



# El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares.<sup>1</sup>

Rótulo, Daniel  
*Universidad ORT Uruguay*

Damiani, Octavio  
*Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
Naciones Unidas*

Noviembre de 2010

## **Abstract**

Este texto analiza la evolución del proceso de cooperación e integración transfronteriza entre Uruguay y Brasil desde los años 70 hasta las elecciones a celebrarse en Brasil en 2010. El texto describe y caracteriza tres “generaciones” de políticas públicas diseñadas por ambos Estados para el desarrollo de dicho proceso, de acuerdo a cinco dimensiones: contexto político; sistema institucional; estilo de gestión; agenda de temas y sistema de implementación de políticas. Complementariamente presenta algunos ejes problemáticos y desafíos para el futuro de la cooperación e integración fronteriza entre ambos países.

**Palabras clave:** cooperación intergubernamental; políticas públicas; integración fronteriza

Documento de Investigación, Nro.61, Noviembre de 2010. Universidad ORT Uruguay.  
Facultad de Administración y Ciencias Sociales. ISSN 1688-6275.

---

<sup>1</sup> Este texto fue elaborado con base en un texto preliminar que fue publicado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política realizado en Buenos Aires, Argentina, 28-30 de julio 2010. Daniel Rótulo es Magíster en Relaciones Internacionales por la PUC-RJ y Doctor en Administración (Fundación Getulio Vargas). Profesor Asociado e investigador de la Universidad ORT-Uruguay y miembro activo del Sistema Nacional de Investigación de la ANII. Octavio Damiani es Magíster en Planificación y Políticas Públicas y Ph. D. en Desarrollo Económico por el MIT, USA y consultor internacional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Naciones Unidas.

**Resumen**

Este texto analiza la evolución del proceso de cooperación e integración transfronteriza entre Uruguay y Brasil desde los años 70 hasta las elecciones a celebrarse en Brasil en 2010. El texto describe y caracteriza tres “generaciones” de políticas públicas diseñadas por ambos Estados para el desarrollo de dicho proceso, de acuerdo a cinco dimensiones: contexto político; sistema institucional; estilo de gestión; agenda de temas y sistema de implementación de políticas. Complementariamente presenta algunos ejes problemáticos y desafíos para el futuro de la cooperación e integración fronteriza entre ambos países.

**Palabras clave:** cooperación intergubernamental; políticas públicas; integración fronteriza.

## **Introducción**

Desde los años 70, los gobiernos de Uruguay y Brasil han venido implementando un sistema de cooperación intergubernamental e integración fronteriza que ha experimentado cambios a lo largo del tiempo en los mecanismos institucionales utilizados, en los estilos de gestión dominantes, en la agenda de temas tratados y en la efectividad en la implementación de políticas y programas públicos. La literatura especializada en Uruguay es escasa, mientras que en Brasil ha ido en aumento en los últimos tiempos<sup>2</sup>. Este trabajo pretende realizar un aporte a este debate y para ello analiza: i) la evolución histórico-política de dicho proceso desde los años 70 hasta la fecha, con énfasis particular en la perspectiva de Uruguay; ii) las políticas públicas que generó, en particular: el contexto político en que se diseñaron; sistema institucional; estilos de gestión; agenda de temas e implementación de las políticas diseñadas. Se analizan tres generaciones de políticas en perspectiva histórico-descriptiva. El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la primera parte (I) se presentan las dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo. En la segunda (II) se identifican dimensiones histórico-descriptivas y conceptuales del problema. En la tercera (III), las características geográficas, demográficas y políticas de la frontera Uruguay-Brasil. En la cuarta parte (IV) se analizan las políticas de integración de primera generación, en la quinta (V), las de segunda y en la sexta (VI) las de tercera generación. Por último, en la parte final (VII), se presentan algunas preguntas organizativas y problemas para el desarrollo de la investigación.

### **I. Dimensiones analíticas e hipótesis**

Los estudios sobre la cooperación transfronteriza han variado de forma significativa en los últimos años. Algunos autores han propuesto los aportes de la teoría de redes, aplicados en el campo de la integración regional y de la gobernanza de modelos como el europeo (BÖRZEL, 1997). Desde los años 90, el caso europeo se transformó en referencia en el marco del debate general sobre la integración fronteriza. Dicho modelo incluye los siguientes componentes: gobernanza “multinivel”; nuevo rol de las unidades políticas

---

<sup>2</sup> Una buena recopilación de trabajos publicados en Brasil se encuentra en PUCCI (2010).

subnacionales que pasan a desarrollar la llamada “paradiplomacia”; y el desarrollo de las llamadas relaciones y cooperación transfronterizas (COLETTI, 2009). Esta última ha sido entendida como un proceso de colaboración entre autoridades subnacionales (diferenciándose de las autoridades centrales) para realizar acciones más allá de los límites fronterizos nacionales (PERKMANN, 2003). Cooperación transfronteriza que se diferencia de “integración fronteriza” que es

“el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto” (OLIVEROS, 2002, p. 7)<sup>3</sup>.

En este contexto de debate, se pasó al estudio de la cooperación transfronteriza desde paradigmas desafiantes de la soberanía del Estado-nación. Entre ellos se destacan el ya mencionado de la gobernanza “multinivel”, basado en el modelo de integración europeo; el paradigma del mundo “sin fronteras” defendido por autores como OHMAE (1990), que idealizó la “desaparición de las fronteras” en un mundo globalizado (una utopía inexistente e inimaginable aún hoy); y otros, como el “nuevo regionalismo”, que puso su foco en las culturas e identidades políticas y culturales locales y sus conexiones con la política global. Ninguno de estos paradigmas presenta ofertas analíticas interesantes para la explicación del proceso de integración fronteriza desarrollado entre Uruguay y Brasil. Las particularidades de este proceso le dan singularidad como problema de análisis específico: la propia modalidad de la interacción “sináptica” y “capilar” (ver Tabla 1) que se genera en las “ciudades gemelas” es de por sí un factor que favorece la posibilidad de cooperación horizontal por la formación de redes transfronterizas de actores locales. Distintos aportes teóricos deben ser considerados para el análisis de esta realidad “intermística”. En primer lugar, Koff es acertado al observar que la relación entre integración regional y cooperación transfronteriza no es lineal, sino que por el contrario, existen problemas de colaboración fronteriza en la Europa “integrada” pese a la existencia de regímenes normativos y

---

<sup>3</sup> En A. Latina otros autores han conceptualizado la integración fronteriza: GRIMSON (2001), PÉREZ DEL CASTILLO (1995) y VALENCIANO (1995), entre otros.

programas particulares para el fomento de la colaboración (KOFF; 2008). Y viceversa, en América Latina, a pesar de que la integración no ha alcanzado niveles de formalización institucional altos como el europeo, algunos procesos de cooperación transfronteriza obtuvieron niveles de desarrollo no desdeñables. Koff basa su argumento en cuatro ideas fuerza. Primero: la crítica a la idea de que la cooperación fronteriza se origina “desde arriba-hacia abajo” (“top-down”). Segundo: la centralidad de los actores locales, porque cuando “actores locales perciben más ventajas en la colaboración transfronteriza que en la colaboración interna...” entonces la integración fronteriza ocurre espontáneamente” (KOFF, 2008, p. 129). Tercero, la crítica anti-institucionalista (más compleja) ya que “la política, en fin, está hecha por los actores y no por las instituciones” (KOFF, 2008, p. 130). Cuarto: la cooperación transfronteriza solo es sustentable a largo plazo cuando el movimiento originario es desde los actores locales (“bottom-up”). El presente trabajo se basa en las siguientes hipótesis.

A) La formación de redes transfronterizas de actores locales son centrales en la dinámica del proceso.

B) El movimiento que impulsa el desarrollo de la cooperación bilateral tiene dos sentidos. Uno, “de abajo hacia arriba”, teniendo en cuenta que el proceso de globalización asimétrica y de integración regional, generaron un proceso de revalorización del espacio territorial y de las regiones, como marco político y jurídico en el que se procesan micro demandas de actores locales (grupos sociales y organizaciones ciudadanas tanto públicas como privadas) (SOARES DE LIMA & COUTINHO, 2006a). Las distintas demandas de los actores transfronterizos no son satisfechas por el proceso de globalización ni por los regionalismos, menos aún cuando estos adquieren un carácter fundamentalmente comercial. Esto es muy claro en el MERCOSUR, donde se tomaron un conjunto de decisiones para elaborar un Estatuto de las fronteras del bloque, que aún no se pudo concretar<sup>4</sup>. Esa lentitud motivó que la integración fronteriza tuviera un tratamiento con mayor impulso político a nivel bilateral

---

<sup>4</sup> En el Consejo Mercado Común (CMC) del MERCOSUR se creó el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre integración fronteriza (GAHIF) con el objetivo de elaborar el Estatuto. Luego, por decisión del CMC se creó el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR), con el objetivo de dar participación a los gobiernos locales en los temas y problemas de frontera. El objetivo principal del FCCR es la promoción del diálogo y la cooperación entre los distintos actores sub-nacionales (municipales, provinciales, estatales y departamentales) de los Estados Parte. Este órgano propició un grado de participación mayor de los actores subnacionales en la integración regional. En este nuevo marco institucional se creó el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF), en la VII reunión del FCCR (2008).

entre los Estados<sup>5</sup>. El segundo sentido del movimiento es “de arriba hacia abajo” dado que la cooperación intergubernamental genera un marco institucional, aunque débil, en el que se generan las lógicas de interacción de los actores locales. Además, sin la presencia de las administraciones centrales que ese marco cooperativo asegura, la firma e implementación de acuerdos sería muy dificultosa.

C) La institucionalidad que se ha generado es débil y se ubica en un nivel aún inferior al segundo de RUGGIE (1998)<sup>6</sup>. Sin embargo, la demanda de institucionalización existe y proviene básicamente de los propios actores locales. Esa demanda se ha traducido en “legalización blanda” (en cuanto a obligaciones, precisión y delegación) de las políticas negociadas (ABBOTT ET ALLI, 2000)<sup>7</sup>.

## **II. Dimensiones histórico-descriptivas y conceptuales del problema**

En el campo de las relaciones internacionales contemporáneas, -particularmente en el contexto de los años 80 y 90 del siglo pasado-, se produjeron dos movimientos que han configurado el orden político, económico, social y cultural a nivel mundial y regional: el proceso de globalización asimétrica y los procesos de integración regional<sup>8</sup>. En este contexto, se ha producido un tercer movimiento de revalorización del espacio territorial y de las regiones como marco político y jurídico en el que se procesan las micro demandas de actores, como por ejemplo grupos sociales locales y organizaciones ciudadanas tanto públicas como privadas. Dichos actores precisan satisfacer sus necesidades mediante mecanismos de participación política que no le son suministrados por el proceso de globalización ni por los regionalismos, particularmente cuando estos adquieren un carácter principalmente comercial. Por ello es que las regiones ocupan un lugar institucional y

---

<sup>5</sup> La percepción de Brasil predominante en los países vecinos latinoamericanos particularmente sobre el tema de las fronteras ha sido analizada por HOFMEISTER ET ALLI (2007).

<sup>6</sup> El segundo nivel de Ruggie refiere al concepto de régimen internacional, entendido como “un conjunto de expectativas mutuas, reglas acordadas, reglamentos y planes de acuerdo a los que se destinan energías organizacionales y compromisos financieros” (RUGGIE, 1998, p. 55).

<sup>7</sup> Este documento constituye el primer avance de una investigación de más larga duración. En esta primera etapa de avance se han identificado los enfoques analíticos más promisorios, que serán analizados con más profundidad en la siguiente etapa de la investigación.

<sup>8</sup> El debate sobre la relación entre globalización y regionalización es extenso en la literatura de las relaciones internacionales. Un enfoque particularmente interesante se encuentra en Soares de Lima & Coutinho, (2006),

territorial de particular relevancia al transformarse en espacios en que las demandas anteriormente mencionadas pueden ser procesadas y satisfechas.

Un ejemplo de revalorización de las regiones territoriales y de las fronteras estatales como nuevos espacios de integración es el caso de Europa. En los últimos años, el proceso de integración europeo incorporó efectivamente a las regiones y a las fronteras como un espacio privilegiado para el desarrollo de políticas locales. Ello se obtuvo con políticas públicas que implicaron un alto grado de desarrollo institucional y financiero que se ha consolidado a través del tiempo. Dicho proceso se implementó en el marco de un modelo de integración fronteriza complejo y consistente que lo ha tornado una referencia en el marco general del debate a nivel global. El modelo europeo incluye los siguientes componentes: gobernanza europea “multinivel”; nuevo rol de las unidades políticas subnacionales que pasan a desarrollar la llamada “paradiplomacia”; y por último el desarrollo de las llamadas relaciones y cooperación transfronterizas (Coletti, 2009). Este concepto a diferencia del concepto clásico de integración fronteriza, ha sido definido por el propio Consejo de Europa como un fenómeno en que se desarrollan proyectos comunes destinados “*a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales de dos o más partes contrayentes, así como también la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo*”(Consejo de Europa, 1980). En general, las definiciones sobre cooperación transfronteriza refieren a la colaboración de autoridades subnacionales (diferenciándose de las autoridades centrales) para realizar acciones más allá de los límites fronterizos nacionales. (cf. Perkmann, 2003).

En tiempos recientes, en América Latina se han venido incrementando las políticas e instrumentos para la gestión de la cooperación transfronteriza, con el fin de poder desplegar e integrar los vastos kilómetros de frontera que se extienden a lo largo de todo el continente. Sin embargo, la diversidad de obstáculos que se presentan como limitantes a dicho impulso de integración- entre ellos la regulación jurídica de las fronteras, los distintos niveles de capacidad de gestión, las divergencias con respecto a los grados de descentralización- ha influenciado negativamente en las posibilidades de concertación de

---

quienes plantean el problema de si la regionalización representa un movimiento que induce a la globalización o si constituye una reacción a esta última.

acuerdos entre los diversos actores. Ello se ha traducido en el desarrollo de experiencias informales en cooperación transfronteriza. Si bien la integración regional es una aspiración histórica en la región que antecede al Mercosur y a las principales agendas de integración, también las realidades fronterizas se constituyeron contemporáneamente a la formación de los estados nacionales y su consecuente determinación limítrofe. Pese a esta realidad histórica, con el actual proceso de integración regional, los gobiernos sub-nacionales se han involucrado institucionalmente en el tema. Las fronteras, territorios de tensión y de encuentro se sitúan en una realidad “*interméstica*”, en la que es factible lograr una mayor articulación de los actores nacionales y sub-nacionales donde se dan innumerables ejemplos de cooperación horizontal a nivel de ciudades gemelas. Bajo estas premisas, avanzar en el proceso de integración regional supone superar la visión de la frontera como el último confín, para ser contemplada humana, económica y socialmente como espacio de oportunidades vinculado a estrategias de desarrollo y un nuevo sentido de soberanía. Vinculado a lo anterior y reforzando más el vigor que el espacio territorial ha tomado como lugar de interacción de múltiples actores, se ha producido un resurgimiento de la integración regional. Esta nueva forma de acción pública se expresa no sólo en lo comercial, sino también mediante la formulación de nuevas políticas dirigidas a estrechar los vínculos entre pueblos vecinos. Una clara expresión de esa nueva forma de potenciar la integración interestatal y ciudadana es lo que se conoce como “integración fronteriza”.

Más allá del amplio debate que existe sobre el concepto de integración fronteriza, una análisis adecuado del concepto es el que lo entiende como parte de un proceso de integración más amplio, que merece especial atención porque en el espacio fronterizo se amplifican y evidencian las dificultades mayores de la integración regional. En ese espacio también se expresan sus especificidades en distintas dimensiones: desigualdades entre economías próximas; problemas en el tránsito de personas y bienes; dificultades para compartir servicios; desaprovechamiento de recursos que en otros ámbitos son administrados comunitariamente; y, atracción y complementación de recursos humanos. En ese sentido Oliveros entiende que la integración fronteriza “*es el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento*”.



*conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto”* (Oliveros, 2002, p. 7)<sup>9</sup>. En esta perspectiva los actores locales son los que originan el proceso de integración y dan sentido al movimiento de políticas (“bottom-up”) (Koff, 2008).

En América Latina, la formulación e implementación de políticas públicas de integración fronteriza ha tenido características particulares que la diferencian de otros casos como el europeo. Una mirada de larga duración permite identificar dos grandes períodos históricos sobre las relaciones fronterizas en la región: el primero en el que predominaron enfoques de las fronteras como factor de tensión-conflicto, y el segundo, bastante reciente, que se inicia con las restauraciones democráticas sobrevinientes a las dictaduras militares en el cono sur en el último cuarto del siglo XX.

El primer período se caracteriza por la prevalencia del conflicto interestatal y por un enfoque de las fronteras como espacio de tensión, de amenaza a la seguridad, e inclusive de posible limitación del ejercicio de la soberanía estatal. En este contexto, no había prácticamente ningún espacio para pensar en el diseño de políticas de integración fronteriza. En términos muy generales, esta etapa tiene antecedentes históricos en los albores del periodo de la colonización española y se extiende hasta el contexto de las transiciones democráticas de los años 80 del siglo pasado (esto último particularmente referido a los Estados del Cono Sur). Este período fue de alta inestabilidad política en una región conmovida por golpes de Estado, dictaduras militares, políticas exteriores de poder, fuertes rivalidades y tensiones entre gobiernos, y guerras originadas también en distintos casos por problemas de frontera (guerra del Pacífico entre Chile y Bolivia, conflicto Honduras – El Salvador o “guerra del futbol”, tensión y conflicto político diplomático por el canal de Beagle entre Chile y Argentina, guerra de las Malvinas, etc.). Dada esta realidad sumariamente mencionada, debe destacarse como elemento característico y destacado que el enfoque sobre las fronteras que prevaleció en los

---

<sup>9</sup> En A. Latina otros autores se han conceptualizado la integración fronteriza: Grimson (2001), Pérez del Castillo (1995) y Valenciano (1995).

gobernantes y tomadores de decisiones de muchos países – principalmente en momentos de auge del militarismo - fue la matriz geopolítica. Esta matriz de análisis de las relaciones internacionales regionales privilegió los siguientes elementos: la percepción de las relaciones con los países vecinos como un “juego de suma cero”; propensión al desarrollo de políticas de corte nacionalista basadas en la visión del Estado vecino como un potencial enemigo; procesos de militarización de la toma de decisiones e implementación de las políticas de fronteras que se reflejaron en una activa participación de las Fuerzas Armadas; desarrollo de políticas de defensa nacional basadas en visiones estratégico militares inspiradas en esta matriz (geopolítica); como consecuencia de todo lo anterior, una hegemonía de la dimensión de la seguridad externa como problema militar sobre la visión de la cooperación y el desarrollo en la formulación de las políticas de frontera (Varas, 1988)<sup>10</sup>.

El segundo período se caracterizó fundamentalmente por el desarrollo creciente paulatino y consistente de políticas proactivas de integración fronteriza. Estas políticas se basaron en enfoques innovadores y modernos sobre las relaciones interestatales, dando lugar a concepciones de corte cooperativo con una visión de la frontera como un espacio público y territorial de integración de los pueblos de las naciones vecinas. Esta nueva “ola” de la integración fronteriza a nivel regional no fue uniforme, homogénea ni lineal<sup>11</sup>. Fue un proceso que asumió connotaciones más afirmativas en algunos grupos de países, destacándose entre ellos la experiencia de la comunidad andina (CAN) y del Mercusur<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Existe una profusa producción bibliográfica en relación a la influencia de la geopolítica sobre las políticas exteriores regionales. Este enfoque recobró un importante auge en el período de los gobiernos autoritarios de los años 70` y 80`, particularmente del cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Los países la geopolítica tuvo mayor desarrollo fueron Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Algunos autores que se destacaron fueron: en Argentina, Loza (1981), Machicote (1973), Mastroilli (1973). En Brasil, Castro (1976), Couto e Silva (1967) y Meira Mattos (1977) y en Uruguay: Quagliotti de Bellis (1976), Trías (1969; 1972). En el caso brasileño la influencia concreta de la geopolítica sobre la política exterior ha sido cuestionada por Miyamoto (1985) y Rótulo (1999).

<sup>11</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugó un rol activo tanto en la promoción del debate académico sobre la integración fronteriza a nivel regional como también en la evaluación de la implementación de esas políticas, fundamentalmente a final de los años 80` y durante los 90`. Al respecto ver Valenciano (1995).

<sup>12</sup> Tanto la CAN como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han logrado concretar acciones visibles para el desarrollo de la integración fronteriza. Cabe citar el ejemplo del Plan de Desarrollo Regional Fronterizo Trifinio, en cuyo marco se conformó una comisión de trabajo trinacional para fomentar la integración de las fronteras de Honduras, El Salvador y Guatemala. Uno de sus logros más destacados ha sido el aumento de la participación de la sociedad civil mediante la conformación de las denominadas ATRIDEST,

En referencia a este último, debe decirse que existen dos ámbitos institucionales en los que ha sido tratado el tema de la integración fronteriza: el mercosuriano propiamente dicho (ámbito multilateral) y el de las relaciones entre los distintos Estados miembros del bloque (ámbito bilateral).

En el ámbito mercosuriano (multilateral), se tomaron un conjunto de decisiones de creación institucional para el trabajo sobre la integración fronteriza. Primero, se creó en el Consejo Mercado Común (CMC) el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre integración fronteriza (GAHIF), siendo uno de sus objetivos principales la elaboración de un “Estatuto de las fronteras del Mercosur”, que aun no se ha podido concretar.<sup>13</sup> Segundo, por decisión del CMC se creó el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), con el objetivo de dar participación a los gobiernos locales en los temas y problemas de frontera.<sup>14</sup> El objetivo principal del FCCR es la promoción del diálogo y la cooperación entre los distintos actores sub-nacionales (municipales, provinciales, estatales y departamentales) de los Estados Parte. Este órgano propició un grado de participación mayor de los actores subnacionales en la integración regional. En este nuevo marco institucional se creó el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF)<sup>15</sup>. La lentitud en los avances de las negociaciones en el Mercosur ha sido un factor promotor del tratamiento de la integración fronteriza a nivel bilateral entre los Estados. A continuación se analizará la evolución de las políticas de integración fronteriza en el caso Uruguay y Brasil<sup>16</sup>.

---

que vinculan a las organizaciones de la sociedad civil en temas educacionales (incluye la participación de agricultores, maestros, cooperativas, etc). Sobre la integración fronteriza de la CAN, ver entre otros, Ramírez (2008).

<sup>13</sup> Creado por DEC. CMC N° 05/02.

<sup>14</sup> Creado por DEC. CMC N°41/04. El mismo suprime a la Reunión Especializada de Municipios (REMI).

<sup>15</sup> El GTIF fue creado en la VII reunión del FCCR-CN. Ver acta 01/08.

<sup>16</sup> La percepción de Brasil por sus vecinos latinoamericanos particularmente en el tema de las fronteras ha sido analizado por Hofmeister et al., 2007. Moreira (2007) ha analizado los desafíos de la relación con Uruguay y Silva (2009) ha realizado un extenso y detallado análisis de la evolución de las fronteras Uruguay Brasil con énfasis en las dimensiones institucionales.

### **III. Características geográficas y sociopolíticas básicas de la frontera Uruguay Brasil**

La República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil comparten una franja de frontera de 1067 km de extensión, desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay. De ese total, 320 km están constituidos por frontera seca, y el resto es frontera “húmeda”. Una característica de esta frontera es la inexistencia de accidentes geográficos u otras características espaciales que impidan la libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

La integración fronteriza entre Uruguay y Brasil se ha implementado fundamentalmente en dos ámbitos. Uno, el de las ciudades vecinas a ambos lados de la frontera (Rivera-Livramento, Artigas-Quaraí, Chuy-Chuí, Río Branco-Jaguarão). El otro, refiere a la Cuenca de la Laguna Merín. Las políticas implementadas en ambos ámbitos han tenido características diferentes fundamentalmente en los marcos institucionales y agenda de temas.

La delimitación del espacio geográfico que incluye la frontera en ambos países fue realizado por el Acuerdo para el Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo en la frontera Brasil - Uruguay que estableció una faja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa faja es de 150 mil habitantes del lado uruguayo y 180 mil del lado brasileño, lo que totaliza un total de aproximadamente 350 mil habitantes<sup>17</sup>. El establecimiento de dicha faja se extiende, del lado uruguayo, a los siguientes departamentos limítrofes con el Brasil: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. Del lado brasileño, incluye a los siguientes municipios linderos con Uruguay: Barra do Quaraí, Uruguaiana, Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Acegú, Erval, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar y Chuí. Por otro lado, la cuenca de la Laguna Merín es una extensa región con una superficie de 62.250 kilómetros cuadrados que incluye en Uruguay a los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, y parte de los de Lavalleja y Maldonado, con una superficie de 33.000 kilómetros cuadrados o 53% del total de la

cuenca. La cooperación binacional en torno a la Laguna Merín tuvo su origen en intereses comunes de ambos países, como el aprovechamiento para la navegación y la necesidad de controlar el régimen de aguas<sup>18</sup>.

Recientemente, en el marco de la política de Integración Fronteriza que han formulado las autoridades del Ministerio de la Integración Nacional (MIN) de Brasil, se elaboró una tipología de las “interacciones transfronterizas” que pretende definir un tratamiento diferenciado, sectorial, y focalizado de la política pública según la clasificación enunciada. Dicha tipología fue creada por el Programa de Promoción del Desarrollo de la Faja de Frontera (PDFF) que forma parte de la política nacional de desarrollo regional concebida por el MIN. Dicho Ministerio trabaja coordinadamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Particularmente el caso de la integración fronteriza de Brasil con Uruguay es percibido desde los tomadores de decisión del primero como un caso “paradigmático”... *“a ser adaptado y seguido en las fronteras con los demás países”* (cf. Ministerio da Integración Nacional, Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2009, p.22).

De acuerdo a la tipología creada por dicho documento, se considera que el medio geográfico que mejor caracteriza una zona de frontera es el que está integrado o formado por “ciudades gemelas”. Este es el caso de la frontera con Uruguay (no son muchas las ciudades gemelas de Brasil con el resto de los países vecinos). Al mismo tiempo, también han sido tipologizadas las distintas modalidades de “interacción transfronteriza” que el gobierno de Brasil puede desarrollar con el resto de países vecinos. En particular, con Uruguay las interacciones se ubican en los dos valores más altos clasificados por la tipología, a saber el Capilar y el de Sinapsis<sup>19</sup>. El primero hace referencia a interacciones que pueden desarrollarse solamente a nivel local y que surgen de forma espontánea entre

---

<sup>17</sup> Los datos demográficos mencionados fueron tomados del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay (2004) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2007. (cf. PUCCI, 2010).

<sup>18</sup> Por otra parte, el Tratado de Límites firmado entre Uruguay y Brasil en 1851 había concedido los derechos de navegación en la Laguna Merín exclusivamente a Brasil, por lo que Uruguay tenía la pretensión de lograr compartir esos derechos.

<sup>19</sup> Los otros tres tipos de interacción transfronteriza son: a) interacción tipo “margen”; b) interacción denominada “zona tapón” y c) interacción de tipo “frente” (cf. Ministerio da Integración Nacional, Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2009).

las poblaciones de los dos países fronterizos. Ese tipo de interacciones se presenta muchas veces en forma de redes difusas de relacionamiento entre las comunidades que resultan frecuentemente en modos de integración espontánea. Existe un factor que debe ser destacado en este tipo de interacción: el Estado, con una baja intervención y con cierta ausencia a la hora de promover políticas de desarrollo, en particular en materia de obra pública de infraestructura de la integración (por ejemplo: la construcción de puentes binacionales). (En la Figura 1 se presenta el mapa que muestra la ubicación geográfica y en la Tabla 1, la tipología de las ciudades gemelas)

Figura 1: Mapa de las ciudades gemelas en la frontera Uruguay-Brasil



Fuente: Comité Binacional de Salud Santana do Livramento/Rivera, 2009

Tabla 1: Tipología de las ciudades-gemelas Uruguay-Brasil (1)

Ciudad uruguaya	Población	Ciudad brasileña	Población	Tipo de conexión	Tipo de Interacción Transfronteriza entre las ciudades	Tipo de Zona Fronteriza brasileña (2)
Bella Unión	13.187 hab.	Barra do Quaraí	3.776 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Artigas	41.687 hab.	Quaraí	22.552 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Rivera	64.426 hab.	Santana do Livramento	83.479 hab.	Frontera seca	Sináptica	Sináptica
Acegúa	1.493 hab.	Acegúa	4.138 hab.	Frontera Seca	Capilar	Capilar
Rio Branco	13.456 hab.	Jaguarão	27.944 hab.	Puente	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Chuí	5.278 hab.	Frontera Seca	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Barra do Chuí	S/N	Frontera Seca	N/C	Capilar

Fuente: elaboración propia, con base en MIN (2009)

(1) Esta tipología fue realizada con base al PDFF (2009).

(2) No incluye una zonificación del territorio fronterizo uruguayo dado la misma no ha sido diseñada.

El segundo tipo de interacción transfronteriza (sinapsis), (ver tabla 1) se caracteriza por la presencia de un alto grado de intercambio entre las poblaciones fronterizas y además es impulsado por políticas públicas de integración promovidas activamente por los Estados vecinos.

#### **IV. Las políticas de integración fronteriza Uruguay Brasil de primera generación**

A continuación se analiza esta primera generación de políticas, organizada en torno a las cinco dimensiones seleccionadas para el análisis: contexto político, sistema institucional, estilo de gestión, agenda de temas e implementación de políticas.

#### **IV.1. Contexto político**

Las políticas de primera generación se desarrollaron en el contexto de los gobiernos autoritarios del Cono Sur (O'DONNELL, 1982), que en el Uruguay se extendió de 1973 a 1984. En este período se desarrollaron las primeras acciones “fundacionales” en materia de integración fronteriza entre Uruguay- Brasil. El gobierno autoritario uruguayo se caracterizó por los siguientes elementos: A) supresión de los partidos políticos y sociedad civil organizada; B) falta de debate público sobre las orientaciones generales de la política internacional del país, incluyendo la regional; C) concentración del poder de toma de decisiones de la política exterior en las Fuerzas Armadas, con participación de segmentos civiles afines a la concepción militar de la política predominante, que dio como resultado una estructura de gobierno “tecnocrático-militar de tipo colegiado” (GILLESPIE, 1988); D) el enfoque de los temas de la agenda de la política internacional uruguaya estuvo influenciada por la doctrina de la Seguridad Nacional, que puso énfasis en el conflicto este-oeste, la búsqueda de una relación alineada con las posiciones geoestratégicas de Estados Unidos, y otros temas vinculados a la seguridad, como el caso del Atlántico Sur (RÓTULO, 1999); E) se implementó una política internacional de fuerte ideologización, bajo perfil y carente de ideas sobre la acción global del país, que repercutió negativamente en la agenda de la cooperación y la integración con los países vecinos (Argentina y Brasil) (LUJÁN, 1993).

#### **IV.2. Sistema institucional centralizado<sup>20</sup>**

El período autoritario fue “fundacional” de las políticas de integración fronteriza entre Uruguay y Brasil porque los gobiernos de ambos Estados firmaron los dos acuerdos bilaterales básicos en que establecieron las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas futuras en dos ámbitos: la frontera “seca” y la “húmeda”. Para el tratamiento de la primera, los gobiernos firmaron el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio (TACC) el 12/06/1975 en Rivera (gemela de Santana do Livramento) y para la

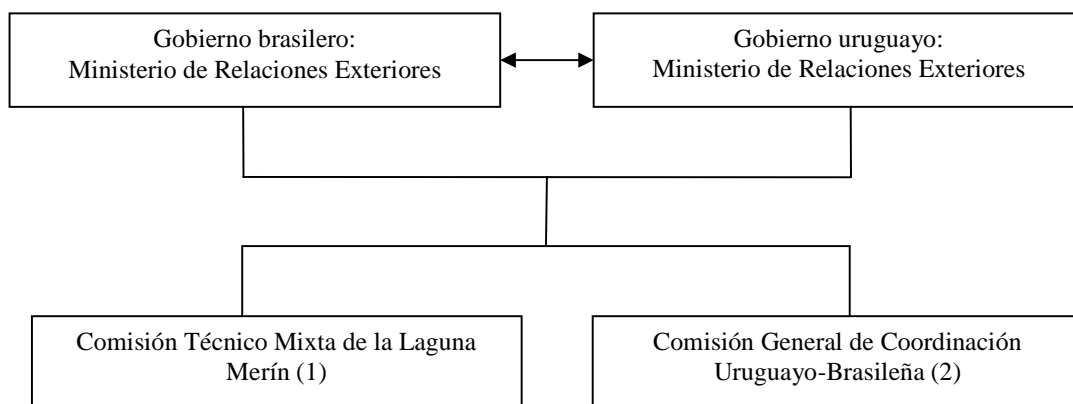
---

<sup>20</sup> Para la elaboración de este texto, particularmente en lo referente a la evolución institucional, fue consultado el exhaustivo trabajo de PUCCI (2010).



frontera “húmeda”, se firmó en Brasilia el 7 de junio de 1977 el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y/o Desarrollo de la Laguna Merín (TCADLAM). En el marco del primero, se creó (Art. 3) la Comisión General de Coordinación (CGC), para fortalecer la cooperación entre ambos países, analizar los asuntos de interés común y proponer a los respectivos Gobiernos las medidas que juzgara pertinentes. La Comisión era presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos gobiernos y posteriormente se constituyó en la máxima instancia para la revisión y examen de los temas bilaterales entre Brasil y Uruguay (ACHARD, 1995; PUCCI, 2010). A pesar de este impulso institucionalista, la CGC nunca se reunió durante el período dictatorial. Para el caso de la frontera húmeda, se firmó el TCADLAM (por un compromiso previo asumido por ambos gobiernos en el TACC) para sistematizar las normas jurídicas existentes e impulsar el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín. El tratado se propuso objetivos ambiciosos para la mejora del nivel de vida de la población de la cuenca, incluyendo la industrialización, navegación, control de inundaciones, construcción de sistemas de riego y drenaje, aprovechamiento de los recursos minerales y el abastecimiento de agua con fines domésticos, urbanos e industriales. Dichos objetivos fueron asumidos por la Comisión de la Laguna Merín (CLM), que recibió un nuevo impulso al trabajo que venía desempeñando desde su creación en 1963. También se elaboró el reglamento de la CLM y se definió su integración con diez miembros (cinco de cada país) designados por los gobiernos respectivos. De naturaleza intergubernamental, en Uruguay la CLM dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores, y su sede se radicó en la ciudad de Treinta y Tres. En el caso brasileño, originalmente dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores y recientemente pasó a depender del Ministerio de Integración Nacional, teniendo su sede física en la Universidad Federal de Pelotas (Río Grande del Sur). En la figura 2 se presenta el diagrama del sistema institucional “fundacional” para la formulación de las políticas fronterizas bilaterales.

Figura 2. Diagrama institucional para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de primera generación



Fuente: elaboración propia.

- (1) La Comisión Técnico Mixta de la Laguna Merín fue creada en 1963.
- (2) La CGC fue creada en 1975 pero nunca se reunió durante el período del régimen autoritario.

### IV.3. Estilo de gestión centralizado y excluyente

El estilo de gestión de las políticas públicas de primera generación de las fronteras Uruguay Brasil tuvo en el período autoritario las siguientes características: A) Si bien la cooperación no estuvo ausente, la influencia de las percepciones provenientes de la geopolítica sobre los tomadores de decisiones, terminó debilitando la intensidad de las relaciones transfronterizas<sup>21</sup>. B) Particularmente en el caso uruguayo, dichas percepciones complejizaron el relacionamiento, generando ambigüedades y contradicciones, entre otras cosas por el hecho de que alimentaron una visión en sectores de las FF.AA. y en técnicos que tenían a su cargo la implementación de las políticas, de que el “vecino fronterizo” presentaba un comportamiento “amenazante”, de posible “expansionismo” (RÓTULO, 1999). C) Predominó un modelo de gestión que privilegió el rol de los gobiernos centrales (por las características centralizadoras del régimen militar) en detrimento de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada (el sistema de represión instaurado cerró prácticamente todos los espacios de participación sociales). Hubo un claro predominio del gobierno central sobre los gobiernos departamentales, los que no poseían ninguna

<sup>21</sup> En Uruguay no ha sido analizada con precisión cuál fue la real influencia que tuvo el pensamiento geopolítico sobre la política exterior. La producción geopolítica tuvo cierto auge en los años 70' y

representación en la CLM. D) Debe destacarse en el caso uruguayo, el rol que tuvo el empresariado arrocero, que parece haber influenciado el enfoque gubernamental sobre la cuenca de la Laguna Merín y las acciones gubernamentales implementadas. E) Las mayores debilidades que marcaron las políticas de integración fronteriza de este período fueron el bloqueo de la posibilidad de desarrollo de un proceso de integración fronteriza mayores contenidos y el vaciamiento de la estructura institucional fundacional (que permaneció estática y con poco funcionamiento). La ausencia de apertura política a las demandas de las redes sociales locales transfronterizas tal vez explique este fracaso.

#### **IV.4. Una agenda de “desarrollismo autoritario” de corte productivista**

El enfoque de políticas que predominó – particularmente en la CLM- se caracterizó por la primacía de la preocupación por la modernización y el desarrollo regionales, basados en un modelo de gestión autoritario y centralizador. Ello dio lugar a una agenda de temas de políticas desarrollistas basadas en dos ideas: la centralidad de los aspectos productivos y tecnológicos en el proceso de desarrollo, y la construcción de infraestructura como mecanismo de crecimiento de la producción y de promoción del desarrollo. Este enfoque se expresó claramente en los propios objetivos de la CLM, entre los que se mencionaba la elevación del nivel de vida de la población (entendida principalmente como el mejoramiento de los ingresos), la industrialización, la navegación, el control de inundaciones, la construcción de sistemas de riego y drenaje, el aprovechamiento de los recursos minerales y el abastecimiento de agua. El empresariado arrocero uruguayo tuvo un papel importante en la conformación de esta visión y en la elaboración de una agenda “desarrollista-productivista” que caracterizó las propuestas de la CLM y las acciones que el gobierno militar definió como prioritarias en el período. Se destacaron dos temas: la ampliación del canal Andreoni y construcción de la represa de India Muerta. Estas obras favorecieron directamente al cultivo de arroz, que coincidió con la implementación de políticas de promoción de exportaciones no tradicionales en los años 70 en Uruguay, que resultaron en el crecimiento del arroz como nuevo producto de exportación. Los temas ambientales no formaron parte de la agenda de la CLM (no existe ninguna mención a los

---

especialmente durante el período autoritario. Se destacan QUAGLIOTTI DE BELLIS (1976) y TRÍAS

mismos en el acta de creación de la CLM, ni en el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales de la Cuenca de la Laguna Merín).

#### **IV.5. Implementación unilateral y descoordinada de políticas**

Las políticas se implementaron por cada gobierno de forma autónoma (unilateral) en su respectiva jurisdicción territorial y no se coordinaron, por la ausencia de una visión de fronteras de corte realmente integrador. En el caso uruguayo, dichas acciones consistieron principalmente en obras de riego y de drenaje para desecar áreas de bañado, que se visualizaban como tierras improductivas para ser incorporadas a la producción agropecuaria. Como fue mencionado en el punto 3.4, durante los primeros años del funcionamiento de la CLM, el gobierno implementó programas y acciones para la ampliación del canal Andreoni, la construcción de la represa de India Muerta, la electrificación de sistemas de riego y el mejoramiento de carreteras<sup>22</sup>. La ampliación del canal Andreoni permitió drenar una enorme cantidad de agua dulce de la cuenca de los bañados que anteriormente desembocaban en la Laguna Merín, hacia el océano Atlántico, lo que tuvo efectos positivos sobre el aprovechamiento de tierras para el cultivo de arroz, pero al mismo tiempo provocó graves impactos ambientales sobre el balneario La Coronilla. La construcción de la represa de India Muerta finalizó en 1983, consistió en el represamiento del arroyo India Muerta para generar un lago artificial de unas 3.500 hectáreas y sirvió como fuente para el riego de unas 10.000 hectáreas de cultivo de arroz en la región<sup>23</sup>.

---

(1969; 1972).

<sup>22</sup>A finales del siglo XIX, se había construido un canal a partir de concesión gubernamental del año 1895 al Ingeniero Luis Andreoni, que autorizaba la desecación de bañados en la zona de La Coronilla (Rocha). Esto llevó a la construcción de dos canales, uno de los cuales unió el bañado de Santa Teresa hasta el bañado de San Miguel, y otro en el bañado de las Maravillas. En la década del 30, los canales originales fueron extendidos, construyéndose lo que se conoce actualmente como el Canal No. 1, que termina en el río San Luis. Posteriormente, a finales de los 50, se ejecutó un emprendimiento privado en La Coronilla que pretendía la obtención de sal a partir del agua de mar, lo cual implicó la extensión del canal Andreoni hasta el océano Atlántico a la altura de La Coronilla.

<sup>23</sup> El sistema de riego construido en torno a la represa de India Muerta ha sido administrado por la empresa Comisaco S.A., propiedad de las empresas arroceras SAMAN S.A. y COOPAR. Cf.: <http://www.coopar.com.uy/empresas.html>

## **V. Las políticas de cooperación e integración fronteriza Uruguay Brasil de “segunda generación”**

A continuación se analizan: contexto político, sistema institucional, estilo de gestión, agenda de temas e implementación de políticas.

### **V.1. Contexto político**

El contexto político de la restauración y consolidación democráticas en Uruguay propiciaron el cambio de orientación en las políticas fronterizas, dotándolas de mayor dinamismo. A partir de 1985 se produjeron cambios en las orientaciones de la política internacional del primer gobierno del Dr. Sanguinetti (Partido Colorado) (GILLESPIE, 1988). Uno de los cambios se dio en la política de integración regional, en donde se destacaron la renegociación de los acuerdos comerciales con Argentina (CAUCE) y con Brasil (PEC), y la participación de Uruguay como observador en el proceso de integración bilateral entre Argentina y Brasil, en el que el gobierno firmó inicialmente uno de los 14 acuerdos de integración: el de Transporte Terrestre (No. 14) (LUJÁN, 1993). En materia de integración fronteriza con Brasil, se avanzó en el nivel de la institucionalidad. Sin embargo, los avances más significativos se concretaron durante el gobierno del Dr. Lacalle (Partido Nacional) (1990-1994), en el que el proceso adquirió un lugar y desarrollo destacados en la agenda bilateral. Este contexto cambió y POSTERIORMENTE, a finales de los años 90, el proceso integrador declinó y entró en crisis (ACHARD, 1995; PÉREZ DEL CASTILLO, 1995).

### **V. 2. Valorización del poder local en el nuevo sistema institucional**

En este período se implementaron cambios en el sistema institucional, que se describen A CONTINUACIÓN. A) La CGC se instaló el 14/08/1985 y celebró su primera reunión en marzo de 1986, ocasión en que se trataron temas institucionales, como el establecimiento de la reglamentación interna de su funcionamiento y de las subcomisiones que actuarían en

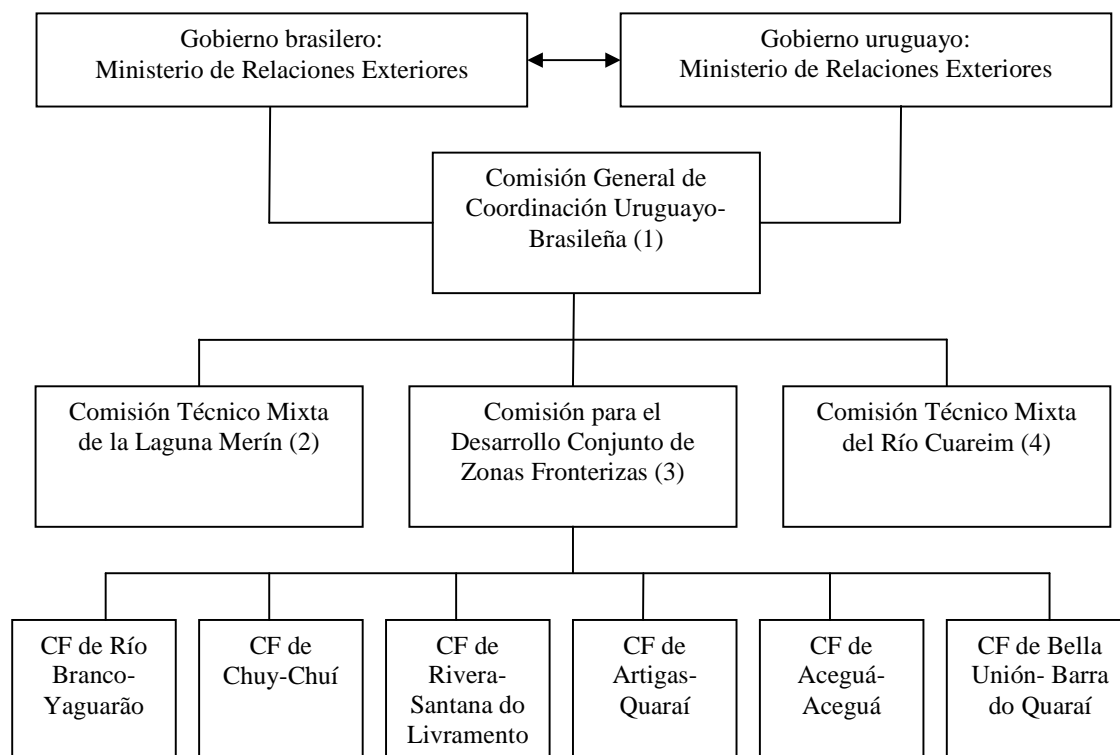
su ámbito<sup>24</sup>. B) Fue establecida la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas - en el ámbito de la CGC-, luego transformada en Comisión en 1991 (CDCZF), con el objetivo de analizar las posibilidades de cooperación en integración física, complementación económica y desarrollo social. C) Fueron creados los Comités de Frontera (CF) en el ámbito de la Subcomisión para el Desarrollo Fronterizo en 1989<sup>25</sup>. Los CF fueron diseñados para actuar como foros abiertos para tratar los temas de interés de las poblaciones locales. Los CF debían promover el desarrollo socio-económico regional, fomentar la coordinación con los gobiernos centrales, y facilitar la circulación de personas, mercaderías y vehículos. Las decisiones de los CF eran adoptadas por consenso de sus presidentes, tenían carácter de recomendaciones y eran transmitidas a las respectivas cancillerías. Su instalación constituyó un hito relevante en el proceso de desarrollo de la integración fronteriza uruguayo-brasileña y se ubicaron en las “ciudades-gemelas” de la frontera Uruguay Brasil: Chuy/Chuí; Río Branco/Yaguarón y Rivera/Santana do Livramento (creados en 1989); se agregó Artigas-Quaraí y por último Bella Unión/Barra do Quaraí y Aceguá/Aceguá (creados en 1995). D) Fue creado EN 1993 el estatuto de funcionamiento de la Comisión Técnico Mixta Uruguayo Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (CTMDCRC), en el marco del Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim, de 1991 (ACHARD, 1995). La CTMDCRC – a diferencia de la Comisión de la Laguna Merín - fue concebida para atender una amplia gama de temas, incluyendo infraestructura de aguas, pero también temas ambientales, por ejemplo: control de contaminación de aguas, de la biodiversidad, creación de áreas protegidas, recuperación y limpieza de las márgenes de los ríos, acciones de combate a los efectos de las sequías, establecimiento de contactos con el proyecto del Sistema Acuífero Guaraní, etc. En la figura 3 se presenta el diagrama de las instituciones mencionadas.

---

<sup>24</sup> La CGC no volvió a reunirse hasta 1996.

<sup>25</sup> El primer Comité de Frontera en América Latina fue instalado entre las ciudades de Foz de Iguazú y Presidente Stroessner (actual Ciudad del Este) en 1978. Los CF tuvieron un amplio desarrollo en A. Latina, por ejemplo entre Brasil-Paraguay, Argentina-Brasil, Perú-Ecuador, Chile-Bolivia, etc.

Figura 3. Diagrama institucional para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de segunda generación



Fuente: elaboración propia.

Notas:

(1) La Comisión General de Coordinación Uruguayo – Brasileña fue creada en el Tratado de 1975 e instalada en 1985.

(2) La Comisión Técnico Mixta de la Laguna Merín fue creada en 1963.

(3) En 1985 se creó la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas, la cual se transformó en Comisión por medio de notas reversales en setiembre de 1991.

(4) La Comisión Técnico Mixta del Río Cuareim fue creada en 1993.

### V. 3. Estilo de gestión con predominio del poder central sobre el poder local

El estilo de gestión implantado durante la segunda generación de políticas tuvo las siguientes características. A) Hubo un fuerte aumento de la participación de la sociedad civil fronteriza local, en el proceso de toma de decisiones, canalizado en los CF. Los distintos actores colectivos (organizaciones gremiales, empresariales, de trabajadores, de la educación, ONGs, etc.) asumieron un rol protagónico como demandantes de soluciones a los problemas locales. B) Sin embargo, predominó el poder ejecutivo central (tanto en Uruguay como en Brasil) en detrimento de las administraciones locales: los CF eran convocados por los Consulados; los temas tratados precisaban ser aprobados por el

Presidente del CF y luego eran “elevados” a las Cancillerías; la agenda de temas era pre-elaborada por las Cancillerías. C) No existía una instancia institucional específica que fomentase la coordinación/ articulación entre el poder local (centrado en los CF) y los distintos ministerios de la administración central que debían implementar soluciones a los problemas planteados. D) El estilo de gestión fue de naturaleza mixta, interrelacionando dos elementos: uno, “top-down” (predominante) y un segundo, “bottom-up”, generado el hecho de que en los CF surgieron “nuevos temas” que no estaban previstos en el diseño institucional original. Este segundo movimiento fue generado por el hiperactivismo de demandas locales que fue aumentando considerablemente a través del tiempo.

#### **V. 4. Mayor amplitud y heterogeneidad en los temas de la agenda**

El proceso de cambio democrático también produjo transformaciones en la concepción y enfoque de las políticas de fronteras. Tanto en Brasil como en Uruguay, en este período se abandonaron las visiones geopolíticas en la elaboración de las políticas públicas fronterizas y en su lugar, se desarrolló un nuevo concepto de la frontera: esta fue percibida como un espacio territorial de encuentro y convergencia entre los pueblos y comunidades vecinas. La agenda fronteriza se vio afectada en dos sentidos: forma en que fue gestionada y los temas que incluyó. A) La gestión de la agenda pasó por dos momentos: primero, la intención de los gobiernos fue la de regularla mediante el control de las autoridades del gobierno central; luego, la propia dinámica del proceso transformó el modelo anterior en uno de menor control regulatorio. El control inicial, que se pretendió mantener desde el Poder Ejecutivo (representado por las Cancillerías) evolucionó hacia un aumento creciente del poder de los actores locales, los que aumentaron su capacidad de agendar temas. La situación final se caracterizó por la combinación de elementos regulatorios (los CF funcionaban en la jurisdicción de las oficinas consulares; eran convocados y presididos por dichas oficinas, y la agenda a ser tratada era previamente elaborada por las oficinas consulares). Sin embargo, a estos elementos debe agregarse que con el correr del tiempo, los actores locales aumentaron su participación en los CF y como consecuencia su poder de agenda, agregando nuevos temas a los que eran previamente pautados. B) La agenda de temas pasó a ser más amplia, compleja, y cambió en dos sentidos: se incluyeron temas



nuevos (no tratados en el período autoritario) y las prioridades relativas de los diferentes temas se alteraron. C) Los temas de la agenda elaborada entre 1990 y 1994 (período de mayor activismo) fueron: salud; saneamiento y medio ambiente; aduana; bomberos; transporte; reciclaje de basura; tráfico fronterizo; seguridad pública; desarrollo urbanístico; educación; desarrollo regional; aeropuertos; intercambio de materiales de construcción; comunicaciones telefónicas y energía (ACHARD, 1995). El tema del medio ambiente merece observaciones particulares. Se lo incluyó luego del período autoritario (en el que no había tenido ningún tipo de tratamiento), y ocupó un lugar de destaque por dos tipos de factores: “domésticos”, por el impacto de los procesos de redemocratización, y “sistémicos”, por el hecho de que pasó a integrar la agenda global de los años 80 y 90. En el ámbito fronterizo bilateral hubo un tema de “agenda negativa”, por la presunta contaminación ambiental transfronteriza (lluvia ácida) generada sobre Uruguay de la usina termoeléctrica (a carbón) brasileña de Candiota, ubicada a 40 km de la frontera. Este tema fue exitosamente resuelto por la acción de los gobiernos de ambos países, mediante la implementación de un monitoreo conjunto, del que no resultó la existencia de polución ambiental transfronteriza (RÓTULO, 2004; RÓTULO, 2006; RÓTULO & PUPPIM DE OLIVEIRA, 2008)<sup>26</sup>. El tema de la salud fue el que se planteó con mayor frecuencia en los CF (12 veces sobre un total de 41). Si sumados, el tema de salud (incluyendo saneamiento) y medio ambiente representaron casi el 50% del total de la agenda (20 en 41) en el período 1990-1994 (ACHARD, 1995, p. 308)<sup>27</sup>.

## **V. 5. Implementación descoordinada, ineficaz e ineficiente**

La experiencia de los CF fue objeto de múltiples evaluaciones (gubernamentales y de organismos internacionales, como PNUD y BID-INTAL), que se enfocaron principalmente

---

<sup>26</sup> El tema de Candiota fue sistemáticamente planteado por delegaciones uruguayas en dos ámbitos de la institucionalidad de la integración: en los CF y en la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de Zonas Fronterizas.

<sup>27</sup> ACHARD (1995) y PÉREZ DEL CASTILLO (1995) realizaron una evaluación de la actividad de los CF. El problema de exceso y heterogeneidad de temas tratados también se manifestó en la Subcomisión de Desarrollo, que en su primera reunión de 1985 trató los siguientes: comercio, turismo, tránsito de personas y vehículos, sistema de asistencia social y utilización de mano de obra, transporte, servicios de comunicaciones, sistema de energía eléctrica, irrigación y drenaje, desarrollo social, etc.

en la eficacia y eficiencia de su acción<sup>28</sup>. Las mismas permiten extraer algunas conclusiones. En primer término, no hubo una planificación estratégica de coordinación en cuanto al funcionamiento de los CF. Por ello, se produjeron dos fenómenos relacionados: la frecuencia de reuniones fue muy variada e irregular y no fue uniforme entre los distintos CF. En efecto, la distribución de reuniones/año (incluyendo todos los CF evaluados) fue la siguiente: 9 reuniones en el año 1990; 4 en 1991; 5 en 1992; 1 en 1993; y 4 en 1994. La variación en las reuniones realizadas por cada CF fue significativa: el de Artigas-Quaraí fue el que más veces se reunió (8), seguido por el de Río Branco-Yaguarón (6), el de Rivera-Livramento (5) y el de Chuy-Chuí (4). En segundo término, la eficiencia de los CF fue muy baja si se analizan los temas planteados y las “soluciones” implementadas. Si se analizan los CF individualmente, el resultado es el siguiente: el más ineficiente Artigas-Quaraí, que no resolvió ninguno de los 8 temas planteados en su agenda (0%). El segundo lugar es compartido por Rivera-Livramento y Río Branco-Yaguarón, que resolvieron 10 de 2 temas tratados (20%). Por último, el CF de Chuy-Chuí fue el más eficiente: resolvió 3 de 13 temas (23%) (ACHARD, 1995)<sup>29</sup>. Si se analizan los datos totales de los cuatro CF evaluados, la eficiencia es muy baja: de 41 temas tratados, fueron resueltos 7 (17%). En tercer término, el “activismo” de los CF fue descendiendo paulatinamente con el pasaje del tiempo: las reuniones se realizaron con menor frecuencia, y perdieron el impulso de trabajo inicial. Las últimas reuniones se produjeron entre 1994 y 1998, y luego permanecieron totalmente inactivos (PUCCI, 2010). Los CF enfrentaron otro problema para la implementación de políticas públicas: un déficit de coordinación entre la instancia local y la administración central. Este problema se transformó en un obstáculo que influyó fuertemente en el fracaso final de la experiencia de los CF.

---

<sup>28</sup> Más allá de las posiciones de diversos autores sobre los conceptos de eficacia y eficiencia, existe cierto consenso en que la eficacia refiere a una instancia posterior- aunque vinculada directamente e influenciada por- el proceso de implementación. En este sentido la eficacia es entendida como el resultado alcanzado por la política pública, en cuanto a alcance de metas y objetivos que diseñó. Ya la eficiencia refiere al aspecto relacionado con la capacidad institucional para resolver un problema de agenda (GRINDLE, 1997). La evaluación de ACHARD (1995) se concentró en la eficiencia de los CF; incluye 4 de los 6 CF creados: Rivera-Livramento; Artigas-Quaraí; Río Branco-Yaguarón y Chuy-Chuí y abarcó el período 1990-1994.

<sup>29</sup>La evaluación de ACHARD (1995) presenta un problema metodológico: no refiere la naturaleza/complejidad de los temas tratados por los CF. La inclusión de esa dimensión podría tener incidencia en el resultado de la evaluación de la eficiencia de los distintos CF.

## **VI. Políticas de cooperación e integración fronteriza Uruguay Brasil de “tercera generación”**

A continuación, se analiza el desarrollo de las políticas de integración fronteriza Uruguay Brasil de tercera generación, que se iniciaron en los primeros años del siglo XXI y que se extienden hasta la actualidad.

### **VI. 1. Contexto político**

Este período se caracteriza por la reversión de las políticas para la integración fronteriza que sobrevino a la crisis de finales de los 90. Las políticas de tercera generación pasaron por dos sub períodos. El primero de ellos (2002-2005) coincide con el gobierno de orientación liberal del Dr. Jorge Batlle (Partido Colorado) en Uruguay, y el inicio del gobierno del presidente Lula da Silva en Brasil. En ese momento, se reiniciaron las políticas de integración fronteriza en un nuevo formato llamado Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (NACDF), iniciada en 2002. Se diseñó una nueva institucionalidad para superar los problemas que se generaron en la etapa anterior. El segundo sub período, de 2005 a la fecha, estuvo marcado por la aproximación política en el ámbito bilateral generada por el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (Frente Amplio), con el gobierno Lula. El cambio de gobierno en Uruguay generó un cambio de orientación de la política internacional del país, con mayor énfasis en la integración regional. La agenda bilateral con Brasil adquirió un mayor volumen político y la integración fronteriza ocupó un lugar de destaque en esa agenda, que incorporó nuevos temas a la versión “reduccionista” y comercial liberal, en especial, energía e infraestructura, en los que el Estado ejerce un papel estratégico como promotor del desarrollo (SOARES DE LIMA & COUTINHO, 2006b). Esta nueva perspectiva ha contribuido a revalorizar el territorio y el papel de los actores políticos y sociales locales fronterizos en la construcción del espacio de la integración regional, fomentando, como consecuencia, el incremento de la participación de las unidades de gobierno sub nacionales en la cooperación transfronteriza (HERNÁNDEZ, JIMÉNEZ & PICÓN, 2006).

## VI.2. Nueva institucionalidad para mejorar la eficacia política

En materia institucional el establecimiento de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasileño-Uruguayo (NACDF) (2002) se basó en un diagnóstico de la anterior experiencia de integración fronteriza que destacaba la imprecisión y superposición de competencias de las unidades institucionales y la falta de convocatoria en los últimos años (PUCCI, 2010). A partir de ese diagnóstico se diseñó un nuevo sistema institucional para aumentar la participación de los actores locales y mejorar las capacidades para la implementación de políticas. Para ello se crearon los siguientes órganos (intergubernamentales): Reuniones de Alto Nivel (RAN) de la NACDF y Grupos de Trabajo (GT). Para las primeras se estableció la participación de los Vice cancilleres, que constituyen una instancia plenaria, al que se someten los temas anteriormente tratados en los GT. Las RAN constituyen un cambio cualitativo, ya que se sustituyeron las meras recomendaciones que emitían los CF por la participación de representantes de las administraciones centrales, que tienen mayor capacidad decisoria y de articulación con los actores de gobierno sub nacionales<sup>30</sup>. La segunda innovación fue la creación de los GT (4): Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial y Desarrollo Integrado (subdividido en el grupo de Educación y Formación Profesional y Prestación de Servicios)<sup>31</sup> (PUCCI, 2010; SCHEINER, 2007). También se creó el Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera, en 2008 para elaborar políticas públicas de salud integrando a ambas comunidades limítrofes. Del trabajo del Comité surgió la propuesta de un ajuste complementario sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la prestación de servicios de salud, firmado por los Ministros de Salud y refrendado por las comisiones de salud de los respectivos parlamentos<sup>32</sup>. En la figura 4 se presenta el diagrama de la institucionalidad de la NACDF.

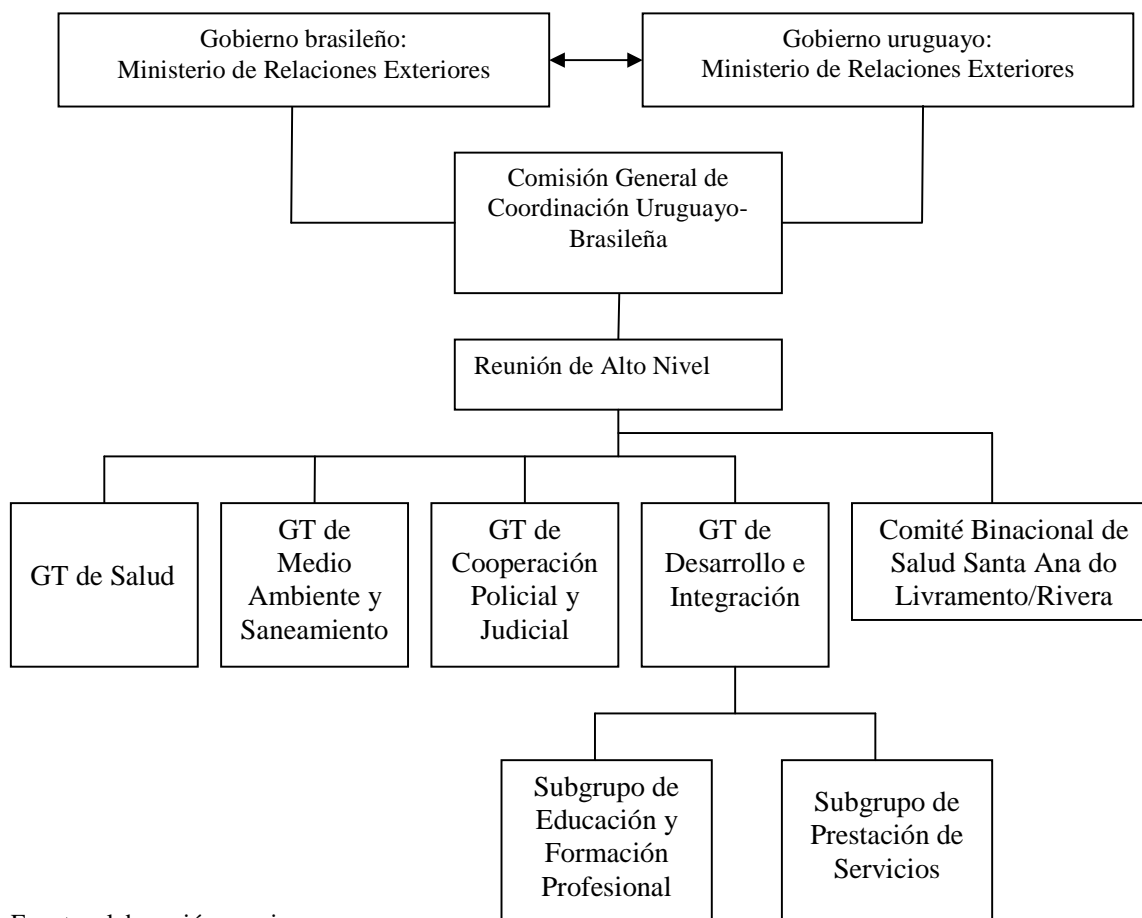
---

<sup>30</sup> Se tomaron otras medidas para mejorar la capacidad institucional. Por ejemplo, se previó la participación de autoridades técnicas para tratar asuntos complejos, y se estableció que las RAN se realizaran en Porto Alegre y Montevideo (por su proximidad física al poder central) de forma alternada. Se realizaron 5 RAN: las dos primeras en 2002, la tercera en 2003, la cuarta en 2004 y la quinta en 2007. (PUCCI, 2010)

<sup>31</sup> Los CF retomaron sus actividades en 2004 aunque con cuestionamientos a la necesidad de su existencia. Si bien fueron preservados formalmente sus funciones fueron trasladándose paulatinamente a los GT, que de hecho los sustituyeron.

<sup>32</sup> Cf. GONZÁLVEZ (2010)

Figura 4: Diagrama de la institucionalidad para la formulación de políticas públicas de integración fronteriza Uruguay-Brasil de tercera generación (1)



Fuente: elaboración propia

(1) El diagrama solo identifica la institucionalidad más relevante del nuevo sistema.

### VI. 3. Gestión coordinada entre poderes local y central con aumento de participación ciudadana

A) El aumento del poder de la sociedad civil fue estimulado desde los gobiernos mediante la promoción del desarrollo de redes de actores transfronterizos. B) El nuevo modelo integra elementos de gestión “top-down” (PETERS, 1987; REIN, H. & RABINOWITZ, 1977) con elementos “bottom-up” (BARRETT, 1981; ELMORE, 1979; WILLIAMS, 1980), mediante la articulación de presencia y acciones de los poderes locales con la administración central del Estado.

#### **VI. 4. Agenda neo-desarrollista y selectiva impulsada por el Estado**

El advenimiento de un gobierno de corte progresista en Uruguay (2005-2010) con afinidad ideológica con el gobierno del PT en Brasil, ayudó a promover un nuevo contenido a la agenda de la integración regional, que tuvo impacto en la integración fronteriza. Un primer cambio fue el referente al enfoque de la integración fronteriza, que se centró un concepto moderno del desarrollo, integrando diversas dimensiones: medio ambiente, salud, territorio, poder ciudadano y desarrollo social. Ello con el objetivo de instaurar en las comunidades locales procesos sustentables de largo plazo mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales. El segundo cambio refiere a la propia agenda, cuyos temas (12) fueron definidos en el inicio de implementación de la NACDF, con especial énfasis en los de salud, saneamiento y medio ambiente, infraestructura y cooperación policial y judicial. Hubo cambios de prioridades en los temas como por ejemplo la interconexión eléctrica Candiota (Brasil) con San Carlos (Uruguay), financiada por el FOCEM), y la construcción de otro puente internacional en Río Branco-Yaguarón. Estas obras implican un enfoque sobre el Estado que lo caracteriza como actor estratégico del desarrollo, facilitador de inversiones o realizador de inversión directa. Los dos organismos principales de financiamiento de las obras mencionadas son el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES, Brasil) y el FOCEM (MERCOSUR). El desarrollo del trabajo sobre estos temas generó la creación de subgrupos nuevos, como por ejemplo en el GT de Desarrollo Integrado; se pasaron a tratar los temas de educación, formación profesional y prestación de servicios. También hubo cambios “de” agenda, mediante la incorporación de nuevos temas en los GT. Por ejemplo, en el de Educación, se incluyeron el desarrollo de la cooperación universitaria binacional, la enseñanza del portugués y del español en la zona fronteriza, la creación de escuelas de frontera, etc.; en el GT Medio Ambiente y Saneamiento, se incluyeron proyectos de reciclaje de residuos sólidos, el proyecto piloto de gestión del Acuífero Guaraní, y la coordinación del manejo conjunto de aguas, entre otros; y en el GT de Salud, se creó la Comisión Binacional Asesora de Salud, entre otras iniciativas.

## **VI. 5. Búsqueda de un sistema de implementación eficaz**

Se diseñó un sistema de gestión de la implementación de las políticas públicas que promueve la mejora de la coordinación inter-organizacional entre actores locales y las administraciones centrales. El objetivo principal de este nuevo sistema fue la mejora de la calidad institucional de la implementación mediante la articulación entre ambos tipos de actores participantes (locales y centrales). Para ello participan representantes de los Ministerios sectoriales de las RAN junto a los actores locales. Esta modalidad de trabajo se diseñó para incluir la fase de implementación como factor crítico, ya que la misma requiere en muchos casos de un trabajo inter-organizacional en red (“implementación conjunta”)<sup>33</sup>. El éxito de las redes de implementación depende de diversos factores, como la naturaleza del tema, grado y amplitud del interés de actores locales, formación de coaliciones de stakeholders pro-implementación, etc. Esta modalidad de gestión de la implementación es innovadora porque genera incentivos para el trabajo inter-organizacional, promoviendo el quiebre de la fragmentación política del Estado, y porque fomenta la acción de las administraciones centrales en la resolución de los problemas locales. El trabajo activo de las Cancillerías (y/o Consulados), coordinado con el Ministerio de Integración Nacional y la Secretaría de Asuntos Especiales de la Presidencia de la República (en el caso de Brasil), y del Ministerio de Desarrollo Social colaborando con los actores locales (en Uruguay), son ejemplos de esta nueva modalidad de trabajo coordinado. La ausencia de coordinación inter-organizacional (incluyendo actores de la administración central) haría que el éxito de la implementación dependiera exclusivamente del poder de negociación directa de los poderes locales (Intendencias departamentales en Uruguay, Prefecturas y gobiernos estatales y municipales en Brasil) con el gobierno federal.

---

<sup>33</sup> La literatura sobre “joint implementation” es consistente en marcar la necesidad del trabajo conjunto inter organizacional para el éxito del proceso de ejecución de políticas (BRINKDERHOFF, 1996; HANF, 1982; RANSON, S. & STEWART, J., 1994).

## **VII. Preguntas organizativas y problemas preliminares de la investigación**

Este primer avance de investigación presentado en este documento amerita el planteo de las siguientes preguntas y problemas:

### **VII. 1. ¿Cuál ha sido la influencia que el “contexto político” ha ejercido sobre las políticas públicas de cooperación fronteriza implementados en ambos Estados?**

Los contextos políticos han tenido una importante influencia sobre las políticas de integración fronteriza. Tanto el cambio de régimen (de los autoritarismos a las restauraciones democráticas) como los cambios de partido en Uruguay (de los partidos tradicionales al Frente Amplio ) han influenciado principalmente los contenidos de las agendas y los estilos de gestión implementados.

### **VII.2. ¿Ha variado y en que medida la agenda de temas en las políticas públicas de las distintintas “generaciones”?**

La agenda de temas ha variado en sus formatos de gestión, en su amplitud y en sus prioridades. En las políticas de primera generación, se caracterizó por su énfasis en la promoción del desarrollo productivo y la construcción de infraestructura de riego y drenaje en la Cuenca de la Laguna Merín. En las políticas de segunda y tercera generación, ha mostrado tres características distintivas (con exclusión del período autoritario): sobreabundancia cuantitativa, heterogeneidad y complejidad técnica (en algunos casos). Esta particularidad plantea la necesidad de contar con capacidades institucionales adecuadas aptas para gestionar exitosamente semejante agenda. Es sabido que ni las administraciones locales ni tampoco los actores privados que participan del proceso cuentan con el stock adecuado de capacidades (recursos humanos, infraestructura de trabajo, recursos financieros, etc.). Este déficit se agrava cuando se constata que en algunos casos tampoco se cuenta a nivel de los gobiernos centrales (uruguayo y brasileño) con el stock adecuado de recursos institucionales, aunque es notorio que en Brasil dicho déficit es relativamente muy inferior al uruguayo.



### **VII.3. ¿Qué tipo de problemas presenta el formato institucional que ha sido diseñado por las autoridades de gobierno?**

El diseño institucional ha dado muestras de inestabilidad y baja eficiencia a través del tiempo, con la excepción- aún en proceso de desarrollo- de las instituciones de la Nueva Agenda. Ello se explica fundamentalmente por un factor estructural, como lo es la propia naturaleza intergubernamental que debilita la capacidad decisoria de los órganos creados. Ello ha tornado el avance del proceso altamente dependiente de los cambios políticos que se han sucedido en ambos países, lo que constituye una vulnerabilidad del proceso. Similares problemas enfrenta el Mercosur.

### **VII.4. ¿El sistema institucional ha tenido las suficientes capacidades para procesar de forma eficiente los problemas y temas que le han sido agendados?**

Existe una brecha entre la agenda institucional planteada y la eficiencia del sistema institucional para implementar exitosamente las demandas ciudadanas locales. La baja resolución de temas y la lentitud decisoria plantean un dilema complejo de resolver. El dilema está en la necesidad de buscar alternativas entre dos opciones polares: una de dichas opciones, en un extremo, consiste en la creación de una institucionalidad “dura” (por ejemplo con una secretaría ejecutiva como ya ha sido planteado por el gobierno uruguayo) - con riesgo de perder cierta flexibilidad pero aumentar la eficiencia. Una segunda alternativa, - en el otro extremo- sería el incremento de institucionalidad “blanda” (con su correlato de mayor cantidad de subcomisiones temáticas, reuniones informales, etc.) privilegiando la flexibilidad en desmedro de la eficiencia. Como en otros casos, el desafío consiste en encontrar una opción de ingeniería institucional que atienda a ambas demandas (flexibilidad y eficiencia) de forma equilibrada. Las dos opciones polares recién descritas dan por supuesta la existencia de una demanda de cierta institucionalidad que los propios actores locales han planteado desde el inicio del proceso como forma de transitar de la informalidad de las reglas de juego fronterizas a un sistema que paulatinamente las formalice.

### **VII.5. ¿Cuál ha sido la evolución de las características diferenciales han tenido los estilos de gestión en las diversas etapas?**

En cuanto a la gestión de la implementación de políticas, se pasó por diversas etapas, desde un modelo de tipo tecnocrático (fuertemente “top-down”) en las políticas de primera generación (época de la dictadura) hasta el actual sistema de las políticas de tercera generación, que combina dos elementos novedosos. Uno de ellos, un movimiento “bottom-up” en el estilo de implementación que se alimenta del crecimiento en el poder de agenda que han adquirido las redes de actores transfronterizos. El segundo elemento está dado por el intento manifiesto de los decisores que rediseñaron el sistema institucional desde 2002, de concebir la implementación como un proceso que requiere de un esfuerzo de trabajo interorganizacional conjunto que reúna los esfuerzos de actores locales junto a las administraciones centrales. Este intento ha conseguido algunos resultados concretos como es el caso de la creación de la Comisión Binacional de Salud Santana do Livramento-Rivera. Sin embargo, para evaluar resultados, aún resta por ver los éxitos/fracasos que sobrevendrán en el período inmediato.

### **VII.6. ¿Qué rol ha cumplido el Estado en el proceso?**

Por último, particular destaque merecen dos factores claves en la explicación de los resultados que las políticas han ido alcanzando al cabo de estos últimos 5 años: el rol que han jugado el Estado y las redes transfronterizas de actores. El primero ha sido rescatado (por los gobiernos de corte socialdemócrata en Uruguay y Brasil) como un activo promotor y estratégico y facilitador del proceso, más aún teniendo en cuenta que muchos de los temas no pueden ser resueltos por el mercado sino que requieren de políticas activas, y en muchos casos de inversión pública. Las segundas promotoras de la integración fronteriza han sido las redes transfronterizas de actores locales (públicos y privados), que constituyen sin duda la espina dorsal y motor del impulso integracionista fronterizo más reciente. La continuidad de dicho activismo también dependerá de los resultados concretos que el proceso continúe cosechando en los tiempos subsiguientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABBOT, K., KEOHANE, R., MORAVICSIK, A., SLAGHTER, A. & SNIDAL, D., 2000. "The concept of legalization". *International Organization*, 54:3.
- ACHARD, D., 1995. "La Frontera Uruguay - Brasil: Un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza". En: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias". Documento Final. Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- BARRETT, S., 1981. Policy and action. Essays on the implementation of public policy. New York, Methuen, USA.
- BÖRZEL, T.A., 1997. "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance". *European Integration online papers* (EIOP), vol.1, n.16,
- BRINKERHOFF, D., 1996. "Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar environmental action plan". *World Development*, V. 24, n.9 (1497-1510).
- COLETTI, R., 2009. "La experiencia europea como marco general de referencia". En: RHI-SAUSI, J; CONATO, D, Cooperación transfronteriza e integración en América Latina. CESPI, Roma, Italia.
- COMITÉ BINACIONAL DE SALUD SANTANA DO LIVRAMENTO/RIVERA, 2009. En: Seminario Permanente de Integración Fronteriza. UFPEL, Pelotas, Brasil.
- CONSEJO DE EUROPA, 1980. "Convención marco europea sobre la cooperación transfronteriza de las comunidades o autoridades territoriales". Convención de Madrid, 21 de mayo.
- COUTO E SILVA, G. do, 1967. Geopolítica do Brasil. Río de Janeiro, J. Olympo, Brasil.
- ELMORE, R., 1979. "Backward mapping implementation research and policy decisions". *Journal of Policy and Science*, v. 94, (4), p. 601-616.
- GILLESPIE, Ch., 1988. "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático, militar colegiado". En: O'Donnell G, et al. (org.): Transiciones desde un gobierno autoritario. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- GONZÁLVEZ, A., 2010. Entrevista realizada en Montevideo a la Dra. uruguaya del Ministerio de Salud Pública, integrante de la comisión directiva del Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera.
- GRIMSON, A. (2001). "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur", En: MATO, D. (ed): Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- GRINDLE, M., 1997. Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries. Boston, Harvard Institute for International Development, USA.
- HANF, K., 1982. "Regulatory structures: enforcement and implementation". *European Journal of Political Research*, v. 10, p. 159-172.
- HERNANDEZ, A, JIMENEZ, A & PICON, J., 2006. "Cooperación Transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional". En: Observatorio de Cooperación Descentralizad UE-A. Latina: Anuario de la Cooperación descentralizada.

- HOFMEISTER, W., ROJAS, F. & SOLÍS, L., 2007. La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 1. América Latina. Río de Janeiro, Konrad Adenauer, Brasil.
- KOFF, H., 2008. “La política fronteriza comparada y las estructuras del poder”. *Estudios Políticos*, n. 32, enero-junio, p. 119-134. Medellín, Colombia.
- LUJÁN, C., 1993. “Cambio de régimen y política internacional. El Caso Uruguay”. IMM, Montevideo, Uruguay.
- MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Secretaria de Programas Regionais, Brasília, Ouvidoria-Geral, Brasil.
- MOREIRA, C., 2007. “Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay: el nuevo contexto político de la región”. En: HOFMEISTER, W. et al, “La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos”. Konrad Adenauer-Stiftung, Río de Janeiro, Brasil.
- O’DONNELL, G., 1982. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, Argentina.
- OHMAE, K., 1990. The borderless world. Nueva York, Harper Collins.
- OLIVEROS, L., 2002. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina, Documento de la CAN.
- PÉREZ ANTÓN, R., 2004. “Un siglo de política exterior”. En: Nahum, B. “El Uruguay del siglo XX”. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay, ps. 95-131.
- PEREZ DEL CASTILLO, G., 1995. “Una metodología para abordar los problemas fronterizos a nivel municipal”. En: La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- PERKMANN, M., 2003. “Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation”. *European Urban and regional studies*, n. 10, p. 153- 171.
- PETERS, G., 1987. “Design policy and policy implementation: the fallacies of misplaced prescription”. *Policy Studies Review*, vol. 6(3), p. 459-475.
- RAMÍREZ, S., 2008. “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. *Estudios Políticos*. Medellín, n. 32, Colombia.
- RANSON, S. & STEWART, J., 1994. “Interdependence and cooperation”. En: Management of the public domain. Londres, McMillan Press, Gran Bretaña.
- REIN, H.& RABINOWITZ, 1977. “Implementation: a theoretical perspective”. *Joint Center of Urban Studies of MIT and Harvard University*. Working paper, n.43.
- RÓTULO, D., 1999. “Política Exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990). La Cancillería y el mito de Golbery”. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- , 2004. “Negociação e implementação de acordos para a resolução do problema da poluição transfronteiriça no caso da termelétrica de Candiota. Tesis Doctoral. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Brasil.
- , 2006. “Negociação e implementação dos acordos Brasil-Uruguaí pela poluição produzida pela termelétrica de Candiota” En: Paulo Motta, Roberto Pimenta & Elaine Tavares (org.): *Novas ideias em Administração*. Río de Janeiro: ed. Fundação Getulio Vargas, Brasil.

- RÓTULO, D. & J. PUPPIM DE OLIVEIRA, 2008. "International environmental agreements between developing countries: learning from the Case Brazil-Uruguay over the suspicion of acid rain". *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*. Springer Science + Business Media, 8, p. 389-408.
- SOARES DE LIMA, M. & COUTINHO, M. 2006a. "Globalização e regionalização". Observatório de Política Sul Americana (OPSA). IUPERJ, Río de Janeiro, Brasil.
- SOARES DE LIMA, M. & COUTINHO, M., 2006b. "Integração moderna". *Relatórios OPSA*. IUPERJ. Río de Janeiro, Brasil.
- SCHEINER, P., 2007. Nueva agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay Brasil. Política exterior del presente. Afuseu. Montevideo, diciembre, n.4, Uruguay.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS, B., 1976. Uruguay en el Cono Sur. Destino geopolítico. Tierra Nueva, Buenos Aires, Argentina.
- SCHEINER, P., 2007. Nueva agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay Brasil. Política exterior del presente. Afuseu. Montevideo, diciembre, n.4, Uruguay.
- PUCCI, A., 2010. "O estatuto da fronteira Brasil Uruguai". Tesis presentada al Instituto Río Branco. Curso de Altos Estudios (LIV CAE), Montevideo, Uruguay.
- RUGGIE, J., 1998. Constructing World Polity. *Essays on International Institutionalization*. Routledge.
- TRÍAS, V., 1969. Imperialismo y Geopolítica en América Latina. Editorial Jorge Álvarez, Buenos Aires, Argentina.
- TRÍAS, V., 1972. Uruguay y sus claves geopolíticas. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.
- VALENCIANO, E., 1995. "La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración – La experiencia en el Mercosur". En: La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- WILLIAMS, W., 1980. "The study of implementation: an overview". En: Methodological administrative issues. Londres, Chatham House, Gran Bretaña.