externas, como aquelas provenientes de órgãos nacionais, como a Receita Federal e o Ministério da Fazenda do Brasil, que provocam impactos na vida dos habitantes da fronteira.

No lado brasileiro, o setor de serviços de apoio ao comércio e às importações abre ou fecha portas, dependendo do volume comercializado. A imposição de limites nas cotas de importação para compras na fronteira paraguaia influencia diretamente, nesse mesmo setor, diversos segmentos de trabalho de ambos os países (KLEINKE, 1997, p. 159).

Desde o surgimento do MERCOSUL, na década de 1990, o ritmo de abertura das fronteiras vem sendo regulado com o intuito de se controlar o impacto sobre o mercado de trabalho, o nível e a qualidade do emprego e a seguridade social nos países membros. Na prática, a implementação do bloco não contemplou a realidade transfronteiriça, que não foi reconhecida e nem incorporada nas ações programáticas próprias do que deveria ser uma fronteira institucional de integração (FIRMEZA, 2007).

Diferentemente da experiência europeia, os processos de integração regional do Cone Sul não convergem, até o momento, para a criação de instâncias de decisão supranacionais. No caso do MERCOSUL e da UNASUL, ou mesmo em experiências anteriores, como o Tratado da Bacia do Prata (1969), as decisões são tomadas por meio de acordos entre os países membros, sendo posteriormente submetidas à aprovação dos parlamentos nacionais.

No que tange aos trabalhadores fronteiriços a política do Brasil vem se caracterizando pela preferência por acordos bilaterais com os países vizinhos ao invés da adoção de normas e regras aplicáveis a todas as cidades gêmeas, como destaca Machado (2005):

No caso do Brasil, não existe um marco regulatório único para tratar fluxos de trabalhadores transfronteira, em geral adotando-se uma política diferente segundo o lugar geográfico, os interesses brasileiros e a relação com o país vizinho (MACHADO, 2005, p. 265).

Em 2005, Brasil e Argentina firmaram o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, com o intuito de facilitar a vida da população de dez conjuntos de cidades fronteiriças (elencados no quadro 1 e localizados geograficamente no mapa 1), através da redução de algumas barreiras burocráticas do MERCOSUL. O acordo prevê a emissão de uma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço que garante a cidadãos brasileiros e argentinos o direito de

frequentar escolas, ocupar postos de trabalho e utilizar o serviço público de saúde no país vizinho.

Quadro 1. Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas

| Cidades vinculadas |
|--|
| Foz do Iguaçu-PR – Puerto Iguazú-MI |
| Capanema-PR – Andresito-MI |
| Barracão-PR – Dionísio Cerqueira-SC – Bernardo de Irigoyen-MI |
| Porto Mauá-RS – Alba Posse-MI |
| Porto Xavier-RS – San Javier-MI |
| São Borja-RS – Santo Tomé-CO |
| Itaqui-RS – Alvear-CO |
| Uruguaiana-RS – Paso de los Libres-CO |
| Barra do Quaraí-RS – Monte Caseros-CO |

Organização: Camilo Pereira Carneiro, 2016.

O texto do referido acordo foi aprovado pelo Congresso da Argentina através da lei n° 26.523, em 2009. Por sua vez, o Congresso brasileiro, por meio do Decreto Legislativo n° 145, de 2011, também aprovou o acordo, que foi promulgado pela presidente Dilma Rousseff em 2016. O texto do documento garante os seguintes direitos aos cidadãos residentes nas cidades vinculadas:

- a. Exercício de trabalho de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações que delas emanam.
- b. Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade.
- c. Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade.
- d. Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo normas específicas.

Na carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço constará o domicílio e as localidades onde o titular estará autorizado a exercer os direitos contemplados no Acordo de Localidades Fronteiriças. O documento terá validade de cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período, ao final do qual poderá ser

teira, bem como a ausência de instituições para instrumentalizar a cooperação entre os cidadãos dos diferentes lados da fronteira fazem com que essa cooperação acabe se dando informalmente e por meio de acordos tácitos entre autoridades locais dos países fronteiriços.

Desde a implementação do MERCOSUL, a vida da população fronteiriça vem sendo impactada por medidas tomadas nas capitais federais. Os impactos são mais visíveis na vida de determinados contingentes, como os passadores (conhecidos na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina como *chibangos*), pessoas que tiram o sustento do chamado “contrabando formiga”, atuando exatamente nas cidades listadas no acordo de 2005.

As frequentes normas estabelecidas pela Receita Federal do Brasil e pela AFIP (sua correspondente argentina), com o intuito de limitar as compras de mercadorias no país vizinho, fizeram com que cidades como Paso de los Libres e Uruguiana passassem a conviver com manifestações populares e frequentes bloqueios da ponte internacional.

Por sua vez, nas cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé, o comércio formiga praticamente acabou e o bairro do Passo foi um dos que mais sofreu. Nesse bairro, de população de baixa renda, existia um grande mercado popular de produtos trazidos por meio do contrabando formiga, onde as barracas se espalhavam ao longo das ruas próximas ao porto. A inauguração da ponte, em 1997, e o aumento da repressão da Receita Federal acabaram com o mercado e resultaram no desemprego e na emigração de alguns moradores do bairro (PEREIRA CARNEIRO, 2008).

Desde os primeiros anos do MERCOSUL, as medidas protecionistas criadas por Brasília e Buenos Aires vêm repercutindo de forma negativa na fronteira. Em 1998 o prefeito de Barra do Quaraí mostrou indignação em relação à resolução 262/98 da Senasa argentina, que reduzia de 150 dólares diários para 100 dólares mensais o valor máximo que os habitantes de zonas fronteiriças poderiam comprar em produtos comestíveis nos países vizinhos, afirmando: “Quanto mais se fala do MERCOSUL, mais nos distanciamos e mais problemas se geram na fronteira. O MERCOSUL favorece aos grandes e pretende acabar com o comércio da fronteira” (GRIMSON, 2005, p. 41).

Medida semelhante à da Argentina foi tomada pelo Brasil, onde, atualmente, a Receita Federal impõe quotas de produtos específicos e o limite de US\$ 300 mensais de mercadorias por pessoa que voltar de viagem internacional por via terrestre ou fluvial (BRASIL, 2016).

2.1. Iniciativas de cooperação em escala local

Uma das principais iniciativas no âmbito da cooperação entre municípios na fronteira Brasil-Argentina é o CIF (Consórcio Intermunicipal da Frontei-

ra¹). Exemplo da importância dos atores locais da fronteira, o CIF possui atuação sobre um território de 750 km² –área total de seus respectivos membros. Em pouco tempo de existência, o consórcio acabou por se constituir em um importante interlocutor dos municípios brasileiros com o lado argentino, em especial a cidade de Bernardo de Irigoyen.

O CIF tem como metas o gerenciamento e a execução de serviços de construção, conservação e manutenção de vias públicas municipais e de obras públicas; a elaboração de projetos técnicos de engenharia; e a prestação de assessoria na elaboração e execução de planos, projetos e/ou serviços relacionados com os setores sociais, econômico, de infraestrutura e institucionais (notadamente: educação, saúde, trabalho, ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, abastecimento, transporte, comunicação, meio ambiente, aterro sanitário, emprego e renda, esportes, cultura e segurança).

Também é objetivo do CIF articular os municípios consorciados na defesa dos seus interesses face às esferas estaduais e federal, além de conceber e gerenciar uma central para os municípios consorciados adquirirem bens e serviços comuns. Entre as ações realizadas de forma integrada entre os municípios de Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR, Dionísio Cerqueira-SC e Bernardo de Irigoyen (ARG), destacam-se o Parque Turístico Ambiental, a Patrulha Mecanizada e o transporte de pacientes etc. (CIF, 2016).

Outro exemplo de cooperação entre municípios de fronteira é o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, fundado em 1990, formado por membros das prefeituras municipais, câmaras de vereadores, Itaipu Binacional e associações comerciais dos dezesseis municípios brasileiros banhados pelo lago de Itaipu. O conselho surgiu em função da necessidade de uma organização que defendesse especificamente os interesses dessa região ribeirinha.

Entre os objetivos da iniciativa está a promoção do desenvolvimento socioeconômico urbano e rural de toda a região de forma integrada, respeitando as diferentes características de cada município, contando com a parceria da Itaipu Binacional. Entre os projetos desenvolvidos no âmbito do conselho destaca-se o programa “Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu”. Desenvolvido em conjunto com o Sebrae-PR, o programa é gerido pelo Instituto de Turismo e Eventos Caminhos ao Lago de Itaipu, sendo responsável por comercializar e auxiliar o fomento do turismo regional.

1 Criado em 2009, o CIF foi constituído sob a forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, regendo-se pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988. Seus membros são os municípios de Barracão-PR, Bom Jesus do Sul-PR e Dionísio Cerqueira-SC.

2.2. A educação como fator de aproximação dos povos

Os projetos no campo da educação são em muitos casos um fator facilitador da cooperação transfronteiriça. Ao longo da fronteira brasileira há diversos exemplos de cooperação promovidos através do intercâmbio de professores e alunos. Nesse sentido, a localização geográfica da fronteira é uma vantagem aproveitada por universidades de Ciudad del Este, que contam com um grande número de estudantes brasileiros. Caso da UPAP (*Universidad Politécnica y Artística del Paraguay*), que em 2013 possuía 1.341 brasileiros em seus cursos de graduação e pós-graduação.

Um grande número de brasileiros também busca universidades na fronteira Brasil-Argentina. Em 2007, do total de discentes da faculdade de medicina de Santo Tomé, cidade gêmea de São Borja, cerca de 20% possuíam nacionalidade brasileira (PEREIRA CARNEIRO, 2008).

Por sua vez, em 2010, o governo brasileiro, através da lei **12.189**, criou a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), com sede na cidade de Foz do Iguaçu. A nova universidade nasceu com o objetivo de formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina.

Na UNILA são oferecidos cursos em áreas de interesse mútuo dos países latino-americanos e em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regionais. Até o momento as atividades da UNILA vêm sendo desenvolvidas provisoriamente em edifícios localizados no centro de Foz do Iguaçu e em prédios cedidos pela Itaipu Binacional. Em meio a períodos de interrupção das obras, a sede definitiva da instituição vem sendo erguida em um terreno dentro da Itaipu Binacional.

A UNILA foi idealizada com a meta de ter 50% de seus corpos discente e docente compostos por estrangeiros latino-americanos. Em maio de 2013, o percentual de estudantes estrangeiros se aproximava de 50% do total de discentes. Um ponto em prol da integração, que merece ser destacado, é que todos os alunos estrangeiros que comprovam necessidade –situação de baixa renda familiar– recebem bolsa de estudos. Em relação ao corpo docente, de 2010 a 211 o número de professores estrangeiros era bem próximo ao de brasileiros. Contudo, devido às restrições da legislação trabalhista brasileira –os estrangeiros são contratados como professores visitantes, com contratos de dois anos, renovados por mais dois anos– muitos dos professores estrangeiros deixaram os quadros da UNILA antes do início da renovação de contrato. Em 2013, cerca de 30% dos professores da universidade eram estrangeiros (LOURENÇO, 2013).

Em pouco mais de seis anos de existência, a UNILA tem se destacado pela parceria em iniciativas de cooperação transfronteiriça. Neste sentido, a instituição possui uma parceria com o CIF no âmbito da promoção de cursos superiores e atividades acadêmicas de pesquisa e extensão, além de oferecer assessoria técnica aos municípios do consórcio (UNILA, 2016).

A UNILA também está presente no Projeto Escola Intercultural Bilingüe de Fronteira - PEIBF. Criado em 2005, através de um acordo entre Brasil e Argentina, o projeto foi ampliado e hoje promove o intercâmbio entre professores de cidades fronteiriças dos países do MERCOSUL. Suas metas são a integração de estudantes e professores com seus pares estrangeiros e a promoção do aprendizado da segunda língua aos alunos.

Em 2016, o PEIBF funcionava em 5 países e contava com 24 escolas (elencadas no quadro 2 e representadas no mapa 2). Embora tenha sido projetado para funcionar em 26 escolas, na fronteira com a Venezuela o projeto teve início em 2009, mas foi interrompido em 2010 (BRASIL, 2016). O mapa 2 mostra a localização das instituições participantes do PEIBF, com destaque para a fronteira Brasil-Argentina, que concentra o maior número de escolas participantes. O município de Foz do Iguazu é representado pela Escola Municipal Adele Zanotto Scalco, de educação infantil e ensino fundamental, selecionada em 2006 pela Secretaria Municipal de Educação para a implantação do projeto, que teve início em 2010.

O funcionamento do PEIBF se dá na forma de intercâmbio. Um dia por semana, professores da escola ministram aulas em língua portuguesa aos alunos da *Escuela Intercultural Bilingüe n° 2*, em Puerto Iguazú, instituição parceira no projeto. Por outro lado, professores argentinos, atravessam semanalmente a fronteira para ministrar aulas em espanhol na escola brasileira. O PEIBF não se limita aos professores de línguas (português e espanhol), todo corpo docente da escola participante se envolve com o projeto. Além da língua, o PEIBF também abrange a cultura do país vizinho (E. M. ADELE ZANOTTO SCALCO, 2016).

A Secretaria Municipal de Educação, por meio da equipe de ensino do Ministério da Educação e da UNILA, acompanha o desenvolvimento do projeto. Periodicamente são realizados encontros bilaterais e planejamentos conjuntos. No entanto, no lado brasileiro, o PEIBF enfrenta problemas de tempos em tempos, dependendo do quadro administrativo em vigor. Em 2012 a UNILA chegou a suspender a parceria com a Escola Municipal Adele Zanotto Scalco, mas apesar disso, graças ao esforço pessoal dos professores, que se dispuseram a arcar com as despesas de deslocamento, o projeto foi mantido (BATISTA, 2013). Não obstante os problemas ocasionais, o PEIBF é visto com bons olhos nas escolas participantes.

**Quadro 2. Escolas participantes do Projeto
Escola Intercultural Bilingüe de Fronteira**

| | Escolas | Cidades |
|------------------|---|--|
| BRASIL-URUGUAI | E. M. E. F. General Artigas <i>Escuela n. 28 República Federativa del Brasil</i> | Chuí (Rio Grande do Sul) Chuy (Rocha) |
| | E. M. E. F. Dr. Fernando Corrêa Ribas | Jaguarão (Rio Grande do Sul) |
| | E. M. E. F. Dr. Marcílio Dias <i>Escuela n. 5</i> <i>Escuela n. 12</i> | Jaguarão (Rio Grande do Sul) Río Branco (Cerro Largo) Río Branco (Cerro Largo) |
| BRASIL-ARGENTINA | E. M. E. F. Elvira Ceratti-CAIC <i>Escuela (n. 667) Vicente Eladio Véron</i> | Uruguaiana (Rio Grande do Sul) Paso de los Libres (Corrientes) |
| | E. M. E. F. Otávio Silveira <i>Escuela (n. 123) Jose Carmelo Bemont (del Montes)</i> | Itaqui (Rio Grande do Sul) Alvear (Corrientes) |
| | E. M. Vicente Soles <i>Escuela (n. 478) Gobierno de Tierra del Fuego</i> | Itaqui (Rio Grande do Sul) La Cruz (Corrientes) |
| | E. M. E. F. Vicente Goulart | |
| | E. M. E. F. Ubaldo Sorrilha da Costa <i>Escuela (n. 484) República de los Estados Unidos del Brasil</i> <i>Escuela (n. 554) Josefa Fernández dos Santos</i> | São Borja (Rio Grande do Sul) São Borja (Rio Grande do Sul) Santo Tomé (Corrientes) Santo Tomé (Corrientes) |
| | E. E. B. Dr. Theodureto de Faria Souto <i>Escuela Intercultural Bilingüe n. 1</i> | Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) Bernardo de Irigoyen (Misiones) |
| | Escola Municipal Adele Zanotto Scalco <i>Escuela Intercultural Bilingüe n. 2</i> | Foz do Iguazu (Paraná) Puerto Iguazú (Misiones) |
| BRASIL-PARAGUAI | Escola João Brembatti Calvoso <i>Escuela NQ 290 Defensores del Chaco</i> | Ponta Porã (Mato Grosso do Sul) Pedro Juan Caballero (Amambay) |
| BRASIL-BOLÍVIA | Escola Municipal Eutrópia <i>Unidad Educativa Frontera</i> | Corumbá (Mato Grosso do Sul) Puerto Quijarro (Santa Cruz) |

Fonte: Brasil, 2016. Organização: Camilo Pereira Carneiro, 2016.

Mapa 2. Cidades participantes do Projeto Escola Intercultural Bilingue de Fronteira



Autor: Camilo Pereira Carneiro, 2016.

2.3. Cooperação transfronteiriça em saúde

A saúde pública é um campo que suscita profundas questões de Geografia Política. Dentre elas podem ser destacadas: a definição de quem exerce o poder e disputa a agenda da política de saúde pública; a compreensão dos projetos políticos dos atores sociais que atuam na saúde pública; e a delimitação de espaços de poder. Para Guimarães (2006), as questões de saúde pública chamam a atenção para a discussão das relações entre o Estado, o poder e a democracia, considerando-se os movimentos sociais e suas escalas de ação.

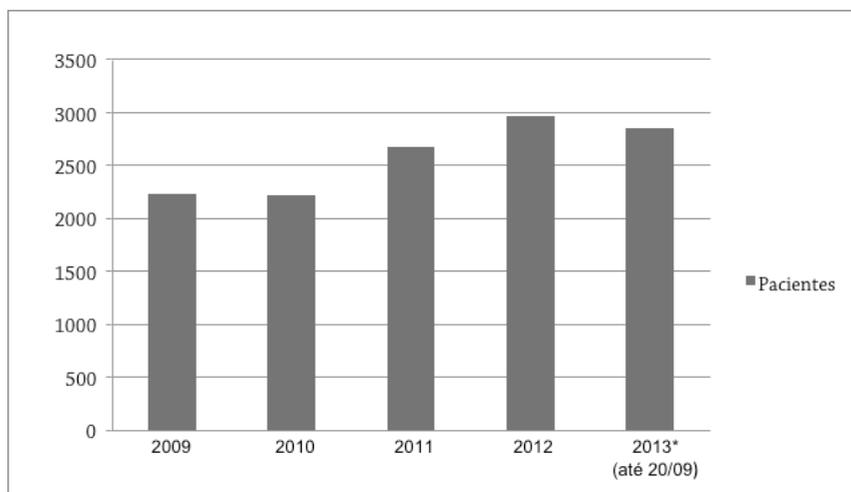
Na Tríplice Fronteira, a saúde é um tema que permeia as iniciativas de cooperação. Isto se dá pelo fato de muitos brasileiros residentes no Paraguai, apesar de terem filhos nascidos naquele país, continuarem mantendo vínculos afetivos e familiares com o Brasil, especialmente com os municípios do oeste do Paraná. Este contingente participa de eleições e visita os familiares cotidianamente. No âmbito da saúde, os brasileiros que vivem do lado paraguaio da fronteira recorrem de forma rotineira ao SUS e fazem uso de serviços médicos em hospitais e postos de saúde no Brasil. “Geralmente, os usuários residentes no Paraguai procuram atendimento de saúde quando a situação já é de um quadro sintomático e/ou com agravos e, ainda em situações de trauma” (S. M. DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU, 2010).

A precariedade do serviço público de saúde no Paraguai faz com que os brasiguaios e parte da população paraguaia (que reside em cidades próximas da fronteira brasileira) busquem atendimento nos serviços de saúde no Brasil. No Hospital Costa Cavalcanti, em Foz do Iguaçu, são realizados muitos partos de grávidas que residem no Paraguai, tanto brasiguaias como paraguaias.

No passado, muitas mulheres chegavam para dar a luz no hospital estando desprovidas de qualquer exame. Ainda hoje há relatos de paraguaios que ganham a vida transportando contrerreneas grávidas e deixando-as prestes a dar a luz na porta de hospitais de Foz do Iguaçu. Tendo em vista essa situação, o pré-natal e demais exames de muitas gestantes residentes no Paraguai passaram a ser feitos no Centro de Atendimento à Gestante –CAGE–, implantado com o apoio da Itaipu Binacional.

A população flutuante de pacientes sobrecarrega os serviços de saúde do município de Foz do Iguaçu. Prova disso é o número de atendimentos prestados no Hospital Costa Cavalcanti a pacientes oriundos do Paraguai (gráfico 1). Em 2012, um total de 2.971 pacientes paraguaios e brasiguaios recebeu atendimento no hospital, enquanto nos nove primeiros meses de 2013 o hospital já havia atendido 2.848 pacientes oriundos do Paraguai.

Gráfico 1. Pacientes oriundos do Paraguai atendidos no Hospital Costa Cavalcanti



Fonte: Hospital Costa Cavalcanti, 2013.

O problema da prestação de serviços de saúde à população residente no país vizinho é antigo nas cidades de fronteira do Brasil. Para amenizar o problema, em 2005, o governo federal implantou o programa SIS Fronteiras. O objetivo do programa é fornecer apoio financeiro às regiões de fronteira por meio de um levantamento diagnóstico realizado pela Universidade Nacional de Brasília, que comprova o atendimento prestado no SUS à população de brasileiros residentes nos países fronteiriços, em especial no Paraguai, como também a estrangeiros residentes ou não em cidades brasileiras de fronteira (S. M. DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU, 2010).

O primeiro município do Brasil a ter o projeto aprovado no âmbito do SIS Fronteiras, com ações voltadas à equidade da atenção, foi Foz do Iguaçu. De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu (2010), o SIS Fronteiras possibilitou a construção da Unidade Básica de Saúde Jardim América, bairro periférico de Foz do Iguaçu, a reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde Vila Yolanda, além de cursos de aperfeiçoamento da gestão e o custeio parcial do Centro Materno Infantil.

O Centro Materno Infantil foi criado em 2006 com o apoio da Itaipu Binacional. No local são atendidas mulheres e crianças brasileiras residentes no Paraguai e na Argentina. As ações de prevenção e assistência curativa prestadas no centro colaboram para a melhoria dos indicadores de saúde de Foz

do Iguaçu, uma vez que elas estendem o acesso à saúde para as parcelas mais carentes da população.

A Unidade Básica de Saúde da Família do bairro Jardim América é um modelo de cooperação transfronteiriça, presta atendimento à população de vinte bairros da região oeste de Foz do Iguaçu e também atende a comunidade brasiguiaia, que chega a vir de cidades distantes como Santa Rosa del Monday (71 km), Santa Rita (78 km) e Naranjal (105 km). Além dos brasiguaios, a unidade recebe pacientes argentinos e paraguaios que vivem nas proximidades de Foz do Iguaçu (JUSTOS, 2013).

Por fim, outros exemplos de iniciativa de cooperação na área da saúde na Tríplice Fronteira são a Casa do Migrante (sob coordenação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais) e o Grupo de Trabalho Itaipu Saúde na Fronteira. Todavia, em que pese a atuação da Secretaria Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu e as diferentes iniciativas e projetos de apoio aos serviços de saúde, os residentes no exterior continuam impactando as finanças do município, cuja despesa com serviços de saúde vem sendo superior aos recursos disponíveis.

3. O turismo na tríplice fronteira

A indústria do turismo é uma atividade geradora de empregos e fonte de recursos. Essa receita é trazida pelos turistas, tratando-se, portanto, de recursos exteriores à zona. Assim, em termos de macroeconomia, as atividades turísticas são assimiladas às exportações. Grande parte dos benefícios ligados ao turismo é reinvestida na zona, para onde retornam sob a forma de consumo e impostos. A economia da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai se caracteriza pelo peso de um conjunto de atividades ligadas ao turismo tradicional, baseado sobre a exploração de recursos naturais (Cataratas do Iguaçu), a qual se soma desde o final do século XX a barragem de Itaipu. Além desses dois atrativos, a Tríplice Fronteira conta ainda com o turismo de compras e o turismo de negócios.

Principal atração turística da Tríplice Fronteira, as Cataratas do Iguaçu são formadas por um complexo de 275 quedas d'água que se estendem por quase cinco quilômetros do rio Iguaçu. As quedas d'água estão localizadas no limite de dois parques: o Parque Nacional do Iguaçu, do lado brasileiro, que abriga 20% das quedas d'água, e o *Parque Nacional Iguazú*, do lado argentino, que possui 80% das cataratas.

A segunda maior atração da Tríplice Fronteira é a usina binacional de Itaipu, localizada entre Foz do Iguaçu e a cidade paraguaia de Hernandarias. Atualmente, a usina fornece 15% da energia consumida no Brasil e atende 75% do consumo paraguaio (ITAIPU BINACIONAL, 2016).

Outro atrativo da região, o turismo de compras em Ciudad del Este está fortemente ligado ao comércio fronteiriço, com a ressalva de que ele não representa um atrativo turístico por si só. As duas atividades dependem das assimetrias de preços entre as duas margens, além disso, a estabilidade e a capacidade de atrair turistas consumidores sofrem grandes oscilações ao longo do tempo.

Na última década, o turismo de compras foi ultrapassado pelo turismo de negócios no ranking de atrativos turísticos da Tríplice Fronteira. Essa mudança no perfil do turismo na região, especialmente em Foz do Iguaçu, se explica pelo aumento do controle e da fiscalização por parte da Receita Federal nos últimos anos, o que freou o fluxo de sacoleiros à Ciudad del Este. Aliado a esse fato, cabe destacar a reconversão do ramo de serviços (especialmente o setor hoteleiro), que tiveram que se adaptar a um mercado de turismo com um novo perfil.

Ao longo da década de 2000, a Tríplice Fronteira testemunhou o confronto entre a Receita Federal (aliada a outros órgãos que a auxiliavam no combate ao contrabando e descaminho, como Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) e setores empresariais ligados ao turismo, como proprietários de hotéis, transportadores e comerciantes, uma vez que as atividades ilícitas também traziam dinheiro para a região e movimentavam a economia local. O cenário de conflito ganhava evidência em períodos eleitorais:

[...] diversos candidatos atacavam o trabalho realizado pela Receita Federal para agradar seus eleitores. Faziam desse discurso a sua plataforma eleitoral, já que o número de eleitores que atuavam em atividades informais e ilegais era muito grande (HOFFMANN, 2013).

A partir de 2007, época em que o contrabando e o descaminho já estavam mais controlados devido à atuação dos órgãos de fiscalização federal, uma parcela dos empresários de Foz do Iguaçu se deu conta de que o turismo de negócios e lazer estava em ascensão (um crescimento alavancado pela favorável situação econômica do país naquela altura).

Desde 2010, a entidade que congrega a classe empresarial de Foz do Iguaçu passou a ser mais atuante, trabalhando inclusive na proposição e desenvolvimento de um projeto para a revitalização e embelezamento de áreas até então ocupadas pelo crime organizado, como os arredores da Ponte da Amizade e as margens do Rio Paraná (HOFFMANN, 2013). A mudança de perfil do turista que visita a Tríplice Fronteira impactou principalmente Ciudad del Este. Ainda que não existam dados oficiais que comprovem esse fato, a quantidade de sacoleiros reduziu drasticamente em comparação com a década de 1990.

Há tempos, os turistas brasileiros possuem um peso significativo na economia paraguaia. Os números referentes à entrada de turistas estrangeiros

no Paraguai, com base na planilha de passageiros da *Policía Nacional* e da Secretaria de Turismo do Paraguai (SENATUR) indicavam, em 2007, que 30% dos turistas estrangeiros em visita ao país naquele ano eram de nacionalidade brasileira. Em 2010 o Paraguai recebeu aproximadamente 400 mil turistas estrangeiros, destes, 100 mil eram brasileiros, isso sem contar com aqueles que cruzaram a fronteira para compras em Ciudad del Este (CRAMER, 2011).

Nos últimos anos, o governo paraguaio vem mostrando preocupação com o desenvolvimento do turismo no país. Nesse sentido, a Polícia Turística, criada em 2008, vem atuando preventivamente em Ciudad del Este para evitar que os visitantes sejam vítimas de crimes como o “assalto por falsos parceiros” (quando os estrangeiros contratam conduções alternativas, que não possuem autorização para transportar turistas do Brasil para o Paraguai), a cobrança indevida por um comerciante e a não entrega do produto comprado. Os agentes da Polícia Turística distribuem uma cartilha com dicas de segurança aos turistas e orientam como eles devem proceder caso sejam lesados.

3.1. O turismo das Cataratas do Iguaçu

As Cataratas do Iguaçu foram formadas há cerca de cem mil anos, na confluência dos rios Iguaçu e Paraná. Sua origem remonta o surgimento de uma falha sobre o atual leito do rio Paraná que gerou uma diferença de 30 metros entre a margem ocidental, permanecendo elevada, e a margem oriental, sem afetar diretamente o rio Iguaçu. A erosão provocada pelo rio Paraná sobre seu próprio leito rebaixou seu nível, levando à diferença de altura dos valores atuais, que é de 80 metros. A erosão progressiva do turbilhão de quedas d’água gerou, por sua vez, um lento recuo das Cataratas e atualmente a Garganta do Diabo –a principal queda d’água– se situa a 23 quilômetros da embocadura do Paraná (SCHWEITZER, 2000).

Apesar de terem sido descobertas pelos europeus no século XVI, as quedas permaneceram despercebidas até o final do século XIX, quando foram redescobertas por Carlos Bosetti e Jordan Hummel. Do lado argentino das Cataratas, o *Parque Nacional Iguazú* foi fundado em 1934. Do lado brasileiro o Parque Nacional do Iguaçu foi criado em 1939. De acordo com Schweitzer (2000), a criação dos parques, resultado da vontade individual de cada país em preservar a floresta do *Paranane*, bem como as Cataratas do Iguaçu, teve como inspiração as experiências conservacionistas realizadas nos Estados Unidos no fim do século XIX, com a criação do parque de Yellowstone.

Os parques argentino e brasileiro são cortados pelo rio Iguaçu e compõem juntos um conjunto de mais de 600 mil hectares de áreas protegidas e outros 400 mil em florestas ainda primitivas. Os parques abrigam uma rica biodiversidade, constituída por algumas espécies ameaçadas de extinção, como

onça-pintada (*Panthera onca*), puma (*Puma concolor*), jacaré-de-papo-amarelo (*Caiman latirostris*), gavião-real (*Harpia harpyja*), peroba-rosa (*Aspidosperma polyneutron*), araucária (*Araucaria augustifolia*), entre outras espécies de interesse científico (CATARATAS, 2016).

No final do século XX, os dois parques receberam da UNESCO o título de Patrimônio Natural da Humanidade: o parque argentino no ano de 1984 e o brasileiro em 1986. Além disso, em 2002 o Parque Nacional do Iguaçu passou a ser considerado um dos sítios geológicos brasileiros.

Apesar dos dois parques serem geridos de forma independente, os dados fornecidos por suas administrações apontam um crescimento do movimento de turistas nos últimos anos. O número anual de visitantes do Parque Nacional do Iguaçu passou de 764.709, em 2003, para 1.642.093 em 2015, a maior marca já registrada. Do lado argentino, o *Parque Nacional Iguazú* também registrou um recorde histórico em 2015, com 1.350.000 visitantes.

Apesar do grande volume de visitantes, as administrações dos dois parques vêm sendo marcadas pela fraca cooperação institucional. No início do século XXI, novos projetos começaram a ser formulados pelas administrações dos dois parques juntamente com os governos locais, todavia essa parceria não teve uma efetiva continuidade. Os dois parques chegaram a ter patrulhas conjuntas uma vez por ano, algo que não ocorre desde 2010. A pouca cooperação gera dificuldades de fiscalização, os guardas argentinos denunciam a presença de caçadores e pescadores brasileiros dentro dos parques. Além disso, muitos animais são atropelados na *Ruta 101*, que corta o parque argentino e é utilizada por brasileiros para ir de Capanema a Foz do Iguaçu (BELLONI, 2013).

No que tange ao parque argentino, a participação do turismo das Cataratas do Iguaçu na economia de Misiones é crescente desde o ano 2000, sendo uma das principais fontes de receita da província, ao lado da silvicultura, da produção de celulose e do cultivo e manufatura de erva-mate e chá. O crescimento do turismo impulsiona a geração de empregos no setor de serviços, vital para a província de Misiones, que faz parte do *Noreste argentino*, região que, historicamente, possui os maiores percentuais de pessoas abaixo da linha da pobreza nos país.

O *Parque Nacional Iguazú* é o mais visitado de todos os parques nacionais argentinos. De acordo com a APN (*Administración de Parques Nacionales*), em 2012 o número de visitantes cresceu 10,52% em relação a 2011. Um crescimento que se explica pelo fato das Cataratas do Iguaçu terem sido consideradas, em fevereiro de 2012, uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza no concurso organizado pela Fundação *New 7 Wonders*. Naquele ano, do total de visitas aos 31 parques administrados pela APN, 41% ocorreram no *Parque Nacional Iguazú* (BELLONI, 2013).

O parque argentino faz de Puerto Iguazú o principal destino turístico de Misiones. A cidade contava, em dezembro de 2009, com 82 estabelecimentos hoteleiros (24 hotéis e 54 pousadas ou albergues) e uma oferta de 63.643 quartos. Números pouco menores que os de Foz do Iguaçu, que conta com 112 hotéis, além de outros 44 estabelecimentos do ramo hoteleiro – pousadas, albergues, campings e motéis (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

Na rede hoteleira de Puerto Iguazú o mês com maior procura é janeiro, que registrou em 2009 uma taxa de ocupação de 52,28 % (INDEC, 2009). Em janeiro de 2013, a média de permanência dos turistas estrangeiros na cidade era de 2,09 dias, um pouco menor do que a média de permanência dos turistas residentes na Argentina, que era de 2,56 dias. Dos 47.707 turistas hospedados na rede hoteleira de Puerto Iguazú em janeiro de 2013, 30.562 eram residentes na Argentina e 17.146 eram não residentes. Os estrangeiros correspondiam a 36% do total de turistas (INDEC, 2013).

O grande fluxo turístico em virtude das Cataratas é responsável por dinâmicas transfronteiriças. Entre os atores da transfronteirização e seus movimentos dentro da Tríplice Fronteira merecem destaque a transmigração de trabalho e os trabalhadores transfronteiriços, que são responsáveis por processos constantes de transfronteirização. Uma mão de obra que está localizada, sobretudo, no setor de serviços (vendedores, garçons, seguranças, porteiros, camareiras, taxistas, guias turísticos, motoristas de ônibus e vans) e que atravessa o limite internacional diariamente.

3.2. Itaipu binacional

A atividade produtiva mais importante da Tríplice Fronteira é a geração de energia a partir da barragem de Itaipu, um empreendimento binacional de Brasil e Paraguai, situado no rio Paraná, a 20 km a montante da embocadura do rio Iguaçu, cuja capacidade de geração de energia é de 14.000 MW, sendo a segunda maior hidrelétrica do mundo, atrás apenas da Hidrelétrica de Três Gargantas, na China.

Na primeira metade do século XX, a descoberta do potencial hidrelétrico do rio Paraná fez os governos de Brasil e Paraguai unirem forças na construção da usina de Itaipu Binacional². O empreendimento também pôs fim a um impasse diplomático que envolvia os dois países desde o século XVIII: a posse de terras na região do Salto de Sete Quedas (que ficaram submersas pelo lago da usina).

2 No que tange aos documentos que possibilitaram o empreendimento, a Ata do Iguaçu foi assinada em 22 de junho de 1966 e em 1967 foi criada a Comissão Mista. Em 26 de abril de 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, instrumento legal para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná pelos dois países. Finalmente, em maio de 1974 foi criada a entidade binacional Itaipu.

Por outro lado, a construção da Itaipu Binacional estremeceu as relações dos dois países com a Argentina. Os argentinos temiam que a usina prejudicasse seus direitos e interesses sobre as águas do rio Paraná. A questão chegou a ser discutida em uma sessão da Assembléia Geral da ONU, em 1972. O imbróglio diplomático³ teve fim com a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 1979, que passou a regular o aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata.

As obras da barragem tiveram início em 1975 e chegam ao fim em outubro de 1982. Ao todo, mais de 40 mil pessoas foram empregadas no período de construção da usina, muitos dos quais chegaram de fora, trazendo suas famílias. A migração para a região foi intensa, um ano após o início das obras a população do lado brasileiro ultrapassava 100 mil pessoas, enquanto do lado paraguaio alcançava 70 mil. A população de Puerto Iguazú, que não estava diretamente envolvida com o empreendimento atingiu 10 mil habitantes (SCHWEITZER, 2000).

O estabelecimento de uma população de tamanho considerável se realizou de forma planejada, com a criação de novos bairros residenciais ao sul e a leste de Ciudad del Este (à época denominada Puerto Strossner) em direção à Puerto Franco, além do desenvolvimento de Hernandarias, às margens do Lago de Itaipu. Do lado brasileiro, novas áreas ao norte de Foz do Iguaçu foram incorporadas.

Durante os anos de construção de Itaipu, a instalação de população e novas atividades ligadas direta ou indiretamente às obras, a concretização da integração do transporte terrestre e a criação de novos fluxos entre as fronteiras marcaram profundamente a organização do espaço na Tríplice Fronteira. Os polos brasileiro e paraguaio ao redor da Ponte da Amizade foram consolidados e as dinâmicas do comércio transfronteiriço e do turismo de compras começaram a ultrapassar amplamente aquelas dinâmicas ligadas à atração das Cataratas do Iguaçu (SCHWEITZER, 2000).

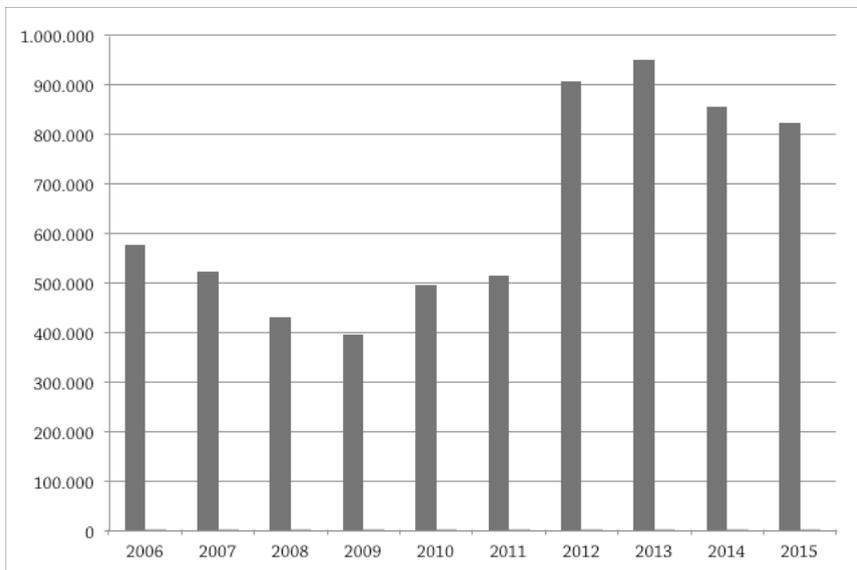
Em maio de 1984, quando a primeira turbina de Itaipu entrou em atividade, a Tríplice Fronteira passava a ter não apenas uma gigantesca usina hidrelétrica, mas também uma nova atração turística. Os números justificam o interesse turístico despertado por Itaipu. Na obra foram utilizados 50 milhões de toneladas de terra e rocha; concreto em quantidade para construir 210 estádios do tamanho do Maracanã; ferro e aço suficientes para erguer 380 torres Eiffel (ITAIPU BINACIONAL, 2016). Em 1995, a Sociedade Americana

3 À época, os dois países eram governados por ditaduras militares e havia o temor não comprovado de que o Brasil, em um eventual conflito com a Argentina, poderia abrir completamente as comportas de Itaipu, aumentando o nível das águas do rio da Prata e inundando a cidade de Buenos Aires.

de Engenheiros Civis chegou a compilar uma lista de maravilhas do mundo moderno, inserindo a Usina de Itaipu entre elas.

No que tange ao turismo gerado pela usina, as estatísticas dos visitantes começaram a ser elaboradas em 1977. Desse ano até 31 de dezembro de 2015, 19.842.996 de pessoas procedentes de 197 países e/ou territórios, visitaram as instalações de Itaipu. Os maiores contingentes foram de brasileiros (9.572.945), argentinos (3.885.337) e paraguaios (3.024.200). A Alemanha, quarto país em número de visitantes, aparece bem atrás dos três primeiros no ranking, contabilizando 381.717 visitantes. Desde 1977, o ano que registrou o maior número de visitantes foi 2013 (gráfico 2), quando Itaipu recebeu 952.356 turistas (ITAIPU BINACIONAL, 2016).

Gráfico 2. Visitantes em Itaipu: 2006 a 2015



Fonte: Itaipu Binacional, 2016.

3.3. O turismo de compras de Ciudad del Este

A base econômica de Ciudad del Este é o comércio de triangulação, com base nas vantagens concedidas à importação de mercadorias isentas de taxas aduaneiras, provenientes em sua maioria do Sudeste Asiático. As atividades ligadas ao turismo de compras na Tríplice Fronteira passaram a ganhar magnitude a partir dos anos 90.

Ao final da década de 1990, o volume de turistas em Ciudad del Este chegou a 4 milhões de pessoas por ano, dos quais 80% eram brasileiros, 15% ar-

gentinos e os 5% restantes paraguaios. Em 1997 o volume de comércio realizado por Ciudad del Este foi estimado em cerca de 3,5 bilhões de dólares (SCHWEITZER, 2000). Apesar do grande crescimento do turismo de compras registrado a partir dos anos 90, a origem do polo comercial de Ciudad del Este remonta a década de 1960, quando teve início o crescimento econômico e demográfico da cidade, marcado pela construção da Ponte Internacional da Amizade, que ao mesmo tempo em que ligava o Paraguai ao Brasil criava expectativas para o comércio.

De acordo com Rafagnin (2013), o comércio paraguaio estimulou muitos brasileiros a ir diversas vezes ao país vizinho atrás das vantagens competitivas (previstas para terminar em 2019, com o nivelamento da TEC –Tarifa Externa– entre os membros do MERCOSUL). O comércio internacional muito desenvolvido fez de Ciudad del Este a terceira maior zona franca comercial do mundo depois de Miami e Hong Kong (CURY, 2011). Em 2011 a cidade possuía aproximadamente dez mil estabelecimentos formais, além de milhares de vendedores de rua, conhecidos como *meseteros* (PINHEIRO-MACHADO, 2011).

O ramo de mercado mais importante da cidade está relacionado à importação e revenda de produtos baratos, especialmente *made in China* (eletrônicos, brinquedos, cosméticos, pirataria, etc). Essas mercadorias são trazidas e comercializadas, em grande parte, por intermédio da comunidade chinesa da Tríplice Fronteira.

As atividades vinculadas ao turismo de compras e ao contrabando são responsáveis pela criação de postos de trabalho que atraem uma população de imigrantes provenientes de fora da Tríplice Fronteira e de inúmeros processos transfronteiriços. Grande parte do lucro gerado pelas atividades mencionadas é apropriada pelos comerciantes estabelecidos nas áreas próximas da Ponte da Amizade. Esse lucro está na origem da elevada concentração e da verticalidade dos comerciantes, bem como da profusão de ambulantes e da intensa utilização de equipamentos e de infraestrutura (SCHWEITZER, 2000).

No que tange aos processos de transfronteirização ligados ao turismo de compras e ao contrabando, os turistas de compras, que são atraídos por bens de consumo final (produtos montados ou provenientes da triangulação), possuem um papel de destaque em processos de transfronteirização intensos e constantes entre Brasil e Paraguai.

O turismo de compras em Ciudad del Este foi estimulado por décadas de “políticas de promoção” por parte do governo paraguaio, destinadas à atração desse tipo de atividade. Medidas que permitiram a entrada no Paraguai de mercadorias –produtos da triangulação– por meio da zona cedida pelo Brasil ao Paraguai no porto de Paranaguá, que são objeto de uma transformação

primária ou que são diretamente vendidos no comércio de Ciudad del Este (SCHWEITZER, 2000).

Além da utilização do porto de Paranaguá, as cargas com destino ao Paraguai também entram através dos portos de Santos, Buenos Aires, Rosário e portos chilenos, que recebem principalmente produtos provenientes do Sudeste Asiático. A diversificação das rotas de entrada dos produtos importados foi influenciada pelo aumento da fiscalização da Receita Federal do Brasil sobre os *containers* com destino ao Paraguai (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

Outros pontos na América do Sul já serviram, no passado, de entreposto para mercadorias com destino ao Paraguai. O aeroporto de Foz do Iguaçu, por exemplo, entre 1989 e 1992, destinou uma área no TECA –Terminal de Cargas– para produtos com destino aquele país. No que tange à Tríplice Fronteira, a principal porta de entrada das mercadorias vendidas em Ciudad del Este é o Aeroporto Internacional Guaraní, que recebe voos cargueiros com mercadorias provenientes de Miami e Hong Kong (alguns desses voos fazem escalas ou transbordo de mercadorias em Bogotá, São Paulo, Santiago ou Buenos Aires).

Recentemente, a deflagração das operações Ágata e Blindada, tem provocado uma baixa no comércio fronteiriço, em virtude da intensificação dos controles militares do Brasil, cujo objetivo é atacar o contrabando e o tráfico de armas e drogas. O forte contingente militar intimida a presença dos sacoleiros e pequenos comerciantes brasileiros mesmo para as importações legalizadas.

A variação no tráfego de cargas do *Aeropuerto Internacional Guaraní*, com o fluxo de mercadorias apresentando seguidos intervalos de baixa e de ascensão, é motivada, em grande parte, por políticas do governo brasileiro que impõe barreiras em alguns momentos aos produtos importados vendidos em Ciudad del Este.

No entanto, o estabelecimento de políticas de fiscalização mais rígidas por parte do governo brasileiro não elimina a atratividade do mercado paraguaio perante milhares de brasileiros que o enxergam como fonte de renda e de sobrevivência. Enquanto existirem discrepâncias tributárias entre as mercadorias negociadas no Brasil e no Paraguai⁴ continuarão a existir sujeitos sociais dispostos a organizar estratégias para se beneficiarem das vantagens existentes no contrabando e no descaminho.

4 Em 2015, os chanceleres do MERCOSUL decidiram prorrogar a vigência da lista de exceções à tarifa externa comum (TEC). No que tange ao Paraguai, o país poderá manter vigente até 2023 as 399 exceções à TEC (Tarifa Externa Comum) que constam em sua Lista Básica de Exceções. O país poderá aplicar, até 31 de dezembro de 2023, uma alíquota de 0% sobre as importações de bens de informática e telecomunicações extrazona, no caso de produtos contidos em listas apresentadas no âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL, e de 2% no caso dos demais bens de informática e telecomunicações.

3.4. As missões jesuíticas

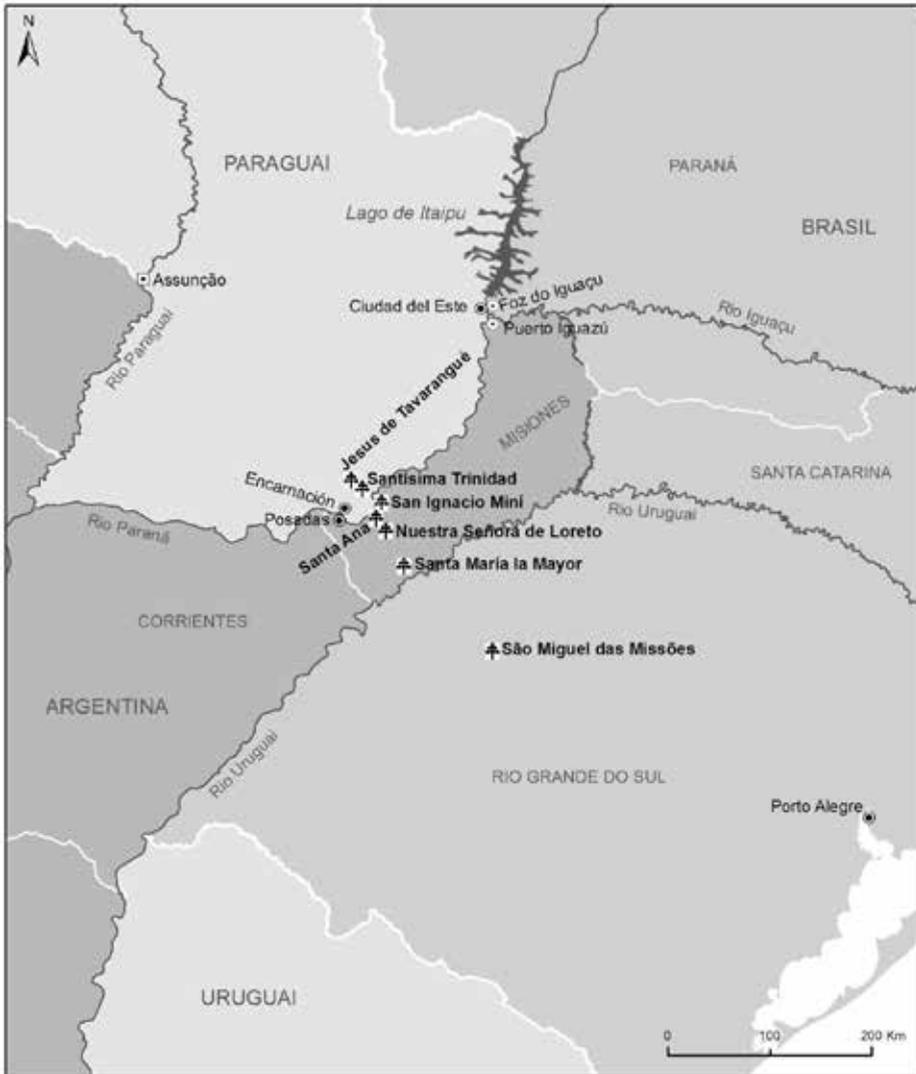
A Tríplice Fronteira está inserida na região histórica das Missões Jesuíticas, que configura uma região transfronteiriça por excelência, além de constituir um palco da fusão de patrimônios culturais e naturais. A particularidade do espaço missioneiro é dada pelo conjunto de remanescentes materiais dos “Trinta Povos das Missões” implantados durante os séculos XVII e XVIII. No final do século XX, a UNESCO classificou as ruínas missioneiras como Patrimônio da Humanidade (mapa 3).

Atrativo turístico do MERCOSUL, o Roteiro Iguassu Misiones foi o primeiro roteiro turístico do bloco. Além de constituir um espaço para a integração do MERCOSUL, o roteiro constitui uma oportunidade para o fortalecimento das relações entre os países e a interação entre seus povos. No que tange ao turismo no espaço missioneiro, a proposta de unificar os territórios através da atividade turística poderia ser organizada sob a forma de roteiros turísticos ligados às etnias locais e à caracterização do meio em que essas estão inseridas, podendo conter uma diversidade de atrativos que se expressam sob a forma material desses espaços (SANTOS; PEREIRA CARNEIRO, 2012).

De acordo com Bahl (2004), um roteiro turístico resume todo um processo de ordenação para desencadear a posterior circulação turística, seguindo trajetos, criando fluxos e possibilitando um aproveitamento racional dos atrativos a visitar. Todavia, na contramão do ideal de integração incutido no MERCOSUL, o potencial turístico da região de fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai não é explorado de forma conjunta pelos Estados nacionais.

Os projetos para o fomento do turismo nas Missões são feitos por autoridades de Brasil, Argentina e Paraguai visando separadamente os territórios de cada país. Exemplo disso é o projeto paraguaio que visa o melhor aproveitamento do potencial turístico das Missões. A falta de diálogo gera duplicidade de investimentos em cidades fronteiriças que acarretam desperdício de recursos.

Mapa 3. Sítios da cultura missioneira reconhecidos pela UNESCO



Autor: Camilo Pereira Carneiro, 2016.

Um exemplo da dificuldade de diálogo entre brasileiros e seus vizinhos ocorreu em 2012, quando o governo gaúcho lançou o PDIF-RS (Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul), iniciativa em prol da promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira e de uma maior aproximação com parceiros uruguaios e argentinos. Apesar da boa vontade e cooperação demonstradas pelas autoridades do Uruguai, o mesmo não ocorreu do lado argentino. Além dos entraves impostos pelas legislações

nacionais, que centralizam o poder de decisão em Brasília e Buenos Aires, as autoridades argentinas não se mostraram dispostas a dialogar, tendo deixado de comparecer às reuniões do PDIF-RS promovidas pelo governo do Rio Grande do Sul.

O setor turístico intrabloco, sobretudo em áreas como as Missões Jesuíticas, carece de iniciativas para ser impulsionado, tal como a elaboração de um guia contendo suas atrações e as datas em que elas ocorrem ao longo do ano, por exemplo. Existe uma necessidade urgente de se fazer uma publicação que reúna o conjunto das ruínas e dos roteiros existentes em Brasil, Argentina e Paraguai.

Hoje, os países promovem o turismo de suas respectivas regiões missioneiras de forma desconectada, o que gera dificuldades ao turista que deseja conhecer as ruínas históricas dos três países. No caso argentino, o turismo missioneiro possui uma forte interação com o turismo das Cataratas. Nesse sentido, os turistas que chegam à Tríplice Fronteira via Puerto Iguazú possuem a opção de pacotes turísticos que também contemplam as ruínas jesuíticas localizadas em território argentino.

Além da falta de integração entre os países no âmbito do turismo missioneiro, a falta de investimento em infraestrutura configura um empecilho ainda maior ao turismo nas fronteiras do MERCOSUL. A região missioneira é carente de pontes, rodovias e aeroportos, equipamentos fundamentais para o crescimento da atividade turística. A boa pavimentação e conservação das rodovias que levam às rotas missioneiras são fundamentais para o fortalecimento do turismo. Em São Borja, por exemplo, não há acesso asfáltico para o interior do município, sendo necessária a conclusão da pavimentação da BR-472 até Garruchos (PEREIRA CARNEIRO, 2016).

Outro entrave aos motoristas que cruzam a fronteira é a documentação exigida para que um automóvel de passeio de determinado país possa circular em outro (a Carta Verde). O documento é caro (em setembro de 2016, dependendo da seguradora, os preços variavam de R\$ 48,00 a R\$ 95,00 por um período de 3 dias) e não garante que o turista tenha uma viagem tranquila. São comuns os relatos de brasileiros e argentinos que, mesmo estando com a documentação em dia, são abordados por policiais corruptos nas rodovias mercosulinas. A falta de confiança nas polícias dos países estrangeiros, sobretudo em relação aos guardas paraguaios e à *Policía Caminera* argentina que opera na Ruta 14, inibe a viagem de muitos turistas.

Outro fator inibidor do turismo na fronteira é o alto valor cobrado nas praças de pedágio gaúchas. Na Ponte Internacional da Integração, entre São Borja e Santo Tomé-ARG, a tarifa do pedágio é fixada em dólar e, em 2015, custava US\$ 12,27 para automóveis de passeio que não possuem placas de São

Borja ou Santo Tomé. Contudo, o motorista brasileiro que cruza o rio Uruguai e adentra a Argentina nota prontamente que as rodovias do Rio Grande do Sul possuem pedágios muito mais caros do que os cobrados no país vizinho.

O transporte hidroviário também é um empecilho não apenas para o turismo, como para outros setores da economia da faixa de fronteira gaúcha, em especial para a fronteira com a Argentina, onde no estado só existem pontes em São Borja e Uruguaiana. O restrito horário de funcionamento das balsas que fazem o transporte entre Brasil e Argentina é um obstáculo que limita a atividade turística na fronteira gaúcha. Um exemplo do gargalo é o horário de funcionamento das balsas no Porto Internacional de Porto Vera Cruz, onde elas operam de segunda a sexta-feira em travessias que ocorrem em apenas quatro horários ao longo do dia (RBS, 2011).

Nas demais cidades gêmeas situadas à margem do rio Uruguai, como Porto Mauá, onde a travessia de veículos e pessoas também é realizada por balsas os usuários apontam alguns problemas frequentes, como o impedimento do tráfego nos dias em que o nível das águas do rio Uruguai está elevado e os atrasos para o início do tráfego nas manhãs com neblina, sobretudo no inverno (DIETZ, 2008).

Nas aduanas de Porto Mauá e Alba Posse-ARG, cidades situadas na rota turística das Missões e ponto de fronteira com grande fluxo de pessoas e veículos devido às distâncias de Encarnación (160 quilômetros) e de Ciudad del Este (265 quilômetros), a deficiência do serviço de balsas acarreta congestionamentos e perda de tempo – na aduana de Porto Mauá os agentes relatam que ocorrem atrasos de até duas horas no início do funcionamento das balsas em virtude da neblina –, o que muitas vezes significa prejuízo aos motoristas.

Em relação ao transporte aéreo, a falta de aeroportos funcionando com rotas regulares é um entrave para setores como o turismo. Algumas demandas pela recuperação de pistas e abertura de aeroportos são antigas. Do lado brasileiro o único aeroporto da região das Missões com vôos comerciais regulares é o do município de Santo Ângelo, todavia, as passagens são caras e os horários são poucos.

Debruçando-se sobre as temáticas que envolvem o desenvolvimento do potencial do turismo missioneiro, Nogueira (2000) elaborou um estudo enfocando temas importantes que precisam ser trabalhados pelo governo e pela iniciativa privada na região (quadro 3).

Quadro 3. Principais obstáculos ao turismo na região das Missões jesuíticas

| | |
|---|--|
| a | Carência de profissionais qualificados (apesar de existirem vários guias regionais, poucos são os que atuam efetivamente e têm plenas condições de atender bem os turistas). |
| b | Desconhecimento da história por parte da comunidade regional, gerando desvalorização do patrimônio e descrédito no turismo como propulsor do desenvolvimento. |
| c | Distanciamento da região quanto a outros pontos turísticos e ausência de uma maior diversidade de atrativos ou opções de lazer. |
| d | Desconhecimento da Língua Portuguesa (na Argentina, no Paraguai e no Uruguai) e da Língua Espanhola (no Brasil). |
| e | Precariedade de sinalização e pontos de informações turísticas. |
| f | Falta de marketing turístico. |
| g | Rivalidades político-partidárias, vaidades pessoais e competição entre os setores público e privado. |
| h | Inexistência de um plano de desenvolvimento turístico integrado entre Brasil, Argentina e Paraguai. |

Fonte: Nogueira, 2000.

3.5. Projeto Iguassu/Agua Grande: pontes e parque trinacional

Criado por uma iniciativa dos habitantes de Foz do Iguaçu, o Projeto Iguassu-Água Grande⁵, possui duas vertentes. A primeira consiste na construção de duas grandes pontes internacionais para unir de forma mais eficiente o território trinacional de Brasil, Argentina e Paraguai, de tal maneira que seus acessos conformem um Anel Viário Trinacional de caráter rodoferroviário. A segunda vertente prevê a construção de um parque trinacional que conectará as regiões circunvizinhas aos marcos de fronteira de Brasil, Argentina e Paraguai localizados no encontro dos rios Paraná e Iguaçu (RAFAGNIN, 2013).

O mencionado projeto chegou a ser encaminhado pelo governo do Paraguai e aprovado no Parlamento do MERCOSUL em março de 2010. Além disso, a Resolução 41/97 do Grupo Mercado Comum instituiu o “Polo Turístico

5 O nome do Projeto Iguassu/Água Grande é derivado do idioma guarani – “y” significa água e “guazu” significa grande. Buscou-se uma grafia neutra para o nome do projeto, que não remetesse ao português ou ao espanhol.

Internacional do Iguassu”, reconhecendo a região trinacional entre os rios Iguaçu e Paraná como polo turístico do MERCOSUL.

Rafagnin (2013), um dos autores do Projeto Iguassu/Aguas Grandes, entende que a iniciativa poderia ser realizada pelo poder público ou através de uma parceria público-privada. Para tanto, um tratado internacional entre os três países precisaria ser assinado. Segundo Rafagnin, a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai precisa ter seu potencial melhor aproveitado, sendo necessária a criação de um marco lógico para a integração e desenvolvimento sustentável da região.

É importante frisar que existe uma incompatibilidade entre o Projeto Iguassu/Aguas Grandes e a proposta de construção de uma nova ponte entre Brasil e Paraguai, que está inserida no PAC 2. O Anel Viário Trinacional, defendido por Rafagnin, é um projeto de conexão rodoviária, que prevê a interligação dos aeroportos internacionais da Tríplice Fronteira. Com um raio médio que irá de 15 a 30 quilômetros, a obra pretende cumprir ainda um importante papel na transposição do desnível da barragem de Itaipu, possibilitando uma conexão harmônica com a hidrovía Tietê-Paraná, ligando a região da Tríplice Fronteira por via fluvial com São Paulo e com a Hidrovía Paraná-Paraguai, facilitando as comunicações entre a região e os países da Bacia do Prata (PROJETO IGUASSU, 2012).

Entre os principais objetivos por trás do Projeto Iguassu/Aguas Grandes está a transformação da Tríplice Fronteira em um grande entreposto aduaneiro intermodal do MERCOSUL e um dos principais centros de processamento de importação e exportação da América do Sul. O Anel Viário Trinacional, uma vez construído, simbolizaria a aliança entre os Estados parte do MERCOSUL, na direção de uma integração regional de fato.

O Projeto Iguassu/Aguas Grandes prevê a constituição de três áreas de proteção ambiental, integradas por meio de um sistema de teleféricos que realizaria o transporte dos visitantes. Pelo projeto, o novo parque seria composto pelas áreas circunvizinhas aos três marcos de fronteira na confluência dos rios Iguaçu e Paraná e teria o nome de “Grande Parque Iguassu Trinacional” (PROJETO IGUASSU, 2012). O projeto do parque também contempla uma interligação com o Parque das Cataratas do Rio Monday e com o Museu Científico Moisés Bertoni, ambos localizados em território paraguaio. Dessa forma, o Paraguai estaria inserido ao Circuito do MERCOSUL. A concretização do projeto contribuiria para a conservação de importantes remanescentes de Mata Atlântica.

4. Obstáculos à cooperação transfronteiriça

O estudo de uma região transfronteiriça como a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai pressupõe a análise dos efeitos de uma fronteira na interação econômica entre Estados vizinhos. Tais efeitos dependem da natureza dessa fronteira no que diz respeito: ao seu nível de abertura; às diferenças linguísticas, culturais e raciais; à intensidade das relações políticas entre as respectivas zonas fronteiriças; e ao nível de disparidade econômica (ANDERSON; WEVER, 2003).

De acordo com Pinheiro (2009), os problemas econômicos que cada lado da fronteira encara estão ligados às dificuldades de se prover as estruturas administrativa, política e legal para organizar a cooperação transfronteiriça. Isso porque não existe uma forma legal ou institucional comum para essa operação.

A Constituição Federal do Brasil concentra grande parte da competência acerca dos temas de fronteira à União. Assim, as esferas local e regional possuem pouca margem de manobra para articular políticas de desenvolvimento locais e transfronteiriças. Além disso, existem outros entraves ao processo de integração. Machado (2005) entende que o trabalho é um dos fatores que apresentam efeitos mais concentrados nas comunidades fronteiriças em zona de fronteira.

As oportunidades que oferece o Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado, acarretam ao longo do tempo um fluxo de trabalhadores do lado mais pobre para o lado mais rico do limite internacional (MACHADO, 2005, p. 265).

A Tríplice Fronteira também sofre com o problema de não ter sido contemplada de forma efetiva nos acordos do MERCOSUL. A circulação de trabalhadores é um dos principais entraves ao processo de integração do bloco e de suas regiões transfronteiriças. Para Freitas (2009), a falta de uma Carta Social do MERCOSUL e a limitada circulação de pessoas demonstram que os governos e o patronato não possuem interesse em implementar as condições institucionais e econômicas que possibilitem a circulação do trabalho entre os Estados membros.

No caso do Brasil, os trabalhadores de outros países do bloco que vêm ingressando seu território de forma ilegal nos últimos anos têm levado ao surgimento de relações de trabalho degradantes a esses, situação que ocorre, sobretudo, com bolivianos e paraguaios (FREITAS, 2009). Outro fato que dificulta o desenvolvimento dos municípios em área de fronteira é a proibição (em vigor na legislação brasileira) de instalação na faixa de fronteira do país

de indústrias cujo controle acionário esteja majoritariamente em mãos de estrangeiros. Segundo Machado (2005), isto não inibe a instalação de unidades industriais do outro lado da fronteira do Brasil por parte de investidores brasileiros, atraídos por mão de obra barata e desorganizada, além de padrões ambientais poucos rigorosos.

Em que pese a falta de institucionalidade do MERCOSUL, que dificulta a atividade laboral e conseqüentemente o desenvolvimento de uma sociedade transfronteiriça, algumas iniciativas recentes têm ajudado a reforçar a conscientização e a afirmação dos habitantes da Tríplice Fronteira, ainda que enfrentem limitações orçamentárias e dificuldades de divulgação.

Entre tais iniciativas está o Fórum Social da Tríplice Fronteira (FSTF), cujo objetivo é estimular o processo de integração transfronteiriça. Se obtivesse maior divulgação, o FSTF poderia ajudar a moldar uma identidade transfronteiriça. As atividades desse encontro, que já teve três edições, giram em torno de três grandes eixos temáticos: soberania, integração dos povos e direitos humanos.

No entender dos organizadores paraguaios, o FSTF é um fracasso no que diz respeito à integração devido ao desdém de argentinos e brasileiros para com os paraguaios. Isso por que Ciudad del Este tem sua imagem associada ao terrorismo, à falsificação de mercadorias e ao crime, o que gera um desinteresse e uma repulsa dos outros países em relação ao que se passa na cidade (SETTÓN, 2011).

Por sua vez, a imagem dos brasileiros como imperialistas também é forte no imaginário coletivo dos vizinhos, sobretudo no da população paraguaia. Laino (1979) lembra que já no final dos anos 1970, quando a população brasileira nos três departamentos paraguaios limítrofes com o Brasil chegava a 300 mil habitantes, equivalendo a 10% do total da população paraguaia, os bancos brasileiros se expandiam e levavam novas filiais para as zonas fronteiriças. Capitais e investimentos chegavam do Brasil e as terras paraguaias começaram a ser inseridas em um processo de brasileirização que passou a marginalizar cada vez mais os paraguaios.

No país guarani, essa imagem carregada de adjetivos pejorativos recai sobre os brasileiros que adquiriram terras paraguaias e é disseminada, sobretudo, em períodos eleitorais. Diversos discursos políticos se aproveitam do estereótipo dos brasileiros oportunistas, invasores e imperialistas e incentivam atos contra os agricultores brasileiros (mesmo aqueles que pagam impostos e respeitam as leis paraguaias), que constantemente são ameaçados pelo movimento dos *campesinos*, que dentre outras práticas, costumam queimar a bandeira do Brasil em suas manifestações (PINTO, 2009).

Outro problema latente da região é o da gestão dos equipamentos urbanos públicos e privados, que são usados indistintamente pelas populações dos diferentes lados da fronteira. Setores como educação, saúde, comércio e lazer constituem mercados que variam de tamanho dependendo do custo e qualidade do bem ou do serviço ofertado. Nesse sentido, uma verdadeira política de cooperação em prol do desenvolvimento da região transfronteiriça deve levar em consideração: o tamanho da demanda, os limites da propriedade imobiliária, homogeneização das normas, a tarifação e remuneração dos serviços prestados por um país e/ou cidade ao outro e um plano diretor para o espaço urbano transfronteiriço (FARRET, 1997).

Em suma, a iniciativa que poderia significar a solução para os problemas da região –uma política de desenvolvimento pautada na promoção da integração e da cooperação entre empresas da Tríplice Fronteira– apresenta um sério entrave. O desenvolvimento econômico da região transfronteiriça vem sendo impossibilitado de atingir sua plenitude pelo fato de que grande parte das empresas da Tríplice Fronteira possui parceiros de fora da região.

Para agravar o quadro, no que tange ao comércio entre os países do MERCOSUL, as medidas protecionistas unilaterais são constantes. A Argentina, por exemplo, desde o início da implementação do bloco, vem impondo restrições aos produtos brasileiros para proteger sua indústria. O Brasil, por sua vez, responde com represálias ao país vizinho.

Em junho de 2012 houve uma crise no MERCOSUL decorrente da entrada em vigor de um sistema de controle criado pelo governo argentino para dificultar as compras no exterior: a Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI). Com a medida, diversos produtos brasileiros passaram a ser barrados na fronteira. Em especial, calçados, enlatados, autopeças e doces (BORGES, 2012).

Em represália, o governo brasileiro colocou dez produtos perecíveis argentinos sob o sistema de licença prévia de importação: maçã, queijo, azeitona, vinho, farinha de trigo, uva passa, chocolates, azeite, doces e batata pré-cozida. No caso das maçãs⁶, muitas empresas importadoras brasileiras já haviam feito pedidos e os caminhões já se encontravam na estrada. Ao chegarem à fronteira, os motoristas foram surpreendidos com a exigência de uma autorização para entrar no país –o que ninguém possuía. Os jornais da época noticiavam os relatos do prejuízo gerado pela batalha comercial entre Brasil e Argentina, bem como o temor de trabalhadores em perder o emprego em função do impasse entre os dois países.

6 Em 2012, 63% das maçãs importadas consumidas no Brasil eram provenientes da Argentina (BORGES, 2012).

Conclusão

O cenário político contemporâneo da América do Sul aponta para um caminho diferente dos anos que testemunharam a tentativa do Brasil de exercer um papel de líder regional, em especial o período 2003-2014, durante os governos Lula da Silva e o primeiro governo Dilma, quando a política externa do Brasil priorizou as relações com seus vizinhos e a integração sul-americana.

As medidas protecionistas e o recente enfoque na segurança da fronteira, com o advento de operações de segurança e fiscalização como a Ágata, revelam que as dificuldades enfrentadas pelos fronteiriços perdurarão. Se durante os anos em que governos de esquerda detinham o poder na maioria dos países do MERCOSUL, as medidas protecionistas, completamente contrárias aos ideais do bloco, foram a regra, a tendência atual, com a configuração política predominantemente neoliberal do subcontinente, aponta para uma retomada das tradicionais funções da fronteira, qual seja: controle e separação. Situação decorrente de pressões protecionistas sobre os governos nacionais, promovidas por setores poderosos da economia de países como Brasil e Argentina.

O cenário descrito configura um obstáculo a mais às iniciativas de cooperação na Tríplice Fronteira, que convivem historicamente com a ausência de vontade política por parte das esferas nacionais de governo, com as limitações impostas pelas diferentes legislações dos países mercosulinos, com a diminuta participação das populações locais nos assuntos relativos à fronteira (ainda que não deixe de haver luta pela defesa dos interesses locais, como no caso do Projeto Iguassu/Aguaes Grandes) e com a carência de institucionalidade do MERCOSUL.

Não obstante todas as dificuldades narradas, a Tríplice Fronteira continua se destacando por seu potencial econômico, seu valor histórico-cultural, sua população e seu simbolismo no âmbito do processo de integração do MERCOSUL, que apesar de atravessar alguns momentos de retrocesso, segue progredindo e tem testemunhado um variado número de iniciativas de cooperação.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, J.; WEVER, E. Borders, Border Regions and Economic Integration: One World, Ready or Not. In: *Journal of Borderlands Studies*. Vol. 18, n. 1, Spring, 2003.
- BAHL, M. Turismo e eventos. Curitiba: Prottexto, 2004.
- BATISTA, Cerlilândia Silva. Diretora da Escola Municipal Adele Zanotto - Foz do Iguaçu. O Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira. Entrevista realizada Foz do Iguaçu em 12 jun. 2013.
- BELLONI, Cecília. Guarda florestal do Parque Nacional Iguazú. Entrevista realizada em Puerto Iguazú em 20 set. 2013.

- BORGES, Gabriela. Governos não chegam a acordo e frutas argentinas apodrecem na fronteira. *Brasil Econômico*, 11 jun. 2012. Disponível em <<http://economia.ig.com.br/crise-argentina/2012-06-11/governos-nao-chegam-a-acordo-e-frutas-argentinas-apodrecem-na-fronteira.html>>. Acesso em: 27 set. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. 30 nov. 2005. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/>. Acesso em: 25 set. 2016.
- _____. Ministério da Educação. Projeto Escola Intercultural Bilingüe de Fronteira (PEIBF). Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2016.
- CATARATAS. Parque Nacional do Iguaçu: Patrimônio Natural da Humanidade. Disponível em <www.cataratasdoiguacu.com.br>. Acesso em: 26 set. 2016.
- CIF - Consórcio Intermunicipal da Fronteira. Disponível em <<http://cifronteira.com.br/>>. Acesso em 27 set. 2016.
- CRAMER, Liz. Paraguai convida brasileiros a “dar uma escapada” a Assunção. Disponível em <<http://noticias.r7.com/internacional/noticias/paraguai-convida-brasileiros-a-dar-uma-escapada-a-assuncao-20110406.html>>. Acesso em: 27 set. 2016.
- CURY, Mauro J. F. Territorialidades transfronteiriças: as interconexões socio-ambientais, econômicas, políticas e culturais na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. In: *Territórios e fronteiras. (Re)arranjos e perspectivas*. Nilson Fraga (org.). Florianópolis: Insular, 2011, pp. 295-322.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Turismo receptivo por mes, según país de residencia. Año 2007. Disponível em <<http://www.dgeec.gov.py>>. Acesso em: 25 set. 2016.
- DIETZ, Circe. Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre: UFRGS/POSGEA, 2008.
- E. M. ADELE ZANOTTO SCALCO. Disponível em <<http://escolaadelezanotto.webnode.com.br/>>. Acesso em: 25 set. 2016.
- FARRET, Ricardo. Especificidades das áreas urbanas de fronteira. In: *Fronteiras da América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.
- FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- FREITAS, Valter de Almeida. *A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
- GRIMSON, Alejandro. Cortar puentes, cortar pollos: conflictos económicos y agencias políticas en Uruguayana (Brasil) - Libres (Argentina). In: *Nacionalidade e etnicidade em fronteiras*. Brasília: Editora UNB, 2005, pp. 21-54.
- GUIMARÃES, Raul Borges. Saúde pública na América Latina: questões de Geografia Política. In: *Questões territoriais na América Latina*. Amália Lemos; María Laura Silveira e Mónica Arroyo (organizadoras). Buenos Aires: Clacso, 2006, pp. 249-

260.

- HOFFMANN, Ivair. Auditor fiscal da Receita Federal em Foz do Iguaçu. Entrevista realizada em Foz do Iguaçu, em 4 abr. 2013.
- INDEC. Oferta y demanda hotelera. Indicadores seleccionados por mês y tipo de establecimiento. Puerto Iguazú. Año 2009. Disponível em <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/9/eoh_2009_iguazu.xls>. Acesso em: 27 set. 2016.
- _____. Demanda hotelera por mes y condición de residencia de los viajeros hospedados. Puerto Iguazú. Año 2013. Disponível em <<http://www.indec.gov.ar>>. Acesso em: 27 set. 2016.
- ITAIPU BINACIONAL. Estatísticas. Disponível em <<https://www.itaipu.gov.br/turismo/estadisticas>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- JUSTUS, Zuelzer. Gerente da Unidade Básica de Saúde da Família do bairro Jardim América. Entrevista realizada em Foz do Iguaçu, em 14 jun. 2013.
- KLEINKE, Maria de Lourdes; Cardoso, Nelson; Ultramari, Clovis; Moura, Rosa. O paraíso dos outros. In: *Fronteiras na América Latina: espaços em transformação*. Iára Castello et al (orgs.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997, pp. 96-106.
- LAINO, Domingo. Paraguai: fronteiras e penetração brasileira. São Paulo: Global Editora, 1979.
- LOURENÇO, Ramon Fernandes. Relações Públicas da UNILA. História, estatísticas e funcionamento da UNILA. Entrevista realizada em Foz do Iguaçu, em 30 abr. 2013.
- MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- NOGUEIRA, Carmen Regina D. Turismo no MERCOSUL: Circuito Internacional das Missões Jesuíticas. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2000.
- OLIVEIRA, Naia. Áreas de frontera na perspectiva da integração latino-americana. In: *Fronteiras no MERCOSUL*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994, pp. 53-62.
- PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU. Número anual de visitantes do Parque Nacional do Iguaçu. Entrevista via internet com Raphael Xavier, analista ambiental do Parque Nacional do Iguaçu/ICMBio. Foz do Iguaçu, abr. 2013.
- PEREIRA CARNEIRO, Camilo. Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear (Dissertação de Mestrado em Geografia). PPGG UFRJ, Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.
- _____. Fronteiras Irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Ideograf, 2016.
- PINHEIRO, José Luís Palmeiro. Transborder Cooperation and Identities in Galicia and Northern Portugal. In: *Geopolitics*, n. 14, pp. 79-107, 2009.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Caminhos do descaminho: etnografia da fiscalização na Ponte da Amizade e seus efeitos no cotidiano da Tríplice Fronteira. In: *A Tríplice Fronteira: espaços e dinâmicas locais*. Lorenzo Macagno; Silvia Montenegro; Verónica Béliveau (orgs.). Curitiba: Editora UFPR, 2011, pp. 127-145.

- PINTO, Tão Gomes. Itaipu: integração em construção ou uma pedra no caminho? Barueri: Amarilys, 2009.
- PROJETO IGUASSU. Disponível em <<http://projetoiguassu.com>>. Acesso em: 27 set. 2016.
- RAFAGNIN, Nilso. Diretor do Projeto Iguassu-Aguas Grandes. Entrevista realizada em Foz do Iguaçu, em 21 set. 2013.
- RBS. Balsas voltam a operar na região. Disponível em <http://wp.clicrbs.com.br/santarosa/tag/porto-vera-cruz/>. RBS, 2 set. 2011. Acesso em: 25 set. 2016.
- SANTOS; Christiano R. dos; PEREIRA CARNEIRO; Camilo. O turismo histórico na região transfronteiriça das Missões Jesuíticas. In: PRACS – Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, n° 5, 2012.
- SCHWEITZER, Alejandro. Intégration Régional et aménagement du territoire dans le Mercosur: frontières, reseaux et dynamiques transfrontalières. (Tese de Doutorado em Geografia). Paris : IHEAL, Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, 2000.
- SÉTON, Damián. Discursos e construção social do espaço: o caso da Tríplice Fronteira. In: A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais. Lorenzo Macagno; Silvia Montenegro; Verónica Béliveau (orgs.). Curitiba: Editora UFPR, 2011, pp. 103-126.
- S. M. DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU. Plano Municipal de Saúde: 2010/2013. Foz do Iguaçu, 2010.
- UNILA. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Disponível em <http://www.unila.edu.br/>. Acesso em: 27 set. 2016.

Entre lo local y lo regional: ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay

**Altair Jesica Magri, Adrián Rodríguez Miranda,
Pablo Galaso, Sebastián Goinheix***

Introducción

En este artículo se analiza la noción de región transfronteriza, analizando como las relaciones entre dos o más ciudades fronterizas vinculadas por actividades conjuntas y coordinadas pueden conformar una región y proceso transfronterizo que redimensiona los parámetros habituales con que se tratan otros procesos de desarrollo local. En general se habla del desarrollo local de las ciudades fronterizas, desestimando la dimensión de la comunicación e interdependencia entre centros poblados, en general urbanos, en múltiples aspectos, tanto sociales y culturales, como económicos, ambientales y políticos. Si aceptamos, desde la mirada del desarrollo local, que el concepto de territorio se define como una construcción social y política del espacio geográfico por la acción de sus habitantes y su relación con el entorno, debemos poner especial atención a la situación de centros fronterizos que han transformado los límites políticos de los Estados nación, generando figuras como la región que en el caso uruguayo no tienen cabida legal.

Este artículo presenta en una primera parte elementos para el debate donde Magri expone el sistema de vínculos sobre las características que definen como región a este tipo de conglomerados supranacionales; y la necesaria convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza en función del concepto región. Estos puntos argumentan la necesidad de redimensionar conceptual y fácticamente la relación de frontera por parte de los gobiernos centrales para abrir camino a los gobiernos subnacionales inmersos en la relación transfronteriza, en tanto legitimar y potenciar su gobernabilidad y gobernanza local y regional.

En una segunda parte Rodríguez-Miranda, Galaso y Goinheix analizan cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y pri-

* Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, EI-UdelaR.

vados, de uno y otro lado de la frontera uruguaya, analizando si existe una red transfronteriza relevante como espacio de desarrollo para estas regiones de frontera. Esto 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. Diremos que hay un espacio transfronterizo de desarrollo si se identifica una red transfronteriza de relaciones que supone una interacción diferente de la que oficialmente se establece entre países, donde las relaciones tienden a ser bilaterales entre organismos designados por cada gobierno. La identificación de tales pautas de relacionamiento tiene claras implicaciones de política, tanto de políticas de frontera como en lo que refiere a las políticas de promoción del desarrollo local. En este sentido, a la luz de los resultados obtenidos, se trata de discutir sobre las restricciones, oportunidades y desafíos que imponen los marcos legales y formales vigentes para abordar una realidad territorial de intercambio entre dos sociedades locales que comparten un mismo espacio de desarrollo.

PRIMERA PARTE

Una relación causal poco contemplada: el desarrollo local y el desarrollo transfronterizo en Uruguay

Altair Jesica Magri

El desarrollo local en situación de frontera suele abordarse desde la perspectiva de unidades subnacionales de segundo y tercer nivel que se relacionan con pares de otro Estado trazando vínculos potencialmente provechosos para sus actividades económicas y sociales. Las ciudades fronterizas conforman generalmente un municipio aunque también el segundo nivel en el Uruguay, los Departamentos, han trazado históricamente lazos cooperativos con sus pares supraregionales.

En el tratamiento habitual estos centros urbanos de frontera se ubican en “la faja o zona de frontera”, cuestión que implica distintas perspectivas de tratamiento según el Estado que se observe. El concepto faja implica una visión perimétrica pues supone la cinta de territorio que separa del otro y que es objeto de defensa nacional. La zona implicaría una visión más amplia involucrando otros factores de la dinámica social, económica y política.

En materia de relacionamiento también es posible observar distintas concepciones según la escala institucional. Los Estados nacionales consideran el relacionamiento internacional, donde el interés nacional determina sus estra-

tegas de relacionamiento y gestión del territorio. De acuerdo con Gernaert (2007) existe la percepción de que frontera es donde termina el Estado. Pero desde el plano local, la percepción puede ser inversa: es donde comienza el Estado y, por lo tanto, la responsabilidad de ser puerta de entrada configura una aptitud especial de relacionamiento. La mirada del desarrollo local en situación de frontera necesariamente se piensa en cómo incide “el otro lado de la frontera en la localidad” y cómo interactuar en consecuencia. Esto implica varias maneras de observar el sistema de vínculos y el modelo de desarrollo posible, cuestión que determina entonces las orientaciones, las voluntades político institucionales y sus estrategias en materia de política pública de frontera. Es como veremos más adelante una tensión entre las capacidades propias del gobierno local (governabilidad) y las capacidades de gobernanza (relacionamiento interno y con el entorno).

La situación de estos conglomerados transfronterizos implica un espacio habitado y equipado por la fuerza de la historia social que creció y se consolidó como región más allá de las identidades creadas y reconocidas a partir de la creación de Estados. La aplicación de políticas según la concepción de faja/zona y ahora de región plantea un oxímoron, un juego de opuestos donde los diferentes actores involucrados desarrollan su juego de intereses y califican al territorio en función de su perspectiva produciendo resultados paralelos sin converger en puntos comunes. Los Estados nacionales desarrollan la diplomacia de los grandes acuerdos y los actores locales una gobernanza paso a paso compuesta de temas comunes que van solucionando con acuerdos cooperativos, la mayor de las veces temporalmente acotados e informales pero que dejan el surco de la cooperación.

La región transfronteriza, y sus nodos de actividad, es un puzzle autoconvocado alrededor de una historia compartida, de vivencias cotidianas y de necesidades comunes. A continuación observaremos esta tensión en el análisis de las características de una región que pueden aplicarse a este tipo de conglomerados supranacionales; las restricciones institucionales y la representación de intereses desde distintas perspectivas; y la necesaria convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza en función del concepto región.

a. Por qué pensar la frontera como región

Una región parece estar definida actualmente por su importancia funcional. Los debates en torno a este tema donde no todos los Estados tienen definiciones legales, avanzó desde la academia y los organismos internacionales que consensuaron en que la aparición de una región se da más por la interacción de intercambios entre sociedad y grupos de interés civil que por disposicio-

nes públicas, y su actividad es funcional al sistema de competencia sistémica global porque amortigua los efectos perversos del localismo descentralizado.

Pero más que de una reflexión abstracta o surgida de la teoría, esa noción de región surge en reconocimiento de procesos que echaron a andar por intereses concretos de las sociedades y sus gobiernos. Estas dinámicas de región se generan en la interdependencia, en las relaciones de tránsito de personas y bienes, induciendo a la esfera pública a institucionalizar normas que regulen facilitando dichos procesos, de donde deviene el campo del relacionamiento intergubernamental que se amplía a nuevos asociativismos (Boisier: 2002) integradores entre los centros de intercambio.

No obstante no se soslayan los desafíos de gobernar hacia dentro y desde la región a la que se acoplan. La dinámica de flujos sociales, de mercado y nuevas formas de relacionamiento público que avalan el concepto de funcionalidad territorial que algunos autores como Cuadrado (1994) y Boisier (1994) tipificaron en relaciones estructurales (comunicaciones, transporte, tejido productivo), relaciones organizacionales (gobierno, cultura, aptitudes y capacidades de la población en materia de tecnificación laboral) y capacidad de respuesta e inserción en la competitividad global (velocidad decisional, maleabilidad, resiliencia ante efectos adversos, identidad entre otros), moldean tendencias y estrategias tanto de supervivencia como de desarrollo futuro en los actores locales.

El desarrollo local endógeno, panacea de las décadas de los setenta y ochenta, mostró a poco sus limitaciones y comenzó a redimensionarse la práctica de la autorreferenciación localista. Como resultado se avanzó conformando de hecho regiones donde se comparten determinadas claves comunes que, sumando acuerdos puntuales, van generando una arquitectura nueva de territorio, tanto dentro de los límites del Estado como en el espacio supranacional y en una escala subnacional.

El desarrollo regional transfronterizo (DRT) implica mayor complejidad a partir de que la interdependencia encuentra límites en la arquitectura legal de los Estados nacionales. Esto lleva a que existan dos versiones que se yuxtaponen en el debate y las orientaciones sobre el tema. Porque se asimila sinónimicamente al desarrollo local en frontera con el desarrollo local transfronterizo. Mientras el primero guarda la concepción autorreferida del desarrollo endógeno que se relaciona en función de sus propios intereses, el segundo abre el espacio a la integración sobre beneficios y problemas, entendiendo que esta integración es un hecho sostenido que Carrión (2014: 1) analiza como que las “ciudades de frontera no existen por sí mismas, sino por el vínculo con la otra del otro lado. De ahí que crezcan y se desarrollen [...] formando una cremallera que une los límites de los Estados nacionales.”

El DRT es definido como: “Un proceso multidimensional e integrador de concertación de variados actores sociales reunidos en una región fronteriza perteneciente a la jurisdicción de diferentes Estados que poseen una visión común del territorio y comparten necesidades, problemas e intereses a través del entramado de relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales, con voluntad política de ser resueltos de modo conjunto a través de una gestión compartida y una institucionalidad legitimada como transfronteriza, con el objetivo de mejorar la calidad de las comunidades locales, contribuir al desarrollo del país y mejorar la inserción en el contexto global.” (Gernaert, 2007; 31-32).

Intentar y practicar iniciativas de DRT no implica simetrías en capacidades y recursos entre los centros: “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). Los autores definen como situación asimétrica las condiciones con que cuentan las ciudades contiguas para su desarrollo, el hábitat, la infraestructura y los servicios de bienestar, a través del desarrollo de un potencial económico. Dentro de esta dimensión de cohabitación necesariamente asimétrica por la existencia de normas distintas, las ciudades son observadas desde la condición del control que ejercen sobre los problemas habituales a los centros urbanos a lo que se suma la particular característica del tránsito fronterizo. Los autores diseñan determinadas cualidades que determinan la intensidad de estos flujos bi o trinacionales en:

- i. ciudades *comunicantes* de acuerdo al factor social relacionado a servicios y vínculos privados;
- ii. ciudades *vulnerables* compuestas de tejidos sociales débiles y frágiles, ya permeadas por actividades ilícitas que socavan su estabilidad y no logran ser controladas por la esfera estatal; y
- iii. 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 los flujos de comunicación, tienen características específicas porque dependen de una construcción coordinada, cooperativa e interdependiente que puede acompañar, o soslayar a veces, el criterio nacional sobre el uso del “suelo equipado”, dado que la situación especial de las ciudades de frontera introduce variables diferentes al resto de otras localidades del espacio nacional.

b. Desafíos para la gobernabilidad y la gobernanza en situación de DRT

Partiendo del reconocimiento de que existen las regiones transfronterizas y de que estas realidades necesitan del reconocimiento formal del Estado, en tanto aumento de la trama legal de procedimientos de regulación para la elaboración de políticas públicas en sentido de interdependencia transfronteriza, analizamos a continuación desde la perspectiva local los límites, desafíos y oportunidades de los gobiernos locales inmersos en esta dinámica. Estos temas serán ejemplificados en la segunda parte del artículo al analizar las experiencias de las ciudades de la frontera uruguayo-brasileña.

La observación hace posible constatar 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 densa y fragmentada 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 gobierno del ámbito local y el relacionamiento con el entorno se vuelven problemáticos en función de estos factores. Porque, como hemos dicho, en la escala local fronteriza conviven las políticas enfocadas al desarrollo bilateral o trilateral entre gobiernos nacionales que tratan proyectos donde la clave es la soberanía y el control de la parte que corresponde y, por otra parte, “[...] los espacios de intercambio, de relaciones constantes que permiten valorizar los sentidos e interpretaciones que las comunidades locales le otorgan al límite” (Gernaert, 2007:35).

Estos espacios de intercambios entre niveles genera un “[...] tipo de gobernanza multinivel (que) sienta las bases para dar un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial endógeno, al de cooperación y DLT (desarrollo local transfronterizo). De esta forma, se abre una dimensión totalmente nueva del desarrollo local, que retoma los elementos del desarrollo territorial, pero al mismo tiempo rompe con las rígidas divisiones nacionales, creando nuevas áreas de desarrollo y estabilidad que, sin contradecir la lógica de los Estados nacionales, las coloca en una dinámica de mayor integración.” (Marsiglia, 2004: 2).

La innovación en la gestión necesita aprendizaje y experticias, que cuestionan el estado de competencias y capacidades de los gobiernos locales para

emprender asociativismo regional en formatos de gobernanza multinivel con vistas al desarrollo. Porque las políticas locales no gozan de marcos favorables para adaptarse al entorno regional debido a las distintas legislaciones en materia de recursos institucionales para operar (descentralización y marco de relacionamiento intergubernamental). Esto hace que se encuentren debilidades que se traducen a la interna local y en el contexto regional. Al respecto, surgen preguntas sobre el entramado institucional que restringe las respuestas de las unidades locales a los desafíos del desarrollo:

- i. ¿podemos hablar de gobernabilidad local en situación de frontera? La gobernabilidad entendida como las capacidades de un gobierno de responder adecuadamente a sus propósitos, hace que los gobiernos subnacionales deban conducirse entre lo puramente jurisdiccional (nacional, local) y el espacio de relaciones verdaderamente relevante (la región transfronteriza). De cómo articulen y combinen sus capacidades y recursos hacia formas de relacionamiento (gobernanza) con su localidad y con el entorno próximo dependerá el resultado de control e iniciativa de integración y desarrollo.
- ii. ¿Qué capacidad de incidencia tiene la regionalización, en tanto articulación y negociación, sobre las políticas como medidas concretas orientadas al desarrollo? En los casos europeos (Scharpf: 2005; Klijn: 2005; Rhodes: 2005; Navarro: 2004), la regionalización de la política es observada desde la perspectiva de estrategias posibles a seguir en el marco de vínculos ya establecidos y de nuevos sistemas recreados por los actores: decisiones conjuntas, negociaciones intergubernamentales, liderazgos locales, cooperación, dependencia, separación. Estas estrategias pueden desarrollarse sin depender más que del marco general que el Estado otorga. Son formas de gobernanza que tienen posibilidad de desarrollarse a partir de los actores porque: “La gobernanza se reconoce por los actores y la gobernanza reconoce a las instituciones a través de los actores” (Magri, 2011:15).

En suma, la gobernabilidad y la gobernanza locales son necesarias para articular una gobernanza transfronteriza porque puede mejorar la condición de los espacios locales, pero no es suficiente si el conjunto de esas gobernabilidades/gobernanzas locales no modifican sustantivamente a la totalidad de la región transfronteriza, porque dependen de las estrategias particulares de cada unidad política para progresar.

Por otro lado, la gobernanza transfronteriza es condición necesaria para producir gobernabilidad y gobernanza local, porque podrá inducir a través de las interdependencias a innovaciones en la gestión pública de la política y las políticas, e introducir recursos. Pero solo será suficiente si los gobiernos locales entran en este tipo de gobernanza multinivel.

Ahora bien, la gobernabilidad y la gobernanza local y la gobernanza regional son dos escalas de control para los gobiernos locales, a las que deben incorporar instrumentos y mecanismos de gobierno. Los estudios de Marsiglia (2004) muestran la necesidad de instrumentos basados en sistemas de información/comunicación sobre indicadores socio-económicos, tipos de actores de intereses, y mecanismos de gobernanza en puntos fuertes para consolidar en estrategias de cooperación, amortiguar conflictos potenciales o latentes, o las restricciones que imprimen los Estados nacionales. Al respecto, en NIEDT (2014) se trabaja sobre la identificación de redes de flujos interinstitucionales supraregionales de nivel local, trazando la dirección e intensidad de los vínculos en diversas áreas de actividad. Sobre la base de esa metodología es que se elabora la segunda parte de este artículo. Medir la densidad y velocidad de redes multinivel permite interpelar el resultado de las estrategias seguidas por los actores, así como permite repensar el tema de la región transfronteriza identificando sus zonas en auge y/o decadencia a partir de los intereses y acciones de los actores. En especial el rol que juegan los gobiernos centrales en el control del territorio y la resistencia a reconsiderar un nuevo mapa donde si bien lo jurídico prima, los espacios de arreglos de gobernanza multinivel y transfronteriza concretan un espacio comunitario entre ciudades y regiones que se consideran hermanas.

SEGUNDA PARTE

Redes transfronterizas de organizaciones y actores: desafíos para el desarrollo local¹

Adrián Rodríguez-Miranda, Pablo Galaso, Sebastián Goinheix

A partir del estudio de casos en las ciudades fronterizas de Rivera-Santana Do Livramento y Rio Branco-Yaguarón, el objetivo es entender cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera, analizado si existe una red transfronteriza relevante como espacio de desarrollo para estas regiones de frontera.

Esto 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. Diremos que hay un espacio transfronterizo de desarrollo si se identifica una red trans-

1 Este trabajo utiliza información de un estudio (NIEDT, 2014) que fue financiado con fondos del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República (llamado a Núcleos Interdisciplinarios 2012) y el CONVENIO OPP-DINOT-MRREE con APFCS, "Componente 3.5".

fronteriza de relaciones que supone una interacción diferente de la que oficialmente se establece entre países, donde las relaciones tienden a ser bilaterales entre organismos designados por cada gobierno y, en cambio, se puede definir un territorio que no se divide por la frontera sino que adquiere cohesión a través de diversos tipos de vínculos entre organizaciones de distinta naturaleza de Uruguay y Brasil.

La identificación de tales pautas de relacionamiento tiene claras implicaciones de política, tanto de políticas de frontera como en lo que refiere a las políticas de promoción del desarrollo local. En este sentido, a la luz de los resultados obtenidos y los elementos de debate aportados en la primera parte del artículo, se trata de discutir sobre las restricciones, oportunidades y desafíos que imponen los marcos legales y formales vigentes para abordar una realidad territorial de intercambio entre dos sociedades locales que comparten un mismo espacio de desarrollo.

a. Un modelo conceptual para entender el modelo de interacciones en las ciudades transfronterizas de Uruguay-Brasil

En este apartado se 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 conllevan.

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 EE.UU., 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, 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 plantean 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: 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”*.

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 (Galaso, 2011). 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.

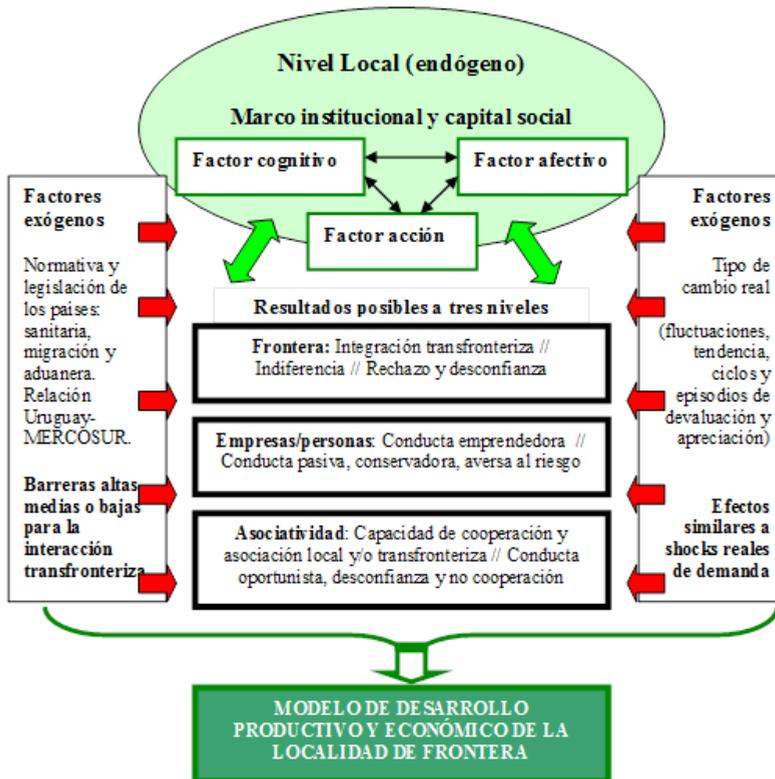
El siguiente esquema, tomado de Rodríguez Miranda (2010), muestra una forma de interpretar cómo funcionan en la región noreste de Uruguay los espacios transfronterizos con Brasil. El esquema muestra como los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica, favoreciendo la articulación y las interrelaciones entre actores de uno y otro

lado de la frontera, dentro de un determinado marco institucional formal (de carácter nacional) y promovido por la existencia de reglas de juego no formales determinadas por el capital social local transfronterizo. A su vez, estas relaciones están sometidas a factores exógenos, como el tipo de cambio y las políticas y normativas nacionales, binacionales y del MERCOSUR.

De la interacción (sinérgica o conflictiva) entre factores endógenos y exógenos surgen como resultados:

- i. En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.
- ii. En los comportamientos de las personas y empresas: actitudes emprendedoras o de aversión al riesgo y conservadora.
- iii. En la dimensión asociativa: capacidad de cooperar o desconfianza y oportunismo.

Figura 1. Propuesta de modelo conceptual para analizar el desarrollo económico local en la frontera Uruguay-Brasil



Fuente: Rodríguez Miranda (2010).

Un espacio transfronterizo que logra 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.

Como veremos en el caso de la frontera Uruguay-Brasil hay factores endógenos del territorio referidos a lo afectivo y cognitivo que se reflejan en acciones concretas que definen al espacio transfronterizo como el espacio social relevante de las interrelaciones personales y entre organizaciones. Sin embargo, hay factores exógenos que constituyen barreras a esas interacciones, vinculados a las políticas nacionales (sobre las relaciones internacionales y las variables macroeconómicas como el tipo de cambio, entre otras) y las normativas de cada país que reconocen una realidad parcial que solo llega hasta la línea divisoria entre países y, en general, generan incertidumbre y vacíos legales que no favorecen un modelo integrado de desarrollo en el territorio transfronterizo.

Por lo tanto, la hipótesis que desarrollamos es que en las ciudades transfronterizas de Uruguay-Brasil existe un espacio transfronterizo de relaciones densas entre las organizaciones relevantes de ese territorio (en su conjunto, tanto el lado brasilero como el uruguayo). Esto define un modo de organizar la actividad en el territorio que reconoce como unidad territorial sujeto de desarrollo al conglomerado transfronterizo en su conjunto (y no solo a una ciudad u otra según la jurisdicción nacional de cada país). En definitiva, en la práctica se observa una red transfronteriza de relaciones densas, que intercambian información, comparten infraestructuras y recursos, y generan, gestionan e implementan proyectos y acciones, a pesar de las barreras formales e institucionales que limitan o incluso no dan marco legal a muchas de esas relaciones.

La existencia de esa red territorial transfronteriza, que no reconoce de jurisdicciones nacionales ni de límites formales, sin embargo, produce resultados limitados o subóptimos, debido a que la falta de vías institucionales y marcos legales, si bien no impiden las relaciones, no permiten explotar de la mejor manera las oportunidades ni resolver de la mejor forma los problemas y desafíos que enfrentan estas sociedades de integración transfronteriza social y económica (integradas y no separadas por la frontera).

b. Características, realidades y percepciones en las ciudades transfronterizas de Uruguay-Brasil

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 estatales y municipales de Brasil, frente a las unidades departa-

mentales 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.

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 indica 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 acentúe 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 Río Grande do Sul durante 2000-2010 (aunque más acentuada en Uruguay, -34,4%, que en el Estado de Río Grande do Sul, -18,5%).

Como se señala en NIEDT (2014), la frontera entre Brasil y Uruguay se trata de una “frontera de paz” en la cual la lógica que predomina es la de la interacción informal, pero en la que también existen algunos dispositivos más o menos formales para interactuar y, al menos, coordinar agendas binacionales. A continuación se detallan los principales espacios de articulación transfronteriza o en los cuales la temática de frontera ocupa un lugar importante.

Existen los Comités de Frontera que 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 (momento en que se realizó este estudio) 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

elevant agenda a las instancias superiores de la integración. En la práctica no se reúnen más de un par de veces al año, e incluso hay años en los que no funcionan. Los actores locales se quejan de que estos ámbitos no tienen efectividad, en tanto de año a año se mantienen las mismas agendas locales transfronterizas, por lo que acciones y decisiones a nivel de las autoridades nacionales en cada país no se acompañan a las necesidades que se plantean desde los niveles territoriales.

También hay instancias bi-nacionales de coordinación entre gobiernos sub-nacionales de cada lado de la frontera. Existe un Comité Binacional de Intendentes, Alcaldes y Prefeitos de la frontera Uruguay-Brasil, donde participan los Gobiernos locales de las ciudades fronterizas en espacios que también llegan a intercambiar con políticas nacionales como las de los Ministerios Nacionales (Uruguay) y Estaduales (Río Grande, Brasil). Hasta ahora estos espacios cuentan con el apoyo de las políticas nacionales (en particular, de los Ministerios de Relaciones Exteriores, que los promueven como ámbitos de intercambio), pero sin quedar claramente establecido el marco formal que los respalda y, sobre todo, las implicaciones de sus resoluciones (que en principio no tendrían efecto, salvo que se encaminen a través de los Comités de Frontera y, a través de los Consulados respectivos, se eleven a las instancias nacionales con capacidad de decisión). Un ejemplo de actividad organizada por estos ámbitos de coordinación binacional transfronteriza fue el Foro Internacional “Una Frontera en Avanzada”, realizado en Rivera el 11 de junio de 2014, con participación de autoridades nacionales de ambos países. A su vez, entre las ciudades de Rivera y Santana do Livramento funciona un Gabinete Binacional entre el Gobierno Departamental (Uruguay) y la Prefectura (Brasil), que supone un marco interesante de cooperación que surge desde los actores locales de gobierno subnacional, pero que, en rigor, no cuenta con un marco jurídico formal para funcionar como órgano binacional.

Aunque es parte de la política del Ministerio de Desarrollo (MIDES) de Uruguay hay una Mesa Temática de Frontera que funciona en la frontera con Brasil, en el marco de la política de coordinación interinstitucional del referido Ministerio referidas a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS). Las MIPS son un ámbito de coordinación impulsado por el MIDES de Uruguay, que reúne a una gran cantidad de actores públicos para la coordinación interinstitucional en los territorios. 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. De todas formas esto no deja de ser un ámbito de coordinación nacional (de un lado de la frontera) sobre los temas y problemáticas fronterizas.

Por otra parte, aunque existen asociaciones empresariales de uno y otro lado de la frontera, y en el caso uruguayo incluso Agencias de Desarrollo Local (por ejemplo, en Rivera y Cerro Largo), no hay ámbitos formalizados de asociación transfronteriza, ni entre actores económicos, ni entre actores de la sociedad civil.

Pero, además de los ámbitos más o menos institucionalizados, la interacción en las ciudades transfronterizas es mayormente informal. Estas relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos y de gobierno de uno y otro lado en las aglomeraciones urbanas transfronterizas tiene su fundamento en que comparten una agenda común sobre las necesidades, problemas y oportunidades de desarrollo, más allá de la consideración o no de esa agenda dentro del marco de la política pública de cada país y la normativa legal nacional.

Lo anterior se comprueba en NIEDT (2014), donde se realiza una encuesta a 49 organizaciones de dos aglomerados urbanos transfronterizos uruguayo-brasileros (en anexo I se puede ver el listado de organizaciones y en el cuadro 1 un resumen por tipos), dando cuenta de la existencia de una agenda común. Los dos conglomerados refieren a las ciudades transfronterizas de Rivera (Uruguay) - Santana do Livramento (Brasil), que en conjunto representan una población de 153 mil habitantes, y a las ciudades de Rio Branco (Uruguay) - Yaguarón (Brasil), que en conjunto representan una población de 41 mil habitantes (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Conglomerados transfronterizos Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento

| Ciudad | Población | % |
|--|-----------|------|
| Rio Branco | 14.604 | 36% |
| Yaguarón | 26.105 | 64% |
| Total Conglomerado Rio Branco-Yaguarón | 40.709 | 100% |
| <hr/> | | |
| Rivera | 78.880 | 51% |
| Santana Do Livramento | 74.410 | 49% |
| Total Conglomerado Rivera-Santana | 153.290 | 100% |

Nota: En Rivera se considera también a Mandubí, La Pedrera, Lagunón y Santa Teresa.

Fuente: INE 2011 e IBGE 2010.

Las organizaciones que se encuestan en NIEDT (2014) podrían agruparse en organizaciones de la sociedad local definidas en un sentido amplio (organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, sindicatos e insti-

tuciones educativas públicas y privadas), organizaciones de Gobierno local o sub-nacional (Municipio y Departamento en Uruguay y Prefeitura en Brasil) y organizaciones del Gobierno Nacional (Uruguay) o Estadual (Brasil), incluyendo organismos públicos ejecutores de política y responsables de servicios públicos que tienen una base local pero en una lógica de estructura centralizada (no dependen de los gobiernos locales y regionales sino del estructuras centrales, nacionales en Uruguay o estaduais en Brasil). Esto se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Clasificación de actores entrevistados, según territorio (NIEDT, 2014)

| Tipo de actor | Rivera-Santana | Rio Branco-Yaguarón | Total |
|--|----------------|---------------------|-----------|
| Sociedad local (organizaciones sociales, empresariales y educativas) | 10 | 8 | 18 |
| Gobierno local/regional | 7 | 6 | 13 |
| Gobierno (Ministerios) y organismos públicos nacionales | 11 | 7 | 18 |
| Totales | 28 | 21 | 49 |

Fuente: NIEDT (2014).

En la encuesta se indaga cuáles son las percepciones sobre problemas y oportunidades relacionados con la frontera relevando la opinión de las principales organizaciones públicas y privadas vinculadas con los aspectos del desarrollo local, desde los temas de gobierno, los productivos y económicos, hasta los de la salud, educación y las diferentes políticas y prestaciones sociales.

Sobre la base de la información recogida en NIEDT (2014) el cuadro 3 muestra que los principales temas de la agenda transfronteriza de desarrollo en Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento refieren a la falta de vías y caminos institucionales formales para resolver los problemas (un tercio de las menciones refieren a temas vinculados a esto) y a los servicios de salud y educación (un cuarto de las menciones). Esto refiere claramente a que el espacio de relaciones sociales y económicas (podríamos agregar también las relaciones personales) refiere al conglomerado urbano que conforman las dos ciudades de frontera, mientras que los dispositivos formales institucionales para resolver problemas y dar respuestas a las personas y organizaciones se acotan al límite jurisdiccional nacional, constituyendo a la frontera en una barrera.

Cuadro 3. Menciones de organizaciones de gobierno, sociales y económicas sobre principales problemas relacionados con la condición transfronteriza, según sean de Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento

| Principales problemas en la ciudad transfronteriza | Rio Branco-Yaguarón | Rivera-Santana do Livramento | Total |
|--|---------------------|------------------------------|-------------|
| Aspectos productivos y comerciales | 6% | 5% | 5% |
| Documentación fronteriza / migraciones | 11% | 8% | 9% |
| Falta de institucionalidad / informalidad | 30% | 35% | 33% |
| Educación y salud | 22% | 26% | 24% |
| Prestaciones sociales | 2% | 14% | 9% |
| Seguridad | 22% | 6% | 13% |
| Otros | 7% | 5% | 6% |
| Total de menciones por parte de los encuestados | 100% | 100% | 100% |

Fuente: procesamiento propio de datos de Encuesta NIEDT (2014) a 49 organizaciones de las aglomeraciones transfronterizas de Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento.

En las ciudades transfronterizas analizadas la situación es realmente de integración entre poblaciones, al punto que en Rivera la línea divisoria entre países es casi imperceptible, ya que las dos ciudades están totalmente unidas, y los países más que separados están unidos por calles compartidas. En Rio Branco hay un puente sobre el río que la une con Yaguarón, pero la situación es similar a Rivera, ya que el flujo de personas entre las ciudades es permanente y no requiere de trámites de migraciones ni aduaneros. Los puestos de aduana y migración en ambos casos solo requieren de trámites para ingresar a los países más allá de los límites de las ciudades transfronterizas. Para circular en ellas, ya sea de uno u otro lado, no se requiere trámite alguno. En la vida cotidiana de estas ciudades las personas viven de un lado y trabajan en el otro, tienen hijos de ambas nacionalidades, y viven en Uruguay con documentación de Brasil y viceversa, aunque existe también la posibilidad de contar con una cédula de identidad de frontera.

El cuadro 4 muestra las mismas respuestas pero organizadas según si el actor es brasilero o uruguayo. Se observa que la agenda se mantiene, por lo que no hay grandes diferencias según nacionalidades. Los temas de los mecanismos institucionales (por ausencia) y la informalidad junto con la educación y salud, siguen siendo los temas principales.

Cuadro 4. Menciones de organizaciones de gobierno, sociales y económicas sobre principales problemas relacionados con la condición transfronteriza en Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento, según sean actores de Brasil o Uruguay

| Principales problemas en la ciudad transfronteriza | Brasil | Uruguay | Total |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Aspectos productivos y comerciales | 10% | 4% | 5% |
| Documentación fronteriza / migraciones | 14% | 8% | 9% |
| Falta de institucionalidad / informalidad | 31% | 34% | 33% |
| Educación y salud | 28% | 24% | 25% |
| Prestaciones sociales | 7% | 10% | 9% |
| Seguridad | 7% | 15% | 13% |
| Otros | 3% | 5% | 5% |
| Total de menciones por parte de los encuestados | 100% | 100% | 100% |

Fuente: procesamiento propio de datos de Encuesta NIEDT (2014) a 49 organizaciones de las aglomeraciones transfronterizas de Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento.

También se observan algunas menciones a temas de seguridad, que engloban seguridad ciudadana (robos, atracos) y otros delitos de crimen organizado (como narcotráfico), pero estas menciones no son las preponderantes. Es decir, no hay un sesgo en esta frontera a plantear una agenda de seguridad como la prioridad número uno, incluso se podría decir que no es más prioritaria que en cualquier otro punto del país. Esto hace a la particular condición de esta frontera que permite en pensar en fortalecer las relaciones transfronterizas como fuente de oportunidades, sin tantos obstáculos como en otras fronteras del mundo que son conflictivas.

Los temas de la salud y la educación son tan importantes porque la gente en estos conglomerados realmente entiende como su espacio de vida y trabajo al conglomerado conformado por las dos ciudades. De esta forma, alguien que vive en Uruguay puede trabajar en Brasil, su hijo menor que es brasilero ir a la escuela en Uruguay y su hija mayor que es uruguaya asistir a una escuela técnica con beca en Brasil, así como atenderse para algunas cuestiones de salud en Brasil y por otras en Uruguay. Si bien esto ocurre en la práctica no cuenta con los mecanismos institucionales que lo validen, por lo cual aún en estas cuestiones que involucran servicios públicos como salud y educación se puede decir que predomina la informalidad. Un tema no menor relacionado con esto es que los presupuestos que se asignan desde los gobiernos centrales

(nacional en Uruguay y estadual en Brasil) no contemplan que determinado centro educativo o de salud en realidad atiende a una población mayor que la que tiene la nacionalidad correspondiente a ese país (y de hecho no podría en muchos casos asistir a “extranjeros” como los ciudadanos que viven del otro lado de la línea).

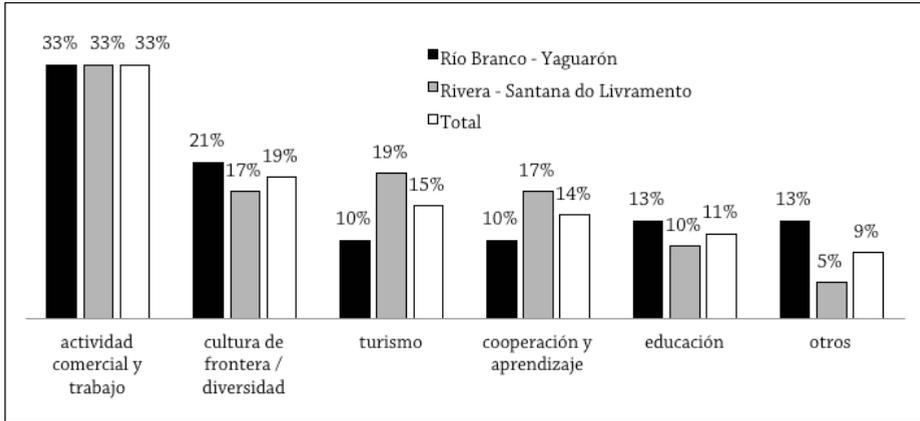
La falta de mecanismos formales para resolver los problemas refiere, por ejemplo, a situaciones donde los organismos públicos de un país no pueden atender a ciudadanos del mismo país pero que viven del otro lado de la línea divisoria o a ciudadanos del otro país que viven de este lado de la línea. También a la implementación de políticas de ordenamiento territorial de las ciudades, gestión de la basura y disposición final, la mejora de barrios y otros servicios que deben duplicar estructuras burocráticas, equipos e infraestructuras para atender las necesidades en cada lado de la línea divisoria que, en general, es un sub-óptimo a una planificación integrada del conglomerado transfronterizo. A su vez, las relaciones económicas suceden pero en la informalidad, ya que en rigor cualquier transacción entre actores de uno y otro país debería seguir los protocolos de una importación y exportación. No hay formas para conformar consorcios o sociedades de empresas o emprendimientos transfronterizos, producciones conjuntas o comercio, salvo dentro de la informalidad. Toda esta situación también se refleja en la inexistencia de herramientas de crédito disponibles del sistema financiero formal. De hecho cualquier actividad, ya sea comercial, de índole social, de carácter público o cultural que se realiza por parte de actores de un lado de la línea divisoria en el otro lado² no tiene amparo legal que reconozca la situación transfronteriza (la excepción es un acuerdo firmado entre ambos países que permite en toda la frontera que carros de bomberos y ambulancias puedan circular en forma libre y actuar de uno y otro lado de la frontera, siendo casi que el único caso que cuenta con un marco legal).

La realización de las actividades de todas formas es lo que, en general, finalmente ocurre. Pero ese marco de informalidad no permite la certidumbre para planificar y desarrollar acciones de mediano y largo plazo, por lo que todo se resume a acciones del día a día, resueltas como el sentido común lo indica. Por ejemplo, cruzar la calle pasando de Rivera a Santana para realizar una actividad artística llevando obras para exponer, por más que se esté en otro país, no parecería equivalente a realizar una muestra artística en San Pablo con los trámites de migración, aduana, permisos y pagos impositivos correspondientes. Lo que seguramente sucede es que se cruza la calle y se realiza la actividad

2 Por ejemplo, artistas de Rivera que organizan una exposición en Santana, funcionarios del Ministerio de Desarrollo de Uruguay que deben actuar en un caso de pobreza extrema o violencia doméstica con familias uruguayas pero que viven en Yaguarón, comerciantes de Santana que quieren realizar actividades conjuntas con sus pares de Rivera, o emprendimientos empresariales conjuntos vinculados al turismo temático de frontera).

(claro que con un perfil y dimensión seguramente disminuido a lo que podría hacerse en el marco de reglas de juego adecuadas y dentro de la legalidad, o incluso a riesgo de tener problemas) o se aborta la idea.

Figura 2. Principales oportunidades para el desarrollo en la frontera, menciones de organizaciones de Río Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento.

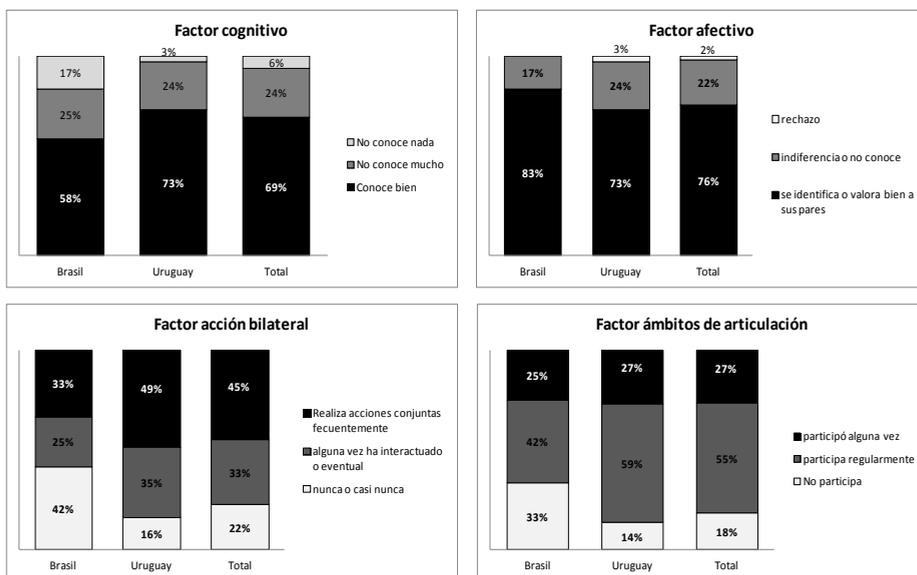


Fuente: Encuesta NIEDT (2014) a 49 organizaciones (gobierno, sociales y económicas) de las aglomeraciones transfronterizas de Río Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento.

Por otra parte, en la figura 2 (NIEDT, 2014) se muestra que la frontera es fuente de oportunidades para las organizaciones del territorio, situando a la actividad comercial y el empleo, junto con el turismo y el activo intangible de la cultura y diversidad propia de la frontera, como los aspectos más significativos como generadores de oportunidades de desarrollo. Esto justifica, dentro del contexto de “frontera de paz”, la necesidad de generar herramientas institucionales (reglas de juego) que permitan a las personas de estos territorios poder concretar estas oportunidades en desarrollo económico y social local (transfronterizo).

Finalmente, recurriendo a las categorías de factores endógenos cognitivos, afectivos y de acción para definir las relaciones de frontera según Velde (1998), la figura 3 muestra para Río Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento, de acuerdo con NIEDT (2014), que la mayor parte de las organizaciones declaran conocer bien a sus pares del otro lado de la frontera (factor cognitivo), que tienen una buena valoración de los mismos (factor afectivo) y que desarrollan acciones conjuntas o participan de ámbitos de coordinación en forma frecuente o al menos alguna vez lo han hecho (factor acción) .

Figura 3. Factores endógenos cognitivo, afectivo y acción, menciones según país de la organización (Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento)



Fuente: Encuesta NIEDT (2014) a 49 organizaciones de gobierno, sociales y económicas de las aglomeraciones transfronterizas de Rio Branco-Yaguarón y Rivera-Santana do Livramento.

De todas formas, al pasar al factor de acción, ya sea para realizar acciones conjuntas o coordinar acciones, baja el porcentaje de respuestas positivas (sobre todo los que declaran realizar las acciones en forma frecuente), siendo mayor el porcentaje de organizaciones que no realizan ninguna acción conjunta o coordinación con sus pares de frontera. Esto puede ser un reflejo de las restricciones que enfrentan, actores que se conocen y valoran bien mutuamente, desde el punto de vista de los factores exógenos (no controlados por el territorio) que refieren a las normativas y marcos legales que regulan las actividades con visiones nacionales y no transfronterizas.

A su vez, según NIEDT (2014), cuando se pregunta a las organizaciones de Rio Branco-Yaguarón y de Rivera-Santana do Livramento que interactúan con sus pares, cuáles son los resultados de esas interacciones en cuanto al logro de los resultados buscados, en el primer caso el 19% y en el segundo caso el 39% contestan que obtienen los resultados perseguidos. Por lo tanto, respectivamente, el 81% y el 61% de las organizaciones señalan que no alcanzan los resultados buscados o que solo los alcanzan parcialmente. Lo que está por detrás de estas respuestas es que la interacción y la coordinación informal se hace, pero no garantiza el logro de los propósitos buscados, al menos plenamente,

ya que las restricciones legales y normativas impiden aprovechar todas las potencialidades y agregan costos altos de transacción e incertidumbre.

c. Las redes de relaciones interorganizacionales como forma de analizar un espacio de desarrollo transfronterizo: estudio de casos

Consideraciones metodológicas: análisis de redes

Como forma de comprobar en forma más contundente la hipótesis de que existe un espacio de relaciones transfronterizas, que queda de manifiesto en las respuestas y percepciones de las organizaciones de gobierno, sociales y económicas en los dos conglomerados urbanos transfronterizos estudiados en NIEDT (2014), en este apartado realizamos un análisis de redes sociales para dichos casos de estudio.

Lo que se quiere dejar en evidencia es la existencia de cooperación transfronteriza entre las organizaciones relevantes para el desarrollo de ambos lados de la línea de frontera. Para ello utilizamos los datos recabados a nivel de las organizaciones en NIEDT (2014), en una encuesta realizada entre julio y agosto de 2014, donde se preguntaba con que otras organizaciones se intercambiaba información y/o se llevaban adelante acciones conjuntas (que podemos interpretar como proyectos, ya sea en un marco formal o informal).

En el estudio se consideran redes intersectoriales y multinivel. Estas redes son pertinentes para estudios de desarrollo territorial y descentralización (Goinheix, 2015a, 2015b; Pino y Porras, 2012) en tanto permiten la inclusión de todas las organizaciones que estén involucradas con intervenciones relevantes, tanto directas como indirectas, para el territorio sin concebirlas aisladamente de las organizaciones nacionales.

Las organizaciones representan los actores claves para los temas de frontera y de las diferentes visiones que hay sobre dicha problemática. Es la vinculación entre las diferentes organizaciones lo que permite dar cuenta de las capacidades colectivas para hacer frente a los desafíos que enfrentan en el desarrollo de sus actividades. De esta forma, el análisis de redes permite estudiar las relaciones específicas entre una serie de elementos, incluyendo el análisis de las relaciones y no solamente de los atributos de los elementos (Molina, 2001).

Para ello, este análisis se basa en cuatro principios básicos (Wasserman y Faust, 1994):

- i. Tanto los agentes individuales como sus acciones son interdependientes.
- ii. Los vínculos entre agentes se consideran canales mediante los que se transmiten flujos de recursos.

- iii. La estructura de una red proporciona tanto oportunidades como restricciones para la acción de los individuos.
- iv. Se concibe a la estructura de una red como una serie de patrones duraderos en las relaciones entre individuos.

El análisis se dirige entonces, a describir como son las redes entre los actores y organizaciones relevantes para el tema de frontera y, en función de esas estructuras, poder inferir qué efectos pueden tener en términos de la difusión de información y en la capacidad de alcanzar soluciones asociativas o cooperativas.

Este tipo de análisis requiere de la condiciones de contexto para poder interpretar los resultados, por lo que se enmarca dentro de las metodologías de estudios de caso de acuerdo a Yin (1993). En este sentido, los resultados del análisis de redes se complementa, a la hora de sacar conclusiones, con toda la información y resultados que se han presentado hasta ahora sobre cómo funcionan estas sociedades y economías transfronterizas entre Uruguay y Brasil.

La encuesta realizada por NIEDT (2014) tuvo como estrategia de implementación comenzar por los actores definidos como más relevantes para el desarrollo local y los temas de frontera (debido a su importancia notoria), llegando al resto por medio de muestreo de “bola de nieve”. Se cubrieron tanto las organizaciones del lado uruguayo como del lado brasilero en cada territorio transfronterizo. Puede consultarse el listado completo de organizaciones consideradas en el estudio en el anexo 1.

Las redes objeto de estudio tienen, básicamente, dos elementos:

- i. *Nodos*: en nuestro caso son las organizaciones entrevistadas y otras que surgen de las entrevistas.
- ii. *Vínculos*: se analizan las relaciones para obtener información y las que son producto del establecimiento de acciones y/o proyectos conjuntos.

Los nodos representan a organizaciones de gobierno subnacional local (Municipio y Direcciones del Gobierno Departamental en Uruguay y Secretarías de la Prefeitura en Brasil), órganos de gobierno y organismos públicos nacionales (Uruguay) o estatales (Brasil), organizaciones sociales, organizaciones empresariales, instituciones y centros educativos y de formación.

Los vínculos relacionados con información reflejan los resultados de la pregunta realizada a las organizaciones sobre a cuáles otras organizaciones o instituciones (uruguayas y/o brasileras) consulta para obtener o intercambiar información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera que afectan a su actividad principal como organización. Los vínculos de acciones o proyectos conjuntos representan 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 consulta con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado o realiza proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos, no necesariamente en el marco de acuerdos formales).

A partir de la información de nodos y vínculos se dibujaron las siguientes redes:

- i. Redes territoriales de información para Rivera-Santana y para Rio Branco-Yaguarón. Son las redes de vínculos de información en cada conglomerado urbano, considerando los vínculos: Uruguay-Brasil, Uruguay-Uruguay, Brasil-Uruguay.
- ii. Redes territoriales de proyectos (acciones) para Rivera-Santana y para Rio Branco-Yaguarón. Son las redes de vínculos de proyectos en cada conglomerado urbano, considerando los vínculos: Uruguay-Brasil, Uruguay-Uruguay, Brasil-Uruguay.
- iii. Red territorial global, de información y proyectos (acciones), para Rivera-Santana y para Rio Branco-Yaguarón. Son las redes de vínculos de información y de proyectos (sin diferenciar por tipo) en cada conglomerado urbano, considerando los vínculos: Uruguay-Brasil, Uruguay-Uruguay, Brasil-Uruguay.
- iv. Red territorial global transfronteriza pura, de información y proyectos (acciones), para Rivera-Santana y para Rio Branco-Yaguarón. Son las redes de vínculos de información y de proyectos (sin diferenciar por tipo) en cada conglomerado urbano, considerando solo los vínculos: Uruguay-Brasil.

Las medidas de la estructura de las redes que se presentan son:

- i. El número de organizaciones implicadas en cada red (nodos).
- ii. La cantidad de interacciones o vínculos entre dichas organizaciones.
- iii. La cantidad de comunidades que se pueden distinguir en cada red, basado en el algoritmo de modularidad de Blondel et al. (2008). Esto consiste en identificar comunidades en la red que se definen como conjunto de nodos que tienen entre sí fuertes conexiones (vínculos) y escasas o menor conexión con el resto de nodos de la red³.

3 Las comunidades o módulos son una medida de la estructura de las redes que da cuenta de la fragmentación de una red (grado de modularidad). Las redes con alta modularidad tienen conexiones sólidas entre los nodos dentro de ciertos módulos o comunidades, y escasas o menores conexiones entre los nodos que pertenecen a diferentes módulos o comunidades. Es decir, cada nodo de una comunidad o grupo tiende a relacionarse más con su comunidad que con los restantes nodos de la red. Utilizamos para calcular la modularidad el algoritmo de Blondel et al. (2008).

- iv. El grado medio de la red, que es una medida de densidad de la red, ya que es el promedio de vínculos por nodo (con cuantas organizaciones se relacionan en promedio las organizaciones de la red).
- v. El diámetro, que es la máxima distancia entre dos nodos de la red (el camino más largo, que debe pasar por más nodos para llegar de uno a otro).
- vi. La distancia media, que es la longitud de la geodésica (camino con la distancia más corta entre dos nodos) promedio entre los nodos de la red. Es decir, muestra en promedio para la red el camino más corto entre dos nodos (por cuántos otros nodos debe pasar para llegar de un nodo a otro, en promedio).
- vii. La densidad de la red, que es una medida que muestra la proporción de vínculos existentes en la red sobre el máximo (teórico) de vínculos posibles en esa red. Como se aprecia el indicador depende del tamaño de la red, por lo que no es estrictamente comparable entre redes de diferente tamaño (el grado medio si es una medida que permite comparar redes de distinto tamaño).

Las redes se definieron como dirigidas y no ponderadas, en las cuales se traza una línea entre dos nodos cada vez que una organización sea mencionada en una entrevista. El valor de estos vínculos es 1, con independencia del tipo de vínculo en cuestión, indicando con 0 la falta de vínculos.

Análisis de redes interorganizacionales en Rivera-Santana do Livramento

El cuadro 5 muestra los indicadores para las redes en Rivera y Santana do Livramento. La red global del territorio, incluyendo organizaciones de Brasil y de Uruguay, y cualquiera de los dos tipos de vínculos, información y/o proyectos, cuenta con 41 organizaciones y 114 vínculos. En promedio cada organización se relaciona con casi tres organizaciones (grado medio de 2,78), lo que habla de una red densa. A su vez, la red conforma 5 comunidades o subgrupos de organizaciones que están más interconectados entre sí que con el resto de nodos de la red. El diámetro de la red indica que la mayor distancia que tiene que recorrer una organización para llegar a otra es de 9 nodos (pasar por nueve organizaciones), y la distancia media entre organizaciones es de algo más de tres nodos.

Cuadro 5. Indicadores de estructura de redes de Rivera-Santana do Livramento

| Indicadores | Red de proyectos | Red de información | Red global de proyectos e información | Red global de proyectos e información transfronteriza pura |
|------------------------|------------------|--------------------|---------------------------------------|--|
| Organizaciones (nodos) | 34 | 39 | 41 | 32 |
| Vínculos | 49 | 81 | 114 | 42 |
| Comunidades (*) | 6 (0,476) | 5 (0,369) | 5 (0,338) | 6 (0,448) |
| Grado medio | 1,44 | 1,93 | 2,78 | 1,31 |
| Diámetro | 3 | 5 | 9 | 4 |
| Distancia media | 1,61 | 1,98 | 3,34 | 1,85 |
| Densidad | 0,04 | 0,07 | 0,07 | 0,04 |

(*) Entre paréntesis indicador de modularidad de Bondel (2008).

Fuente: Cálculo y elaboración propios con datos de la encuesta NIEDT (2014).

Si se analizan las redes de información y la de proyectos, también son redes densas, por supuesto que con un grado medio menor que la red global (que es la suma de las dos), pero que de todas formas muestra que las organizaciones en promedio se relacionan con casi 1,5 organizaciones para realizar proyectos conjuntos y casi con 2 organizaciones para intercambiar información. También se observa una tendencia similar a la red global a conformar comunidades. En general, no se observa patrones muy diferentes según estos indicadores entre las redes de información y proyectos, más allá de que la red de proyectos es algo mayor y más densa, ya que tiene más vínculos, más nodos y mayor grado medio.

Por otra parte la red global transfronteriza pura muestra la red que se conforma de considerar los vínculos entre organizaciones de diferente país, vínculos Uruguay-Brasil. La red transfronteriza pura, con 42 vínculos, es un 37% del tamaño de la red global territorial, involucrando a un 78% de las organizaciones de la red global. Por lo tanto, es menor en cantidad de nodos pero no tanto como en vínculos, ya que el grado medio de la red transfronteriza pura es 1,3 cuando en la red global era cercano a 3.

De observar estos indicadores se pueden extraer dos conclusiones, que quedarán más en evidencia al ver las gráficas de las redes: i) hay una fuerte interacción transfronteriza entre organizaciones de diferente nacionalidad. y ii) en la red transfronteriza las organizaciones tienden a relacionarse al menos con otra organización del otro país, en general, relaciones entre pares (orga-

nizaciones similares, con similar naturaleza o actividad) de uno y otro lado de la frontera, pero también hay relaciones con organizaciones del país vecino de diferente naturaleza o actividad (grado medio mayor que 1).

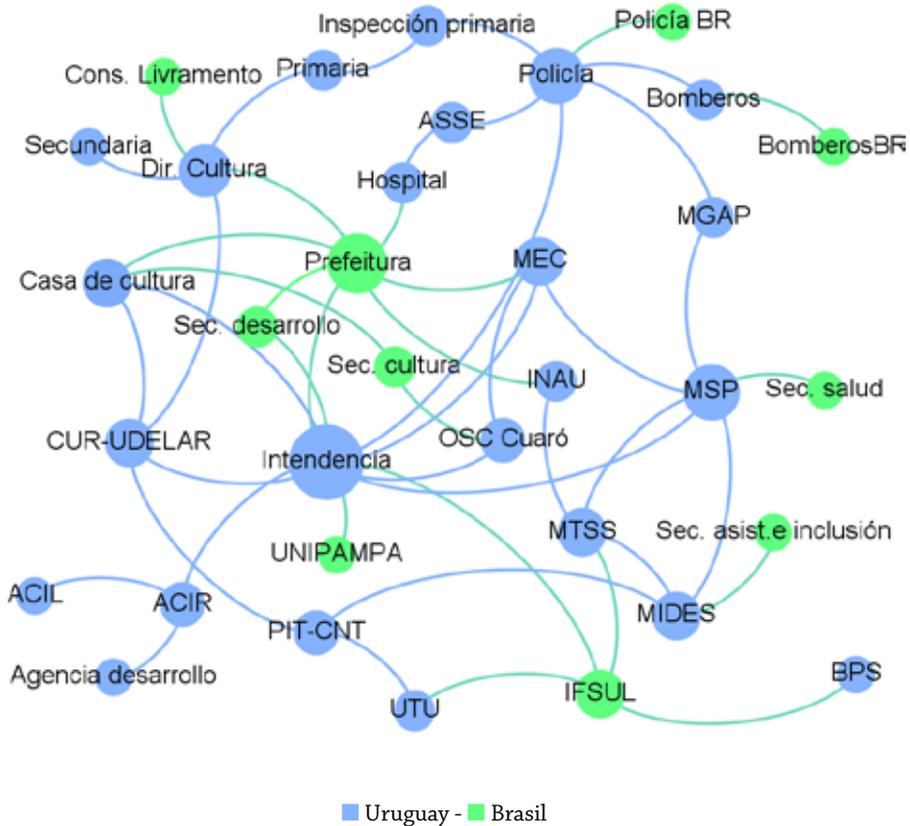
A continuación se presentan los dibujos de las redes, que dan cuenta de las organizaciones y sus vínculos. El color de los nodos representa las diferentes nacionalidades de las organizaciones, si son uruguayas o brasileras. Además, el tamaño de los nodos en el gráfico representa el “grado”, que en lenguaje de redes significa la cantidad de vínculos de cada organización. Por lo tanto, a mayor tamaño del nodo significa que es una organización que tiene más cantidad de vínculos o relaciones con otras organizaciones, por lo que podemos decir que a mayor tamaño (más vínculos) esa organización será más central o importante en la red (es, de hecho, un indicador de centralidad).

La figura 4 muestra la red territorial de proyectos. Se observa que la red cuenta con mayor cantidad de nodos uruguayos. Hay 24 organizaciones uruguayas y 10 brasileras. Mirando el gráfico se puede decir que, para la realización de proyectos, las organizaciones uruguayas tienen más vínculos en promedio que las brasileras, lo que se refleja en general en el gráfico con nodos de mayor tamaño para Uruguay. Esto podría responder a una mayor presencia y articulación de actores del lado uruguayo que del brasilerero. De todas formas, lo más interesante es que se puede ver claramente que hay fuertes interacciones entre organizaciones uruguayas y brasileras.

En particular, se observa que la red tiene un carácter territorial transfronterizo porque, por ejemplo, no se trata de dos redes fragmentadas, una uruguaya y otra brasileras, que se conectan entre sí por dos nodos que hacen de “puente”, como podrían ser los Consulados de uno y otro lado de la frontera. Por el contrario, las organizaciones de Brasil y Uruguay se conectan entre sí según sus intereses y necesidades, que las marcan la agenda de desarrollo en la frontera y la naturaleza de la actividad que cada organización realiza, sin canalizar esos vínculos por vías formales únicas como serían los Consulados. De hecho, los Consulados representan a los respectivos Ministerios de Relaciones Internacionales, los que típicamente llevan el relacionamiento entre países cuando no estamos en lógicas de territorio transfronterizo. Mientras que si se observa la relación diplomática internacional entre los Estados de Brasil y Uruguay el rol de los Ministerios de Relaciones Internacionales sería del mayor destaque, cuando se mira este territorio transfronterizo los Consulados son actores marginales en la red de proyectos, periféricos. Reforzando esta idea, los dos nodos que tienen el mayor tamaño en cada país en el gráfico 4 y que, por lo tanto, son los más centrales dado que concentran la mayor cantidad de vínculos, son los gobiernos locales de cada lado de la frontera. Son el Gobierno Departamental de Rivera (en este caso el más central de toda la red incluso) y la Prefeitura de Santana do Livramento (el más central entre las or-

ganizaciones de Brasil), por lo que los principales actores de cada país en la red tienen una lógica territorial local y miran al territorio desde una perspectiva integral y no sectorial.

Figura 4. Red territorial de proyectos de Rivera-Santana do Livramento



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

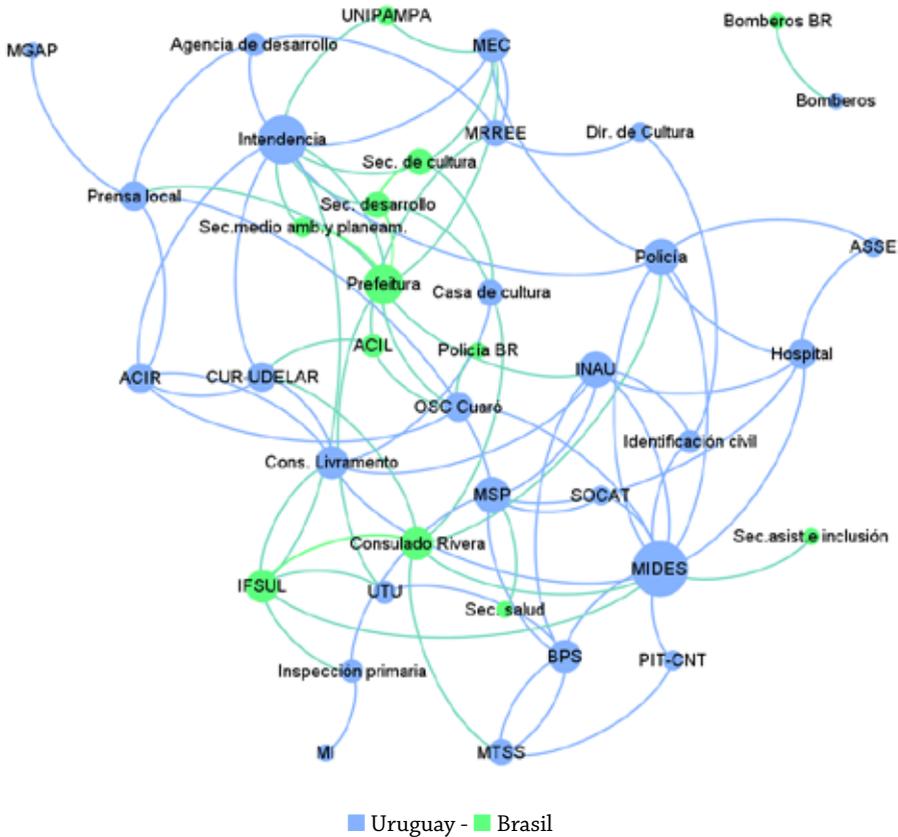
Nota: el tamaño de los nodos indica mayor centralidad de grado (número de vínculos).

Por otra parte, tanto el gobierno local de Rivera como el de Santana, si bien interactúan entre sí, también establecen lazos directos de acciones y proyectos con otras organizaciones del otro lado de la frontera. Es decir, no se depende del otro gobierno local vecino para establecer relaciones de cooperación con actores del otro país, por lo que la lógica es verdaderamente territorial transfronteriza, por más que los gobiernos locales de uno y otro lado son actores relevantes y centrales de la red.

La figura 5 muestra la red territorial de información. Al igual que en la red de proyectos son más las organizaciones uruguayas, 27, que las brasileras, 12. La red de información es más densa que la de proyectos (como veíamos antes en el indicador de grado medio en el cuadro 5), pero también muestra una mayor interrelación entre organizaciones de diferente país, con mayor cantidad de vínculos transfronterizos (entre organizaciones de Brasil y Uruguay).

Por otro lado, en esta red está más repartida la centralidad entre los actores, dado que no predominan los gobiernos locales entre las organizaciones de cada país. Hay varios actores, y de diferente lado de la frontera, que tienen posiciones centrales (representado por el tamaño del nodo en el gráfico, como medida de la cantidad de vínculos que posee). En Uruguay, además del Gobierno Departamental de Rivera (denominado Intendencia), también es muy fuerte el Ministerio de Desarrollo Social, varios organismos nacionales (como Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía, el Instituto Nacional del Menor y Adolescente, entre otros), así como organizaciones locales de la sociedad civil (como la OSC Cuaró y la Asociación Comercial e Industrial de Rivera) y el Centro Universitario de Rivera (CUR). En Brasil, además de la Prefeitura como actor central, aparece el instituto de formación técnica IFSUL, además de que varias organizaciones muestran más de un vínculo con otras organizaciones (a diferencia del caso de los proyectos). A su vez, en la red de información los Consulados de uno y otro lado de la frontera ahora sí son más centrales (ya no son periféricos).

Figura 5. Red territorial de información de Rivera-Santana do Livramento



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

Nota: el tamaño de los nodos indica mayor centralidad de grado (número de vínculos).

Por otra parte, la figura 6 muestra la red territorial global (proyectos e información) para Rivera-Santana do Livramento, indicando además la pertenencia de los nodos a diferentes comunidades (o subgrupos fuertemente interconectados). El dibujo muestra una red muy densa de relaciones, como habíamos visto, con 114 vínculos y casi un promedio de 3 relaciones por organización. La red refuerza los conceptos antes señalados sobre la existencia de una red territorial integrada por actores de uno y otro lado de la frontera con fuertes interrelaciones. Un aspecto nuevo de esta figura 6 es la indicación de las cinco comunidades que se forman de acuerdo al algoritmo utilizado. Lo interesante es que estas comunidades, es decir, conjuntos de nodos que se agrupan por presentar fuerte interconexión entre sí respecto al resto de nodos de la red, no sigue la lógica de la nacionalidad. Por el contrario, la lógica que los

de organizaciones uruguayas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Cultura del Gobierno de Rivera, Consulado uruguayo en Livramento, Secundaria y la Agencia de Desarrollo de Rivera).

Luego hay tres comunidades que claramente definen grupos de alta interconexión entre organizaciones de diferente nacionalidad. Una de esas comunidades es la que forman las organizaciones de bomberos y policía de cada lado de la frontera, junto con el Hospital local y el organismo público que gestiona la salud (ASSE) del lado uruguayo. Este grupo parece estar enfocado en los temas de seguridad y salud.

Otra integra a las organizaciones brasileras Secretaría de Asistencia Social del gobierno local, el Consulado y el instituto de formación técnica IFSUL, con las uruguayas Dirección Nacional de Identificación Civil, INAU, PIT-CNT, MIDES, BPS, UTU y MTSS. En este caso el perfil de las organizaciones refiere a políticas sociales, prestaciones sociales, educación técnica, mercado de trabajo y documentación.

La tercera es la comunidad que integra a las organizaciones brasileras de la Prefeitura, Secretaría de Desarrollo, Secretaria de Cultura, Secretaría de Medioambiente y la universidad UNIPAMPA, con las uruguayas Gobierno Departamental de Rivera (Intendencia), MEC, OSC Cuaró y Casa de la Cultura. En este caso, hay un fuerte énfasis de los gobiernos subnacionales, con las jefaturas de gobierno y direcciones o secretarías sectoriales, el tema cultura desde la política gubernamental central y local, así como la presencia de actores locales como la universidad del lado brasiler y la Casa de la Cultura y la OSC Cuaró del lado de Uruguay.

Finalmente, se muestra en la figura 7 la red global (vínculos por proyectos e información) transfronteriza pura. En esta red se incluyen exclusivamente organizaciones con vínculos con actores del otro país, excluyendo los vínculos entre las organizaciones de un mismo país. Este gráfico es la prueba final de que existe una red transfronteriza con alta interacción, lo que ya se indicaba a partir del cuadro 5 (con los indicadores de la estructura de la red transfronteriza). En la red transfronteriza los actores uruguayos más relevantes, con mayor cantidad de vínculos transfronterizos (indicado en el gráfico por el tamaño de los nodos) son el Gobierno Departamental de Rivera (Intendencia), la Casa de la Cultura, MIDES y MEC (con tres o más vínculos), seguidos de la OSC Cuaró, Centro Universitario de Rivera, Consulado y Policía (vinculados con dos organizaciones brasileras). Además, hay otras organizaciones uruguayas que mantienen al menos un vínculo transfronterizo.

Por el lado de Brasil, los actores más centrales, con más vínculos, en la red transfronteriza son la Prefeitura, la institución de formación técnica IFSUL, el Consulado, la asociación empresarial ACIL y la Secretaria de Cultura del

No obstante, como se analizó anteriormente esta interacción que ocurre en la práctica no cuenta con los marcos institucionales formales y legales que den un marco adecuado de certidumbre a estas redes de relaciones, generando que las oportunidades que ellas ofrecen no puedan cristalizar en su totalidad. Aspecto que quedaba revelado cuando los actores de uno y otro lado de la frontera reconocían que uno de los principales problemas que enfrentan es la falta de mecanismos institucionales para actuar y resolver los problemas (cuadro 3 y 4), y cuando respondían en gran medida (61% de los actores en Rivera-Santana y 81% en Rio Branco-Yaguarón) que con la interacción realizada no se llegaba a cumplir con los objetivos trazados o solo en forma parcial (NIEDT, 2014).

Análisis de redes interorganizacionales en Rio Branco-Yaguarón

El cuadro 6 muestra los indicadores para las redes en Rio Branco-Yaguarón. La red global del territorio, incluyendo organizaciones de Brasil y de Uruguay, y cualquiera de los dos tipos de vínculos, información y/o proyectos, cuenta con 32 organizaciones y 81 vínculos, siendo algo menor que la red para Rivera-Livramento. En promedio cada organización se relaciona con dos organizaciones y media (grado medio de 2,5), lo que también habla de una red densa como en el caso de Rivera-Livramento. Al igual que en el otro territorio transfronterizo la red global también conforma 5 comunidades o subgrupos de organizaciones que están más interconectados entre sí que con el resto de nodos de la red. El diámetro de la red indica que la mayor distancia que tiene que recorrer una organización para llegar a otra es de 6 nodos (pasar por seis organizaciones), y la distancia media entre organizaciones es de 2,5 nodos. Estas medidas son algo menores que las de la red global de Rivera-Livramento, dado que esta es una red más pequeña que aquella.

Cuadro 6. Indicadores de estructura de redes de Rio Branco-Yaguarón

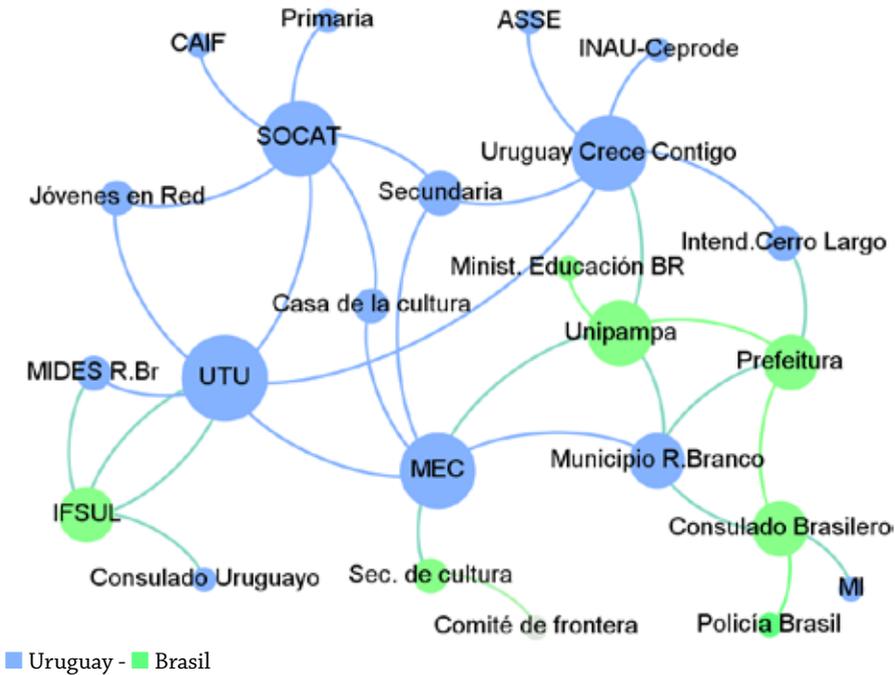
| Indicadores | Red de proyectos | Red de información | Red global de proyectos e información | Red global de proyectos e información transfronteriza pura |
|------------------------|------------------|--------------------|---------------------------------------|--|
| Organizaciones (nodos) | 24 | 27 | 32 | 21 |
| Vínculos | 34 | 52 | 81 | 35 |
| Comunidades* | 4 (0,458) | 4 (0,334) | 5 (0,262) | 4 (0,356) |
| Grado medio | 1,417 | 1,926 | 2,531 | 1,667 |
| Diámetro | 4 | 5 | 6 | 5 |
| Distancia media | 1,62 | 1,98 | 2,52 | 2,04 |
| Densidad | 0,062 | 0,074 | 0,082 | 0,083 |

* Entre paréntesis indicador de modularidad de Bondel (2008).

Fuente: Cálculo y elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

Si se analizan las redes de información y la de proyectos, también son redes densas, con valores de grado medio muy similares a los encontrados en el otro territorio transfronterizo. También se observa una tendencia similar a la red global a conformar comunidades. La red global transfronteriza pura tiene 35 vínculos, que es un 43% del tamaño de la red global territorial (81 vínculos), involucrando a un 65% de las organizaciones (nodos) de la red global. Esto es similar a lo que sucedía en el otro territorio, donde la red transfronteriza representaba el 37% de los vínculos y el 83% de los nodos. En el caso de Rio Branco-Yaguarón la red transfronteriza es incluso más densa ya que muestra un grado medio de 1,7, es decir que en promedio las organizaciones se vinculan casi con dos organizaciones del otro país.

Figura 8. Red de Rio Branco-Yaguarón (vínculos de proyectos exclusivamente)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

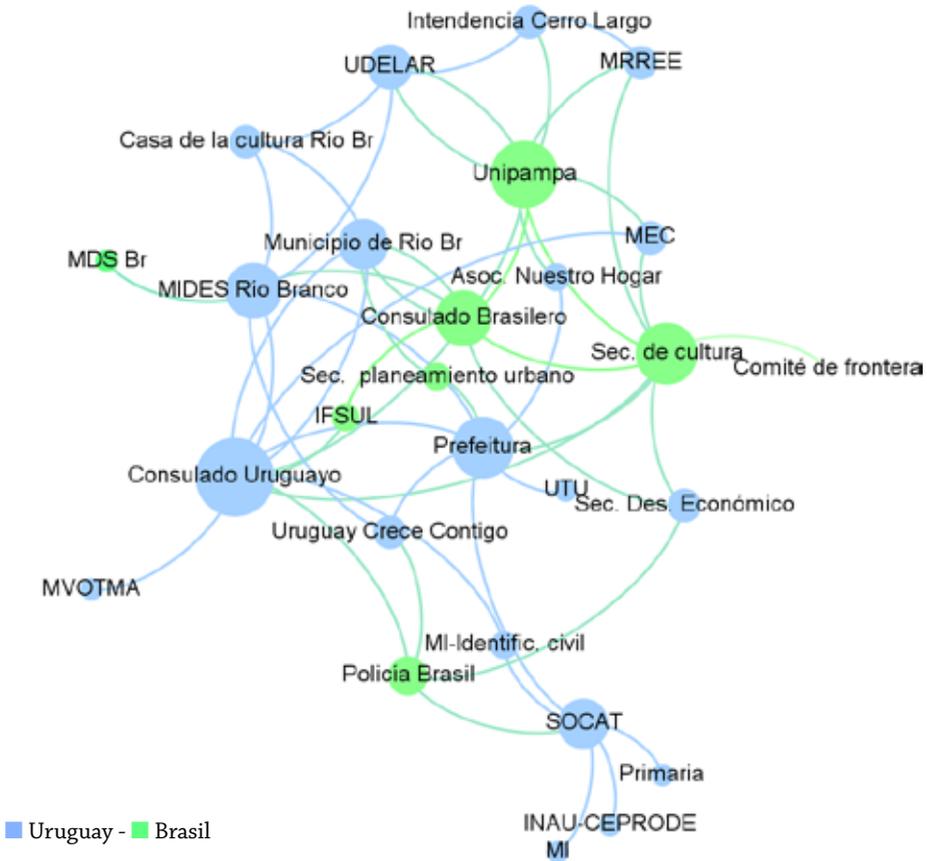
Nota: el tamaño de los nodos indica mayor centralidad (grado; número de vínculos).

Se mantiene la conclusión que surgía de los indicadores del otro territorio transfronterizo referido a que hay una fuerte interacción transfronteriza entre organizaciones de diferente nacionalidad. No obstante, en este caso, en la red transfronteriza las organizaciones tienden a relacionarse con dos organizaciones del otro país, por lo que, en general, hay mayor relacionamiento más allá de las relaciones entre pares (organizaciones similares, con similar naturaleza o actividad) de uno y otro lado de la frontera. También hay que señalar que el grado medio es un promedio, por lo que en ambos territorios esconde el desempeño muy activo de algunos actores que se vinculan con varias organizaciones de diferente naturaleza y actividad. Es el caso, por ejemplo, de las organizaciones de gobierno subnacional (Intendencia, Municipios, Prefeitura) y de las instituciones educativas (IFSUL, UNIPAMPA y UdelaR).

La figura 8 muestra la red territorial de proyectos, compuesta por 16 organizaciones uruguayas, 7 de Brasil, y una binacional (Comité de Frontera; que es coordinado por ambos Consulados). Como se veía para el otro territorio transfronterizo, si bien son más los nodos uruguayos, también hay organizaciones de Brasil que presentan varios vínculos con otras organizaciones, par-

ticularmente de carácter transfronterizo. Se observa, nuevamente, que hay fuertes interacciones entre organizaciones uruguayas y brasileras. Se repite el resultado de encontrar una red transfronteriza, y no un dibujo que muestre dos redes, una uruguaya y otra brasileras, conectadas por algún nodo con función de “puente”. También se observa que los Consulados no son los actores más centrales de la red, con mayor cantidad de vínculos, en una red que muestra varios actores con gran capacidad de articulación (vínculos con otras organizaciones) y, en cierta forma, con centralidad repartida entre países (con algo más de centralidad de las organizaciones uruguayas). A diferencia del caso de Rivera-Livramento, en la red de proyectos de Rio Branco-Yaguarón no son los gobiernos subnacionales, Municipio en este caso y Prefeitura, los más centrales, sino que hay otros actores que son los más centrales de la red.

Figura 9. Red de Rio Branco-Yaguarón (vínculos de información exclusivamente)

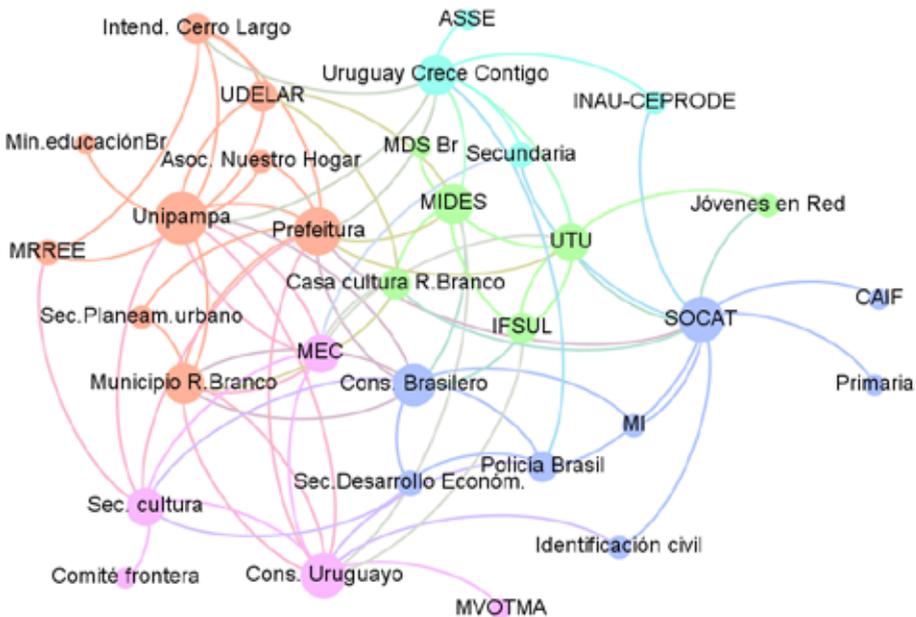


Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).
Nota: el tamaño de los nodos indica mayor centralidad de grado (número de vínculos).

La figura 9 muestra la red territorial de información. Al igual que en la red de proyectos son más las organizaciones uruguayas (18), que las brasileras (8), además del Comité de Frontera (1). La red de información es más densa que la de proyectos (como veíamos en el cuadro 6, mirando el grado medio).

A su vez, la figura 10 muestra la red territorial global (proyectos e información) para Rio Branco-Yaguarón. Al igual que en el caso de Rivera-Santana Do Livramento, se observa una red global territorial (vínculos de información y de proyectos) que es muy densa (32 organizaciones con 81 vínculos, lo que da un grado medio de 2,5). Así como la figura 6 mostraba el caso del otro territorio transfronterizo estudiado, aquí se observan con diferentes colores a las 5 comunidades que surgen del análisis de modularidad. Como resultaba antes, al menos en tres de los grupos o comunidades que se conforman la lógica que los agrupa no reconoce la frontera y agrupa a organizaciones de Brasil y Uruguay según agenda e intereses comunes.

Figura 10. Comunidades de la Red de Rio Branco-Yaguarón
(incluye vínculos por proyectos e información)

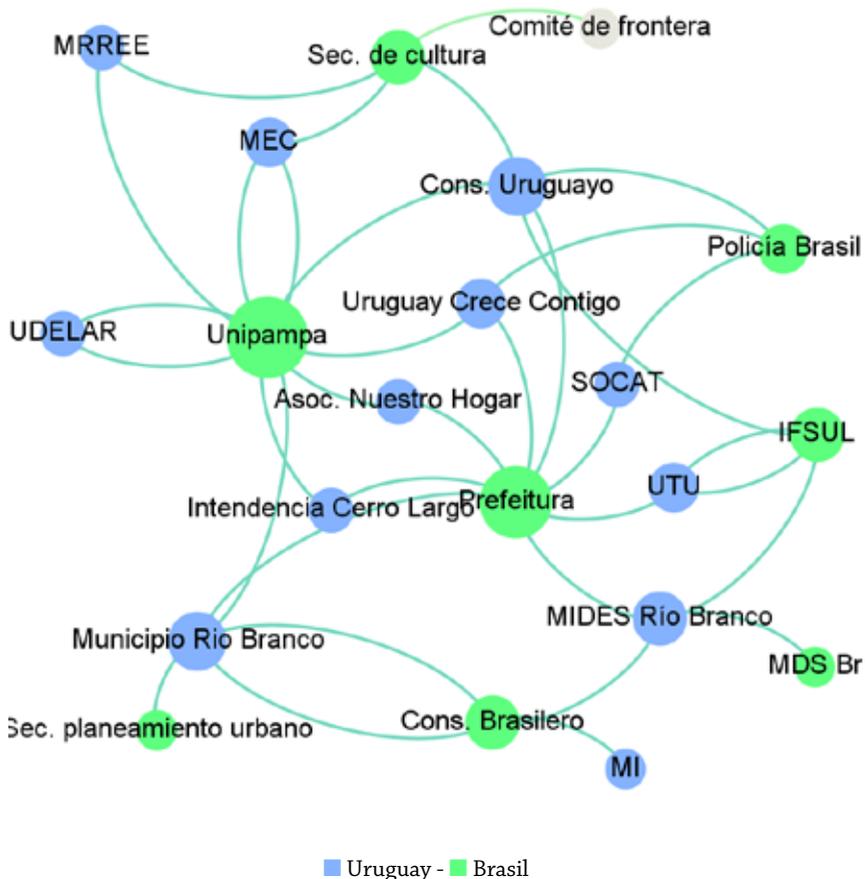


Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

Nota: cada color representa una comunidad (subgrupo de nodos fuertemente interconectados); el tamaño de los nodos indica mayor centralidad de grado (número de vínculos).

Por último, el gráfico de la figura 11 muestra la red global transfronteriza (pura) que, como en el caso del otro territorio estudiado, confirma lo que se viene encontrando, existe una red transfronteriza densa, lo que se veía en el cuadro 6 que muestra un promedio de 1,7 relaciones de cada organización con otras del país vecino y una relación de 43% de las relaciones totales de la red global del territorio (43% son vínculos entre organizaciones de diferente país).

Figura 11. Red transfronteriza de Rio Branco-Yaguarón (incluye vínculos de proyectos e información)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta NIEDT (2014).

Nota: el tamaño de los nodos indica mayor centralidad de grado (número de vínculos).

d. Conclusiones

A partir del estudio realizado se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- i. 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 el alto porcentaje que la red transfronteriza representa de la red global territorial (37% en Rivera-Livramento y 43% en Rio Branco-Yaguarón) son los principales reflejos de esta realidad.
- ii. La interacción entre actores a ambos lados de la frontera se hace de manera bastante descentralizada, es decir que no dependen los vínculos transfronterizos del rol de “puente” de algunos actores en particular, sino que son varios los actores, de uno y otro lado de la frontera, que se muestran con alta capacidad de articulación.
- iii. La centralidad de las instituciones y organizaciones de gobierno nacional es significativamente mayor en las redes territoriales que en las redes transfronterizas. En las redes transfronterizas destaca más el papel desempeñado por las instituciones y organizaciones sub nacionales, tanto los gobiernos locales como las organizaciones de la sociedad local (sociedad civil y educativas), que actúan como canalizadores principales en las conexiones del espacio transfronterizo.
- iv. En definitiva, se prueba de forma bastante contundente que: a) hay un espacio transfronterizo relevante de relaciones; y b) las organizaciones locales son centrales y fundamentales para sostener ese espacio transfronterizo, mientras que las organizaciones centrales o nacionales, si bien son importantes, se relacionan en forma más importante hacia el territorio nacional que hacia el espacio transfronterizo (por más que mantienen vínculos transfronterizos, sobre todo son sus pares del otro lado).
- v. Sin embargo, el análisis que antes se realizaba a partir de los resultados de NIEDT (2014) nos indicaba que las organizaciones locales no cuentan con las vías institucionales formales para poder aprovechar al máximo potencial esa capacidad de relacionamiento transversal transfronterizo. Incluso las organizaciones nacionales tienen también ese problema, aún cuando cuentan con mayor capacidad de maniobra, al menos mediante acuerdos sectoriales entre los dos países. El análisis de redes confirma la información obtenida de la encuesta a las organizaciones (NIEDT, 2014) comprobando que el espacio de relaciones sociales y económicas (podríamos agregar también las relaciones personales) refiere al conglomerado urbano que conforman, en ambos territorios, las dos ciudades de frontera, mientras que los dispositivos formales institucionales para resolver problemas y dar respuestas a las personas y organizaciones se acotan al límite jurisdiccional nacional, constituyendo a la frontera en una barrera cuando podría ser una oportunidad de desarrollo.

- vi. De la encuesta (NIEDT, 2014) surgía que las organizaciones del territorio transfronterizo indicaban tener una agenda de temas y problemas compartida, sin distinción de nacionalidad, así como la visión de oportunidades a partir de la condición transfronteriza, situando a la actividad comercial y el empleo, junto con el turismo y el activo intangible de la cultura y diversidad propia de la frontera, como los aspectos más significativos.
- vii. En definitiva, como se planteaba desde el planteo de Velde (1998), se verifica con las redes estudiadas que los factores endógenos asociados a lo cognitivo, lo afectivo, e incluso al factor de acción (en las redes podemos asociarlo a las redes de proyectos), muestran condiciones muy favorables en estos territorios para trabajar sobre la base de un espacio transfronterizo de cooperación para el desarrollo. Esto debería justificar acciones que mitiguen y/o eliminen restricciones a la interacción transfronteriza impuestas por las normativas y marcos legales que regulan las actividades con visiones nacionales y no territoriales-transfronterizas.
- viii. Al respecto, hay que decir que los gobiernos nacionales de Uruguay y Brasil son conscientes de esta situación, y oportunidad, y en consonancia han adoptado acciones que buscan generar una agenda común de frontera y la posibilidad de desarrollo transfronterizo. Sin embargo, el mecanismo elegido sigue dependiendo en exceso de las reuniones de alto nivel entre Brasil y Uruguay (Brasilia y Montevideo), mientras que las agendas concretas de la frontera formalmente se discute en los Comités de Frontera, siendo cada Consulado el que debe elevar las propuestas a los Ministerios de Relaciones Internacionales en las capitales de cada país. Ese diseño puede parecer no tan malo en lo formal, pero en la práctica se desdibuja, desconoce la verdadera forma en que funcionan las relaciones entre organizaciones y personas en el territorio y cómo se resuelven, a falta de otra vía, los problemas (informalmente, e incluso fuera del marco legal). En efecto, los Comités se reúnen muy esporádicamente, lo que se refleja en la casi nula presencia en las redes estudiadas, no se ha logrado trabajar en comisiones locales que sigan los temas y, sobre todo, no muestran ante la población y organizaciones locales ser un instrumento capaz de mover realmente las burocracias nacionales para generar cambios alineados a las necesidades que marca la agenda del espacio transfronterizo.
- ix. Parecería ser hora de pensar en un diseño de cooperación transfronteriza más audaz, que no siga el camino de la lógica diplomática país-país y las visiones tradicionales de la frontera como límite, sino que permita innovar en mecanismos de gobernanza transfronteriza, que involucre a las organizaciones de los gobiernos locales y sociedad civil (de ambos lados de la frontera), con capacidad de decisión y marcos formales para la intervención concertada. Si hay un espacio transfronterizo en el cual se puede

experimentar con este tipo de innovación institucional las ciudades transfronterizas uruguayo-brasileras, sin duda, son ese espacio.

Bibliografía

- ARRIAGADA, I. (2003) "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, n°3, pp. 557-584.
- BLONDEL, V. D., GUILLAUME, J-L., LAMBIOTTE, R., LEFEBVRE, E. (2008) "Fast unfolding of communities in large networks", *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, pp.2-12. En línea: doi:10.1088/1742-5468/2008/10/P10008
- BOISIER, S. (1994): Postmodernismo territorial y globalización. Regiones pivotaes y regiones virtuales. CEPAL. Acceso internet: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9458/S9300058_es.pdf;jsessionid=0961508C5FAB6C-C31AEE4F1F9BC389E8?sequence=1
- BOISIER, S. (2002): Globalización, Geografía Política y Fronteras. Acceso internet: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18125/art1_am_n13.pdf
- 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>
- CARRIÓN, F. (2014): Ciudades de frontera en América Latina. International Development Reseach Council/FLACSO-Ec. Acceso internet en: www.bepress.com/fernando_carrion/553/
- CUADRADO, R. (1994): Disparidades regionales y competencia territorial en la CE. s/r.
- 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.
- GOINHEIX, S. (2015a) "Capital social desde el Análisis de Redes Sociales. Estudio de caso de redes organizacionales del barrio Peñarol". 3er Congreso Uruguayo de Sociología (p. 9). Montevideo: Colegio de Sociólogos.
- GOINHEIX, S. (2015b) "Intermediarios en una red inter-organizacional: desafíos de la descentralización en un barrio de Montevideo". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 12, 135–162. Descargado el 22/12/2015 del sitio: <http://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/47/31>
- 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.
- MAGRI, A. (2015): Procesos y tendencias del desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel.

- En Desarrollo Local en territorios de fronteras. Universidad de Huelva Publicaciones. Huelva.
- MOLINA, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Ed. Bellaterra, Barcelona.
- 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
- NIEDT (2014) “Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local. Rivera - Santana do Livramento. Rio Branco - Yaguarón”, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (Espacio Interdisciplinario, UdelaR), Convenio: Oficina Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA), Ministerio de Relaciones Exteriores y Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales.
- NORTH, DOUGLASS C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económico.
- RHI SAUSI y ODDONE, (2008): Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto fronteras abiertas. IILA-ceSPII.
- RHODES, R.W.A. (2005): La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 99-122. Instituto de Administración Pública, Madrid.
- 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. (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.
- 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.
- ZAMORA, A y S. GERNAERT, S. (2007): Desarrollo Local Transfronterizo, nuevas perspectivas desde los territorios. FUNDAE. Rep. Salvador. Acceso internet: www.fundae.org
- 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.
- 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

Lista de las organizaciones de las redes estudiadas en Rio Branco-Yaguarón

| Organización | País | Nacional / local | Entrevistado en el campo |
|---|------------|------------------|--------------------------|
| Asociación nuestro hogar | UY | Local | SÍ |
| ASSE (Administración Servicios de Salud del Estado) | UY | Nacional | NO |
| CAIF Club de niños (política social gestionada por ONG) | UY | Local (*) | NO |
| Casa de la cultura Rio Branco | UY | Local | SÍ |
| Comité de Frontera | Binacional | Binacional | SÍ |
| Consulado Brasileiro | BR | Nacional | SÍ |
| Consulado Uruguayo | UY | Nacional | SÍ |
| IFSUL (Formación Técnica; sede local) | BR | Local | SÍ |
| INAU-CEPRODE (política social infancia y adolescencia) | UY | Nacional | SÍ |
| Intendencia de Cerro Largo (Gob.o Departamental) | UY | Local | SÍ |
| Jóvenes en Red (política social juventud) | UY | Nacional | NO |
| MDS Br (Ministerio de Desarrollo de Brasil) | BR | Nacional | NO |
| MEC (Ministerio de Educación de Uruguay) | UY | Nacional | SÍ |
| MI (Ministerio del Interior; Policía de Uruguay) | UY | Nacional | NO |
| MI - Identificación civil (Dirección nacional) | UY | Nacional | NO |
| MIDES Rio Branco (Ministerio de Desarrollo Social) | UY | Nacional | SÍ |
| Ministerio de Educación Brasil | BR | Nacional | NO |
| MRREE (Ministerio de Relaciones Internacionales) | UY | Nacional | NO |
| Municipio de Rio Branco (Gobierno local) | UY | Local | SÍ |
| MVOTMA (Ministerio de Vivienda, OT y Ambiente) | UY | Nacional | NO |
| Policía Brasil | BR | Nacional | NO |
| Prefeitura (Gobierno subnacional) | BR | Local | NO |
| Primaria (educación primaria) | UY | Nacional | NO |
| Secretaría de planeamiento urbano (Gob. subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría de cultura (Gob. subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría Desarrollo económico (Gob. subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secundaria (educación secundaria) | UY | Nacional | NO |
| SOCAT (política social nacional gestionada por ONG) | UY | Local (*) | SÍ |
| UDELAR (Universidad, sede con autonomía local) | UY | Local | SÍ |
| UNIPAMPA (Universidad, sede con autonomía local) | BR | Local | SÍ |
| Uruguay Crece Contigo (política social y salud) | UY | Nacional | SÍ |
| UTU (Formación Técnica, sede con autonomía local) | UY | Local | SÍ |

Nota 1: (*) son políticas que se definen a nivel nacional pero se ejecutan con ONG locales, por lo que se clasifican como locales, aunque el margen de decisión local es discutible.

Nota 2: la categoría nacional para el caso de Brasil incluye las organizaciones propiamente nacionales y las estatales (o sea las que no son locales). Fuente: elaboración propia (datos NIEDT, 2014).

Lista de las organizaciones de las redes estudiadas en Rivera-Livramento

| Organización | País | Nacional | Entrevist. en el campo |
|--|------|-----------|------------------------------|
| | | /local | |
| ACIL (Asociación de empresarios) | BR | Local | SÍ |
| ACIR (Asociación de empresarios) | UY | Local | SÍ |
| Agencia de desarrollo (pública-privada) | UY | Local | SÍ |
| ASSE (Administración Servicios de Salud del Estado) | UY | Nacional | SÍ |
| Bomberos | UY | Nacional | SÍ |
| Bomberos BR | BR | Nacional | SÍ |
| BPS (Política seguridad social) | UY | Nacional | SÍ |
| Casa de la cultura | UY | Local | SÍ |
| Consulado Livramento | UY | Nacional | SÍ |
| Consulado Rivera | BR | Nacional | SÍ |
| CUR-UdelAR (Universidad, sede autonomía local) | UY | Local | SÍ |
| Dirección de Cultura (Gobierno Departamental) | UY | Local | SÍ |
| Hospital (depende de ASSE, dirección local) | UY | Local | SÍ |
| IFSUL (Formación Técnica; sede local) | BR | Local | SÍ |
| INAU (política social infancia y adolescencia) | UY | Nacional | SÍ |
| Inspección primaria (educación primaria) | UY | Nacional | SÍ |
| Intendencia de Rivera (Jefatura Gobierno Departamental) | UY | Local | SÍ |
| MEC (Ministerio de Educación de Uruguay) | UY | Nacional | SÍ |
| MGAP (Ministerio Ganadería, Agr., Pesca) | UY | Nacional | NO |
| Policía (Uruguay) | UY | Nacional | NO |
| MI - Identificación civil (Ministerio del Interior) | UY | Nacional | NO |
| MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) | UY | Nacional | SÍ |
| MRREE (Ministerio de Relaciones Internacionales) | UY | Nacional | NO |
| MSP (Ministerio de Salud Pública) | UY | Nacional | SÍ |
| MTSS (Ministerio de Trabajo y Seg. Social) | UY | Nacional | SÍ |
| OSC Comunidad Cuaró (OSC) | UY | Local | SÍ |
| Prensa (medio local) | UY | Local | SÍ |
| PIT-CNT (Sindicato, sede local) | UY | Local | SÍ |
| Policía BR | BR | Nacional | NO |
| Prefeitura (Gobierno Subnacional) | BR | Local | NO |
| Primaria (educación primaria) | UY | Nacional | NO |
| Secretaría de asistencia e inclusión social (Gov. Subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría de cultura (Gobierno Subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría de desarrollo (Gobierno Subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría de Ambiente y Planeamiento (Gobierno Subnacional) | BR | Local | SÍ |
| Secretaría de salud (Gobierno Subnacional) | BR | Local | NO |
| Secundaria (educación secundaria) | UY | Nacional | NO |
| SOCAT (política social nacional gestionada por ONG) | UY | Local (*) | SÍ |
| Unidad Ordenamiento Territorial (Gobierno Departamental) | UY | Local | SÍ |
| UNIPAMPA (Universidad, sede con autonomía local) | BR | Local | No |
| UTU (Formación Técnica, sede con autonomía local) | UY | Local | SI |

Nota 1: (*) Son políticas que se definen a nivel nacional pero se ejecutan con ONG locales, por lo que se clasifican como locales, aunque el margen de decisión local es discutible.

Nota 2: La categoría nacional para el caso de Brasil incluye las organizaciones propiamente nacionales y las estatales (o sea las que no son locales). Fuente: elaboración propia (datos NIEDT, 2014).

Mercosur e integración fronteriza: la cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay¹

Isabel Clemente Batalla² - Maria Izabel Mallmann³

Resumen

Los territorios de frontera han sido en el pasado espacios de conflicto y afirmación soberana. La condición periférica de la economía de las regiones fronterizas hizo de ellas un área olvidada en el diseño de políticas públicas. Ello no fue sin embargo obstáculo para la formación de fuertes identidades propias, construidas en relaciones intersubjetivas que trascendían los límites de la soberanía estatal.

Las políticas de integración regional generaron a partir de la década de 1960 y sobre todo a partir de la fundación de Mercosur en 1991, una nueva aproximación a los territorios de frontera y el abandono de las visiones geopolíticas que habían prevalecido en la formulación de las políticas exteriores de los países sudamericanos. La Nueva Agenda Uruguay-Brasil de 2002 es un resultado de la conjunción de varios procesos: afirmación de la integración nacional, nueva prioridad otorgada a políticas de desarrollo y afirmación de la descentralización. El protagonismo adquirido en los niveles de gobierno local dio origen a una dinámica nueva en la red de instituciones creada para el consenso sobre políticas públicas articuladas con objetivos de la agenda de cooperación y desarrollo fronterizo. Contemporáneamente, la formulación de propuestas de desarrollo endógeno introdujo un horizonte alentador para iniciativas de concertación y cooperación entre entidades públicas y privadas del nivel local especialmente en torno a iniciativas de complementación productiva y energética.

El avance de la integración regional con planes de infraestructura se proyecta hacia una reconfiguración de espacios y vías de comunicación de alcance global pero también responde a demandas locales de comunicación e interconexión de sistemas de transporte.

1 Trabajo presentado a la Mesa N° 7 “Fronteras y procesos de integración”. XIª Bienal del Coloquio Transformaciones territoriales. Salto, Uruguay, julio 27 al 29 de 2016.

2 Universidad de la República, Uruguay.

3 Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Si bien el análisis de estos procesos revela que estas direcciones pueden resultar contradictorias, el creciente empoderamiento de los actores locales es un factor a tomar en cuenta en el diseño de políticas. Este trabajo es parte del proyecto de investigación CAPES-UdelaR 040/2011. Forman parte del equipo de investigación: Rafael Alvariza Allende, Fernanda Bittencourt Ribeiro y Marlene Spaniol.

Palabras clave: Integración fronteriza - Identidad - Desarrollo local.

Introducción

Los territorios de la frontera uruguayo-brasileña han sido históricamente regiones periféricas con respecto a los centros más dinámicos del proceso económico y político de los respectivos países. Desde la independencia hasta la consolidación de los Estados nacionales los territorios fronterizos fueron ámbito para la disidencia, la protesta y la rebelión, y para la construcción de identidades. La investigación en historia económica caracteriza a estos territorios por su menor desarrollo relativo. La integración regional produjo un viraje desde la aproximación geopolítica hacia la revalorización de los territorios fronterizos como espacios para la consolidación de la integración. A partir de la creación del Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza en Mercosur y la aprobación de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo fronterizo, ambos en 2002, se profundiza la interrelación entre procesos de alcance regional en Mercosur y binacional entre Brasil y Uruguay. Ello no evita que se presenten contradicciones entre objetivos de desarrollo endógeno y proyecciones de alcance global. Por otro lado, el trabajo explora en qué medida la integración fronteriza contribuye al avance general del proyecto integracionista.

El trabajo está dividido en cuatro partes. La primera se focaliza en la transición en las políticas estatales hacia los territorios fronterizos a la luz de dos categorías analíticas: identidad y desarrollo local. La segunda parte analiza el cambio de modelo de integración y el nuevo desarrollo que adquiere la cooperación intrarregional en un período marcado por cambios de gobierno en los países de Mercosur. La tercera parte se concentra en la cooperación binacional enmarcada en la Nueva Agenda de cooperación y desarrollo fronterizo de Brasil y Uruguay, los proyectos incluidos en la agenda, el diseño institucional adoptado por ambos países y la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en los programas específicos. Finalmente, las conclusiones presentan un balance entre programas contenidos en la agenda binacional, sus articulaciones con políticas públicas, el involucramiento de los diferentes actores en diseño y ejecución, y algunas posibles contribuciones de la integración fronteriza al proceso de integración regional.

Transiciones en la aproximación del Estado a los territorios fronterizos

Durante un largo ciclo que se extiende desde el período colonial hasta el fin de las guerras civiles y la consolidación del Estado Nación, las fronteras fueron consideradas como ámbito para potenciales amenazas a la integridad territorial del Estado y por consiguiente, para la afirmación de la soberanía y la seguridad de la nación. La delimitación de la frontera y la integridad del territorio nacional fueron los objetivos de máxima importancia. Esta visión se manifestó en políticas de consolidación de sistemas de control territorial y defensa y de afirmación de la acción del Estado hacia la sociedad local a través de servicios, administración y educación.

Con los inicios del proceso de integración regional en la década de 1960, surgieron los primeros organismos binacionales para el tratamiento de problemas del área fronteriza entre Brasil y Uruguay, al mismo tiempo que avanzaban proyectos conjuntos entre Uruguay y Argentina para el manejo de las cuencas comunes del Río Uruguay y el Río de la Plata. Dos categorías son centrales en la nueva aproximación a la frontera binacional: identidad y desarrollo local.

La construcción de identidades adquiere en las regiones de frontera caracteres específicos que derivan de la condición de la frontera como ámbito de conflicto y desafío. La asociación de la frontera a los conceptos de soberanía e interés nacional introdujo un fuerte elemento de tensión en la identidad fronteriza desde los inicios del Estado nación. La historia de los conflictos por la definición limítrofe opera como un elemento importante en la construcción identitaria. Sin embargo, junto a este componente estrechamente ligado al nacionalismo, otros componentes de la historia de fronteras, están ligados a un pasado de rebeldía y operan como factores de contestación del poder del Estado: el contrabando, la desobediencia a la ley y a las autoridades y las múltiples estrategias para evadir el acatamiento al orden establecido. Las debilidades del sistema institucional en términos de capacidad para hacer cumplir la ley, entre otras razones, por la ausencia física del Estado durante un largo período de la historia que se extiende hasta la primera década del siglo XX, y la percepción de la lejanía del gobierno, contribuyeron a consolidar una ambigua relación entre las sociedades fronterizas y las autoridades del Estado. Por otra parte, la condición periférica de las regiones de frontera en la economía nacional y en las políticas económica fortaleció la convicción en el destino de territorios abandonados por el interés del Estado.

Sin embargo, un rasgo definitorio de la identidad fronteriza es su carácter inestable: hechos como las migraciones y la movilidad de la población, los sucesivos ciclos de auge y depresión económica, y los impactos de eventos externos sobre las redes de cohesión social y los sentimientos de pertenencia,

posibilitaron la construcción de una identidad fronteriza que trasciende las líneas divisorias entre Estados. Dos elementos son centrales en esa construcción de identidad fronteriza: el territorio caracterizado por un paisaje de llanura infinita y grandes soledades sólo interrumpidas por el tránsito de ganado y caballos; y su habitante y ancestro mítico, el gaucho. Siendo las fronteras zonas “híbridas”, las posibilidades para creación cultural e identificación son múltiples y cambiantes (Lima y Moreira, 2009, 52-53).

El concepto de desarrollo irrumpe en la formación académica de economistas hacia 1950 por influencia de la CEPAL. Sin embargo, las regiones fronterizas permanecieron marginadas de las corrientes de cambio en el modelo económico, preservando durante mucho tiempo formas productivas que habían sido ya superadas en otras regiones del país: la ganadería extensiva y la organización de la producción agropecuaria mantuvieron los caracteres heredados del período colonial hasta bien avanzado el siglo XX. A partir de la década de 1960, nuevos factores introdujeron cambios en la economía fronteriza: la expansión del cultivo de arroz en la Cuenca de la Laguna Merín, seguida en los años 80 por la irrupción de la forestación y la agricultura industrial, y finalmente el breve revival de la minería, finalmente abandonado en 2015, modificaron el perfil de la economía de la región de frontera entre Uruguay y Brasil. Desde 2002, con la aprobación por los dos gobiernos de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, los objetivos del desarrollo pasaron a orientar las políticas para la frontera en el contexto de una nueva fase en la integración regional y de la descentralización territorial.

La teoría del desarrollo formulada por la CEPAL bajo la conducción de Raúl Prebisch incluyó la integración regional como estrategia complementaria de las políticas de desarrollo. El abandono posterior de los objetivos del desarrollo tras la adopción por los gobiernos latinoamericanos del Consenso de Washington (1989) marcó la ruptura del vínculo desarrollo-integración como consecuencia de la afirmación del nuevo modelo de regionalismo abierto. Es con el surgimiento de nuevas dinámicas en los procesos de descentralización en América Latina que el desarrollo reaparece como objetivo con un abordaje basado en la dimensión territorial.

El concepto de “desarrollo local” expuesto inicialmente por Arocena (2002) ha sido reelaborado en recientes trabajos e investigaciones (Rodríguez, 2010; Magri, Abraham y Ogues, 2015). Rodríguez (2010, 2013) sostiene que el territorio uruguayo fronterizo con Brasil se caracteriza por interacciones complejas entre economía rural y urbana pero presenta características de “desarrollo fragmentado” porque la mayor parte de los sectores no competitivos tienen escasa capacidad para generar interrelaciones económicas locales, y los pocos sectores competitivos operan sin conexiones con la economía local. El sector que lidera en innovación es la biotecnología pero no genera efectos de

spill over en sectores directa o indirectamente conectados. Rodríguez identifica tres grandes cadenas productivas basadas respectivamente en arroz, carne y lana, y forestación y madera. En el área rural, otros sectores económicos son horticultura, ganadería en pequeña escala, apicultura, productos lácteos. En la economía urbana, los sectores principales son servicios y comercio. En la región de Río Grande, la investigación revela resultados parecidos, con las debidas diferencias de escala.

El estudio de Menezes y Feijóo (2011) establece que aunque Río Grande do Sul es considerado uno de los estados más ricos de Brasil, existe un marcado contraste entre la *metade sul* y la *metade norte*. Según los datos del *Atlas Socioeconómico do Río Grande do Sul*, en 2008 el Estado fue la cuarta economía en el país y ocupó en tercer lugar en términos del Índice de Desarrollo Humano. Sin embargo, la región sur del territorio de frontera con Uruguay presenta signos importantes de estancamiento. Los autores explican que la economía del sur de Río Grande do Sul sufrió las consecuencias de la reducción del sector industrial (el cual representaba la mitad del total de la producción industrial del Estado a comienzos del siglo XX). En la primera década del siglo XXI la economía estaba basada principalmente en ganadería y agricultura, liderada por los sectores de ganadería vacuna y porcina y producción de arroz. Menezes y Feijóo argumentan que la especialización en el sector primario, la baja densidad de la población, el reducido tamaño del mercado sub-regional, y la ausencia de economías de aglomeración son los determinantes del rezago del sur de Río Grande.

Integración regional: renovación de agenda y cooperación

El proceso de integración regional latinoamericano ha sido tempranamente explicado por teorías neofuncionalistas (Haas, 1967; Nye, 1987). El estudio de Nye, que comprende un análisis de la experiencia de integración en Centroamérica, es particularmente relevante. Nye destaca los mecanismos del proceso de integración regional identificados en el paradigma neo-funcionalista original: vínculos funcionales de tareas, reducción de barreras aduaneras, coordinación de rutas y sistemas de transporte, aumento en las transacciones de comercio y movimiento de capitales, formación de coaliciones y socialización de las élites. Los aportes de estudios posteriores relevaron nuevos mecanismos como formación de una ideología regional, intensificación de la identidad regional e involucramiento de actores externos en el proceso de integración. Nye sostiene que ideología e identidad son fuerzas importantes en la creación de organizaciones económicas regionales y pueden explicar por qué tanto gobiernos como grupos sociales pueden estar dispuestos a tolerar pérdidas en el corto plazo (Nye, J. 1987, pp. 77-86).

Más recientemente, la integración regional ha sido explicada como un proceso de construcción de regiones a partir de interacciones en varias áreas, entre actores diversos y unidades políticas de diferentes niveles. Para Olivier Dabène (2009), por ejemplo, la integración regional es definida como un proceso histórico de crecientes niveles de interacción entre unidades políticas (de niveles sub-nacional, nacional o transnacional) realizada por actores que comparten ideas comunes, un conjunto de objetivos, y definen métodos para lograrlos, y así contribuir a la construcción de una región (Dabène, 2009, p. 11).

El proceso de integración de los años 60 introdujo por primera vez las regiones de frontera en relación con las políticas de integración. En el caso de la frontera entre Uruguay y Brasil, este abordaje se tradujo en la creación de la Comisión Mixta para la Cuenca de la Laguna Merín y en la organización de los primeros Comités de Frontera. Con la fundación de Mercosur, las fronteras fueron incluidas en la agenda del bloque regional. En 2002, un grupo ad hoc para la integración fronteriza (GAHIF) fue organizado.

El cambio político experimentado en un conjunto de países de América del Sur a inicios del siglo XXI fue decisivo en la reorientación de la integración regional, con nuevos objetivos de proyección estratégica, recuperación de la agenda del desarrollo y prioridad en políticas de cohesión social (Riggiozzi; Tussie, 2012). Este proceso, si bien tuvo un fuerte impulso desde el más alto nivel gubernamental de los Estados miembros de bloques de integración, fue también resultado del activismo de organizaciones sociales y de gobiernos locales. Las políticas de descentralización contribuyeron a generar creciente capacidad de iniciativa. En el caso de Mercosur, el ejemplo más descollante es el de la red Mercociudades (Clemente, I; Mallmann, M. M., 2015). Por otra parte, la participación pro-activa de los actores sociales contribuyó a una importante renovación de la agenda de la integración. Esta tendencia se manifestó en la región de frontera uruguayo-brasileña en la cooperación binacional.

Aunque las experiencias de cooperación transfronteriza entre Brasil y Uruguay se inician en un período muy anterior a la formación de bloques de integración, con la dinámica integracionista, la cooperación binacional se fortaleció en el ámbito de Mercosur, pese al bajo grado de institucionalización del bloque (Mallmann, 2015). Mallmann destaca que en la década 2005-2015, Brasil protagonizó algunas decisiones de gobierno que afirmaron su liderazgo regional: las negociaciones con Bolivia en cuanto al status de Petrobrás en ese país, y con Paraguay sobre la renegociación del Tratado de Itaipú. Sin embargo, en ambos casos el gobierno tuvo que pagar costos políticos internos resultantes de la oposición de sectores políticos y sociales poco dispuestos a ideas de redistribución de recursos en el plano externo.

Cooperación en el nivel binacional: la Nueva Agenda de cooperación fronteriza

Aunque las relaciones entre Brasil y Uruguay tienen un ámbito relevante en Mercosur, la vía bilateral se mantuvo activa en torno a temas específicos y muy especialmente en las relaciones transfronterizas. En ese sentido, la aprobación en 2002 por los dos gobiernos de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo creó las bases para un nuevo paradigma en integración fronteriza con la incorporación a las discusiones a nuevos actores gubernamentales de nivel subnacional, al sector privado, a las organizaciones sociales, y a otros organismos del Estado, ampliando así la clásica relación centrada en las Cancillerías.

Una revisión de las agendas de discusiones demuestra la transición hacia la profundización de la integración: si en el modelo de regionalismo abierto el tema dominante era la eliminación de barreras al libre comercio, el modelo de cooperación transfronteriza impulsa una agenda amplia que incluye políticas de identidad, infraestructura, saneamiento, cooperación en salud, medio ambiente, y desarrollo sustentable.

También el diseño operativo revela un cambio importante: desde las reuniones cerradas en los salones de las cancillerías a espacios abiertos de participación donde alcaldes, prefectos, empresarios locales, cooperativistas, asociaciones civiles, discuten políticas, formulan propuestas y presentan demandas a ministros y directivos de organismos estatales, la Nueva Agenda ha innovado sustantivamente en las prácticas de las relaciones de cooperación. El funcionamiento de las Reuniones de Alto Nivel (RAN) contiene estos espacios públicos de participación y sistematiza propuestas y proyectos a través de un conjunto de Grupos de Trabajo temáticos. Estas reuniones son convocadas con frecuencia semestral y con alternancia de sede entre Porto Alegre y Montevideo. A partir de 2004, se generalizó la práctica de celebrar las reuniones de Comités de Frontera previamente a la celebración de las RAN. A partir de 2012, fue creado el Grupo de Alto Nivel (GAN) con objetivos de intensificación de proyectos de integración, complementación productiva y cooperación (Mallmann, 2012). Ambos niveles son complementarios: mientras las RAN coordinan y sistematizan los avances procesados en los Grupos de Trabajo y éstos transmiten a las cancillerías las demandas que surgen de las reuniones y las propuestas, los GAN tienen un papel de seguimiento y articulación.

Existen cuatro áreas temáticas en que actúan los Grupos de Trabajo: salud, desarrollo integrado, saneamiento y medio ambiente, y cooperación policial y judicial. El área de desarrollo integrado fue desdoblada en los subgrupos de educación y formación profesional, y prestación de servicios. Por otra parte, la institucionalidad de la Nueva Agenda ha sido fortalecida con la contribución

de otras entidades como el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos, creado en 2003; el Grupo Permanente de Coordinación Consular; y las comisiones para las Cuencas del Rio Cuareim y la Laguna Merín (Mallmann, 2015).

En relación con políticas de identidad, el primer proyecto aprobado en el marco de la Nueva Agenda fue el Acuerdo para permiso de residencia, estudio, y trabajo de los nacionales fronterizos brasileños y uruguayos, firmado por los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Jorge Batlle en Uruguay, luego ratificado en 2004 durante la IV Reunión de Alto Nivel. Este acuerdo garantiza el permiso para los habitantes de las ciudades fronterizas a acceder a beneficios del sistema previsional y de educación. El Documento Especial de Fronterizo, otorgado inicialmente por un período de cinco años, prorrogable por otro período similar y finalmente concedido por tiempo indeterminado es otorgado en Brasil por el Departamento de Policía Federal y en Uruguay, por la Dirección Nacional de Migraciones (Navarrete, 2007).

El acuerdo para creación de escuelas e institutos binacionales fronterizos, profesionales o técnicos y para la acreditación de estudios técnicos bi-fronterizos, firmado en 2005 e implementado a partir de 2007, ha sido analizado por Lemos y Rückert (2015) como una continuidad del permiso de residencia, trabajo y estudio. En 2011 comenzó a funcionar en Sant'Ana do Livramento un proyecto piloto organizado por el Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnología Sul Rio Grandense, en el campus de Sant'Ana, y por el Consejo de Educación Técnico Profesional de la Universidad del Trabajo de Uruguay en Rivera. En el campus de Sant'Ana se ofrece el curso de técnico en informática para internet con un cupo de cuarenta postulantes. En la Escuela Técnica Superior de Rivera se ofrece el curso técnico en control ambiental, para treinta postulantes. En los dos casos prima el criterio de paridad entre los dos países. Este modelo implantado en Sant'Ana ha sido replicado en Rio Branco y Jaguarão. Alvariza (2013) anota que ya existe una amplia oferta de cursos binacionales impartidos por los centros educativos públicos.

En el área de cooperación policial fue firmado en 2004 el Acuerdo para investigación, prevención y control de hechos delictivos. Este acuerdo prevé intercambio de informaciones entre autoridades policiales de ambos lados de la frontera.

Mallmann destaca como una de las iniciativas más innovadoras en términos de cooperación técnica bilateral y con repercusiones sobre el desarrollo en la frontera, el proyecto de saneamiento integral de Aceguá-Aceguá. El convenio fue firmado en 2012 y entró en fase de ejecución en noviembre de 2013. Se trata de un proyecto que beneficia a dos ciudades fronterizas y que involucra el trabajo conjunto de dos empresas estatales: la Companhia Rio-Grandense de Saneamiento (CORSAN) por parte de Brasil, y Obras Sanitarias del Estado

(OSE) por parte de Uruguay. El proyecto comprende sistemas colectores, estaciones de bombeo y una planta de tratamiento de efluentes en cada una de las ciudades. El financiamiento, estimado en un total de 7 millones de dólares, procede del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y de las empresas estatales ya citadas.

En el período 2010-2015, que coincidió con los gobiernos de J. Mujica y D. Rousseff, fue aprobado el Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable y la Integración por el Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay. Uno de sus objetivos fue la intensificación de proyectos de complementación productiva y de cooperación. En esa dirección, el plan preveía la asociación de actores públicos y privados. Seis subgrupos de trabajo fueron creados para abordar las áreas de integración productiva, ciencia, tecnología e innovación, comunicación e información, integración de la infraestructura de transportes, libre circulación de bienes y servicios, y libre circulación de personas. En el ámbito del subgrupo de integración productiva se elaboraron proyectos de cooperación en el área de energética, con énfasis en la energía eólica como emprendimiento conjunto de UTE y Electrobrás para construcción de un parque de energía eólica. En cuanto a energía eléctrica, fue instalada en Melo una planta convertidora con potencia de 74 MV que realiza transmisión de energía de Brasil para Uruguay. Además de este emprendimiento, existe también una línea de transmisión eléctrica de 500 KW entre las ciudades de San Carlos (Uruguay) y Candiota (Brasil) (Alvariza Allende, 2015). En Rivera, una planta de co-generación de energía usando biomasa como combustible fue autorizada por el gobierno uruguayo en 2009.

El sub-grupo Ciencia, Tecnología e Innovación generó un mecanismo de cooperación bilateral que reúne los temas de biotecnología, nanotecnología, medio ambiente, biomedicina, y tecnologías de la información y comunicación. Uno de sus objetivos es la creación de una plataforma digital para formación de recursos humanos en TIC's y la creación de un centro binacional de tecnologías de la información y la comunicación en Montevideo. En esa misma dirección, se formalizó el ingreso de Uruguay al Centro Brasil-Argentina de Biotecnología (CBAB). Este objetivo fue incorporado en la agenda de la primera reunión de Alto Nivel que presidieron Mujica y Rousseff (Clemente, 2010).

En el subgrupo de comunicación e información, las actuaciones se concentraron en el desarrollo de proyectos digitales creativos, aplicaciones interactivas, democratización en el acceso a internet y telecomunicaciones en general. ANTEL y Telebrás desarrollan proyectos volcados a la interconexión de redes y para atención en las áreas de frontera.

En cuanto a la cooperación en integración de infraestructura de transportes, se incluyen los proyectos de construcción del segundo puente sobre el río

Yaguarón con el fin de canalizar el transporte de cargas pesadas, y la restauración del histórico puente Barón de Mauá, obra patrimonial de fuerte carga identitaria, para beneficio del transporte local y del turismo. Integran también la agenda de este subgrupo la interconexión ferroviaria entre Montevideo y Rivera y Sant'Ana do Livramento y Cacequí en Brasil. Para esta última obra está comprometida la financiación de FOCEM. Finalmente, la construcción de la hidrovía Brasil-Uruguay crearía un sistema de transporte fluvial de carga y pasajeros (Oliveira y Marques, 2015).

Conclusiones

El análisis expuesto en este trabajo demuestra que el proceso de integración regional ha sido determinante en el crecimiento y la diversificación de modalidades, proyectos y actores participantes en programas de cooperación binacional e intrarregional. El caso abordado en este trabajo confirma muchos de los atributos que la teoría de la integración asigna a ese proceso: incremento de transacciones, vínculos funcionales, y coordinación entre actores situados en diversos ámbitos de acción estatal y no estatal. En algunos programas que forman parte de la Nueva Agenda de Brasil y Uruguay para la integración y desarrollo fronterizo pueden identificarse algunos efectos de *spill over* como en el caso de los cursos binacionales surgidos de la demanda generada a partir del acuerdo de permiso de residencia, estudio y trabajo para ciudadanos fronterizos.

En segundo lugar, el diseño y la ejecución de los proyectos aprobados en el marco binacional involucra áreas de políticas públicas y participación de actores gubernamentales situados en diversos niveles del Estado y de actores no gubernamentales de la región fronteriza. Así, el acuerdo de documento del residente fronterizo tiene clara relación con políticas de identidad y ciudadanía. Varios proyectos remiten directa o indirectamente a objetivos compartidos por los dos Estados: el programa de cursos binacionales se incluye en las políticas nacionales de educación e integra en su implementación a instituciones educativas de los dos países, pero también tiene proyección directa sobre los objetivos del desarrollo local. El proyecto de saneamiento de Aceguá-Aceguá no sólo responde a necesidades básicas en términos de salud humana y ambiental sino que es una fuerte contribución a la identidad local. Este proyecto es también revelador de la articulación entre empresas públicas de los dos países participantes en la implementación. Los proyectos de complementación productiva, energética y de infraestructura se vinculan claramente a objetivos de desarrollo y poseen un importante potencial en innovación tecnológica. El involucramiento de empresas públicas y de la academia en proyectos de innovación en energía y en investigación en biotecnología demuestra también en ese dominio la diversificación de actores y expectativas de la sociedad. Los

proyectos de infraestructura y ordenamiento territorial también responden a objetivos de desarrollo, implican la acción de varios actores del Estado situados en niveles diferentes: el nivel nacional representado en los distintos ministerios participantes, las empresas públicas con competencia directa en problemas específicos y sobre todo el nivel subnacional, con la intervención de autoridades de nivel municipal, departamental y estadual.

El papel de los actores no gubernamentales analizados en este trabajo es visible en las instancias de deliberación en Comités de Frontera y participación en el marco de las actividades organizadas por las Reuniones de Alto Nivel, principalmente en presentación de demandas o en discusión sobre políticas y objetivos. Menos visible aparece la participación del sector privado, a excepción de algunos proyectos de infraestructura de transporte y comunicaciones o de complementación productiva o energética, que por su propia dinámica, los involucran directamente.

El trabajo se propuso examinar las relaciones entre procesos de integración y planes de cooperación y desarrollo fronterizo y del análisis presentado, surge claramente que la integración regional ha sido determinante en la generación de una nueva dinámica transfronteriza, especialmente por la creación de un clima propicio al intercambio y la colaboración entre países miembros de un bloque de integración. Sin embargo, es preciso también destacar que el papel de la relación binacional Brasil-Uruguay ha tenido un peso muy grande en el impulso y ejecución de las iniciativas aprobadas. En este sentido es también importante retomar la afirmación de Joseph Nye en cuanto a que las ideologías y las identidades son factores importantes: el cambio en el modelo de regionalismo, con la transición de un modelo de integración restringido a la zona de libre comercio, a otro modelo de integración complejo que incluye políticas de cohesión social, desarrollo humano, complementación productiva y desarrollo local, actuó como un factor decisivo tanto en el nivel de las decisiones como en el seguimiento posterior a través de la red binacional de instituciones y de diálogos intergubernamentales en varios niveles.

Finalmente, el trabajo revela algunas contribuciones de la dinámica transfronteriza al fortalecimiento de la integración regional. No sólo algunas de las experiencias en el ámbito de fronteras pasaron a la agenda del bloque regional sino que ha colocado temas nuevos de agenda y ha expandido la participación democrática con la experiencia acumulada en comités de fronteras y debates en las Reuniones de alto nivel.

Referencias

- ALVARIZA ALLENDE, R. 2015. La bilateralidad Uruguay-Brasil: cooperação e integração nos governos de Mujica e Rouseff. En: *Conjuntura Austral*. Porto Alegre, Vol. 6, N° 27-28, pp. 18-38.
- ALVARIZA ALLENDE, R. 2013. Uruguay-Brasil: cooperação e integração nos governos de Mujica e Rouseff. En: *Mundorama. Divulgação Científica em Relações Internacionais da Universidade de Brasília*. V. 6, N° 27-28. Diciembre-Marzo 2015, pp. 16-38.
- AROCENA, J. 2002. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- AXELROD, R. 2004. *La complejidad de la cooperación: modelos de colaboración y cooperación basados en los agentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BALASA, B. 1972. *Teoría da integração regional*. Brasil. 2010. Ministério das Relações Exteriores, Assessoria de Imprensa do Gabinete. Atos assinados por ocasião da visita do Presidente do Uruguai José Mujica, Brasília, 29 de março de 2010. Comunicado Conjunto sobre Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva.
- BURGES, S. W. 2005. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. En: *Cambridge Review of International Affairs*. V. 18, N° 3, pp. 437-454.
- CLEMENTE, I.; MALLMANN, M. I. 2015. Mercocidades e integração regional. En: Gomes, J. F.; Corradi, R. de S. *Paradiplomacia em movimento. Perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades*. Porto Alegre: UNIRITTER, pp. 123-133.
- CLEMENTE, I. 2015. Cambio y continuidad en la relación Brasil-Uruguay. En: Mallmann, M. I. y Márquez, T. S. (Orgs.). *Fronteiras e relações: Uruguai-Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 71-84.
- CLEMENTE, I. 2010. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 19, N° 1, pp. 165-184.
- DABÈNE, O. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. Londres: Palgrave.
- GEHLEN, I. 2006. Território, cidadania, identidades e desenvolvimento local sustentável. En: Riella, A. (Ed.). *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Montevideo: Universidad de la República, pp. 265-283.
- GOMES, J. F.; CORRADI, R. D. S. 2014. *Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades*. Porto Alegre: Editora Uniritter.
- HAAS, E. B. 2001. Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism? En: Christensen, T.; Jorgensen, K. E. y Wiener, E. (Eds.), *The Social Construction of Europe*, Londres: Sage, pp. 22-31.
- HAAS, E. B. 1967. *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- HAAS, E. B. 1964. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.
- HETTNE, B. (2005). Beyond the New Regionalism. En: *New Political Economy*, Vol. 10,

N° 4, pp. 543-571.

- KEATING, M. 2001. Governing cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age. En: Scott, A. J. (E.). *Global City Region. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-390.
- LEMONS, B. DE O.; RÜCKERT, A. A. 2015. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brazil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. En: Mallmann, M. I.; Márquez, T. S. (Orgs.). *Fronteiras e relações: Brasil e Uruguai*, Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 145-162.
- LIMA, M. G. L.; MOREIRA, R. 2009. A fronteira binacional (Brazil e Uruguai): território e identidade social. En: *Pampa*, N° 5, pp. 51-68.
- MAGRI, A.; ABRAHAN, M.; OGUES, L. 2015. *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Montevideo: Udelar-Espacio Interdisciplinario.
- MALAMUD, A.; SCHMITTER, PH. 2006. La experiencia de integración europea y el potencial de integración de Mercosur. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 1, pp. 11-23.
- MALLMANN, M. I. 2015. A cooperação binacional do Brasil na América do Sul. Paper presentado en VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Lima 22-24 de julio.
- MALLMANN, M. I.; MÁRQUEZ, T. C. S. 2013. A crise do multilateralismo e o Mercosul: uma lógica de integração? Paper presentado en IV Encontro Nacional ABRI “Multilateralismo, Plurilateralismo e a construção da ordem mundial.”
- MALLMANN, M. I. 2010. Análise institucionalista da integração sulamericana. En: *Civitas*, Vol. 10, N° 1, pp. 11-23.
- MATTLI, W. 1999. *The logic of regional integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MENEZES, G. Y FEIJÓO, F. T. 2011. “O contraste económico entre as metades sul e norte do Rio Grande do Sul: uma análise utilizando o modelo da base económica”. En: Alvim, A. M. ; Souza, O. T.; Calandro, M. L. *Os Desafios do desenvolvimento. Tendências e perspectivas para a economia gaúcha*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 109-126.
- NAVARRETE, M. 2007. Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza. Disponible en: <http://www10.iabd.org/intalcdi/PE/2007/00095.pdf>
- NYE, J. S. 1987. *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*. Lanham and London: University Press of América.
- OLIVEIRA, L. K.; MARQUES, T. C. S. 2015. A infraestrutura da integração regional e a integração Brasil-Uruguai. En: Mallmann, M. I.; Marques, T. C. S. (Eds.). *Fronteiras e relações Brasil-Uruguai*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 109-126.
- PUCCI, A. S. 2010. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: FUNAG.
- RIGGIROZZI, P. 2012. Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It? En: Riggiozzi, P.; Tussie, D. *The Rise of Post Hegemonic Regionalism*.

- The Case of Latin America*. United Nations University Series-Springer, Vol. 4, pp. 17-34.
- RODRÍGUEZ, A. 2013. *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social - Ministerio de Industria, Energía y Minería - Instituto de Economía, Universidad de la República.
- RODRÍGUEZ, A. 2010. *Desarrollo Económico en el Noreste de Uruguay*. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, N° 03/10.
- SANAHUJA, J. A. 2001. Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En: Gómez Galán, M. y Sahahuja, J. A. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Madrid: CIDEA.
- WENDT, A. 1995. Constructing International Politics. En: *International Organization*, Vol. 20, N° 1, pp. 71-81.
- WENDT, A. 1994. Collective Identity Formation and the International State. En: *American Political Science Review*. Vol. 88, N° 3, pp. 384-396.

Importancia de la cultura en la integración regional fronteriza

Gabriel Ríos Gonçalves¹

Resumen

En el presente trabajo se exponen los principales resultados de la investigación efectuada sobre la base de estudios de casos para localidades fronterizas argentinas-uruguayas, más el pequeño vértice territorial colindante suroeste de Brasil.

Desglosando entre las distintas dimensiones que fueron analizadas, la investigación tuvo por objetivo identificar, describir e interpretar la orientación y significación que viene adquiriendo la dinámica cultural en su incidencia sobre los procesos de integración fronteriza.

Respecto a la metodología. En esta parte del estudio se recurrió a la aplicación de entrevistas en profundidad a actores sociales seleccionados estratégicamente, a su vez, se realizó un relevamiento a partir de fuentes documentales relativas a registros de actividades, recursos y capacidades culturales acumuladas, producidas, disponibles y compartidas en común.

Entre los hallazgos más salientes es de destacar que los actores sociales e institucionales pertenecientes a las ciudades y municipios del litoral del río Uruguay, sobre la base de sus intercambios, encuentros y serie de eventos compartidos, tienden a generar espacios y producir actividades que, en mayor o menor medida, convergen hacia el fomento y promoción de dinámicas culturales de integración fronteriza, al tiempo que propenden, en sentido amplio, a la creación e irradiación de una cultura de la integración fronteriza entre las comunidades insertas en la región supranacional, a saber: Paysandú-Colón; Salto-Concordia; Barra do Quarai-Bella Unión-Monte Caseros.

Palabras clave: Dinámica cultural; Integración fronteriza; Actores sociales.

1 Dpto. de Ciencias Sociales. CENUR Litoral Norte, Sede Salto. Universidad de la República. grios@unorte.edu.uy

Un enfoque para el análisis e interpretación de las dinámicas culturales en contextos de interacción transfronteriza

Cultura e interculturalidad sobre las fronteras en el escenario de la modernidad contemporánea

El surgimiento de unas dinámicas de transformación experimentándose de forma persistente, recurrente y extendida sobre las fronteras de los Estados-nación, crecientemente tienden a relativizar el significado, valor, papel que desempeñan y la vigencia de las mismas. “Pensar en la trampa de los mundos sociales nacional-estatales bien separados y ordenados excluye todo lo que cae fuera de estas categorías internas y externas ...reaparece en primer lugar en el marco de la investigación valorar los espacios sociales transnacionales” (Beck, 1998, 64-65). Ciertamente, los efectos de intensificación de las relaciones de interdependencia entre un adentro y un afuera, están acercando nuevas oportunidades para acceder a actividades, bienes y servicios culturales estratégicos a las comunidades fronterizas. Por lo que las mismas se ven favorecidas al ampliarse sus márgenes de maniobra y capacidades de gestión, acrecentando sus posibilidades de insertarse con éxito en la lógica del movimiento de globalización, transnacionalización y regionalización contemporánea. Al mismo tiempo que se exponen más abiertamente a intercambios de distinto alcance, origen y contenido. Desde el punto de vista que se intensifican procesos de entrecruzamiento entre las esferas de la sociedad, economía, política y cultura, mediados por flujos de información, comunicación, conocimiento. En este nuevo sistema de relacionamientos las comunidades fronterizas de escala intermedia encuentran condiciones para realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de sus instituciones políticas y capacidades para crear sinergia sociocultural, o bien, cabe suponer que, por el contrario dicho escenario potencialmente viene a representar y aparejar devaluación de la soberanía y pérdida de lealtad a la comunidad nacional y desterritorialización del Estado-nación (Grimson, 2004; Jelin, 2003).

El avance de la revolución científica y tecnológica con soportes en las telecomunicaciones, informática y microelectrónica, es acompañada de una variedad de expresiones socioculturales, nuevas formas y prácticas de organización y acción, producción y de consumo cultural, donde especificidad, flexibilidad y dispersión aparecen asociados al incremento de las capacidades creativas de los agentes y territorios (Castells, 2006). Ciertamente, en la dinámica actual de las relaciones interregionales, la organización y equipamiento del territorio y los espacios urbanos intermedios y menores, juegan un papel estratégico para alojar prosperidad. La disponibilidad y accesibilidad a diferentes infraestructuras instaladas y funcionando en el territorio, brinda aportes sustantivos a las actividades de producción cultural integradas.

En el contexto de la segunda modernidad, signada por la incertidumbre, imprevisibilidad y contingencia, existen corrientes y contracorrientes de universalización y particularismo de culturas e identidades. Las comunidades locales se han adentrado en la cultura cosmopolita otorgándole nuevo sentido con su participación. Al mismo tiempo están enriqueciendo su patrimonio cultural con diversidad y policulturalismo, al asimilar, decodificar y resignificar, los contenidos de imágenes y mensajes provenientes del contexto externo, lo cual no supone desplazamiento automático de sus señas de identidad (Featherstone, 1996).

La naturaleza flexible, variable y dinámica que están asumiendo las culturas e identidades locales, viene dada por ese sentido socio-espacial de integración impulsado por el fenómeno de modernización contemporánea. Dicho fenómeno hace que las relaciones sociales no se aferren exclusivamente al entorno de interacción y pierdan su rigidez local de interacción. Con la expansión del espacio, los individuos poseen referencias pero no propiamente raíces que los aferren al lugar (Ortiz, 1997). El núcleo de cada cultura, esto es, el referente para la construcción de la identidad, está perdiendo su centralidad con el relativo debilitamiento del poder de los estados-nación para aglutinar comunidad nacional a partir de los códigos culturales dominantes. De ese modo, al tornarse más permeables los límites fronterizos nacionales, ciertas expresiones de identidad local pueden verse favorecidas, cobrar nuevo aliento y encontrar una base para afirmar comunidades fronterizas transnacionales (Tomassini, 1998).

En ese sentido, se trata de nuevos fenómenos que involucran a las fronteras como zonas de transición, integración y desarrollo, particularmente, enfatizada en la dimensión cultural. Una serie de transformaciones están ocurriendo transnacionalmente, y sugieren que se están configurando regiones de naturaleza transfronteriza como nuevos actores territoriales de prosperidad basados en procesos de desarrollo crecientemente integrados. Especialmente cuando comparten patrones culturales similares.² En segundo término, sobre esa base cultural común, se observa que los vínculos de vecindad y la cercanía entre las comunidades ofrecen un campo fértil para el despliegue de estrategias asociativas y relaciones de reciprocidad entre el conjunto de los actores e instituciones, que ponen en funcionamiento relaciones sociales, normas de comportamiento y pautas culturales que se retroalimentan, refuerzan e integran.³

2 Siguiendo a Mario Lombardi (1989) podemos señalar que el sistema de valores expresa la racionalidad interna del territorio. La organización social que asumen las comunidades locales y la valoración que realizan del espacio construido, se expresa en las formas de disposición y uso de los recursos. El vínculo organización social/ espacio construido tienen un componente funcional y otro simbólico en el proceso de legitimarse.

3 Se aplica el término cultura en sentido amplio; entendido como contexto dentro del cual

Así, cabe plantear la interrogante acerca del papel que están jugando los cambios de las culturas e identidades territoriales con respecto a propiciar procesos de integración y desarrollo fronterizos. Se debe anotar, en ese sentido, que la modernización de las sociedades, a ese nivel, está comenzando a generar una mayor interacción que facilita la transmisión fluida de técnicas y prácticas de una comunidad a otra.

Percepciones y representaciones de contenidos culturales y construcción de sentidos de identidad fronteriza transnacional

Un conjunto de experiencias y estudios demuestran que las actuales iniciativas locales de desarrollo se inscriben en una tradición fuertemente arraigada de normas y valores que les otorgan validez. La combinación de los diferentes capitales culturales diversifica y potencia dicho campo en el sistema territorial, apoyado en los componentes de heterogeneidad sociocultural. Así lo expresa Beck (2006, 2005, 2004) en sus elaboraciones teóricas a propósito de los procesos de globalización y cosmopolitismo. Al respecto el autor sostiene que en la actualidad de lo que se trata es escapar a la trampa territorial para establecer nuevas concepciones y modos de pensar fenómenos emergentes desde las ciencias sociales, sin caer en el lugar común de “o esto o eso”, sino con un sentido inclusivo y articulador comenzar a manejar una lógica de pensamiento del tipo “esto y eso”, apelando al término “tanto los unos como los otros”, acuñado por Beck (2008). Se tiende a dar la coexistencia de universalidad y particularismo, unidad y diversidad, lo cual le proporciona razones para fundamentar una postura incluyente e integradora, sumando las partes pero respetando las diferencias, los unos y los otros. En esa dirección Touraine (2000) argumenta que con el advenimiento de la sociedad posindustrial el hecho significativo de nuestro tiempo es la reflexividad que caracteriza a las relaciones entre los individuos y de estos con la sociedad, tal que en un marco de diversidades culturales les conduce a construir su propia identidad cultural como sujeto (individual o colectivo). Lo que hace iguales unos a los otros es esa capacidad de reconocerse como diferentes.

Algunas evidencias indican que es en la cultura e identidad local que reside la fuerza y capacidad de constituir y anteponer las comunidades translocales, posnacionales, a procesos de desterritorialización que las exponen a desmembramiento y disolución en la era de la modernidad avanzada (Apadurai, 1999). Puesto que la identidad cultural y territorial se construye con imágenes, me-

pueden describirse de manera inteligible acontecimientos sociales, modos de conducta, instituciones o procesos sociales, también comprende conocimientos, creencias, la lengua, las costumbres, los valores y normas de una sociedad. Dice Clifford Geertz “al proceder a analizar las identidades locales a través de los comportamientos, más que por sus contenidos culturales - conducta estructurada - como acción simbólica, nos interrogamos acerca de su sentido y su valor.” (Geertz, 1990: 27).

táforas, y giros retóricos, estos elementos son esencialmente recursos, expedientes culturales, que pueden ser utilizados con la finalidad de hacer explícito uno u otro aspecto del progreso más amplio de auto redefinición colectiva (García, 1994). Cabe sostener que, si el proceso de construcción de identidad fronteriza logra integrar lo territorial y lo cultural como estructuras de significación socialmente establecidas, entonces es posible generar condiciones en donde, partiendo desde lo particular, el desarrollo se inserte en procesos más amplios. Así, perfectamente pueda coexistir un tipo de identidad subnacional y transnacional, que combine y agregue elementos locales transfronterizos, sin tener que renunciar al sentimiento de pertenencia a determinado estado-nación y comunidad nacional. Tal como lo argumenta Samuel Huntington existen múltiples identidades entre otras la cultural y territorial, sin embargo las identidades más restringidas no tienen necesariamente que entrar en conflicto con las más amplias, como ser la situación aparentemente disyuntiva que se plantea entre la identidad cultural y territorial local- nacional. Por lo que, considerando como se ha dicho, “el amor a la totalidad no se extingue por esta parcialidad subordinada” (Huntington, 1997: 151).

Se trata de procesos de construcción de identidades colectivas que se apoyan tanto en lazos históricos, como también en base a los nuevos lazos que están siendo impulsados en la actualidad por la flexibilización e integración cultural, al incorporarse en los actores locales una representación más abierta, diversa y relativa de las nociones del espacio de pertenencia –el territorio nacional- y del contexto en el que se inscriben sus acciones. (Featherstone, Op. cit.).

Estos aspectos cruciales que intervienen en la configuración y dinámica territorial, conducen a asumir una definición de la región transfronteriza como ámbito territorial de asociación y enlace, que expresa relaciones supralocales, es decir, translocalidades entre actores con valores, normas, creencias y costumbres diversas, cohabitando en estos espacios de alteridad, quienes tienen la virtud de generar un sentido social y culturalmente compartido acerca de lo que representa esa territorialidad más amplia. Un sistema que toma forma en relaciones de correspondencias, reciprocidades, intercambios concretos y simbólicos, donde los actores locales, en una dinámica histórica e interrelacionada con el territorio, van construyendo identidad (Mato, 1994: 13-27).

En efecto, es posible considerar a manera de hipótesis que sobre la base de un sistema de intercambios socioculturales densos e intensos, desplegado en un proceso de larga y lenta gestación, los actores que habitan en localidades fronterizas tienden a significar la producción de identidad cultural y territorial más allá de las fronteras del estado-nación, y a través de ese sentido producido en común atraer la prosperidad a donde antes no había nada. (Ríos, 2014a)

Actitudes, comportamientos y función de la cultura: los colectivos fronterizos

Habitualmente los análisis enfocados en actores sociales y acciones colectivas se encuentran vinculados a escenarios urbanos y espaciales, movimientos que giran en torno a las grandes ciudades o bien relativos a las fuerzas que operan al interior de los estados-nación. Cuando asistimos a la configuración de nuevos espacios de inserción, una dinámica territorial componedora de bloques geoeconómicos y geoestratégicos entre estados-nación por diferentes latitudes. Formando parte de esta nueva dinámica de flujos e intercambios en las relaciones internacionales, en inserciones fronterizas las ciudades vinculadas de porte medio constituyen nuevas espacialidades. En cuyos escenarios quizás el aspecto más significativo y contrastante radique en la emergencia de nuevas formas de acción colectiva. Contexto en el que, al decir de Castells (2004), el estado-nación se ha tornado pequeño e insuficiente para atender por sí solo a los múltiples desafíos que le impone la globalización, cuando también, paradójicamente, se ha vuelto grande y sobre-abarcador para atender a la diversificación y especificación de los intereses y demandas provenientes de una amplia gama de actores sociales regionales y locales a su interior.

Ahora, en cuanto al tema que nos ocupa, resulta oportuno considerar algunas precisiones. Siguiendo a Melucci, ha dejado planteado con meridiana claridad que "...el problema fundamental de una sociología de la acción colectiva es el de ligar las conductas conflictivas a la estructura de la sociedad sin renunciar, al mismo tiempo, a explicar cómo se forman y cómo se manifiestan en concreto nuevas creencias y nuevas identidades colectivas" (Melucci, 1999: 2). Fundamentos que nos remiten a las reflexiones de otros autores cercanos a las formulaciones de Melucci, quienes coinciden en señalar que la acción colectiva está generada por un proceso de construcción de identidad, un sistema de significados compartidos a partir de procesos interactivos, donde la noción de solidaridad es un componente fundamental de la identidad colectiva. Refiere a la capacidad de autopercepción y de representación de los actores para reconocerse como miembros del mismo sistema de relaciones sociales. Inclusive cuando estos sistemas de relaciones y lazos sociales se extienden para incorporar la participación organizada de colectivos que convergen en el espacio de fronteras, marco de una estructura de oportunidades diversificadas (Ríos, 2013b; Rodríguez Arechavaleta, 2009).

Sin bien los movimientos sociales habían definido su acción y su identidad en marcos interpretativos relativamente restringidos, fundamentalmente remitiéndose a la pertenencia a una comunidad nacional, adoptando un concepción de las fronteras con visiones de los "otros vecinos" como amenazantes, enemigos o simplemente operadores en espacios vacantes. Oportunamente, los procesos de diálogo transfronterizos pueden llevar a una amplia-

ción y transformación de tal marco de apreciación y representación, donde los actores sociales en el espacio de vecindad interlocal tienden a percibirse y proyectarse desde una visión del “nosotros”, por medio de la cual se asocian y establecen estrategias de acción en común (Ríos, Op. cit; Jelin, Op. cit.; Recondo, 1994).

Al tiempo que, haciendo una lectura sobre la marcha del proceso integrador en el MERCOSUR, resulta notorio el déficit de participación, y hasta hace poco, aunque tímidamente, la escasa inclusión e imprecisa construcción de una agenda sobre temas e intereses que tome en cuenta a las comunidades fronterizas. Investigaciones recientes han comprobado como los movimientos sociales se inclinan a conceptualizar críticamente y redefinir el sentido de la integración. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional transfronterizo en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales que comparte una impronta de contenidos valóricos, y socioculturales, como las comunidades artísticas, ambientalistas, tradicionalistas, humanitarias, grupos de microemprendedores artesanales que transmiten un mensaje de solidaridad y procuran establecer nuevos lazos sociales. Sin bien todavía existen sectores donde aún falta un camino por recorrer, es el caso de los periodistas y los medios de comunicación en los espacios de frontera que con dificultades, poco a poco van incorporando el nivel regional transfronterizo en su agenda de programas y actividades vinculadas al proceso integrador. En vista de las fuerzas y flujos que trasversalizan, ocupan, usan y se apropian de estos espacios, como lugares preferenciales de localización, por un lado, cuestionando las dimensiones culturales e identitarias locales preexistentes, por otro lado, llamando a la organización y movilización de los actores sociales para responder a los nuevos desafíos que se les imponen. En esa dirección Castells ha señalado como en el espacio de los flujos y el espacio de los lugares toman expresión nuevas formas de organización e interacción social. Dice el autor “El espacio de los flujos organiza la simultaneidad de las prácticas sociales a distancia, por medio de las telecomunicaciones y los sistemas de información. El espacio de los lugares privilegia la interacción social y la organización institucional atendiendo a la contigüidad física” (Castells, Op. cit.:148).

Teniendo en cuenta que al interior de la denominada sociedad en red, promovida por la densificación e intensificación de los procesos de difusión, transmisión y acceso a información y comunicación. Se ha dado un extraordinario crecimiento de los medios locales, desde las radios comunitarias hasta la transmisión de televisión por cable. La mayoría de estos medios de comunicación locales, que suelen compartir la programación, han establecido una fuerte conexión con públicos populares específicos, dejando a un lado las opiniones estandarizadas de los medios de comunicación de masas. Al hacerlo,

se escapan de los canales tradicionales de control que los estados-nación han establecido. Junto con los procesos descentralizadores –representados en la figura de las alcaldías y los pequeños municipios y prefeituras fronterizas–, se están abriendo posibilidades a nuevas formas de expresión en los márgenes de autonomías locales, y en consecuencia vigorizan y robustecen los intercambios transfronterizos, entre distintos ámbitos organizados desde el nivel de la sociedad civil local-local. Haciendo a formas de poder reticular, incluyente, de participación horizontal.

Entonces, considerando expresiones contemporáneas de las prácticas y formas de organización de la acción colectiva, en lo que concierne a la constitución de nuevos movimientos sociales. Actualmente, tal vez uno de los aspectos más relevantes para los desafíos de la integración transfronteriza, radique en el hecho de que “El comportamiento colectivo representa una situación no ‘estructurada’, esto es, no plenamente controlada, de las normas que rigen el orden social. Pero precisamente por esto es importante, porque es un factor de transformación y está en grado de crear nuevas normas” (Melucci, Op. cit.). De ser así, probablemente, mediante la extensión de las prácticas y organizaciones estabilizadas, mantenidas, y reproducidas en un espacio-tiempo de cotidianidades locales, sea posible activar formas organizativas en el entorno transfronterizo.

Si existe un rasgo común que recorre toda la extensión de este trabajo, el mismo radica en esa fabulosa usina de cambios socioculturales, producción de nuevos valores y mutaciones en las maneras de ver el mundo que comporta hoy, más que nunca, el accionar de los nuevos movimientos sociales. Con especial significación para los desafíos que tiene por delante América Latina, y en ella los procesos de articulación de iniciativas culturales entre localidades fronterizas. Por ejemplo, varios autores han señalado que la actividad cultural es una fabulosa fuente creadora de riqueza, de empleos e ingresos para los habitantes de estas localidades, son promotoras de calidad de vida y desarrollo en sentido amplio (Sen, 2004).

En esa dirección, Touraine (2006, 2000, 1999) afirma esta impronta cultural como potencial de transformación social, que caracteriza a los nuevos movimientos sociales contemporáneos y particularmente los movimientos culturales. Considerando que, desde ahora y en el correr de este siglo los conflictos más significativos cada vez más tenderán a ubicarse en el terreno de los derechos relacionados con los factores culturales. Siendo que las nuevas luchas presentan otra naturaleza, los nuevos movimientos van tras el reconocimiento de sus derechos culturales. Al presente, no aspiran a construir una sociedad perfecta, o representar el interés público general, y cuando miran hacia el porvenir la preocupación de los mismos asume como principio, en la

definición de su acción, a la búsqueda de la libertad y el derecho a la igualdad culturalmente entendida.

Las Universidades e instituciones de ciencia y tecnología en la frontera: intercambios, producción y difusión de conocimientos: impulsos de transformaciones socioculturales

Los entornos económicos productivos tienden a configurarse bajo patrones de localización que se renuevan, de modo que las aglomeraciones emergentes se encuentran en transición entre formas de ocupación y usos del suelo marcados por racionalidades diferenciales –áreas de explotaciones productivas, áreas industriales, zonas de residencia y servicios avanzados–, cohabitando en el espacio entre lo urbano, periurbano, rural-urbano, semirural. A medida que estas lógicas de acción y formas de gestión local se van afianzando, las asimetrías, desigualdades o desequilibrios espaciales tienden a disminuir. Las formas de distribución espacial de los dinamismos socioeconómicos y socioculturales parecen estar cambiando su sentido.

Esta búsqueda de articulación encuentra ventajas en los procesos de reestructuración territorial y de las formas, funciones y roles estatales que se orientan hacia modalidades de gestión flexible, ágil y eficiente, para resolver los problemas de interés público. Dicho proceso tiende a colocar a los actores organizados territorialmente –actores regionales y locales– en sintonía con las instancias de toma de decisión y conducción de los asuntos públicos. Es decir, se perfilan mejores formas de articulación entre la conducción vertical y horizontal de las políticas públicas, ocupando un lugar destacado en ese proceso de reformas las instancias de gobierno descentralizado. Es el caso de los programas de fortalecimiento técnico y descentralización en funciones municipales, donde los gobiernos locales junto a las expresiones organizadas de sus sociedades ganan en roles de cogestión. “Estos nuevos papeles de los gobiernos regionales presuponen una profesionalización del funcionalismo público regional y también un cambio cultural, en el sentido del surgimiento de una cultura de desarrollo regional que es una suerte de matriz que cobija a la inteligencia social de la región... en los nodos de ‘inteligencia dispersa’, propia del tejido social regional, el nodo principal de la red es la universidad regional” (Boisier, 1994, 11).

Es decir, integración fronteriza que en la contemporaneidad territorial supone tomar en cuenta y hacer intervenir factores y componentes culturales, sociales y políticos institucionales, procesos de descentralización, desagregación en los niveles y escalas de gestión y protagonismo regional y local, inclusión intersectorial –articulación de actores diversos–, formas y prácticas de organización y producción de institucionalidad transfronteriza. Siguiendo

la línea de reflexión planteada por Arocena y Sutz (2008), en la construcción de espacios comunes de actuación coordinada entre instituciones de la cultura articulándose en sistemas de conocimiento, operadores técnicos, corporaciones profesionales y grupos académicos, radicados en el territorio de frontera, desempeñando funciones de investigación y desarrollo, dando forma, contenido y sentido a redes de innovación en ciencia y tecnología, apropiadas y pertinentes en cuanto su aplicación práctica para brindar soluciones a distintos problemas que constituyen limitaciones, obstáculos o bloqueos para la dinamización cultural de la integración transfronteriza regional, cuyos efectos contribuyen a mejorar la cohesión social y elevar los niveles de bienestar en los territorios aludidos.⁴

Este reconocimiento de nuevos espacios de autonomía, gestión y participación, viene dado en la convicción de que “los gobiernos locales disponen de dos ventajas comparativas respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro, gozan de mucha flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos” (Borja, J. y Castells, M., 1997: 19).

Se trata de la configuración de un sistema de gestión territorial basado en nuevas formas de poder local, relaciones institucionales descentralizadas, instancias organizacionales y formas innovadoras de coordinación en el espacio nacional –relaciones intermunicipales, de los municipios con las diferentes dependencias locales de organismos nacionales y de éstas entre sí–, es decir, un sistema de acción en el que lógicas verticales-sectoriales tienden a articularse con lógicas horizontales-territoriales.

Esta combinación entre ambas lógicas crea las condiciones para orientar un mejor aprovechamiento de los diferentes recursos interinstitucionales. Aporta a la elaboración de una estrategia de desarrollo endógeno concebida

4 Lawton tomando argumento de autores tales como Romer, Nelson y Dosi, establece “la explicación de por qué las empresas se agrupan alrededor de las universidades es para que puedan aprovechar la difusión de conocimientos localizados. Los desbordamientos geográficos se definen como flujos de ideas entre los agentes en menos de costo original... y son el tema central en la teoría del crecimiento endógeno. En esta lógica, la difusión de conocimientos son un factor externo que, al menos temporalmente, son atraídos por la geografía y, como consecuencia, confiere beneficios desproporcionados a las empresas de intermediación. En esta explicación, se pasan las interconexiones entre las empresas y las universidades a otras empresas locales a través de interacciones tales como el reclutamiento, la colaboración, o relaciones cliente proveedor, confiriendo mejoras en el posicionamiento competitivo de las regiones donde se tiende a producir tales aglomeraciones (Lawton, 2007: 102).

en forma articulada con las políticas globales de desarrollo nacional. Es con este medio externo a la región “configurado por una multiplicidad de organismos sobre los que no se tiene control, sólo capacidad de influencia, con los cuales la región como un todo necesita articularse” (Boisier, 1995b: 27). En este encuadre de lógicas diferenciales y articuladas que orientan los procesos y relaciones entre los espacios local y global, tienden a ocupar un lugar territorialmente estratégico: a) el sistema de recursos de localización de bienes y actividades culturales, creativas e innovadoras específicas; b) el sistema de agentes culturales y sociales, en general, con sus formas de organización social y c) el sistema de valores y representación del espacio construido. Entre estas dimensiones estratégicas podemos distinguir una serie de factores claves para que las sociedades locales y regionales puedan encausar procesos de integración y desarrollo endógenos sobre una base cultural sustentable: a) las capacidades de innovar en tecnologías y en conocimientos pertinentes, instalados en el tejido de actores; el grado de diversificación y especialización de la base económica local –no en el sentido de afirmar un perfil monoproduktivo extremadamente vulnerable a las dinámicas y transformaciones contemporáneas–, a tono con la lógica económica internacional; los niveles de vida y calidad del entorno medioambiental se asientan en un sustrato de valores éticos, conciencia y compromiso colectivo y solidario; la base de infraestructuras, equipamiento y ordenamiento del territorio en cuanto a activos culturales disponibles y movilizadores; b) la estructuración de nuevas formas organizativas y relaciones socioculturales y territoriales (supralocales), estratégicas; el tipo de posicionamiento y articulación que asuman los actores de la cultura respecto a la integración y el desarrollo local/transfronterizo, y el grado de disponibilidad y activación de las diferentes especies de capitales culturales específicos del territorio; la creciente apropiación de los productos culturales generados endógenamente; una acrecentada capacidad de lectura e interpretación del movimiento del contexto y de gestionar ante el mismo (inteligencia y capacidad de representación de tendencias hacia el futuro; c) el ejercicio de mecanismos de control-preservación-renovación de los recursos culturales y su puesta en valor; el fortalecimiento de la cultura e identidad local, la capacidad de resiliencia-reconstitución de tejido social, reparación de solidaridades dañadas con incremento de cohesión social.

Por otra parte, tales procesos se inscriben en la emergencia de una nueva geografía de dinanismos culturales y territoriales, donde los roles y funciones estratégicas tienden a concentrarse en torno a las ciudades, la cultura urbana, la información y el conocimiento (Castells, 2006). Es que cuando el sentido de la urbanización de las actividades y estilos de vida parece profundizarse globalmente, estos espacios de localización/aglomeración en el territorio están acrecentando su incidencia sobre los procesos de integración y desarrollo a través de las fronteras transnacionales. En cuyos términos operan un conjunto

crecientemente diferenciado de actividades por niveles y escalas de competencias, temporalidades y espacialidades, que hacen a la distribución de las deliberaciones, decisiones y funcionamientos sociales, económicos, políticos-administrativos, culturales y simbólicos. Presentándose como expresiones de elementos que en sustancia son primordialmente de índole cultural, y a la vez se manifiestan asociados con nuevas formas de organización y de prácticas sociales en los contextos territoriales en estudio (Touraine, 2013, 2006).

En lo que concierne a la dimensión social, hay un recambio de valores y aspectos éticos que definen las expectativas y deseo de los actores sociales a la hora de juntarse y concebir proyectos en común, las pautas culturales compartidas son un poderoso medio para generar procesos de intercambios y aprendizajes entre las pequeñas y medianas empresas donde comparten recursos y unas aprenden de otras, por otra parte tienden a organizarse en redes, clústers, entornos innovadores, aglomerados sinérgicos. Es mediante estos procesos de socialización y afianzamiento de una base cultura de normas de comportamientos que las mismas están consiguiendo, tal como lo muestra la experiencia, ganancias en capacidades de competitividad, generación de nuevos productos e inserción en nichos altamente dinámicos de intercambios, aprendizajes, saber-hacer, socialización (Becattini, 2002).

Actores, iniciativas y actividades culturales en las inserciones fronterizas

Triple frontera Barra do Quaraí - Bella Unión - Monte Caseros

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 autorreferirse como pertenecientes a una microrregión de triple frontera, unidad socioterritorial 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 autorreferenciamientos 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.

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”*.

Instancia en que se identifican ciertas 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 las 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

hechar 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: profesorado, 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, sin que por ello quede 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 carna-*

vales, 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 socio-cultural y pone de relieve la capacidad que han manifestado las comunidades para incorporar estas diversidades en un marco de tolerancia, comoniendo 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 Quarai 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 duda, 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 publici-

dad 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.”*

Par de frontera Salto-Concordia

Uno de los aspectos más enfatizados 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, con la integración de la matrícula en carreras de grado dictadas en la región 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. Las amplias posibilidades para constituir una densa red de Centros de I+D binacional con trascendencia regional, las acciones y actividades desplegadas por la AUGM no exclusivamente entre Salto y Concordia, sino que también extendidas en la región. 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. 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 concordenses, y viceversa*”. 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.⁵

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

5 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.

tarjeta vecinal, junto con la concreción del 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*”.

No obstante, 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 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.

Par de frontera Paysandú-Colón

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 riverenñas 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 km 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"*.

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.

Principales rasgos característicos de aproximación al trazado del perfil y la dinámica cultural regional fronteriza

Percepciones y valoraciones de agentes en la región fronteriza sobre la integración en el Mercosur

Las comunidades fronterizas establecen en común un balance relativamente negativo en cuanto a la falta de activación y cierta indiferencia en el funcionamiento y los mecanismos de la integración fronteriza. Con respecto a los distintos ámbitos institucionales del Mercosur, los actores locales de las tres inserciones fronterizas estudiadas, señalan como necesaria una mayor atención respecto a estas dinámicas y territorios, tal que habiliten políticas de fronteras específicas, articuladas, como parte del proceso de la integración regional. Concuerdan en observar que perduran componentes de una cultura de corte burocrático tradicional, en cuestiones aduaneras y migratorias, a menudo están provocando bloqueos, afectando las motivaciones de integración.

Como parte de una impronta cultural que interviene en el proceso de la integración fronteriza, actores de Salto y Concordia enfatizan aspectos sociales, culturales e institucionales. Representación del Mercosur sobre el sentido excluyente de la integración actual, aunque aprecian la integración mediante la promoción de una cultura política-institucional entre ambas ciudades,

valorando las relaciones casi continuas, en mancomunidad y trabajando en conjunto.

Gestión política e institucionalidad fronteriza

Los agentes políticos le otorgan especial significación y pertinencia a la constitución de un tipo de institucionalidad de nuevo orden y alcance. Ámbito de gestión territorial integrada y espacio de diálogo incluyente expresión de gobernanza transfronteriza y mancomunidad. La instalación del Comité Binacional de la Hidrovía del río Uruguay, integrado por los municipios de la costa del río Uruguay avanzando en la suscripción de convenios y acuerdos de cooperación, nuevos roles y funcionamientos en la gestión de los asuntos locales y transfronterizos, participación y gestión descentralizada de gobernantes y agentes sectoriales de las localidades objeto de estudio.

Sistema científico-tecnológico y redes de conocimiento

Juzgándose que ha pasado inadvertido el sentido estratégico que conlleva la promoción de una cultura de la cooperación y organización empresarial más abierta a la conformación de redes, avanzar hacia la constitución de sistemas productivos integrados, redes de instituciones trabajando en conjunto en la producción de conocimiento científico e innovaciones tecnológicas vinculadas a los circuitos productivos que operan en la región transfronteriza. En ese sentido, aún queda un amplio campo por explorar en cuanto a las posibilidades que existen para contribuir a la formación de competitividad sistémica, tecno polos transfronterizos, aglomerados sinérgicos, redundar social y productivamente en generación, acumulación, captación y distribución de riqueza entre los recintos locales y más allá de los espacios subnacionales.

Entidades de asistencia técnica, asesoramiento en conocimientos y tecnologías avanzadas

Recientes acuerdos, convenios, entre el Laboratorio Tecnológico del Uruguay y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, auspiciados por los municipios de Concordia y Colón, las intendencias de Salto y Paysandú, apuestan al desarrollo regional, proyectos de trabajo común.

Existen posibilidades de llegar a funcionar mediante sistemas/redes de conocimiento, investigación e innovación en el litoral del río Uruguay, entre el conjunto de dependencias del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y los Institutos de Tecnología Agropecuaria en el litoral argentino (INTA)

En la triple frontera grupos de pequeños productores intentan ampliar el campo de sus operaciones, tanto hacia fuera como hacia adentro del territorio nacional, con iniciativas innovadoras que tienen constante preocupación por

la calidad de sus productos. Cuestiones que se van incluyendo en la agenda de integración y desarrollo fronterizo. Unidades de menor porte refuerzan esa idea trabajando en producción orgánica, enviando frutas a eco-feria de productos orgánicos en Montevideo. Certificando pequeñas chacras de producción orgánica. En Monte Caseros está más avanzado el tema orgánico. Iniciativa de conseguir recursos para pasantías y visitas de productores en el INTA de la provincia de Corrientes. Cultivadores de Bella Unión que están trabajando en un predio con orgánico a otro nivel, buscando esa transición con invernáculos y productos naturales, sacando los primeros resultados. En referencia a las fuentes de financiamiento y/o asesoramiento técnico del INTA y productores familiares de Bella Unión, con la experiencia recogida desde los Comités de Frontera se obtuvieron algunos intercambios en tecnologías. El cultivo de primor pasó a aplicarse en Monte Caseros con traslado de gente de Bella Unión a esa localidad.

Centros de formación, programas y capacitación de los recursos humanos fronterizos

En los temas educativos, el papel estratégico que están asumiendo los centros universitarios de fronteras, produciendo efectos relevantes en procesos integradores, aportes sustantivos a la capacidad de organización e inteligencia social que aglutine a los actores de distinto tipo, mediante la imaginación, la voluntad de ser, la voluntad de poder, la constancia, la flexibilidad, la adaptabilidad, el auto liderazgo y el conocimiento y la capacidad de aprendizaje; la creación de una región inteligente. Jóvenes de Paysandú realizando estudios en la Universidad de Concepción del Uruguay, pueden acceder a los Centros de formación terciaria de una y otra localidad. Implica abordar el rol de las instituciones y los soportes para la promoción de la cultura en la frontera.

Una red de instituciones de formación en lo que podríamos denominar “distrito de fronteras” que, desde la lógica con que están operando prefiguran la conformación de un sistema/ red de educación terciaria y superior de orden transfronterizo, donde prácticamente no existen impedimentos insalvables para acceder y compartir estos servicios y actividades entre las comunidades. Resulta estratégico disponer de recursos humanos con altas capacidades en las cercanías fronterizas cuando recurrentemente se está acudiendo a un recurso técnico especializado, algo que se da en la parte educativa universitaria entre Concepción del Uruguay y Paysandú. Un espacio académico con programas de formación binacional, en carreras de grado y especializaciones de posgrado con un potencial que tienen mucho por aprovechar, abatiendo costos en formación de los recursos humanos pertenecientes a las localidades fronterizas de la región.

En la inserción fronteriza Salto- Concordia, se advierte el énfasis integrador que se expresa en el área de la educación, donde se han concretado intercambios, proyectos y programas de formación binacional a nivel terciario y superior. Cabe destacar en la integración educativa los acuerdos y proyectos conjuntos que se han venido desarrollando en los últimos años, donde la Sede Regional Norte en Salto, de la Universidad de la República, y la Sede Concordia de la Universidad Nacional de Entre Ríos, han concretado algunas iniciativas. La licenciatura Binacional en Turismo, precedida por otras experiencias auspiciosas como lo fueron las licenciaturas en Relaciones Internacionales, y de Psicología, actualmente con la implementación de Ciclos Iniciales Optativos en el Área Social, Tecnológica y de la Salud. Habilitan trayectorias para continuar distintas carreras de grado entre ambos centros universitarios. La experiencia pionera desplegada en la enseñanza terciaria con la formación de Ingenieros Tecnológicos, proyecto y actividades de formación desarrolladas entre la Universidad Tecnológica Nacional en Concordia y la Universidad del Trabajo del Uruguay en Salto.

La formación en diplomas de posgrados iniciada a mediados de los noventa con participación binacional en la composición de la matrícula en el Diploma en Gestión del Desarrollo Regional en Regional Norte -, Sede Salto y el Diploma en Derecho de la Integración en la Casa de Paysandú.

En la triple frontera, se registran en Barra do Quaraí acciones del Gobierno municipal con inversiones en enseñanza terciaria, disponibilidad de bolsas de estudios de profesionalización para funcionarios municipales, transporte para quienes cursan estudios técnicos fuera de la ciudad, acceso a estudios en carreras de universitarios públicas en la intermediación regional por convenios. La instalación del Monte Caseros de la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de la Plata, con una matrícula abierta e integrada por periodistas y estudiantes de las localidades fronterizas vecinas.

Capacidades, conocimientos y cultura empresarial

En el sector del empresariado comercial de Salto y Concordia, un conjunto de acciones e iniciativas, muestran capacidad para movilizar recursos que responde a una base de cultura empresarial más abierta, flexible e inteligente, influye en la visión de que la integración favorece el intercambio de información, propuestas y recursos técnicos especializados, integrando un tejido empresarial en una región mayor compuesta por las localidades argentinas, uruguayas y brasileñas de la costa del río Uruguay, indicando la presencia de una cultura emprendedora e integradora. Estrategia de integración regional que ha permitido a estos sectores promocionar oferta de servicios de manera conjunta, no como ciudad sino como región, aumentando sus oportunidades. En ese mismo sentido han avanzado en las demás inserciones fronterizas, configurando

un corredor binacional y triple fronterizo con apoyos en el acervo cultural y patrimonial histórico propio de los respectivos centros urbanos.

Implicaciones culturales de la movilidad y mercado de empleo amplificado transfronterizo

Se ha venido dando un proceso de ampliación del mercado de trabajo, adhesión a una cultura de trabajo binacional primero y más fuerte entre Paysandú-Colón en rubros de la construcción, gastronomía, hotelería y otros servicios como el de especialidades médicas, básicamente con dirección a Colón. Ciertas muestras ilustrativas de ese proceso en Salto-Concordia, en el sector del trabajo doméstico, oficios y otros servicios personales. Similar a lo acontecido en la triple frontera con mujeres empleándose en Monte Caseros frente a la profundización de la crisis en la economía local y la ocupación en Bella Unión. La contratación de trabajadores braseros brasileños provenientes de Barra do Quaraí, entrenados para el trabajo en la cosecha de caña de azúcar y producción forestal en Bella Unión. Es decir, se ha ido configurando un circuito transfronterizo regional de movilidades espaciales y acceso a oportunidades de empleo sobre la base de la confianza, responsabilidad, cualidades de desempeño, valores éticos en oficios bien evaluados desde las localidades del litoral argentino.

Intensificación de los intercambios y actividades culturales

Entre los residentes locales la tendencia a afirmar el intercambio cultural. Actividades culturales desarrolladas en la galería de arte en Paysandú, se expone y trabaja con artistas de Colón. Recíprocamente, llegan artistas de Paysandú para exponer en Colón. Muchos músicos actuando entre las ciudades riverseñas del Uruguay. En últimos años, han habido cuatro presentaciones de libros de escritores uruguayos entre Paysandú y Colón. Se constata un intercambio cultural, artístico plástico y musical destacable, con la intensificación de los intercambios fronterizos una incrementada demanda por la mejora y ampliación de este tipo de servicios e infraestructuras, actividades culturales urbanas en las inserciones fronterizas. Constituyen apoyos ventajosos en Paysandú los soportes que hay en infraestructura cultural, mientras que Colón no dispone de este tipo de instalaciones, con algunos talleres de plástica y enseñanza de expresiones culturales artísticas, una biblioteca pública, edificios con valor patrimonial.

Entre Salto y Concordia existe una cultura de relacionamientos de larga data, nutrida por vínculos familiares y comunitarios y forjados en la cotidianidad. Por esta vía se continúa estimulando culturalmente el proceso integrador al interior del tejido social fronterizo. Inclusión, fortalecimiento de la cohesión social y promoción de actividades socioculturales acordadas; regu-

lares fiestas del inmigrante que se realizan de uno y otro lado todos los años, nutrida por una participación multicultural de pequeños grupos con distintas nacionalidades de origen. En los últimos tiempos se exteriorizan ciertas debilidades en la esfera cultural por la falta de trabajo conjunto y sostenido, el cual convoca un puñado de instituciones públicas y privadas, caso del Rotary Club binacional, Asociación Cristiana de Jóvenes Binacional, grupos del carnaval y encuentros entre instituciones deportivas.

En la triple frontera, destaca la función y dinámica de la integración trazada mediante las actividades culturales compartidas. El papel fortalecedor de lazos culturales que han jugado las inversiones en infraestructuras educativas en el sector público de Monte Caseros. En Barra do Quaraí la construcción de un centro polifuncional para instrucción y modernos equipamientos informáticos aplicados en cursos a distancias de nivel terciario y superior. Con más centros educativos y buenas prácticas en la gestión de las mismas. Se han realizado intercambios de experiencias, búsqueda de transferencias de mejores prácticas, entre maestros de escuelas Monte Caseros y de Bella Unión, sobre el tratamiento exitoso de la violencia en las escuelas (bullying), y encuentros anuales escolares realizados entre las localidades. Las ampliación de infraestructuras y servicios culturales aumentan las posibilidades de formación de los recursos humanos y acumulación de un conjunto de activos culturales movilizables en asociación fronteriza. Recursos y productos culturales compartidos en la promoción de la integración fronteriza: torneos deportivos; constitución de una ruta de pequeños museos de la triple frontera, narrando y rescatando la memoria histórica de las localidades; talleres de carnaval funcionando todo el año en confección de prendas; realización de festivales en conjunto de un lado al otro de la frontera, de danzas, folklore y competencias criollas; encuentros de grupos de artesanos y agentes de la cultura, los escritores sin fronteras, agrupación de historiadores sin frontera. Pintores que han realizado obras en común con un mural localizado en la terminal de ómnibus de Monte Caseros, alegórico de la integración comunitaria fronteriza, obra de tres artistas de cada localidad, y un reloj de sol construido por un artista bellauniense en zona del puerto de esa ciudad; muestras de escultores en el museo histórico de Bella Unión, presentaciones de libros de escritores brasileños.

Monte Caseros dispone de un circuito cultural con el funcionamiento de un teatro y sala de cine.

Salto se encuentran bien posicionado en estos servicios con la disponibilidad de un teatro, museos, salas de cine, talleres de pintura, plástica, varios centros de enseñanza de danzas, bibliotecas, y expresiones de creatividad cultural artística musical de corte popular, también en Concordia figuran estas actividades y servicios con amplia convocatoria.

Niños de Barra do Quarai asisten a diario a las escuelas y continúan estudios en liceos de Bella Unión.

Los medios de comunicación de frontera: irradiadores de contenidos y pautas culturales de integración

En la experiencia con vínculos de medios de comunicación de los dos lados, acuerdos para impulsar temas e intereses coincidentes. Fluida circulación de un diario de Colón que se imprimía en Paysandú en los talleres del diario El Telégrafo, generó un vínculo muy fuerte. Una base estratégica para potenciar la construcción de una red de relaciones e intercambios socioculturales desde los operadores periodísticos, con la actitud proactiva e innovadora de quienes gestionan medios de comunicación. Se hizo fuerte publicidad desde las radios, los agentes comerciales anunciando productos argentinos. Actualmente, continúan haciendo publicidad, aunque no tan masiva, sobre los hoteles, playas y termas en Colón.

En la triple frontera la capacitación y profesionalización de los periodistas locales ha fortalecido la calidad de los programas y comunicación de contenidos interlocales.

Producción de sentido de identidad cultural y territorial transfronteriza, estructuras de significación y sistemas simbólicos

Las ciudades portuarias históricas, roles típicos de ciudades nacidas en sus vínculos con actividades desplegadas a través del río, junto con otros monumentos emblemáticos y representativos de las culturas e identidades locales, atributos compartidos; la propia infraestructura de la represa de Salto Grande con su trascendencia regional como mega-obra, símbolo de integración y desarrollo regional fronterizo, se suma con la tendencia a consumir infraestructuras de enlace e integración física y cultural, puentes binacionales construidos y otros que se han venido impulsando, el de Monte Caseros-Bella Unión y el de Salto-Concordia. Expresan vocación de integración a través de la frontera por intercambios interculturales de variado tipo y contenido con trascendencia regional.

El proyectado avance de las obras de dragado y balizamiento en la Hidrovía del río Uruguay, con el objetivo de mejorar las condiciones de navegabilidad hasta los puertos de Salto y Concordia, y proyectar la integración de la región de fronteras con otros puntos del litoral. Se suma a la reactivación de los puertos que ya han comenzado a aumentar su actividad, como el puerto de Paysandú.

Bibliografía

- APPADURAI, ARJUN (1999) "Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional", Nueva Sociedad 163, pp. 109-124.
- AROCENA, RODRIGO Y JUDITH SUTZ (2008) "Universities, innovation and development processes in the changing global economy", en IEEE Xplore, Electronic Journal.
- AROCENA, RODRIGO Y JUDITH SUTZ (2007). "La Universidad para el Desarrollo", en B. Kliksberg y N. Blaistein (comp.): Por un mundo mejor. El rol de la sociedad civil en la inclusión social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, AECI, AMIA y PNUD, B. Aires, 107-141.
- BECATTINI, GIACOMO (2002) "Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción Crítica". Pp. 9-32. En: *Investigaciones Regionales*, núm. 1 Madrid. Asociación Española de Ciencia Regional.
- BECK, ULRICH, EDGAR GRANDE (2006) *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Buenos Aires. Ediciones Paidós Ibérica.
- BECK, ULRICH (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Buenos Aires. Ediciones Paidós.
- BECK, ULRICH (2004) *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Buenos Aires. Ediciones Paidós Ibérica.
- BECK, ULRICH (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Repuestas a la globalización*. Barcelona. Editorial Paidós Ibérica.
- BOISIER, SERGIO (1995b) "Modernización del Estado: Una mirada desde las regiones", Documento 95/27. Serie Ensayos. Santiago de Chile: ILPES.
- BOISIER, SERGIO (1994) "Universidad, desarrollo e inteligencia social". Documento 94/21. Serie Ensayos. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Santiago de Chile. ILPES/CEPAL.
- BORJA, J. - CASTELLS, M. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Ediciones Taurus.
- CASTELLS, MANUEL (2006) *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*. Volumen 1. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores (7ª edición).
- CASTELLS, MANUEL (2004) *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la Identidad*. Volumen 2. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores. (5ª edición).
- CASTILLO, JAIME DEL/BARROETA, BELÉN (1995) "La contribución de la innovación al desarrollo regional". En: Revista Economía Industrial n° 301.
- FEATHERSTONE, MIKE (1996) "Localismo, Globalismo e Identidade Cultural". Introducción. Págs. 19-42. En: *Revista Sociedad e Estado*, Volumen XI, n° 1, Jan./Jun. 1996.
- GARCÍA, ILLÍA (1994) "Movimientos sociales regionales y construcción de identidades regionales". En: Mato, Daniel *Teoría y Política de la Construcción de Identidades y Diferencias en América Latina y el Caribe*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.

- GEERTZ, CLIFFORD (1990) *La interpretación de las culturas*. Barcelona. Editorial Gedisa.
- GRIMSON, ALEJANDRO (2004) “Fronteras, naciones y región”. En: *Agenda pos-neoliberal, Fazendo possível um outro mundo*, Um projeto Ibase, Ecuador: em parceria com ActionAid Brasil, Attac Brasil e Fundação Rosa Luxemburgo, Fórum Social das Américas, Quito, Ecuador, 25 a 30 de julho de 2004.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1997) *El Choque de las Civilizaciones*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- JELIN, ELIZABETH (2003) “La escala de la acción de los movimientos sociales”. En Jelin, Elizabeth (Comp.) *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. Pp. 25-49.
- LAWTON SMITH, H. (2006). “Universities, innovation, and territorial development: a review of the evidence”. En: *Environment and Planning C: Government and Policy 2007*, volume 25, pp 98-114.
- LOMBARDI, MARIO (1989) “La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida”. Págs. 240-264. En: Lombardi, M; Veiga, D., (editores), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*. Montevideo. CIESU/EBO.
- MATO, DANIEL (1994) “Teoría y Política de la Construcción de Identidades y diferencias en América Latina y el Caribe”. Introducción. Págs.13-27. En: Daniel Mato *Teoría y Política de la Construcción de Identidades y Diferencias en América Latina y el Caribe*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.
- MELUCCI, A. (1999) “Acción colectiva, vida cotidiana y democracia” México: El Colegio de México.
- ORTIZ, RENATO (1997) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Colección Intersecciones. Argentina: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- RECONDO, GREGORIO (1997) “Ampliación de la conciencia de pertenencia: hacia una autoidentificación regional”. En: *Identidad, Integración y Creación Cultural en América Latina*. pp. 353- 417, Capítulo 12, El desafío del Mercosur. , Buenos Aires: Ed. Belgrano/ Unesco.
- RÍOS, GABRIEL (2014a) *Fronteras en la Integración del Mercosur: La triple frontera Barro Colorado (Brasil)-Bella Unión (Uruguay)-Monte Caseros (Argentina)*. Facultad de Ciencias Sociales, CenUR Litoral Norte, Universidad de la República. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- RÍOS, GABRIEL (2013b) *Identidad, cultura y desarrollo de fronteras. Microregión Salto (Uruguay)-Concordia (Argentina)*. Saarbrücken, Deutschland/Alemania: Editorial Académica Española.
- RODRÍGUEZ ARECHAVALETA, CARLOS M. (2009) “De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales”. UNAM. México: *Espacios Públicos*, vol. 13. Nº 27. 2010. Págs. 187-215.
- Sen, Amartya (2004) ¿Cómo importa la cultura en el desarrollo? Págs. 23-30. En: *Letras Libres*. Revista mensual. México. Noviembre/ 04.
- SEN, AMARTYA (2000) “Culture and Development”. World Bank Meeting. Tokyo.

- TOMASSINI, LUCIANO (1998) "Cultura y desarrollo". Págs. 351-364. En *Revista CEPAL Número Extraordinario*. Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- TOURAINÉ, ALAIN (2013) *Después de la crisis*. México. Fundación de Cultura Económica.
- TOURAINÉ, ALAIN (2006) *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- TOURAINÉ, ALAIN (2000) *¿Podremos vivir juntos?* México. Fundación de Cultura Económica.
- TOURAINÉ, ALAIN (1999) "¿Nuevos Movimientos Sociales?". En: *¿Cómo salir del liberalismo?* México: Editorial Paidós Mexicana.
- TOMASSINI, LUCIANO (1998) "Cultura y desarrollo", en: *Revista CEPAL Número Extraordinario*. CEPAL Cincuenta años. Santiago de Chile: CEPAL. Págs. 351-364.

Fronteiras e segurança Pública: uma análise sociológica do encontro entre do Brasil com o Uruguai

Letícia Núñez Almeida¹

1. Introdução: a construção do objeto

É no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado: as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de “problemas sociais” que a ciência social frequentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos (para prová-lo, bastaria avaliar a proporção, variável, sem dúvida, de um país para outro, e conforme a época, das pesquisas que tratam dos problemas do Estado, apresentadas de maneira mais ou menos científica). (BOURDIEU, 1996, p. 95)

Quando o tema é criminalidade e segurança pública, observa-se que é comum que os trabalhos acadêmicos tratem os conceitos da área de forma axiomática, sem discuti-los ou colocá-los suspensos como objeto de análise. É um fenômeno que se dá especialmente com as noções de crime, violência, segurança pública, prevenção, controle, etc. Talvez isso ocorra por causa da vulnerabilidade que há nesta área diante do nacionalismo metodológico, que não raro envolve a temática na qual as concepções tradicionalmente estatais estão presentes o tempo todo, em um campo onde números e temas de políticas públicas fazem parte das discussões acadêmicas. Não se pretende reduzir o debate à um recorte de perspectiva higienista, no sentido de limpar o que não faz parte de uma tradição sociológica para lidar com um objeto que seria puro, não contaminado por novas formas de produção de conhecimento; estas que Soares e Guindani (2014) chamam de “campo babélico” do conhecimento sobre criminalidade e segurança pública. Como explicam os autores:

Entretanto, assim como acontece naquilo que se convencionou denominar opinião pública, na mídia e nos meios políticos, os autores, pesquisadores, acadêmicos e profissionais da área, em seus discursos e nas opiniões que manifestam nos debates de que participam, produzem os híbridos mais variados, combinando valores, teorias, conceitos, ideologias ou persuasões dou-

1 Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Coordenadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras - Lepif. E-mail: lnalmeida@usp.br

trinárias com surpreendente criatividade, ainda que, por vezes, às custas da consistência. Um exercício taxonômico sumário e superficial revelaria composições curiosíssimas. (SOARES et al, 2014, p. 4)

O caráter babélico da produção científica sobre segurança pública e temas afins não raro está recheado de conceitos estatais que de nenhuma forma são de menos valia analítica que os das Ciências Sociais, apenas iluminam pontos distintos que, se repensados, podem proporcionar melhor clareza do nível em que se está operando determinadas matrizes conceituais e analíticas. Assim, buscar a consciência do objeto de pesquisa criou o desafio de realizar uma ruptura com a ideia de criminalidade como ponto de partida, para investigar o que está por trás dessas relações colocadas como supostas dicotomias entre a segurança nacional e os crimes transfronteiriços. O crime, entendido como um tipo penal, é um conceito do Estado e não da Sociologia, sendo um instituto genérico que indica apenas que os Códigos Penais, brasileiros e internacionais, prevêm a proibição de ações e de condutas e as penas correspondentes à prática das mesmas.

Se num primeiro momento se pensou a partir da criminalidade “registrada” ou “ideal” do Estado, o segundo passo foi investigar a outra criminalidade, a que os números por si só não revelam, a que Misse (2006) denomina como de “a real”, construída socialmente. Como explica o autor:

A criminalidade real é “percebida” (e portanto, contruída) socialmente, jamais possibilitará uma contabilidade “neutra”. A confusão entre criminalidade real e ideal decorre da expectativa de que todos os crimes sejam bem repartidos por todas as categorias da sociedade ou que o processo de criminalização siga procedimentos formal e substantivamente igualitários em todos os casos. (MISSE, 2006, p. 75).

A ideia de criminalidade real direciona ao que se pretende investigar nas fronteiras, entretanto, o conceito de crime nela contido ainda está ligado à uma legislação penal, inevitavelmente fruto de disputas de interesses políticos e sociais de cada país ou região. Trabalhar a partir deste diálogo entre duas “criminalidades”, a ideal e a real, iniciou a construção de um novo caminho para o objeto de pesquisa voltado a buscar o que a própria sociedade oferece sobre as dinâmicas fronteiriças, das quais fazem parte a população, as legislações, as relações sociais locais e internacionais. Buscando compreender como se dá esta materialização da criminalização, Misse (2015) propõe alguns operadores analíticos no intuito de compreender os processos sociais que podem estar por trás da construção social do crime. São quatro níveis analíticos que se interconectam, como descreve o autor:

1) a criminalização de um curso de ação típico-idealmente definido como “crime” (através da reação moral à generalidade que define tal curso de ação e

o põe nos códigos, institucionalizando sua sanção); 2) a criminalização de um evento, pelas sucessivas interpretações que encaixam um curso de ação local e singular na classificação criminalizadora; 3) a incriminação do suposto sujeito autor do evento, em virtude de testemunhos ou evidências intersubjetivamente partilhadas; 4) a sujeição criminal através da qual são selecionados preventivamente os supostos sujeitos que irão compor o tipo social cujo caráter é socialmente considerado como “propenso a cometer um crime”. (MISSE, 2015, p. 1)

Nesse compasso, os tipos penais deixaram de ser axiomas do presente estudo para se transformar em categorias nativas, frutos de uma construção social (MISSE, 2006), que serão suspensos para tornarem-se parte do objeto a ser analisado sociologicamente. Tal “suspensão” permite libertar a investigação para chegar ao que as fronteiras e suas sociabilidades oferecem sobre as noções do que é ou não crime, tráfico e contrabando sob um olhar que se pode chamar da Antropologia do Estado (ROITMAN, 2004). Na construção analítica proposta por Roitman (2004), em seu estudo sobre as fronteiras da República do Chade, a autora mostra que as categorias de crime e de tráfico podem ser suspensas para sua análise como parte de construções que envolvem a fronteira e seu lugar no global.

Nessa mesma linha de raciocínio, a “Teoria do Etiquetamento” (Labeling Theory) defende que o delito, por ser constituído socialmente, não tem consistência material ou ontológica, delegam-se, nesse enfoque, ao direito penal papéis importantes na “rotulação” do que seja crime (SOARES; GUINDANI, 2014). Assim sendo, tanto os gestores públicos quanto o cidadão comum estão inscritos em um marco legal, como referências centrais das decisões dos operadores dos sistemas dos controles penal, fiscal, aduaneiro, etc. Estes, por sua vez, podem desenvolver uma atividade seletiva, orientada pela definição do que seja a criminalidade a partir da identificação dos criminosos, de sua condição social e econômica, de sua nacionalidade, etc. Como explicam Soares e Guindani (2014, p. 13): “Entre a seleção abstrata da lei e a seleção concreta realizada pelos operadores há um complexo e dinâmico processo de articulação”. No caso das fronteiras, acredita-se que a articulação citada pelos autores é parte da gestão dos espaços e dos ilegalismos, que se dá por meio de uma complexidade de práticas e discursos, locais (dinâmicas sociais) e globais (legislação e políticas públicas), que define o que é ou não crime e ilegalidade nas relações cotidianas. Nesse sentido, tem-se a multiplicidade de leis e normas em um mesmo espaço geográfico que é a fronteira, gerando continuidades e descontinuidades determinadas pela forma como o Estado se faz presente gestionando limites que permitem ou não fluxos, mobilidades e proximidades.

2. Fronteiras e ilegalismos

Acredita-se que a configuração sociourbana da fronteira se redefine a partir de uma trama de ilegalismos, da qual a ideia de crime é fundamental como objeto de análise para se compreender como o Estado opera nestas redes econômicas que transitam entre o que é legal e ilegal. Nesse sentido, os Estados estão presentes em suas margens (divisas) e são criadores e criados das dinâmicas sociais fronteiriças, ambos se retroalimentam e são sua razão de existir. São processos que não podem ser pensados na chave tradicional de pensar o limite geográfico, este pode existir independente dos povos, entretanto, se estes estão presentes, eles também criam o Estado. Como já foi dito, suspender a ideia de crime e de criminalidade possibilita investigar as formas como o Estado se faz presente nesses espaços, para além de uma relação polarizada que envolve dois pólos: a legislação e as políticas públicas por um lado; e os que não cumprem as leis, por outro.

A análise da economia que acontece na fronteira, a economia fronteiriça (CARRIÓN, 2011), a qual envolve mercados informais (MISSE, 2006) possibilita a compreensão de como o Estado se faz presente nesses espaços e como vem sendo (re)construído no mundo contemporâneo, ampliando a perspectiva do estudo para descobrir outras questões relacionadas ao papel do Estado nas fronteiras, tirando o foco da relação entre desrespeito à lei como simples oposição entre norma e desvio (TELLES, 2010). Este novo crivo deixa de buscar um diagnóstico da criminalidade por meio de um estudo de caso, para buscar as redes tecidas nas dinâmicas sociais fronteiriças das quais o Estado é parte, que se aproxima do que Telles (2010) definiu como “tramas” da cidade.

Nesse âmbito, busca-se na pesquisa empírica a presença do Estado, entendendo que ela pode se dar (ou não) de formas distintas das que se observa em outros espaços, identificando o que há de peculiar nas tramas das regiões fronteiriças. Segundo Misse (2006), é a maior ou menor subordinação estatal que distingue uma atividade econômica formal de outra informal, entretanto, isso não quer dizer que as atividades e as relações com o Estado estejam inteiramente separadas e demarcadas. As flexibilizações estratégicas exercidas nestas relações tecidas por redes complexas, que mesclam o legal e o ilegal, relacionam mundos “que o imaginário moral prefere considerar como inteiramente separados entre si” (MISSE, 2006, p. 181). Tal ideia de mercados ilegais que tecem e são tecidos por redes, que envolvem questões sociais, políticas e econômicas, é trabalhada pelo autor ao analisar o mercado ilegal na cidade do Rio de Janeiro, mas que poderia descrever outros espaços onde estas dinâmicas são comuns, como é o caso das fronteiras brasileiras. Estas continuidades que independem da territorialidade despertam a importância de se diferenciar situações decorrentes das relações transfronteiriças, que não teriam razão de ser em outras circunstâncias, e as que apenas se reproduzem nesses espa-

ços. Como explica Álvarez et al. (2011), ao analisar episódios de violência do estado do Amapá e do Mato Grosso do Sul:

No caso brasileiro, um conjunto possível de indagações poderia colocar em questão se tais cenários de violência e de crise não ocorreriam exclusivamente por se tratarem de regiões distantes dos centros econômicos e políticos do país. Entretanto, a presença da violência, da corrupção e de formas diversas de ilegalismos nas grandes metrópoles e nos estados economicamente mais desenvolvidos da federação indica os limites de tal explicação. Ainda assim, por um lado, seria possível indagar se o contexto da fronteira não seria de algum modo uma dimensão com algum peso na explicação de tais acontecimentos. (ÁLVAREZ et al., 2011, p. 12)

Nesta linha de raciocínio, ao evidenciar a falta de investimento em políticas públicas na região de fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, assim como a extrema miséria da população destas regiões, Almeida e Pimentel (2012) estão descrevendo uma paisagem que não é privilégio da região, mas de muitas outras como o agreste e o sertão nordestino, a Baixada Fluminense ou o interior do estado do Piauí. Diferente de quando os mesmos autores descrevem as peculiaridades entre as relações internacionais entre o Brasil e a França, na construção de uma integração diplomática, que não funciona na prática e no cotidiano das pessoas que arriscam suas vidas e liberdades para atravessar a fronteira franco-brasileira.

Nesse sentido, buscam-se as dinâmicas sociais que são fruto da situação fronteiriça, promovida pela existência de dois Estados Nação que permitem a criação de redes internacionais ligadas a atividades que mesclam atividades legais e ilegais, até porque o que é legal de um lado da fronteira pode não ser do outro. Como explicam Silva e Rendón (2009) sobre as fronteiras no nível mundial:

Gobiernos nacionales, poderosos intereses económicos de empresas legales e ilegales de carácter transnacional y grupos sociales heterogéneos, todos ellos con diversos intereses, convergen sobre áreas colidantes proyectan en ellas sus disputas, casi siempre con un alto costo para los derechos de las personas. (SILVA; RENDÓN 2009, p. 11)

Acredita-se que os Estados reproduzem suas dinâmicas em todos os lugares, a forma como ele opera em virtude de cada lugar é o que se pretende descobrir na fronteira por meio de algumas construções teóricas como a de Antropologia do Estado, de Gestão Diferencial dos Ilegalismos, de Economia Transfronteiriça e de Economia Moral.

Considera-se que as noções de ilegalismos e de sua gestão diferencial permite investigar as formas como é exercida a soberania estatal, compreendendo que esta não se limita ao território e se redefine o tempo todo. Neste desenho,

conforme o exposto, não se faz necessário excluir a noção de criminalidade, ela pode ficar suspensa como uma categoria nativa que está presente o tempo todo, demonstrando significados e códigos das fronteiras ao suspender e não eliminar a noção de crime, criando um plano de referências para compreender como a lei opera, para lidar com as ambivalências e a economia moral que estão nas práticas cotidianas dos fronteiriços. A noção da criminalidade, especialmente na fronteira, é ambivalente pelo fato de envolver dois ordenamentos legislativos em economias translocais. Por outro lado, a de gestão diferencial dos ilegalismos ajuda a investigar e compreender como o Estado opera para fazer as diferenças nesses campos de práticas em espaços “pós-nacionais” (APPADURAI, 1997). Explica Appadurai (1997) que a perspectiva da produção globalizada da localidade no mundo contemporâneo desafia a ordem e a ordenação do Estado-nação e reforça a emergência de translocalidades, como as zonas de fronteira. Nas palavras do autor:

O trabalho de produzir localidades –no sentido de que localidades são mundos da vida constituídos por associações relativamente estáveis, histórias relativamente conhecidas e compartilhadas e espaços e lugares reconhecíveis e coletivamente ocupados– entra frequentemente em conflito com os projetos de Estado-nação. Em parte porque os compromissos e conexões que caracterizam a subjetividade local (por vezes erroneamente caracterizada como “primordial”) fazem mais pressão, são mais contínuos e por vezes promovem maior dispersão do que o Estado-nação suporta. (APPADURAI, 1997, p. 34).

As fronteiras entre países criam as condições complexas para o que o autor denomina de translocalidade, ou seja, localidades que pertencem a um Estado-nação, mas são translocais se observadas sob ponto de vista de sua organização humana e de suas relações cotidianas (APPADURAI, 1997). Nesse contexto, a economia transfronteiriça constitui um embaralhamento das fronteiras do global e do local, fazendo com que as práticas legais e ilegais, lícitas e ilícitas apresentem um caminho para se analisar as dinâmicas e os agentes estatais e sociais. O comércio transfronteiriço envolvendo mercadorias e bens é parte de uma economia moral (THOMPSON, 2013), cotidiana, de pessoas que vivem da fronteira. Isso significa muitas vezes administrar suas atividades na corda bamba do legal e do ilegal, das negociações com órgãos estatais e da prática de ilegalidades que constituem este local desde sempre. Entende Appadurai (1997) que, como uma categoria emergente de organização humana, as translocalidades em zonas de fronteira estão se transformando cada vez mais em espaços de complexa circulação legal e ilegal de pessoas e mercadorias, que produzem tais espaços de acordo as oportunidades financeiras e de trabalho destes locais pós-nacionais.

Nesse sentido, explica Telles:

Nas fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e o informal, transitam as figuras contemporâneas do trabalhador urbano lançando mão, de forma descontínua e intermitente, das oportunidades legais e ilegais que coexistem e se superpõem nos mercados de trabalho. “mobilidades laterais”² definem os autores, de trabalhadores que oscilam entre empregos mal pagos e atividades ilícitas, entre o desemprego e o pequeno tráfico de rua, negociando, a cada situação e em cada contexto, os critérios de aceitabilidade moral de suas escolhas. (TELLES, 2010, p. 177)

A tipificação penal destas atividades é uma fonte para se pensar como o Estado opera nestes espaços, como determinadas atividades estão previstas e qual o objeto de sua regulação. As pessoas não vivem “o contrabando”, essa é uma abstração estatal que num território fronteiriço é automaticamente relativizada pelas relações com o Estado vizinho, criando um caleidoscópio de tipificações e concepções do que está em jogo quando pretende-se analisar a categoria de crime. O cotidiano das pessoas nestes espaços “pós-nacionais” é criado a partir e em negociação com regras assimétricas e simétricas que constituem as fronteiras, em alguns aspectos tornando-as complementares e contínuas, e, em outros, criando abismos e descontinuidades em diversos níveis e esferas dos Estados e de suas translocalidades (APPADURAI, 1997).

A partir da libertação da dicotomia bem e mal, Estado-lei e criminoso, observa-se que as fronteiras podem ser outras nestas translocalidades. Entendidas pelo senso comum como espaços divididos, produzem uma série de espaços de comunicação e trânsitos controlados, pois imersos em relações de poder (TELLES, 2010). Enquanto a ideia de criminalidade se refere ao universo da ordem versus desvio, a de gestão dos ilegalismos desativa a categoria moral-normativa de crime e desloca a discussão do campo da avaliação moral das práticas fronteiriças para a análise de como o Estado opera, expandindo o olhar para além da busca por identificar o controle físico de um aparato que indica superficialmente a presença ou ausência estatal, para compreender outras operações nas tramas urbanas transnacionais e locais, com sentidos sociais, mercantis e políticos. Trata-se, como propõe Misse (2006) com o conceito de “mercadoria política”, de um mercado que vai além da regulamentação estatal, que em alguns momentos compete com ela e em outros nela se ancora, dependendo dos interesses em jogo. Assim, a prática de ilegalidades, seus lucros e suas respectivas punições podem se transformar em mercadorias políticas negociáveis por atores com recursos políticos distintos, das esferas pública ou privada, individual ou coletiva. Nos quais, se cria um “bazar” pós-moderno (RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud MISSE, 2006) que ultrapassa as

2 RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud TELLES, 2010, p. 176.

regulamentações convencionais, onde as fronteiras morais entre legalidade e ilegalidade podem ser atenuadas ou negociadas constantemente.

Como explica Misse (2006), descrevendo o “bazar” das mercadorias ilícitas do Rio de Janeiro:

No “bazar” das mercadorias ilícitas do Rio de Janeiro, com suas subculturas variadas, sua maladragem e seus tipos sociais, mas também com suas violências específicas, o pesquisador sente a tentação de buscar padrões e uma certa uniformidade na continuidade histórica desses mercados e a estabelecer uma nítida separação com os mercados legais e regulados. Ora, nas esferas informais e formais da economia, essa separação não é nem nítida, nem realmente decisiva para uma perspectiva analítica: é, antes, uma representação social normalizadora. Não há exatamente “setores” nesses mercados, já que as fronteiras com os mercados legais e regulados são basicamente tênues e negociáveis. (MISSE, 2006, p. 216)

A ideia de mercadoria política e de “mobilidades laterais” entre o legal e o ilegal, o formal e o informal (RUGGIERO; SOUTH, 1997 apud TELLES, 2012) são chave à compreensão do Estado, significando e dando sentido às dinâmicas fronteiriças, libertando, como já foi dito, a pesquisa da dicotomia da presença ou ausência do Estado nas fronteiras, para investigar as formas como ele opera, mesmo quando está ausente fisicamente, ou seja, na forma tradicional de controle fronteiriço que se imagina existir nos limites territoriais com outros países; o que não exclui a relevância das atividades dos postos aduaneiros e policiais, a verificação de documentos, as vistorias em veículos, nas mercadorias, etc., que são fundamentais neste processo de pesquisa e para que se possa compreender o que está em jogo nas translocalidades fronteiriças, onde o caráter dinâmico dos fluxos ligados à economia local pode definir essas regiões mais do que as estruturas e organizações estáveis (ÁLVAREZ, 2011). Entendendo que nas fronteiras, mesmo as instituições do Estado, por meio de suas práticas, podem estar em movimento, em constante negociação.

3. Soberania, disciplina e governo nas margens

Estes fluxos característicos das fronteiras podem ser fruto das práticas de poder que, para Foucault (2008), envolvem tanto as técnicas de segurança voltadas tanto ao coletivo quanto ao indivíduo, na perspectiva da existência de um “triângulo”, englobando os dispositivos de soberania, das disciplinas e da gestão governamental.

Como explica Álvarez:

(...) esse triângulo permite dissecar as dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organi-

zação e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações. (ÁLVAREZ, 2011, p. 5)

Esses dispositivos e suas relações com a população fronteiriça e os símbolos compartilhados são o desafio principal desta pesquisa, que busca ir além da discussão enraizada no discurso político-jurídico-institucional, tornando-o também parte do objeto de análise. População é um conceito demográfico, pretende-se investigar quem é essa população para que possa ser utilizado sociologicamente na pesquisa, como explica Foucault: “A noção de Estado e a noção de População têm sua definição, sua história. O domínio a que essas noções se referem é, grosso modo, mais ou menos conhecido, ou, se tem uma parte imersa e obscura, tem uma outra visível” (FOUCAULT, 2008, p. 156).

Nesse caminho, propõe-se que o triângulo foucaultiano: soberania, disciplina e gestão governamental seja um instrumento de operação analítica e teórica, no sentido de investigar empiricamente as formas como se dá o controle estatal e suas ficções em relação às fronteiras. Entendendo a relação entre Estado e População (FOUCAULT, 2008) não criam universos contrários entre a lei e o desvio, e sim jogos de poder, hierarquias na gestão das ilegalidades. Como exemplifica Silva e Rendón (2009), os muros e limites de controle estatais colocam freios violentos ao trânsito livre de certo tipo de pessoas e produtos, entendidos como geradores de práticas ilegais, mas não interrompem fluxos de capital financeiro das grandes corporações que sustentam uma globalização orientada ao mercado (SILVA; RENDÓN, 2009). Nesse sentido, acredita-se que o Estado é agente das variadas formas de controle e critérios na discriminação do que é tolerável ou repreensível nesse jogo de poder, que constitui as dinâmicas transfronteiriças, das margens do Estado, onde ele, se reproduz e produz outras fronteiras, caracterizadas pela naturalização de ilegalismos. Entende-se por margens a abordagem desenvolvida por Das e Poole (2004), que compreende que o Estado admite a ficção onde existe um centro e uma periferia, mas ele está no controle, policiando, gerindo e determinando a sua presença nas margens do seu território no intuito de preservar sua soberania. É uma forma de organização político-administrativa racionalizada nas suas margens territoriais, mesmo que aparentemente enfraquecida e menos articulada que na centralidade do Estado-Nação. Nas palavras das autoras:

Más bien, las cuestiones en juego en estos lugares se forman a través de las experiencias locales, aunque debemos aclarar que los espacios locales y el estado no son binarios opuestos. Aunque estén encerrados bajo relaciones desiguales, están engarzados el uno em el outro. (DAS; POOLE, 2008, p. 25).

Dessa forma, busca-se aqui pensar as fronteiras não como espaços limites e periféricos ao poder central e sim como margens, onde há uma produção do poder local que “convive” e talvez se alimente do poder central (DAS; POOLE, 2008). No caso das fronteiras, considera-se que esses poderes estão ligados à

uma economia translocal histórica nas margens do território brasileiro, onde o Estado é abstração (leis e mapas) e também é rotina cotidiana (técnicas de governo). A lei e seus dispositivos talvez não apenas reprimam as ilegalidades, mas as diferenciem, fazendo uma “economia geral” (FOUCAULT, 2009, p. 258). A qual pode determinar dinâmicas sociais e o que Thompson (2013) denominou de “economia moral”, um conceito que não conduz a um único raciocínio, mas a uma confluência de raciocínios que buscam evidenciar a cultura política ou, como denomina o autor, a mentalité da “multidão”³ nas relações entre população e governantes. Se de um lado há uma gestão dos ilegalismos, vinculada à Lei, de outro, pode haver uma economia que estabelece o que é ou não moral nas atividades de mercado de uma determinada localidade, nesse caso, translocalidade. Diferente da ideia de que as Fronteiras são terras sem lei, entende-se que esses espaços pós-nacionais são terras de uma multiplicidade de leis que se aproximam e afastam e estão em constante movimento e negociação entre o Estado (governo, segurança e disciplina), a população (dinâmicas e fluxos) e o indivíduo (economia moral).

No seu ensaio “A Economia Moral da Multidão Inglesa no Século XVIII”, Thompson (2013) faz uma análise do que estaria por trás dos objetivos das ações populares, como o motim contra a fome na Inglaterra do século XVIII, buscando ir além da resposta óbvia de que era a fome que unia a população, simplificando, segundo ele, o “homem econômico”. Propõe o autor que há outras questões fundamentais a serem decifradas como reais impulsoras, nas palavras do historiador:

É certamente verdade que os motins eram provocados pelo aumento dos preços, por maus procedimentos dos comerciantes ou pela fome. Mas essas queixas operavam dentro de um consenso popular a respeito do que eram práticas legítimas e ilegítimas na atividade do mercado, dos moleiros, dos que faziam o pão, etc. Isso, por sua vez, tinha como fundamento uma visão consistente tradicional das normas e obrigações sociais, das funções econômicas peculiares a vários grupos na comunidade, as quais, consideradas em conjunto, podemos dizer que constituem a economia moral dos pobres. O desrespeito a esses pressupostos morais, tanto quanto a privação real, era o motivo habitual para a ação direta. (THOMPSON, 2013, p. 152).

Acredita-se que existem pontes de intercâmbio entre na fronteira entre a “economia geral” foucaultiana (FOUCAULT, 2009) e a “economia moral” proposta por Thompson (2013), que podem ser cruzamentos, ou ainda pontos de continuidade e descontinuidade entre as práticas do Estado ao gerenciar o seus ilegalismos, por um lado, e a construção social acerca do que são práticas legítimas e moralmente aceitas, independente do ordenamento jurídico.

3 O termo “multidão” é utilizado por Thompson (2013) no sentido de coletividade, de população que faz parte de uma mesma cultura, com preceitos morais e sociais em comum.

Nessa lógica, a discussão da tautológica binaridade legal-ilegal é deslocada, para serem trazidas ao centro da investigação as questões expostas até aqui. A ideia é de que a legislação não é utilizada para coibir os ilegalismos, mas para diferenciá-los internamente.

Como explica Foucault (2009, p. 258): “A penalidade seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar os limites de tolerância, dar terreno para alguns, fazer pressão sobre outros, excluir uma parte, tornar útil outra, neutralizar estes, tirar proveito daqueles”. Para o autor, a lei e sua aplicabilidade só cumprem sua função de privilégios e interesses, porque toda a gestão diferencial das ilegalidades, por intermédio do poder de penalidade do Estado faz parte destes mecanismos de dominação do Estado, com suas técnicas para governar os indivíduos. Do ponto de vista de Foucault (2008), quem é governado são sempre as pessoas, os homens e as coletividades, que nas suas dinâmicas sociais vivem e produzem os seus costumes e códigos normativos⁴ (THOMPSON, 2013).

Na interface da lei do Estado com nas sociabilidades fronteiriças e suas práticas econômicas e de mercado⁵, pode ser encontrado o costume. Segundo Thompson (2013), ele (o costume) mesmo é a interface pois podemos considerá-lo como práxis e igualmente como lei, pois a primeira é a fonte da segunda. Os costumes devem ser interpretados de acordo com a percepção vulgar porque são produzidos e criados entre as pessoas comuns e uma localidade, e repousam sobre alguns pilares como: o uso comum, o tempo imemorial, a antiguidade, a constância, a certeza e a razão. Assim explica o autor:

Pois um costume tem início e se desenvolve até atingir sua plenitude da seguinte maneira. Quando um ato razoável, uma vez praticado, é considerado bom, benéfico ao povo e agradável à natureza e à índole das pessoas, elas o usam e praticam repetidas vezes assim, pela frequente iteração e multiplicação do ato, ele se torna costume; e se praticado sem interrupção desde tempos imemoriais, adquire força de lei. (THOMPSON, 2013, p. 86)

Comuns nas fronteiras, o costume ligado à economia de fronteira e suas práticas ilegais são consideradas legítimas pela população, não no sentido de legitimação para cometer um crime ou contravenção penal, mas sim no de legitimidade, uma justificação moral para determinadas atividades ilícitas e informais. Assim como a razão e a norma, as categorias jurídicas não dão conta da diversidade da realidade, dessa forma, quando a lei não alcança a

4 É profícuo lembrar que a Inglaterra, país onde Edward Thompson (2013) realizou sua pesquisa sobre os Costumes Comuns e a Economia Moral, vigora o Direito Consuetudinário, ou seja, os costumes são fontes do Direito tanto quanto a lei.

5 Thompson (2013) desenvolve o seu estudo Costume, Lei e Direito Comum partindo da interface da lei com a prática agrária. Utilizou-se dessa análise para pensar o que são os costumes e as leis nas práticas econômicas e de mercado das regiões de fronteira.

moral, abre-se um espaço a ser compreendido sociologicamente⁶, onde outros fundamentos e valores são codificados para justificar a complexidade empírica dos costumes locais. Nesse contexto, o mercado informal serve como uma categoria profícua de análise, ao mesmo tempo que está ligado aos processos de urbanização das grandes cidades (FREIRE, 2012), também caracteriza, faz parte da história das fronteiras brasileiras. Segundo Freire (2012), a informalidade nas capitais como São Paulo, até os anos 90, era pensada como consequência da incapacidade da industrialização de absorver o amplo contingente de trabalhadores provenientes do crescimento da urbanização, o mercado informal seria o reflexo das chamadas “incompletudes” da modernidade brasileira (FREIRE, 2012, p. 57).

Segundo o autor, as mudanças ocorridas nos últimos vinte anos, em relação às formas de desenvolvimento econômico no nível mundial, fazem com que o mercado informal –especialmente o de vendedores ambulantes – não reflitam uma “massa marginal” dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. A informalidade foi absorvida pelos processos econômicos em razão dos novos modos de gestão da produção e das estratégias circulação e de distribuição comercial, fazendo com que o mercado informal seja a expressão das novas modalidades de capital globalizado. Para o autor, “a produção e a circulação de bens e riquezas e, portanto, a reprodução das desigualdades dependem da interação e das diversas formas de passagem entre mercados formais, informais; legais e ilegais”. (FREIRE, 2012, p. 58).

Observa-se que diferente desta mudança de cenários nas grandes cidades, nas fronteiras brasileiras, onde não há pólos industriais significativos, o mercado informal esteve desde sempre ligado aos circuitos transnacionais de circulação de pessoas de nacionalidades distintas, moedas, assimetrias cambiais e aos costumes locais. Envolvendo não só a população pobre que tem no comércio informal uma alternativa para fazer face à exclusão, mas também outras escalas econômicas, sociais e políticas (VEGA et al., 2012). Entretanto, ainda hoje, as relações de causalidade entre o mercado informal e o desenvolvimento urbano são utilizadas como instrumento de análise em pesquisas sobre as fronteiras, como mostra o estudo de Amaral (2014), que analisa o crescimento e a permanência do mercado de trabalho informal nos municípios da fronteira brasileira. A análise dos dados quantitativos seguiu duas perspectivas principais, as quais relacionam o mercado informal com a incipiência do mercado formal e o crescimento urbano, assim concluiu o autor:

Seguindo as duas perspectivas para o surgimento de trabalho informal, apresentadas por Mansilla (1991), podemos entender melhor essa dinâmica de

6 No percurso da pesquisa analisar-se-á a moralidade nos costumes comuns das fronteiras sob o olhar da Sociologia das Moralidades.

crescimento e permanência do mercado de trabalho informal. Dentro da primeira perspectiva, a do crescimento do mercado informal por conta de uma incipiência do mercado formal, foi visto que os municípios com menor diversidade dos setores e uma menor estabilidade dos municípios tiveram um maior setor informal. Já para a segunda perspectiva, a de que o setor informal existe e cresce ao longo dos anos por conta de um crescimento urbano, foi visto que uma maior quantidade de habitantes estava relacionada a um baixo valor percentual do mercado informal, enquanto que uma tendência de crescimento da população urbana, o que ele vai chamar de acelerado, implicou um crescimento do mercado de trabalho informal. (AMARAL, 2014, p. 976).

Segundo o autor, o mercado informal não cresce nas fronteiras do sul do Brasil, entretanto, cabe pensar que justamente por causa da informalidade e por envolver pessoas de dois ou mais países, “quantificar” o crescimento com os dados do IBGE pode ter suas limitações. Considera-se que a ideia de investigar, de forma quantitativa, o mercado informal na faixa de fronteira contribui não só pela relevância do tema, mas pela possibilidade de repensar o que vem sendo discutido neste estudo acerca do utilização do nacionalismo metodológico em pesquisas sociais. A existência de uma possível limitação analítica da criação de uma contabilidade dos dados estatais pode ser complementada e aprofundada com técnicas qualitativas de pesquisa, como caminho de observação da realidade da informalidade por outros olhares, para além dos critérios estatais de formalidade e legalidade. Segundo Béliveau (2011), a atuação no âmbito da ilegalidade não está relacionada à conformidade às regras impostas pelo Estado e sim à economia de fronteira que extrapola as legislações oficiais. Explica a autora:

A partir das nossas pesquisas, parece-me relevante ressaltar que esses trânsitos entre a legalidade e a ilegalidade, que são efetivamente atuados por amplos grupos de habitantes da fronteira, são retomados por políticos e funcionários e integrados nas suas maneiras de compreender a região e na sua própria atuação como líderes. (BÉLIVEAU, 2011, p. 71).

Nesse sentido, para lidar sociologicamente com categorias jurídicas, as noções de costumes e de moralidade são dispositivos para investigar a existência de uma gestão dos ilegálimos às avessas, ou seja, produzida pelas relações sociais fronteiriças. As oportunidades econômicas e suas negociações nas divisas geográficas produzem outras fronteiras como as fronteiras entre: a ficção estatal de fronteira e as dinâmicas sociais; o que é legal e ilegal; e o que é moral e imoral. Não são pólos heterogêneos e delimitados de forma higienista, podendo gerar ainda outros cruzamentos nas relações de um mercado que pode ser chamado de fronteiroço, do qual as mercadorias políticas (MISSE, 2014) e a economia moral (THOMPSON, 2014) são parte. São circuitos transnacionais de circulação de pessoas, mercadorias e dinheiro fortemente ancorados em vínculos locais, e que desenham seus percursos em torno das especificidades

do território e das vantagens diferenciais entre as fronteiras, com suas pontes entre o formal e o informal, o legal e o ilegal (TELLES, 2009).

Nesse sentido, o caminho teórico até aqui desenvolvido indica que, empiricamente, os espaços pós-nacionais fronteiriços se desdobram em outras fronteiras só verificáveis na pesquisa qualitativa de campo. A hipótese principal é a de que esses desdobramentos se cruzam em diversos níveis, criando outras fronteiras complexas e porosas que se apresentam nos costumes do cotidiano fronteiriço, da economia, das atividades de comércio, legais e ilegais, de trabalho, de negócios financeiros, políticos, etc. Acredita-se que esses cruzamentos criam um mercado fronteiriço que existe nas continuidades e descontinuidades características destes espaços de fluxos e movimentos de pessoas e mercadorias, em um território que, com seus limites e legislações soberanas, é pós-nacional. Para verificar empiricamente os processos descritos no percurso do objeto, realizou-se um recorte de pesquisa no qual estas sociabilidades fronteiriças são evidenciáveis em um estudo de caso, assim, o universo escolhido foi a fronteira geográfica de cerca de cem quilômetros (100 km) por terra, entre o Brasil e o Uruguai, onde estão situados os municípios de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e de Rivera (Uruguai).

Considera-se que nesses municípios de fronteira, tais mecanismos podem ser observados em economias translocais e em dinâmicas específicas, onde o Estado se redefine fortalecendo a sua soberania territorial. A Justiça deixa de ser singular para ser plural, criando uma gama de possibilidades aproveitadas pela população, pelos governos dos dois países e por relações transnacionais. A compreensão deste contexto exige um olhar equilibrado para os dois lados da fronteira e para o que se forma e transforma a partir deste encontro de países, investindo na construção da perspectiva pós-nacional de análise de como o Estado opera no local, sem abrir mão das questões regionais e globais que compõem esta paisagem. A investigação visa observar por alto e por baixo, no sentido trabalhado por Tarrius (2002), ou seja, por um lado com foco no Estado e, por outro, nos acordos cotidianos e nas relações que se desenvolvem em diferentes níveis, algumas em redes elitizadas de troca e outras na circulação dos considerados marginais. Esta, que, segundo Alvarez e Salla (2010), constrói uma mundialização à parte, que aponta para um novo cosmopolitismo nas cidades, ao tornar possível mestiçagens sociais, culturais e econômicas insólitas, distantes das formas clássicas de integração e que escapariam à lógica de funcionamento dos Estados nacionais.

3.1. As fronteiras entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais

A fronteira como dispositivo possibilita investigar como essa composição moderna de Estado se dá na realidade, com a população real, que dá vida às abstrações geopolíticas e do direito. Buscando compreender afinal o que é a

soberania e em que medida os seus mecanismos criam outras fronteiras a partir da geográfica, como por exemplo, entre a governamentalidade e as dinâmicas sociais da população. Nesse sentido, entender as fronteiras como margens (DAS; POOLE, 2004), permite que se observe como o Estado controla o seu território preservando a sua soberania por meio de estratégias políticas e administrativas para exercer o seu poder, a governamentalidade proposta por Foucault (2012). Utiliza-se a ideia de poder como “situação estratégica complexa numa sociedade determinada”, que nesse caso, é formada por dois Estados-nação (FOUCAULT, 2010, p. 103).

Entende o autor, que:

O poder não é algo que se adquira, arrebate ou compartilhe, algo que se guarde ou deixe escapar; o poder se exerce a partir de inúmeros pontos e em meio a relações desiguais e móveis. (...) as relações de poder não estão em posição de superestrutura, com um simples papel de proibição ou de recondução. Da mesma forma que a rede das relações de poder acaba formando um tecido espesso que atravessa os aparelhos e instituições, sem se localizar extamente neles, também a pulverização dos pontos de resistência atravessa as estratificações sociais e as unidades individuais. (FOUCAULT, 2010, pp. 104-107)

Tradicionalmente, a fronteira é compreendida sob um olhar do poder verticalizado, como um espaço no limite, onde pode ou não haver vida humana, local no qual o Estado exerce a sua soberania sobre uma população hegemônica, a qual obedece ou não as normas que lhe são impostas. O lugar do Estado, nessa perspectiva, nega o encontro entre países e todos os fluxos de mercadorias e pessoas característicos das continuidades e descontinuidades dessas regiões.

No intuito de não reproduzir esta fórmula jurídico-normativa optou-se por evidenciar os mecanismos de poder em jogo nas fronteiras, objetivando escapar do sistema Soberano-Lei (2010) como axioma, para suspendê-lo como parte do objeto de análise, no intuito de compreender, afinal, o que é a Soberania e como o Estado opera em suas margens. Nesse sentido, defende Foucault (2010):

Permanecemos presos a uma certa imagem do poder-lei, do poder-soberania que os teóricos do direito e a instituição monárquica tão bem traçaram. E é desta imagem que precisamos liberar-nos, isto é, do privilégio teórico da lei e da soberania, se quisermos fazer uma análise do poder nos meadros concretos e históricos de seus procedimentos. É preciso construir uma analítica do poder que não tome mais o direito como modelo e código. (FOUCAULT, 2010, pp. 86-87)

Entende o autor que para a compreensão dos mecanismos do poder, estes podem ser discernidos em dois pontos de referência, dois limites: de um lado

as regras do direito e que delimitam o poder, e de outro, os efeitos da verdade que este poder produz, transmite e que por sua vez reproduzem-no, criando um triângulo: direito, verdade e poder (FOUCAULT, 2012, p. 179). Onde cada qual é um dispositivo para se compreender outro triângulo, objeto deste estudo: a ficção do Estado sobre as fronteiras, a realidade viva da população e as situações estratégicas e complexas nas quais a soberania opera nas dinâmicas sociais. A forma como se dá a dominação nos espaços fronteiriços, para além da ideia unilateral de poder soberano, de um (Estado) sobre os outros, e sim, das múltiplas formas de dominação que podem se exercer na sociedade por meio de práticas institucionais e sociais. Como explica Foucault (2012, p. 181): “Portanto, não o rei em sua posição central, mas os súditos em suas relações recíprocas: não a soberania em seu edifício único, mas as múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do corpo social”.

A ideia de soberania está vinculada a uma forma de poder exercido sobre a terra seus produtos, sobre o território, bens e riquezas que devem ser preservados e controlados. O olhar por meio desta lente de poder estigmatiza as regiões de fronteira como “terras sem leis” ou “terras de ninguém”, sendo que sua existência se dá em razão das legislações e da presença do Estado. A questão é que a partir dele, do Estado, e sua soberania, os fluxos fronteiriços se articulam e transformam estes territórios em espaços vivos, constituídos por diversas formas de poder, de sistemas locais e dispositivos estratégicos das quais o controle por meio da soberania não dá conta, demandando outras formas de poder, apresentadas por Foucault (2012) como disciplinares, as quais estão vinculadas aos corpos dos indivíduos e aos seus atos. Nas palavras do autor:

Este novo tipo de poder, que não pode mais ser transcrito nos termos da soberania, é uma das grandes invenções da sociedade burguesa. Ele foi um instrumento fundamental para a constituição do capitalismo industrial e do tipo de sociedade que lhe é correspondente; este poder não soberano, alheio à forma da soberania, é o poder disciplinar. (FOUCAULT, 2012, p. 188)

Por ser de natureza heterogênea e indescritível nos termos da teoria soberana, entende o autor que o poder disciplinar poderia ter causado o desaparecimento do “grande edifício jurídico” soberano do Estado. Entretanto, a ideia de soberania continuou existindo como ideologia e como princípio organizador dos ordenamentos jurídicos que, acredita-se, dão subsídios à diversidade de formas, interconectadas, pelas quais o Estado se faz presente. Mesmo quando está aparentemente ausente, sua presença está ali, na ausência, nas abstrações soberanas das leis e, em decorrência destas, da gestão (eficiente ou não) das políticas públicas. Tem-se, ao mesmo tempo, o direito soberano e o mecanismo de disciplina criando um espaço de onde nascem as práticas de poder que envolvem a soberania do Estado, sua ficção e o seu território (fron-

teira), suas técnicas de governo locais e globais (disciplina) e sua população (dinâmicas sociais). Sobre o Estado e sua arte de governar, explica Foucault:

Afinal de contas, o Estado talvez não seja mais que uma realidade compósita e uma abstração mitificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina. Talvez. O que há de importante para a nossa modernidade, isto é, para a nossa atualidade, não é portanto a estatização da sociedade, mas o que eu chamaria de “governamentalização” do Estado. (FOUCAULT, 2008, pp. 144-145).

Segundo o autor, a governamentalidade é um conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, as práticas, análises e reflexões, táticas e cálculos que permitem exercer uma forma complexa de poder, na qual a gestão governamental, tendo como alvo principal a população, por saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança, não substituem a outras formas de poder como os mecanismos de soberania e de disciplina, ao contrário, estabelecem outras redes de poder. Explica o autor:

De sorte que as coisas não devem de forma nenhuma ser compreendidas como substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade de disciplina, por uma sociedade, digamos, de governo. Temos, de fato, um triângulo –soberania, disciplina e gestão governamental. (FOUCAULT, 2008, pp. 142-143).

Nessa perspectiva, o triângulo envolvendo os dispositivos da soberania, das disciplinas e da gestão governamental permitem dissecar as múltiplas dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organização e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações (ÁLVAREZ et al, 2013). Então, a visão predominante, expressa na concepção nacionalista de fronteira, pressupõe a defesa e segurança do território, sendo enfatizada como um “órgão periférico estatal”, unido à existência dos Estados nacionais e produzindo a criação de uma franja defensivo-ofensiva que concentra as forças de cada Estado (GOLIN 2002, p. 29).

4. As políticas de segurança para as zonas de fronteiras

Considera-se que o Estado Nação desempenha um papel positivo, o qual se traduz em mecanismos de soberania, de disciplina e de gestão governamental que se entrecruzam em diferentes práticas e técnicas governamentais, tendo como instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Nesse sentido, entende-se que as políticas públicas governamentais de segurança são uma possibilidade profícua para investigar como se dão as formas de governo do Estado, como ele opera em espaços de encontro com outros países. Em que medida suas práticas de poder, em relação aos fluxos humanos e de mercadorias, se caracterizam como de uma sociedade-soberania, ou disciplinar ou de

governamentalidade, sem compreender esses dispositivos de forma higienista e, sim, analisando as nuances entre eles em processos que são, por um lado, globais, e por outro, locais. Explica Álvarez:

Ao considerar-se que o estado-nação desempenha um papel apenas negativo, que coloca obstáculos à intensificação dos fluxos humanos, própria da mundialização contemporânea, perde-se de vista um aspecto indissociável dessa mesma mundialização: que novas formas de governo dos homens também estão emergindo e que desenham novos dispositivos de poder na contemporaneidade. (ÁLVAREZ et al., 2013, p. 15)

De acordo com a problemática proposta pelos autores, acredita-se que as políticas públicas para as fronteiras podem revelar aspectos do presença estatal para além do caráter negativo, no qual se pressupõe que as fronteiras são exclusivamente espaços de rarefação do Estado e de ausência de controle da violência. Como disserta Carrión, ao descrever as fronteiras latino-americanas:

En general, las zonas de frontera se han convertido en los lugares con las más altas tasas de homicidios y de ilegalidades de nuestros países. Tradicionalmente se las a enfrentado mediante políticas de defensa de la soberanía nacional (Fuerzas Armadas), del cierre de las fronteras para la movilidad de productos (aduanas) y personas (migración) y de fortalecimiento de orden público (policía), todas ellas de ámbito nacional que no reconocen las demandas de la región fronteriza. (CARRIÓN, 2013, p. 13).

Nesse contexto, indaga-se acerca das formas de exercício do poder nestas regiões que são a faixa de limite da soberania, mas também são as margens, com os conflitos específicos que aí surgem, bem como as formas diferenciadas de ação dos múltiplos atores, inclusive públicos, que atuam nesses contextos. (ÁLVAREZ et al., 2013, p. 16).

A temática da segurança nas fronteiras está na pauta das agendas dos governos latino-americanos como estratégia de segurança, de integração e de defesa, não necessariamente nessa ordem, dependendo do país e de suas fronteiras. Para compreensão destas “novas” questões sobre o Estado nas suas faixas de fronteira, são descritas, analiticamente, no próximo ponto, as políticas públicas de segurança para as fronteiras dos Estados do Uruguai e do Brasil, assim como as legislações e articulações políticas no poder executivo e legislativo, no nível nacional, acerca desta temática.

4.1. As políticas brasileiras de segurança

Na última década novas formas de gestão política dos espaços fronteiriços têm sido propostas pelo governo federal, onde suas propostas e mecanismos de atuação são promovidos pelo Ministério de Justiça (Brasília) e, em tese, não

estão vinculados unicamente ao Exército e a defesa dos territórios. As propostas apresentadas estão voltadas ao combate dos crimes transnacionais como o tráfico de drogas e de armas, o abigeato, o contrabando, etc., articulando, com os governos dos estados que fazem parte da faixa de fronteira, estratégias político-administrativas com preocupações relativas ao controle dos fluxos da criminalidade.

A faixa de fronteira é delimitada constitucionalmente como espaço de regulação especial por parte do Estado brasileiro, está regulada da seguinte forma na Constituição Federal de 1988:

Art. 20. São bens da União: § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988, p. 12).

Os principais instrumentos legais que regulamentam a ocupação da faixa de fronteira brasileira são: a Lei nº. 6.634, de 2 de maio de 1979 e o Decreto nº. 85.064, de 26 de agosto de 1980, que consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. A legislação tipifica situações ligadas ao uso do território nos 150 km da faixa para protegê-lo de possíveis ameaças externas, especialmente no que tange: à alienação e concessão de terras públicas, aos serviços de radiodifusão, às atividades de mineração, à colonização e loteamentos rurais, às transações com imóveis rurais envolvendo estrangeiros, à participação de estrangeiros em pessoa jurídica brasileira e, destoando um pouco dos tópicos anteriores, ao auxílio financeiro aos municípios da faixa de fronteira⁷.

A demarcação do espaço físico é essencial às formulações de projetos e políticas de segurança para além da defesa nacional, tendo em vista que está na linha demarcatória de controle da fronteira-limite, a ideia de segurança é mais ampla e se estende para o que acontece dentro do território como desdobramento dos fluxos de mercadorias e pessoas. Historicamente, as fronteiras brasileiras sempre foram um “problema” do Exército, o qual, aliás, é quem se está presente em grande parte da extensão territorial dos cerca de dezessete mil quilômetros de fronteira, nos quais encontram-se populações isoladas e sem serviços básicos dos governos. O Exército brasileiro acaba realizando um papel fundamental em comunidades que sobrevivem com toda sorte de carências e falta de estrutura, como é o caso das fronteiras da região amazônica, dos estados de Roraima, do Pará, do Amapá, do Mato Grosso entre outros.

7 A partir deste decreto lei, que prevê um auxílio diferenciado para as faixas de fronteira, muitos municípios, especialmente do sul do Brasil, buscaram politicamente a sua “identidade” fronteiriça, mesmo estando a mais de 100 km da linha demarcatória.

Em junho de 2011, o governo federal, por meio do Decreto n. 7.496, instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (doravante PEF), pelo qual buscava “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (art. 1º). A diretriz que norteia o decreto claramente aponta para a necessidade de integração: “I – a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas; e II – a integração com os países vizinhos” (incisos I e II do art. 2º). Evidencia-se, também, que as questões de afirmação e defesa da soberania passam a ter uma nova composição com o envolvimento de outras instituições de segurança pública, como as polícias militares e civis, tanto no âmbito estadual quanto municipal. O PEF cria esferas de articulação política nas quais as Forças Armadas e as demais “forças” de segurança pública fazem parte, como é o caso da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada –GGIF e os Centros de Operações Conjuntas - COC, nos quais, internamente não há hierarquia entre as instituições e as decisões são tomadas por consenso, como descreve o Art. 5º do Decreto n. 7.496: “As ações do Plano Estratégico de Fronteiras serão implementadas por meio de: I - Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira - GGIF; e II - Centro de Operações Conjuntas - COC”.

Assim, a proposta do PEF é que o trabalho desenvolvido pelas Forças Armadas e pelos órgãos de segurança pública possua um comando único a partir do Centro de Operações Conjuntas (COC), sediado no Ministério da Defesa, em Brasília. O que possibilita uma coordenação nacional das ações operacionais de controle, de fiscalização e de inteligência policial em toda a extensão da faixa de fronteira. Nesse mesmo período, observa-se que as iniciativas clássicas de soberania e de defesa de território começam ter outros movimentos paralelos, nos quais outros instrumentos de segurança pública e de gestão passam a fazer parte: a criação do Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), em 2009, também conhecido como Pronasci Fronteiras, que tinha como objetivo criar grupos especiais para atuar na prevenção e na repressão nas regiões de fronteira. Foi a iniciativa anterior ao Plano Estratégico de Fronteiras lançado em 2011, visava promover igualmente a cooperação entre União, estados e municípios e entre as diferentes instituições de segurança pública com os objetivos específicos voltados à melhoria da gestão da área de segurança por meio da integração, para ações coordenadas, dos diversos atores envolvidos, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Civil do Estado e a Polícia Militar.

O Ministério da Defesa, entende Álvarez et al. (2013), adotou algumas medidas no sentido de promover um novo tipo de gestão das áreas fronteiriças, como se evidencia não só pela participação no Plano Estratégico de Fronteiras, como pelas alterações no Projeto Calha Norte, que foi criado em 1985, voltado basicamente para os aspectos militares e que em 1997 se transformou em

Programa Calha Norte (PCN). O Programa busca formalmente implementar o que o Exército já vem desenvolvendo em grande parte das fronteiras de forma improvisada, a presença do “poder” público na região amazônica, tendo em vista que o “poder” soberano já está presente. A proposta visa proporcionar assistência as suas populações fronteiriças, especialmente as dos estados do Amapá, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e os municípios da Calha Norte do rio Amazonas, no estado do Pará e a Ilha do Marajó. Explica o autor Álvarez et al. (2013), sobre o Programa Calha Norte:

O Programa atua em duas vertentes: uma civil e outra militar. Nesta última, recursos orçamentários são alocados para o Exército, a Marinha e a Aeronáutica implantarem e ampliarem suas unidades nessa região. Na civil, o Ministério faz convênios com estados e municípios para projetos de infraestrutura básica, complementar e a aquisição de equipamentos, que servirão de pólos irradiadores do desenvolvimento social sustentável. Os recursos são destinados, por exemplo, para construção de bibliotecas, de creches, de hospitais, de rodoviárias nos municípios conveniados. (ÁLVAREZ et al, 2013, p. 21)

Ao mesmo tempo em que se mantêm os mecanismos do poder soberano de defesa do território, outros elementos de gestão e de governamentalidade vão compoendo a paisagem das políticas públicas para as fronteiras brasileiras para o controle da criminalidade, chamada de transfronteira. Nos últimos cinco anos, as ações do governo federal destinadas à faixa de fronteira intensificaram-se de modo expressivo, priorizando investimentos em ações periódicas de articulação política, objetivando a realização de apreensões de drogas, mercadorias e armas como estratégia de repressão e diminuição da criminalidade. Visando transformar o PEFRON em uma política pública, a Secretaria Nacional de Segurança - SENASP, criou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (doravante ENAFRON), que, em tese, está vinculada à outras iniciativas do governo federal para as fronteiras, como o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteiras, lançado em 2005 pelo Ministério da Saúde; e um conjunto de intervenções implantado pelo Ministério da Integração Nacional, que iniciou em 2009, por meio do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, fazendo a alocação específica de recursos para o desenvolvimento regional e projetos transfronteiriços. Entretanto, não foram observadas ações na prática que evidenciassem o vínculo efetivo.

Ao que parece, a ENAFRON é uma criação técnica, que objetiva implementar as normativas do Decreto que criou o Plano Estratégico de Fronteiras. Nesse sentido, a estratégia possui duas frentes principais, as quais estão sendo desenvolvidas concomitantemente, denominadas aqui como uma de Defesa e a outra de Gestão:

- a. a primeira está voltada à fortificação do policiamento e da defesa na faixa de fronteira, seja ele realizado pelo Exército ou pela Polícia Federal, com investimentos em armamentos e equipamentos em geral, valorizando corporações, realizando ações extraordinárias de controle nas cidades-gêmeas, contabilizando as apreensões de armas, drogas e mercadorias como os resultados esperados;
- b. a segunda segue o formato do que pode se entender como a formulação de uma política pública, investe em diagnósticos sobre a situação da segurança nas fronteiras, cria organogramas de possíveis articulações políticas no nível federal, estadual e municipal, faz convênios com agências internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, financia eventos periódicos sobre a temática de norte a sul do país, bancando o deslocamento e a estadia de gestores, policiais e convidados das mais diversas regiões. Nesse caso, os resultados são apresentados pelos coordenadores dos GGIFs e pelo grau de “integração” política dos estados e municípios fronteiriços.

Em relação à sua arquitetura política, a ENAFRON se utiliza de uma metodologia muito parecida com a empregada pelos gestores do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, quando da implementação de seus projetos nos anos de 2008-2009. As ações propostas alternavam elementos de “Tolerância Zero” e de “Nova Prevenção” (ALMEIDA, 2007), e investiam alto em eventos e articulações políticas, como foi o caso das conferências municipais e estaduais de segurança, preparatórias da I Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, cujas diretrizes e princípios não foram implementados, assim como as ações do PRONASCI não tiveram continuidade na grande maioria dos estados e municípios brasileiros.

No caso da ENAFRON, suas frentes de atuação estão alicerçadas em dois focos principais: o combate da criminalidade e a defesa do território brasileiro. Mesmo quando as energias estão direcionadas à promoção da integração política entre as instituições, o fim é sempre o controle dos crimes transnacionais, especialmente do contrabando e do tráfico. Acredita-se que essas técnicas de governo “diplomáticas” são os meios pelos quais o governo central, por meio de acordos envolvendo dispositivos de segurança, faz a sua política “externa” em direção à soberania que está na fronteira, a das Forças Armadas. Nas fronteiras, diferente do que propõe a ideia de Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira, há hierarquia e o poder soberano sempre foi do Exército, mesmo nos momentos em que outros mecanismos menos autoritários são utilizados, como é o caso do Programa Calha Norte, a intenção é o controle daquele território pelo Estado, tendo em vista que, segundo o PCN, as forças estatais não estão suficientemente presentes e a população local está migrando para

outros lugares por falta de serviços públicos básicos, fornecidos subsidiariamente pelo Exército.

Nesse sentido, as principais ações, entendidas como dispositivos de segurança pública e de defesa, envolvendo a Secretaria Nacional de Segurança - Senasp e as Forças Armadas são: Operação Sentinela (Polícia Federal) e Operação Ágata (Ministério da Defesa).

A Operação Sentinela é realizada pela Polícia Federal em parceria com a Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civil e Militar dos onze estados fronteiriços, além de órgãos como o IBAMA⁸, Forças Armadas e CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. O objetivo da operação é a repressão aos crimes praticados na faixa de fronteira. Suas ações visam combater o tráfico de drogas e de armas, a entrada de produtos ilícitos no país, a saída irregular de riquezas e outros crimes transfronteiriços.⁹ Não possuem uma estratégia de ação única, trabalham de forma investigativa e ostensiva na apreensão de criminosos e mercadorias. São ações policiais de desmatelamento de quadrilhas envolvidas com o crime organizado transnacional. Nas cidades-gêmeas mais populosas, a Operação Sentinela está sendo desenvolvida desde 2010 no intuito de aumentar e qualificar o efetivo policial, comprar equipamentos e intensificar o controle nos trechos das linhas de fronteira tradicionalmente utilizados para atividades ilegais como o contrabando, o descaminho, o tráfico de drogas, etc. A política do Estado se resume a este trabalho ostensivo de defesa de território e de investigação de crimes transnacionais realizados pela Polícia Federal, que desenvolve seu trabalho em espaços onde atualmente é o próprio contrabando e descaminho que sustenta economicamente a população local. Cabe lembrar que é de responsabilidade da Polícia Federal cuidar de todos os procedimentos burocráticos relacionados às autorizações de entrada e saída do Brasil, mesmo sendo turistas ou passantes originários de países do MERCOSUL¹⁰, a apresentação da documentação e o registro é obrigatório. Ainda são os responsáveis pela elaboração de passaportes e todos os trâmites relacionados à presença de estrangeiros no país.

Dessa forma, as operações envolvendo as instituições de segurança federais nas fronteiras reafirmam a soberania do Estado, combatem o crime transnacional por meio de suas operações e técnicas governamentais de executar as

8 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.

9 Alguns resultados do primeiro ano dessas operações já foram divulgados como de sucesso pelo governo federal, como o fato da apreensão de drogas ter aumentado quatorze vezes em comparação com os primeiros cinco meses do ano, foram apreendidas 115,3 toneladas de drogas na faixa de fronteira durante o período das operações: junho ao início de dezembro de 2011.

10 Em tese, a partir da criação do Mercado Comum do Sul, a população dos países signatários do Tratado não precisariam de autorização policial para viajar de um país a outro.

normas, implementar o Direito, punindo, fiscalizando, cobrando, etc. Nesse contexto, os agentes federais também desenvolvem práticas disciplinares que dizem respeito aos indivíduos e aos seus fluxos que extrapolam a soberania brasileira, é o controle da presença física, individual no país. Demarcando prazos de permanência e impondo critérios para a mesma. A atuação da Operação Sentinela, compreendida no sentido amplo, tendo em vista os atores envolvidos nas práticas de combate ao crime, mas também de controle de migração, revela elementos que demonstram como o Estado pode operar a partir do triângulo de dispositivos (soberania, disciplina e governamentalidade) concomitantemente. Envolvendo distintos atores e técnicas de governo em um circuito que tem como pano de fundo a lei constitucional, que no seu Art. 144, § 1º, I, II, III e IV determina qual a competência da Polícia Federal no Brasil, são elas: a) apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; d) exercer com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Por outro lado, a Operação Ágata¹¹, desenvolvida pelas Forças Armadas, inicialmente teve como objetivo de garantir a presença do Estado e oferecer apoio logístico às ações da Operação Sentinela do Ministério da Justiça, entre as ações desenvolvidas estavam: a patrulha por terra e fluvial pelos 16.886 km de fronteira, a destruição de garimpos ilegais e de pistas de pouso clandestinas, etc. Instituída com uma das ações do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pela presidenta Dilma Rousseff, a operação Ágata é mantida sob o comando do Ministério da Defesa e coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A execução cabe à Marinha, ao Exército e à Força Aérea Brasileira (FAB), com o apoio de 12 ministérios, cerca de 20 agências governamentais, forças policiais e agentes de dez estados e 710 municípios.

A Operação Ágata se transformou na principal ação militar de segurança pública nas fronteiras, possui caráter episódico, realizando o controle nas fronteiras de forma ostensiva. Já realizou oito edições, a última, a oitava, realizou-se com o intuito de preservar as fronteiras brasileiras no ano da Copa do Mundo, em 2014. Foram envolvidos mais de trinta mil militares por toda a faixa de fronteira brasileira. Nas fronteiras sulinas foram colocadas barricadas nas estradas com tanques de guerra do exército junto às saídas/entradas das cidades-gêmeas, e em alguns pontos estratégicos junto de postos da Polícia

11 Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/>. Acesso em: 28 set. 2013.

Rodoviária Federal, onde os automóveis, os ônibus e os caminhões eram revistados durante um período que durou cerca de quinze dias. A estrutura padrão pode ser observada na foto abaixo:

Figura 12. Foto da Operação Ágata 8 no Arco Central



Fonte: <http://www.topmedianews.com.br/policia/noticia/>

Acompanhou-se a operação em dois pontos da região fronteira de Sant’Ana do Livramento com Rivera, um na saída/entrada da cidade, junto ao posto da Polícia Rodoviária Federal, e o outro a 100 km dali em direção à Porto Alegre, nas proximidades da cidade de Rosário do Sul, perto de um cruzamento das estradas que levam ao Uruguai e à Argentina, pela fronteira da cidade de Uruguiana. Conforme o relato abaixo:

O primeiro posto de controle da Operação Ágata que realizou a “vistoria” no carro foi o da cidade de Rosário, na direção Porto Alegre – Livramento, era de noite, não havia iluminação na estrada, mas era possível visualizar os tanques do exército bloqueando a pista. Paramos e rapidamente três militares armados cercaram o automóvel, pediram os documentos, eu estava dirigindo, o meu namorado, uruguaio, proprietário do carro brasileiro, estava com a carteira de motorista e de identidade uruguaias vencidas, ele apresentou o documento profissional de médico, fomos especialmente simpáticos e “deixei escapar” que era advogada, antes de descer do carro. Interpretamos o legítimo casal “do bem”, feliz com o trabalho das Forças Armadas. O tom da conversa mudou imediatamente, tínhamos duas malas no bagageiro, as quais não foram abertas, tampouco foi revistado o banco de trás do carro ou os forros e tapetes. Não houve nenhuma desconfiança, mesmo sendo um casal de nacionalidades diferentes, com documentações vencidas e diferentes residências e domicílios entre Rivera, Livramento e São Paulo, etc. Se estivéssemos

transportando dinheiro, pedras preciosas, cocaína, armas ou qualquer outra coisa que coubesse no interior do carro, passaria despercebido.¹²

São políticas de defesa de território pensadas a partir de Brasília e desenvolvidas no âmbito nacional, mesmo que sua intervenção seja na fronteira, os interesses são globais e não locais, a preocupação é com o impacto que os crimes transnacionais têm no grandes centros e nas demais regiões do Brasil. Foram instaladas câmeras de monitoramento nas estradas para contabilizar o fluxo de veículos nas regiões fronteiriças. Sabe-se quantos veículos e pessoas atravessam a fronteira, mas não se sabe quem são esses indivíduos e qual a relevância desta fronteira para suas atividades. Nessa lógica, os instrumentos estatais de segurança reproduzem a desigualdade social e econômica, como pode se evidenciar na pesquisa de campo:

Passamos mais duas vezes pelo controle da Operação Ágata 8 instalado em Rosário do Sul e não fomos parados, ao observar os veículos que estavam sendo revistados, verificamos que todos tinham mais de dez anos, inclusive os caminhões, os carros importados e luxuosos que passavam vindo ou indo em direção à Rivera passavam sem dificuldades, rapidamente. Pelo posto de Livramento, passamos quatro vezes, em duas delas estávamos de carro e não fomos parados, em outra passamos em um ônibus intermunicipal de um empresa muito humilde, para dizer o mínimo. O veículo, lotado de passageiros, não possuía cintos de segurança e banheiro, não foi parado pela operação Ágata 8, que desconsiderou algo que me parece ser essencial no controle de crimes transnacionais, o trajeto que o ônibus percorre. Nesse caso, ele inicia a viagem saindo da Rodoviária de Livramento, onde não há controle algum, passando por mais de cinco municípios fronteiriços como Dom Pedrito, Bagé, Pinheiro Machado, Ulha Negra e Pelotas, entre eles as cidades com maior produção agropecuária do estado do RS, as quais fazem fronteira rural, sem controle algum, com o Uruguai, espaços onde há muitas possibilidades de negócios em diferentes escalas. Ainda nesse percurso, o ônibus possui seu destino final na cidade portuária de Rio Grande, ou seja é possível que pessoas e mercadorias venham de Montevideo, cidade também portuária, até Rivera, atravessem a linha divisória até a rodoviária de Livramento (oito quadras) e de aí sigam até o porto de Rio Grande sem nenhuma fiscalização. No auge da Operação Ágata 8.¹³

No caso da Operação Ágata 8, as técnicas de segurança são o controle material e direto das movimentações, aplicando o direito e punindo imediatamente aos que descumprem as normas do território brasileiro. Mas o que foi evidenciado na realidade sulina é que a metodologia da Operação possuía características disciplinares, fazendo uma gestão personalizada do controle, priorizando uns, deixando de lado outros. Há elementos de soberania, o

12 Diário de campo, Sant'Ana do Livramento, maio de 2014.

13 Idem.

Estado está ali presente para dar vida às suas normas, operacionalizando-as, entretanto, a forma como o faz utiliza de técnicas de segurança onde o Estado seleciona de forma disciplinar, no contato real, a forma como será feito o approach em cada caso. Abaixo, outro relato da operação Ágata 8:

Saindo de Livramento, avistamos de longe a estrutura do posto de controle da Operação Ágata 8, em frente ao Posto da Polícia Rodoviária Federal, com tanques do Exército, barracas (aquelas verdes, as mesmas usadas antigamente pelas campanhas de vacinação nas praças), havia cerca de trinta militares, talvez mais. Fomos parados, o automóvel foi cercado imediatamente, estávamos em um carro zero quilômetro importado, pediram documentos, dessa vez não demonstramos simpatia, pelo contrário, eu desci rapidamente demonstrando que estava preocupada com a bagagem e queria controlar o que estava acontecendo, havia três malas, no banco de trás do carro trazíamos mochilas e sacolas. Os militares abriram uma mala e olharam superficialmente, não a tocaram; pediram para olhar uma mochila, a qual foi aberta metade de um dos seis compartimentos. Levaram os documentos para dentro da barraca verde. Ficamos observando o que acontecia nos outros veículos. O carro da frente, era um veículo com mais de quinze anos, argentino e estava lotado, eram cinco passageiros adultos, e nenhuma bagagem, nada, o porta-malas estava completamente vazio. Os militares olharam com indiferença para o porta-malas vazio e o fecharam, sem levantar o forro ou algo do tipo, os argentinos se acomodavam para seguir viagem. Enquanto isso, passava pelo campo, ao lado da BR onde estávamos, um trator de grande porte, tranquilamente, sem nem olhar para os “olhos” da Ágata 8. Nossa fantasia é que o trator que trazia, nos seus pneus gigantes, armas e munições vindas do porto de Montevideo, e iria se encontrar com o carro argentino de bagageiro vazio para carregá-lo depois do controle policial, tranquilamente.¹⁴

A observação participante nas ações da ENAFRON evidenciaram que o Estado brasileiro trabalha com ficções, representadas pela faixa fronteiriça constitucional e nas técnicas governamentais elaboradas, como fruto de articulações políticas dos governos centrais do país. A governamentalidade se utiliza de mecanismos de segurança que visam à padronização no emprego de técnicas e procedimentos policiais, com a finalidade de reforçar o policiamento e controle de acesso na faixa de fronteira brasileira como tudo, desconsiderando o local e, por sua vez, gerando desencontros entre o Estado-nação e a realidade de suas margens, como explica Ramírez (2013), ao analisar os aspectos globais e locais das políticas para as fronteiras,

Aunque la elaboración o ejecución de políticas fronterizas requiere de la concertación entre lo local y lo nacional, entre estos dos niveles suelen predominar, más bien, los desencuentros. (...) El desencuentro comienza desde la comprensión misma de las fronteras. (RAMÍREZ, 2013, p. 282)

14 Diário de campo, Sant’ana do Livramento, maio de 2014.

Nesses desencontros de concepções, formam-se outras fronteiras, como por exemplo, a fronteira entre a governamentalidade, representada aqui pelas políticas públicas de segurança, e as dinâmicas sociais da fronteira vivida nas margens, onde os fluxos de pessoas e mercadorias acontecem.

A ficção do Estado brasileiro mata a fronteira viva e trata esses espaços como independentes dos atores locais e suas sociabilidades fronteiriças. Nesse sentido, alguns autores, como Carrión (2013) e Ramírez (2013), entendem que as atuações de políticas públicas no âmbito supranacional causam mais desencontros e descaracterizam a interação local, criando distâncias entre as percepções locais, das margens e dos projetos nacionais para às faixas de fronteira. Entende Carrión (2013) que este descompasso tem criado alguns “problemas” para as políticas de segurança nas fronteiras na América Latina, tipifica o autor:

- a. as principais políticas para as regiões fronteiriças são de segurança nacional e raramente de segurança cidadã (de convivência e não enfrentamento);
- b. os meios de comunicação invisibilizam e estigmatizam as fronteiras, produzindo uma agenda pública distorcida;
- c. as condições de vida da população são ignoradas em detrimento das razões de Estado e de Segurança Nacional;
- d. as políticas convertem as fronteiras em limites excludentes/barreiras e não em espaços de integração, onde pode ser observada e até regulada a economia de fronteira. (CARRIÓN, 2013).

Considera-se que os problemas/hipóteses acima e suas nuances são evidenciáveis na experiência do Brasil, a partir da ENAFRON e de seus desdobramentos. Em primeiro lugar, em relação à formulação conceitual e ideológica de uma governamentalidade de segurança pública, no que se refere à promoção da cidadania e às políticas de segurança para fronteiras. Entende-se que a hipótese do autor se confirma na realidade brasileira, tendo em vista que, atualmente, na faixa de fronteira, mais municípios possuem ações ligadas à ENAFRON que as políticas cidadãs de segurança pública e prevenção da violência. Sobre estas não há informações disponíveis publicamente¹⁵, entretanto, sobre a ENAFROM, pode-se encontrar detalhes das quantidades de apreensões nas ações distribuídas em grande parte dos 588 municípios da faixa. Nos municípios que fazem fronteira com o Uruguai, não há nenhum caso de implementação de política pública cidadã municipal ou estadual. Entretanto, em que pese a dificuldade por causa da inexistência de dados e bibliografia, descobriu-se,

15 Foram consultados os sites da Secretaria Nacional de Segurança, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa, no período de julho de 2014 a abril de 2015.

em pesquisa de campo realizada no estado de Roraima¹⁶, um caso onde esta a composição entre políticas fronteiriças e de segurança cidadã se evidencia nos discursos e nas práticas utilizadas como técnicas de governo: é a experiência das políticas públicas de segurança desenvolvidas no município de Pacaraima, fronteira do estado de Roraima com a cidade de Santa Elena, na Venezuela.¹⁷

Figura 13. Mapa da fronteira de Pacaraima com a Venezuela



Fonte: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/08/27/ult5772u678.jhtm>

Como já mencionado, o estado de Roraima tem todo o seu território na faixa de fronteira, mas essa não é sua única peculiaridade, o crescimento urbano atrelado à presença dos indígenas fez com que hoje o estado tenha 70% de suas terras decretadas como reservas indígenas. A população de Pacaraima gira em torno de 6989 habitantes, da qual a maioria são indígenas e mora em aldeias (malocas), muita delas visíveis ao longo da BR-174¹⁸. É uma cidade com

16 Pesquisa realizada na fronteira dos municípios de Pacaraima e Santa Elena, no segundo semestre de 2014, por ocasião da participação em evento da ENAFRON, onde foi apresentada uma exposição sobre as instituições nas fronteiras da América Latina.

17 O município de Pacaraima está localizado a 214 km da capital do estado de Roraima, Boa Vista. A região é pouco conhecida pela sua fronteira no sul e sudeste do Brasil, e sim pelas disputas em torno da Reserva Indígena de São Marcos e Raposa/Serra do Sol e pelo Monte Roraima, atração turística local que atrai turistas que seguem seu rumo pela Gran Sabana até o mar do Caribe. (ALMEIDA, 2014).

18 É a única via de ligação terrestre entre o Brasil e o Caribe, quando adentra a Venezuela pas-

serviços precários que gira em torno do comércio, que é o principal empregador no mercado formal e informal de trabalho, incluindo as atividades dos taxistas, cambistas, contrabandistas de gasolina, etc.

Nessa paisagem, estão sendo desenvolvidas duas políticas públicas estaduais, com recursos e diretrizes da ENAFRON: é o “Programa Tolerância Zero nas Fronteiras” e a “Ronda do Interior”. Ambas se desenvolvem no âmbito municipal, uma objetiva o controle do tráfico e do contrabando na fronteira do Brasil com a Venezuela, enquanto a outra executa ações de policiamento comunitário, buscando a diminuição da violência doméstica e de incidentes envolvendo brigas e roubos em pequena escala.

Traz-se essa breve descrição no intuito de exemplificar um caso em que há ações de políticas públicas de segurança soberanas e de controle de território, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas outras ações, que não desconsideram, em tese, as demandas de segurança local da população. Talvez as ações de uma política de tolerância zero prejudique a economia dos habitantes de Pacaraima, que vivem do comércio formal e informal e dos fluxos de pessoas, gasolina, moeda, etc. Mas o que se mostra peculiar são os objetos das políticas, técnicas de governo separadas para temas de segurança distintos, um voltado à defesa do território e da soberania e o outro disciplinar, realizando “rondas”, com procedimentos de proximidade entre policiais militares e cidadão. É a exceção que confirma a regra da atuação das políticas públicas estatais na faixa de fronteira brasileira, as quais estão voltadas à segurança pública, ao controle e à vigilância policial. Essas práticas podem ser encontradas em outros países da América Latina, como é o caso do Equador e da Colômbia, como relata Espinosa:

(...) insistiremos en que la expresión más visible del Estado nacional en las fronteras del Carchi está vinculada a la seguridad, es decir, al control y la vigilancia policial y militar de flujos transfronterizos. No existen políticas de Estado diseñadas y pensadas a partir de la realidad, de las necesidades y de los requerimientos, actuales y concretos, de las poblaciones de frontera. (ESPINOSA, 2008, p. 223).

Uma coisa é a segurança do Estado-nação, outra é a da população. Nessa lógica, a principal crítica às políticas de segurança para as fronteiras latino-americanas é que, enquanto estas dinâmicas estruturam a vida econômica da fronteira, as ações policiais e militares buscam reprimir e separar as duas cidades de forma perpetuar a diferença, ignorando a igualdade. Para Carrión (2010, p. 1) “La frontera es un escudo protector para el delincuente mientras

sa a chamar-se Carretera Panamericana. Rodovia estratégica de integração entre a Região Norte do Brasil e a porção setentrional da América do Sul.

es un obstáculo para las fuerzas del orden: en la frontera, el delito integra mientras la ley separa”.

Seguindo as demais hipóteses propostas por Carrión (2013), acredita-se que os meios de comunicação associados às políticas públicas, invisibilizam e estigmatizam as fronteiras e produzem uma agenda política distorcida. Não se trata apenas uma suspeita sobre os processos intensos de securitarização das narrativas sobre as fronteiras, são investimentos em produzir esses espaços ficcionais. Como explica Rabossi (2013):

Tanto en la producción académica y periodística como en las ficciones, sea en novelas o en películas, la región donde confluyen los límites internacionales de Paraguay, Brasil y Argentina aparece como un espacio que condensa todos los problemas de seguridad contemporáneos. Terrorismo islámico, mafias transnacionales, narcotráfico, tráfico de armas, piratería, contrabando, lavado de dinero y artículos robados. (RABOSSO, 2013, p. 167)

Nesse sentido, na pesquisa desenvolvida por Silveira (2012), a autora demonstra que as reportagens jornalísticas imunizam a sociedade diante da alteridade fronteiriça, gerando estigmas e ficções que não traduzem a realidade desses espaços.

A terceira e quarta hipóteses do autor afirmam que as condições de vida da população local das fronteiras são ignoradas em detrimento das razões de Estado e de Segurança Nacional. Assim como, as políticas convertem as fronteiras em limites excludentes/barreiras e não em espaços de integração, onde podem ser observadas e até reguladas as economias de fronteira. Tais proposições vêm ao encontro do que está sendo evidenciado até este ponto de descrição e análise das políticas públicas de segurança brasileiras, ou seja, a ideia de que há uma fronteira entre: a ficção soberana de faixa de fronteira, a qual se revela na análise da sua governamentalidade, e as dinâmicas sociais das margens, da fronteira vivida.

5. Considerações finais

A proposta do presente estudo foi apresentar a construção de um objeto de análise que partiu do desafio de desenhar uma ruptura com o conceito estatal de crime e de criminalidade, objetivando realizar uma análise sociológica onde tais representações se tornam parte da problematização, para operar diferentes classificações sobre as fronteiras. O nacionalismo metodológico, adotado na formulação inicial, foi substituído pelo olhar de uma antropologia do Estado. Suas tipologias são suspensas junto dos demais produtos das realidades vividas e desvendadas empiricamente por meio do arcabouço teórico operacionalizado nas categorias de análise apresentadas como desdobramentos

da fronteira territorial entre dois Estados. Nesse caso, a fronteira de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

O pesquisa objetivou analisar a presença do Estado nas suas fronteiras e para tanto investigou o recorte empírico da fronteira de Santana do Livramento e Rivera, buscando compreender como se dão as relações entre as políticas de segurança pública e as dinâmicas sociais. Observando as possíveis fronteiras que se desdobram a partir do encontro não só geográfico entre países, mas de agências do nível nacional que são implementadas no local, no cotidiano das pessoas. Para tanto, foram descritas as políticas do Governo Federal brasileiro e suas estratégias de soberania, governabilidade e defesa, no intuito de compreender como se dá esse processo no campo empírico.

Nesse caminho, tendo em vista que a fronteira é o espaço limite de duas soberanias, na continuação deste estudo, em um próximo artigo, analisar-se-ão as políticas públicas da República Oriental do Uruguai para suas fronteiras. O objetivo é desenhar uma arquitetura político-administrativa da segurança do plano macro dos dois países, para, em um segundo momento, chegar na fronteira como união/separação e criação de margens.

6. Referências

- ALMEIDA, Letícia N. O que há de comum nas fronteiras brasileiras? Distâncias e aproximações entre as fronteiras do Brasil com o Uruguai e com a Venezuela. In: IV Encontro Internacional de Ciências Sociais: espaços públicos, identidades e diferenças. Pelotas/RS, 2014. **Anais**. Disponível em: <http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/trabalhos.htm>.
- ALMEIDA, Linoberg Barbosa; Geyza Alves Pimentel. **La Vie pas en Rose**: um estudo sobre segurança pública e segurança humana na fronteira Brasil – França. Trabalho apresentado no Encontro da ABCP, Gramado, 2012.
- AMARAL, Pedro Aguiar Tinoco do. A evolução do mercado de trabalho na faixa de fronteira do Brasil. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, **Anais**. 2014. Porto Alegre: Letra1; Rio de Janeiro: Rebrageo, 2014, p. 963-976. ISBN 978-85-63800-17-6
- ÁLVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Violência e Fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do Estado-nação. 34 Encontro Anual da ANPOCS GT 37 – Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil. Caxambu, 2010.
- _____. Violência e fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do estado-nação”. Paper apresentado no Seminário Temático ST-37 Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil, 34 Encontro Anual da ANPOCS, 25 a 29 de outubro de 2010.
- _____. **Estado-Nação, fronteiras, margens**: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. Paper apresentado no GT 32 – Violência e Sociedade, 15 Congresso Brasileiro de Sociologia, 26 a 29 de julho de 2011.
- APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade. Notas para uma geografia pós-na-

- cional. **Novos Estudos Cebrap**, 49: 33-46. 1997.
- BÉLIVEAU, Verónica Giménez. Representações de integração e seus obstáculos: fronteira do ponto de vista da política. In: MACAGNO et al. (Orgs.). **A tríplice fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: Ed. UFPR, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas/SP: Papirus, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Disponível em: jul. 2014.
- CARRIÓN, Fernando Mena; ESPÍN, Johanna. La geografía del delito em la lógica de frontera. CARRIÓN, Fernando Mena. (Coord.). **Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos**. Quito: Flacso, 2011.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fe, Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.
- ESPINOSA, Roque (ed.). **Las fronteras com Colombia**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- _____. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 2010.
- _____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2012.
- _____. **Las palabras y las cosas**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 1966.
- FOUCAULT, Michel; DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. O sujeito e o poder. In: FOUCAULT, Michel. **Uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- FREIRE, Carlos. Mercado informal e Estado: jogos de poder entre tolerância e repressão. In TELLES, Vera da Silva.; Gabriel KESSLER; Christian AZAIS. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- GOLIN, Tau. **A fronteira**. Porto Alegre: L&PM, 2002, v.1.
- MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. Mercadorias políticas. In LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; Rodrigo Ghiringuelli de Azevedo. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- _____. **Sobre a construção social do crime: esboços de uma interpretação**. Disponível em: http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/sobre_a_construcao_social_do_crime_no_brasil.pdf. Acesso em: jan. 2015.
- RABOSSI, Fernando. Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina). In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.

- RAMÍREZ, Socorro. Las políticas em las zonas de frontera. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013.
- ROITMAN, Janet. Productivity in the margins: the reconstitution of state power. In DAS, Veena; POOLE, Deborah. **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fe, Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.
- SILVA, Cláudia Puerta; RENDÓN, Juan Carlos Vélez. **Fronteras y reconfiguraciones regionales**. RISC, n.6. Bruxelas: Peter Lang, 2009.
- SILVEIRA, Ada Cristina Machado da. A cobertura jornalística de fronteiriços e favelados: narrativas securitárias e imunização contra a diferença. **Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.**, São Paulo, v. 35, n. 1, June 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180958442012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- SOARES, Luiz E.; Miriam Guindani. **Aspectos babélicos do debate contemporâneo sobre a questão criminal no Brasil**. In: PINHO, Ana Cláudia de., DELUCHEY, Jean-François; GOMES, Marcus Alan de Melo (Coords.). **Tensões contemporâneas da repressão criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- TARRIUS, Alain. **La mondialisation par le bas**: les nouveaux nomades de l'économie souterraine. Paris : Balland, 2002.
- TELLES, Vera da Silva.; KESSLER, Gabriel; AZAIS, Christian. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- _____. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Aegvmentvm, 2010.
- _____. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos estud.** CEBRAP[online], n.84, p. 153-173, 2009.
- THOPSOM, Edward P. **Costumes em comum**: estudos sobre a cultura popular tradicional do inglês. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- VEGA, Carlos Alba; LABAZÉE, Pascal. Regulação social e violência no universo da economia informal: o caso do centro histórico da Cidade do México. In: TELLES, Vera da Silva.; KESSLER, Gabriel; AZAIS, Christian. **Ilegalismos, cidade e política**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

Sociedades rurales fronterizas: Homogeneidades o heterogeneidades regionales¹

Enrique Mazzei - Mauricio de Souza

Uruguay: territorio y fronteras

El Uruguay podría definirse, al decir de Beck, como una sociedad contenida dentro de un Estado territorial que se refleja directa o indirectamente en todas las interacciones públicas-privadas de su desarrollo económico-social².

Esos rasgos resultan de un avanzado y singular proceso de modernización que transformó el país, el cual, con distintos impulsos, ha transcurrido desde fines del siglo XIX hasta el presente.

Tal proceso significó la consolidación de un Estado-nación que afianzó su soberanía en un espacio nacional fijado a través de límites marítimos, fluviales y terrestres con Argentina y Brasil.

Así, se configuró una matriz territorial nucleada en la capital del país en tanto centro macrocefálico gubernamental y portuario ramificada hacia 18 capitales departamentales, ciudades intermedias y pequeñas, que irradian servicios a un sector productivo preferentemente ganadero-extensivo y a una creciente producción agrícola y forestal.

El crecimiento de esos rubros productivos demanda a sus respectivas áreas la articulación con organizaciones públicas y privadas en su aporte a las necesidades emergentes en las esferas del comercio, educación, seguridad, salud y cultura.

A la luz de ese ordenamiento, y de la suerte del país en los mercados mundiales y regionales, su desarrollo configura un mapa tipificado por la combinación de áreas “más avanzadas”, como las situadas en la costa sur y en el litoral, con las “atrasadas”, ubicadas en el noreste del país, vecinas a la frontera con Brasil.

1 Versión ampliada de la ponencia presentada por los autores, Investigador Responsable y Asistente del Centro de Estudios de la Frontera (CEF)-Comisión Coordinadora del Interior (CCI) - Universidad de la República (UdelaR), realizado en Montevideo junio 2015 la cual contó con la colaboración de la Socióloga Mariana Porta (CEF).

2 Beck, Ulrich: “¿Qué es la globalización?”. Paidós. España, 1998.

Ello refiere a un modo de crecimiento de evidente circularidad en razón del cual las áreas avanzadas por su dinamismo son más fértiles para más inversiones y las atrasadas, en su rezago, son de menor atracción y por consiguiente, de mayores déficits socioeconómicos.

Esos perfiles, no alteran un tradicional imaginario colectivo que concibe al territorio nacional como un espacio homogéneo cuya economía es sostenida por un Estado regulador de la gestión productiva y de la redistribución de sus excedentes.

Ese esquema tradicional ha sido foco político de los últimos gobiernos nacionales de centro-izquierda que han tratado desde la acción estatal de amortiguar los déficit sociales del desarrollo, no obstante la persistencia del esquema de regiones avanzadas y atrasadas en el territorio nacional.

Los departamentos del noreste del país, ámbitos de nuestros estudios fronterizos, son valorados como la subárea de menor desarrollo humano a nivel nacional, como así lo indican evaluaciones internacionales³.

Ellas se caracterizan por la mayor predominancia del sector primario, una mínima industrialización y un abultado sector de servicios que en los espacios fronterizos son asimismo aplicados a la gestión y control de los intercambios materiales y humanos con Brasil.

Se trata de territorios caracterizados por una faja fronteriza de variada complejidad social en la cual la tradicional producción agropecuaria comparte con algunas zonas el dinamismo arrocero, forestal y sojero; espacios en los cuales transitan las tradicionales actividades del contrabando de bienes en una y otra dirección, según las fluctuaciones binacionales de los precios de la mercadería.

En ese contexto, la faja fronteriza comprende áreas socialmente más manifiestas como lo son sus centros urbanos binacionales y áreas menos visibles, como lo son las áreas fronterizas rurales.

3 Programa Naciones Unidas-Índice Desarrollo Humano 2010-Uruguay.



Imagen de vecinos uruguayos de Paso de Centurión cruzando el río Yaguarón, que divide a Uruguay de Brasil para realizar compras cotidianas.



Vista del puente Mauá sobre el río Yaguarón que une a la ciudad uruguayana de Rio Branco con la ciudad brasileña de Jaguarao.

Así, las evidencias del impacto social de la dinámica urbana fronteriza refuerzan el ocultamiento de la realidad del desarrollo rural de producción más tradicional ganadera en todas sus escalas prediales, con más baja densidad de población, con elevada predominancia de relaciones sociales primarias, las que a su escala también se benefician de los vaivenes de los precios de frontera y sostenidas por un más débil entramado institucional de servicios.

El abordaje de esas realidades rurales induce múltiples interrogantes acerca de sus especificidades socioeconómicas y sus capacidades para incorporarse a las políticas de desarrollo nacional y binacional.

Así, sería relevante conocer su grado de adscripción, interrelación e integración a sus respectivos sistemas institucionales nacionales o binacionales, su articulación, funcionalidad y dependencia de los centros urbanos próximos uruguayos o brasileños, la configuración de identidades colectivas de esas poblaciones y su construcción de las culturas propias del área.

Desde esas interrogantes, se percibe un universo a descubrir, despejando en esas áreas el sesgo “urbano” de esos espacios fronterizos, a partir del conocimiento de sus características socioeconómicas básicas, las que asumen una significación mayor en su comparación con las áreas vecinas del lado brasileño.

Son territorios de “límites” más que de “fronteras” con relaciones sociales de fuertes cercanías interfronterizas entre vecinos que interactúan en espacios aislados y deshabitados.

Sin embargo, esas relaciones adolecen de una débil y distante cobertura institucional pública o privada como apoyo regular a la deficitaria satisfacción de sus necesidades básicas, efecto de las tradicionales modalidades productivas y socioculturales de la región.

1. Territorios fronterizos urbanos y rurales con Brasil

El avance de la investigación realizada por el equipo del Polo de Desarrollo Universitario Centro de Estudios de la Frontera (CEF) ha aportado conocimiento al área fronteriza uruguayo-brasileña principalmente referido a sus áreas urbanas binacionales a la vez que ha detectado, al menos en las bibliografías uruguayas, la escasez de trabajos respecto a las estructuras socio-económicas básicas del área rural fronteriza.⁴

Ello no implica, a otro nivel, desconocer los importantes aportes realizados por los investigadores del área sociolingüística de la FHCE para el conocimiento del impacto del bilingüismo en las mencionadas áreas de frontera⁵ y asimismo, los estudios realizados en el área de relaciones internacionales por investigadores de la FCS⁶.

El territorio uruguayo en su dimensión político-administrativa se divide en 19 departamentos, y al año 2014, en 89 municipios; mientras que el territorio brasileño se divide en 27 estados con 5.556 municipios entre los cuales figura el Estado de Río Grande do Sul con 497 municipios.

4 Mazzei y De Souza: “La Frontera en Cifras” y Mazzei, E. “Fronteras que nos unen y Límites que nos separan”- 2013.

5 Barrios, G y Behares, L. “Políticas e identidades lingüísticas en el Cono Sur”. Montevideo, Udelar/AUGM. 2006. Elizaincin, A. y Barrios, G.: “Nos falemos brasileiro”. “Dialécticos portugueses en Uruguay”. AMESUR. Montevideo. 1987.

6 Clemente, I. Hernández, D.: “Políticas de cooperación, integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera de Uruguay-Brasil (2002-2012)” en GEO UERJ. 2014.

En efecto, las unidades municipales brasileñas asumen una segmentación político-administrativa cuya magnitud es incomparable con las divisiones político-administrativas uruguayas, tanto a nivel de sus unidades departamentales como municipales, como así lo muestran las figuras 1 y 2.

Distribución Municipal de Brasil



Fuente IBGE



Fuente: Fundação Economia e Estatística Porto Alegre-Brasil (FEE).

Como se observa en la figuras anteriores, así como la mayor subdivisión de municipios y por tanto, mayor cantidad de ellos se agrupan en el lado Este del litoral atlántico de Brasil, los municipios de su Estado de Río Grande do Sul se multiplican en su área norte coincidente con denominada “mitad rica” de ese Estado.

En su área Sur, denominada “mitad pobre”, los municipios son geográficamente más extensos y de menor número, como así lo muestran con mayor evidencia los municipios fronterizos con Uruguay.

Como así lo expresa la figura 3, los 5 departamentos uruguayos de frontera con Brasil configuran 5 Gobiernos Departamentales y 3 Alcaldías; mientras que por el lado brasileño son 12 unidades municipales con sus correspondientes Prefeituras y todas ellas constituyen las unidades de análisis de este trabajo.

Figura 3. Distribución de los departamentos uruguayos y de los municipios brasileños de frontera



Alcaldías uruguayas de frontera (2014): A Bella Unión; B Rio Branco; C Chuy

Municipios Brasileños: 1: Barra do Quaraí; 2: Uruguaiana; 3: Quaraí; 4: Santana do Livramento; 5: Dom Pedrito; 6: Bagé; 7: Aceguá; 8: Pedras Altas; 9: Herval; 10: Jaguarão; 11: Santa Vitória do Palmar; 12: Chui.

Fuente: Centro de Estudios de la Frontera.

Esas unidades administrativas de uno y otro país configuran un territorio de disímil institucionalidad binacional que sostiene la confluencia de sus respectivas políticas nacionales que, sin diferir mayormente en sus modelos productivos, preservan sus respectivas soberanías según directivas gubernamentales en el sentido de garantizar la convivencia binacional; la cual es esencialmente regida por el carácter unitario del Estado uruguayo y el carácter federado del Estado brasileño.

En términos de ello, como se exponía en trabajos anteriores⁷, el escenario político de la franja fronteriza es constituido por un amplio espectro de representaciones partidarias que ejercen las funciones gubernamentales de uno y otro país.

En efecto, hasta 2014, por el lado uruguayo, las Intendencias Departamentales de Artigas, Rocha y la Alcaldía de Chuy son desempeñadas por políticos del Frente Amplio; la Intendencia de Rivera y la Alcaldía de Rio Branco por políticos del Partido Colorado, mientras que la Intendencia de Cerro Largo –fuero de la Alcaldía de Rio Branco– es gobernada por el Partido Nacional.

Ese variado espectro de representaciones políticas en las gestiones gubernamentales de la región fronteriza uruguaya a su vez está incorporado al sistema político nacional gobernado centralmente por el Frente Amplio.

Por el lado brasileño, hasta 2013, el espectro gubernamental de la región fue igualmente variado; las Prefeituras de Barra do Quaraí, Bagé, Jaguarao y de Santa Victoria do Palmar pertenecían al Partido de la Trabajadores (PT), las Prefeituras de Herval y Dom Pedrito al Partido Progresista; las Prefeituras de Uruguaiana y Acegua al Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), la Prefeitura de Quaraí al Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), la Prefeitura do Livramento al Partido Socialista Brasileiro (PSB), la Prefeitura de Pedras Altas al Partido Patria Livre (PPL) y finalmente, la Prefeitura de Chui es gobernada por el Partido Demócrata.

Todas esas gestiones municipales brasileñas de frontera estuvieron incorporadas a los gobiernos estadual y federal representados por el PT.

Esa miscelánea partidista binacional podría suponerse que condiciona en tiempos y formas las gestiones del desarrollo en todos sus niveles territoriales de la región.

En efecto, la multiplicidad de ideologías partidarias y personales de los jerarcas públicos y de sus equipos técnicos de confianza en sus gestiones administrativas de corto y largo plazo, en sus ámbitos urbanos y más distantes rurales, constituyen una imagen institucional difusa en términos de iniciativas hacia los sistemas comunitarios en su proyección local, departamental y binacional.

Así, el radio de cobertura institucional de las gestiones de las Alcaldías y Municipios de frontera tiene como focos más inmediatos sus respectivos centros urbanos, los cuales, dada su densidad electoral, son territorialmente beneficiados por sus políticas.

7 Mazzei, E. Op. cit.

Tales políticas, dadas las múltiples condicionantes ideológicas, culturales, partidarias y económicas, no demuestran una sostenida práctica binacional y la que se realiza, es más significativa de una “buena vecindad” que absorbe cualquier riesgo de conflictividad que pudiese emerger de prácticas más disputadas de cooperación binacional, en temas de mayor inquietud de la comunidad, tales como la contaminación del río Yaguarón, explotación sexual infantil y otros.

En esos escenarios, la situación del área rural de frontera, quizás por sus interacciones primarias y menor contundencia social, no se destaca en los discursos institucionales vertidos en las sedes urbanas nacionales o binacionales más próximas.

El presente trabajo apunta a ilustrar tales realidades; para ello debe sortear el hecho de que las fuentes estadísticas censales uruguayas y brasileñas para el estudio de la realidad fronteriza, no siempre permiten un análisis comparativo consistente de esas áreas, ya que ellas son resultado de diseños acordes a la planificación gubernamental y las posibilidades técnicas de uno y otro país en satisfacer, en tiempos y formas, la cuantificación de sus recursos materiales y humanos.

En razón de ello, el análisis de las áreas fronterizas en sí mismas, y con sentido comparativo se ve frecuentemente obstaculizadas por la discontinuidad derivada de las asimetrías metodológicas y temporales de la información estadística disponible.

En el marco general de esas restricciones, la información de los Censos Agropecuarios uruguayos de 2011, 2000 y brasileños de 2011 y 2000, permiten en los niveles nacionales, departamentales, estatales y municipales de uno y otro país observar tendencias similares o diferenciadas respecto a sus promedios en términos de indicadores socio-económicos básicos.

Así, ha sido posible caracterizar en los niveles nacionales, estatales, departamentales y municipales perfiles en términos de concentración de la tierra, distribución del régimen de tenencia, cambios en la modalidad de trabajo de los asalariados rurales, la distribución de la nacionalidad de los productores y los principales rubros productivos del área.

Cabe remarcar que la sistematización estadística de la realidad fronteriza es condicionada por la persistente expulsión de población del medio rural, tanto en el área uruguaya como brasileña.

2. Características generales de las explotaciones rurales uruguayo-brasileñas

El Uruguay con 176.215 km² de extensión representa comparativamente un 62,5% del territorio del Estado de Río Grande do Sul con 281.745 km² de extensión; mientras que la magnitud de la superficie rural explotada en Uruguay de 16.357.298 há representa a su vez un 80,5% de la superficie rural explotada del Estado de Rio Grande do Sul (20.326.715 hectáreas)⁸.

Es un área ocupada diferencialmente por rubros productivos cuyas distintas economías condiciona la distribución de los recursos humanos y materiales.

El conjunto de los departamentos uruguayos de frontera con Brasil suman un total de 55.064 km² o sea un 31,4% del territorio nacional; mientras que el conjunto de los 12 municipios brasileños de frontera con Uruguay suman un total de 31.303 km² o sea un 11% del territorio de Rio Grande do Sul.

2.1. La distribución de la tierra fronteriza

Como lo indican los siguientes cuadros 1, 2 y 3, a nivel de los departamentos uruguayos y los municipios brasileños de frontera se observan diferencias significativas en términos de hectáreas por explotación, número de explotaciones y superficie explotada.

La relación há por explotación por el lado fronterizo uruguayo (518 há) supera el promedio nacional de 365 há; y por el lado fronterizo brasileño, es de 268 há lo que supera el promedio de 46 há como promedio del total del Estado de Río Grande del Sur.

Tales indicadores son significativos por caso de una elevada concentración de la tierra en la frontera uruguaya respecto al promedio nacional, una elevada concentración de los municipios brasileños respecto al promedio estadual, lo que a nivel agregado representa una acentuada concentración de la tierra a nivel regional binacional.

8 Los datos fueron calculados a partir de las variables: Superficie Explotada y Número de Explotaciones del MGAP-2011 y Condición del Productor-Total-Masculino y Femenino-Área de los establecimientos agropecuarios y Número de establecimientos agropecuarios del IBGE-2006.

Cuadro 1. Hectáreas por explotación de los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil - 2011

| | Artigas | Rivera | Cerro Largo | Treinta y Tres | Rocha | Total Fronterizo | Uruguay |
|--------------------|---------|--------|-------------|----------------|-------|------------------|---------|
| há por explotación | 621 | 416 | 546 | 564 | 461 | 518 | 365 |

Fuente: CEF- a partir de datos de los Censos Agropecuarios 2011-MGAP.

Cuadro 2. Distribución porcentual de las explotaciones y de la superficie explotada en los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil, respecto al total fronterizo y al total nacional - 2011

| | Artigas | Rivera | Cerro Largo | Treinta y Tres | Rocha | Total Fronterizo | Total Fronterizo en Total nacional |
|------------------------|---------|--------|-------------|----------------|-------|------------------|------------------------------------|
| % explotaciones | 18,6 | 21,1 | 24,5 | 15,6 | 20,2 | 100 | 22,1 |
| % Superficie explotada | 22,3 | 16,9 | 25,8 | 17,1 | 17,9 | 100 | 31,3 |

Fuente: CEF- a partir de datos de los Censos Agropecuarios 2011-MGAP.

La observada concentración de la tierra en la región binacional se caracteriza por subáreas con valores más elevados en Artigas (621 há) y Barra do Quarai (531 há) y con valores más bajos, en Rivera (416 há) y más distante en Herval (125 há).

Cuadro 3. Hectáreas por explotación, porcentaje de explotaciones y de superficie explotada en los municipios brasileños fronterizos con Uruguay, respecto al total fronterizo y estadual - 2006

| Municipio | há/Explotaciones | % Explotaciones | % Superficie |
|-------------------|------------------|-----------------|--------------|
| Quaraí | 293 | 8 | 9 |
| Uruguaiana | 490 | 7 | 13 |
| Barra do Quaraí | 531 | 1 | 3 |
| Livramento | 236 | 24 | 21 |
| Dom Pedrito | 294 | 13 | 14 |
| Bagé | 252 | 11 | 10,5 |
| Aceguá | 142 | 7 | 3 |
| Pedras Altas | 208 | 5 | 3,5 |
| Herval | 126 | 11 | 5,5 |
| Jaguarao | 288 | 5,5 | 6 |
| Santa Vitória | 362 | 7 | 10 |
| Chuí | 341 | 0,5 | 0,5 |
| Total Fronterizo | 268 | 100 | 100 |
| Río Grande do Sul | 46 | 2,5 | 14 |

Fuente: CEF a partir de datos del Censo Agropecuario IBGE 2006.

2.2. La distribución de la tenencia de la tierra fronteriza

Los Cuadros 3 y 4 presentan los distintos regímenes de tenencia de la tierra rural en los departamentos uruguayos y municipios brasileños de frontera.

En ambos grupos la propiedad de la tierra es la modalidad predominante de tenencia; 65 % para el total de los departamentos uruguayos y 75 % para los municipios brasileños; y por consiguiente, se destaca la mayor tendencia propietarista en los municipios brasileños respecto no solo a sus otras formas de tenencia sino asimismo respecto a los departamentos uruguayos en esa modalidad.

Cuadro 4. Distribución porcentual de explotaciones según forma de tenencia de la tierra en los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil - 2011

| Departamentos | Propiedad | Arrendamiento | Pastoreo | Aparcería | Ocupante | Otras formas | Total |
|------------------|-----------|---------------|----------|-----------|----------|--------------|-------|
| Artigas | 67,9 | 24,9 | 1,6 | 0,3 | 2,8 | 2,5 | 100 |
| Rivera | 61,9 | 23,5 | 6,9 | 0,3 | 3,6 | 3,8 | 100 |
| Cerro Largo | 70,8 | 21,6 | 2,3 | 0,2 | 2,5 | 2,6 | 100 |
| T. y Tres | 59,8 | 33,4 | 1,4 | 0,2 | 3,4 | 1,8 | 100 |
| Rocha | 62,7 | 27,4 | 2,8 | 0,1 | 2,8 | 4,2 | 100 |
| Total Fronterizo | 65,5 | 25,7 | 2,9 | 0,2 | 2,9 | 2,8 | 100 |
| Uruguay | 64,0 | 26,3 | 3,2 | 0,7 | 2,7 | 3,1 | 100 |

Fuente: CEF- a partir de datos de los Censos Agropecuarios 2011-MGAP

El porcentaje de propietarios de la tierra entre los departamentos uruguayos de frontera (65 %) es levemente mayor que los totales de Uruguay (64 %); mientras que entre los municipios brasileños los propietarios son menores (75 %) que en el resto de Río Grande do Sul (84 %).

Respecto a la modalidad de arrendamiento de la tierra entre los departamentos uruguayos los porcentajes tienden a igualarse entre ellos y con respecto al promedio nacional, con la excepción del departamento de Treinta y Tres, donde relativamente aumentan los arrendamientos y descienden los propietarios quizás atribuible al manejo de la tierra en la producción arrocerá..

En el lado brasileño, los porcentajes de arrendamiento de la tierra son más diferenciados entre sus municipios; el municipio de Santa Vitória do Palmar es el que registra mayor porcentaje con 16 % y el de Aceguá el que registra el porcentaje más bajo 4 %.

Cuadro 5. Porcentaje de explotaciones según régimen de tenencia de la tierra de los municipios brasileños fronterizos con Uruguay - 2006

| Municipio | Arrendatario | Asentado | Ocupante | Parcería | Propietario | Otras formas | Total |
|-------------------|--------------|----------|----------|----------|-------------|--------------|-------|
| Quaraí | 11 | 0,2 | 3 | 1 | 83 | 1,8 | 100 |
| Uruguaiana | 13 | 0,1 | 2 | 3 | 80 | 1,9 | 100 |
| BarraQuaraí | 12 | 1 | 1 | 6 | 80 | 0 | 100 |
| Livramento | 7 | 2 | 3,8 | 0,2 | 71 | 16 | 100 |
| Dom Pedrito | 14 | 0,4 | 1 | 0,6 | 83 | 3 | 100 |
| Bagé | 12 | 1 | 4 | 0,4 | 79 | 3,6 | 100 |
| Aceguá | 4 | 22 | 2 | 0,5 | 71 | 0,5 | 100 |
| Pedras Altas | 5 | 33 | 0,2 | 1 | 57 | 3,8 | 100 |
| Herval | 8 | 26 | 2 | 1 | 61 | 2 | 100 |
| Jaguarao | 14 | 0,4 | 2 | 1,6 | 80 | 2 | 100 |
| Santa Vitória | 16 | 0,5 | 4 | 0,5 | 78 | 1 | 100 |
| Chuí | 14 | 2 | 0 | 0 | 84 | 0 | 100 |
| Total Fronterizo | 10 | 6 | 3 | 1 | 75 | 5 | 100 |
| Río Grande do Sul | 6 | 2 | 5 | 2 | 84 | 2 | 100 |

Fuente: CEF a partir de datos del Censo Agropecuario 2006 IBGE

2.3. La distribución de la población rural en el área fronteriza

En Uruguay la tendencia de despoblamiento de su medio rural sigue hasta el día de hoy; ante la gravedad de ese vaciamiento, es oportuno conocer cómo se ha procesado ese fenómeno en las áreas rurales fronterizas.

Según el censo de población de 2011 los habitantes rurales del conjunto de los departamentos fronterizos con Brasil asciende a 21.208 personas o sea un 12% del total de la población rural uruguaya; mientras que la población rural del total de los municipios brasileños fronterizos con Uruguay es de 54.788 personas o sea 3,4% del total de la población rural del Estado de Río Grande do Sul.

Ambas poblaciones rurales constituyen un aglomerado rural fronterizo de 75.996 uruguayos y brasileños, lo que representa un 43% del total de la población rural uruguaya y un 5% del total de la población rural del estado de Río Grande do Sul.

En relación con ello, puede observarse que es mayor el porcentaje de población rural en los municipios brasileños (11,7%) en relación con un porcentaje de 6.4%. del lado uruguayo.

No obstante, una mayor precisión de la realidad en estudio induce a la elaboración de indicadores que relacionen los volúmenes de población con las hectáreas de superficie explotada, ya que los indicadores *per cápita* en términos de kilómetros cuadrados incluyen los espacios urbanos de esas áreas.

En razón de ello, como lo muestran los Cuadros 6 y 7 en 2011 y 2010, la densidad de población en el total de las áreas rurales uruguayas es de 10,7 personas y de 70 personas en el Estado de Río Grande do Sul.

En el total de las áreas rurales fronterizas uruguayas la densidad es de 4,7 personas frente a las 20 personas en el área fronteriza rural brasileña, ambas proporciones son más bajas que las registradas en el total de población uruguaya y riograndense.

Por el lado uruguayo, se destaca el mayor volumen relativo del departamento de Rivera con 8 personas, Cerro Largo y Rocha con 4 personas y Artigas y Treinta y Tres con 3 personas.

Cuadro 6. Distribución de la población rural de los departamentos uruguayos de frontera con Brasil - Tasa de personas por mil hectáreas - 2011

| Departamentos | Tasa |
|------------------|------|
| Artigas | 3,1 |
| Rivera | 8,8 |
| Cerro Largo | 4,5 |
| Treinta y Tres | 3,6 |
| Rocha | 4,5 |
| Total Fronterizo | 4,7 |
| Uruguay | 10,7 |

Fuente: CEF- a partir de datos de los Censos Agropecuarios 2011-MGAP e INE.

Por el lado brasileño, el Cuadro 7 indica que la densidad de población rural es el doble (20 personas) que la del lado uruguayo (10 personas), al tiempo que a nivel de cada uno de sus municipios las tasas son muy dispares.

Así, el municipio de Bagé registra 60 personas, Aceguá 30 personas, Uruguaiana y Barra de Quaraí con 20 personas y el resto con 10 y 8 personas por municipio.

Cuadro 7. Distribución de la población rural de los municipios brasileños de frontera con Uruguay. Tasa de personas por mil hectáreas - 2010

| Municipios | Tasa |
|-------------------|------|
| Quaraí | 4 |
| Uruguaiana | 20 |
| Barra do Quaraí | 20 |
| Livramento | 10 |
| Dom Pedrito | 8 |
| Bagé | 60 |
| Aceguá | 30 |
| Pedras Altas | 10 |
| Herval | 10 |
| Jaguarao | 10 |
| Santa Vitória | 10 |
| Chuí | 10 |
| Total Fronterizo | 20 |
| Río Grande do Sul | 70 |

Fuente: "La frontera en cifras" CEF según datos IBGE 2010.

2.4. Evolución de la población rural fronteriza

La evolución de la población en los departamentos uruguayos y los municipios brasileños de frontera asume tendencias diferentes en sus áreas urbanas y rurales; así en un acelerado decrecimiento de su población rural en términos de -40% entre los departamentos uruguayos de frontera y -4% entre los municipios brasileños fronterizos lo que permitiría afirmar que en los municipios brasileños de frontera existirían condiciones de mayor retención de población que entre los departamentos uruguayos de frontera.

Esa diversidad en la fuerza expulsiva de población, lleva a suponer que en el área fronteriza binacional actúan distintos factores socioeconómicos que inciden en la dinámica de la región.

Así, por el lado de los departamentos uruguayos de frontera en el período intercensal 2004-2011 su población rural decrece más (-40%) que los promedios nacionales (-34%).

Entre estos departamentos quien decrece más su población rural es Artigas (-51%) y el de menor decrecimiento es Rocha (-33%); los parámetros poblacionales de Artigas podría suponerse que en algún nivel estarían asociados a sus más elevadas tasas de concentración de la tierra.

Cuadro 8. Crecimiento de la población urbana y rural a nivel nacional y de los departamentos fronterizos con Brasil - 2011-2004

| Departamento | % Urbana | % Rural |
|------------------|----------|---------|
| Artigas | -1,0 | -51 |
| Rivera | 2,0 | -34 |
| Cerro Largo | 3,0 | -43 |
| T. y Tres | 2,0 | -37 |
| Rocha | 0,3 | -33 |
| Total fronteriza | 2,0 | -40 |
| Uruguay | 5,0 | -34 |

Fuente: "La Frontera en Cifras" CEF según datos del INE.

Por el lado brasileño como lo indica el cuadro 9, los municipios registran una tendencia uniforme de decrecimiento en sus áreas urbanas y mayor aún en sus áreas rurales; en el que se destaca el mayor porcentaje de disminución población del municipio de Herval (-44,5%) y los excepcionales crecimientos de población de Barra do Quaraí (15%) y de Santana do Livramento (16%).

Es significativo observar que el decrecimiento de la población rural en el conjunto de los municipios brasileños de frontera (-4%) es inferior al manifestado por el total de las áreas rurales del Estado de Río Grande do Sul (-18,5%).

Cuadro 9. Crecimiento de la población urbana y rural de los municipios brasileños fronterizos con Uruguay - 2011-2000 - En porcentajes

| Municipios | Urbano | Rural |
|------------------|--------|-------|
| Barra do Quaraí | -0,8 | 15,0 |
| Uruguaiana | -0,9 | -4,0 |
| Quaraí | -3,0 | -12,0 |
| Livramento | -12 | 16,0 |
| Dom Pedrito | -1,0 | -21,0 |
| Bagé | 5,0 | -11,0 |
| Aceguá | s/d | s/d |
| Pedras Altas | s/d | s/d |
| Herval | 2,0 | -44,0 |
| Jaguarao | -4,0 | -37,0 |
| Santa Vitoria | -4,0 | -23,0 |
| Chuí | 16,0 | -29,0 |
| Total Fronterizo | -2,0 | -4,0 |
| Total Estado RS | 9,0 | -18,0 |

Fuente: "La frontera en cifras" CEF según datos IBGE

Esos procesos poblacionales son coincidentes con acentuadas transformaciones del ámbito rural uruguayo las que según estudios de Riella-Mascheroni y de Piñeiro-Moraes⁹ son condicionadas por la expansión de la caminería, telefonía celular y motociclos, los que han “deslocalizado” usos y costumbres propiamente rurales en sus formas típicas de sociabilidad.

Tales cambios son definidos como de “nueva ruralidad” en términos del desplazamiento de la residencia de los trabajadores del medio rural a las ciudades más próximas, lo que implica la reducción de sus vínculos e intercambios sociales cotidianos en su ámbito de trabajo y el multiempleo como estrategia simultánea de ingreso entre trabajos urbanos y rurales¹⁰.

Desde esa perspectiva, estudios subsiguientes deberían indagar cómo las áreas rurales de frontera se ven afectadas por esa nueva ruralidad y qué diferencias se observan respecto a la ruralidad del lado brasileño.

3. Tipos de producción rural frontera uruguayo-brasileña

La información sobre los tipos de producción del área rural frontera adolece de la doble limitación derivada del momento de su relevamiento censal y de las fluctuaciones zafrales de la producción rural según variantes climáticas y de mercado, no obstante es relevante destacar los diferenciales de la naturaleza y capacidad productiva de los suelos del área rural frontera uruguayo-brasileña.

En términos generales, durante el período 2011 comparado con el 2000, la producción rural en el área frontera uruguayo-brasileña muestra tendencias de crecimiento diferenciado según grandes rubros productivos como ganadería y agricultura.

En esas tendencias se destaca el crecimiento del rubro vacunos, el decrecimiento del rubro ovinos y el abultado crecimiento de los cereales y la madera (Cuadros 10 y 11).

3.1. La producción rural uruguaya

Los datos del censo agropecuario 2011 relevan rendimientos diferenciados por departamentos fronterizos respecto a los totales nacionales comparados con el censo de 2000.

9 Diego Piñeiro y Moraes María I: Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. Montevideo 2008.

10 Riella, A y Mascheroni, P: La pluriactividad en el medio rural uruguayo. 2006. Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos. Montevideo: Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional.

Así, en el Cuadro 10 se observa que a nivel de los totales fronterizos en comparación con los totales nacionales se registró un leve crecimiento de la producción vacuna (9%), un fuerte decrecimiento de la producción ovina (-42,9%), un estancamiento de la producción equina (0,6%), una relevante expansión de los cultivos cerealeros e industriales (96%) y un importante crecimiento de la superficie de bosques artificiales (53%).

Cuadro 10. Evolución de la producción animal, cultivos cerealeros, industriales y bosques artificiales en superficie para el período 2011-2000 - En porcentajes

| Departamentos | Cabezas Vacunos | Cabezas Ovinos | Cabezas Equinos | Cultivos Cerealeros Industriales | Bosques Artificiales |
|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------------------------|----------------------|
| Artigas | 28,7 | -30,7 | -4,0 | 57,0 | -19,0 |
| Rivera | 4,3 | -45,3 | 10,0 | 180,0 | 45,0 |
| Cerro Largo | -1,6 | -46,3 | -8,0 | 134,0 | 305,0 |
| Treinta y Tres | 11,5 | -49,4 | -3,0 | 35,0 | 308,0 |
| Rocha | 7,8 | -55,3 | 13,0 | 166,0 | 127,0 |
| Total Fronterizo | 9,0 | -42,9 | 0,6 | 96,0 | 53,0 |
| Uruguay | 5,9 | -42,8 | 3,0 | 205,0 | 62,0 |

Fuente: CEF- a partir de datos Censos Agropecuarios 2011-MGAP.

Esos porcentajes difieren respecto a los rendimientos nacionales; el rubro vacuno y forestal supera los rendimientos nacionales mientras que los ovinos un igual decrecimiento a la vez que los rubros equinos y cerealeros crecieron menos que los nacionales.

En la producción vacuna se observa su crecimiento en el departamento de Artigas (28,7%) y su disminución en el departamento de Cerro Largo (-1,6%); en la producción ovina es el departamento de Rocha donde más decrece (-55,3%) y en el departamento de Artigas donde menos decrece (-30,7%).

En el rubro equino, el departamento que más decrece es Cerro Largo (-8%) y el de mayor crecimiento es Rocha (13%).

En la relevante expansión del área de cultivos cerealeros e industriales del área rural fronteriza es en el departamento de Rivera donde se produce el mayor crecimiento (180%) y en el departamento de Treinta y Tres sus menores porcentajes (35%).

La superficie de bosques artificiales en el área rural de los departamentos fronterizos tuvo mayor crecimiento en el departamento de Treinta y Tres (308%) y un decrecimiento en el departamento de Artigas (-19%).

3.2. La producción rural brasileña

El rendimiento productivo rural de las áreas rurales fronterizas brasileñas respecto al año 2000, al igual que en el área fronteriza uruguaya, muestran diferencias comparativas.

El siguiente Cuadro 11 expresa que en el total de los municipios brasileños de frontera durante el período intercensal 2000-2011 la producción de vacunos, ovinos y equinos registra porcentajes diferentes tanto a nivel inter-rubros como en su referencia a los respectivos totales del área uruguaya y del Estado de Río Grande do Sul.

La producción vacuna crece en el total de municipios un 24%, porcentaje superior al registrado para el total del Estado de Río Grande do Sul (6%); siendo el municipio de Santa Vitória do Palmar con mayor crecimiento (29%) y Herval con mayor decrecimiento (-34%).

Ese crecimiento es similar al registrado en los totales del Estado como así lo es de los departamentos uruguayos de frontera respecto al total nacional.

En la producción ovina, el total de municipios registra un decrecimiento del -18% similar al decrecimiento del total del Estado de Río Grande do Sul (-17%); es el municipio de Herval de mayor decrecimiento y Santana do Livramento de menor decrecimiento (-9%); tendencia similar en los departamentos uruguayos de frontera respecto al total de Uruguay.

En el rubro equinos la totalidad de los municipios brasileños de frontera aumenta su producción en un 23%, cifra superior al decrecimiento observado en el Estado de Río Grande do Sul (-8%); mientras que ese rubro en los departamentos uruguayos de frontera en 2011 registra un menor rendimiento que en el total nacional.

A nivel de los municipios en ese rubro, es Uruguaiiana quien registra el mayor aumento (63%) y Herval el de mayor decrecimiento (-49%).

En el Cuadro 12 informa los porcentajes de producción de soja, arroz y madera en los municipios brasileños de frontera con Uruguay comparando los rendimientos del año 2006 respecto al año 2000.

Esa información demuestra el excepcional crecimiento de la producción de soja (1,117%), seguido por la madera (266%) y el arroz (21%).

Esos crecimientos en soja y madera superan ampliamente a los porcentajes registrado en los totales del Estado de Río Grande do Sul (34%) y (62%).

Cuadro 11. Evolución de la producción animal de los municipios brasileños de frontera con Uruguay 2011-2000 - En porcentajes

| Municipio | Cabezas Vacunos | Cabezas Ovinos | Cabezas Equinos |
|-------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Quaraí | s/d | -15 | 8 |
| Uruguaiana | 12 | -36 | 63 |
| Barra do Quaraí | 0,1 | -32 | 57 |
| Livramento | 5 | -9 | 44 |
| Dom Pedrito | 0,3 | -25 | 8 |
| Bagé | -16 | -47 | -28 |
| Aceguá | s/d | s/d | s/d |
| Pedras Altas | s/d | s/d | s/d |
| Herval | -34 | -48,1 | -49 |
| Jaguarao | -4 | -28 | 21 |
| Santa Vitoria | 29 | 36 | -22 |
| Chuí | -16 | -53 | -17 |
| Total Fronterizo | 24 | -18 | 22 |
| Río Grande do Sul | 6 | -17 | -8 |

Fuente: CEF- Elaborado a partir de FEE 2000 y 2001¹¹

Cuadro 12. Evolución de la producción soja, arroz y madera de los municipios brasileños fronterizos con Uruguay 2011-2000 - En porcentajes

| Municipio | Soja | Arroz | Madera em Tora |
|-------------------|-------|-------|----------------|
| Quaraí | s/d | 55 | s/d |
| Uruguaiana | s/d | 45 | 1.089 |
| Barra do Quaraí | s/d | 10 | 156 |
| Livramento | 3.429 | -9 | 90 |
| Dom Pedrito | 900 | 47 | 1.467 |
| Bagé | 795 | -36 | 78 |
| Aceguá | s/d | s/d | s/d |
| Pedras Altas | s/d | s/d | s/d |
| Herval | 669 | -77 | 205 |
| Jaguarao | 800 | 3 | 23 |
| Santa Vitoria | s/d | 0,0 | 682 |
| Chuí | s/d | 78 | s/d |
| Total Fronterizo | 1.117 | 21 | 266 |
| Río Grande do Sul | 34 | 22 | 62 |

Fuente: CEF elaborado a partir de FEE 2000 y 2011¹².

11 La fuente de datos es IBGE extraídos de <http://dados.fee.tche.br/>

12 La fuente de datos es IBGE extraídos de <http://dados.fee.tche.br/>

Tales incrementos productivos son significativos del gran potencial de esa área brasileña en los referidos cultivos y de su superioridad respecto a igual producción en el área rural fronteriza uruguaya en la cual durante el mismo período la producción de cultivos cerealeros e industriales creció un 96% y la superficie de bosques artificiales un 53%.

En el rubro soja el municipio brasileño que más aumentó su producción fue Santana do Livramento (3,429%) y en el que menos creció fue Herval (669%).

En la producción de arroz es el municipio Chuí quien más incrementó su producción (78%) y Herval el que más decreció (-77%).

Finalmente en madera el mayor crecimiento productivo fue en el municipio de Dom Pedrito (1,467%) y Jaguarao el de menor incremento (23%).

4. Hacia una caracterización socio-económica de la frontera rural uruguayo-brasileña

Estudiar el área fronteriza rural uruguayo-brasileña es conocer la homogeneidad productiva de un espacio binacional cuyas diferencias comparativas pueden interpretarse como efecto de los estilos de desarrollo rural de uno y otro país.

La soberanía nacional en el área rural fronteriza configura “más una situación de límites más que de fronteras” como así lo viven las sociedades urbanas binacionales.

Así, en esas áreas rurales de menor complejidad en la circulación de recursos materiales y humanos, como así lo es en las ciudades fronterizas, el menor peso de los controles y regulaciones aduaneras y fiscales hacen casi imperceptible la idea de lo “uruguayo” y lo “brasileño”; constituyendo vecindades que aunque más aisladas, tienen la particularidad de grupos sociales primarios, menos segmentadas y excluyentes que las de las sociedades urbanas de frontera.

Esos grupos, como así lo es más fuerte en las ciudades fronterizas están inmersos en una mercantilización de las relaciones sociales lo que se asocia a que la acción del contrabando tiene una calificación más suave y no tiene la carga de ilegalidad y criminalidad como así sucede en los ámbitos urbanos fronterizos.

No obstante, en unas y otras áreas, la forma de eludir los controles aduaneros constituyen múltiples estrategias sostenidas en tradiciones culturales distintas como así lo son los sentidos de impunidad.

La región fronteriza uruguayo-brasileña se caracteriza por tener el déficit más crítico de desarrollo humano en relación a sus respectivas totalidades a nivel nacional y binacional.

Se trata de una región binacional configurada por perfiles socioeconómicos coincidentes y dispares, en tanto áreas gobernadas por regímenes municipales de distinto carácter administrativo y de variada representación político partidaria, lo que configura un complejo sistema político regional que se articula con las esferas administrativas centrales coincidentes o no en su definición partidaria.

Así, en esos territorios acontecen dinámicas urbanas binacionales como Artigas-Quaraí, Rivera-Livramento, Aceguá-Aceguá, Rio Branco-Yaguarón y Chuy-Chuí, como centros comerciales y burocráticos cuyas dinámicas a la vez de condicionar los desequilibrios son contrastes de la relación urbano-rural en esas fronteras.

A su vez, desde lo rural esas disparidades adquieren particular especificidad en términos de comparar las estadísticas socio-económicas entre el lado uruguayo y brasileño de esas fronteras en su proyección regional, nacional y binacional de ambos países.

Las estructuras socio-económicas de la región fronteriza uruguayo-brasileña en sus áreas rurales configuran una dinámica productiva de rubros más tradicionales como los ganaderos y cerealeros, y más nuevos como la forestación.

Esa explotación del territorio rural se sostiene en modalidades económicas y jurídicas de manejo y tenencia de la tierra asociadas a una continuada y ascendente expulsión de población de sus áreas rurales.

Así, la relación explotaciones agropecuarias por superficie explotada indica que el grado de concentración de la tierra tanto en el total de los departamentos del área fronteriza uruguaya, como en el total de los municipios brasileños es mayor que el resto de Uruguay y el resto del Estado de Rio Grande.

Tales tasas son indicativas de un elevado nivel regional de concentración de la tierra en términos binacionales.

La propiedad de la tierra es el régimen predominante entre las explotaciones del lado uruguayo como brasileño; siendo más acentuada esa característica entre los municipios brasileños.

A nivel de la población rural, las áreas fronterizas uruguayas, han decrecido más que las áreas fronterizas brasileñas en tanto comportamientos poblacionales, coincidentes con procesos mayores observados a nivel nacional de Uruguay y estadual brasileño.

La virtualidad del potencial productivo del área fronteriza uruguayo-brasileña se proyecta en cifras reales de rendimiento, las que no obstante las coyunturas de mercado indican el incomparable crecimiento de la producción sojera en el área brasileña, así como el crecimiento de nuevos rubros como la forestación a nivel binacional; dinámicas que comparten el continuado crecimiento de la producción arroceras en la referida área fronteriza, en la cual el continuado crecimiento del rubro vacuno es coincidente con un decrecimiento de los ovinos.

En síntesis, el área rural fronteriza uruguayo-brasileña constituye una subregión binacional con más homogeneidades en sus estructuras económicas-productivas que en su tejido social.

En ese territorio, el área uruguaya en comparación con el área brasileña, manifiesta diferencias en términos de crecimiento demográfico, concentración y tenencia de la tierra.

Bibliografía

- BARRIOS, G Y BEHARES, L. "Políticas e identidades lingüísticas en el Cono Sur". Montevideo, Udelar/AUGM. 2006.
- BECK, ULRICH: "¿Qué es la globalización?". Paidós. España, 1998.
- BENTANCOR, GLADYS: "Rivera-Livramento: una frontera diferente". Universidade Federal de. Pelotas. RS. Brasil. 2009
- CLEMENTE, I. HERNÁNDEZ, D.: "Políticas de cooperación, integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera de Uruguay-Brasil (2002-2012)" en GEO UERJ. 2014.
- CENSO GENERAL AGROPECUARIO 2011. Resultados definitivos. MGAP. DIEA
- ELIZAINCÍN, A. Y BARRIOS, G.: "Nos falemos brasileiro". "Dialécticos portugueses en Uruguay". AMESUR. Montevideo. 1987.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE) consultas en <http://dados.fee.tche.br>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) consultas en <http://ibge.gov.br>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) consultas en <http://ine.gub.uy>
- LOMBARDI, M. GONZÁLEZ POSSE, E., ROFMAN, A. VEIGA, D., GATTO, F.: "Frontera, Integración y Después" CIESU-FESUR. 1991.
- MACHADO, TITO CARLOS: "Territorios sem limites-estudo sobre fronteiras". Primera edición. Campo Grande. UFMS. Editora da UFMS. 2005.
- MALLMANN, M. I: "Integracao regional: Institucoes e proceso" 2007.
- BOLETIM MERIDIANO 47.
- MAZZEI, E: "Fronteras que nos unen y límites que nos separan" CEF-CCI-Udelar.2013.
- MAZZEI, E y DE SOUZA, M "La frontera en cifras" CEF-CCI-Udelar. 2013.

- PIÑEIRO, D y MORAES INÉS: Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. Montevideo, 2008.
- NÚÑEZ ALMEIDA, LETICIA: “O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai” Tesis de Doctorado-Programa de pos graduación en Sociología-Universidad de San Pablo-Brasil. 2015.
- RIELLA, A y MASCHERONI, P: “Desigualdades sociales y territorios en Uruguay” Pampa. V7. 2011. Santa Fe.
- RIELLA, A y MASCHERONI, P: “La pluriactividad en el medio rural uruguayo. 2006. Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos”. Montevideo: Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional.
- RIOS, G: “Fronteras en la Integración del Mercosur: localidades vecinas. Barra do Quaraí (Br.)-Bella Unión (Ur.)-Monte Caseros (Arg.). Tesis Doctorado. FCS. 2012.

Análisis de Redes Territoriales: los casos de Rivera- Ciudad y Rio Branco

Natalia Pastori Curbelo

1. Introducción

El presente aporte es el resultado del informe de pasantía de grado realizada en el proyecto *“Fronteras en Acción: estrategias regionales contra la trata de personas”*. Dicho proyecto es coordinado por la organización de la sociedad civil *“CasAbierta”* y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Uruguay.

“Fronteras en Acción” es un proyecto a tres años destinado a reforzar los mecanismos institucionales de combate a la trata de personas y los servicios de asistencia a víctimas en el interior del país, específicamente en tres zonas de la frontera con Argentina y con Brasil. El proyecto busca generar capacidades a nivel local trabajando en conjunto con los actores regionales sensibilizados en temas vinculados al delito mencionado, promoviendo espacios de intercambio y articulación entre ellos y brindando información especializada en como identificar, proteger y asistir a víctimas de trata de personas.

Los departamentos seleccionados para cubrir la frontera con Brasil han sido el departamento de Rivera y el de Cerro Largo, ubicados al noreste de nuestro país. Se argumenta que la gran mayoría de los esfuerzos destinados a la prevención de la trata y la asistencia a víctimas han estado concentrados en Montevideo y por lo tanto, el interior del país necesita de mayores recursos y capacidades para hacer frente a este delito, en particular una zona tan compleja y vulnerable como la frontera.

El objetivo del informe de pasantía consistió en realizar un análisis de las redes territoriales presentes en estos departamentos y como resultado del mismo, se propuso elaborar una serie de recomendaciones para la estrategia de inserción del proyecto en los departamentos mencionados.

Este trabajo tiene como foco presentar por un lado, la metodología de análisis de redes como una herramienta innovadora de planificación de proyectos sociocomunitarios y de políticas públicas y por otro, la visualización de las redes presentes en estas ciudades fronterizas de nuestro país.

2. Espacios fronterizos y Trata de Personas

La trata de personas es un delito de lesa humanidad que ocurre tanto en el ámbito internacional como nacional y que afecta a mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes. Considerada la esclavitud del siglo XXI, este crimen establece redes de comercio de seres humanos que operan de forma clandestina, reduciendo a sus víctimas a la condición de mercancía a través de la cual es posible obtener una ganancia económica y utilizando factores de vulnerabilidad presentes en sus vidas para captarlas y someterlas. Atenta contra la integridad física y moral, la dignidad y los derechos de las personas que sufren este flagelo.

El Protocolo de Palermo del año 2000, que integra la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, define la trata de personas como *“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.”* (Protocolo de Palermo, Art.3:2000)

Dicha explotación puede ser sexual o laboral, además de la mendicidad, la servidumbre en el trabajo doméstico y la extracción de órganos. Todas ellas generan graves daños en las víctimas, ya sea físicos o psíquicos. La trata de personas cuenta con tres etapas claves. Ellas son el reclutamiento, el traslado y la explotación.

El Uruguay, que es considerado como país de origen, tránsito y destino para personas víctimas de trata, ha ratificado las normas internacionales vinculadas al mismo y tipifica, desde el año 2008 en la Ley 18.2507 de Migración, a la trata de personas como un delito. Actualmente (año 2016) está en discusión un ante-proyecto de ley de combate a la trata de personas

Es importante diferenciar conceptualmente a la trata de personas de otros crímenes. En ese sentido, la distinción entre tráfico de personas, que constituye un delito contra el orden migratorio en donde el beneficio económico se encuentra en trasladar a una persona de un país a otro de forma irregular, y la trata de personas en donde no existe el libre consentimiento y el fin es la explotación de esa persona, es particularmente sustancial a la hora de hablar de este delito en zonas de frontera.

Es fundamental referirse a la frontera, a la movilidad poblacional y a la trata de personas con atención. Existen en estas zonas determinadas vulnerabilidades y características propias (como la facilidad de circular entre un país y otro) que generan circunstancias favorables para el delito en cuestión. Sin embargo, circulan por la frontera una gran diversidad de personas (trabajadores,

turistas, etc.) por lo que la movilidad poblacional y la migración no debe ser señalada como un aspecto negativo, ni debe ser estigmatizado.

En el trabajo de campo realizado por “*Fronteras en Acción*” en Rivera se observó que la temática de trata de personas no era completamente ajena para ellos. Hay que tener en cuenta que este es el departamento “*con más procesos por delitos vinculados a la explotación sexual en Uruguay. Según un informe de 2014 del Poder Judicial, desde 2010 a setiembre de 2014 en Uruguay hubo 84 procesos por delitos vinculados a la explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes. En ese período, en el departamento de Rivera se registraron 21 procesos...*” (Palomeque, 2015:6) Este delito, el cual se vincula a la trata de personas, puede ser potenciado por el libre tránsito en la frontera, ya que es posible pasar de un país a otro a través de las ciudades de Rivera y Santana do Livramento, ignorando las oficinas de migraciones. Esto significa que es posible cometer un crimen en territorio uruguayo y cruzar la frontera hacia Brasil sin problemas o también, movilizar personas de un país a otro sin que exista registro de ese hecho. (Palomeque, 2015)

Estas características han generado un compromiso por parte de la región, siendo el único departamento que cuenta, desde el año 2013, con un grupo de investigación específico para la trata y tráfico de personas a cargo del Sargento Borba, dentro de la Jefatura de Policía.

En lo que respecta al departamento de Cerro Largo, de las múltiples reuniones en las que participó el proyecto es posible destacar los siguientes elementos. En primer lugar, se destacaron las diferencias entre la zona de frontera de este departamento y de Rivera. Tanto Río Branco-Yaguarón como Aceguá-Aceguá son espacios fronterizos con grandes vulnerabilidades y una menor concentración de servicios públicos. En segundo lugar, se encontraron mayores resistencias políticas hacia el tema (“*acá no hay este problema*”) del proyecto en este departamento, no solo desde el Intendente, Sergio Botana, sino también desde la alcaldía de Río Branco. La trata de personas y las circunstancias asociadas a ella no son fenómenos ampliamente reconocidos en nuestro país. Es posible reflexionar que, en Cerro Largo, donde la cercanía que genera la frontera ha beneficiado las nuevas actividades comerciales de la zona (“*free shops*” en Río Branco) existe el temor de que esta zona se asocie a una cuestión negativa y que eso perjudique los nuevos emprendimientos comerciales.

En el año 2014, el trabajo coordinado por Adrian Rodríguez Miranda identificó a través de una serie de entrevistas las opiniones de referentes locales de Rivera-Santana y Río Branco-Yaguarón en cuanto a los principales problemas relacionados con la frontera. Considerando al total de entrevistados, la trata de personas obtuvo el 1,3% de menciones en Rivera y un 11,1% en Río Branco.

Pese a que los porcentajes no son altos, los autores reconocen que, en realidad, *“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.”* (Rodríguez Miranda, 2014: 73) Esto mantiene un importante vínculo con el desconocimiento institucional que existe frente a este delito y como puede ser confundido conceptualmente con otros como la prostitución o la explotación sexual, lo cual puede explicar los bajos porcentajes.

La trata de personas es un problemática compleja que vincula a actores de distintos sectores: **Seguridad**, dado que es un delito y mantiene una estrecha conexión con el crimen organizado, también **género** ya que la gran mayoría de las víctimas son mujeres, **salud** por la agresión física y psíquica que conlleva y **educación** por el rol que tienen las instituciones educativas en la prevención del delito y su capacidad de detectar situaciones de riesgo en estudiantes, etc. No existe en el Uruguay una organización específica que trabaje contra la trata de personas en todas sus dimensiones. Por lo tanto, se necesita de acciones articuladas entre los distintos actores involucrados a la hora de enfrentarse a la problemática mencionada. Esto hace del análisis de las redes locales una herramienta de diagnóstico interesante y un insumo particularmente valioso a la hora de crear estrategias para enfrentarse a la trata de personas

3. Metodología

Realizar un análisis de redes implica estudiar *“relaciones específicas entre una serie definida de elementos (personas, grupos, organizaciones, países e incluso acontecimientos). A diferencia de los análisis tradicionales que explican, por ejemplo, la conducta en función de clase social y profesión, el análisis de redes se centra en las relaciones no en los atributos de los elementos”* (Molina, 2001:13).

Dicha metodología puede ser utilizada con distintos enfoques dentro de las ciencias sociales. En este trabajo, se entiende interesante resaltar la capacidad de la misma como herramienta de diagnóstico y planificación en proyectos sociocomunitarios y en políticas públicas orientadas al desarrollo local. (Clark, 2006)

Dentro de esta línea, en ciudades en situación de doble o triple frontera el análisis de redes puede ser de gran utilidad ya que puede ayudar a enfrentar los desafíos asociados a las complejas características territoriales y sociales de estas zonas. A su vez, permite obtener un análisis del marco socioinstitucional en el cual operan distintas organizaciones y donde existen vínculos institucionales transfronterizos que operan de forma cotidiana.

El análisis de redes territoriales ayuda a conocer la realidad social e institucional del territorio en donde se planea operar, sobre todo su capital social local. Los mapas que se obtienen a partir de un análisis de redes, donde se encuentran representadas las instituciones y los vínculos entre ellas, *“ayudan a personas ajenas a la localidad a identificar los actores centrales de la red local, lo que es una buena guía al momento de decidir quiénes involucrar en un proyecto (...) El insumo visual, también es un buen punto de partida para estimular la discusión entre los actores claves, de sus relaciones y los beneficios de trabajar en forma colaborativa para construir una red que funcione hacia objetivos comunes”*. (Clark, 2006:6)

El primer paso para realizar este tipo de análisis, consistió en la ejecución de un cuestionario auto-administrado a referentes de distintas organizaciones e instituciones públicas y privadas, tanto en Cerro Largo como en Rivera. Dicho cuestionario permitió recoger información para conocer las redes que estas organizaciones conforman, sus vínculos, con quiénes han realizado proyectos en conjunto y con quiénes han experimentado situaciones de conflicto. De la misma forma, el cuestionario recoge información acerca de las características de cada organización.

La ejecución de dicho cuestionario fue posible gracias a que *“Fronteras en Acción”* realizó distintas actividades en Rivera y Cerro Largo con el fin de reunirse con los actores locales relevantes a la problemática del proyecto y conocer su trabajo, opiniones y experiencias en cuanto a la realidad de la frontera y la trata de personas. Fue durante estos encuentros que se entregaron los cuestionarios auto-administrados a los referentes de las organizaciones que estuvieran presentes y, de esta forma, se confeccionó la muestra con la que se trabajó de forma posterior en el análisis de redes.

Hay que destacar que realizar muestreos a la hora de llevar a cabo un análisis de redes presenta una serie de dificultades. Como dice Molina (2001) *“¿Hasta qué punto podemos asegurar que los individuos de la muestra no están relativamente aislados en el conjunto del sistema?” “¿Cómo podemos saber si las relaciones que mantienen entre sí los individuos de la muestra son representativas del conjunto de individuos no encuestados?”*

La muestra confeccionada para este trabajo presenta determinadas limitantes. Esto se debe en primer lugar, al hecho que el mismo se desprende de un informe realizado en un periodo de tiempo acotado y en una instancia de pasantía educativa. En segundo lugar, se debe a que el proyecto se encontrara en una fase inicial de su implementación con sus primeras actividades y con un poder de convocatoria acotado.

La respuesta al cuestionario se vio condicionada por la cantidad de actividades realizadas, existieron más actividades en Cerro Largo que en Rivera y las

mismas contaron con un mayor número de participantes. Del mismo modo, la respuesta al cuestionario se vio sujeta a la buena voluntad de quienes concurren, por lo que se obtuvieron menos cuestionarios completos que cantidad de participantes.

Esto último no deja de ser interesante. Como ya se mencionó los mapas de redes pueden ser utilizados como una fotografía del territorio y si este tipo de análisis se repitiera en otra etapa del proyecto, podría observarse, o no, los cambios en las dinámicas territoriales, el lugar que “*Fronteras en Acción*” ocupa en la red o la relevancia que la trata de personas ha tomado para la agenda de los actores integran la red como la red misma.

De la misma forma, pensando en un análisis a futuro, se plantea utilizar la metodología de la bola de nieve para generar una muestra más representativa y diversa de las relaciones entre organizaciones en el territorio. Asimismo, es importante acompañar esta metodología por entrevistas previo a la aplicación de un cuestionario de redes y de esa forma detectar con precisión a los actores relevantes al tema.

Existen distintos métodos para recolectar datos a la hora de realizar un análisis de redes. Con un cuestionario, como en este caso se utilizó, es importante tener en cuenta el diseño del mismo.

Los cuestionarios se pueden clasificar en:

- **Listado cerrado de personas**, en donde se solicita al encuestado que identifique si existe o no relación con quienes figuran en la lista.
- **Listado libre de personas**, donde los encuestados pueden nombrar libremente con quienes mantienen un vínculo. (Molina, 2001). Ambas opciones pueden ser combinadas.

El cuestionario auto-administrado utilizado para este análisis corresponde a un listado libre de personas. Las preguntas sobre las interacciones entre organizaciones se plantearon como preguntas abiertas permitiendo que el encuestado responda con libertad acerca de las mismas. Este tipo de preguntas deben ser diseñadas con particular cuidado en un análisis de redes, de lo contrario no se podrá obtener la información prevista, como se expone más adelante.

Las restantes preguntas del cuestionario constituyeron preguntas cerradas donde se determinan las posibles respuestas del encuestado.

Para el análisis de redes es necesario entonces, identificar primero los actores locales (nodos) que integran la red para luego enfocarse en las diferentes formas de interacción entre ellos. Estos actores son, como ya se mencionó, las organizaciones que participaron de las actividades del proyecto en cada

departamento. Corresponden a: *Organizaciones Públicas, Organizaciones de la sociedad civil y Organizaciones de carácter internacional.*

Tomando como referencia el trabajo “*Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local*” coordinado por Adrián Rodríguez Miranda (2014), se analizan tres tipos de interacción entre nodos:

- Vínculos (integran ámbitos de coordinación o articulación);
- Proyectos;
- Conflictos.

En lo referente a vínculos, se busca identificar las organizaciones que comparten espacios de coordinación o articulación y que por ende mantienen una relación de dialogo y participación conjunta en diferentes ámbitos institucionales. La pregunta N° 15 del cuestionario: *¿Con que instituciones u organizaciones se vincula? (mantiene espacios de diálogo o articulación)* proporciona los datos necesarios para visualizar esta relación en el mapa correspondiente.

El tipo de interacción que refiere a proyectos busca representar la cooperación de dos organizaciones en una misma propuesta. Para ello, en el cuestionario se realizaron las siguientes preguntas (nros. 16, 17.1, 17.2): *¿Ha realizado proyectos en conjunto con otras instituciones u organizaciones? ¿Con qué instituciones u organizaciones ha realizado proyectos en conjunto? ¿Qué tipo de proyectos? (Campañas - Talleres - Asistencia a víctimas - Otros).* Se pregunta respecto a proyectos en general y ante la necesidad de especificar, se pregunta por proyectos vinculados a problemáticas de género.

La existencia de conflictos entre organizaciones y la resolución, o no, de los mismos es un aspecto primordial a la hora de pensar en el trabajo en red. Este tipo de interacción se ve representada a través de las siguientes preguntas (nros. 19, 19.1, 19.2, 19.3): *¿Ha tenido desencuentros con otra institución u organización respecto al algún proyecto en conjunto o a temas relacionados con su actividad? ¿Con qué instituciones u organizaciones ha tenido desencuentros a la hora de realizar proyectos? ¿Cuál fue el motivo principal que generó ese desencuentro? ¿Ha tenido instancias de diálogo para solucionarlo?*

Es fundamental que las preguntas sean claras y que se tenga en cuenta la información que se espera obtener de ellas. En este cuestionario, las preguntas vinculadas al análisis de redes deben generar datos relacionales. Estos corresponden a “*medidas de los lazos existentes de una clase determinada entre cada par de actores*” (Molina 2001:59) A la hora de realizar los mapas de redes en base a estos tipos de interacción es necesario conocer las organizaciones específicas con las que se relacionan.

Es fundamental mencionar que, a la hora de construir los mapas, determinadas instituciones fueron agrupadas. Por ejemplo: Respuestas pertenecien-

tes a MIDES-Rio Branco y MIDES-Noblía fueron agrupadas en MIDES. CIEP, Primaria y UTU, de cuestionarios del departamento de Cerro Largo, fueron agrupados en ANEP. De la misma forma, la Jefatura de Policía y la UEVDG (Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género) de Cerro Largo, fueron consideradas como Ministerio del Interior. El motivo que llevo a realizar esto es que los mapas necesitan ser claros y comprensibles cuando se los observa.

Un número muy alto de nodos representados los vuelve confusos, por eso en el caso de los mapas de vínculos y proyectos, se procedió a agrupar instituciones tomando como referencia el Ministerio u Organismo estatal al que pertenecen y del que dependen.

4. Marco Conceptual

Diversas disciplinas han influenciado en el desarrollo del análisis de redes como forma de análisis social. Desde la psicología social, la sociología, la antropología y la ciencia política se ha concebido a este tipo de *análisis “como un intento de describir formalmente la estructura social”* (Molina, 2001:16).

Específicamente, en la Ciencia Política, el concepto de redes de política (“*policy networks*”) comienza a adquirir, a comienzos de los años 90, una importante relevancia en el campo de la investigación ya que el mismo permite “*captar la compleja relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan a complejas situaciones políticas reales*” (Smith, 1993 en Zurbriggen, 2004:1)

Tanto la escuela de intermediación de intereses como la escuela de gobernanza son consideradas como los aportes más significativos desde la Ciencia Política al modelo de análisis de redes.

La escuela de intermediación de intereses conceptualiza al respecto de “*cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados en los niveles intermedios*” (Marsh, 1998 en Zurbriggen, 2004:1) Dada la multiplicidad de actores que existen vinculados a una política, es decir que pertenecen a un sector de política específico (“*policy sector*”), y la diversidad entre sus formas de interactuar, la escuela de intermediación de intereses establece que la elaboración de una política puede variar de un sector a otro dentro del aparato estatal. De esta idea deriva el concepto de redes de asuntos (“*issue networks*”) en donde quienes la integran comparten conocimientos específicos vinculados a un tema o a un aspecto de la política pública. (Zurbriggen, 2004)

Las redes de asuntos son mencionadas también en la tipología realizada por Marsh y Rhodes (1999), quienes establecen la existencia de dos tipos ideales de redes: las redes de asuntos y las comunidades políticas. La primera constituye una red amplia, con un nivel de participación que fluctúa en su frecuencia e intensidad y en donde “*existe un consenso limitado en la naturaleza*

de los problemas y soluciones, así como un poder desigual que se ve reflejado en la distribución y acceso a los recursos" (Zurbriggen, 2004: 3). En cambio, las comunidades políticas cuentan con mayor estabilidad, con un número limitado de miembros y una frecuente interacción entre ellos. Se vinculan a través de procesos de negociación y con liderazgos fuertes que aseguran que las decisiones tomadas sean respetadas.

El concepto de gobernanza mantiene un estrecho e interesante vínculo con el análisis de redes sociales. El mismo surge para ilustrar un nuevo modelo de gestión pública y de elaboración de políticas públicas, en el cual la capacidad del sistema político para responder a las demandas de la sociedad se ve cuestionada y agotada, al igual que su capacidad para conducir los intereses colectivos de la población: *"Es la superposición de las estructuras políticas contemporáneas... lo que conduce a una sobrecarga política y de gobernación bajo presión."* (Kenis y Schneider, 1991:36 en Zurbriggen, 2004:6)

Se establecen dos postulados que evidencian la *"in-capacidad gubernamental"* y funcionan como punto de partida para el concepto de gobernanza:

- *"El gobierno y el sistema político aún actuando responsablemente son incapaces de absorber los problemas sociales en su totalidad y magnitud, no conocen ni reconocen toda la realidad social."*
- *"Existen por fuera del gobierno fuerzas capaces de controlar problemas sociales."* (Magri, 2011: 142)

En este sentido, observando que los gobiernos ya no monopolizan los procesos de decisión y la búsqueda de soluciones a problemas públicos, *"la gobernanza avanzó en el campo de estudio politológico como el reconocimiento de que ciertos actores tienen capacidad de formar agendas y procesos sumando e intercambiando recursos para conseguir los objetivos"* (Magri, 2011:141). Esto implica que, actores tanto públicos o privados asociados a través de instituciones públicas, organizaciones corporativas, sociedad civil u otras formas asociativas, interactúan, cooperan y coordinan de forma tal de llevar adelante procesos decisorios y de implementar políticas dentro de la órbita estatal o por fuera de ella. (Magri, 2011; Zurbriggen 2004)

De esta forma, la gobernanza ilustra un proceso interactivo en donde, dentro de los límites estructurales que existen en toda sociedad, el Estado y actores privados intercambian recursos y conocimientos que ambos necesitan y los movilizan para impulsar una política específica. Es posible afirmar entonces que, *"la gobernanza no solo se presenta como una herramienta analítica que permite estudiar cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados, sino también como una herramienta que permite diseñar y aplicar políticas eficientemente"*. (Zurbriggen, 2004: 7)

El vínculo entre el concepto de gobernanza y redes se establece dado que *“la red se produce en un ambiente de gobernanza”* (Magri, 2011:145) y esto es beneficioso para los actores que la integran ya que les permite: *“acceso y apropiación colectiva de información y conocimiento; mayor aceptación social de los objetivos de los grupos que participan; aceptación incluyente de otros valores, intereses y conductas; mejora de oportunidades de obtención de recursos escasos; reducción de los costos de transacción por efecto de la colectivización; tendencia a re-equilibrar las asimetrías entre actores.”* (Magri, 2011: 145)

Un ejemplo de gobernanza vinculado a la trata de personas es la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas que incluye actores públicos, intergubernamentales y de la sociedad civil y que funciona dentro de la estructura institucional del MIDES. El trabajo de la Mesa implica un intercambio de información, experiencias y recursos acerca de un tema que el Estado por sí solo no puede enfrentar y donde la búsqueda de una solución política se hace a través de una actividad conjunta. El anteproyecto para la nueva ley vinculada a trata de personas es ampliamente discutido en ese espacio y producto del mismo.

En el caso de zonas de frontera lo presentando anteriormente representa un importante desafío, sobre todo cuando se incluyen a los espacios de coordinación transfronterizos temáticas novedosas como lo pueden ser la trata de personas o agendas con un fuerte énfasis en las prioridades locales: *“Aún con dificultades de consolidación y desbalances de autonomía en toma de decisiones, en ambos lados de la frontera estas agendas plantean un desafío relevante de gobernanza”* (Magri, 2015:5)

Es fundamental tener en cuenta el concepto de gobernanza para el posterior análisis de redes. El objetivo de *“Fronteras en Acción”*, como proyecto con un enfoque comunitario, es insertarse dentro de las redes territoriales de cada departamento donde operan actores relevantes para el combate a la trata de personas. Esto implica participar y generar un proceso interactivo entre los actores locales, es decir, fomentar la gobernanza local.

Otro concepto vinculado al análisis de redes y que es pertinente presentar corresponde a el capital social. Este concepto, al igual que la gobernanza, ha sido presentado a través de distintas vertientes teóricas y perspectivas de análisis. A continuación, se hará mención de dos definiciones que acompañan correctamente este marco conceptual.

Rodríguez Miranda establece que *“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”*. (Rodríguez Miranda,

2014:5) Esta definición de capital social menciona distintos elementos fundamentales para el trabajo realizado en este informe. En primer lugar, establece el vínculo de este concepto con las redes sociales y lo determina como una capacidad que nace del accionar en red y que favorece a la actividad colectiva. Es importante tener en cuenta, como se verá más adelante, que algunos autores han considerado al concepto de red como un tipo específico de capital social. En segundo lugar, nombra los recursos asociativos que pueden existir en una red y que es necesario potenciar para que exista sinergia entre los individuos que la componen, dado que el capital social constituye un recurso que cobra valor cuando existe dicha sinergia dentro una red.

Otra definición de capital social interesante es la establecida por Caracciolo y Foti: *“...el capital social es más que cada organización en sí misma, es la vinculación o relación social que se establece entre dos o más organizaciones, las que a su vez se juntan con el fin de realizar determinadas prácticas e instrumentar una serie de recursos en común para la obtención de un beneficio u objetivo superior al que puede alcanzar cada una de las organizaciones en forma separada”* (Caracciolo y Foti, 2003: 49-50) Las autoras consideran entonces al capital social como *“un agrupamiento, una red de organizaciones”*. (Caracciolo y Foti, 2003: 50)

Ambas definiciones aportan insumos para entender como un análisis de las redes territoriales de cada departamento permite observar el marco, el contexto de capital social en el que un proyecto sociocomunitario pretende insertarse y potenciar.

De la misma forma, este tipo de análisis puede ser considerado un puntapié interesante para reflexionar críticamente respecto a políticas públicas con un enfoque en el desarrollo local. Como herramienta de diagnóstico permite cuestionar la supuesta homogeneidad territorial del Uruguay y generar procesos de planificación e implementación que tengan presente las dinámicas propias a las comunidades locales, especialmente cuando el objetivo es el empoderamiento de las mismas. El desarrollo local debe ser entendido como *“un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiéndolo al territorio como un espacio de interacción de actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos”* (Rodríguez Miranda 2006 en Rodríguez Miranda 2013:47)

Por último, si bien los conceptos presentados anteriormente aún pueden ser considerados novedosos para el “mainstream” de la ciencia política, el concepto de co-creación resulta particularmente innovador dentro del ámbito de la gestión pública y las políticas públicas. Vinculado estrechamente al trabajo en red, *“la co-creación de políticas y servicios públicos se puede enmarcar dentro de un enfoque sustantivo de la innovación que busca nuevas respuestas para abordar asuntos públicos y transformar la realidad en función de valores de desarrollo sosten-*

nible (*sociales y ambientales*)” (Zurbriggen, 2014:339) Este concepto acompaña la idea de modelos de gobernanza y redes ya que establece procesos participativos entre actores. Lo interesante es que estos procesos de co-creación “no se relacionan con una nueva técnica sino con una nueva forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva” (Zurbriggen, 2014:339).

Finalmente, es posible afirmar que el verdadero desafío de nuestras sociedades se encuentra “en la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente y nuevas formas de gestionar el conocimiento (*diálogo de saberes*), con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos con una lógica transformadora” (Zurbriggen, 2014: 341).

5. Redes territoriales

Para el análisis de redes presentado a continuación, se dispone de dos herramientas. En primer lugar, a partir de la observación de los mapas y del conocimiento de la realidad plasmada en ellos, se realizan los comentarios iniciales pertinentes. Para ello, es fundamental tener en cuenta los flujos unidireccionales (de un nodo a otro) y los flujos bidireccionales (entre nodos).

En segundo lugar, se utilizan determinados indicadores que permiten obtener conclusiones más exactas acerca de la red, los nodos y sus características

Los indicadores propuestos por el sistema permiten evaluar tanto a la red en su conjunto como a cada nodo específicamente o ambos. Estos son¹:

- **Densidad:** (Cociente entre el número de relaciones existentes y las posibles) Cuando se calcula la densidad de una red, se determina la alta o baja conectividad de la misma. De la misma forma, puede ser utilizado para calcular la conectividad de un nodo en particular.
- **Centralización:** Este indicador se utiliza para evaluar la red completa. Indica cual nodo ejerce un papel central al estar altamente conectado dentro de la red.
- **Centralidad:** Se utiliza para medir el grado de centralidad de un nodo dentro de la red, es decir el número de actores que inciden en dicho nodo.
- **Intermediación:** Determina los actores puentes de una red y también, la posibilidad que tiene un nodo para actuar como intermediario entre los demás nodos.

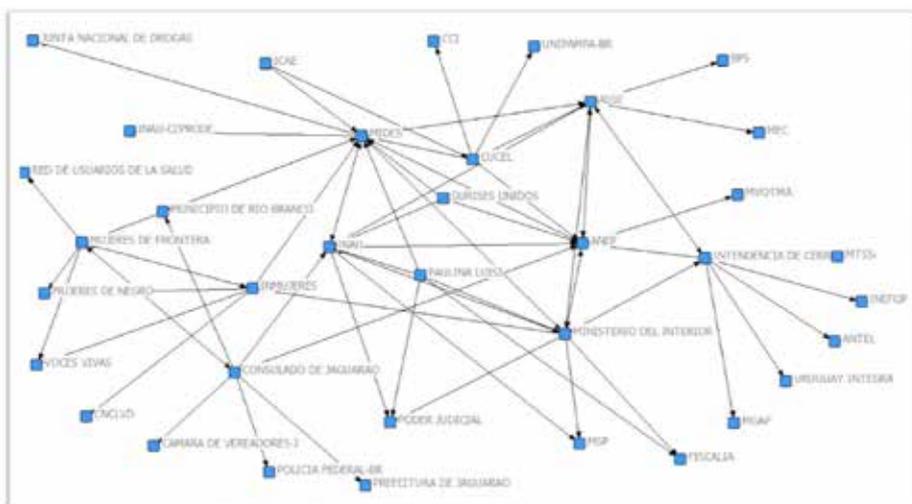
La visualización de las redes, teniendo en cuenta el tipo de interacción representado en cada una de ellas, permite analizar y afrontar las siguientes interrogantes, mencionadas en Rodríguez Miranda (2014): ¿Qué grado de cooperación mantienen los actores en el territorio estudiado? ¿Qué organi-

1 *Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales*. Velázquez y Gallegos, 2005:20.

zaciones son las más activas? ¿Quiénes han realizado proyectos con diversas instituciones? ¿Qué rol ocupan las organizaciones de la sociedad civil dentro de la red? ¿Qué actores tienen más desencuentros con otros?, entre otras.

Redes territoriales Cerro Largo:

Red de vínculos (coordinación/articulación) - Cerro Largo



Fuente: Elaboración Propia.

La red de vínculos de Cerro Largo, donde se indican los lazos que existen entre dos o más actores, se compone por flujos unidireccionales y bidireccionales. Es interesante resaltar, en primer lugar, la cantidad de flujos unidireccionales que se dirigen al MIDES. De la misma forma, ANEP es un nodo que recibe varias menciones. Cabe recordar que, múltiples instituciones fueron agrupadas a la hora de realizar este mapa. MIDES Rio-Branco y MIDES-Noblia forman parte del nodo MIDES. De igual manera UTU, Primaria y otras instituciones educativas fueron agrupadas en el nodo ANEP. Esto podría explicar, en parte, porque son nodos receptores de tantas menciones. De todas formas, ambas instituciones tienen una importante presencia en el territorio y sobre todo el MIDES, generan espacios de articulación con otras instituciones, por lo que es coherente con la realidad que sean los nodos con mayores menciones.

El cálculo de densidad de la red demuestra la baja conectividad de la misma, la cual es posible observar a través de la cantidad de nodos aislados presentes en el mapa.

Dede ser destacado el índice de centralización de la red como indicador de gran relevancia para el objetivo de este análisis. El mismo se trata de *“una condición especial en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar conectado con todos los nodos, los cuales necesitan pasar por el nodo central para conectarse con otros”*. (Velázquez y Gallegos, 2005:24)

Este indicador se evalúa a partir de una red estrella, en donde el grado de centralización es del 100%. Esto significa que un valor alto de centralización indica la existencia de actores centrales y un valor bajo, la ausencia. En el caso de la red de vínculos de Cerro Largo, el grado de centralización es bajo (Grado de Salida: 20.49% - Grado de Entrada 23,42%, conceptos explicados más adelante) lo cual es favorable, ya que indica que la red tiene potencial para estar bien conectada.

Como indicador individual, es decir para cada nodo, el grado de centralidad es de particular interés. El mismo evalúa, por un lado, el grado de salida y por otro, el grado entrada. El grado de salida corresponde a la suma de relaciones que los nodos dicen tener con el resto. El grado de entrada es la suma de relaciones dirigidas hacia un nodo que son mencionadas por el resto de los integrantes de la red. El actor central del mapa de vínculos de Cerro Largo, en cuanto a menciones recibidas, es el MIDES (28,5%), lo cual acompaña la observación anterior respecto a los flujos representados en el mapa. En lo que respecta a la suma de relaciones con el resto de los nodos de la red, el Ministerio del Interior es quien tiene un mayor grado de salida (25,7%). Dentro del análisis del grado de centralidad es posible observar la media de las relaciones, el desvío estándar y otras medidas de estadística descriptiva que permiten estudiar ciertas características de la red.

El grado de intermediación es un indicador valioso de considerar en el análisis de la red en su conjunto y de los actores individuales dado que, *“una razón para considerar la importancia de un actor recae en su intermediación, esta se enfoca en el “control de la comunicación” y se interpreta como la posibilidad que tiene un nodo o actor para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos”*. (Velázquez y Gallegos, 2005:25) Específicamente, el grado de intermediación de un nodo consiste en contar cuando este aparece en los caminos geodésicos (*“rutas más cortas que un actor debe seguir para llegar a otros nodos”*. Velázquez y Gallegos, 2005:25) que conectan a los pares de nodos de la red.

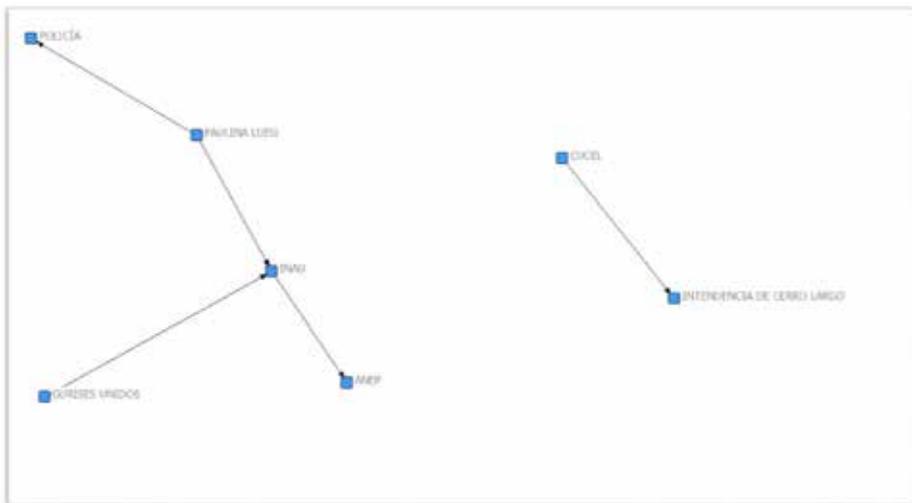
En el caso del mapa presentado, el Ministerio del Interior y el MIDES son los nodos con un mayor grado de intermediación y, por lo tanto los actores puente de la red.

en donde un actor cuenta con un papel completamente central y controla la misma.

Se destaca en la red de proyectos de Cerro Largo, al MIDES como el actor más central, en cuanto a menciones recibidas y menciones realizadas hacia otros nodos, esto significa que el grado de centralidad del MIDES, tanto de entrada como de salida, es superior al de otros actores de la red. INMUJERES, el Ministerio del Interior y la organización de la sociedad civil Paulina Luisi también aparecen como nodos relevantes de esta red.

En lo que respecta en el grado de intermediación, al igual que en la red de vínculos de Cerro Largo, el MIDES y el Ministerio del Interior constituyen los principales actores puente de la red. Es posible afirmar que, en ambas redes, el actor con el mayor grado de centralidad (grado de entrada) es también el actor con el mayor grado de intermediación, lo cual subraya la importante presencia del MIDES en ambas redes territoriales.

Red de Conflicto – Cerro Largo



Fuente: Elaboración Propia.

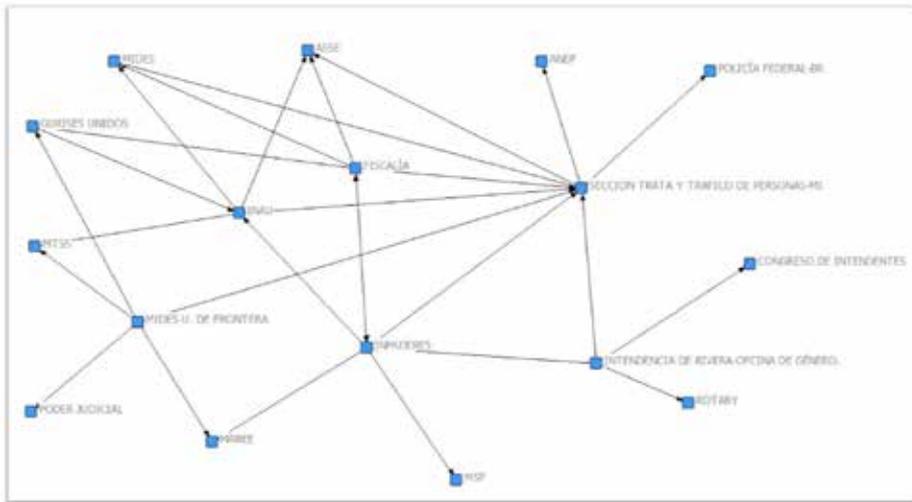
En el mapa se observan los lazos de diferencias o conflictos entre instituciones. La red de conflicto es una red considerablemente más pequeña, con una menor cantidad de nodos y vínculos representados. Las instituciones que respondieron a las preguntas relacionadas con este tipo de interacción fueron escasas. Esto se debe a que las instituciones son menos propensas a declarar situaciones de conflicto y no a que este tipo de situaciones no ocurran.

Es importante entender a la hora de observar este mapa que “*toda vez que un actor declara tener diferencias con otro, se establece un vínculo –de diferencias o conflicto entre ambas. (...) 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)*” (Rodríguez Miranda, 2014:52)

Se observa que la Casa de la Universidad (CUCEL) menciona a la Intendencia de Cerro Largo como un actor con el cual mantiene diferencias. La organización de la sociedad civil Paulina Luisi declara mantener un vínculo de diferencias o conflicto con la Policía departamental y con el INAU. A su vez, INAU manifiesta tener ese tipo de vínculo con la ANEP y Gurises Unidos con el INAU. En cuanto a menciones recibidas, el INAU es el actor central de esta red, mientras que si se considera las relaciones que los actores dicen tener con los integrantes de la red, Paulina Luisi es quien obtiene un mayor grado de centralidad.

Redes Territoriales Rivera

Red de vínculos (coordinación/articulación) - Rivera



Fuente: Elaboración Propia.

La red de vínculos de Rivera, al igual que la red de vínculos de Cerro Largo, tiene en cuenta las interacciones en ámbitos de coordinación interinstitucionales. Es posible observar que se trata de una red de menor tamaño que la presentada anteriormente por Cerro Largo. Esto se debe a que se obtuvo una

menor cantidad de cuestionarios por Rivera y no a que operen menos instituciones en el territorio.

A primera instancia, se percibe que la Sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior es quien cuenta con más flujos unidireccionales dirigidos hacia ella. A su vez, se puede considerar que es una red que no cuenta con una gran cantidad de nodos aislados, aunque si existan algunos, sobre todo en comparación con la red de vínculos de Cerro Largo. En cuanto a su densidad, es posible afirmar que es una red cuyo grado de conectividad es bajo, lo cual acompaña lo mencionado en el punto 8 del informe de pasantía² respecto de la necesidad de espacios para sostener vínculos de coordinación y articulación institucional manifestado los referentes de Rivera.

El comportamiento de la red en que lo respecta a su índice de centralización corresponde al siguiente: Grado de Salida: 22,66% - Grado de Entrada: 15,62%. Esto significa que la misma se aleja del comportamiento de una red estrella donde un actor controla la red por completo. Asimismo, que el grado de entrada de este indicador sea tan bajo implica que no hay un nodo en la red que sea reiteradamente mencionado por lo demás, es decir un actor que concentre vínculos de coordinación o articulación con el resto.

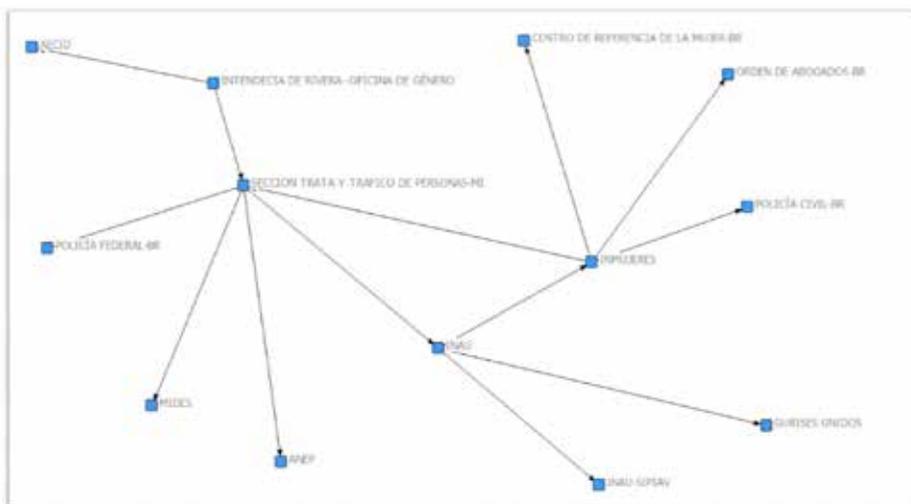
El actor que recibe el mayor número de menciones en la red es la sección de trata y tráfico de personas del Ministerio del Interior (Grado de Entrada: 25%). De la misma forma, este actor es uno de los que cuenta con el mayor grado de salida (31.25%) Este elemento es fundamental para considerar la influencia de esta sección dentro de la red y su capacidad para intervenir dentro de ella. INMUJERES y el INAU también pueden ser considerados actores relevantes de esta red.

La sección de trata y tráfico de personas del MI es el actor con el mayor grado de intermediación, seguido por INMUJERES y el INAU, lo cual fortalece la presencia de estos nodos en la red como actores centrales. Teniendo en cuenta que *“Fronteras en Acción”* busca fortalecer las acciones territoriales en relación a la trata de personas, la posición que ocupan estos nodos es de gran utilidad, específicamente la sección de trata y tráfico del MI.

Es coherente esperar una mayor centralidad de la Intendencia de Rivera en la red dado la influencia de la misma en el territorio. Sin embargo, en este caso, el nodo de la Oficina de Equidad y Género de la Intendencia, no se posiciona como un actor relevante o de gran influencia en la red.

2 “Fronteras en Acción: Estrategias regionales contra la trata de personas” Informe de Pasantía. (Pastori 2016)

Red de proyectos – Rivera



Fuente: Elaboración Propia.

La red de proyectos de Rivera se presenta de menor tamaño que la red de vínculos anterior, la suma de todas las relaciones es de 14. En este caso la Fiscalía, actor encuestado, determinó no haber realizado proyectos en conjunto con otra institución y por ello, no se encuentra representada en el mapa.

Es razonable pensar que la red territorial de Rivera en relación a este tipo de interacción podría contener un mayor número de nodos y vínculos dado que las relaciones entre instituciones están, en primera instancia, pautadas por vínculos de cooperación como se mencionó en el punto 8 del trabajo.

La red no cuenta con un actor que concentre los vínculos y esté conectado con todos los nodos haciendo que estos necesiten pasar por él para conectarse con los demás. (Índice de centralización: Grado de Salida 35% - Grado de Entrada 8.3%).

Se observa una baja cantidad de flujos bidireccionales en la red y numerosos nodos aislados. Al calcular el grado de centralidad, se observa que el grado de salida de los actores es superior al grado de entrada. La mayoría de las relaciones que los actores dicen tener se dirigen a los nodos aislados, lo cual da la pauta que se necesita encuestar a estos actores para obtener mayor información sobre los lazos entre instituciones al respecto de proyectos que realizan en conjunto. Quien cuenta con el mayor grado de entrada es la sección de trata y tráfico del Ministerio de Interior y el INAU, ambos con un 16.66%. INMUJERES es el actor con el mayor grado de salida, 41.66%, al realizar la mayor cantidad de menciones.

La sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior, INMUJERES y el INAU continúan siendo los actores con el mayor grado de centralidad y, por ende, los actores más relevantes de esta red. Son estos a su vez, los actores con el mayor grado de intermediación y los actores puente de la red.

A modo de conclusión

Se observan en ambos departamentos actores que cuentan con una importante presencia en el territorio. En Cerro Largo, el MIDES y en Rivera, el Ministerio del Interior (Oficina contra la trata y tráfico de personas) ocupan lugares influyentes dentro de las redes territoriales de vínculos. A su vez, en el caso del MIDES en Cerro Largo, se observa que mantiene vínculos con múltiples organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES son ámbitos de articulación de gran valor para el interior del Uruguay ya que *“si no fuera por las mesas del MIDES, las MIPS, los organismos nacionales no estarían obligados a dialogar con los gobiernos locales”* (Rodríguez Miranda, 2014:47)

Conocer los principales nodos de la red es el primer paso en la estrategia para acercarse a los actores locales. Esto permite generar los lazos necesarios para que ocupar un lugar en las redes territoriales y convertirse en una referencia a la hora de realizar actividades vinculadas a la trata de personas como a la hora de enfrentarse a casos concretos.

La baja conectividad observada en las redes territoriales de ambos departamentos supone un reto importante trabajo en articulado en red entre los actores locales. A su vez, existen bajos índices de centralización en los mapas presentados, lo cual implica que no hay nodos que ejerzan un papel central y controlen los vínculos entre actores.

En el mapa de proyectos de Cerro Largo, se observa mayor participación de organizaciones de la sociedad civil. El MIDES se posiciona como actor principal y como actor puente dentro de la red de proyectos. De la misma forma INMUJERES, Ministerio del Interior y la ONG Paulina Luisi son actores relevantes.

En el departamento de Cerro Largo, se presenta la dificultad de tener que trabajar con dos espacios territoriales distintos, la ciudad de Melo, capital departamental y Rio Branco, ciudad fronteriza. Los mapas territoriales representan a los actores de ambas ciudades en conjunto, es decir se representa una sola red que corresponde al departamento.

La red de vínculos de Rivera se observa más pequeña que la red de Cerro Largo. La Sección de trata y tráfico del Ministerio del Interior no sólo se presenta como un actor fundamental dentro de la red de vínculos sino también en la red de proyectos. INMUJERES y INAU también son relevantes.

En este departamento, existe una baja centralidad por parte de la Oficina de Género y Equidad de la Intendencia, lo cual la convierte en un actor de escasa influencia dentro de la red. Esto demuestra que oficina vinculada a problemáticas de género aún no ha logrado ocupar un lugar relevante en la red territorial de Rivera.

Para finalizar, entiendo que la estrategia de un proyecto social o de una política local puede verse beneficiada por un diagnóstico inicial como el expuesto. Conocer a las redes territoriales y sus características beneficia a una política y sus resultados, ya que permite entender la dinámica social que existe en el territorio, identificar el capital social presente en la región y describir la complejidad de instituciones que existen en cada región. A su vez, permite generar líneas de acción a través de un proceso dinámico y colaborativo junto a los actores locales.

Las redes territoriales presentadas *“no son observadas en su potencial desde las instituciones de nivel nacional, por desconocimiento o por inercias institucionales que no conocen ni reconocen este tipo de gobernanza”* (Magri, 2015: 7) La construcción de una agenda adecuada a estos espacios tranfronterizos es un desafío que debe incluir a los actores locales, los distintos niveles de gobierno y las relaciones binacionales que existen. Es importante tener en cuenta los mecanismos de gobernanza regionales ya que pueden constituir herramientas novedosas y efectivas de planificación y de diseño de políticas.

Bibliografía

- CARACCILO BASCO, MERCEDES y FOTI LAXALDE, MARÍA DEL PILAR (2003) “Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local.” Ed. Paidós (Tramas Sociales). Buenos Aires, Argentina.
- CLARK, LOUISE (2006) “Manuel de Mapeo de Redes como Herramienta de Diagnóstico”. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y Department for International Development (DFID).
- DABAS, ELINA y NAJMANOVICH, DENISE (compiladoras) (1995) “Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil” Ed. PAIDÓS. Ideas y Perspectivas. Argentina.
- LOZARES, CARLOS “La Teoría de Redes Sociales” Ed. Bellaterra. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia. España.
- MAGRI, ALTAIR (2011) “Gobernabilidad y Gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo.” Tesis de Doctorado. Tutor: Dr. Pedro Narbondo. UdeLaR-FCS.
- MAGRI, ALTAIR (2015) “Procesos y Tendencias de Desarrollo Local en Ciudades de Frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel.” Ponencia. X Coloquio Nacional de Desarrollo Local. Desarrollo Local

- en Territorios de Frontera. Universidad de HUELVA- Instituto de Desarrollo Local. Noviembre.
- MAZZEI, ENRIQUE (2012) “Fronteras que nos unen y limites que nos separan” Universidad de la República Uruguay. Centros de Estudios de Frontera. Comisión Coordinadora Interior. Melo, Uruguay. Imprenta CBA.
- MOLINA, JOSÉ LUIS (2001) “El análisis de redes sociales. Una introducción” Ed. Bellatera. España. Palomeque, Nausícaa (2001) Rivera. Crónicas de la Explotación Sexual OnuMujers. Cotidiano Mujer. Montevideo.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, ADRIÁN (coordinador) (2014) “Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local. RiveraSantana do Livramento. Rio Branco-Yaguarón”. Núcleo Interdisciplinario: Estudios de Desarrollo Territorial y Convenio OPP-DINOT-MRREE con APFCS.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, ADRIÁN (2014) “El futuro en foco. Cuadernos sobre desarrollo humano. Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay” PNUD. Uruguay.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, ADRIÁN (2013) “Disparidades territoriales en Uruguay: una mirada desde la dimensión local del desarrollo”. Cuaderno de Economía, Publicación del Departamento de Economía. Universida Católica del Uruguay. Número 2.
- VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, ALEJANDRO y AGUILAR GALLEGOS, NORMAN (2005) “Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales. Medidas de Centralidad” Universidad Autónoma del Estado de México – Universidad Autónoma de Chapingo.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA (2004) “Redes, Actores e instituciones” Revista CLAD Reforma y Democracia. Nº 30/ Octubre. Caracas.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA (2014) “Innovación y Co-Creación: Nuevos Desafíos para las Políticas Públicas” Revista de Gestión Pública. Volumen III, Número 2, Julio-Diciembre.
- “Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata” (2014) MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. Montevideo, Uruguay.
- “La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública” MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. Montevideo, Uruguay.

Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas

Mariana Porta y Yandira Álvarez

Vivir en frontera es ser parte de una miscelánea de realidades contrastantes, cuyo efecto impresionista desafía los intentos de simplificación e impacta por su riqueza cultural. *Pensar la frontera* requiere abordar su complejidad y exige un esfuerzo de distanciamiento. Es un ejercicio de ordenamiento de las percepciones y al mismo tiempo, un recorrido del repertorio sociológico buscando dar sentido a lo observado y, procurando contribuir a la comprensión, construyendo un lenguaje común y ordenando ese mundo de evidencias de una manera compatible desde las ciencias sociales.

Assumiendo esta perspectiva, este trabajo aborda situaciones sociales desde el cual afloran vulnerabilidades, que adquieren dimensiones particulares en los territorios fronterizos. Sin duda el concepto de vulnerabilidad social tal cual ha sido desarrollado por Moser (1998) Kaztman (2000) y Filgueira (2001), genera un marco de referencia teórico con gran poder heurístico a la hora de pensar la cuestión fronteriza.

La frontera es un territorio con características propias, singulares, distinguibles de otros territorios y compartidas por la zona fronteriza. Allí habita una población que produce y reproduce una cultura, entendiendo ésta no sólo como representaciones, manifestaciones populares y artefactos, sino como disposiciones, hábitos y formas de ser y estar en el mundo, inspiradas en valores compartidos, generada por vivencias comunes en un contexto que comparte determinadas condicionantes estructurales.

Adherimos a la noción de territorio como “construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico.” (Constantini y Pedreño, 2006; Martínez, 2009; Pérez, 2001; Entrena, 1998, citados por Riella-Macheroni, 2010)

En cuanto a fronteras del mundo se refiere, coincidimos con Newman (2006) en que todas las discusiones y aportes a través de los años, no han llevado a una única teoría de las fronteras, sin embargo se ha desarrollado

un lenguaje común, interdisciplinario, que permite enriquecer y facilitar los intercambios.

Algunas de las características de las zonas de frontera están dadas por: el rol del Estado, las tensiones entre separación e integración, las temáticas recurrentes vinculadas al potencial delito (drogas, migraciones, trabajo informal, contrabando) y finalmente, el tema de la cultura de frontera como construcción genuina que no necesariamente obedece a regulaciones, leyes u organizaciones.

Es así que la frontera nos remite a una distinción binaria entre “ellos y nosotros”, “acá y allá”, como factor recurrente que se aprecia tanto respecto a los espacios, nacionales como territoriales y personales (Newman).

Al mismo tiempo hay una construcción desde un “nosotros los fronterizos” que reconoce rasgos compartidos para todos aquellos que habitan la frontera, de un lado y del otro del límite, como sujetos de vivencias comunes, que relatan sus peripecias y reconocen similares carencias y ausencias, sufriendolas cotidianamente.

A ello se suma otra tensión: aquella entre lo instituido y lo instituyente, entre la dinámica de los procesos a nivel del territorio y del espacio del mundo-de-la-vida (Habermas, 1984) y la ausente o inadecuada estructura institucional. Retomamos, en este sentido la noción de que “...existe una multiplicidad... de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida que traspasan en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional.” (Beck, 1998)

Desde esa forma de pensar la frontera, volvemos al concepto de vulnerabilidad, que nos proporciona un punto desde donde comprender y distinguir los componentes de la compleja temática social en este territorio en particular.

Basado en el desarrollo de Caroline Moser (1998) sobre el “asset-vulnerability framework” (marco conceptual sobre activos y estructuras de oportunidades), Kaztman (1999, 2000) y Filgueira (2001) entienden por activos, aquellos recursos que las personas, familias y comunidades, pueden movilizar para aprovechar oportunidades o contrarrestar situaciones de riesgo y mejorar sus condiciones de vida. Por ej, son activos los bienes, los conocimientos adquiridos (acreditados o no), los vínculos y relaciones personales y los contenidos mentales que determinan actitudes, entre otros de una larga lista que incluye elementos categorizados en capital físico, capital humano y capital social.

Desde este punto de mira, es que la realidad fronteriza cobra dimensiones nuevas, permitiendo identificar carencias, ausencias y desajustes, pero también el repertorio de recursos con los que cuenta la población.

Esos recursos movilizables permiten generar capacidades propias y darle sustentabilidad y autonomía a los posibles proyectos de desarrollo. Sumado a esto, la mirada desde el concepto de estructuras de oportunidades, revela problemas estructurales –por caso en las sociedades fronterizas– al mismo tiempo que descubre los andamiajes, redes, vínculos sociales y otros aspectos positivos, que de otras maneras quedan invisibilizados.

Desde esa perspectiva, nos hemos planteado comenzar este trabajo con una recorrida a partir de los datos que hoy tenemos de indicadores que caracterizan el territorio en cuanto a las consabidas carencias estructurales conformando lo que llamaremos una débil estructura de oportunidades.

A continuación de dicho análisis, nos referiremos a algunos aspectos de la idiosincrasia fronteriza, analizados desde la perspectiva de los activos, como concepto multidimensional que permite abordar algunos componentes del amplio rango de situaciones en las cuales se encuentran los sectores más vulnerables de la población.

Queremos resaltar que este trabajo tiene un carácter teórico reflexivo y especulativo, que lejos de proponer respuestas terminantes, pretende sugerir un abanico más amplio de preguntas a tener en mente, a la hora de abordar analíticamente, los complejos procesos de implementación de políticas sociales hacia los sectores vulnerables en el territorio fronterizo, sus logros y desafíos.

Los déficits socioeconómicos en la frontera

Pensando en la región fronteriza como un espacio que traspasa los límites entre Estados, es relevante identificar los rasgos que caracterizan a ese territorio binacional, que constituye una zona que se extiende entre dos países. Una definición de frontera que permite visualizarla en su unidad territorial, más allá de cada Estado se refiere a que la misma refleja la esfera de actividad directamente afectada por la existencia de un límite (Newman, 2003)¹, concepto que nos ayuda a pensarla como un territorio de transición.

Sin embargo, los datos sistematizados sobre frontera, corresponden a fuentes nacionales de dos países distintos, lo cual nos obliga a tomarlas tal y cual están formuladas; no siempre son datos comparables o sincrónicos en cuanto a sus fechas de relevamiento y publicación.

De todas maneras su referencia es insoslayable.

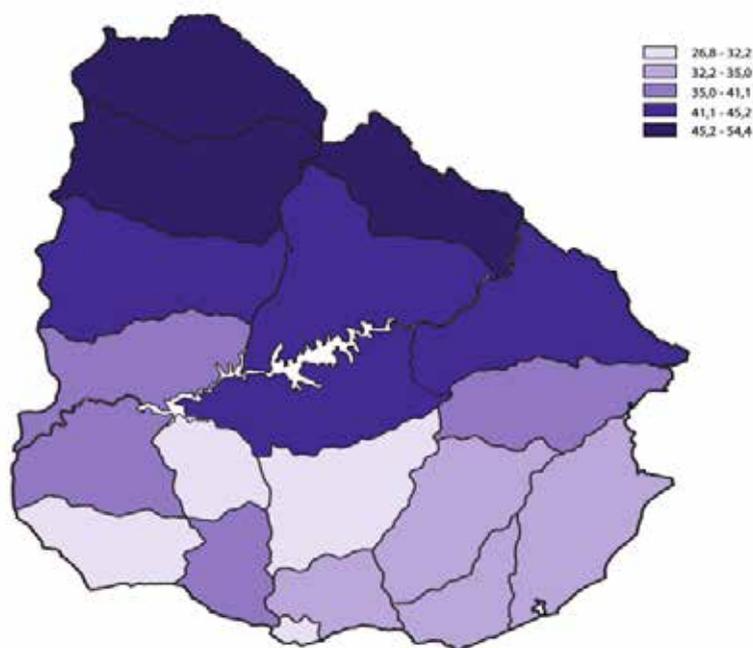
1 Traducción de las autoras a partir del siguiente texto de Newman (2003:18): *Frontier has been translated into notions of "borderland" and has come to reflect the sphere of activity which is directly affected by the existence of a border.* (Rumley & Minghi 1991) *In territorial terms, it means the area in closest geographic proximity to the State border within which spatial development is affected by the existence of a boundary.*

Estudios focalizados en los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres (Rodríguez Miranda, 2010; Rodríguez Miranda y Sienra, 2008), muestran evidencia de que el menor desarrollo relativo de esas regiones se corresponde con una organización productiva que “mantiene la lógica de actividades con pocos encadenamientos y articulaciones locales (actividades más bien extractivas, muy relacionadas con procesos y decisiones que ocurren en Montevideo), lo que se asocia también con las escasas capacidades locales de recursos humanos y capital social” (Rodríguez Miranda - 2014 p: 38).

Resultados similares se expresan en el primer fascículo del Atlas Socio demográfico y de la Desigualdad en Uruguay (Calvo et al., 2013).

Este estudio, basado en datos del censo de 2011, muestra a través de un mapa departamental de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que las regiones norte y noreste son las menos favorecidas en el contexto nacional, señalando además que esta es una regularidad estructural que se observa en anteriores estudios realizados con los censos de 1985 y 1996.

Mapa 1. Porcentaje de población con al menos una NBI por departamento



Fuente: Rodríguez Miranda, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, (03).

Asimismo, si consideramos las cifras del IDH², los departamentos del Norte y el Noreste son los que sistemáticamente muestran peores indicadores relativos, ocupando los últimos lugares en el ranking para el año 2010.

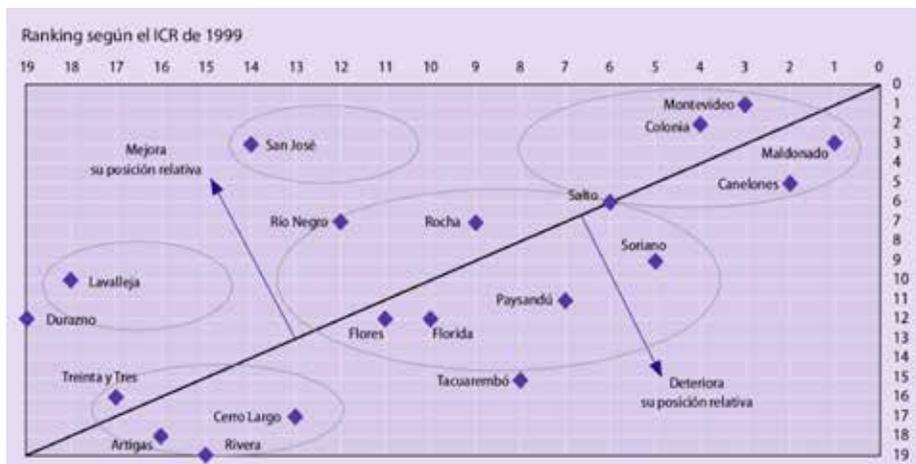
Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano y su posición relativa.
Promedio nacional: 0,765

| Artigas | Rivera | Cerro Largo | Treinta y Tres | Rocha |
|---------|--------|-------------|----------------|-------|
| 0,738 | 0,710 | 0,740 | 0,741 | 0,765 |
| 16 | 18 | 15 | 14 | 7 |

Fuente: PNUD, Uruguay, 2010.

Como lo expresa el siguiente gráfico, el Índice de competitividad regional (ICR), muestra que los departamentos de menor competitividad, están ubicados en el norte y el noreste del país (Tacuarembó, Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera). La evolución de este indicador, entre los años 1999 y 2007, revela que los departamentos de la frontera noreste del país (Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera) se mantienen en las posiciones de menor competitividad relativa.

Gráfica 1. Índice de Competitividad Regional, 1999.



Fuente: PNUD-ART, Troncoso y Barrenechea (2008).

2 El IDH (índice de Desarrollo Humano) se mide de acuerdo a 3 variables: **Vida larga y saludable** (medida según la esperanza de vida al nacer). **Educación** (medida por la tasa de alfabetización de adultos, así como los años de duración de la educación obligatoria) y **Nivel de vida digno** (medido por el PIB *per cápita* PPA en dólares).

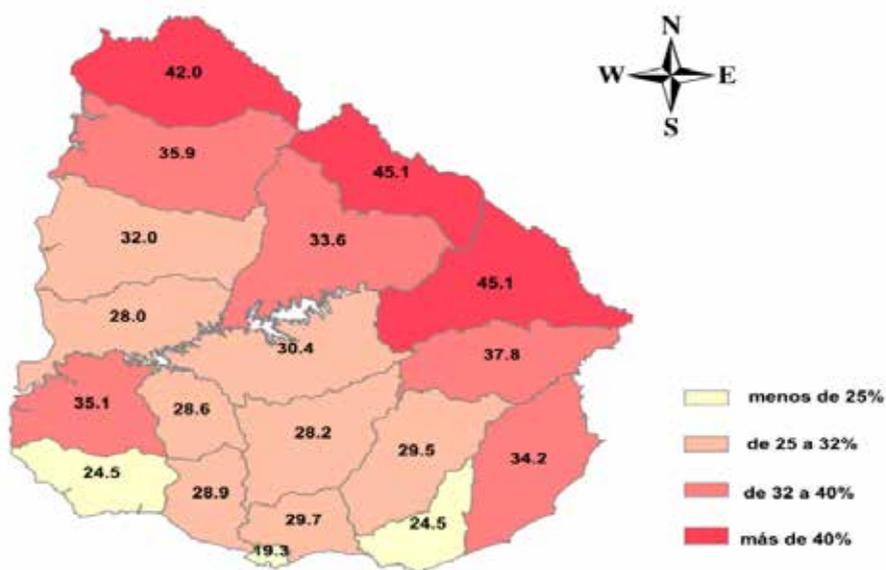
En el trabajo ya citado, Rodríguez Miranda, en base a datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) para los años 2008 a 2012, analiza las disparidades regionales de acuerdo a tres dimensiones: pobreza (mediada por el método del ingreso [línea INE 2006]), ingresos (medido mediante un indicador que es el porcentaje que el ingreso promedio de las personas de un departamento representa del promedio nacional) e informalidad.

A los efectos de abordar los impactos en frontera, nos interesa particularmente resaltar la importancia de la variable informalidad al considerar que la misma relativiza las variables pobreza e ingresos.

En efecto, si las personas tienen mayores ingresos, tendrán mayor acceso a bienes y medios materiales, pero si esto ocurre en un contexto de informalidad, la mejora material se verá cuestionada por su precariedad, ya que el trabajo informal por estar fuera del sector regulado de la economía, implica escasa o nula protección para el trabajador y conlleva un alto riesgo de inestabilidad.

Es así que al observar el porcentaje de informalidad por departamento, entendido como el porcentaje de los ocupados que no cotizan a la seguridad social, otra vez, Artigas, Rivera y Cerro Largo son los departamentos con los más críticos indicadores relativos, presentando valores absolutos de informalidad muy altos, que en el 2012 oscilaban entre el 42 % y el 45 %. Retomaremos estos datos más adelante, desde su significación fronteriza.

Mapa 2. Porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social por departamento. Año 2012.

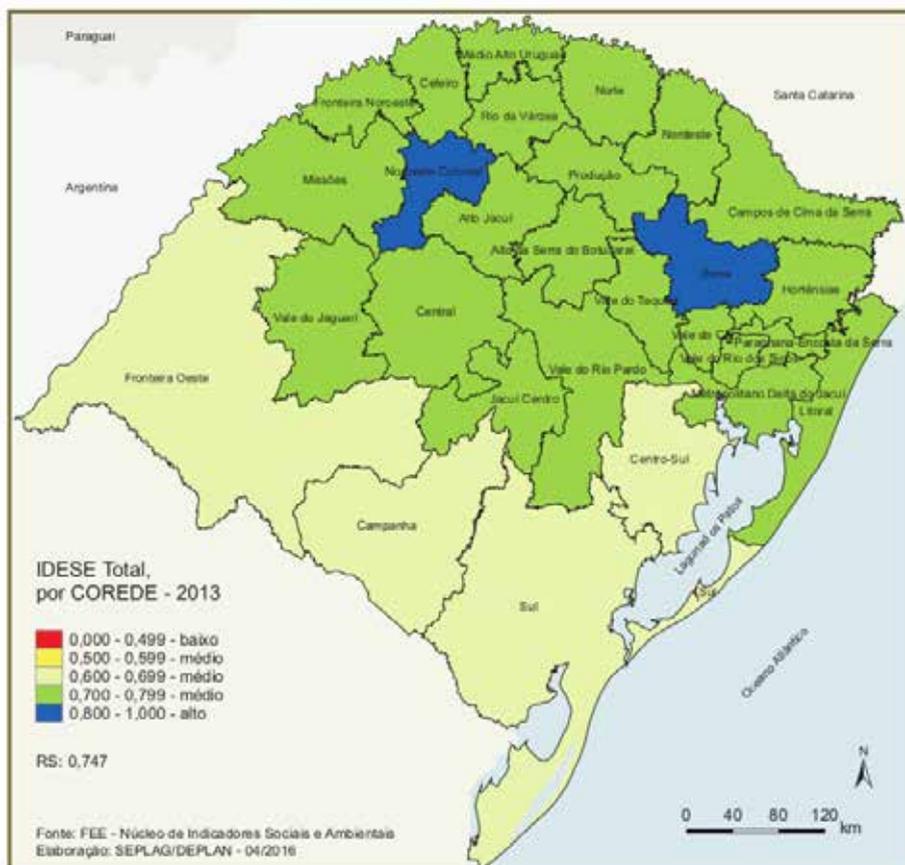


Fuente: Panorama del trabajo decente en Uruguay con perspectiva sectorial 2006 -20012.
Unidad de Evaluación y Monitoreo de las Relaciones Laborales y el Empleo. MTSS.

Al observar datos sobre el territorio brasileño de la zona fronteriza, aportamos la siguiente información: si bien el Estado de Rio Grande do Sul, en su escala nacional, presenta un grado de desarrollo relativamente alto, a nivel estadual los municipios de la faja fronteriza presentan los mayores índices de rezago.

Los siguientes mapas dan cuenta de esta realidad expresada en tres indicadores: IDSE (índice de desarrollo socioeconómico) - año 2013; IDH/Educación (Índice de Desarrollo Humano) - año 2010 y PIB *per cápita* para el mismo año.

Mapa 3. Índice de Desarrollo Socioeconómico en el Estado de Rio Grande, 2013



Fuente: Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais, recuperado de Atlas socioeconómico Rio Grande do Sul <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>, nov. 2016.

las carencias que señalan, todo ello permite reconocer ese patrimonio cultural intangible.

El “síndrome de la contradicción entre juridicidad y sociedad” es un componente central de las condiciones de desempeño donde la normativa es sentida como arbitraria y se contrapone a sus necesidades cotidianas, en tanto dicho “marco legal para la movilidad de bienes y personas no particulariza las prácticas cotidianas de los grupos locales” (Mazzei, op. cit.).

El constante señalamiento de esta particular vivencia del eje legalidad/ilegalidad refiere por un lado, al actuar desde la ausencia de una legislación clara y efectiva que pueda prever los emergentes de un territorio que en los hechos, respecto a la circulación de bienes y personas, funciona como uno, aunque sus legislaciones respondan a distintos Estados. Desde la solución diaria de la economía familiar, hasta la atención de salud, la asistencia a la víctima de un delito, o el seguimiento de un caso de violencia doméstica, todo ello está cruzado por la percibida inadecuación de la legislación.

Frente a tal realidad de desvalorización de los marcos legales, se genera “la cultura de aprovechamiento de oportunidades, a nivel personal, familiar o grupal” y las “prácticas cotidianas más orientadas hacia las concreciones inmediatas que aseguren la reproducción personal y familiar de los grupos” (Mazzei, op. cit.).

Este desempeño estratégico que apunta a la supervivencia y la resolución inmediata de situaciones y problemas, se vuelve un elemento consuetudinario, ganando validez aún dentro de su ilegitimidad y percibiéndose, por parte de los mismos fronterizos como algo “natural”, y en tal sentido comprensible y aceptable. Se trata de una realidad que se impone por la vía de los hechos y el sentido común.

Esa forma de actuar al borde de la legalidad, que se instala como un *modus vivendi* aceptable, constituiría un repertorio de “estrategias de vida jugadas con sentido azaroso” que implica “apuestas a ganancias que compensen su inseguridad y desprotección institucional” (Mazzei, op. cit.).

Perder el “bagayo” en el puesto de control aduanero, aceptar correr la suerte del trabajo sin cobertura de seguridad social, posponer la desprotección a futuro que implica la imposibilidad de jubilarse, entre otras consecuencias aceptadas, es a la vez un elemento que soluciona el presente y el futuro inmediato y vulnera, al desconocer derechos y quitar coberturas.

Consecuentemente, tal componente idiosincrático, no está libre de riesgo, y su integración al perfil identitario no está exento de ambivalencia, en el sentido que se trata de una acción a la cual se le atribuiría a la vez un valor positivo y negativo desde las propias construcciones discursivas de los fronterizos.

Resolver lo inmediato desde esos comportamientos, revelaría un modo de ser resilientes, con capacidad de adaptación, con estrategias de supervivencia y capacidad emprendedora. Es así que la condición de estar dispuestos a correr riesgos y ser transgresores, gana en este contexto, un sentido ambiguo que abriría un signo de interrogación a lo que puede haber positivo y creativo en esa condición.

Es pertinente en este punto, referirnos a lo que señala Caroline Moser, cuando manifiesta que analizar la vulnerabilidad incluye identificar no solo la amenaza sino la resiliencia como capacidad de resistencia y respuesta frente al entorno adverso y los efectos negativos de su carácter cambiante (Moser, 1998). Queda abierta la pregunta de si este rasgo identitario fronterizo, tiene la potencialidad de convertirse en un activo que permita ciertos anclajes para el emprendimiento en el contexto de políticas sociales que pudieran proporcionar respaldos formales a tal capacidad emprendedora y condición resiliente.

Desde nuestras visiones, podríamos aventurar otras preguntas. ¿Podrían estas cualidades positivas –adaptabilidad, resiliencia, flexibilidad, emprendedurismo– constituirse en un recurso intangible, entendidos como estructuras cognitivas compartidas? ¿En qué medida estas cualidades podrían ser apoyos para iniciativas y proyectos de trabajo en el contexto de políticas sociales desarrolladas desde diversas institucionalidades?

En esa perspectiva, ¿en qué medida la condición transgresora y la visión cortoplacista nacida de la emergencia y unida a la oportunidad, interfieren con una visión a mediano y largo plazo que implicaría, la capacidad de actuar a futuro y diferir resultados posibilitando beneficios colectivos? ¿Podrían estos colectivos, recreando sus identidades, constituir fuerzas sociales sostenedoras y legitimantes de proyectos alternativos, de proyección social más solidaria y con sentido de reproducción de su cultura? Esto requeriría cambiar la facilidad de la respuesta a corto plazo por el aprendizaje de una nueva forma de comportamiento que implicaría un cambio permanente en el modo de orientar y canalizar la acción.

Más allá de la importancia de trabajar hacia estas respuestas, se podría hipotetizar que crear espacios para el intercambio acerca de la forma en que cada población se percibe y se piensa, para compartir imágenes que tiene de sí misma y colocar temas de la propia identidad sobre la mesa, sensibilizaría y crearía espacios comunes para el entendimiento o el disenso.

Ello permitiría a la vez, llevar conocimientos tácitos de necesidades, carencias, problemáticas o fortalezas propias, a un plano más explícito en el cual se podrían articular aproximaciones discursivas capaces de concebir abordajes más sistemáticos y proactivos frente a lo que allí se manifiesta.

Ese proceso, podría constituir el primer paso para un desempeño desde una reflexión situada en el contexto institucional y territorial, etapa esencial de cualquier iniciativa que pretenda a la vez generar cambios en y desde las personas. Este trabajo sería particularmente relevante en tanto partiría del repertorio de sus recursos hacia la movilización de activos, más precisamente vinculados al capital humano.

En palabras de Coleman “así como el capital físico surge de cambios materiales que desarrollan herramientas que faciliten la producción, el capital humano se crea por cambios en las personas que habiliten al desarrollo de habilidades y capacidades que les permitan actuar de nuevas formas”(1988, 100).

De acuerdo a ello, podemos decir que el capital humano se trata de un bien intangible que reside en las personas y es producto, entre otras cosas, de los procesos de aprendizaje formales e informales de los cuales éstas haya participado.

Por lo tanto puede ser resultado de su educación formal o de su participación en un contexto familiar o comunitario donde se desarrollaron procesos de gestión del conocimiento. Pero también puede responder a instancias de formación provenientes de otras organizaciones, que favorezcan procesos de aprendizaje, innovación y participación social.

¿Movilizar activos en frontera?

Nos hemos referido a carencias y déficits estructurales en el territorio fronterizo. Posteriormente hemos analizado distintos aspectos de la idiosincrasia fronteriza y hemos manifestado la importancia de una reflexión situada, desde el territorio, que podría generar espacios de intercambio y sensibilización sobre esas particularidades, reconociendo también los recursos, potencialidades y posibilidades de sus comunidades.

En el último segmento de nuestra reflexión, queríamos volver al tema frontera desde tres ejes de análisis conectados entre sí y con directa vinculación al tema de las vulnerabilidades: el conocimiento como componente fundamental del capital humano, las redes sociales y la institucionalidad.

Recordemos que desde la perspectiva teórica que hemos elegido, se puede concebir la vulnerabilidad social como una condición transitoria, desde la cual sería posible “salir”. Como lo manifiesta Kaztman, la diferencia entre un análisis centrado en el concepto de pobreza y el de vulnerabilidad, “radica [...] en que el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos.” (Kaztman, 2000, p. 279).

Dicha perspectiva, apuntaría al reconocimiento y la construcción de diversas formas de capital humano, como componente fundamental del repertorio de activos, de toda población y territorio. En esta lógica de “movilización de activos”, el conocimiento es un activo movilizable.

La relevancia del conocimiento estriba, además en que lo entendemos en este caso no solamente como el producto de elaboraciones desde ámbitos especializados, académicos y científicos (ciencia básica y ciencia aplicada), sino en tanto conocimiento sobre la realidad social y su ambiente, producto de procesos de aprendizaje social.

En medida que el conocimiento deja de ser solamente un supuesto de cada actividad y pasa a ser reconocido como el resultado de una construcción colectiva, en la cual participa no solo la academia científica, sino, potencialmente, toda la sociedad, se puede visualizar un espacio de construcción social. La generación y circulación social de ese conocimiento “permite la apropiación de los territorios y sus problemáticas propias, desde las miradas de sus habitantes” (Chaparro, 2003).

Asimismo, los procesos de generación y transferencia de conocimiento, no ocurren en forma aislada, sino que tienen lugar en el seno de comunidades, que logran mayores frutos si se apoyan en andamiajes que provee el capital social de sus miembros. Generar conocimiento conlleva una intencionalidad de incrementar el capital humano, entendido como un saber teórico que procura cambiar estructuras cognitivas y un saber práctico de desarrollo de nuevas competencias.

Por otro lado, tal proceso de aprendizaje, comprensión y explicación de la realidad, puede constituirse en una fuerza de gran poder instituyente, capaz de dinamizar el cambio social (Chaparro, op. cit.), ya que refleja las particulares formas en las cuales el individuo interpreta y da sentido a su entorno, se posiciona y gestiona sus diversas formas de vincularse a su medio social, cultural y político.

Pero es en esa condición donde se encuentra el mayor desafío: para que ese poder instituyente tenga lugar, se haría necesario estructurar y diseñar procesos de aprendizaje que atiendan a desarrollar nuevas competencias. Si fuera esta la intención manifiesta de, por ejemplo, una política social, este elemento le agregaría al proceso de implementación, una complejización a nivel del diseño y una demanda mayor en el seguimiento de la puesta en práctica. Para que efectivamente desarrolle y fortalezca el capital humano y social y el acervo de saberes necesarios para el desarrollo productivo, hay niveles de planificación, diseño y ejecución que deben considerar el punto de partida del colectivo a nivel de activos existentes y potenciales.

Situar esta reflexión en la frontera, implica preguntarse hasta qué punto los colectivos que allí habitan, estarían involucrándose o podrían llegar a involucrarse en dichos procesos de generación de conocimientos propios, significativos, situados y relevantes, que puedan servir de base para sustentar acciones sociales articuladas, sentidas como válidas y legítimas al mismo tiempo.

¿Cómo generar procesos de aprendizaje social que no solo sirvan para explicar la realidad sino que se constituyan en un factor dinamizador de la sociedad que contribuyan a su desarrollo? ¿Cuáles son los recursos que tiene el colectivo fronterizo, en el cual se pueden apoyar los procesos de aprendizaje que a la postre serán parte de un nuevo repertorio de activos? ¿Cuál es su zona de desarrollo próximo y qué andamiajes se crearán para apoyar esos procesos de aprendizaje? Estas son algunas de las preguntas que se plantean desde nuestra perspectiva de reflexión.

Respecto al eje de lo institucional, los fronterizos deben lidiar no solo con las instituciones de su propio Estado, sino con aquellas del Estado vecino, ambas soberanas, ambas con capacidad de eclipsar, en su lógica burocrática, la trama de relaciones de un espacio de frontera binacional (Wilson y Donnan, 1998).

Para los Estados, los límites son membranas que filtran lo aceptable y no aceptable; para los fronterizos, más que límite, existe la frontera como territorio que se extiende a un lado y otro del límite, un espacio de yuxtaposiciones y negociaciones, donde su membresía estatal es una más entre las muchas dimensiones de su identidad y de sus percepciones.

Recordemos además que, al hablar de la idiosincrasia fronteriza, nos referíamos al núcleo temático legalidad/ilegalidad, y a la transgresión como mecanismo que elude los marcos institucionales.

Desde el punto de vista de las instituciones y su capacidad operativa, las manifestaciones de los propios operadores institucionales en el territorio darían cuenta de una baja autonomía para tomar decisiones y una estructura burocrática que actuaría como obstáculo a la hora de coordinar acciones a nivel nacional y binacional, si bien se reconocerían algunas respuestas desde los Estados y algunas estrategias de soluciones locales y se podría señalar la presencia de una incipiente capacidad de articulación interinstitucional.

En este clima, la legitimación de la actuación institucional para llevar adelante políticas sociales, requeriría fuertes respaldos y claros mensajes que apoyen esa institucionalidad, sin dejar de promover el componente dinámico que hace a la sinergia entre instituciones y organizaciones en el medio. Esto es no solamente un desafío a la flexibilidad, sino a la capacidad de revisión, seguimiento y actualización de las prácticas que tienen lugar desde las instituciones

y las organizaciones presentes en el territorio, involucradas en llevar adelante proyectos viables.

¿Qué sería en este contexto el desarrollo de proyectos viables? Nos referimos a un amplio espectro: a lo que pueden ser el apoyo a emprendimientos productivos y/o empresariales, a proyectos llevados adelante por redes de actores institucionalizados, con capacidad de actuar de manera sinérgica, que impliquen complejos niveles de gestión de procesos a largo plazo, o incluso, en términos generales, a proyectos de vida y desarrollo personal que requieran adherir o recurrir a apoyos institucionales.

Por otro lado, yendo a nuestro tercer eje de análisis, es pertinente continuar el estudio de estos temas, desde las siguientes preguntas: ¿Qué estructura y dinámica adoptarían las redes de instituciones y organizaciones capaces de acompañar la dinámica fluida de intercambios que necesita la frontera permeable? ¿Qué redes sociales podrían sostener tal desarrollo y qué instituciones estarían en condiciones de proveer andamiajes y facilitar liderazgos articulados? Estas preguntas requieren pensar en términos de capital social, entendido como el que reside en las relaciones entre las personas, donde se genera la confianza y la reciprocidad.³

Respecto al mismo, nos importa destacar, en frontera, la forma en que gravitan los vínculos sociales preexistentes a los propios emprendimientos y las dificultades, dada la baja confianza en la institucionalidad ya señalada, para transferir dichas confianzas y reciprocidades, a los marcos institucionales y legales.

En otros términos, podemos decir que las redes estarían atravesadas por confianzas y liderazgos propios de los individuos más que por su adscripción institucional. En ese sentido, resaltan por su importancia las redes familiares de parentesco lejano y los liderazgos reconocidos en las pequeñas comunidades de las que forman parte, generando afinidades y reputaciones personales.

Y finalmente

Como ya se mencionó, concebimos este documento de trabajo como el resultado de un proceso de reflexión a partir de una práctica profesional, cuyo avance amplía sus apoyos teóricos. Se trata de un ejercicio continuo de analizar certezas, cuestionándolas con nuevas interrogantes en el abordaje de la vulnerabilidad fronteriza.

3 En este punto, recomendamos la lectura de los trabajos de Natalia Pastori y de A. Rodríguez Miranda, P. Galaso y S. Goinheix en esta misma publicación, *Análisis de redes territoriales. Los casos de Rivera y Rio Branco*.

Hemos considerado elementos contextuales condicionantes y rasgos constituyentes del territorio fronterizo y sus habitantes. Tales son: su idiosincrasia, la posibilidad y el beneficio potencial de construir conocimiento propio y genuino incrementando el capital humano y finalmente los roles institucionales en su capacidad o incapacidad de articular las redes que faciliten acciones colectivas, en un sentido de desarrollo.

Ello nos lleva a pensar en los procesos de construcción de ciudadanía en frontera, entendida como ejercicio de “nuevas formas de ciudadanía” (Hopenhayn, 2001) como el “descentramiento y la autoafirmación diferenciante de los sujetos” (op. cit., p. 118), respuesta al debilitamiento de los Estados en la era de la globalización.

El autor citado, señala que la construcción de ciudadanía implicaría “ese pacto o contrato que debe dar cabida a las voces de una amplia gama de actores sociales y tener capacidad real de prescribir formas de reciprocidad y reconocimiento” (op. cit., p. 119).

Lo expresado nos lleva a pensar que, si bien la noción de ciudadanía evoca necesariamente la de construcción de identidades, no basta con ello. Trabajar hacia el desarrollo de formas de una ciudadanía participativa requeriría mucho más que pertenecer a un territorio y ser parte de un colectivo de sujetos de derecho. Implicaría participar en la acción, en el sentido de Hannah Arendt (1993), de recreación de la vida en la esfera social, desde el proceso de socialización y reconocimiento dentro de la pluralidad, con capacidad de influir en los asuntos de la vida política.

Tendríamos aquí un nuevo conjunto de preguntas para orientar reflexiones futuras: ¿Que se requiere para que estos colectivos fronterizos sean capaces de desarrollar sus recursos y movilizar sus activos hacia acciones de participación ciudadana, con carácter transfronterizo? ¿Cómo se construye un espacio de lo público que facilite el ejercicio de esas nuevas formas de ciudadanía participativa, comprometida y empoderada, de uruguayos y brasileños en frontera?

Esta forma de ejercicio de ciudadanía, que se involucra en diversos niveles de la toma de decisiones, requiere individuos que se sientan empoderados, capaces de construcción de conocimiento de forma colectiva y participativa. Implica identificación de carencias, construcción de demandas, capacidad de canalización de dichas demandas y articulación de la actuación, en acciones concretas y coordinadas.

Requiere, en términos de Habermas, el ejercicio de acción comunicativa, desarrollando una práctica orientada a tejer lazos fuertes en la trama social que logre confluir en espacios de lo público que funcionen como ámbitos de tematización y negociación de los intereses relevantes para la comunidad.

En nuestros planteos, hemos señalado cierto nivel de conciencia sobre una identidad fronteriza que busca estrategias de supervivencia, apelando a la resiliencia y la transgresión, actuando de hecho al borde y fuera de la legalidad. De esta manera, la movilización de activos tendría lugar muchas veces fuera de los marcos institucionales, pero reconociendo y apelando a las redes de confianza inmediatas, que provienen de los lazos familiares, vecinales y comunitarios informales tejidos entre uruguayos y brasileños.

Sumado a esto, se señaló la débil institucionalidad y la fragilidad de la presencia del Estado, de hecho, en el territorio fronterizo, lo cual se agrega al claro rezago en el desarrollo de la estructura de oportunidades y el dispar y desajustado desarrollo de activos en el mismo territorio.

Considerando dichas condicionantes, ¿podrían las instituciones proveer esos marcos de construcción de un espacio de lo público? Tomemos por caso la implementación de políticas sociales desde ámbitos estatales. Reflexionando sobre sus posibilidades, creemos que los procesos imbricados en la implementación de las intervenciones serían tan importantes en sus propósitos y logros efectivos como en sus acciones puntuales y cotidianas, en la medida que crearían instancias para la socialización, el estrechamiento de los vínculos, la generación de confianzas desde marcos institucionales confiables y la generación de conocimiento.

La existencia de ese contexto de actuación a nivel del mundo-de-la-vida –en términos de Habermas– facilitaría los procesos de apropiación del conocimiento allí generado. Ser parte de la construcción colectiva del conocimiento es tan importante como el propio conocimiento construido.

El recorrido realizado nos ha aportado una primera aproximación a la temática de cómo nos aproximamos a las vulnerabilidades en frontera, para aportar al fortalecimiento de procesos de implementación de políticas solidarias, compartidas o promovidas por uruguayos y brasileños, generando nuevos desafíos. Esperamos que nuestro aporte contribuya a su abordaje

Bibliografía

- ARIAS ANA, GARCÍA GODOY BÁRBARA, MANES ROMINA, compiladoras. (2014). Debates en torno a la construcción de institucionalidad: aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- ARENDETT, H. y CRUZ, M. (1993). *La condición humana* (Vol. 306). Barcelona: Paidós.
- BECK, U., MORENO, B., y BORRÁS, M. R. (1998). *¿Qué es la globalización?* (pp. 57-64). Barcelona: Paidós.
- CASTELLS, M. (1998). Prólogo: La red y el yo. *La era de la información-Economía, Sociedad y Cultura, 1*.
- CHAPARRO, F. (2003). Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital so-

- cial. In *Simposio Internacional sobre Ciencia y Sociedad. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.*
- COLEMAN, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 95-120.
- FILGUEIRA, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. Seminario Internacional: Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social Santiago de Chile, 20, 21.
- HABERMAS, JÜRGEN (1984). Teoría de la Acción Comunicativa. Tomos I y II Cátedra. Madrid.
- HOPENHAYN, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. Revista de la CEPAL.
- KAZTMAN, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5, 275-301.
- KAZTMAN, R. (1999). Activos y estructura de oportunidades en el Uruguay.
- MATUS, T. (2006). Apuntes sobre intervención social. *Santiago de Chile. Documento Inédito.*
- MATUS, T., HAZ, A. M., RAZETO, A., FUNK, R., ROA, K., y CANALES, L. (2008). Innovar en calidad: construcción de un modelo de certificación de calidad para programas sociales 1. *Camino al Bicentenario Propuestas para Chile*, 227-270.
- MAZZEI, E. (2012). Fronteras que nos unen y límites que nos separan. Imprenta CBA, Montevideo.
- MAZZEI, E., y DE SOUZA, M. (2012). La frontera en cifras. Imprenta CBA, Montevideo.
- MOSER, C. O. (1998). The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World development*, 26(1), 1-19.
- NEWMAN, D. (2003). On borders and power: a theoretical framework. *Journal of borderlands studies*, 18(1), 13-25.
- NEWMAN, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our borderless world. *Progress in Human geography*, 30(2), 143-161.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, *El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, (03).
- RIELLA, A., y LAPORT, P. M. (2011). Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (7), 39-64.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2014). Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión.
- SERNA, M. (2012). Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. *Procesos de inclusión y exclusión*, 7.
- WILSON, T. M., y DONNAN, H. (1998). *Border identities: nation and state at international frontiers*. Cambridge University Press.

Índice de mapas, cuadros y gráficas

| | |
|---|-----|
| Mapa 1: Porcentaje de población con al menos una NBI por departamento. | 224 |
| Mapa 2. Porcentaje de trabajadores sin cobertura de seguridad social por departamento. Año 2012..... | 226 |
| Mapa 3: índice de Desarrollo Socioeconómico en el Estado de Río Grande - 2013. | 227 |
| Mapa 4: Índice de Desarrollo Humano. Educación, por municipio, Rio Grande do Sul – 2010..... | 228 |
| Mapa 5: Producto Interno Bruto Per Cápita, por municipio, Rio Grande do Sul - 2012..... | 229 |
| Cuadro I - Índice de Desarrollo Humano y su posición relativa - 2010..... | 225 |
| Gráfica I - Ranking según el ICR - 1999..... | 225 |