

COOPERACIÓN Y SEGURIDAD EN EL ESPACIO TRANSFRONTERIZO DEL “COMITÉ PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO URUGUAY” - CCRU

Cooperation and security in the cross-border space of the "Committee for the development of the Uruguay River Basin" – CCRU

MARÍA EUGENIA CARDINALE¹
ORIANA CHERINI²

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2023
Fecha de aprobación: 20 de junio de 2023

RESUMEN

El artículo muestra los resultados del Proyecto de Investigación “Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)”, radicado en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), años 2021-2023. Tres zonas fronterizas específicas se seleccionan para examinar los proyectos cooperativos y en securitarios en el escenario del CCRU, creado en 2018: Colón-Paysandú; Concordia-Salto; y la triple frontera Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil). La metodología de trabajo es cualitativa, cuenta con una primera fase exploratoria y una segunda instancia descriptivo-interpretativa. En los resultados se observa la superposición y falta de articulación entre los múltiples espacios de coordinación existentes en

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UNER) y Lic. En Relaciones Internacionales (UNR). Profesora titular de RRII en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), donde dirige proyectos de investigación. Es docente en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y en UNIR (España), dicta cursos de postgrado en diversas universidades.

Integra el Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL), Instituto de Investigación, Facultad de Cs. Políticas y RRII, UNR y el Grupo de Estudio sobre Política Exterior, Geopolítica y Defensa (PEGEODEF), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es miembro de IPSA y de la Red de Politólogas, y a nivel nacional es miembro de la RedAPPE. Es autora de libros, capítulos de libros y numerosos artículos. Integra proyectos de investigación de alcance nacional en Argentina (PICT-Foncyt), y en las universidades UNR y UBA. Correo electrónico: mariucardinale@gmail.com

² Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina-Facultad Teresa de Ávila). Es becaria doctoral UCA-CONICET (Centro de Investigación Interdisciplinaria en Valores, Integración y Desarrollo Social (CIIVDS)). Es profesora en UCA y en FTS-UNER. Es coordinadora federal de RedAPPE. Miembro de la Red de politólogas, es becaria de múltiples instancias: FURP, IVLP, Voces Vitales Argentinas y Fullbright. Correo electrónico: oricherini@gmail.com

fronteras, tanto intergubernamentales, como bilaterales y transfronterizas. La multiplicación de instancias cooperativas no ha facilitado ni conseguido una coordinación institucionalizada, como tampoco criterios comunes para una seguridad ciudadana transfronteriza e integral.

Palabras clave: CCRU, fronteras, seguridad, cooperación transfronteriza.

Abstract:

The article presents the results of the Research Project "Cross-border cooperation and citizen security in the space of the Committee for the Development of the Uruguay River Basin (CCRU)", housed at the National University of Entre Ríos (UNER), years 2021-2023.

The research addresses border regions and their security dynamics in the space of the CCRU, created in 2018. Three specific border areas are selected to examine, in the CCRU scenario, cooperative and security projects: Colón-Paysandú; Concord-Leap; and the triple border Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) and Barra do Quaraí (Brazil).

The work methodology is qualitative, with exploratory phase at the beginning and a second descriptive-interpretative phase.

The results show the overlap and lack of articulation between the multiple existing coordination spaces at borders, both intergovernmental, bilateral and cross-border. The multiplication of cooperative instances has not facilitated or achieved an institutionalized coordination, nor a common criteria for a comprehensive cross-border citizen security.

Keywords: CCRU, borders, security, cross-border cooperation.

Introducción

Este trabajo muestra los avances de investigación del Proyecto "Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio transfronterizo "Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)", de duración bianual (2021-2023)³. Tres regiones fronterizas se han seleccionado para examinar, en el espacio del CCRU, las dinámicas cooperativas y securitarias: Colón-Paysandú; Concordia-Salto; y la Triple Frontera Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil).

La indagación se inicia cuestionando ¿cuál es la densidad de las vinculaciones existentes en las tres regiones translocales seleccionadas, desde la creación del

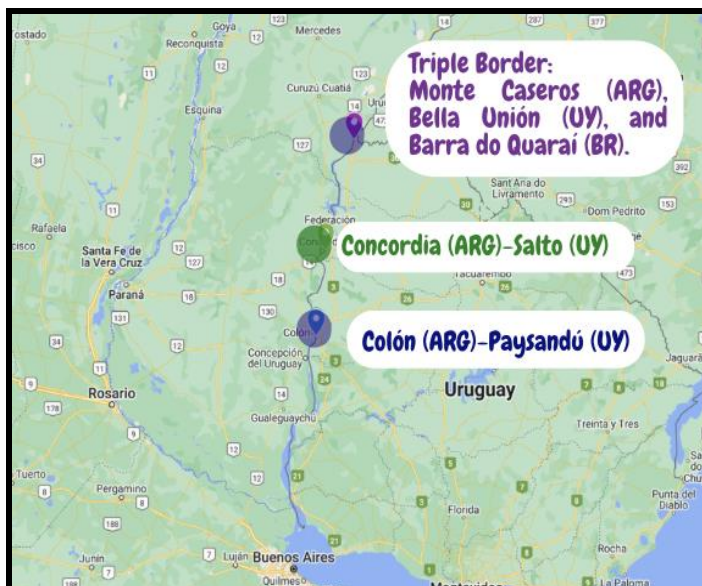
³ Radicado en la Universidad Nacional de Entre Ríos. Los datos recogidos y las reflexiones iniciales para las conclusiones contaron con los aportes del resto de las integrantes del Proyecto de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica (PID): Karen De Bernardi, Mariana Polito y Malena Foti.

CCRU en 2018 y en particular, respecto de la seguridad ciudadana? El problema de investigación incrementa su relevancia si se observa que el nuevo Comité y sus dinámicas cooperativas transfronterizas debieron enfrentar una pandemia global⁴.

El objetivo general propuesto es conocer la seguridad ciudadana y la cooperación transfronteriza en el espacio regional translocal “Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay” (CCRU) desde sus inicios 2018. Se desglosa en cuatro objetivos específicos: **a)** explorar acuerdos y logros de la cooperación transfronteriza entre las ciudades Concordia (Entre Ríos-Argentina)-Salto (Salto-Uruguay) y en la triple frontera Monte Caseros (Corrientes-Argentina), Bella Unión (Artigas-Uruguay) y Barra do Quaraí (Río Grande do Sul-Brasil). **b)** Comparar experiencias de cooperación subnacional y su articulación en el marco del CCRU en los siguientes espacios de fronteras: Colón (Argentina) - Paysandú (Uruguay); Concordia (Argentina)-Salto (Uruguay) y la triple frontera Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil). **c)** Examinar la importancia alcanzada por la seguridad ciudadana en los procesos de cooperación actuales en el marco del CCRU. **d)** Indagar las dificultades y avances del CCRU como instancia de cooperación fronteriza frente a la pandemia global desatada en 2020. Los pasos fronterizos bajo estudio pueden observarse en el mapa a continuación.

1. Mapa de los pasos fronterizos

⁴ La expansión del virus Sars-Cov-2 a nivel planetario tuvo como respuesta el cierre de fronteras, la clausura de las movilidades internacionales, la falta de insumos sanitarios, entre otros. Ver subtítulo 2.4



Fuente: Elaboración propia, Cardinale, M. y Cherini, O⁵

Las fronteras han adquirido, desde la Posguerra fría, un protagonismo ascendente en las reflexiones políticas, sociológicas y culturales, destacando en el marco de la globalización neoliberal, aún así desde las Relaciones Internacionales (RRII) su abordaje resulta todavía insuficiente. La preponderancia de la cuestión de las fronteras en las políticas públicas y los análisis desde las ciencias sociales se tornó aún más significativa después de los atentados en Nueva York en 2001⁶, de los conflictos armados en Medio Oriente y norte de África en la década de 2010, dada la creciente inseguridad humana actual en Centroamérica, y sus efectos en la aceleración de las movilidades internacionales hacia los países del Centro en la última década. Para Rodríguez Ortiz⁷ la práctica global de cierre de fronteras se tornó cíclica en el siglo XXI: en 2001, desde 2015 en la Unión Europea por la “crisis de los refugiados” y en 2020 durante la pandemia global.

La crisis epidemiológica mundial incrementó la urgencia por reflexionar sobre las fronteras, dado el cierre y limitación a la circulación frente a la crisis suscitada por el virus Sars-CoV-2. En especial, porque en las referencias a la seguridad -nacional e internacional- frente a las movilidades y las ilegalidades, o sanitaria -para el caso de la circulación viral-, no se suelen contemplar en específico las necesidades, derechos, seguridad ciudadana (como valor

⁵ Mapa elaborado por las autoras con el programa My Maps de Google y luego modificado con Canva en 2023.

⁶ Atentado a las Torres Gemelas y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001 por actores privados ilegales armados.

⁷ Roxana Rodríguez Ortiz, “Borderlands: ontología política en Gloria Anzaldúa”, *Andamios*, 20, núm. 52, mayo-agosto (2023): 159-176, 2 <https://doi.org/10.29092/uacm.v20i52.1002>

democrático) y buen vivir de las poblaciones que habitan y construyen, con sus interacciones, los espacios transfronterizos.

Por ello, como hipótesis de trabajo se considera que en la región transfronteriza abordada existe una densa red de acuerdos multiescalares: supranacional, bilateral, subnacional y transfronterizos, que se superponen y multiplican, aunque no siempre se coordinan entre sí. En cada espacio de frontera seleccionado para la investigación la seguridad ciudadana no es considerada y predominan miradas tradicionales de seguridad limitadas al orden público. En el CCRU, al unificarse tres instancias preliminares de cooperación transfronteriza, se replican los procesos previos sostenidos, como es el caso de los Comités bilaterales, donde la seguridad ciudadana de poblaciones fronterizas no constituye un objetivo de la cooperación.

La frontera argentino-uruguaya no ha sido explorada con continuidad. De los casos estudiados en el RU, referidos a gobiernos subnacionales entrerrianos, el foco ha estado sobre los pasos Gualaguaychú-Fray Bentos (en la coyuntura que va del 2005 al 2010) y Concordia-Salto⁸, ambas categorizadas como problemáticas (por razones singulares), o bien se estudió el espacio en general⁹. En la literatura académica la frontera Brasil-Uruguay obtiene mayor atención, con indagaciones sobre la cooperación para el desarrollo y las identidades generadas entre ciudades gemelas¹⁰. En esas investigaciones la seguridad ciudadana en la cooperación transfronteriza no es traída a consideración.

⁸ Héctor Carricart. “La integración de los municipios de la Frontera Argentino-Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales”, *Revista Ensaïos FEE*, núm. 17, (1996): 206-219. Miryam Colacrai, “Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007”, *Revista Temas y debates*, núm. 15, (2008): 9-33. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/1450>. Altair Magri Díaz, “Procesos y tendencias del desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel”, en *Desarrollo local en territorios de fronteras*, coord. por Juan Márquez Domínguez, José Manuel Jurado Almonte y Francisco Pasos García (Universidad de Huelva Publicaciones, 2016): 293-301. Nahuel Oddone, “La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí”, en *El municipio en México: avances y retos rumbo al siglo XXI*, coord. por Alberto Villalobos Pacheco (México: Colección Gestión para el Desarrollo Local, 2013), 23-65. Ríos Gonçalves, Gabriel. “Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia-Argentina” (Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Estudios Regionales DT N° 46/00 Universidad de la República, 2000).

⁹ Emilio Silva Sandes, “Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas”, en *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, compilado por Sergio Braticevic, Alejandro Rascovan y Constanza Tommei (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2017), 203- 123.

¹⁰ Liz Osorio Machado, “Estado, Territorialidad, Redes. Cidades-Gemeas na zona de frontera Sul-Americana”, en *Continentes em Chamas. Globalização e Território na América Latina. Civilização Brasileira*, coord. María Laura Silveira (Brasil: Civilização Brasileira, 2005), 246-284. Isabel Clemente, “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado e perspectivas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19, núm. 1, (2010): 165-184. Isabel Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la

La bibliografía específica da especial atención al área fronteriza que unifica fronteras entre Argentina, Brasil y Uruguay, la triple frontera Barra do Quaraí, Monte Caseros y Bella Unión¹¹. Su importancia fue creciendo por impulso de los propios gobiernos subnacionales, hasta lograr un acuerdo trinacional habilitante para la conformación del primer Comité de Integración Trinacional del MERCOSUR, en octubre de 2019; uno de sus ejes –aunque no prioritario– es la coordinación en seguridad fronteriza. Los tres gobiernos subnacionales forman parte del CCRU¹².

Como antecedentes de investigación debe destacarse el PID Novel (UNER) “Seguridad ciudadana en fronteras. Estudio de caso en la región fronteriza del Río Uruguay (RU): gobiernos subnacionales frente a amenazas transnacionales en Entre Ríos (Argentina) y Paysandú (Uruguay)” 2019-2020. Su objetivo fue abordar la seguridad ciudadana frente a nuevas amenazas en una región de frontera no conflictiva, y con larga trayectoria en cooperación transfronteriza; condiciones y espacios no explorados suficientemente desde las RRII y la Ciencia Política. De igual manera, se destaca la investigación llevada a cabo para participar en la publicación del libro *Fronteras y Relaciones Internacionales* en 2020, realizado entre dos universidades: Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y Universidad Nacional de Rosario (UNR)¹³.

En esta investigación se identifican dos campos principales de abordaje de las fronteras en la actualidad, que cuestionan la mirada tradicional de frontera en

frontera Uruguay-Brasil”. *Revista Proyección*, UNCU, 10, núm. 19, marzo (2016): 97-112. <https://bdigital.uncu.edu.ar/9209>. Nahuel Oddone y Gustavo Matiuzzi De Souza, “Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview”, *Monções: Revista de Relações Internacionais* da UFGD, 6, núm. 12. (2017): 199-216. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Gustavo Matiuzzi De Souza, “Notions of border in regionalism theory and praxis. A critical overview”, *Revista Civitas*, 18, núm. 2, mayo- agosto (2018): 245-261. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29586>

¹¹Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 97-112. Oddone, “La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí”. Gabriel Ríos Gonçalves, “Integración de las comunidades de fronteras clave estratégica para el funcionamiento del Mercosur. El caso de la región fronteriza argentina, uruguaya, brasileña en la franja de territorio litoral del Río Uruguay”. *XXXI Congreso ALAS*, Montevideo, 3-8 de diciembre. (2017). Mariano Pauluk, “Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades”, en *Fronteras en Construcción. Prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica*, compilado por Tania Porcaro y Emilio Silva Sandes (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2021), 345-378.

¹² Documento Trinacional. A Região Trinacional Rumo ao Futuro. (2022). <https://drive.google.com/file/d/1w5DtmzgnG11Imh7Rw416UFeoKySFSA-H/view?ts=63dbc4f2>

¹³ Marcelino Lisboa, Micael Silva y Olga Saavedra, *Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul* (Brasil: Ed. Appris, 2020)

tanto límite demarcatorio soberano, borde o línea divisoria interestatal¹⁴. Una primera área de estudios es posmoderna y neoliberal, con origen en la Posguerra fría, se asocia a la globalización y sus consecuencias, y se focaliza en el debilitamiento de las fronteras, es decir, en la desterritorialización o desfronterización del mundo. En palabras de Newman, “the notion of a ‘borderless world’ has been coined by the West, specifically by a Western European perspective in which the permeability of borders is currently being actively promoted”¹⁵.

Luego de los atentados del 11 de Septiembre (11S) en Nueva York, en el marco de políticas de securitización y militarización ascendentes, se extienden los planteamientos de reterritorialización o re-fronterización, frente al endurecimiento de controles y la mayor presencia fronteriza de fuerzas de seguridad y/o militares por amenazas transnacionales¹⁶. Desde los Estudios Críticos de Fronteras (ECF) se observa el corrimiento y la expansión de límites y puestos de vigilancia, hacia adentro y hacia afuera de las líneas demarcatorias políticas y geográficas clásicas (como en aeropuertos, campos de refugiados, campos de detención). El eje de este segundo campo de estudios es biopolítico y se centra en la crítica a la circulación (selectiva) de personas y los frenos aplicados¹⁷.

En América del Sur (AS) -desde la difusión del modelo de integración europea- las regiones transfronterizas se designan como zonas estratégicas; áreas de interface; espacialidad abierta; redes de articulación (como cooperación transfronteriza y horizontal), entre gobiernos subnacionales y las ciudadanías; en tanto regionalismo, con énfasis en las nociones de pasaje, flujo y movilidad o de regiones de frontera¹⁸. En América Latina y el Caribe (ALC), las fronteras

¹⁴Marcela Tapia Ladino, “Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion”, *Revista Estudios Fronterizos*, 18, núm. 37, (2017): 61-80. <https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/619>. María Eugenia Cardinale, “La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16, núm. 1, (2021): 177-196. <https://doi.org/10.18359/ries.5100>.

¹⁵ David Newman, Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview, en *The Ashgate Research Companion To Border Studies*, ed. Doris Wastl-Walter (Routledge, 2011): 58-72.

¹⁶ Tania Porcaro, “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”, en *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, compilado por Sergio Braticovic, Alejandro Rascovan y Constanza Tommei (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2017), 83-102. María Lois y Heriberto Cairo, “Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 2, núm. 1, enero-junio (2011): 11-22. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/37895>

¹⁷ Nick Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power* (Edimburg University Press, 2009).

¹⁸ Roberto Carlos Abinzano, “Migraciones e integración en la región de la triple frontera: Argentina, Brasil y Paraguay”, *TSN Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, julio-diciembre (2017): 99-121. <https://transatlanticstudiesnetwork.uma.es/migraciones-e-integracion-en-la-region-de-la-triple-frontera-argentina-brasil-y-paraguay/>. Alejandro Benedetti, “Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo

han sido mayormente analizadas por la Geografía Crítica, los Estudios de la Integración/regionalización y los Estudios Culturales.

Este escrito procura abordar una doble área de vacancia identificada, por un lado, la exigua consideración que se le brinda a la seguridad como valor democrático (ciudadana) de las poblaciones fronterizas en AS, con excepciones como las investigaciones de Flacso-Ecuador en la frontera Colombia-Ecuador. Y, a su vez, el limitado examen que recibe la seguridad fronteriza y ciudadana en las regiones transfronterizas no conflictivas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

La metodología empleada en la investigación es cualitativa. En un primer momento, se realiza una indagación exploratoria para conocer antecedentes y dinámicas de la cooperación transfronteriza en las zonas de Concordia-Salto y de la triple frontera. La zona del paso Colón-Paysandú contó con su etapa exploratoria durante el proyecto de investigación anterior (años 2019-2020). En una segunda fase este estudio es descriptivo-interpretativo.

Las unidades de análisis son los tres espacios de cooperación transfronterizos definidos en el marco del CCRU, cuya característica compartida es su calificación como fronteras húmedas. En tanto, el nivel de análisis es micro porque examina una realidad concreta territorial para comprender tendencias generales de las relaciones transfronterizas del proceso del CCRU y

conceptual para su estudio”. *Revista Estudios Fronterizos*, nueva época, 15, num 29, enero-junio (2014): 11-47. <https://doi.org/10.21670/ref.2014.29.a01>. Fernando Carrión y Víctor Llugsha, “La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias”, en *Fronteras: rupturas y convergencias*, compilado por Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha (Quito: FLACSO Sede Ecuador, 2013), 9-28. Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 97-112. Mariano Ferrero, “Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano en REEI”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11, junio (2006): 1-22. <http://www.reei.org/index.php/revista/num11>. Osorio Machado, *Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gemeas na zona de fronteira Sul-Americana em Silveira*, 246-284. Matiuuzzi De Sousa, “Notions of border in regionalism theory and praxis. A critical overview”, 245-261. Montenegro, Silvia y Verónica Giménez Béliveau, *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006). Oddone, “La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí”. Ríos Gonçalves, “Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia-Argentina”. Mazzei, *Fronteras que nos unen, límites que nos separan*. Mezzadra, Sandro y Brett Neilson, *La Frontera como método o la multiplicación del trabajo* (Madrid: Traficante de sueños, 2017). Martha Moncada Paredes, “Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico” (Buenos Aires: Clacso, 2016). Richard Zapata Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo, “Las fronteras en la época de la movilidad”, en *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, editado por Richard Zapata Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012), 11-56. Haroldo Dilla Alfonso y Karen Hansen Figueroa, “El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana”, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10, núm. 2, (2019): 259-279. <https://doi.org/10.5209/geop.61580>.

suramericanas;¹⁹ incorpora consideraciones institucionales y, asimismo, la percepción de los agentes sobre las dinámicas sociales de la seguridad ciudadana transfronteriza y de la cooperación²⁰.

Las fuentes primarias utilizadas son entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as nacionales y subnacionales (12 en total), y la observación participante en zonas y pasos fronterizos seleccionados. Como fuentes secundarias se emplean el relevamiento y análisis de documentos oficiales (supranacionales, nacionales, subnacionales), el rastreo de los temas bajo indagación en prensa y la literatura específica²¹.

El artículo se ordena presentando primero el marco teórico-metodológico, segundo, el análisis de resultados, para el que se definen cuatro categorías: institucionalización de la cooperación translocal; tratados y acuerdos habilitantes (bilaterales y multilaterales); prioridades de seguridad y participación de los gobiernos subnacionales en los asuntos de seguridad ciudadana en fronteras; y pandemia y cooperación transfronteriza. Finalmente, se presenta la discusión y las conclusiones.

Por los datos recogidos, se advierte la superposición de los múltiples espacios de coordinación existentes en las fronteras y la falta de articulación entre ellos, ya sea intergubernamentales (en el marco de la integración en MERCOSUR), como bilaterales y transfronterizos. La expansión de las instancias de cooperación no facilita ni alcanza una cooperación institucionalizada integradora, que sea válida para todas las dimensiones asociativas involucradas, que logre mejorar la vida cotidiana de quienes habitan y transitan la frontera. Con respecto a la seguridad (como valor democrático) eso se observa más claro, por la ausencia de una perspectiva integral que interprete la seguridad de los y las habitantes de los territorios como un derecho exigible ante el estado, esto es, como bien público para el buen vivir. La visión restringida de la seguridad enfocada en el control y orden público termina constituyendo un freno para la cooperación transfronteriza en esta materia²².

¹⁹ Calduch Cervera, Rafael. *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales* (Universidad Complutense de Madrid, 2014).

²⁰ Ruth Sautu, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert. *Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología* (Buenos Aires: Clacso, 2005).

²¹ *Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay*, núm 20, noviembre (2022): 1-15. <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru?authuser=0>. Acta, “XXXVI Reunión del Comité de Integración Concordia-Salto”. Salto, 2022. Acta, “VII Reunión del Comité de Integración Monte Caseros-Bella Unión”. Bella Unión, 2019. Boletín. “2010-2020:10 años construyendo integración”. Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay. Año 4, Número 11. (2020).

²² Abello Colak, Alexandra y Pablo Emilio Angarita Cañas. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático* (Editorial CLACSO, 2013)

1. Marco teórico-metodológico

Tres ejes teóricos principales guían la investigación. En primer lugar, desde la Ciencia Política los aportes de los estudios de seguridad como valor democrático/ciudadana y la relevancia de los gobiernos subnacionales para ello. Segundo, de las RRII resultan relevantes las referencias sobre cooperación transnacional subnacional, paradiplomacia y políticas internacionales subnacionales, y los abordajes sobre integración y fronteras. Por último, y vinculado a los estudios fronterizos, se utilizan contribuciones de la sociología, la filosofía y la geografía crítica.

A partir de este paraguas teórico es posible identificar tres marcos conceptuales básicos: **1.** Los estudios de fronteras y su complejidad. **2.** La Seguridad ciudadana; **3.** El rol de los gobiernos subnacionales en los espacios transnacionales de interrelación.

La interpretación moderna de las fronteras las define como “la línea demarcatoria del adentro y del afuera, como división entre lo doméstico y lo internacional”²³, en tanto esferas políticas diferenciadas, donde la primera representa el orden y la segunda la anarquía. Según Tapia Landino²⁴, se trata de límites estatales fijos, estáticos y con una lógica divisoria.

En términos de seguridad nacional y defensa, dicha noción de fronteras enmarca su comprensión, ya que, bajo el supuesto de un sistema internacional anárquico, la supervivencia del estado es la cuestión primordial, y está supeditada a la autosuficiencia defensiva. Esos límites territoriales constituyen los ejes que permiten definir la amenaza (externa), la fuente de amenaza (interestatal) y el tipo de conflicto (guerra entre estados)^{25,26}.

Los estudios de fronteras actuales interpelan esas definiciones, y pueden dividirse en dos grandes campos de abordaje: el primero de orientación posmoderna y neoliberal, prioritario en la década de 1990 y vinculado a la

²³Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*.

²⁴Tapia Ladino, “Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion”, 61-80.

²⁵ Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*. Cardinale, María Eugenia. *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur* (Editorial Teseo, 2018).

²⁶Para comprender los cambios y definiciones respecto a la seguridad internacional, se retoma la caracterización de Cardinale (2018) y que entiende como perspectiva hegemónica: 1. Condición *intermística*: la tradicional división entre seguridad pública y defensa ha sido debilitada por el carácter transnacional de las amenazas. Existe una superposición de cuestiones de seguridad y defensa que diluye las diferencias y las medidas a tomar en cada caso. 2. *Multidimensionalidad*: pierden exclusividad las cuestiones estratégico-militares y territoriales, y se incorporan lo ambiental, lo económico, lo social, lo institucional, la salud como factores esenciales. 3. *Nuevas amenazas* como foco de la seguridad internacional: éstas son no tradicionales, transnacionales y asimétricas dado que hacen uso de la violencia, pero con modos diferentes a los estatales o son vectores/causa de ella. Incluyen: el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, riesgos ambientales, proliferación de armas de destrucción masiva, las migraciones, la exclusión social, entre otros.

globalización²⁷. El segundo campo es posterior a los atentados del 2001 y se relaciona con las políticas de securitización y militarización, intensificadas *a posteriori*, remarcando la re-fronterización y propiciando el endurecimiento de controles fronterizos. Los estudios críticos cuestionan y evidencian las contradicciones de este endurecimiento²⁸.

Los dos campos coinciden al afirmar que las fronteras ya no se ubican solo en la línea demarcatoria interestatal, ya sea por su desvanecimiento o por su ampliación/exteriorización. El primer enfoque, a partir de la globalización y la preeminencia del mercado, complejiza la noción de frontera internacional realista -de las RRII- o desde la geopolítica clásica. Para el transnacionalismo el eje de análisis está en los flujos, la porosidad y el debilitamiento de las fronteras; el señalamiento es hacia la multidimensionalidad y su realidad dinámica.

En esta relectura de fronteras se integran luego elementos simbólicos, así, se prioriza para el análisis a las poblaciones afectadas (tanto por los flujos como por la vigilancia) y se categoriza a esos límites fronterizos como instituciones complejas, como un resultado de procesos permanentes de construcción social, en tanto fronterización. Se identifican, además, diversas escalas espaciales. Así, en el marco de la Unión Europea (UE) surgen los conceptos de regiones de fronteras o cooperación transfronteriza. “La frontera es un objeto complejo” donde se entrelazan dimensiones y escalas múltiples²⁹.

Los ECF afirman que los flujos transfronterizos son selectivos y, condicionalmente, frenados. El centramiento en la seguridad (nacional, regional) implicó reforzar las fronteras existentes, la instauración de otras en el orden interno de los estados y, en simultáneo, su exteriorización con el objetivo de frenar/gestionar los flujos y movimientos (de personas y mercancías ilícitas) antes de que logren alcanzar el límite territorial propio. Los ECF buscan exponer las contradicciones de las “prácticas de soberanía” en fronteras. Vaughan Williams³⁰ define el presente como un horizonte biopolítico (ya no

²⁷ Newman, *Contemporary Research Agendas in Border Studies*, 58-72. Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*. Porcaro, “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”. (2017)

²⁸Cardinale, “La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales”, 177-196. Porcaro, “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”. Tapia Ladino, “Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion”, 61-80. Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*.

²⁹ José María Valcuende, Heriberto Cairo Carou, Paula Cristina Antunes Godinho, William Kavanagh y María Lois “Introducción. Una aproximación al estudio de las fronteras internacionales” en *Rayanos y Forasteros. Fronterización e identidades en el límite hispanoportugués*, editado por Heriberto Cairo (Plaza y Valdés Editores, 2018), 31.

³⁰Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*.

geopolítico) para la indagación e intervención de las fronteras, y resalta dos interpretaciones.

Una primera perspectiva, entiende que el estado aplica una “política de excepción” en el control y discriminación de quienes están habilitados a circular por sus límites territoriales. Ejerce un poder arbitrario en la decisión de quienes constituyen un peligro para la seguridad (nacional o regional) al señalar sujetos como potenciales criminales (terroristas, narcotraficantes, etc.). Esto conlleva la creación de “espacios de excepción”, para personas calificadas previamente como de riesgo. Las acciones de fuerza (militar o policial) se aplican en zonas de fronteras territoriales, y también, en zonas demarcatorias al interior de los estados, como aeropuertos.

Para la segunda interpretación biopolítica, el centro del análisis son las “fronteras inteligentes” sostenidas por una serie de tecnologías digitales (biométricas, de acumulación de datos, de rastreo, etc.) para controlar la movilidad, delimitar los sujetos a proteger (con tránsito facilitado) frente a personas no (in)deseadas -por sus características étnicas, su país de origen, su condición socioeconómica o de género-. Los dispositivos pretenden identificar poblaciones peligrosas por anticipado, previo a la comisión de delito y se presenta como racionalidad tecnológica y neutral, cuando en realidad refiere a un ejercicio de discriminación sobre ciertos sujetos movilizados³¹.

Ambas significaciones biopolíticas coinciden en señalar el debilitamiento del estado de derecho y del respeto a los derechos humanos por la consolidación de este modelo global de control³². En la praxis fronteriza, se producen tensiones “entre prácticas de reforzamiento y prácticas de atravesamiento”³³.

Con respecto a la seguridad ciudadana pueden distinguirse dos perspectivas principales. Una mirada amplia e integral y un enfoque clásico. La visión tradicional y restringida define la seguridad pública como “ámbito discrecional del Estado”, con tres áreas de intervención: policía, justicia y sistema penitenciario, “seguridad ciudadana en sentido estricto”³⁴. El objetivo es el control, el mantenimiento del orden público y la represión a quienes se perciben como amenaza. En su aplicación, este tipo de políticas públicas

³¹ Dieder Bigo, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”, *Alternative*, num 27, (2002): 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>

³² Bigo, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”, 2002.

Leandro Sánchez, “Estudios críticos de fronteras. Aportes de los estudios culturales”, *Revista Si Somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 14, núm. 1, enero-junio (2014): 173-190. <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/497>. Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*.

³³ Mezzadra y Neilson, *La Frontera como método o la multiplicación del trabajo*, 22.

³⁴ Josep María Pascual I Esteve, “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”, *Papers*, núm. 53, (2011): 34-43. <https://www.institutmetropoli.cat/ca/revistapapers/n-53-la-seguretat-ciutadana-a-les-metropolis-del-segle-xxi/>

estigmatiza grupos sociales y étnicos o barrios urbanos, que se señalan como los responsables de la inseguridad y la violencia³⁵.

Para considerar el enfoque amplio e integral, se retoma a Abello y Angarita³⁶ en su definición de la “seguridad como valor democrático”, esta enlaza la seguridad como bien público y la garantía de derechos humanos como interdependientes y co-constituyentes. Esta perspectiva prioriza la seguridad de las personas como un derecho exigible ante el estado, es definida como un bien público, que se orienta a la democracia y a eliminar vulnerabilidades; que contempla participación, transparencia y corresponsabilidad entre las acciones estatales y de actores sociales. Respecto de la consideración sobre las amenazas a la vida que genera la violencia, se añade la necesidad de protección y garantías para una “vida buena”³⁷; Pascual I Esteve³⁸ define este enfoque como “seguridad democrática e inclusiva”.

Carrión³⁹ afirma que la prioridad debe ser, proteger a la población porque “asumir la seguridad ciudadana desde las políticas públicas implica un importante proceso de descentralización, sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos estatales más próximos: los gobiernos territoriales”.

En las regiones de fronteras, en particular, Carrión entiende que las prioridades en las políticas públicas han sido tres: “**a)** en términos económicos, el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control para ejecutarlos mediante aduanas y tributos”; **b)** en defensa, la garantía del territorio y la soberanía nacional, sustentada en la militarización y la exigencia de visas; y, **c)** “la seguridad pública, con la finalidad de preservar el orden público estatal a través del policiamiento”⁴⁰. A esto, el autor agrega la política de cooperación internacional que aporta recursos para asistencia a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística⁴¹.

La violencia, expresan Carrión y Llugsha⁴², puede ser definida como “eminentemente económica”, con una “organización global con efectos locales”, y más aún en áreas de frontera. Allí, las asimetrías en los niveles de bienestar generan espacios propicios para la formación de mercados ilegales: “la frontera

³⁵Pascual I Esteve, “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”.

³⁶ Abello Colak y Angarita Cañas. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*, 2013.

³⁷ Barrios, Miguel Ángel. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009), 327.

³⁸ Pascual I Esteve, “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”, 35.

³⁹ Fernando Carrión, “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”, *Boletín Frontera*, núm 8, (2011): 2.

⁴⁰Carrión, “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”, 2.

⁴¹ Carrión, “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”, 1.

⁴² Carrión y Llugsha, “La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias”, 15.

tiende a ser un freno para lo legal y un acelerador para lo ilegal”⁴³. En ese sentido, las poblaciones fronterizas se encuentran condicionadas en su vida cotidiana, en sus dinámicas de cruce por la “(re) fronterización y securitización de las líneas demarcatorias estatales (como cierre o endurecimiento)”⁴⁴. Las ciudades de fronteras y sus poblaciones “enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana”; señaladas ellas mismas como potenciales amenazas a la seguridad (nacional y pública).

La cooperación transfronteriza significa, en dicho contexto, una herramienta clave para transformar la cotidianidad de las poblaciones que habitan las fronteras. Se comprenden “por “espacios transfronterizos” a las “zonas de contacto, conexión y cooperación entre territorios y comunidades contiguos”⁴⁵. La cooperación transfronteriza supone “interacciones entre administraciones regionales-locales fronterizas”, en “un entramado relacional complejo”⁴⁶.

Las “concertaciones transfronterizas” en ALC, se entienden como “todo proceso de negociación regular que ocurre entre actores transfronterizos y cuyo valor agencial reside en la adopción de acuerdos para gestionar procesos regulares de intercambios que modelan estos territorios y, la naturaleza de los procesos de fronterización que tienen lugar”⁴⁷.

Para este estudio, dos tipologías de modalidades de interacción fronterizas son relevantes: **1).** la “frontera viva”, donde coexiste “una densidad de población importante, de flujos continuos de intercambio de productos, y de informaciones, relaciones y códigos propios en las relaciones sociales”. **2).** las “fronteras dinámicas” que caracterizan “áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones”, con movilizaciones migratorias de carácter laboral y pesos diversos de asimetrías⁴⁸.

Osorio Machado⁴⁹, por su parte, retoma la noción de “modelos” de interacción fronteriza de Cuisinier-Raynal, de los cuales se remarcan dos. El modelo “capilar”: con intercambios difusos, de emergencia espontánea entre las poblaciones urbanas de frontera; y el “sináptico”: el tipo de interacción

⁴³ Carrión y Llugsha, “La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias”, 15.

⁴⁴ Tapia Ladino, “Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion”, 61-80.

⁴⁵ Francisco Calderón Vázquez, “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica”. *Revista Estudios Fronterizos*, 18, núm 36, mayo-agosto, (2017): 78-101. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a04>

⁴⁶ Calderón Vázquez, “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica”, 80-84.

⁴⁷ Dilla Alfonso y Contreras Vera, “Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina”.

⁴⁸ Clemente, “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas”, 165-184.

⁴⁹ Osorio Machado, *Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gemeas na zona de fronteira Sul-Americana em Silveira*.

“constitui geralmente uma evolução de interações de tipo capilar, principalmente em lugares estratégicos ou onde a consolidação e expansão das redes de intercambio binacionais justifiquem investimentos institucionais”. Aquí los intercambios interurbanos son intensos y apoyados activamente por los estados contiguos⁵⁰.

La metodología utilizada es cualitativa, se enmarca en los denominados “cross-national research”, es decir, “studies that utilize systematically comparable data from two or more nations”⁵¹.

Las unidades de análisis para este estudio comparado son cada uno de los tres espacios de cooperación transfronteriza definidos en el marco del CCRU. Se seleccionaron fronteras húmedas, donde los territorios están unificados, cada uno de ellos, mediante un puente internacional (a excepción de Monte Caseros-Bella Unión); esta condición común otorga viabilidad a la comparación, ya que este tipo de demarcación tiene particularidades específicas a la hora de los intercambios, controles, cruces y vinculaciones. Esto es de suma relevancia para todos los tipos de “cross-national research”, donde la cuestión de las equivalencias es determinante⁵².

Este trabajo se enfoca en los proyectos y acciones cooperativos en marcha en los tres espacios transfronterizos, especialmente referidos a la seguridad ciudadana, y en la densidad de vinculaciones existentes en cada uno a partir de la conformación del CCRU en el año 2018.

El nivel de análisis es micro y las fuentes de investigación son: **1.** Fuentes primarias, entrevistas semiestructuradas a actores “formales” claves: funcionarios/as nacionales y subnacionales. Las efectuadas(12) son: a representantes consulares de argentina en Salto, Uruguay y de Brasil en Artigas, Uruguay; funcionarios de gobiernos municipales/departamentales de Salto, y de Concordia; de las instancias de seguridad operantes en los territorios se entrevistó al Prefecto naval de Uruguay en Salto, y de los órganos de seguridad de Entre Ríos, a la Ministra de Gobierno; el representante del Consejo de Intendentes del Uruguay; y el representante de Secretaría técnica del CCRU con sede en Concordia. Se presenciaron en vivo los discursos de apertura del Comité Trinacional de Fronteras de los intendentes/prefectos; se entrevistó al jefe de inspectoría de la Dirección Nacional de Migraciones de

⁵⁰ Osorio Machado, *Estado, Territorialidad, Redes. Cidades-Gemeas na zona de fronteira Sul-Americana en Silveira*, 24.

⁵¹ Melvin Kohn, “Cross-National Research as an Analytic Strategy: American Sociological Association, 1987 Presidential Address”, *American Sociological Review*, 52, núm. 6 (1987): 713-731. <https://www.jstor.org/stable/2095831>

⁵² Juan Ignacio Piovani, “Los estudios comparativos: estrategias de investigación empírica en relaciones internacionales”. *Relaciones Internacionales*, 10, núm. 20, diciembre-mayo (2001): 97-108. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1662>

Salto⁵³ y, por último, al investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, Mariano Pauluk, especialista en la región de la triple frontera. De igual modo, se realiza observación participante (directa) en las zonas y pasos fronterizos seleccionados. **2. Fuentes secundarias:** relevamiento y análisis de documentos oficiales en las distintas escalas (supranacionales, nacionales, subnacionales); seguimiento de la problemática en prensa y revisión bibliográfica.

En observación participante es destacable la asistencia presencial a la inauguración del Comité de Integración Trinacional en la triple frontera, en su primera reunión oficial de trabajo.

2. Análisis/Resultados

En el rastreo de información en prensa y/o noticias destacadas en sitios web oficiales, de un total de 156 artículos encontrados con referencias al CCRU, a una de las tres zonas fronterizas abordadas y/o a seguridad en la región transfronteriza bajo estudio, solo 24 fueron en medios escritos de alcance nacional, el resto se recaba en prensa local o regional. Al subdividirlo por temáticas, del relevamiento de noticias solo 21 (del total de 156) refieren a cuestiones securitarias, y en su mayoría se vinculan a temas de cierre y apertura de pasos fronterizos en pandemia, condiciones para el cruce y movilidad, reclamos de las y los habitantes en localidades fronterizas y disposiciones de los gobiernos nacionales.

2.1 Institucionalización de la cooperación

Cada región transfronteriza indagada tiene Comités de Integración (ex Comité de Fronteras), que dependen de las Cancillerías, y suponen la participación de gobiernos subnacionales en las reuniones periódicas, junto con el funcionariado central. Entre Argentina y Uruguay se reactivan con más fuerza en 2017.

Con respecto a los puntos de cruce entre la provincia de Entre Ríos y los departamentos uruguayos, cada paso fronterizo constituye un Área de Control Integrado, esto significa una administración compartida del control de tránsito en la frontera, donde confluyen por parte de ambos estados: fuerzas armadas (FFAA), policías, cancillerías, aduanas, migraciones. No se unifican las administraciones ni la carga de datos, aunque sí se comparte la infraestructura (las dependencias nacionales correspondientes están en oficinas contiguas). Comprobado mediante observación participante en Colón-Paysandú de septiembre 2019 a octubre 2020 y Concordia-Salto en junio de 2022.

⁵³ Por razones de privacidad de los y las entrevistados no se mencionan los nombres de funcionarios/as entrevistados/as, en caso de requerirse la información se encuentran disponibles las desgrabaciones correspondientes.

El caso Monte Caseros-Bella Unión es especial porque no tiene puente que las unifique, por lo tanto, el cruce del RU allí es precario, con lanchas pequeñas, de escasa frecuencia y suspendida los fines de semana porque el funcionariado argentino (aduanas y migraciones) no trabaja en esos días. Se corrobora en visita al territorio en junio de 2022, y se reafirma en el discurso del intendente de Monte Caseros durante reunión del Comité Trinacional. Ese paso fronterizo no posee Área de Control Integrado, pero sí cuenta con un Comité de Integración binacional en funcionamiento (se tiene acceso a las actas de reuniones y se menciona en prensa local) hasta la conformación del Comité Trinacional.

Por presiones de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales de la triple frontera, mediante gestiones de los gobiernos nacionales, en específico de la Comisión Administradora Río Uruguay Argentina- Uruguay (CARU) ante la CAF- Banco de Desarrollo de América Latina (para financiamiento), se aprueba el crédito para construir un puente que unifique ambos municipios. Información recolectada en relevamiento de prensa, en informes de sitios web oficiales⁵⁴ y en entrevista con el secretario técnico del CCRU en 2022, (también secretario municipal de Concordia). Por información extraoficial, en entrevistas, se mencionan las negociaciones que buscan incorporar a Brasil en la CARU.

Con respecto a la seguridad fronteriza, los dos pasos estudiados entre Entre Ríos-Uruguay cuentan con Unidades de Coordinación Conjunta. Se crean a partir del acuerdo de Santa María (1996) del MERCOSUR, y se realizan encuentros periódicos entre las FFAA y las de seguridad federal o central; por Argentina se convoca a la policía provincial que no posee capacidad de acción independiente en fronteras, solo reciben información o solicitud de asistencia. Es un espacio de concertación e información, se producen operativos combinados a pesar de que no existe intervención conjunta institucionalizada.

Para el caso Barra do Quaraí-Bella Unión, cuyo Comité de Integración data de la década de 1990, es destacable que sobre el puente fronterizo que las une, sobre el Río Quaraí (afluente del RU), el único control del paso es uruguayo. Brasil posee en el ingreso a la localidad un puesto policial (gestionado por la policía estadual, sin agentes federales), como pudo observarse *in situ* y por la información contenida en Actas de comités y en documentos elaborados por el Movimiento Transfronterizo de ONG's (de la triple frontera). El puesto fronterizo brasileño más cercano se ubica en Uruguayana (a 70 km).

La sociedad civil guarda un papel preponderante, en especial en la triple frontera, donde las poblaciones se organizan en un movimiento trinacional de ONG's, y han presentado demandas para la seguridad integral transfronteriza, esto fue acogido por el Comité Trinacional. En el paso Concordia-Salto,

⁵⁴ Ver en referencias el apartado Sitios Web Oficiales.

adquiere gran relevancia la participación social durante la pandemia, se conforma el movimiento de la sociedad civil Grupo Puente (GP) (visibilizando las necesidades particulares de cruce de las autodenominadas “familias binacionales”). En Paysandú, desde la pandemia y con fuerza en el presente, se constituye la organización Grupo de la Frontera en reclamo por facilidades de cruce.

El CCRU, desde su creación, funciona como un acelerador de las oportunidades de cooperación subnacional transfronteriza, por la incorporación de Brasil al espacio y las presiones que, desde allí, y conjuntamente, generaron los gobiernos subnacionales a los estados centrales para el avance de acuerdos, de proyectos de infraestructura y de desarrollo/bienestar. La aprobación del futuro puente Monte Caseros-Bella Unión es una muestra de ello. En relación con la seguridad transfronteriza y ciudadana, el CCRU no le otorga lugar prioritario en su agenda, se aboca a puertos, navegación, industria y ambiente, principalmente, a temas económico-comerciales (trabajo y desarrollo tal como lo define el Comité). Se corrobora en entrevistas y boletines oficiales.

Es destacable la gestación de un Observatorio socioeconómico dentro del CCRU, que incorpora actores de la sociedad civil e instituciones regionales relevantes como universidades. Por último, es necesario mencionar que la cooperación entre los gobiernos subnacionales de la ribera del bajo RU se remonta a la década de 1980. A principios de este siglo el Comité de la Hidrovía del RU entre Argentina y Uruguay fue la base para conformar el CCRU en 2018, por medio de negociaciones del Consejo de Intendentes (CI) de Uruguay con el programa Eurosocial+ de la UE que trae financiamiento y asesoramiento para ampliar el espacio transfronterizo a la cuenca del RU. Es determinante que el CCRU no posee reconocimiento de la Cancillería uruguaya (es decir, del estado central por su composición centralista), de allí que, para institucionalizarse la cooperación transfronteriza requirió un Acuerdo Marco de Cooperación Regional entre el CI y la provincia de Entre Ríos en 2017.

De igual manera, la vinculación transnacional Brasil-Uruguay es de larga data, con una sólida institucionalización transfronteriza, representada por el Comité de Prefeitos e Intendentes de la Frontera desde el año 2004⁵⁵. A diferencia de otras fronteras secas más fácilmente integradas, en el caso Bella Unión-Barra do Quaraí, no se habla portugués.

2.2 Tratados y acuerdos habilitantes (bilaterales y multilaterales)

Como antecedente general internacional y transnacional, para cuestiones de seguridad ciudadana en fronteras regionales, se destaca el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO). Es una

⁵⁵ Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 97-112.

iniciativa común entre AL y la UE, creada en 2015 y con financiamiento europeo (19 millones de euros por 5 años). Su objetivo general es “asistir técnicamente a 18 Estados de Latinoamérica para contribuir a reforzar el Estado de derecho y la seguridad ciudadana”⁵⁶. En marzo de 2022, en ese marco de cooperación, se lanza el Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI), promovido por la UE, con participación de Argentina y Brasil, y que afirma en su sitio oficial: “El nuevo Comité permitirá articular políticas públicas comunes en América Latina (AL) para hacer frente al crimen organizado”⁵⁷.

En el nivel intergubernamental, MERCOSUR ha sido reticente a institucionalizar la participación de los gobiernos subnacionales, durante los primeros años del siglo XXI sólo se permitieron instancias consultivas o de diálogo⁵⁸. En 2015, finalmente, se constituye el Subgrupo de trabajo N° 18, “Integración fronteriza”, dentro del Grupo Mercado Común.

Un resultado destacable es el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas de diciembre de 2019, para reglar temas como residencia, régimen laboral, reconocimiento profesional, para facilitar la convivencia e impulsar la integración de las comunidades fronterizas (MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19), cuestiones demandadas por largo tiempo.

En la escala regional o subregional, el antecedente más importante en AS sobre el objeto de estudio es el trabajo realizado por Flacso-Ecuador sobre cooperación transfronteriza colombo-ecuatoriana para la seguridad ciudadana, financiado por Canadá. Esta experiencia originó la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conformada por gobiernos municipales de Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y México.

A nivel bilateral y trilateral, en los espacios de indagación, la colaboración se inicia en la década de 1960. La demarcación fronteriza del bajo RU, entre Argentina y Uruguay en 1961 facilita la constitución de su administración conjunta bajo la figura de la CARU (1978)⁵⁹.

En 1992, con el MERCOSUR recientemente constituido, se crea la Comisión para el Desarrollo de la Frontera Argentina-Uruguay (CODEFRO). Cada área fronteriza cuenta con su Comité, uno de ellos se ubica en Colón-Paysandú, otro en Concordia-Salto, un tercero existía entre Monte Caseros y Bella Unión,

⁵⁶ PACCTO. (Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado Europa-América Latina). (2020). Recuperado: <https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/>

⁵⁷ PACCTO. (Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado Europa-América Latina). (2022) Recuperado: <https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/>

⁵⁸ Oddone, “La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai”.

⁵⁹ Silva Sandes, *Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas*, 103-123.

hasta junio de 2022 que se inaugura oficialmente el Comité Trinacional (aprobado en 2019).

La administración de los pasos fronterizos ubicados en la provincia de Entre Ríos de Argentina con sus pares de Uruguay es compartida, cada Área de Control Integrado se reúne periódicamente, de igual modo ocurre con las Unidades de Coordinación Conjunta para temas securitarios.

Por su parte, los primeros acuerdos bilaterales Brasil-Uruguay determinaron una comisión mixta para la Laguna Merín, antecedente para la gestión conjunta del Río Cuareim, institucionalizada en 1991 como Comisión y con un Comité de Coordinación Local. En 1989, se crean los Comités de Frontera con énfasis en las denominadas “ciudades gemelas”, por iniciativa de Brasil. En 1995, Barra do Quaraí-Bella Unión formalizan su Comité; éstos obtuvieron un avance definitivo “desde la adopción de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo en 2002”, que instituye Reuniones de Alto Nivel y Grupos de Trabajo – GT temáticos⁶⁰.

Uno de los GT se especializa en cooperación policial y judicial. El acuerdo bilateral es de 2007 y supone trabajo común para la prevención y el control de hechos delictivos en las fronteras. Las áreas competentes son la policía federal brasileña y la Secretaría de Justicia y Seguridad del estado de Río Grande do Sul y en Uruguay, la policía nacional.

Como se ha expuesto, existe una densa red de acuerdos de cooperación en el marco del MERCOSUR y a nivel bilateral que buscan establecer niveles de articulación en la gestión de las movilidades y cruces fronterizos.

1. Acuerdos habilitantes e institucionalización transfronteriza

Nivel	Institución	Programa, Acuerdo
Intergubernamental	MERCOSUR	2015. Subgrupo de Trabajo N° 18 Integración Fronteriza. GMC ⁶¹ . 2019. Acuerdo Localidades Fronterizas Vinculadas (en ratificación) ⁶² .

⁶⁰ Clemente, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 97-112.

⁶¹MERCOSUR. Subgrupo de Trabajo sobre Integración Fronteriza, <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3225>, 2015.

⁶² MERCOSUR. Acuerdo Localidades Fronterizas Vinculadas MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19 , (2019). Recuperado: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399_DEC_013-2019_ES_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf

Bilateral y subnacional entre AR-UR	Estado central y subnacionales	1961. Demarcación frontera uruguayo-argentina del RU ⁶³ .
		1978. Administración conjunta del RU (CARU) ⁶⁴ .
		1992. CODEFRO + Comité de Planificación y gestión de los municipios del RU ⁶⁵ .
		2010. Comité de la Hidrovía del Río Uruguay (subnacionales) ⁶⁶ .
Bilateral entre UR-BR	Estado central y subnacionales	1989. Creación de Comités de fronteras ⁶⁷ .
		1991. Comisión Adm. Río Cuareim ⁶⁸ .
		1995. Comité Barra Do Quaraí-Bella Unión ⁶⁹ .
		2002. Nueva Agenda de Coop. y desarrollo fronterizo. GT ⁷⁰ .

⁶³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación de Argentina, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38458/norma.htm> , 1976.

⁶⁴ Silva Sandes, *Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas*, 103-123.

⁶⁵ Emilio Silva Sandes, “La articulación en la región fronteriza de Salto Grande en clave de desarrollo. Un proceso solidario y contradictorio a la vez”. *Boletín Científico Sapiens Research*, 10, núm 2 (2020): 101- 109.

⁶⁶ Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, <https://noticias.entrierios.gov.ar/amp/se-reuni-el-comit-binacional-hidrova-del-ro-uruguay-25315.htm>, 2010.

⁶⁷ Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 98.

⁶⁸ Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 98.

⁶⁹ Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 98.

⁷⁰ Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 98.

		2004. Comité de Prefeitos e Intendentes de la Frontera ⁷¹ .
Subnacional y trilateral AR-UR-BR	MERCOSUR - CCRU	2018. Creación del CCRU (subnacional) ⁷² .
		2019. Comité de Integración Trinacional-MERCOSUR ⁷³ .

Fuente: elaboración propia Cardinale, E. y Cherini, O

2.3 Prioridades de seguridad y participación de los gobiernos subnacionales en los asuntos de seguridad ciudadana en fronteras

Por las entrevistas realizadas a funcionarias/os uruguayas/os y argentinas/os, por la documentación revisada y las declaraciones públicas gubernamentales, se identifican como prioridades de la seguridad fronteriza a las amenazas transnacionales (narcotráfico y crimen organizado, principalmente) y se reconocen visiones tradicionales de defensa y seguridad pública. En concreto, para el área bajo estudio, se alega que la principal problemática ilegal en las zonas fronterizas del RU es el contrabando, el abigeato y el narcotráfico.

Otro elemento para subrayar es la progresiva incorporación de parámetros hegemónicos internacionales en la gestión gubernamental de fronteras y movilidad humana, esto es, adquisición de tecnologías digitales para predecir y anticipar información sobre movimientos indeseados/peligrosos en fronteras.

Antes de señalar los hallazgos de investigación concretos es necesario distinguir el marco legal y estructural-administrativo de la gestión securitaria en cada país.

Brasil y Argentina tienen una administración federal, mientras que Uruguay es un estado centralista, por lo tanto, en los dos primeros países existen fuerzas de seguridad federales, abocadas a delitos complejos y al cuidado de fronteras y vías navegables, a su vez, policías provinciales/estadales ocupadas de las tareas cotidianas de seguridad pública y ciudadana; para esto en Brasil se constituyeron policías comunitarias (guardias urbanas que fueron

⁷¹Clemente Batalla, “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”, 98.

⁷² CCRU, <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/ccru/quienes-somos>, 2023.

⁷³ Documento Trinacional, A Região Trinacional Rumo ao Futuro. (2022) Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1w5DtmzgnG11Imh7Rw416UFeoKySfSA-H/view?ts=63dbc4f2>

evolucionando) dependientes de los municipios⁷⁴. En Argentina, esta tipología de policías municipales sólo existe para la ciudad capital que es autónoma, y en otras ciudades hay instancias intermedias de patrullaje como las guardias urbanas (no portan armas).

En Uruguay, con estructura centralista, toda cuestión policial depende del Ministerio del Interior, la policía es una sola y realiza las tareas de supervisión de fronteras. Durante el gobierno de Tabaré Vázquez se designaron policías comunitarias, responsables de Mesas Locales participativas de Seguridad ciudadana, que en los sitios web oficiales actuales se muestran desactivadas. También es importante el rol de Prefectura en el control de vías navegables, como instancia mixta policial-militar, dependiente del Ministerio de Defensa, y encargada de vigilar ríos y costas marítimas. Así lo explica el prefecto designado en el puerto de Salto:

Nosotros tenemos un decreto, el 256/92, el cual establece las funciones de la Prefectura Naval uruguaya, que establece el marco de nuestra acción, y actuamos como auxiliares de la justicia, seguridad pública en control del tráfico marítimo y también dentro de todas las funciones está el de apoyar de otros organismos, narcotráfico, a los comités de emergencia (CECOED). Particularmente, lo que ha pasado en estos años de pandemia, es que tenemos una nueva ley de fronteras (N° 19.677), que comenzó a regir en el 2020, que también integra a las Fuerzas Armadas en las funciones de patrullaje fronterizo, tanto el ejército, fuerza aérea, como la Armada Nacional, como prefectura nacional naval formamos parte de la Armada Nacional, ya lo teníamos por la función policial que teníamos, pero se nos sumó a ese patrullaje fronterizo que se hizo una planificación, en donde se trabajó con todos los organismos, realizando patrullajes de control de hechos ilícitos, como pesca, tráfico de personas, de trata, por el tema de la emergencia sanitaria en lo que respecta a evitar que se juntaran las personas en determinados lugares, aglomeración de personas. Esto es lo que se intensificó en estos últimos dos años de pandemia⁷⁵.

Esta cuestión es una diferencia medular entre Uruguay y Brasil, por un lado, y Argentina, por el otro. Brasil asigna funciones en fronteras a sus FFAA, particularmente, en aquellas catalogadas como peligrosas o prioritarias (las

⁷⁴ Ignacio Cano, “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”, *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, 3, núm. 5 (2006): 137-155. <https://www.scielo.br/j/sur/a/nkKZBphPZCQ3ssHDHwTLN3F/abstract/?lang=es#>

⁷⁵ Entrevista realizada el 20 de mayo (2022).

amazónicas), en el resto de los límites esas tareas quedan a cargo de las fuerzas federales, como es el caso de Río Grande do Sul. En Argentina rige constitucionalmente la prohibición de involucrar a las FFAA en cualquier tarea vinculada al orden interno o que exceda estrictamente la defensa. Sin embargo, desde hace unos años las FFAA asisten a las fuerzas federales de seguridad en la vigilancia de fronteras definidas como peligrosas (las del norte del país), en particular, la fuerza aérea colabora en la vigilancia de vuelos irregulares.

Estas referencias facilitan la comprensión sobre las Unidades de Coordinación Conjunta, que combinan la participación de los diferentes órganos competentes, fuerzas armadas y de seguridad de alcance federal o central, en el caso de Argentina se convoca a las policías provinciales, aunque sin capacidad de acción autónoma. Para los acuerdos entre Brasil y Uruguay se convoca a las policías estatales.

Tal como pudo corroborarse en la investigación, las policías provinciales de Argentina y las asentadas en los departamentos transfronterizos de Uruguay mantienen contactos informales constantes y cotidianos a través de *WhatsApp* y se conocen entre sí personalmente. De ese modo, se dan aviso sobre cuestiones ilícitas y delictivas entre sus respectivas ciudades o zonas fronterizas.

A pesar de ello, los canales formales para dar curso oficial a una situación ilegal o criminal es por vía consular o judicial (fiscalía), y cuando se trata de un asunto policial transnacional el espacio institucional designado es INTERPOL (extraregional). Los vínculos policiales informales buscan apresurar las respuestas frente a la lentitud de los procesos burocráticos exigidos en el camino oficial de intervención securitaria entre ambos países o subregiones⁷⁶.

Brasil cuenta, desde 2016, con un Programa de Protección Integrada de Frontera, que “define su ejecución por las unidades de la administración pública federal para contribuir al objetivo político de fortalecimiento de la prevención, del control, de la fiscalización y de la represión de los delitos transfronterizos” y también prevé para ello la cooperación con los países vecinos. En esas tareas, el ejército ejerce funciones específicas en las fronteras terrestres⁷⁷.

⁷⁶ María Eugenia Cardinale, Rafaela Mariana Polito Acosta y Karen De Berardi, “Seguridad ciudadana en fronteras. Estudio de caso en la región fronteriza del Río Uruguay: gobiernos subnacionales frente a amenazas transnacionales en Entre Ríos (Argentina) y Paysandú (Uruguay)”, en *Anales XIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales: estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social*, coord. por Germán Andrés Orsini, Néstor Alfredo Domínguez y Gabriel Weidmann (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imago Mundi, 2021), 696-703.

⁷⁷ Rogério Marques Nunes, “El ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil”, *Boletín del IEEE Documento de Opinión*, núm. 33 marzo (2018): 6. <https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2018/DIEEEO33-2018.html>

Además, Brasil posee, desde 2008, un Sistema Integrado de Monitorización de Fronteras Terrestres (SISFRON): “concebido por iniciativa del Comando del Ejército, como una consecuencia de la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa”. El objetivo es aumentar y densificar las Unidades de las FFAA en fronteras, con el segundo fin de impulsar la industria y la tecnología nacional⁷⁸. El SISFRON, en pandemia entró en una segunda fase de profundización y adquisición de tecnologías de vigilancia fronteriza.

Con la misma lógica es enfocada la seguridad en la zona fronteriza Salto-Concordia, según el Secretario técnico del CCRU y funcionario de Concordia: “Se presentó un proyecto para aplicar como piloto en el paso Concordia-Salto, incorporar tecnología para el tráfico fronterizo. Es una tecnología barata que permite unificar base de datos (de ambos lados de la frontera)”⁷⁹. El Secretario explica que con las dinámicas actuales de funcionamiento fronterizo si una persona roba en el puente de paso entre ambas ciudades, y es visto por la policía provincial, no puede ser detenido por razones de jurisdicción. Debe notificarse a la policía federal u otras fuerzas especiales como Gendarmería, también a Cancillería, acordar binacionalmente qué se puede hacer, etc. Entre el inicio de la denuncia o aviso hasta la concreción de una acción pública puede transcurrir una semana.

Así, en el marco del proyecto Salto Grande, se presenta un anteproyecto piloto, a ser financiado por el BID, para la incorporación de nueva tecnología de vigilancia, que evite la detención y revisión de vehículos que circulen por el paso, o que Gendarmería deba esperar indicaciones sobre qué personas y coches controlar. El proyecto prevé control civil del uso de esa tecnología de monitoreo y control⁸⁰

En ambos casos, se observa la confianza en la tecnología como único elemento de prevención y garantía de seguridad, sin mayores consideraciones integrales sobre el bienestar de los/las habitantes del territorio y sus necesidades cotidianas, o cómo esto puede afectar derechos y libertades.

La ministra de gobierno de Entre Ríos, al ser consultada sobre prevención para la seguridad ciudadana, evidencia que las estrategias preventivas principales giran en torno a la tecnología.

Hemos aumentado la cantidad de cámaras de video vigilancia en todas las ciudades, hasta en las más pequeñas, las comunas y las juntas de gobierno. Obviamente que el equipamiento informático, el equipamiento de cámaras de videovigilancia, en cámaras de

⁷⁸ Marques Nunes, “El ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil”, 6.

⁷⁹ Entrevista mayo (2022)

⁸⁰ Secretario técnico CCRU, entrevista (2022).

acercamiento y lectura de patentes, con drones y con, eso hace que la policía fortalezca su capacidad de acción”⁸¹.

Define al narcotráfico como tema crítico de seguridad en fronteras y afirma que se secuestraron aviones, durante la pandemia, en un trabajo conjunto de las fuerzas de seguridad uruguayo-argentinas. En segundo lugar, de importancia ubica al contrabando.

Por su parte, el prefecto de Uruguay destinado a la frontera de Salto expresa: “el delito más frecuente es el contrabando de mercadería, también el tráfico de personas por el río de muchos refugiados (venezolanos, colombianos, argentinos⁸²), de animales (equinos), de droga, la pesca, que aquí está restringida”⁸³.

Ahora bien, en noticias de prensa y de organismos oficiales de Uruguay, se encontraron referencias al tráfico de armas transfronterizo en el MERCOSUR y a los operativos de fuerzas de seguridad al respecto, un tema no mencionado por parte de los y las funcionarias entrevistadas⁸⁴. La cuestión del contrabando durante la pandemia, además, se replica en varias notas de prensa consultadas.

En Argentina, la necesidad de la vigilancia y control de fronteras, intensificada por la pandemia, impulsa la concentración de la gestión fronteriza en una dirección operativa. Se conforma la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías, dependiente del Ministerio de Seguridad. Asimismo, posee un sistema integrado de información de fronteras argentinas (SIFA) desde 2019. La Dirección Nacional controla las denominadas zonas de seguridad de fronteras, las Áreas de Control ya mencionadas, los Centros de Fronteras y los Pasos Internacionales. Las cuestiones infraestructurales de los Centros están bajo dirección del Ministerio del Interior.

Una problemática considerada en el documento del Movimiento transfronterizo de ONG’s de la triple frontera⁸⁵, que no es replicado en otras fuentes, es la trata de personas, en especial de las infancias y adolescencias. El documento enfatiza en cómo se regula su paso entre Barra do Quaraí y Bella Unión para prevenir el tráfico o la explotación sexual.

El Movimiento propone una perspectiva híbrida de la seguridad, si bien repite los discursos gubernamentales locales y nacionales sobre la necesidad de

⁸¹Ministra de Gobierno, Entrevista, (2022).

⁸²Esta explicación evidencia el desconocimiento respecto de las categorías de refugiado o migrante, confundiéndolas. Un funcionario que vigila las rutas fluviales desconoce los instrumentos diferenciados del derecho internacional y nacional para cada caso, y eso es un riesgo para el respeto a los derechos humanos de los y las migrantes. No se producen solicitudes de refugio por parte de argentinos/as, por caso.

⁸³ Prefecto, Entrevista (2022).

⁸⁴ Escenario Mundial, 2022. Ministerio del Interior de Uruguay, (2022).

⁸⁵Documento Trinacional, A Região Trinacional Rumo ao Futuro. (2022)

cámaras de video-vigilancia u otras tecnologías, de mayor presencia de policía federal y prefectura brasileña en Barra do Quaraí y la frontera; también sugiere miradas más integrales como políticas públicas preventivas y comprensivas que contemplen proyectos sociales, la cuestiones de la defensa civil y la emergencia (habilitación al cruce de bomberos), la seguridad hídrica (en el uso compartido del Río por las y los habitantes fronterizos), entre otros.

2. 4 Cooperación translocal en pandemia

Se identifica, a partir de todas las fuentes consultadas, la paralización de las instancias cooperativas o de concertación transfronteriza durante la pandemia. Todos los avances logrados por las instancias gubernamentales subnacionales en el MERCOSUR para obtener respuesta a las demandas de las y los habitantes de las regiones fronterizas, como el Acuerdo de 2019 o los Comités de Integración, se volvieron nulos. La decisión arbitraria de cada estado fue el cierre de sus fronteras y la prohibición de todo paso.

Hasta el año 2022 no se reactivaron los espacios de cooperación intergubernamental y transnacional. Al consultar en las entrevistas sobre la ratificación del Acuerdo de 2019 (MERCOSUR), se señala que está bajo tratamiento de los respectivos parlamentos.

De todas maneras, según el Prefecto en la representación de Salto⁸⁶ la prefectura naval uruguaya trabaja en coordinación con las fuerzas de seguridad argentinas de forma permanente. En mayo de 2022 retoma funciones el Comité de Integración Salto-Concordia. Para el funcionario, en cuestiones de seguridad, la coordinación y el trabajo conjunto se intensificaron mucho durante la pandemia, en respuesta al incremento del contrabando.

Esta apreciación se contradice con las definiciones de la consulesa argentina en Salto quien niega mayores problemas de seguridad fronteriza en la pandemia, aunque especifica que ella fue designada en 2021⁸⁷

A partir de 2020, en Uruguay, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) puso en funcionamiento una figura administrativa nueva, la de Coordinador del Paso de Frontera. Previamente, las acciones se realizaban a iniciativa propia de cada organismo, pero al ser designado el coordinador, según el Jefe de inspectoría en la DNM: “nos dio una herramienta hacia donde poder dirigirnos, más allá que indudablemente, que las soluciones las vamos a aportar desde nuestro lugar” (Jefe de Inspectoría, Entrevista 2022). Esta pretensión de una mirada coordinada y completa para abordar las cuestiones fronterizas resalta como prioritaria a partir de las necesidades y urgencias expuestas por la crisis epidemiológica global y la necesidad de respuestas.

⁸⁶ Entrevista (2022).

⁸⁷ Entrevista, abril (2022).

La pandemia y las restricciones a la circulación impuestas en consecuencia, dejaron en claro que “la situación de vida binacional, existe, es palpable. De hecho, ustedes han escuchado al Grupo Puente, que su núcleo es este, la gente con vida binacional, que va y viene todo el día”⁸⁸.

Como efecto de lo sucedido con la prohibición de circulación o durante el cruce con estrictos controles sanitarios, se comenzaron a impulsar nuevos mecanismos para el tránsito vecinal. Si bien Salto-Concordia cuenta, al igual que el resto de los pasos bilaterales, con una tarjeta vecinal fronteriza, no solía utilizarse para todas las actividades de cruce de vecinas/os. Ahora, se añade a ello el intento por organizar diferente el tránsito por el Paso de frontera, para que los/las habitantes translocales cuenten con una fila preferencial de circulación fronteriza.

De acuerdo con la representante consular argentina en los departamentos uruguayos de Salto, Artigas y Rivera, en el año 2022 se retomaron las reuniones presenciales sobre seguridad en las zonas bajo estudio. Se espera que en la triple frontera los encuentros sean periódicos. La consulesa expresa que las Unidades de Coordinación Conjunta son claves para el tema de seguridad y que la Unidad Concordia-Salto retomó sus reuniones post pandemia en abril de 2022. “Todas las actividades de cooperación se paralizaron durante la pandemia”⁸⁹.

Durante la crisis pandémica las demandas presentadas por las sociedades civiles de los territorios fronterizos eran elevadas por los gobiernos subnacionales y por las representaciones consulares hacia los poderes ejecutivos de cada país, sin embargo, no se tradujeron en respuestas especiales para las zonas transfronterizas. Por el contrario, en las notas de prensa recabadas se reitera la falta de consideración hacia las particularidades de las personas que habitan y transitan la frontera por trabajo, salud, razones familiares, entre otras.

Conclusiones

Desde el momento de inicio de estudio de la seguridad fronteriza en la Cuenca del RU (2019), hasta el presente, se han sucedido una pandemia global con repercusiones concretas en las fronteras y la circulación (de personas y mercancías) en todo el mundo; la densificación de los marcos normativos habilitantes supranacionales o de espacios intergubernamentales (MERCOSUR), que promueven la integración fronteriza (lo más destacado es el Acuerdo de 2019); a su vez, y por iniciativa de los gobiernos subnacionales de Uruguay nucleados en el CI, la cooperación transfronteriza se amplió hasta

⁸⁸ Jefe de Inspectoría, Entrevista (2022).

⁸⁹ Entrevista, marzo (2022).

alcanzar un Comité para el desarrollo de toda la Cuenca del Río, cuyo origen es 2018 y su implementación se inicia en 2019.

En ese sentido, los lentos y escasos avances transcurridos durante el Siglo XXI en la habilitación de los gobiernos centrales (tanto desde MERCOSUR como desde las respectivas políticas exteriores) para profundizar las políticas internacionales subnacionales de los gobiernos localizados en fronteras, fueron desestimados o se diluyeron en la gestión pandémica. La respuesta a una emergencia sanitaria de magnitudes planetarias fue con herramientas clásicas del sistema internacional moderno, con un retorno a la tajante división entre el adentro y el afuera, y con una búsqueda de cierre hermético de esa línea divisoria, de ese confin⁹⁰.

Se encontró una significativa cantidad de noticias para el período de pandemia sobre las medidas tomadas en fronteras como disposición preventiva ante el Covid-19; también se relevaron una multiplicidad de notas de prensa donde se consideran los problemas suscitados por el cruce de las personas en ese periodo. El surgimiento del GP, como movilización social continua en el paso Concordia-Salto es una representación de esa problemática, con el reclamo y demandas de excepcionalidad de paso solicitadas por las autodenominadas “familias binacionales”. El GP se tornó un actor relevante para los medios de comunicación y de igual manera es percibido por el funcionariado consultado (consulesa argentina en Salto, intendente de Salto, jefe de inspectoría de la DNM (Uruguay) en Salto, y secretario técnico del CCRU).

Durante la crisis epidemiológica las medidas tomadas por los estados nacionales en sus territorios no fueron consensuadas con los actores gubernamentales de la frontera, intendentes o gobernadores, ni se produjo la definición de una estrategia conjunta entre los estados de MERCOSUR y de la Cuenca. Meses después de iniciada la pandemia y frente a la escalada de casos y decesos, Lacalle Pou (Uruguay) y Bolsonaro (Brasil) generaron acuerdos mínimos para las fronteras secas compartidas, no para las húmedas.

A su vez, las políticas públicas de cada país eran disímiles en sus requisitos para el cruce de frontera (o cierre total). Esto evidencia las dificultades en los procesos de integración regional y/o en la capacidad de articulación intergubernamental, aún con los avances alcanzados en los años previos al 2020 y que podrían haber constituido un insumo provechoso para la crisis.

Se visualiza, a partir de todo lo anterior, la concentración de las decisiones en el estado central en Argentina, Brasil y Uruguay, que continúa centralizando

⁹⁰ Cardinale, “La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales”, 177-196.

Vaughan Williams, *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*.

Tapia Ladino, “Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion”, 61-80.

las estrategias vinculables con los países limítrofes de la región, sin consideraciones acerca de la singularidad de los “espacios transfronterizos” y sus poblaciones o de la cooperación/concertación transfronteriza. Es destacable esta modalidad de relacionamiento externo, en especial, en estados estructurados como federales, que al momento de la decisión en política exterior y en seguridad (nacional, fronteriza, ciudadana) no presentan diferencias sustantivas con un estado centralista como Uruguay.

Sin embargo, la condición de crisis grave y sus efectos en la fronterización y la vida cotidiana allí, en la mirada de los y las entrevistadas, se percibe como punto de inflexión, es a partir de la pandemia que la frontera irrumpe como factor notable. Así, la frontera toma protagonismo en la crisis epidemiológica como barrera, no como potenciadora de acuerdos y cooperación.

No obstante, para el Jefe de Inspectoría de Salto, aún con las complicaciones y restricciones, los esfuerzos realizados entre Argentina y Uruguay para coordinar acciones conjuntas en la pandemia fueron muy importantes. El representante del CI del Uruguay comparte esta percepción en relación con el rol fundamental que adquirió lo subnacional en la pandemia, ya que se comprobó y verificó el destacado papel que cumplen en la contención social primaria y en las oportunidades laborales. Resalta la preeminencia de lo subnacional en la crisis pandémica, sobre todo en sus efectos para acelerar o motorizar medidas de emergencia.

En general, más allá de la crisis epidemiológica, se observa como punto destacable de la investigación, el escaso énfasis que los estados nacionales otorgan a los gobiernos subnacionales en las iniciativas y decisiones; y las dificultades que esto genera para implementar acuerdos de cooperación vinculantes en asuntos transfronterizos. Los municipios de frontera suelen permanecer en segundo plano, para después de lo urgente desde el punto de vista del estado central, al ser desatendidas sus demandas, preocupaciones y propuestas.

En particular, esto desataca en los discursos de los tres representantes de las localidades de la triple frontera abordada, durante la inauguración del Comité Trinacional (en presencia de representantes de los gobiernos centrales). Los intendentes/*prefeitos* señalaron las necesidades concretas, cotidianas, los vínculos históricos y amplios compartidos por los pueblos tri-fronterizos y la ausencia de respuesta de los gobiernos centrales, así como las complicaciones burocráticas y la falta de prioridad desde las administraciones nacionales. Los representantes municipales hicieron énfasis en su interés por la integración fronteriza, remarcaron la falta de poder para presionar y de recursos suficientes para instar a las autoridades nacionales a que faciliten el camino, o, incluso, para tener cierta autonomía al momento de iniciar proyectos conjuntos oficiales, sin depender de acuerdos bilaterales. El *Prefeito* de Barra do Quaraí afirmaba: “E temos muitas razões para se regulamentarem. A vida acontece de

fato, em todas as áreas, de educação, da cultura, de comércio”. Sus palabras demuestran aquello que la literatura denomina *fronterización*, construcción social constante sustentadas en los elementos simbólicos de la vida de frontera. Estas referencias se iluminan bajo las categorías de concertación de fronteras⁹¹, de “espacios transfronterizos”⁹² como entramados relacionales complejos o los denominados modelos de interacción fronteriza⁹³. En concreto, puede identificarse la existencia del modelo “capilar”, donde se dan intercambios difusos, de procedencia espontánea entre poblaciones urbanas de frontera, en particular, para el caso Monte Caseros con sus pares fronterizos; mientras que para los espacios de fronteras entre la provincia de Entre Ríos y Uruguay o entre Barra do Quaraí y Bella Unión, se reconoce el despliegue del modelo “sináptico”, allí el tipo de interacción se constituye como una evolución de lo capilar, existen redes de intercambio consolidadas, las interacciones interurbanas y transfronterizas son intensas y son apoyadas por los estados contiguos.

Para los casos bajo de estudio, las instancias de cooperación transfronteriza vienen impulsadas por fuera de los estados centrales, por agentes externos a ellos, como los movimientos sociales, los grupos de profesionales u otros actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales⁹⁴. También suelen ser promovidas por agentes internacionales que ponen a disposición financiamiento, como la UE con el CCRU y el Programa PACCTO, o la CAF al financiar el puente internacional.

De hecho, la movilización social brindó las condiciones de posibilidad para el Comité Trinacional, en un proceso de abajo hacia arriba, desde la “frontera viva”. Sobresale, por sus diferencias de dinámica social transfronteriza, la relación de Monte Caseros con sus pares externos, frente a los vínculos del resto de las relaciones interurbanas de fronteras analizadas. Múltiples entrevistados/as, así como los documentos y Actas de Comités revisados, evidencian la vida en común que tienen las personas que viven en las localidades de frontera, en términos afectivos, recreativos, culturales, económicos; en el caso particular de Monte Caseros, sus habitantes no experimentan la frontera, no tienen el hábito o los medios para cruzar asiduamente entre ambas ciudades, señaló Pauluk en Entrevista en 2022.

El CCRU, por su parte, ha tenido un avance muy lento por efecto de la pandemia y el cierre de fronteras, y sus prioridades siguen siendo las cuestiones económicas, señaladas como desarrollo. Con respecto a este espacio

⁹¹ Dilla Alfonso y Contreras, “Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina”.

⁹² Clemente, “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas”, 165-184.

⁹³ Osorio Machado, *Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gêmeas na zona de fronteira Sul-Americana em Silveira*, 246-284.

⁹⁴ Pauluk, Entrevista (2022).

de cooperación transfronteriza se observa que, excepto los funcionarios/as directamente vinculados como el Secretario técnico, el resto de los y las entrevistadas no cuentan con suficiente información sobre el CCRU. Se comprende mejor si se recuerda que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay no lo reconoce como actor subnacional oficial capaz de ejercer funciones de paradiplomacia. La repercusión en prensa de sus reuniones o acciones es escasa y suele estar reducida a medios locales. Ese desconocimiento por parte del funcionariado, la falta de interés en la prensa y la desestimación del Comité por parte de los estados centrales constituyen una evidencia de la escasa capacidad que otorgan los gobiernos nacionales para la política internacional subnacional más allá de lo estrictamente técnico.

Sobre las cuestiones de seguridad, se advierte un aumento de noticias sobre actos delictivos en la post pandemia, delitos de tráfico de armas, tráfico de drogas y contrabando de mercadería. En este sentido, se puede señalar que no existe una correlación con los discursos de los funcionarios/as consultadas, que centran los ilícitos en el contrabando de mercadería como uno de los mayores problemas, aunque algunos/as mencionan el narcotráfico. Asimismo, los/las entrevistadas con un cargo público a nivel local, manifiestan los límites de actuación que tienen en estrategias de integración y de seguridad ciudadana en frontera, ya que ambas están bajo la órbita - decisional y operativa - de los estados centrales.

Se subraya que el Vicecónsul de Brasil en Artigas, evadió toda respuesta relativa a la seguridad ciudadana y fronteriza. De todas maneras, desde la parte brasileña, el *prefeito* de Barra do Quaraí hace mención específica a la relevancia del tema en la frontera, en particular a la seguridad jurídica y personal de quienes visiten el corredor biológico trinacional destinado al turismo (hoy sin regulación compartida).

Por su parte, el funcionariado consultado con cargos asociados a seguridad (de Argentina y Uruguay) admite el trabajo conjunto entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

Por la información recolectada durante la investigación, se reconoce la primacía de la perspectiva hegemónica de seguridad, con miradas clásicas sobre la seguridad pública, centrada en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden, que de acuerdo con Carrión y Llughsa⁹⁵ trae aparejada la tensión entre políticas de seguridad nacional y de seguridad ciudadana que sufren las poblaciones fronterizas. Mientras que la cosmovisión de la seguridad como valor democrático pone el eje de la intervención en torno a las personas, las prácticas preventivas desplegadas mantienen una perspectiva tradicional, no integral, que supone acciones en los tres niveles básicos: judicial, penal y

⁹⁵ Carrión y Llughsa, "La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias".

policial⁹⁶. Este tipo de actuaciones no genera modificaciones sustantivas para el buen vivir de las/los habitantes de las fronteras o las ciudades, por el contrario, las decisiones de política fronteriza siguen enmarcadas en las tres líneas prioritarias clásicas: aduanas, defensa y seguridad pública, desconociendo lo transfronterizo.

Estas nociones se condicen con las categorías de respuestas obtenidas en las entrevistas, allí se redujeron las ideas de prevención para la seguridad ciudadana a una mera cuestión de inspección y control. La definición de seguridad pública se asocia a lógicas tradicionales y restringidas, en tanto ámbito discrecional del estado. Se desconocen otros abordajes más comprensivos y democratizantes, que contemplen algún grado de descentralización de la seguridad transfronteriza, capaz de incorporar las necesidades de las poblaciones que allí habitan. Puede afirmarse, así, que la seguridad como valor democrático no destaca como un tema de agenda relevante y que las articulaciones bilaterales o multilaterales son de carácter estrictamente operativo, no buscan estrategias conjuntas para definir y abordar las cuestiones securitarias de manera holística y multiescalar en el mediano y largo plazo.

Según Angarita Cañas: “La crítica y las denuncias sobre los efectos nocivos del enfoque militarista de la seguridad exigen avanzar en la propuesta de nuevas formas de asumirla”, así se propone una readaptación del concepto para hablar de “seguridad humana desde abajo” en tanto alternativa para posibilitar la “construcción de protección de los riesgos y las amenazas provenientes de la aplicación de las políticas económicas y securitarias de regímenes autoritarios y de estrategias de control biopolítico”⁹⁷.

No obstante, las autoridades y fuerzas de seguridad operantes admiten en sus declaraciones una interacción cotidiana y fluida, para la comunicación y resolución de tensiones fronterizas. Especialmente, en aquellas instancias donde existen Unidades de Coordinación Conjunta para la seguridad y Áreas de Control Integrado de los pasos fronterizos.

En las entrevistas se replica la falta de consideración hacia las poblaciones transfronterizas en el debate sobre temas de seguridad ciudadana, se percibe como un asunto relativo al ejercicio cotidiano de las autoridades de fronteras, en general, y de las fuerzas armadas que custodian los límites nacionales o las fuerzas federales de seguridad, quienes reciben las directrices por parte de los poderes ejecutivos, o su representación a través de las cancillerías y otras autoridades homólogas, en cada uno de los países bajo análisis.

⁹⁶ Pascual I Esteve, “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”.

⁹⁷ Pablo Emilio Angarita Cañas, “Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos”, en *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*, editado por Alexandra Abello Colak y Pablo Emilio Angarita Cañas (Buenos Aires: Editorial CLACSO, 2013), 109-130.

Por último, se observa la incorporación de parámetros del modelo global de control en la incesante adquisición de tecnologías digitales de vigilancia, rastreo, acumulación de datos, entre otras, que se alega pueden predecir, discriminar y reconocer los peligros o amenazas por anticipado, como garantía última de seguridad. Tienden a primar progresivamente las visiones securitizantes y de vigilancia de la circulación que definen los ECF, con la particularidad que guarda en el caso bajo investigación ya que se trata de espacios regionales pacíficos y no conflictivos, con alto grado de integración y entre pares suramericanos.

Bibliografía

- Abello Colak, Alexandra y Angarita Cañas, Pablo Emilio. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*. Editorial CLACSO, 2013.
- Abinzano, Roberto Carlos. “Migraciones e integración en la región de la triple frontera: Argentina, Brasil y Paraguay”. *TSN Revista de Estudios Internacionales*, núm 4, julio-diciembre, (2017): 99-121.
<https://transatlanticstudiesnetwork.uma.es/migraciones-e-integracion-en-la-region-de-la-triple-frontera-argentina-brasil-y-paraguay/>
- Acta, “XXXVI Reunión del Comité de Integración Concordia-Salto”. Salto, 2022.
- Acta, “VII Reunión del Comité de Integración Monte Caseros-Bella Unión”. Bella Unión, 2019.
- Barrios, Miguel Ángel. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.
- Benedetti, Alejandro. “Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio”. *Revista Estudios Fronterizos*, nueva época, 15, num 29, enero-junio. (2014): 11-47.
<https://doi.org/10.21670/ref.2014.29.a01>
- Bigo, Dieder. “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”. *Alternative*, num 27, (2002): 63-92.
<https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay*, núm 20, noviembre (2022): 1-15.
<https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru?authuser=0>
- Boletín del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay*, núm 11. (2020): 1-8.
<https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/documentos/publicaciones/boletines-ccru?authuser=0>
- Calderón Vázquez, Francisco. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya

- ibérica”. *Revista Estudios Fronterizos*, 18, núm 36, mayo-agosto, (2017): 78-101. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a04>
- Calduch Cervera, Rafael. *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid, 2014.
- Cano, Ignacio. “Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen”. *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm 5, (2006): 137-155.
- Cardinale, María Eugenia. *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Editorial Teseo, 2018.
- Cardinale, María Eugenia. “La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales”. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16, núm 1, (2021): 177-196. <https://doi.org/10.18359/ries.5100>
- Cardinale, María Eugenia, Polito Acosta, Rafaela Mariana.y De Berardi, Karen. Seguridad ciudadana en fronteras. Estudio de caso en la región fronteriza del Río Uruguay: gobiernos subnacionales frente a amenazas transnacionales en Entre Ríos (Argentina) y Paysandú (Uruguay), en *Anales XIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales: estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social*, coord. Germán Andrés Orsini, Néstor Alfredo Domínguez y Gabriel Weidmann. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Imago Mundi, 2021.
- Carricart, Héctor. “La integración de los municipios de la Frontera Argentino-Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales”. *Revista Ensaïos FEE*, núm 17, (1996): 206-219.
- Carrión, Fernando. “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”. *Boletín Frontera*, núm 8, (2011): 1-12.
- Carrión, Fernando y Llugsha, Víctor. “La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias”, en *Fronteras: rupturas y convergencias*, compilado por Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha, 9-28. Quito: FLACSO Sede Ecuador, 2013.
- Clemente, Isabel. “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19, núm. 1, (2010): 165-184.
- Clemente Batalla, Isabel. “Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil”. *Revista Proyección*, UNCU, 10, núm. 19, marzo (2016): 97-112. <https://bdigital.uncu.edu.ar/9209>
- Colacrai, Miryam. “Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino. Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007”. *Revista Temas y debates*, núm. 15, (2008): 9-33. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/1450>

- Dilla Alfonso, Haroldo y Contreras Vera, Camila. "Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina". *Estudios Fronterizos*, 22, núm. e069. (2021): 1-24. <https://doi.org/10.21670/ref.%202106069>
- Dilla Alfonso, Haroldo y Hansen Figueroa, Karen. "El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10, núm. 2, (2019): 259-279. <https://doi.org/10.5209/geop.61580>
- Documento Trinacional, A Região Trinacional Rumo ao Futuro. (2022). <https://drive.google.com/file/d/1w5DtmzgnG11Imh7Rw416UFeoKySFSA-H/view?ts=63dbc4f2>
- Ferrero, Mariano. "Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano en REEI". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11, junio (2006): 1-22. <http://www.reei.org/index.php/revista/num11>
- INFOBAE (8/11/2019). Los policías de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay podrán cruzar las fronteras del Mercosur para perseguir delincuentes. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/08/las-policias-de-los-paises-del-mercosur-podran-cruzar-las-fronteras-para-perseguir-delincuentes/>
- Kohn, Melvin. "Cross-National Research as an Analytic Strategy: American Sociological Association, 1987 Presidential Address". *American Sociological Review*, 52, núm. 6 (1987): 713-731. <https://www.jstor.org/stable/2095831>
- Lois, María y Cairo, Heriberto. "Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2, núm.1 (2011): 11-22. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/37895>
- Magri Díaz, Altair. "Procesos y tendencias del desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel", en *Desarrollo local en territorios de fronteras*, coord. Juan Márquez Domínguez, José Manuel Jurado Almonte y Francisco Pasos García, 293-301. Universidad de Huelva Publicaciones, 2016.
- Marques Nunes, R. "El ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil". *Documento de Opinión*, N° 33/2018, marzo. Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2018).
- Matiuzzi De Souza, Gustavo. "Notions of border in regionalism theory and praxis. A critical overview", *Revista Civitas*, 18, núm. 2, mayo- agosto (2018): 245-261. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29586>
- Mazzei, Enrique. *Fronteras que nos unen, límites que nos separan*. Uruguay: Universidad de la República de Uruguay, 2013.
- Mezzadra, Sandro y Neilson, Brett. *La Frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficante de sueños, 2017.

Moncada Paredes, Martha. *“Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico”*. Buenos Aires: Clacso, 2016.

Montenegro, Silvia y Giménez Béliveau, Verónica. *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.

Newman, David. “Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview”, en *The Ashgate Research Companion To Border Studies*, ed. Doris Wastl-Walter, 58-72. Routledge. 2011.

Oddone, Nahuel y Matiuzzi De Souza, Gustavo. “Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6, núm. 12. (2017): 199-216.

<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>

Oddone, Nahuel. “La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí”, en *El municipio en México: avances y retos rumbo al siglo XXI*, coord. Alberto Villalobos Pacheco, 23-65. México: Colección Gestión para el Desarrollo Local, 2013.

Osorio Machado, Liz. “Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gemeas na zona de fronteira Sul-Americana”, en *Continents em Chamas. Globalização e Território na América Latina*. Civilização Brasileira, coord. Maria Laura Silveira, 246-284. Brasil: Civilização Brasileira, 2005.

Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado Europa-América Latina, 2022 <https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/>

Pascual Esteve, Josep María. “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”. *Papers*, núm. 53, (2011): 34-43.

<https://www.institutmetropoli.cat/ca/revistapapers/n-53-la-seguretat-ciutadana-a-les-metropolis-del-segle-xxi/>

Pauluk, Mariano. “Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades”, en *Fronteras en Construcción. Prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica*, compilado por Tania Porcaro y Emilio Silva Sandes, 345-378. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2021.

Piovani, Juan Ignacio. “Los estudios comparativos: estrategias de investigación empírica en relaciones internacionales”. *Relaciones Internacionales*, 10, núm. 20, diciembre-mayo (2001): 97-108. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1662>

Porcaro, Tania. “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”, en *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, compilado por Sergio Braticevic, Alejandro Rascovan y Constanza Tommei, 83-102. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2017.

Ríos Gonçalves, Gabriel. "Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia-Argentina". Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Estudios Regionales DT N° 46/00 Universidad de la República, 2000.

Ríos Gonçalves dos Santos, Gabriel. "Integración de las comunidades de fronteras clave estratégica para el funcionamiento del Mercosur. El caso de la región fronteriza argentina, uruguaya, brasileña en la franja de territorio litoral del Río Uruguay". En *XXXI Congreso ALAS*, Montevideo, 3-8 de diciembre, 2017, 1-24.

https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/1702_gabriel_maria_rios_goncalves_dos_santos.pdf

Rodríguez Ortiz, Roxana. "Borderlands: ontología política en Gloria Anzaldúa". *Andamios*, 20, núm. 52, mayo-agosto (2023): 159-176.

<https://doi.org/10.29092/uacm.v20i52.1002>

Sánchez, Leandro. "Estudios críticos de fronteras. Aportes de los estudios culturales". *Revista Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 14, núm. 1, enero-junio (2014): 173-190.

<https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/497>

Silva Sandes, Emilio. "Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas", en *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, compilado por Sergio Braticevic, Alejandro Rascovan y Constanza Tommei, 203-123. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alejandro Gabriel Benedetti, 2017.

Silva Sandes, Emilio. "La articulación en la región fronteriza de Salto Grande en clave de desarrollo. Un proceso solidario y contradictorio a la vez". *Boletín Científico Sapiens Research*, 10, núm 2 (2020): 101-109.

Sautu, Ruth., Paula Boniolo., Pablo Dalle y Rodolfo Elbert. *Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

Tapia Ladino, Marcela. "Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion". *Revista Estudios Fronterizos*, 18, núm. 37, (2017): 61-80. <https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/619>

Valcuende, José María., Heriberto Cairo Carou., Paula Cristina Antunes Godinho., William Kavanagh y María Lois "Introducción. Una aproximación al estudio de las fronteras internacionales" en *Rayanos y Forasteros. Fronterización e identidades en el límite hispano-portugués*, ed. Heriberto Cairo, 19-34. Plaza y Valdés Editores, 2018.

Vaughan Williams, Nick. *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*. Edimburg University Press, 2009.

Wastl-Walter, Doris. *The Ashgate Research Companion To Border Studies*. Routledge, 2011.

Zapata-Barrero, Richard y Ferrer-Gallardo, Xavier. "Las fronteras en la época de la movilidad", en *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, ed. Richard Zapata Barrero y Xavier Ferrer-Gallardo, 11-56. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012.

Sitios Web Oficiales

Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, <https://sites.google.com/view/comitecuencariouruguay/p%C3%A1gina-principal?pli=1>;

Congreso de Intendentes. <https://www.gub.uy/congreso-intendentes/>

Gabinete de Segurança Institucional, Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/programa-de-protecao-integrada-de-fronteiras-ppif-1>.

Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, <https://noticias.entrerios.gov.ar/amp/se-reuni-el-comit-binacional-hidrova-del-ro-uruguay-25315.htm>, 2010

MERCOSUR. Acuerdo Localidades Fronterizas Vinculadas MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19, (2019). https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399_DEC_013-2019_ES_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf

MERCOSUR, Subgrupo de Trabajo sobre Integración Fronteriza, <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3225>, 2015

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación de Argentina, <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38458/norma.htm>, 1976.

Ministério da Justiça e Segurança Pública de Brasil. <https://www.gov.br/mj/pt-br>.

Ministerio de Seguridad de Argentina, Programa Construir Seguridad Ciudadana, <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/construir-seguridad>.

Ministerio de Seguridad de Argentina, Plan Federal de abordaje del Crimen Organizado 2021-2023, <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/abordaje-crimen-organizado>

Ministerio de Seguridad, Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías, <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/intervencion/fronteras>

Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, <https://www.minterior.gub.uy/index.php>.

IMPO, Centro de Información Oficial, Uruguay, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018>.

Secretaria Da Segurança Pública de Brasil, <https://www.ssp.rs.gov.br/inicial>.

