

Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil*

Borderland societies, social actors and policies of territorial management
in the Uruguay-Brazil border

Isabel Clemente Batalla

Isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Resumen

Este artículo examina el diseño de las políticas para el ordenamiento territorial de los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil y las interacciones entre agencias estatales y autoridades y organizaciones de la sociedad civil locales. Presenta los resultados de un proyecto de investigación realizado con base en una metodología basada en técnicas cualitativas de análisis de informes oficiales, información recogida en entrevistas, artículos de prensa y observaciones personales. El estudio se enmarca en las teorías de la integración, particularmente sobre la transición desde el regionalismo abierto a un nuevo paradigma que prioriza el desarrollo como el objetivo principal de la integración regional. Este nuevo abordaje explica la relevancia de la infraestructura de recursos de transporte y energía en la formulación de políticas. El artículo argumenta que mientras las fronteras aparecen como una unidad homogénea en la visión de los funcionarios gubernamentales, la diversidad prevalece en las percepciones de los actores locales. El artículo estudia la red institucional responsable por el avance de los proyectos aprobados por los gobiernos de Uruguay y Brasil, sus relaciones con los actores locales y los canales abiertos para la participación de la sociedad civil en el proceso.

Palabras claves: Frontera Uruguay-Brasil, Desarrollo, Desigualdades, Sociedad civil.

Abstract

This article examines the design of policies for territorial management of the Uruguayan departments bordering with Brazil and the interactions between State agencies and local authorities and organizations of civil society. It presents the results of a project of research carried out using a methodology based on qualitative techniques of analyses of official reports, information collected in interviews, press articles and personal observations. The study is framed in the theories of integration, particularly on the transition from open regionalism to a new paradigm of regionalism that prioritize development as the main goal of regional integration. This new approach explains the relevance of the infrastructure of transport and energy resources in policy-making. The article argues that while borderlands appear as a homogenous unity in the views of government officials, diversity prevails in the perceptions of local actors. The article studies the institutional network responsible for the advancement of the projects approved by the governments of Uruguay and Brazil, its relations with local actors and the ways open to civil society participation in the process.

Keywords: Daily mobility, residential mobility, living spaces

* Este trabajo es producto del proyecto "Estudio integral de Factores, procesos, tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación y el ordenamiento ambiental del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible de Uruguay" realizado en el marco del convenio DINOT-OPP-MRREE-UDELAR. Presentado en el XIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Septiembre de 2014.

Introducción

La integración regional ha generado cambios en las fronteras de los países, tanto en el plano conceptual como en el ámbito de las relaciones entre Estados y las políticas de cooperación. La tradicional noción de la frontera como límite o línea divisoria entre territorios dio gradualmente paso a un concepto de frontera como territorio con especificidades propias y problemas que requieren un tratamiento cooperativo. En el caso de la frontera entre Uruguay y Brasil, ese cambio se vincula con el proyecto de integración regional: en la fase del primer movimiento integracionista que culminó en la fundación de ALALC en 1960, se identificaron algunas áreas de relevancia especial para las poblaciones de la región. Así en 1963 los dos gobiernos acordaron la creación de la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín y se avanzaron iniciativas para la cuenca del Río Cuareim.

Durante el ciclo de gobiernos autoritarios en los dos países, las relaciones binacionales estuvieron enmarcadas en la doctrina de la seguridad nacional y las políticas de frontera quedaron subordinadas a la cooperación para el combate a las eventuales amenazas internas. Es con la transición a la democracia que la integración regional retomó impulso, bajo un nuevo paradigma, el regionalismo abierto, en un intento de conciliación entre el anterior modelo de integración y la internacionalización de las economías latinoamericanas que surgió de las recomendaciones del Consenso de Washington. La fundación de Mercosur en 1991 hace parte de ese proceso de alcance regional. En 2002, el bloque decidió la creación de un Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (GAHIF).

La dinámica de integración fronteriza en la frontera Uruguay-Brasil tuvo un primer avance en los años 90, con la fundación de Comités de frontera pero adquirió un ritmo nuevo desde la adopción de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo en 2002. Ese hecho se vincula con un nuevo cambio en la teoría de la integración caracterizado por la superación del “regionalismo abierto” y el surgimiento de un nuevo regionalismo caracterizado como “pos-liberal” (SANAHUJA 2007) o “post-hegemónico” (RIGIROZZI y TUSSIE, 2012). Las crisis experimentadas por los bloques regionales latinoamericanos, las resistencias a la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la renovación en el pensamiento sobre desarrollo explican el cambio de paradigma.

Si el eje central en el modelo de regionalismo abierto (CEPAL 1994) era el libre comercio, el nuevo regionalismo de comienzos del tercer milenio se caracteriza por una agenda amplia que incluye la concertación política, la coordinación de políticas

sociales y de medio ambiente y la construcción de instituciones con participación de la sociedad civil organizada y articulación con las unidades de gobierno local. En segundo lugar, la integración regional es definida como una estrategia necesaria para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Este giro en el pensamiento sobre integración era consistente con un abordaje nuevo del problema del desarrollo. Desde la recuperación y revisión de las contribuciones teóricas de Prebisch (1983) la incorporación de temas nuevos tales como la innovación tecnológica, la sustentabilidad ambiental, el combate a la pobreza y a la desigualdad social da fundamento a nuevas propuestas de desarrollo que no se limitan al objetivo del crecimiento económico y que recuperan el papel de la intervención del Estado (CHANG 2003).

Este trabajo presenta algunos resultados de un proyecto de investigación en curso. El foco del análisis es el diseño de políticas de ordenamiento territorial en los departamentos uruguayos de frontera con Brasil, la participación de los niveles locales de gobierno y la sociedad civil. El estudio se basa en información recogida en documentos e informes oficiales, artículos de prensa, entrevistas con actores calificados y observaciones realizadas en centros urbanos de frontera.

La primera parte del trabajo examina el diseño de la política de ordenamiento territorial, sus metas y prioridades e identifica los principales proyectos que se refieren a infraestructura de comunicaciones (puentes, puertos y carreteras), transporte y tránsito, energía e interconexión energética y saneamiento. Esta sección analiza el modelo de diseño de políticas, toma de decisiones e implementación y la articulación con los objetivos de la agenda binacional de cooperación y desarrollo fronterizo.

La segunda parte analiza las diversidades e identidades territoriales que las sociedades de frontera han construido históricamente: el poblamiento, la distribución de la riqueza, el dominio del suelo y el nivel socio-cultural son factores de heterogeneidad entre sociedades de frontera en grado tal que es posible diferenciar subregiones con perfiles propios. El trabajo explora en qué medida el diseño de políticas toma en cuenta esa realidad.

La tercera parte del trabajo estudia las formas de participación de la sociedad civil y hasta qué punto las organizaciones sociales locales articulan los intereses y las visiones elaboradas desde el territorio con las formulaciones de políticas por actores gubernamentales de nivel nacional, departamental y local.

La última sección del trabajo realiza un análisis comparativo de los casos estudiados para determinar los elementos de coincidencia y de divergencia en las demandas y propuestas de la sociedad civil organizada.

Políticas de ordenamiento territorial para la región de frontera con Brasil

La importancia de la integración transfronteriza ha aumentado a partir de la incidencia del nuevo regionalismo en las políticas de integración de los países miembros del Mercosur y de los objetivos de desarrollo de Brasil y Uruguay en sus respectivos territorios de frontera: en ambos países, la región fronteriza es la zona con menor grado de desarrollo.

No existe en Uruguay una noción de “faja de frontera” similar a la que Brasil tiene adoptada históricamente. Sin embargo, puede considerarse como una aproximación a ese concepto la aprobación por el Consejo de Ministros de Uruguay de la creación de una franja soberana y de bioseguridad de 50 kilómetros de ancho en las dos fronteras de Uruguay (con Argentina y con Brasil) para impedir la extranjerización especulativa de la tierra y garantizar la seguridad sanitaria (PUCCI, 2010, 38).

La elaboración de las políticas de ordenamiento territorial en Uruguay involucra un conjunto de organismos: en primer término, el responsable directo es la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente pero en lo que respecta a territorios fronterizos interviene también la Dirección de Asuntos Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Otros ministerios con incidencia en definiciones de política territoriales son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca: este último fue el autor de la iniciativa sobre faja soberana. También interviene la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un organismo de rango ministerial. En el nivel local, los gobiernos de los Departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, a través de sus direcciones de ordenamiento territorial tienen una participación importante en la elección de prioridades en los proyectos.

A estas entidades del Estado uruguayo se suma un conjunto de organismos de composición binacional: los más antiguos son las dos comisiones creadas para el tratamiento de los problemas de las cuencas fronterizas: la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, fundada en 1963 y la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim fundada en 1991. Esta última comisión creó un Comité de Coordinación Local que registra una actividad importante en la presentación de propuestas. Posteriormente, y en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo de 2002 fueron creadas dos nuevas

comisiones binacionales para el tratamiento de dos proyectos de infraestructura: la Comisión Binacional del Segundo Puente sobre el Río Yaguarón y la Comisión Binacional para la restauración del antiguo puente.

A las Comisiones Mixtas se agregan los Comités de Frontera creados en la década de 1990. En 2004, con la creación del Comité de Intendentes y Prefeitos de la Frontera se generó un espacio binacional, con la participación de autoridades de gobierno local de los dos países, que puede actuar como un foro de potencial incidencia sobre las políticas territoriales. En 2010 los dos gobiernos aprobaron la creación de una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva para la coordinación de las políticas incluidas en la agenda fronteriza. El nuevo organismo fue colocado bajo la presidencia de los subsecretarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil y Uruguay. Esta comisión, a su vez, creó Grupos de Trabajo a cargo de los temas específicos de la agenda. El espacio principal de intercambio está conformado por las Reuniones de Alto Nivel que se realizan dos veces al año, alternando la sede entre Montevideo y Porto Alegre.

Esta compleja arquitectura institucional plantea desafíos a la formulación de políticas y toma de decisiones cuando a ella se suma la rotación entre funcionarios responsables, hecho que con frecuencia se traduce en discontinuidades y demoras. Por otro lado, genera un ámbito de concertación y negociación de acuerdos entre entidades estatales de nivel similar y entre empresas estatales con fines similares, como fue el caso de la uruguaya OSE (Obras Sanitarias del Estado) y la brasileña CORSAN (Corporación de Saneamiento) en la implementación del proyecto de saneamiento en los municipios de Aceguá (Uruguay)-Aceguá (Brasil). Es también un espacio para la participación de las autoridades locales y para el ejercicio de la “paradiplomacia” así como un ámbito para la expresión de demandas de las organizaciones sociales.

Autores como Vigevani (2004) y Salomón (2009) describen como “paradiplomacia” el conjunto de acciones de intercambio y cooperación entre unidades subnacionales (Estados, provincias, departamentos o municipios). La aplicación de esta categoría al análisis de las relaciones transfronterizas entre Uruguay y Brasil exige considerar dos tipos de asimetrías: las asimetrías de escala territorial entre unidades subnacionales de uno y otro país, y las asimetrías originadas en el régimen político: el carácter federal del Estado brasileiro asegura un margen de autonomía de decisión que no poseen las unidades subnacionales de Uruguay, aun cuando la ley de descentralización aprobada en 2010 amplió las capacidades de decisión de los municipios.

El concepto de ordenamiento territorial que articula el diseño de políticas en el gobierno uruguayo es planteado en los siguientes términos: “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.” (MVOTMA-DINOT, 2013, p. 37)

En el marco de esta definición, un punto de partida necesario del estudio de las transformaciones territoriales es el análisis de las decisiones o proyectos de decisión que inciden en el ordenamiento territorial tanto en sus efectos directos en la forma de trazados de vías de comunicación, construcción de puertos, embalses, diques o represas, como en sus efectos indirectos, con medidas sobre transporte y circulación, usos del suelo, manejo de cuencas y permisos para actividades productivas y/o extractivas en gran escala. Esas decisiones y medidas involucran objetivos de desarrollo y son resultado de elecciones por un modelo específico de desarrollo.

Los principales proyectos de ordenamiento territorial que se inscriben en la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo son los siguientes: puentes sobre el río Cuareim entre Bella Unión (Uruguay), Monte Caseros (Argentina) y Barra do Quaraí (Brasil), nuevo puente sobre el río Yaguarón y restauración del puente sobre el río Yaguarón inaugurado en 1930; la interconexión ferroviaria entre Rivera y Santana do Livramento; la hidrovía de Laguna Merín-Laguna dos Patos y el puerto de aguas profundas sobre el litoral atlántico de Uruguay. El proyecto de hidrovía fue oficializado en el Acuerdo entre Uruguay y Brasil sobre transporte fluvial y lacustre firmado el 30 de julio de 2010 y ratificado por los parlamentos de los dos países en julio de 2013. En términos de saneamiento, el principal proyecto en curso es el de saneamiento Aceguá-Aceguá. También con impactos potenciales sobre el territorio debe mencionarse el proyecto de interconexión eléctrica entre las empresas estatales de los dos países.

Algunos de estos proyectos se articulan con los lineamientos de la Iniciativa IIRSA: son los casos del nuevo puente sobre el río Yaguarón, para la construcción del cual fue confirmado el llamado a licitación en noviembre de 2014, que conecta con el corredor proyectado entre el puerto de Paysandú sobre el río Uruguay y la frontera con Brasil, y el puerto de aguas profundas en la costa atlántica. Otros proyectos se vinculan a aspiraciones muy antiguas: es el caso de la hidrovía, hoy llamada “del Mercosur” pero ya prevista en el Tratado de rectificación de límites celebrado entre Uruguay y Brasil en 1909 y muy ligada a intereses locales de pesca y comercio (CLEMENTE 2010).

Algunos problemas de ordenamiento territorial tienen una historia larga: en el caso del Río Cuareim, el análisis de las actas de reuniones de la Comisión Mixta revela la persistencia de problemas originados alternativamente en inundaciones o en sequías. En varias ocasiones se ordenaron estudios hidrológicos y se identificaron las necesidades a resolver: saneamiento, tratamiento de residuos sólidos, tratamiento de efluentes líquidos y uso de agrotóxicos. Entre los proyectos destacados como importantes por parte de la Comisión se encuentran: creación de un Parque Internacional do Pampa Latinoamericano para la preservación del río Cuareim (1994), gestión integrada de recursos hídricos, barrera hidráulica entre las aguas del río Cuareim y la zanja de la Divisa, construcción de un dique de contención para aumentar la reserva de agua, medidas para abastecimiento de agua potable y limpieza del lecho del río.

En el caso de la Laguna Merín, los temas dominantes han sido históricamente la hidrografía y los recursos pesqueros de la Laguna, el dragado y la construcción de un puerto en La Charqueada. Este proyecto tiene por objetivo la comunicación con el Océano Atlántico, uniendo los ríos afluentes de las Lagunas Merín (en el límite entre Brasil y Uruguay) y de los Patos (en territorio brasileiro) siguiendo una ruta similar a la transitada por los indígenas antes de la llegada de los colonizadores ibéricos, según lo registran los mapas del período colonial. Los problemas recurrentes en esta cuenca tienen que ver con el control del agua y de los flujos de agua salada de origen oceánico, los equilibrios entre especies ictiológicas, la navegación y el turismo de laguna.

La necesidad de la integración energética aparece como tema de agenda a partir de 2002 en las reuniones de Alto Nivel. Otros temas vinculados a los territorios fronterizos en discusión en las Reuniones de Alto Nivel y en los Comités de Frontera son las energías renovables, el tratamiento de desechos no reciclables, la aviación agrónoma y aeropuertos y la protección ambiental.

Diversidad e identidad en los territorios de frontera

Si en las relaciones binacionales y en la formulación de políticas públicas la “frontera” suele ser citada como una entidad homogénea, a medida que se profundiza en estudios de caso, surgen la complejidad de la realidad fronteriza y las diversidades locales (BENTANCOR, 2009). Es necesario en consecuencia delimitar subregiones que son resultado de factores de diferenciación de distinto origen: las formas productivas condicionan tipos específicos de apropiación del suelo y generan circuitos de intercambio propios, la movilidad de las poblaciones es origen de aglomeraciones o

vaciamiento en centros poblados (por ejemplo, el crecimiento de Rivera y, en menor escala, de Río Branco en contraste con el descenso en habitantes de Aceguá), los ciclos económicos de auge y caída en función de tendencias del mercado internacional (por ejemplo, el ciclo del arroz, el ciclo de la forestación, el ciclo de la soja) elevan o derrumban los precios de la tierra y alteran la significación territorial.

El comercio transfronterizo y su versión no-legal, el contrabando, constituyen el factor primigenio de las fundaciones de pueblos como polos de concentración de poblaciones en el período colonial. Luego de la independencia, los establecimientos de guarniciones militares agregaron un factor nuevo en la apropiación del territorio, la defensa de la soberanía nacional contra intrusiones externas: los casos de Rivera y Río Branco son ilustrativos de esa condición. Con el fin de las guerras civiles y la modernización del Estado y la economía, el comercio en ciudades de frontera favorecidas por las facilidades del tránsito y el transporte, actuó como el factor más poderoso de crecimiento urbano en un largo ciclo que culmina con el establecimiento de los free shops.

A partir de la década de los '90, las transformaciones en el sector productivo con el impacto de la agricultura de exportación, se tradujeron en el alza del precio del suelo y la llegada de una corriente de inversiones que se canalizó hacia la forestación y los cultivos de arroz y soja. Creció la presión sobre la tenencia de la tierra y el agronegocio comenzó a expandirse a costa de la agricultura familiar. El escenario, tan temido por Josué de Castro, la escasez de alimentos por avance de la agricultura industrial no es todavía plausible en el corto plazo pero sí puede serlo en la perspectiva futura, de mantenerse la tendencia actual. Por otro lado, el proceso de extranjerización de la tierra avanza de par con la llegada de inversiones.

En los centros urbanos, las consecuencias de esta transformación económica se traducen en alza en el precio de la propiedad inmobiliaria, el desborde de los servicios urbanos y el desorden en la ocupación espacial (MAZZEI, 2012, p. 10).

Los territorios fronterizos de Uruguay, al igual que los de Brasil, han tenido carácter periférico. Esta condición ha sido fuente de la afirmación de identidades fronterizas: según Mazzei (2012) el ejemplo más acabado es Rivera en la medida en que conviven una firme identidad "fronteriza" con la asunción de diferencias con la contraparte al otro lado de la "línea", Santana do Livramento, todo ello al amparo de sólidos vínculos familiares entre estas dos comunidades de diferente nacionalidad. La creación del documento de identidad fronterizo en 2004 oficializó una realidad construida socialmente a lo largo de la historia de estas poblaciones.

Desde Rivera hacia el curso del río Yaguarón, la forestación se ha expandido al impulso de las inversiones externas y coexiste con complejos agro-industriales más recientes, ligados al arroz y a la soja. La tendencia hacia la urbanización se fortalece con desplazamientos de población desde el medio rural a las ciudades en un contexto de deterioro social que explica que los territorios fronterizos tengan índices de desarrollo humano más bajos que el promedio nacional.

Los impactos de la transformación económica de los territorios fronterizos sobre el ordenamiento territorial revelan las insuficiencias del modelo históricamente estructurado en torno a un eje que partía desde la ciudad-capital-puerto. Ligada a las dinámicas económicas y sociales, surge la demanda de una infraestructura diferente abriendo paso a un nuevo ordenamiento territorial: los proyectos incluidos en la agenda binacional de cooperación y desarrollo fronterizo son respuestas a esas transformaciones. Es posible imaginar un escenario de ejecución de todos estos proyectos, con un desplazamiento importante de las vías de comunicación hacia el este de Uruguay con un eje en torno a la hidrovía de Laguna Merín y el desplazamiento del antiguo puerto de Montevideo por un nuevo puerto de aguas profundas sobre el Atlántico, en un paisaje radicalmente transformado.

En el orden de los factores geográficos, la diferenciación entre fronteras “secas” (Rivera-Livramento, Aceguá-Aceguá y Chuy-Chui) y fronteras acuáticas (Bella Unión-Barra do Quaraí-Monte Caseros, Artigas-Quaraí y Río Branco-Yaguarón) impone agendas diferentes en el ordenamiento territorial: la defensa contra las inundaciones exige la construcción o renovación de diques y embalses, medidas contra la contaminación de los cursos de agua y construcción de puentes para el tránsito.

En el nivel de la cultura, las sociedades fronterizas construyeron representaciones simbólicas del territorio: “Ese respaldo regula y reproduce el sentido local de fronteras abiertas afirmando la fluidez de una cultura fronteriza que valoriza más los beneficios sociales de las “cercanías” que los costos de las lejanías impuestos por la aplicación de la normativa jurídica a los intercambios fronterizos cotidianos” (MAZZEI, 2012, P.35). En ese sentido, formas propias de negociación entre normas y valores se construyen en los márgenes de la legalidad nacional.

Tanto Rivera como Río Branco han experimentado el impacto de la forestación, de las inversiones en agro-negocio, en construcción urbana e instalación de free-shops. En los dos casos ha habido crecimiento del empleo. Sin embargo, las diferencias culturales marcan perfiles propios entre Rivera, fuertemente integrada a la ciudad

gemela de Livramento por el “portuñol”¹ y Río Branco, decididamente hispanohablante y conectada con su gemela Yaguarón por un puente sobre el río. Precisamente es esta última ciudad centro de debates contra el proyecto de construcción de un nuevo puente sobre el Yaguarón porque desviaría el tráfico internacional de la ruta histórica que pasa por las dos ciudades.

Las sociedades de frontera desarrollaron a lo largo de su historia múltiples formas de organización: sindicatos, asociaciones con fines específicos, centros culturales y congregaciones religiosas. Sus grados de inserción en el conjunto de la sociedad y la importancia relativa de los diferentes tipos de asociación varían de un caso a otro. En todos los casos, sin embargo, puede afirmarse que la frontera no escapa a la tendencia asociativista muy fuerte en Uruguay.

Los sindicatos están entre las organizaciones más antiguas, junto con las congregaciones religiosas. Su composición varía, sin embargo, mucho: sindicatos de trabajadores rurales como UTAA² (con su trayectoria y su épica que se remontan a los años 50-60 y las luchas por la tierra) a los sindicatos de obreros de la construcción, de maestros, funcionarios públicos y judiciales y, en tiempos recientes, empleados de free shops. No sólo estas organizaciones están integradas a una única central obrera sino que han establecido vínculos sólidos con organizaciones similares al otro lado de la frontera. Mazzei (2012) anota que los sindicatos de Río Branco y Yaguarón celebran juntos el 1° de mayo.

Pero la implantación de las organizaciones sindicales varía en cada subregión: muy fuerte en el departamento de Artigas, en parte debido al legado de UTAA pero sobre todo a la fundación de un complejo sucro-alcoholero de Bella Unión, por la empresa estatal ANCAP y con un importante componente obrero; con mayor peso del sector de servicios y de trabajadores de la enseñanza en Rivera; muy débil en el Chuy, ciudad comercial y turística donde gran parte de la actividad económica es ejercida por pequeñas y medianas empresas.

Las organizaciones religiosas están establecidas desde los tiempos coloniales pero su influencia social ha cambiado sustantivamente: la hegemonía de la Iglesia Católica, asociada al poder colonial de las dos potencias ibéricas, sufrió fuerte desgaste a partir de la independencia con la competencia primero de la masonería, presente en los territorios fronterizos desde los años 1820 (VARELA, 1933), luego de las iglesias protestantes y finalmente, desde el último cuarto del siglo XX, de las iglesias

¹ Término de uso popular para “Dialecto Portugués de Uruguay” (DPU) identificado en la investigación lingüística en Uruguay (ELIZAINCÍN, A. y BARRIOS, E., 1987).

² Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas.

pentecostales, de una gran variedad de cultos sincréticos y del Islam, particularmente en Rivera y sobre todo en el Chuy.

Las asociaciones culturales están presentes particularmente en los centros urbanos y registran una gran diversidad: grupos de teatro, grupos musicales, agrupaciones carnavalescas, casas de la cultura local³. La presencia del Ministerio de Educación y Cultura en los territorios fronterizos a partir de 2005 con la fundación de los Centros MEC (centros locales que coordinan actividades culturales y proporcionan espacio y equipos a los grupos locales) ha dotado de nueva infraestructura a la vida cultural de las ciudades fronterizas. En todos los casos, el intercambio con los actores culturales del país vecino es activo y constante aunque tiene su momento culminante en el período de carnaval. En cambio, la organización de fiestas locales en las ciudades y pequeños poblados es el ámbito mayor para la afirmación de las diversidades que están contenidas en el caleidoscopio cultural fronterizo, en una singular articulación de integración y diferenciación socio-cultural.

La sociedad civil y la participación en políticas para ordenamiento territorial de la frontera

La nueva dinámica de la integración fronteriza y los proyectos de ordenamiento territorial dan origen a respuestas diferentes desde la sociedad civil. Los espacios para la participación son muchos pero los que cuentan con mayor audiencia y posibilidades para la recepción de demandas son los organismos de composición binacional y las reuniones de alto nivel (RAN).

El modelo de diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas para la integración transfronteriza, da origen a respuestas sociales diferentes en una escala que va desde la participación hasta el conflicto abierto. Estas respuestas diferentes son indicativas de la tensión que existe entre la agenda del desarrollo e integración, por una parte, y las desigualdades sociales y los grados diversos de empoderamiento y organización de las sociedades locales.

El mejor ejemplo de conflicto abierto contra un proyecto de la agenda binacional es el movimiento organizado en Río Branco contra la construcción del segundo puente sobre el río Yaguarón.

Un movimiento con presencia en el medio rural es el Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra que promueve acciones contra la extranjerización de la propiedad rural

³ Un ejemplo es la Casa de la Cultura de Tranqueras (municipio del Departamento de Rivera). En su plan de actividades figura la organización de la Fiesta de la Sandía y la Forestación.

mediante la recolección de firmas para lograr una reforma constitucional que impida la adquisición de tierras por extranjeros.

En el nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social ha cumplido un papel muy activo en los territorios de frontera con un plan de acciones dirigido a promover y orientar la participación social. Los seminarios-talleres con convocatoria a todas las organizaciones y autoridades de nivel local actúan como espacios para el encuentro entre organizaciones locales y redes, para la canalización de demandas y presentación de propuestas.

Otro organismo nacional con presencia en los territorios fronterizos es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) un plan para la normalización de barrios de viviendas precarias, desprovistos de servicios y habitado por una población altamente vulnerable, con un enfoque de apropiación territorial basado en la dignificación de la vivienda. Al igual que el MIDES, este Programa trabaja con una metodología de asistencia y acompañamiento a los habitantes en la empresa de transformar asentamientos irregulares en barrios dotados de servicios esenciales.

La información recogida en estas instituciones permite identificar las demandas de la sociedad civil que en gran medida responden a prioridades diferentes de las que orientan los proyectos de la agenda binacional.

Así el Comité de Coordinación Local, organismo creado en el marco de la Comisión Mixta Uruguayo Brasileña para la Cuenca del Río Cuareim, entre 2003 y 2005 presentó a través de varios acuerdos un proyecto para la Gestión Integrada de los residentes de la cuenca del río con un objetivo principal, la gestión de los recursos de agua y control de impactos de las crecientes, un plan de monitoreo ambiental de la cuenca y, en colaboración con la Administración Nacional de Educación Pública, un programa de educación ambiental (MIDES, 2007, p.22)

En Rivera, la pobreza en el medio rural es uno de los focos de las demandas de organizaciones como "Uruguay Rural" que articula acciones con las escuelas rurales y con las Mesas de Desarrollo Rural: el reclamo principal es por apoyo a proyectos de incidencia socio-productiva e inclusión social y atención a las necesidades de infraestructura en caminería rural y transporte. Esta organización está presente también en Cerro Largo y Treinta y Tres.

En Aceguá, las demandas más relevantes son el saneamiento, el acceso a la salud y a los servicios bancarios. El rezago de este municipio con respecto de su contraparte

brasileña, en particular en relación con obras públicas y oportunidades de empleo, ha sido destacado en las reclamaciones de los habitantes a las autoridades.

Para las organizaciones de Río Branco, gran parte de las demandas están referidas a la Laguna Merín: las especies de pesca amenazadas por la invasión de especies de fauna marina oceánica procedente de lugares tan remotos como China y el sudeste asiático, la contaminación del río y la laguna con vertidos de líquidos desde la ciudad fronteriza.

En Chuy, la problemática ambiental se expresa en demandas de saneamiento básico para las dos ciudades, la recolección y el tratamiento posterior de residuos sólidos y agroquímicos utilizados en el cultivo del arroz, la elaboración de un plan rector para la cuenca del arroyo Chuy, un área vinculada a procesos productivos, extracción de arena, turismo, flora y fauna.

Conclusiones

Un análisis comparativo de las metas trazadas por los actores gubernamentales de los dos países con proyectos de ordenamiento territorial y las demandas y propuestas de las organizaciones sociales de la región fronteriza revela coincidencias y diferencias. En ambos casos el objetivo perseguido es el desarrollo pero mientras en los primeros el desarrollo es identificado con obras de infraestructura destinadas a conectar los mercados regionales con la economía global, las organizaciones sociales reclaman trabajo, garantías para el uso del suelo en la economía productiva, en particular la agricultura de alimentos, medidas de protección del medio ambiente, defensa contra inundaciones y sequías y servicios de salud.

La entrada en vigencia de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo dio origen a un conjunto de organismos que operan como ámbitos de coordinación de políticas y también como espacios para la participación social. Estos canales, así como otros creados por organismos del Estado Uruguayo, como el MIDES y la Dirección de Ordenamiento Territorial actúan como instancias de interlocución entre decisores y actores sociales. Las demandas de la sociedad civil contarían así con canales para adelantar sus propuestas.

Sin embargo, en este trabajo se demuestra el alto grado de diversidad entre las sociedades de frontera tanto desde el punto de vista cultural como desde el punto de vista de los intereses. Esa diversidad puede ser un obstáculo para la percepción de los objetivos compartidos. De hecho, en el estado actual de esta investigación no parece probable una agenda agregada de los objetivos de desarrollo que las organizaciones sociales fronterizas defienden a escala local.

Referencia bibliográfica

Achkar, M.; Domínguez, A; Pesce, F. (2014). *Cuencas hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales*. Montevideo: Programa Uruguay Sustentable y Red Amigos de la Tierra.

Areces, N.; Bandieri, S. (Coordinadoras) (2010). *Las fronteras como espacios sociales en América del Sur*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Arocena, F. (Coordinador) (2011). *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República-Dirección Nacional de Cultura- Programa Viví Cultura.

Bentancor, G. (2009). *Rivera-Livramento. Una frontera diferente*. Pelotas: Editora Universitaria UFPEL.

Bentancur, A. (1993). *Historia Regional en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República-Departamento de Publicaciones.

Briceño, J. (2006). "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 15, p.28-42.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chang, H (2003). *Rethinking Development Economics*. Londres: Anthem Press.

Cienfuegos M, Mellado, N y Fernández, W. (Eds.) (2011). *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad del Mercosur*. Córdoba: Lerner Editora.

Clemente, I y Hernández D. (2012). Políticas de cooperação, integração fronteiriça e desenvolvimento territorial na fronteira Uruguai-Brasil (2002-2012), *Revista GEO-UERJ*, v.2, n. 24, p. 763-792.

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.

Elizaincín, A. y Barrios, E. (1987). *“Nos falemos brasileiro”*. *Dialectos portugueses en Uruguay*. Montevideo: AMESUR.

Fernández, W. (2014). La teoría de la integración regional y la infraestructura sudamericana. En MELLADO, Noemí y FERNÁNDEZ SACA, Juan Carlos (Eds.), *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI* (pp.211-227). San Salvador: Editorial Delgado. Universidad Dr. José Matías Delgado.

Ferrari, M. (2010). *Conflitos e povoamento na fronteira Brasil-Argentina: Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Yrigoyen (Misiones)*. Florianópolis: Editora UFSC.

Gomes, M. (2012). *A condição social fronteiriça Brasil-Uruguai no Mercosul*. Pelotas: Editora da Universidade Federal de Pelotas.

Mazzei, E. (2012). *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Melo: Centro de Estudios de la Frontera, Universidad de la República.

Mazzei, E; De Souza, M. 2012). *La frontera en cifras*. Melo: Centro de Estudios de la Frontera, Universidad de la República.

Ministerio de Desarrollo Social (2007). *Política de integración de Frontera: “Espacio de vida diverso y complejo. Memoria”*. Rivera: MIDES-Dirección Nacional de Coordinación Territorial.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA-DINOT) (2013). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*. Montevideo: Tradinco.

Perdomo, J. (s.f.). *Bañados del Este. Violación y silencio*. Montevideo: Ediciones del Sur.

Prebisch, R. (1983). “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” en Barbé, Esther (2007). *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos p. 82-85.

Pucci, A. (2010). *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.

Rigirozzi, P y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer.

Ríos, G. (2014). *Fronteras de la integración del Mercosur: la Triple Frontera Barra do Quaraí (Brasil)-Bella Unión (Uruguay)-Monte Caseros (Argentina)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Salomón, M. (2009). Paradiplomacia de regiones y paradiplomacia de ciudades: los casos de Río Grande do Sul y de Porto Alegre. En ZERAKI, Zidane (Ed.). *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Monterrey: Montiel y Soriana Editores.

Sanahuja, J. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, pp. 75-106

Varela, A. (1933). *Historia da Grande Revolução. O Cyclo Farroupilha no Brasil*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraría do Globo.

Vigevani, T et al. (Eds.) (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. San Pablo: Editora UNESP.

Documentos

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Limítrofes. Actas de la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín.

----- Actas de la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2007). *Políticas de integración de Frontera: "Espacio de vida diverso y complejo"*. Rivera: Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial.