

Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio transfronterizo del “Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)”

Cardinale, María E.^{1,2}; De Bernardi, Karen¹; Foti, Malena¹; Cherini, Oriana³; Polito Acosta, Mariana^{1,2}

Autoras: ¹Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Almt. Guillermo Brown 54, Paraná, Entre Ríos, Argentina. ²Universidad Nacional de Rosario (UNR). ³Facultad Teresa de Ávila UCA Paraná- CONICET

Contacto: eugenia.cardinale@uner.edu.ar

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/8ryi6c56h>

Resumen

Este escrito presenta los avances y resultados de investigación del PID-UNER con igual denominación, años 2021-2023.

El proyecto propuso estudiar las dinámicas de las regiones de fronteras en el marco del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU). Desde su creación en 2018, las instancias de cooperación e integración en frontera adquieren un nuevo impulso para el espacio geográfico bajo estudio. La cooperación transnacional entre la Unión Europea y el Consejo de Intendentes del Uruguay derivó en financiamiento para promover y ampliar el espacio transfronterizo entonces denominado Comité de la Hidrovía del Río Uruguay (en adelante, RU), cuyo alcance era el bajo RU, incorporando zonas fronterizas de los Estados sureños de Brasil, llegando así a toda la cuenca del RU (Argentina, Uruguay y Brasil). La metodología es cualitativa, con una fase exploratoria primero y descriptiva-interpretativa en segunda instancia. Las fuentes utilizadas son la bibliografía específica, el seguimiento del tema en prensa escrita y los documentos oficiales de Mercosur y de los gobiernos respectivos. Como fuentes primarias se cuenta con entrevistas abiertas a distintos funcionarios/as de la región y con observación par-ticipante de las zonas fronterizas específicas estudiadas.

Se observa, a partir de los datos obtenidos, la superposición y falta de articulación entre los múltiples espacios de coordinación existentes en fronteras, intergubernamentales (en el marco de la integración supranacional Mercosur), bilaterales y transfronterizos. La multiplicación de instancias cooperativas no ha facilitado ni conseguido una coordinación institucionalizada. La seguridad ciudadana transfronteriza no recibe mayor consideración en el proceso cooperativo subnacional.

1. Introducción

Este trabajo muestra los resultados del Proyecto de Investigación (PID) UNER: *Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio transfronterizo "Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)"*, de dos años de duración (2021-2023)¹. Se seleccionaron tres espacios fronterizos concretos para examinar las dinámicas cooperativas del CCRU: Colón-Paysandú; Concordia-Salto y la triple frontera Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil).

La investigación se inicia con la pregunta: ¿cuál es el alcance de las vinculaciones existentes en las tres regiones translocales seleccionadas desde la conformación del CCRU y, en particular, en relación a la seguridad ciudadana? La pandemia global torna estas temáticas aún más relevantes.

El objetivo general es conocer la cooperación transfronteriza y la seguridad ciudadana en el espacio regional translocal "Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay" (CCRU) a partir de su conformación. Cuenta con cuatro objetivos específicos:

1. Explorar acuerdos cooperativos transfronterizos y sus logros entre las ciudades Concordia (Entre Ríos, Argentina) - Salto (Salto, Uruguay) y en la Triple Frontera de Monte Caseros (Corrientes, Argentina), Bella Unión (Artigas, Uruguay) y Barra do Quaraí (Río Grande do Sul, Brasil).
2. Comparar experiencias de cooperación subnacional y su articulación en el marco del CCRU en los siguientes espacios específicos de fronteras: Colón (Argentina) - Paysandú (Uruguay); Concordia (Argentina) - Salto (Uruguay) y la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí.
3. Examinar la importancia otorgada a la seguridad ciudadana en los procesos de cooperación transfronteriza actuales en el marco del CCRU.
4. Indagar las dificultades y avances del CCRU como instancia de cooperación transfronteriza frente a la pandemia global desatada en 2020.

Desde la posguerra fría, las fronteras ganaron creciente interés en los análisis económicos, políticos, sociológicos y culturales, obteniendo relevancia en el marco de la globalización neoliberal. Aun así, desde las Relaciones Internacionales (RRII) su estudio parece todavía insuficiente. La preponderancia de la cuestión fronteras en las políticas públicas y los estudios desde las ciencias sociales se tornó más significativa después de los atentados en Nueva York en 2001, de los conflictos armados en Medio Oriente y en el norte de África en la década de 2010, con la acuciante inseguridad humana actual en Centroamérica, y la consecuente aceleración en las movilidades internacionales hacia el norte global en la última década.

La pandemia aumentó aún más la necesaria reflexión sobre las fronteras, por el cierre de los pasos y la circulación de personas ocurridos como respuestas gubernamentales a la crisis epidemiológica causada por el virus Sars-CoV-2. En concreto, 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 contemplan las necesidades, derechos, seguridad ciudadana/con valor democrático y buen vivir específicas de las/os habitantes de espacios transfronterizos, quienes proveen de vida a las fronteras con sus interacciones cotidianas.

¹. Durante el primer año de ejecución el proyecto contó con la participación de la estudiante Daiana Ulloa, cuyos aportes han sido incorporados a esta investigación.

La hipótesis de trabajo reconoce en la región abordada la presencia de una densa red de articulaciones en todos los niveles de administración: supranacional, bilateral, subnacional y transfronteriza, que se superponen y multiplican, sin necesaria coordinación. En cada espacio 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 previas de cooperación transfronteriza, terminan por replicarse los procesos sostenidos en los Comités bilaterales previos, donde la seguridad ciudadana de poblaciones fronterizas no se constituye en un objetivo de la cooperación.

El límite argentino-uruguayo no se ha explorado con continuidad. De los casos estudiados en el RU, referidos a gobiernos subnacionales entrerrianos, el foco han sido las zonas de Gualeguaychú-Fray Bentos (en la coyuntura que va del 2005 al 2010) y de Concordia-Salto (Carricart, 1996; Colacrai, 2008; Magri, 2016; Oddone, 2013; 2018; Rascovan, 2017; Ríos, 2000), ambas caracterizadas como problemáticas, por diferentes razones, o bien se estudió el espacio en general (Silva Sandes, 2017). La frontera Brasil-Uruguay ha recibido mayor atención académica, particularmente en la cooperación para el desarrollo y en las identidades de cruce generadas en las ciudades gemelas (Osorio Machado, 2000; 2005; Mazzei, 2013; Clemente, 2010; 2016; Mattiuzzi de Sousa, 2017; 2018). En esas investigaciones la seguridad ciudadana en la cooperación transfronteriza no es objeto de análisis.

La triple frontera Barra do Quaraí, Monte Caseros y Bella Unión recibe especial atención en la bibliografía reciente (Clemente, 2015; Oddone, 2013; Pereira Carneiro, s/f; Ríos, 2017; Pauluk, 2021) La importancia de este espacio creció por impulso de los propios gobiernos subnacionales hasta alcanzar la firma de un acuerdo para la conformación del primer Comité de Integración Trinacional del Mercosur (octubre de 2019), allí uno de los ejes de trabajo –aunque no prioritario– es la coordinación en seguridad fronteriza (Documento trinacional, 2022). El Comité se integró al CCRU.

Como antecedentes de investigación propia se destaca 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. Es la base que precede al PID aquí presentado, porque allí se abordó la seguridad ciudadana frente a nuevas amenazas, en una región fronteriza no conflictiva y con extensa trayectoria de cooperación transfronteriza; condiciones y espacios no explorados mayormente desde las RRII y la Ciencia Política. Esa investigación anterior permitió tomar conocimiento directo de las dinámicas bilaterales y transfronterizas, así como de los niveles de prioridad otorgados a la seguridad ciudadana en un sentido integral.

Se identifican dos campos de abordaje de las fronteras en la actualidad, que cuestionan la mirada tradicional de límite demarcatorio soberano o línea divisoria interestatal (Tapia Landino, 2017; Cardinale, 2021). Un primer campo, posmoderno y neoliberal, con origen en la posguerra fría, se asocia a la globalización y sus consecuencias, y señala las tendencias a la desaparición de las fronteras, es decir, la desterritorialización o des-fronterización del mundo.

Por otra parte, luego de los atentados del 11S en Nueva York, en el marco de políticas intensificadas de securitización y militarización, se consolida la noción de reterritorialización o re-fronterización, con el endurecimiento de controles y mayor presencia fronteriza de las fuerzas de seguridad y/o militares por las amenazas transnacionales.

Este campo problematiza la ubicación de los bordes identificando un corrimiento y expansión de límites y puestos de vigilancia, tanto hacia adentro como hacia el exterior de las líneas demarcatorias políticas y geográficas clásicas (en aeropuertos, campos de refugiados, campos de detención). El eje de este segundo abordaje es biopolítico y estudia la circulación (selectiva) de personas y sus frenos, en lo que se denominan Estudios Críticos de Fronteras.

En América del Sur –a partir de la difusión del modelo de integración europeo– los estudios distinguen a las regiones transfronterizas como zonas estratégicas, áreas de interface, espacialidad abierta, como redes de articulación en tanto cooperación transfronteriza y horizontal (entre gobiernos subnacionales y sus ciudadanas/os), como regionalismo, con énfasis en las categorías de pasaje, flujo y movilidad o de regiones de frontera (Abinzano, 2017; Benedetti, 2014; Carrión y Llugsha, 2013; Clemente, 2016; Ferrero, 2006; Machado, 2005; Matiuzzi de Sousa, 2018; Montenegro y Giménez Béliveau, 2006; Oddone, 2013; Ríos, 2000; Mazzei, 2013; Mezzadra, 2017; Paredes, 2016; Zapata Barrero, 2012; Dilla y Hansen, 2019). En América Latina y el Caribe (ALyC), los bordes y sus modificaciones son afrontados principalmente por la Geografía Crítica, los Estudios Culturales y los Estudios de la Integración.

Puede reconocerse una doble área de vacancia que esta investigación procura atender. Por un lado, la consideración sobre la seguridad con valor democrático (ciudadana) de las poblaciones fronterizas suramericanas es escasa, con excepciones como los estudios de Flacso-Ecuador para la frontera Colombia-Ecuador. Y, por otro lado, es limitado el abordaje de la seguridad fronteriza y ciudadana en las fronteras no conflictivas del Mercosur.

La metodología utilizada es cualitativa. En su primera parte la investigación es exploratoria para identificar antecedentes y principales instancias de la cooperación transfronteriza en las zonas de Concordia-Salto y de la triple frontera. Para Colón-Paysandú la fase exploratoria fue realizada durante el antecedente de investigación ya referido. La segunda etapa de la investigación es descriptiva-interpretativa.

Las unidades de análisis son cada uno de los tres espacios de articulación transfronterizos definidos *ut supra*, enmarcados en el CCRU, cuya característica compartida es que constituyen fronteras húmedas. El nivel de análisis es micro porque examina una realidad concreta territorial para comprender tendencias generales (Calduch Cervera, 2014) de las relaciones transfronterizas del CCRU y suramericanas; e incorpora, a la par de consideraciones institucionales, la percepción de los agentes sobre las dinámicas sociales de la seguridad ciudadana transfronteriza y de la cooperación (Sautu et.al., 2005).

Las fuentes primarias son entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as nacionales y subnacionales, y la observación participante en regiones y pasos fronterizos bajo estudio. Como fuentes secundarias se utilizan el relevamiento y análisis de documentos oficiales en las distintas escalas (supranacionales, nacionales, subnacionales), rastreo de los temas bajo indagación en prensa escrita y bibliografía específica.

El análisis de resultados se presenta luego del marco teórico-metodológico, y se detalla en cuatro categorías seleccionadas: institucionalización de la cooperación; tratados y acuerdos (bilaterales y multilaterales); prioridades de seguridad y participación de los gobiernos subnacionales en los asuntos de seguridad ciudadana en fronteras; pandemia y cooperación translocal.

Por último, se presentan la discusión y las conclusiones. Se observa, a partir de todos los datos recogidos, la superposición y la escasa articulación de los múltiples espacios de

coordinación existentes en fronteras, tanto intergubernamentales (en el marco del Mercosur), como bilaterales y transfronterizas. La multiplicación de instancias cooperativas no ha facilitado ni conseguido una cooperación institucionalizada integradora, válida para todas las dimensiones asociativas involucradas y que pueda, efectivamente, mejorar la vida cotidiana de quienes habitan y transitan la frontera. Es con respecto a la “seguridad con valor democrático” (Abello y Angarita, 2013) donde eso se hace evidente, por la falta de una mirada integral que interprete la seguridad de los y las habitantes como un derecho exigible ante el Estado, como un bien público orientado a disminuir vulnerabilidades y al buen vivir. La visión restringida, que se enfoca en la seguridad como control y orden público constituye un freno para la cooperación transfronteriza en esta materia.

2. Marco teórico-metodológico

Se reconocen tres ejes teóricos principales. Primero, desde la Ciencia Política, los enfoques de seguridad con valor democrático (ciudadana) y el rol creciente de los gobiernos subnacionales para ello. Segundo, de las RRII, resultan relevantes las referencias sobre cooperación transnacional, paradiplomacia y políticas internacionales subnacionales, así también los estudios de espacios transfronterizos. Por último, y vinculado a estos últimos, se utilizan contribuciones de la sociología, la filosofía y la geografía crítica.

A partir de este paraguas teórico se seleccionan tres marcos conceptuales básicos: 1. los estudios de fronteras y su complejidad; 2. la seguridad ciudadana/con valor democrático; y 3. el papel de los gobiernos subnacionales en la creación de espacios transnacionales de interrelación.

Las fronteras, desde una concepción moderna, se interpretan como línea demarcatoria del adentro y del afuera, como división entre lo doméstico y lo internacional (Vaughan Williams, 2009), es decir, entre dos esferas políticas diferenciadas: el adentro como representación del orden frente a un afuera anárquico. Se trata de límites estatales fijos, estáticos y con una lógica divisoria. (Tapia Landino, 2017)

En términos de defensa, la noción de frontera enmarca su entendimiento, ya que, bajo el supuesto de un sistema internacional anárquico, la supervivencia del Estado es el tema central y depende de la autosuficiencia defensiva. Esos límites territoriales eran los ejes para definir la amenaza (externa), la fuente de amenaza (interestatal) y el tipo de conflicto (guerra entre Estados), según Vaughan Williams (2009) y Cardinale (2018).

Esto es interpelado por los estudios contemporáneos de fronteras, que se dividen en dos grandes campos de abordaje. El primer campo, globalista y neoliberal (Newman, 2011; Parker y Vaughan Williams, 2012) complejiza la noción de frontera internacional realista. Para el transnacionalismo el foco de análisis está en los flujos, la porosidad y el debilitamiento de las fronteras, señalando su multidimensionalidad y su realidad dinámica.

El segundo campo, relacionado con las políticas de securitización y militarización intensificadas en siglo XXI (post 2001), se centra en la refrontalización y propicia el endurecimiento de controles fronterizos (Tapia Landino, 2017; Vaughan Williams, 2009; Cardinale, 2021).

Ambos enfoques coinciden en que las fronteras ya no están ubicadas únicamente donde las situó la geopolítica clásica o el realismo en RRII, es decir, en el límite territorial tradicional, ya sea por su desvanecimiento o por su ampliación/exteriorización.

En la relectura de fronteras se sumaron elementos simbólicos, se incorporó al análisis a las poblaciones afectadas (tanto por los flujos como por los controles/frenos) y se

categorizó a las líneas fronterizas como instituciones complejas, resultante de procesos permanentes de construcción social, como *fronterización*. Esto supuso, además, la identificación de diversas escalas espaciales. Así, en el marco de la Unión Europea (UE) surgieron los conceptos de regiones de fronteras o cooperación transfronteriza. Para Valcuende et al. (2018, p. 31) “la frontera es un objeto complejo” donde se entrelazan dimensiones y escalas múltiples.

Desde los Estudios Críticos de Fronteras se entiende a los flujos transfronterizos como selectivos. La obsesión por la seguridad reforzó las fronteras existentes, generó la aparición de otras nuevas al interior de los Estados y, simultáneamente, favoreció una exteriorización de los controles fronterizos para inspeccionar los flujos y movimientos (de personas y mercancías ilícitas) antes de que lleguen al propio límite territorial. Vaughan Williams (2009) define el presente como un horizonte biopolítico (ya no geopolítico) para la indagación e intervención en las fronteras, y resalta dos interpretaciones dentro de los estudios críticos.

Una interpretación hace foco en la “política de excepción” aplicada para la vigilancia y discriminación de quienes están habilitados/as o no para circular por las fronteras interestatales. Se refuerzan zonas fronterizas y bordes, al tiempo que se ejerce un poder arbitrario (contradiendo al Estado de derecho) a la hora de decidir quiénes, cómo y por qué constituyen un peligro para la seguridad nacional (potenciales terroristas, narcotraficantes, etc.). Este endurecimiento supone la securitización de las zonas fronterizas, crea “espacios de excepción” para aquellas personas previamente calificadas como de riesgo, antes de la comisión de cualquier delito. Las acciones de fuerza (militar o policial) se aplican en fronteras internacionales y, de igual modo, en zonas demarcatorias al interior de los Estados, como aeropuertos, o en el espacio público interno securitizado para el combate a nuevas amenazas.

La segunda interpretación biopolítica estudia las denominadas “fronteras inteligentes”, esto es, una serie de tecnologías biométricas y de acumulación de datos, entre otras, destinadas al control de la movilidad, que habilitan la delimitación de qué sujetos proteger, con facilidad para su circulación, frente a quienes se califican como no deseados –por sus características étnicas o raciales, su país de origen, su condición socioeconómica o de género–. Los dispositivos se orientan a identificar personas y poblaciones peligrosas por anticipado (a cualquier delito) y los agentes encargados del control cotidiano son los que ejercen un papel fundamental. De este modo, se justifica como racionalidad tecnológica y neutral aquello que es, en realidad, un ejercicio de exclusión de sujetos movilizados. (Bigo, 2002)

Ambas significaciones biopolíticas coinciden en señalar que este es un modelo de control que se vuelve global y que tiende a debilitar las democracias y el respeto a los derechos humanos (Bigo, 2002; Vaughan Williams, 2009; Biswas y Nair, 2010; Sánchez, 2014). En la praxis fronteriza, afirma Mezzadra (2017), se producen tensiones “entre prácticas de reforzamiento y prácticas de atravesamiento” (p. 22).

Para hablar de seguridad es necesario diferenciar entre dos perspectivas principales: una mirada clásica y una amplia e integral. La mirada 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” (Pascual i Esteve, 2011). Se sustenta en el mantenimiento del orden público y en la represión de quienes se perciben como amenaza, con políticas pensadas para preservar ese orden instituido con mecanismos tradicionales de control y coacción (Dammert,

2009; Kessler, 2009; Rangugni y Ruso, 2010). En su aplicación, este tipo de políticas públicas conllevan la estigmatización de grupos sociales, étnicos o de barrios urbanos que son objeto de segregación social y se señalan como responsables de la inseguridad y la violencia. (Pascual i Esteve, 2011)

El enfoque integral, por su parte, prioriza la seguridad de las personas como un derecho exigible ante el Estado. Así, para la seguridad con valor democrático (Abello y Angarita, 2013), lo fundamental es el vínculo entre la seguridad como bien público y la garantía de derechos humanos, pensados como interdependientes y co-constituyentes. De este modo, la seguridad se orienta a la democracia y a disminuir vulnerabilidades; contempla participación, transparencia y corresponsabilidad entre las acciones estatales y las de actores sociales. Atiende las amenazas a la vida que promueve la violencia, pero también la necesaria protección y las garantías para una “vida buena” (Barrios, 2009, p. 327). Para Pascual i Esteve (2011) se trata de un abordaje de “seguridad democrática e inclusiva”. En este sentido, “la protección a la población” es la prioridad, 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” (Carrión, 2011, p. 2).

En las regiones de fronteras en particular, Carrión (2011, p. 1) entiende que “[...] tres han sido las líneas prioritarias de política: 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”. A esto se suma la política de cooperación internacional que aporta recursos para asistencia a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística.

La violencia puede ser definida como “eminente económica”, con una “organización global con efectos locales”, especialmente, en áreas de frontera. Allí, las asimetrías en los niveles de desarrollo generan espacios propicios para la formación de mercados ilegales: “la frontera tiende a ser un freno para lo legal y un acelerador para lo ilegal” (Carrión y Llugsha, 2013, p. 15). Desde este punto de vista, las poblaciones transfronterizas se encuentran condicionadas en su vida cotidiana, en sus dinámicas de cruce y vinculación, por la “(re) fronterización y securitización de las líneas demarcatorias estatales (como cierre o endurecimiento)” (Tapia Landino, 2017). Las ciudades de fronteras y sus poblaciones “enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana” (Carrión y Llugsha, 2013, p. 16); señaladas ellas mismas como potenciales amenazas a la seguridad (nacional y pública).

La cooperación transfronteriza significa, en ese contexto, una herramienta clave para transformar el día a día de las poblaciones que habitan las fronteras, enfrentadas a condiciones de violencia cruzada entre la militarización/securitización estatal y los actores privados ilegales.

Siguiendo a Calderón (2017), se debe comprender por “espacios transfronterizos” aquellas “zonas de contacto, conexión y cooperación entre territorios y comunidades contiguos”, allí la cooperación transfronteriza supone “interacciones entre administraciones regionales-locales fronterizas” que propician “un entramado relacional complejo” (p. 80; 84).

Dilla y Contreras utilizan el concepto de “concertaciones transfronterizas” en ALyC y lo definen 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. (2021, p. 4)

Para identificar las modalidades de interacción fronteriza dos tipologías resultan relevantes: la denominada “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” (Clemente, 2010, p. 168-169). Y, también, las “fronteras dinámicas” que refieren a “áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones”, con movibilidades migratorias de carácter laboral y “asimetrías de peso diverso” (Clemente, 2010, p. 168-169).

Osorio Machado (2005) retoma la noción de “modelos” de interacción fronteriza (Cuisinier-Raynal, 2001), de los cuales se resaltan aquí el modelo “capilar”, caracterizado por intercambios difusos, cuya emergencia es espontánea entre poblacionales urbanas de frontera; y el modelo “sináptico”, donde el tipo de interacción “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” (p. 24). Los intercambios interurbanos son intensos y reciben apoyo activo de los Estados contiguos.

Esta investigación, con una metodología cualitativa, se enmarca en el denominado *cross-national research*, es decir, “studies that utilize systematically comparable data from two or more nations” (Khon, 1987, p. 714).

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, tres territorios de frontera unificados, cada uno de ellos, por un puente internacional (a excepción de Monte Casero-Bella Unión). Esta característica común confiere viabilidad al estudio comparado, ya que este tipo de demarcación posee singularidades al momento de los cruces, los intercambios, las vinculaciones y los controles.

El trabajo se focaliza en los proyectos y acciones cooperativos en los tres espacios transfronterizos, enfatizando la seguridad ciudadana, y observando la densidad de vinculaciones en cada uno a partir de la conformación del CCRU en 2018.

Las herramientas de investigación utilizadas como fuentes primarias fueron entrevistas a funcionarias/os; en concreto, a representantes consulares de Argentina en Salto, Uruguay y de Brasil en Artigas, Uruguay; funcionarias/os de gobiernos municipales/departamentales de Salto, Uruguay y Concordia, Entre Ríos, Argentina; de las instancias de seguridad operantes en los territorios se entrevistó al Prefecto Naval de Uruguay en Salto y, para la temática en Entre Ríos, a la Ministra de Gobierno. De igual modo, el representante del Consejo de Intendentes del Uruguay; representante de Secretaría técnica del CCRU con sede en Concordia, el jefe de inspección de la Dirección Nacional de Migraciones de Salto y, por último, un experto en la región de la triple frontera de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. También se presenciaron en vivo los discursos de presentación de intendentes/prefectos en el Comité Trinacional de Fronteras en su sesión inaugural (junio 2022) como parte de la observación participante realizada en las zonas y pasos fronterizos seleccionados. De las fuentes secundarias planificadas, se realizó relevamiento y análisis de documentos oficiales en las distintas escalas (supranacionales, nacionales, subnacionales); se elaboró base de datos con pu-

blicaciones en prensa escrita y se revisó bibliografía, especialmente aquella orientada a dinámicas de cooperación transfronteriza, defensa y seguridad, con énfasis en América del Sur.

Los métodos utilizados para la recolección de información fueron: el mapeo de actores, el contacto al grupo de funcionarias/os identificados, elaboración de preguntas diferenciadas por tipología de actores, realización efectiva de las entrevistas (12 en total) y sus respectivas transcripciones. En segundo lugar, rastreo y consulta de bibliografía y documentación oficial; así se logró acceso a las actas de los comités de integración de fronteras en las regiones bajo investigación, páginas gubernamentales (nacional y subnacional) e intergubernamentales (de Mercosur, boletines informativos del CCRU), adquisición de libros y suscripción a revistas especializadas. Se realizó un seguimiento de las temáticas estudiadas en prensa escrita desde fines de 2019 hasta fines de 2022.

En la dinámica de observación participante, se asiste en forma presencial a la inauguración del Comité de Integración Trinacional en la triple frontera, en su primera reunión oficial de trabajo.

3. Análisis y resultados

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

Debe destacarse que, entre todos los actores e instituciones contactadas para realizar las entrevistas, los Ministerios nacionales de Uruguay y de Argentina se mostraron reticentes a concretarlas y, en los casos donde se obtuvieron respuestas a la comunicación enviada, nunca se especificó fecha de encuentro o bien se fueron posponiendo las fechas; en concreto, las cancillerías de ambos países, el Ministerio del Interior de Uruguay y el Ministerio de Seguridad argentino.

3.1. Institucionalización de la cooperación

Cada una de las tres regiones transfronterizas indagadas posee Comités de Integración (ex Comité de Fronteras) que dependen de las Cancillerías, pero suponen la participación de los gobiernos subnacionales en las reuniones periódicas junto con el funcionariado central. Argentina y Uruguay reactivan sus comités en 2017.

Cada paso fronterizo entre la provincia de Entre Ríos y las ciudades de Uruguay cuenta con su respectiva Área de Control Integrado, esto significa administración conjunta de controles sobre la circulación en la frontera, donde confluyen por parte de ambos Estados: Fuerzas Armadas (en adelante, FFAA), de parte de Uruguay, policías, cancillerías, aduanas, migraciones. La carga de datos y las gestiones administrativas no están unificadas, pero comparten el espacio físico, en el mismo edificio, y en oficinas contiguas están las dependencias nacionales correspondientes. Se corrobora por medio de observación participante en Colón-Paysandú y Concordia-Salto.

El caso Monte Caseros-Bella Unión es diferente porque no existe un puente que las unifique. La modalidad de cruce es precaria, con lanchas pequeñas de escasa frecuencia y suspendidas los fines de semana, porque los/as funcionarios/as competentes (aduanas y migraciones) de Argentina no trabajan en esos días. Se observa en la visita al territorio y se reafirma en el discurso del intendente de Monte Caseros durante reunión inaugural de Comité Trinacional. Este paso fronterizo no posee Área de Control Integrado, pero sí se comprueba la existencia de un Comité de Integración Binacional en funcionamiento (se tuvo acceso a las actas de sus reuniones y a noticias de medios locales de comunicación) hasta la conformación del Comité Trinacional.

Las demandas desde la sociedad civil y desde los gobiernos subnacionales en la triple frontera lograron respuestas de los gobiernos nacionales; en específico, desde la CARU (Comisión Administradora Río Uruguay Argentina–Uruguay) ante la CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– para obtener financiamiento y la aprobación de la construcción del puente que unifique ambas costas. Se verifica con datos recolectados en relevamiento de prensa, en informes de páginas web oficiales gubernamentales y en entrevista con el secretario técnico del CCRU, de la Municipalidad de Concordia. También se accedió a información extraoficial, mediante entrevistas, sobre las negociaciones para sumar a Brasil a la CARU.

En las dos zonas fronterizas estudiadas entre Entre Ríos y los departamentos de Uruguay existen instancias de cooperación específicas para la seguridad fronteriza denominadas Unidades de Coordinación Conjunta. Se crean a partir del acuerdo de Santa María (1996) del Mercosur; en las Unidades, mantienen encuentros periódicos las fuerzas armadas y de seguridad de alcance federal o central y, en el caso de Argentina, se convoca a las policías provinciales que no tienen capacidad de acción independiente. Es un espacio de concertación e información, más que de efectiva intervención conjunta.

Para el caso Barra do Quaraí (Brasil)-Bella Unión (Uruguay), cuyo Comité de Integración data de la década de 1990, se observa en el puente que unifica ambas localidades, sobre el Río Cuará (afluente del RU), solo control uruguayo del paso fronterizo. Brasil posee, pero ya en el ingreso a la localidad, un puesto policial (que por ahora solo es gestionado por la policía estadual, sin agentes federales), como pudo observarse *in situ* y por la información contenida en actas de reunión de Comités y documentos elaborados por el Movimiento Transfronterizo de ONGs (de la Triple Frontera). El puesto fronterizo brasileño más cercano está a 70 km. en la ciudad de Uruguayana.

Debe ser destacado el papel preponderante que adquiere la sociedad civil. En especial, en la triple frontera, donde las poblaciones se organizan bajo el Movimiento Trinacional de ONGs, quienes vienen advirtiendo sobre la necesidad de considerar la seguridad integral transfronteriza, tema que recibió atención en el Comité Trinacional. De igual manera, en el paso Concordia-Salto se destaca la participación social durante la pandemia cuando se conforma el movimiento Grupo Puente (visibilizando las necesidades particulares de cruce de las autodenominadas *familias binacionales*). En Colón-Paysandú sucedieron manifestaciones durante la pandemia, pero con menor organización.

El CCRU ha funcionado como acelerador de las oportunidades de cooperación subnacional transfronteriza, por la incorporación de Brasil al espacio y por las presiones que desde allí y conjuntamente generaron los gobiernos subnacionales hacia los respectivos Estados centrales para el avance de acuerdos, de proyectos de infraestructura y desarrollo. El puente Monte Caseros-Bella Unión aprobado es la muestra acabada de

ello. En relación con la seguridad transfronteriza y de las/os habitantes fronterizos, el CCRU no le otorga prioridad en la agenda, más centrada en temáticas como puertos y navegación, industria y ambiente, principalmente, cuestiones económico-comerciales (trabajo y desarrollo). Así se corrobora en entrevistas y boletines oficiales del Comité.

Es importante mencionar la gestación del Observatorio Socio-Económico del CCRU, que incorpora a actores e instituciones relevantes de la sociedad civil y de la región, como universidades. Las integrantes de este PID accedieron a participar en las reuniones virtuales del Observatorio en 2022.

Por último, es necesario destacar que los gobiernos subnacionales de la ribera del bajo RU tienen una larga trayectoria de cooperación, que inicia en la década de 1980. A principios de este siglo, el Comité de la Hidrovía del RU entre Argentina y Uruguay fue la base desde la cual se conformó el CCRU en 2018, por medio de negociaciones del Consejo de Intendentes con el programa Eurosocial+ de la UE, que proveyó financiamiento y asesoría para la ampliación del espacio transfronterizo a toda la cuenca del RU. Es de especial significación que el CCRU no cuenta con reconocimiento de la Cancillería uruguaya.

De igual manera, Brasil y Uruguay tienen una vinculación transnacional de larga trayectoria, con una fuerte institucionalización transfronteriza, representada por el Comité de Prefeitos e Intendentes de la Frontera con origen en 2004 (Clemente, 2016). A diferencia de otras fronteras secas más fácilmente integradas, en el caso Bella Unión-Barra do Quaraí no se habla “portuñol”.

3.2. Tratados y acuerdos (bilaterales y multilaterales)

Para la temática de la seguridad ciudadana en fronteras, el antecedente general internacional y transnacional que se destaca es el Programa PACCTO, una iniciativa común entre ALyC y UE, creado en 2015 con financiamiento europeo (19 millones de euros por cinco años). Tiene como objetivo general “asistir técnicamente a 18 Estados de Latinoamérica para contribuir a reforzar el Estado de derecho y la seguridad ciudadana” (Paccto, 2020).

En el nivel intergubernamental, el Mercosur mostró reticencias hacia el avance institucional que habilite la participación de gobiernos subnacionales; durante los primeros años del siglo XXI sólo se permitieron instancias consultivas o de diálogo (Oddone, 2013). Es en 2015 que se constituye el Subgrupo de Trabajo N° 18 denominado “Integración Fronteriza”, dentro del Grupo Mercado Común. Un resultado relevante es el Acuerdo sobre “Localidades Fronterizas Vinculadas” de diciembre de 2019, para regular cuestiones como residencia, régimen laboral, reconocimiento profesional, para facilitar la convivencia e impulsar la integración de las comunidades fronterizas (MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19), en respuesta a demandas de las poblaciones de fronteras durante largo tiempo.

En la escala regional o subregional el principal antecedente en Suramérica sobre el objeto de estudio es el trabajo realizado por Flacso-Ecuador, acerca de la cooperación transfronteriza colombo-ecuatoriana para la seguridad ciudadana, con financiamiento canadiense. Esta experiencia originó la OLACCIF, conformada por gobiernos municipales de Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y México.

A nivel bilateral y trilateral, en los espacios fronterizos bajo estudio la colaboración se remonta a la década de 1960. Argentina y Uruguay acuerdan en 1961 la demarcación fronteriza del bajo RU y en 1978 se constituye su administración conjunta bajo la figura de la CARU (Silva Sandes, 2017).

En 1992, ya con el Mercosur inaugurado, se crea la Comisión para el Desarrollo de la Frontera (CODEFRO). Así, cada área fronteriza cuenta con su Comité de Frontera, hoy Comités de Integración: uno de ellos se ubica en Colón-Paysandú, otro en Concordia-Salto, y un tercero entre Monte Caseros y Bella Unión que funcionó hasta 2022, cuando se inaugura oficialmente el Comité Trinacional (aprobado en 2019), comenzando sus actividades en junio.

La administración de los pasos fronterizos ubicados en la provincia de Entre Ríos de Argentina con sus pares de Uruguay es conjunta, tienen reuniones periódicas por cada Área de Control Integrado y por las Unidades de Coordinación Conjunta.

Por su parte, Brasil-Uruguay inician sus acuerdos bilaterales con la comisión mixta para la Laguna Merín; esto sentó las bases para la posterior gestión compartida del Río Cuareim (afluente del RU), institucionalizada en 1991 como Comisión y con un Comité de Coordinación Local. En 1989 se crean los Comités de Frontera, con énfasis en las “ciudades gemelas” y, por iniciativa de Brasil, Barra do Quaraí-Bella Unión formalizan su Comité en 1995.

Un avance definitivo se dio “desde la adopción de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo en 2002” (Clemente, 2016, p. 98), que instituye Reuniones de Alto Nivel y Grupos de Trabajo (en adelante, GT) temáticos. Entre esos GT, uno de ellos se especializa en cooperación policial y judicial. El acuerdo bilateral es de 2007 y prevé trabajo común para la prevención y control de hechos delictivos en las fronteras. Las áreas policiales involucradas son la policía federal brasileña y la Secretaría de Justicia y Seguridad de Río Grande du Sul, y en Uruguay, la policía nacional.

Es evidente, por lo expuesto, que existe una red densa de acuerdos de cooperación destinados a consolidar la articulación para la gestión de las movilidades y cruces fronterizos.

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

Por las entrevistas realizadas, tanto a funcionarias/os uruguayas/os como argentinas/os, la documentación revisada y las declaraciones públicas gubernamentales, se comprende que las prioridades en seguridad fronteriza de la región se asocian a las amenazas transnacionales (narcotráfico y crimen organizado, principalmente) y se sustentan en visiones tradicionales de defensa y seguridad pública. Para el área bajo estudio, en concreto, se alega que las principales problemáticas ilegales en las zonas fronterizas del RU son el contrabando, el abigeato y el narcotráfico.

Otro punto a destacar es la progresiva incorporación de parámetros hegemónicos internacionales en la gestión gubernamental de fronteras y movilidad humana, esto es, la incorporación de “tecnología inteligente” para predecir y anticipar información sobre movimientos indeseados/peligrosos en fronteras.

Antes de señalar los hallazgos de investigación en concreto para la región transfronteriza estudiada, es preciso especificar el marco legal y estructural-administrativo en el que se encuadra 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 miembros del Mercosur existen fuerzas de seguridad federales, abocadas a delitos complejos y al cuidado de fronteras y vías navegables, a la vez que policías provinciales/estadales ocupadas de

las tareas cotidianas de seguridad pública y ciudadana. Para estas últimas, en Brasil en las últimas décadas se constituyeron policías comunitarias (guardias urbanas que fueron evolucionando) dependientes de los municipios (Cano, 2006). En Argentina no existe esta tipología de policías municipales, excepto para la ciudad capital que es autónoma, pero sí pueden encontrarse otras instancias intermedias de patrullaje en las calles como guardias urbanas, sin permiso para portar armas.

En Uruguay, dada su estructura centralista, todo tema policial depende del Ministerio del Interior: la policía es una sola y realiza tareas de supervisión de fronteras. Durante la administración anterior se designaron policías comunitarios, responsables de Mesas Locales Participativas de Seguridad Ciudadana, que en los sitios web oficiales actuales se muestran desactivadas. También es relevante la Prefectura para el control de vías navegables, como una instancia mixta policial-militar dependiente del Ministerio de Defensa, encargado de vigilar ríos y costas marítimas. En palabras del Prefecto uruguayo designado en el puerto de Salto:

Nosotros tenemos un decreto, el 256/92, el cual establece las funciones de la Prefectura Naval uruguay, que establece el marco de nuestra acción, y actuamos como auxiliares de la justicia, seguridad pública en control del tráfico marítimo. Dentro de todas las funciones está la de apoyar a 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 nuestra función policial, 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, y por el tema de la emergencia sanitaria en lo que respecta a evitar la aglomeración de personas. Esto es lo que se intensificó en estos últimos dos años de pandemia. (Entrevista realizada el 20 de mayo de 2022)

Esta es una diferencia fundamental entre Argentina y sus dos Estados vecinos. Brasil también asigna funciones en fronteras a sus FFAA, en particular, en aquellas zonas catalogadas como conflictivas, peligrosas o prioritarias (como las amazónicas). En el resto, esas tareas quedan a cargo de las fuerzas federales, como en el Estado de Río Grande do Sul. En Argentina rige constitucionalmente la prohibición de involucrar a las FFAA en cualquier tarea que se vincule 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 “peligrosas”, como las del norte del país; en particular, la fuerza aérea asiste para el control de vuelos irregulares.

Estas referencias permiten entender mejor a las Unidades de Coordinación Conjunta, que combinan la participación de los diferentes órganos competentes, básicamente las fuerzas armadas y de seguridad de alcance federal o central. En el caso de Argentina, se suman las policías provinciales, pero sin capacidad de acción autónoma. Para los acuerdos entre Brasil y Uruguay, también se convoca a las policías estatales brasileñas.

Tal como fue anticipado en la investigación anterior y como pudo verificarse ahora para los vínculos entre las fuerzas policiales argentinas y uruguayas, las policías provinciales/departamentales de ambos países en la frontera mantienen contactos infor-

males constantes a través de WhatsApp y trato personalizado. Este es el mecanismo por el cual se dan avisos sobre cuestiones ilícitas y delictivas entre sus respectivas ciudades o zonas.

Sin embargo, los canales formales para dar curso oficial a una situación ilegal o criminal suponen la vía consular o la judicial (fiscalía). Cuando se trata de un asunto policial transnacional o transfronterizo, el espacio institucional designado es Interpol, es decir, externo a la región. Las respuestas informales pretenden acelerar soluciones frente a la lentitud que tienen los procesos burocráticos exigidos en el camino oficial de tratamiento de los temas compartidos de seguridad. (Cardinale, Polito Acosta y De Bernardi, 2021)

Desde el año 2016, Brasil posee un Programa de Protección Integrada de Frontera: “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” (Marques Nunes, 2018, p. 6) y prevé la cooperación con los países vecinos. En esas tareas, el ejército ejerce funciones específicas en las fronteras terrestres.

Además, Brasil establece en 2008 el SISFRON (Sistema Integrado de Monitorización de Fronteras Terrestres),

concebido por iniciativa del Comando del Ejército, como una consecuencia de la aprobación de la Estrategia Nacional de Defensa, en el año 2008, que orienta la organización de las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitorización/control, movilidad y presencia. (Marques Nunes, 2018, p. 13)

El objetivo es aumentar las Unidades de las FFAA en fronteras, con el segundo fin de impulsar la industria y la tecnología nacional (Dubois, 2022). El SISFRON, en la pandemia, entró en una segunda fase de profundización y adquisición de tecnologías de vigilancia fronteriza.

Similar es la tendencia para la seguridad en la zona fronteriza Salto-Concordia, de acuerdo con el funcionario de la municipalidad de Concordia y Secretario Técnico del CCRU (entrevista mayo 2022): “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]”. Para el funcionario, con las dinámicas actuales de funcionamiento fronterizo, si una persona roba en el puente de paso entre ambas ciudades y es identificado por la policía provincial, no puede ser detenido por razones de jurisdicción. Debe notificarse a la policía federal u otras fuerzas como Gendarmería, además de a Cancillería, acordar bilateralmente qué se puede hacer, etc. Entre el inicio de la denuncia hasta la concreción de una acción pública puede transcurrir una semana.

De esta manera, en el marco del proyecto Salto Grande se propone este anteproyecto, a ser financiado por el BID, para que la incorporación de nueva tecnología de información evite la necesidad de Gendarmería de detener y revisar los vehículos que atraviesan el paso, o que deba esperar indicaciones acerca de qué vehículo o personas controlar. El proyecto prevé el control civil del uso de la tecnología de monitoreo y control.

En ambos casos, se visualiza la confianza asignada a la tecnología como elemento único de prevención y garantía de seguridad, sin mayores consideraciones integrales sobre el bienestar de los/as habitantes del territorio, sus necesidades, etc.

En la entrevista a la máxima autoridad del Ministerio de Gobierno de la provincia de Entre Ríos, en la pregunta sobre la mirada preventiva de seguridad ciudadana, se vuelve evidente que las estrategias preventivas mayoritarias giran en torno a la tecnologización.

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 acercamiento y lectura de patentes, con drones, hace que la policía fortalezca su capacidad de acción. (Entrevista, julio 2022)

La funcionaria define al narcotráfico como el tema crítico de seguridad en fronteras. Afirma que durante la pandemia se secuestraron aviones en un trabajo conjunto de las fuerzas de seguridad uruguayo-argentinas. En segundo lugar, señala el contrabando como relevante.

De acuerdo con el Prefecto de Uruguay, “el delito más frecuente es el contrabando de mercadería, también el tráfico de personas por el río de muchos refugiados (venezolanos, colombianos, argentinos²), de animales (equinos), de droga, la pesca, que aquí está restringida” (Entrevista, 2022).

Ahora bien, en las noticias de prensa y de organismos oficiales de Uruguay se hallaron referencias al tráfico de armas transfronterizo en el Mercosur y a tareas de las fuerzas de seguridad al respecto³; sin embargo, esto no fue mencionado por ninguno/a de los/as funcionarios/as entrevistados/as. La cuestión del contrabando durante la pandemia se replica en varias notas de prensa consultadas.

En Argentina, a su vez, la necesidad de la vigilancia y control de fronteras traslucida por la pandemia impulsó la integración de todos los órganos gubernamentales involucrados, bajo una misma dirección operativa. Dependiente del Ministerio de Seguridad, se conforma la Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías. Se establece un sistema integrado de información de fronteras argentinas (SIFA). 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 temáticas de infraestructura, propias de los Centros, quedan bajo dirección del Ministerio del Interior.

El Movimiento Transfronterizo de ONGs de la Triple Frontera, en su documento, menciona como preocupación –no relevada en otras fuentes– a la trata de personas, en especial, de las infancias y adolescencias, y cómo se regula su paso entre Barra do Quaraí y Bella Unión para prevenir el tráfico o la explotación sexual.

El documento presentado expresa una perspectiva híbrida de seguridad: por una parte, repite los discursos gubernamentales, locales y nacionales, sobre la necesidad de cámaras de video-vigilancia u otras tecnologías, la demanda por la presencia de policía federal y prefectura brasileña en Barra do Quaraí y la frontera. Por otra parte, refleja miradas integrales, como la necesidad de políticas públicas y preventivas que contemplen proyectos sociales, la consideración de la defensa civil y la emergencia (habilitación al cruce de bomberos, por ejemplo) o la seguridad hídrica (en el uso compartido del río por los/as habitantes fronterizos/as), entre otros.

2. Esta explicación demuestra una confusión acerca de la categoría de refugiado o migrante que puede generar problemas en el respeto a los derechos humanos al momento de operar sobre los casos concretos. Si se desconocen las categorías se desconocen los instrumentos del derecho internacional para ello, no hay argentinos solicitantes de refugio, como puede suceder para el caso venezolano.

3. Ver Escenario Mundial (2022); Ministerio del Interior de Uruguay - sitio oficial (2022).

3.4. Pandemia y cooperación translocal

Se observa la paralización de toda instancia cooperativa o de concertación transfronteriza durante la pandemia. Todos los avances logrados por las instancias gubernamentales subnacionales en Mercosur para dar respuesta a las demandas de las poblaciones de las regiones fronterizas –por ejemplo el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas o los Comités de Integración como espacios de interacción y consulta– se tornaron nulos. La decisión individual y arbitraria de cada Estado fue cerrar sus fronteras y prohibir todo paso.

En 2022 se reactivaron los espacios de cooperación intergubernamental y transnacional. Al consultar a los/as entrevistados/as sobre la ratificación del Acuerdo Mercosur mencionado, señalan que está siendo tratado en los parlamentos respectivos.

De todas maneras, para el funcionario de Prefectura de Uruguay (entrevista 2022), la prefectura naval uruguaya trabaja en coordinación con las fuerzas de seguridad argentinas de forma permanente; para mayo del 2022 se reactivó el Comité de Integración Salto-Concordia. De acuerdo con el Prefecto, en cuestiones de seguridad, la coordinación y el trabajo común se intensificaron mucho durante la pandemia, para hacer frente al incremento del contrabando.

Esta afirmación contradice las definiciones de la representante consular argentina en Salto, quien desconoce mayores problemas de seguridad en la frontera durante la pandemia, aunque especifica que ella inició sus funciones en 2021 (entrevista, abril 2022).

Uruguay, durante el 2020, bajo la Dirección Nacional de Migraciones puso en funcionamiento una figura administrativa nueva, la de Coordinador del Paso de Frontera. Antes de esto, las acciones se realizaban a iniciativa de cada organismo, con la designación del coordinador, expresó el Jefe de Inspectoría, de la Dirección Nacional de Migraciones de Salto-Uruguay “nos dio una herramienta hacia donde poder dirigirnos, más allá de que, indudablemente, las soluciones las vamos a aportar desde nuestro lugar, tenemos un lugar hacia dónde dirigirnos” (entrevista, mayo 2022). Se repite lo sucedido en Argentina, la necesidad de unificar las instancias institucionales centrales destinadas a la administración de fronteras. Esta pretensión de una mirada coordinada y completa para abordar las cuestiones fronterizas se vuelve prioritaria a partir de las urgencias impuestas por la crisis epidemiológica global y las respuestas requeridas.

La pandemia y las restricciones a la circulación aplicadas 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” (entrevista Jefe de Inspectoría DNM Salto, 2022).

Como efecto de la prohibición de la movilidad, o durante los cruces con estrictos controles sanitarios, comenzaron a impulsarse nuevos dispositivos para el tránsito vecinal. Si bien Salto-Concordia posee, al igual que el resto de los pasos bilaterales, una tarjeta vecinal fronteriza, no solía ser utilizada para todas las actividades de cruce de los/as vecinas. Ahora se añade el intento por organizar de modo diferente el tránsito por el Paso cuando se trata de vecinos/as; la intención es contar con una fila preferencial por donde puedan circular.

En 2022, de acuerdo con la consulesa argentina en Salto, se reactivaron las reuniones presenciales por cuestiones de seguridad en las zonas bajo estudio y, para el caso de la triple frontera se pretende que esos encuentros sean periódicos. La representante consular afirmó que las Unidades de Coordinación Conjunta son claves para el tema de seguridad y que la Unidad Concordia-Salto retomó sus reuniones en abril de 2022:

“Todas las actividades de cooperación se paralizaron durante la pandemia” (entrevista, marzo 2022).

Las demandas presentadas por las sociedades civiles de los territorios fronterizos eran elevadas por los gobiernos subnacionales y por las representaciones consulares hacia las autoridades centrales respectivas de cada Estado; sin embargo, eso no significó respuestas que atendieran las singularidades de determinadas zonas. Por el contrario, en las notas de prensa relevadas se reitera la falta de consideración, en la pandemia, hacia las particularidades de las personas que habitan y transitan la frontera por trabajo, salud, razones familiares, etc.

4. Discusión y conclusiones

El proyecto de investigación aquí presentado se enmarca en una trayectoria de trabajo que se inicia en 2018 con el PID previo. Así, la continuidad lograda en el abordaje de la temática y de la región geográfica nos habilita a profundizar en las discusiones.

Desde aquel año de inicio, explorando una sola área fronteriza como estudio de caso (Colón-Paysandú) para colocar las bases del análisis de toda la frontera entre Argentina y Uruguay, hasta la actualidad, se han sucedido una pandemia global con repercusiones concretas en las fronteras y la circulación (de personas y mercancías) en todo el mundo, y la densificación de los marcos normativos habilitantes en los espacios intergubernamentales (Mercosur), que promueven la integración fronteriza. También, y por iniciativa de los gobiernos subnacionales de Uruguay nucleados en el Congreso de Intendentes y sostenidos por los acuerdos bilaterales y transfronterizos existentes entre Uruguay y sus vecinos, la cooperación transfronteriza se amplió hasta abarcar un Comité de Desarrollo para toda la Cuenca del RU, cuyo origen fue en 2018 y su implementación concreta se inició en 2019.

En ese sentido, los escasos avances transcurridos durante el siglo XXI en la habilitación de los gobiernos centrales (tanto desde Mercosur como desde la política exterior respectiva) para ampliar y profundizar las políticas internacionales subnacionales de los gobiernos localizados en fronteras, fueron desestimados en la gestión de la pandemia. 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 confín.

Se halló 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 múltiples notas de prensa donde se tratan los problemas suscitados para el traslado de las personas en ese periodo. El surgimiento del Grupo Puente (GP), como movilización social continua en el paso Concordia-Salto, refleja esa problemática, con el reclamo y demandas de excepcionalidad de circulación solicitadas por las autodenominadas “familias binacionales”. El GP se tornó un actor relevante para los medios de comunicación y, de igual modo, es percibido por el funcionariado consultado en las entrevistas (Consulesa argentina en Salto, Intendente de Salto, Jefe de Inspectoría de la DNM en Salto, Secretario Técnico del CCRU y funcionario municipal de Concordia).

Durante la crisis pandémica, las medidas que tomaron los Estados nacionales sobre sus territorios no fueron consensuadas con los actores gubernamentales de la frontera, ya sean intendentes o gobernadores, como tampoco existió definición de estrategia conjunta entre los Estados de Argentina, Uruguay y Brasil o del Mercosur. Pasaron me-

ses del inicio de la pandemia, con una escalada de casos y decesos, hasta que Lacalle Pou y Bolsonaro generaron acuerdos mínimos para las fronteras secas compartidas.

Al mismo tiempo, las decisiones de política pública de los tres países fueron disímiles en sus requisitos para el cruce de frontera (o cierre total). Esto revela la dificultad de los procesos de integración regional y/o de la capacidad de articulación intergubernamental, aún con los avances alcanzados en los años previos a 2020 que podrían haber constituido un insumo provechoso para la crisis.

Se puede visualizar, a partir de todo lo anterior, una concentración de la decisión en los Estados centrales en Argentina, Brasil y Uruguay, que continúan monopolizando las estrategias vinculadas con los países limítrofes de la región. Es llamativa esta condición, en especial, en Estados estructurados como federales, que al momento de la toma de decisiones en política exterior y en seguridad no presentan diferencias sustantivas con una administración centralista como la uruguaya.

Sin embargo, esa misma condición de crisis grave y sus efectos en la fronterización y la vida cotidiana allí, en la perspectiva de los/as entrevistados/as, es percibida como punto de inflexión: a raíz de la pandemia irrumpe la frontera como factor importante y notable. Por lo tanto, la cuestión fronteriza toma protagonismo en la crisis epidemiológica como barrera, no como propulsora o potenciadora de acuerdos y cooperación.

Para el Jefe de Inspectoría de Salto, más allá de todas las complicaciones y restricciones, los esfuerzos realizados en pandemia entre Uruguay y Argentina fueron de gran importancia para coordinar acciones conjuntas. El representante del Congreso de Intendentes del Uruguay comparte esta percepción sobre el rol fundamental que adquirió lo subnacional en la pandemia, ya que sirvió para comprobar y verificar el destacado lugar que cumplen en la contención social primaria y en las oportunidades laborales; también señala el aumento de la preeminencia de lo subnacional durante la crisis pandémica, sobre todo en sus efectos para acelerar o motorizar medidas de emergencia.

En general, surge de la investigación como punto destacable el poco énfasis en las iniciativas y decisiones que los Estados nacionales otorgan a los gobiernos subnacionales y las dificultades que esto suscita para implementar acuerdos de cooperación vinculantes en asuntos transfronterizos. Los municipios y las localidades de frontera suelen permanecer en el olvido y/o para después de lo urgente.

Este tema resalta en los discursos de los tres representantes subnacionales de las localidades de la triple frontera abordada, durante la apertura de la primera reunión de trabajo del Comité Trinacional, aprovechando la presencia de representantes de los gobiernos centrales. Se señalaron las necesidades concretas, cotidianas, los vínculos históricos y amplios compartidos por los pueblos tri-fronterizos frente a la ausencia de respuesta de los gobiernos centrales, las trabas burocráticas y la falta de prioridad desde las administraciones nacionales. Los representantes municipales enfatizaron el interés por la integración fronteriza, pero remarcaron que no poseen el poder de presión ni los recursos suficientes para instar a las autoridades centrales para que allanen el camino, o para tener cierta autonomía a la hora de emprender proyectos conjuntos oficialmente, 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 [...]”.

Lo anterior puede enlazarse con las categorías de concertación de fronteras (Dilla y Contreras, 2021), los “espacios transfronterizos” como entramados relacionales com-

plejos (Clemente, 2010) o los denominados modelos de interacción fronteriza (Osorio Machado, 2005). En concreto, aquí puede identificarse la existencia del modelo “capilar”, donde se dan intercambios difusos, de procedencia espontánea entre poblacionales urbanas de frontera; en singular, 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”.

Las instancias de cooperación transfronteriza son impulsadas, primariamente, por fuera de los Estados centrales, por actores externos a estos, como movimientos sociales, grupos de profesionales u otros actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales, coincidiendo con las afirmaciones de Pauluk (entrevista, 2022). También suelen ser promovidas por agentes internacionales que ponen a disposición financiamiento, tales como el CCRU, el Programa PACCTO, o la CAF financiando el puente internacional.

De hecho, es el movimiento y la demanda social lo que posibilita la creación del Comité Trinacional, en un proceso de abajo hacia arriba, desde la “frontera viva”. Destaca 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 bajo análisis. Múltiples entrevistados/as, así como los documentos y actas de comités revisados, evidencian la vida en común que tienen las personas que habitan las localidades de frontera, en términos afectivos, recreativos, culturales, económicos. Para el caso particular de Monte Caseros sus habitantes no vivencian la frontera, no tienen el hábito o los medios para cruzar asiduamente entre ambas ciudades (entrevista a Pauluk, 2022).

El avance del CCRU se ralentizó por efecto de la pandemia y el cierre de fronteras, y continúa priorizando cuestiones económicas, señaladas como desarrollo. Asimismo, se observa que, excepto los/as funcionarios/as directamente involucrados, como el Secretario Técnico del Comité, el resto de los/as entrevistados/as no cuentan con suficiente información sobre el CCRU, en especial si se considera que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay no le reconoce legitimidad. La repercusión en prensa de sus reuniones o acciones es escasa y suele estar reducida a prensa local.

Con respecto a la seguridad con valor democrático, se advierte un aumento de noticias de carácter delictivo a medida que fue avanzando el momento pospandemia: 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/as funcionarios/as consultados, que centran los tipos delictivos en el contrabando de mercadería como uno de los mayores problemas, y algunos/as hacen mención al narcotráfico. Asimismo, los/as entrevistados/as con un cargo público a nivel local manifestaron los límites de actuación que tienen respecto a estrategias de integración y de seguridad ciudadana en frontera, ya que éstas se encuentran bajo la órbita –decisional y operativa– de los Estados centrales.

Se subraya que el Vicecónsul de Brasil en Artigas, Uruguay, 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 concreta a la relevancia del tema securitario en la frontera, especialmente 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) reconoce el trabajo conjunto entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

Por la información recabada, se denota una cosmovisión preponderante de la seguridad, con perspectivas clásicas de la seguridad pública, centrada en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. Mientras que la mirada de la seguridad con valor democrático pone el eje de la intervención sobre las personas, las acciones desplegadas en términos de prevención mantienen una perspectiva tradicional, no integral. Las estrategias giran sobre una prevención situacional, se destinan a modificar el entorno de intervención con el objetivo de disminuir el delito, es decir, vigilar para evitar la acción. La contracara de este tipo de medidas es que el resultado puede no ser el deseado (la disminución del delito), porque simplemente se genera un efecto de desplazamiento de las prácticas ilícitas hacia otras zonas con menor nivel de vigilancia. Es claro que ninguna de estas actuaciones suponen modificaciones sustantivas para el buen vivir de los/as habitantes de las fronteras o las ciudades.

Por las respuestas obtenidas en las entrevistas se interpreta que se reduce toda idea 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 (Pascual i Esteve, 2011) con sus tres áreas de intervención habituales. Se desconocen otros abordajes más integrales y democratizantes, que puedan contemplar algún tipo de descentralización de la seguridad transfronteriza capaz de incorporar las necesidades de las poblaciones que allí habitan. La seguridad ciudadana no destaca como un tema de agenda relevante y 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.

No obstante, las autoridades y fuerzas operantes admiten en sus declaraciones una interacción cotidiana y en buenos términos para la comunicación y resolución de conflictos fronterizos. Particularmente, 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 en el discurso la falta de consideración de las poblaciones transfronterizas en el debate sobre temas de seguridad ciudadana, se significa como una cuestión vinculada al ejercicio cotidiano de las autoridades de fronteras (las fuerzas armadas que custodian los límites nacionales o las fuerzas federales de seguridad), quienes reciben las directrices de los poderes ejecutivos, su representación a través de las cancillerías y otras autoridades homólogas en cada uno de los países bajo análisis.

Prevalece un abordaje tradicional de las fronteras como marcada diferencia entre el afuera y el adentro, en el que las autoridades centrales dictan el ordenamiento y la configuración de los vínculos interfronterizos, lo que tiende a desalentar la participación de la población transfronteriza en los espacios de articulación y debate (como los Comités), generando un círculo que se retroalimenta y dificulta toda descentralización, democratización y apertura participativa de las problemáticas fronterizas (tanto cooperativas como securitarias).

Indicadores de producción

Cardinale, M.E. "La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales" en *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 16, N° 1 (2021), Colombia. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.5100>

- Cardinale, María Eugenia (2023) "Estudios críticos de fronteras: insumos para analizar la (in)seguritización de las fronteras suramericanas en la postpandemia" en Revista Seguridad, Ciencia y Defensa, Dossier Seguridad y Defensa Fronteriza: retos y desafíos, año IX(9), UNADE, Rep. Dominicana. 69-85. E-ISSN: 2636-2309. <https://revista.insude.mil.do/index.php/rscd>
- Cardinale, M.E. y Cherini, Oriana (2023) "Cooperación y seguridad en el espacio transfronterizo del "Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay" - CCRU". En coautoría con Cherini, Oriana. Revista Ecúmene de Ciencias Sociales, Año 4, febrero-julio, 1(7). Universidad Autónoma de Querétaro, México. 211-249. ISSN 2683-3077.
- Cardinale, M.E; Cherini, O. y Polito, Mariana (2023). "Cross-border Cooperation and Citizen Security in the space of the Committee for the Development of the Uruguay River Basin (CCRU)", IPSA, Congreso Mundial de Ciencia Política. RC15 Political and Cultural Geography. Panel: Bordering, Borderwork, Borderscapes ... Conceptual and Empirical Challenges for Border Studies, IPSA Congress, Buenos Aires, Disponible sección: Conference Proceedings Library de ipsa.org.
- Cardinale, M.E; Cherini, O; De Bernardi, Karen; Foti, Malena. y Polito, M. (2022). "Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio regional del "Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)" en Pinillos, C. (2022) Actas XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia Memorias del XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia UNR Editora. ISBN 978-987-702-610-8. En coautoría con Pp. 1222-1255. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/26093>
- Foti, M. (2023). "Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (CCRU)", Eje Ciencias Humanas; Historia, Regiones y Fronteras, Compendio de Resúmenes Jornadas de Jóvenes Investigadores AUGM - UNA Paraguay. P. 317. https://jji2023.una.py/wp-content/uploads/2023/10/COMPENDIO_Resumenes_JJI-AUGM.pdf

Cursos dictados como consecuencia de la investigación realizada

- 2021 Seminario de Doctorado: "Fronteras, movilidad humana y derechos humanos: ¿dónde están los bordes? Dinámicas de atravesamiento, reforzamiento y cruce en perspectiva postpandémica y suramericana". Dictado por la Dra. María Eugenia Cardinale, en conjunto con la Dra. Sonia Winer. Doctorado en Ciencias Sociales, UBA.
- Módulo II: "Gestión de políticas públicas en el nivel local" - (De Bernardi). Programa de formación integral en Estado y Políticas Públicas Locales". Instituto de Formación Legislativa -Vicegobernación de la Provincia de Entre Ríos.
- Curso: Nociones fundamentales para la Gestión de Políticas Públicas en la escala local - 36hs - (De Bernardi) Escuela de Gobierno de la Facultad de Trabajo Social.

Referencias bibliográficas

- Abello Colak, A. y Angarita Cañas, E. (Ed.) (2013). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina Hacia la seguridad como un valor democrático*. Editorial CLACSO.
- Abínzano, R.C. (2017). Migraciones e integración en la región de la triple frontera: Argentina, Brasil y Paraguay. *TSN Revista de Estudios Internacionales*, II(4).
- Barrios, M.A. (dir.) (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblos.

- Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Revista Estudios Fronterizos, nueva época*, 15(29), 11-47.
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternative*, (27), 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Calderón Vásquez, F. (2017). Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica. *Revista Estudios Fronterizos*, 18(36), 78-101. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a04>
- Calduch Cervera, R. (2014). *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid. pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf
- Calvento, Mariana (2014). La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *INTERAÇÕES*, 15(2), 301-313.
- Cano, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*, 3(5), 137-155.
- Cardinale, M.E. (2018). *Seguridad Internacional y Derechos Humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Editorial Teseo.
- Cardinale, M.E. (2021). 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(1). DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.5100>
- Cardinale, M.E., Polito Acosta, M. y De Bernardi, K. (2021). 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 Orsini, G. A.; Domínguez, N. A.; Serfaty, N. y Weidmann, G. (comps.) (2021). *Estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social*. Ed. Imago Mundi.
- Carricart, Héctor (1996). 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*, (17), 206-219.
- Carrión, F. (2011). Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador. *Boletín Frontera N° 8*. Editorial Flacso Ecuador.
- Carrión, F. y Llugsha, V. (2013). La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias. En Carrión, F. y Llugsha, V. (comps.) *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 9-30). Ed. Flacso.
- Clemente, I. (2010). La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 165-184.
- Clemente, I. (2016). Sociedades fronterizas, actores sociales y políticas de ordenamiento territorial en la frontera Uruguay-Brasil. *Revista Proyección*, X, 97-112.
- Colacrai, M. (2008). 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*, (15), 9-33. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i15>
- Dilla Alfonso, H. y Contreras Vera, C. (2021). Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina. *Estudios Fronterizos*, (22), e069. <https://doi.org/10.21670/ref.2106069>

- Ferrero, M. (2006). Glocalización en acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano. *REEI, Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (11).
- Grimson, A. (2004). Fronteras, naciones y región. *Foro Social das Américas*, Quito, Ecuador, 25-30 julio. http://www.ibase.br/userimages/alejandro_grimson_esp.pdf
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.
- Kohn, M. (1987). Cross-National Research as an Analytic Strategy: American Sociological Association, 1987 Presidential Address. *American Sociological Review*, 52(6), 713-731.
- Magri, A.J. (2016). Procesos y tendencias del desarrollo local en ciudades de frontera entre Uruguay, Argentina y Brasil. Oportunidades para la gobernanza multinivel. Márquez Domínguez, J. A., Jurado Almonte, J. M. y Pasos García, F. (coords.), *Desarrollo local en territorios de fronteras* (pp. 293-301). Universidad de Huelva Publicaciones..
- Marquez Nunes, R. (2018). El ejército brasileño y su actuación en la frontera terrestre de Brasil. *Documento de Opinión*, N° 33/2018, marzo. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Matiuzzi De Sousa, G. (2018). Notions of border in regionalism theory and praxis A critical overview. *Revista Civitas*, 18(2), 245-261. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29586>
- Mazzei, E. (2013). *Fronteras que nos unen, límites que nos separan*. UDELAR.
- MERCOSUR (2019). *Acuerdo Localidades Fronterizas Vinculadas MERCOSUR/CMC/DEC N° 13/19*. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399_DEC_013-2019_ES_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). *La Frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Edición: Traficante de sueños.
- Moncada Paredes, M. (2016). Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico. *Documento de Trabajo 26*, CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160216080719/fronterasmm.pdf>
- Montenegro, S y Giménez Beliveau, V. (2006). *La Triple Frontera: globalización y construcción social del espacio*, Miño y Dávila Editores.
- Newman, D. (2011). Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview. En Wastl-Walter, D. (2011), *The Ashgate Research Companion To Border Studies* (pp. 58-72). Routledge.
- Oddone, N. y Matiuzzi De Sousa, G. (2017). Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(12), 199-216.
- Oddone, N. (2013). *La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí*. www.global-local-forum.com
- Osorio Machado, L. (2005). Estado, Territorialidade, Redes. Cidades-Gêmeas na zona de fronteira Sul-Americana. En Silveira, M.L (org.), *Continentes em Chamas. Globalização e Território na América Latina* (pp. 246-284). Civilização Brasileira.
- PACCTO (2020). *Programa de Asistencia contra el Crimen Trasnacional Organizado Europa-América Latina*. <https://www.elpaccto.eu/sobre-el-paccto/objetivos/>

- Pascual i Esteve, J.M. (2011). La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades. En *La Seguretat Ciutadana a les Metròpolis del Segle XXI*, Paper 53, Regió Metropolitana de Barcelona, IERMB.
- Pauluk, M. (2021). Integración y desarrollo de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay: el rol de las universidades. En Porcaro, T. y Silva Sandes, E. (comps.) (2021), *Fronteras en Construcción*. Ed. Teseo.
- Rangugni, V. y Russo, D. (2010). La seguridad ciudadana. *Cuadernos de Seguridad* N° 5. UNLa.
- Ríos, G. (2000). *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, Uruguay, Universidad de la República. mides.gub.uy
- Ríos, G. (2017). Integración de las comunidades de fronteras clave estratégica para el funcionamiento del Mercosur. El caso de la región fronteriza argentina, uruguaya, brasilera en la franja de territorio litoral del Río Uruguay. XXXI Congreso ALAS, Montevideo, 3-8 de diciembre. https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/1702_gabriel_maria_rios_goncalves_dos_santos.pdf
- Sánchez, L. (2014). Estudios críticos de fronteras. Aportes de los estudios culturales. *Revista Si Somos Americanos. Revista de estudios fronterizos*, XIV(1), 173-190.
- Silva Sandes, E. (2017). Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas. En Benedetti, A; Braticevic, S; Rascovan, A y Tommei, C. *Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp.103-123). GEFRE.
- Tapia Ladino, M. (2017). Borders, mobility and the transborder space: Reflections for a discussion. *Revista Estudios Fronterizos*, 18(37), 61-80. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>
- Vaughan Williams, N. (2009). *Border Politics: the Limits of Sovereign Power*, Edinburgh University Press.
- Wastl-Walter, D. (2011). *The Ashgate Research Companion To Border Studies*, Routledge.
- Zapata-Barrero, R. y Ferrer-Gallardo, X. (2012). Las fronteras en la época de la movilidad. En Zapata Barrero, R y Ferrer-Gallarado, X. (Eds.), *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo* (pp. 11-56). Edicions Bellaterra.

PID 5140 Denominación del Proyecto

Denominación del Proyecto: Cooperación transfronteriza y seguridad ciudadana en el espacio transfronterizo 'Comité para el desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay' (CCRU)

Directora

Maria Eugenia CARDINALE

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Trabajo Social

Contacto

eugenia.cardinale@uner.edu.ar

Cátedra/s, área o disciplina científica

Licenciatura en Ciencia Política. Cátedra Relaciones Internacionales

Integrantes del proyecto

Docentes: CHERINI, Oriana. DE BERNARDI, Karen Daniela. POLITO ACOSTA, Ra-
faela, Mariana Becaria: FOTI, Malena

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

22/04/2021 y 21/04/2023

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S. N° 436/23 (24-11-2023)