

Gabriela BECKER PINTO

Investigador independiente (Brasil)

gabriela.bp@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0879-7726>

Recibido: 20/07/2023 - Aceptado: 20/09/2023

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Becker Pinto, G. (2023). La instrumentalidad de las fronteras entre Brasil y Uruguay: construyendo una ciudadanía regional. *Revista de Derecho*, 22(44), 61-82. <https://doi.org/10.47274/DERUM/44.4>

La instrumentalidad de las fronteras entre Brasil y Uruguay: construyendo una ciudadanía regional

61

Resumen: En esta investigación, se aborda la institucionalización en la zona fronteriza entre Brasil y Uruguay, en el contexto de la consolidación de una Ciudadanía Regional que posibilite una mayor apertura social y practicidad para la integración regional latinoamericana. El objetivo fue, por lo tanto, investigar las posibilidades de desarrollo institucional y jurídico en esa zona fronteriza. Para ello, en el estudio se exponen, inicialmente, las características conceptuales e historiográficas de las fronteras en esta región, reflexionando sobre sus principales funciones ante la vulnerabilidad socioeconómica existente en las ciudades gemelas que las componen y Estados Partes del Mercosur. Además, se dedica a calificar jurídicamente los límites fronterizos brasileños y uruguayos con el auxilio de regímenes jurídicos relevantes del Derecho Internacional Público. Por lo tanto, utilizando las metodologías de abordaje deductivo y dialéctico, y las metodologías de procedimiento histórico, observacional y comparativo, la investigación sigue una línea teórica interdisciplinaria. En consecuencia, haciendo uso de toda la teoría referenciada, se concluye que la frontera entre Brasil y Uruguay es un área geopolíticamente privilegiada y que su aprovechamiento institucional posibilita el surgimiento de un mayor dinamismo para la integración regional y para el funcionamiento del Mercosur.

Palabras clave: Frontera; Régimen Jurídico; Ciudadanía Regional.

The instrumentality of the borders between Brazil and Uruguay: building a regional citizenship

Abstract: This research addresses institutionalization in the border area between Brazil and Uruguay in the context of the consolidation of a Regional Citizenship that enables greater social openness and practicality for Latin American regional integration. The objective was therefore to investigate the possibilities for institutional and legal development in this border area. To this end, the study first presents the conceptual and historiographical characteristics of the borders in that region, reflecting on their main functions in the face of the socio-economic vulnerability existing in the twin cities that comprise them and Mercosur member states. In addition, the legal qualification of the Brazilian and Uruguayan border limits is determined with the help of relevant legal systems of Public International Law. Therefore, using the methodologies of deductive and dialectical approach, and the methodologies of historical, observational and comparative procedure, the research follows an interdisciplinary theoretical line. Consequently, making use of all the referred theory, it is concluded that the border between Brazil and Uruguay is a geopolitically privileged area and that its institutional use enables the emergence of a greater dynamism for regional integration and for the functioning of Mercosur.

Keywords: Border; Legal System; Regional Citizenship.

62

A instrumentalidade das fronteiras entre Brasil e Uruguai: construindo uma cidadania regional

Resumo: A presente pesquisa trata da institucionalização na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai, sob o contexto da consolidação de uma Cidadania Regional que permita uma maior abertura social e praticidade para a integração regional latino-americana. O objetivo foi, portanto, investigar as possibilidades de desenvolvimento institucional e jurídico nessa zona fronteiriça. Para isso, o estudo inicialmente expõe as características conceituais e historiográficas das fronteiras nesta região, refletindo sobre as suas principais funções diante da vulnerabilidade socioeconômica existente nas cidades gêmeas que as compõem e nos Estados Partes do Mercosul. Além disso, dedica-se a qualificar juridicamente os limites fronteiriços brasileiros e uruguaios com o auxílio de regimes jurídicos relevantes do Direito Internacional Público. Portanto, utilizando as metodologias de abordagem dedutiva e dialética, e as metodologias de procedimento histórico, observacional e comparativo, a pesquisa segue uma linha teórica interdisciplinar. Em consequência, fazendo uso de toda a teoria referenciada, conclui-se que a fronteira entre Brasil e Uruguai é uma zona geopoliticamente privilegiada e que seu aproveitamento institucional possibilita o surgimento de um maior dinamismo para a integração regional e para o funcionamento do Mercosul.

Palavras-chave: Fronteira; Regime jurídico; Cidadania Regional.

1. Introducción

En la actualidad, la rama del Derecho Internacional Público ocupa un espacio de gran repercusión en el escenario internacional, principalmente, por estar vinculada al Derecho de la Integración Regional y a los Derechos Humanos. Este enfoque permite que la integración regional ocurra de forma institucionalizada.

Aunque en los últimos años se han producido muchos avances en el campo del Derecho Internacional Público, la integración regional aún enfrenta numerosas dificultades para desarrollarse en América Latina. La disparidad socioeconómica entre los Estados, la precariedad de mecanismos efectivos de integración, especialmente de pequeña magnitud, y la vulnerabilidad social y estructural en las zonas fronterizas son solo meros ejemplos de los obstáculos que se encuentran habitualmente en este entramado.

Por otra parte, las iniciativas hacia la integración latinoamericana culminaron en importantes hitos que se dieron, inicialmente, en el ámbito económico. La creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) son importantes instituciones representativas de este desarrollo.

Las teorías de la integración regional se están aplicando gradualmente para explicar la dinámica de fuerzas dentro del regionalismo latinoamericano, pero encuentran sus principales obstáculos frente al contexto eurocentrista en el que fueron elaboradas. Es por ello que el enfoque de la identificación cultural y el surgimiento de una identidad común de los ciudadanos dentro de los procesos de integración merece ser explorado. La configuración de toda esta problematización, por consiguiente, justifica la oportuna investigación.

A fin de integrar mejor al lector sobre el alcance de este estudio, se explica el significado utilizado para la expresión Ciudadanía Regional; se trata de una identificación proveniente de esta dinámica que incentiva el desarrollo de instrumentos jurídicos e institucionales para una comunidad imaginada. Por lo tanto, la apertura de la integración regional en América Latina a la dimensión socioeconómica —tanto en el ámbito del desarrollo del Mercosur, con la creación del FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur), como en la construcción de una identidad común— representa una nueva ventana de oportunidad.

Por lo tanto, la investigación académica en cuestión analiza el contexto en el que se produce esta identificación en presencia de las zonas de frontera, buscando reflexionar sobre la necesidad de su institucionalización y el papel social que desempeñan. Así como representan un peligro, también, pueden ser instrumentos de integración y resolución de conflictos.

Así, este estudio tiene como objetivo general investigar las posibilidades de desarrollo de la integración regional, en su dimensión socioeconómica, en la zona de frontera entre Brasil y Uruguay.

Además, el marco temporal establecido para esta investigación se fijó entre 1990 y 2015, ya que este estudio problematiza aspectos de la resignificación en la integración regional fronteriza entre Brasil y Uruguay vinculados a lo largo de las últimas décadas.

Para alcanzar el objeto de este estudio, se explicará en el siguiente capítulo el concepto de integración regional y sus difusiones teóricas; luego, se pasará al análisis de la evolución del regionalismo y de las teorías latinoamericanas de integración frente al conocimiento académico eurocentrista. En el tercer capítulo, la instrumentalización de las fronteras gana protagonismo en la investigación, ya que acaban aportando un nuevo ropaje al estudio de la integración regional en América Latina. La investigación sobre los aspectos conceptuales, históricos, geográficos, políticos y jurídicos de las zonas fronterizas entre Brasil y Uruguay contribuye a la profundización y la reflexión. Finalmente, en el último capítulo, se abordará la integración regional desde el punto de vista jurídico, dada la necesidad de legitimación fronteriza y estructuración jurídica de los órganos institucionales. El Derecho Internacional Público se destaca por la calificación de regímenes jurídicos específicos, además de la investigación de marcos regulatorios primarios.

Emerge como hipótesis principal que la institucionalización de las fronteras entre Uruguay y Brasil puede instrumentalizarse para alcanzar una Ciudadanía Regional, lo que traerá practicidad a la cooperación internacional fronteriza en la región y también al funcionamiento del Mercosur como un todo.

El íter investigativo utilizado en este escrito pasa por una contextualización histórica y normativa; el abordaje metodológico se centra en la investigación teórica interdisciplinaria con consulta a temas especialmente de Derecho Internacional Público, Derecho de la Integración Regional, Derechos Humanos y Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras. La investigación se realizó en doctrinas, artículos, normas, opiniones consultivas, estatutos, resoluciones y decisiones de los órganos miembros de las instituciones internacionales, entre otros.

Los métodos de abordaje deductivo y dialéctico, así como los métodos de procedimiento histórico, observacional y comparativo permitirán analizar las circunstancias estructurales y jurídicas de las fronteras entre Brasil y Uruguay, revelando sus dictámenes y cómo pueden ser resignificados, materializando así caminos para la consecución de una Ciudadanía Regional fronteriza en la integración regional latinoamericana.

2. Aspectos introductorios de la integración regional latinoamericana

2.1. Las teorías de la integración regional y el eurocentrismo

En este capítulo, se abordará gran parte de la base teórica de este estudio, trayendo a colación algunos aspectos relevantes para una mejor comprensión de la historia de la integración regional latinoamericana, lo cual resulta importante para una cabal comprensión del tema en análisis. Así, se examinarán la conceptualización, las características y las dimensiones del regionalismo y de las teorías de la integración regional; estas últimas serán analizadas en conjunción con la doctrina eurocentrista, y con la producción de identidad verificada en los procesos de integración.

Antes de una profundización teórica mayor, es preciso investigar el concepto vinculado a los términos primarios que conforman la integración regional en la coyuntura actual. El razonamiento acerca de lo que significa “integración”, en la visión de los autores latinoamericanos, forma parte de este estudio:

En primer lugar, es crucial abordar lo que se concibe como “integración”. Para la autora, su naturaleza es cooperativa y siempre voluntaria, descartándose cualquier tipo de dominación o unión basada en conquistas militares. Algunos consideran la integración como una condición, proceso o resultado. En este artículo, parte de la base de que es un proceso dinámico con diversas posibilidades de expandirse, profundizar, estancarse y/o retroceder. (Serrano, 2008, p. 2)

Las llamadas teorías de la integración regional son composiciones que ayudan a explicar el surgimiento de fuerzas regionales y siempre están presentes en esta temática. Son ellas: neofuncionalismo, federalismo, transaccionalismo, teoría de la dependencia, intergubernamentalismo, neoinstitucionalismo y constructivismo. (Serrano, 2008)

Las teorías de la integración regional explican la dinámica de los procesos de integración, sin embargo, se enfrentan considerablemente con el contexto de estas interacciones, ya que fueron elaboradas en la sección europea. Desafortunadamente, en América Latina, la historia, el idioma y las tradiciones comunes no fueron suficientes para incluir un proceso efectivo de integración. De esta manera, la Unión Europea se tornó en una referencia para la aplicación de las teorías de integración regional.

La teoría de la integración regional, aunque se desarrolla inicialmente en universidades estadounidenses, nace en torno a la integración europea. El funcionalismo, el federalismo, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo surgen para explicar el origen y desarrollo de las Comunidades Europeas (CE). Posteriores enfoques, como el liberalismo intergubernamental o la gobernanza multinivel, también buscan explicar el proceso europeo. Teorías que surgen en los debates de las ciencias sociales, como el institucionalismo o el constructivismo, se aplican para entender y explicar la integración en Europa. Nos guste o no, la teorización sobre integración regional ha sido principalmente europea. (Briceño Ruiz, 2018, p. 10)

Sin embargo, la influencia que el eurocentrismo aporta a los análisis de la integración en América Latina no es saludable, en la medida en que las características de la Unión Europea son las principales a ser observadas en cualquier proceso de integración, considerándose cualquier intento como débil o incluso informal.

El contexto histórico-cultural europeo favoreció el surgimiento de la supranacionalidad y la aceptación de la delegación de soberanía, pues la creación de una comunidad supranacional como la Unión Europea, capaz de superar las limitaciones de un Estado-nación y buscar la unidad, era uno de los objetivos a alcanzar por el continente para evitar nuevas guerras mundiales. Sin embargo, había un contexto histórico-cultural totalmente diferente en América Latina. Además, es importante reflexionar sobre los procesos de integración de América Latina:

Briceño Ruiz señala las contradicciones de las teorías políticas de integración cuando se aplican a realidades periféricas. Como demuestra el autor, en Europa el debate

dominante sobre la IP giró en torno a paradigmas: ¿trascender o no al Estado? ¿ceder o no a la soberanía para garantizar la paz y responder a las exigencias de la interdependencia internacional? En este sentido, independientemente de la corriente teórica (ya sea funcionalista, neofuncionalista, federalista o intergubernamentalista): (1) el objeto de discusión fue el Estado westfaliano/soberano; (2) y el fin era la paz. En el caso de las periferias, sin embargo, tales paradigmas nunca fueron centrales porque: (1) el Estado no es westfaliano, sino más bien una invención poscolonial; (2) y el fin de la IP no es garantizar la paz, sino la existencia y autonomía de Estados que, a pesar de ser formalmente soberanos, son dependientes e históricamente marcados por la injerencia externa. En el caso de América Latina, en particular, además de los puntos anteriores, la paz nunca ha estado en el centro de las teorías de la integración política porque el continente es, *per se*, pacífico, es decir, nunca ha sido escenario y protagonista de guerras de proporciones mundiales. Es por ello que la teoría de la integración política latina, además del paradigma “trascender o no el Estado” buscó fortalecerlo en materia de autonomía política, aumentando su margen de maniobra en el sistema internacional —como preconizaron Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe. (Silva, 2019, p. 6)

Una motivación que también se puede observar en el regionalismo latinoamericano es la búsqueda del desarrollo económico. Sin embargo, las consecuencias de la integración regional son muy importantes para América Latina.

La construcción de una Ciudadanía Regional, especialmente a partir de procesos de identificación, implica reconocer y homologar visiones diferentes, teniendo en cuenta la composición de los distintos grupos étnicos y sociales de esa región. La creación de la identificación demanda una institucionalidad mercosureña inclusiva y vinculante, que también pueda ser un escenario fértil para el surgimiento de instrumentos jurídicos y estructurales de integración. Así, se pretende favorecer la consolidación de una identidad común sin suprimir las ciudadanías nacionales, que pretenden proteger e integrar dinámicas.

2.2. La apertura de la integración regional latinoamericana a la dimensión socioeconómica

La integración regional en América Latina, a lo largo de los años y con el desarrollo de procesos interactivos, gradualmente, pasó a abrirse a otras vertientes. Los campos explotados que se llevaban a cabo en las esferas económica, comercial y aduanera se abrieron a la dimensión socioeconómica.

En particular, respecto del tema de la energía y en el contexto de un fuerte aumento de la demanda mundial, la integración energética funcionó como uno de los pilares del proceso de integración en América del Sur, ya que se considera el continente rico en fuentes renovables y no renovables. (Crippa Filho, 2016)

A la luz de las consideraciones expuestas, América del Sur contribuye con una línea energética a gran escala, ya que es rica en petróleo, gas natural, carbón mineral, energía nuclear, solar, hidráulica, biocombustibles y recursos hidráulicos. Sin embargo, se enfrenta a sus principales mandatos para la producción de energía en la disparidad de explotación de sus propios recursos. Cada país tiene potenciales específicos para

una fuente de energía, por lo que la integración regional en este sector, generalmente, favorecería la fortaleza de toda una región. (Crippa Filho, 2016)

La realidad práctica de este razonamiento se demuestra con la creación de nuevos órganos administrativos y estructurales en el Mercosur y sus Estados Parte, y en la investigación en cuestión se destacan Brasil y Uruguay.

Así, por lo tanto, las fronteras también son variables importantes para lograr la apertura de la integración regional latinoamericana a la dimensión socioeconómica, además de servir como punto de influencia para el funcionamiento del Mercosur. “La frontera brasileño-uruguayo está influenciada por el Mercosur de dos maneras: por resoluciones y decisiones únicas, pero de efecto continuo; por la actividad de los órganos permanentes, que ‘construyen’, por así decirlo, la integración fronteriza”. (Pucci, 2010, p. 48)

Los esfuerzos percibidos durante el avance y apertura socioeconómica de la integración regional latinoamericana impactaron directamente en la calidad de vida de las poblaciones de los Estados Parte, especialmente, las que viven en localidades fronterizas, ya que se observan muchos resultados con la creación de estas nuevas iniciativas. Así, se crearon nuevos empleos con la implementación de políticas públicas de salud, emprendimientos y estructuración en zonas hiposuficientes, se repararon y pavimentaron carreteras, se construyeron nuevas autovías por los territorios de Brasil y Uruguay, se observaron avances en la mejora del saneamiento básico y tratamiento del agua potable en las líneas fronterizas, se crearon laboratorios de investigación y bioseguridad, se instalaron interconexiones eléctricas entre Brasil y Uruguay, se solicitaron equipos de salud para puestos y hospitales, se ofrecieron programas de posgrado y capacitación, se promovieron obras de construcción, entre otros. (Focem (h), 2023)

Por lo tanto, es inevitable decir que la apertura latinoamericana, más allá del campo económico, ha aportado mayor contundencia a los procesos de integración. El propio Mercosur experimentó una renovación, abriéndose a la dimensión socioeconómica y favoreciendo nuevas políticas. La comprensión de que nuevos temas serían esenciales trajo resultados prácticos para América Latina, como la integración productiva y el tratamiento de las asimetrías, y dio lugar a la creación de un fondo de convergencia, que se analizará a continuación.

2.3. La creación del Focem

El Focem surgió en 2004 y 2005 y se consolidó como un instrumento de cooperación sur-sur. Incluso se destinó a promover la integración a través de acciones concretas entre los Estados miembros del Mercosur.

Su objetivo central de reducir las asimetrías, reflejado básicamente en el desarrollo desigual de la infraestructura de los Estados del bloque, ha guiado las principales actividades del Fondo a través de la implementación de proyectos dirigidos a lograr la convergencia estructural. Estos proyectos concentran más del 90% de la financiación otorgada por el Fondo hasta la fecha. Además, la intervención del FOCEM en áreas sociales, investigación científica, mejoras en los procesos productivos, entre otros, ha contribuido a la promoción de la competitividad y el desarrollo social, particularmente en las economías menores del Mercosur. (Focem (b), 2021, p. 3)

Por lo tanto, es importante profundizar en los tres proyectos principales del Focem, que se discutirán a continuación, ya que se llevaron a cabo en líneas fronterizas. Estos proyectos denotan fuertes justificaciones para la implementación, dada la precaria calidad de vida percibida en estas áreas.

Los proyectos del Focem proporcionan cooperación y desarrollo fronterizo entre los Estados. Tres de ellos merecen ser destacados, en virtud del impacto que los tres enfoques específicos aportan a la integración en la región.

El primer proyecto a abordar es la Economía Social de Frontera, cuyo órgano ejecutor es el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). Con el fin de impulsar el desarrollo social, los recursos asignados a estas obras contribuyen a la promoción de las actividades de la economía solidaria, además de tratar las vulnerabilidades que traen consigo las regiones fronterizas. (Focem (e), 2022)

El segundo Proyecto a abordar es la Interconexión Eléctrica de 500 Uruguay - Brasil MW, cuyo órgano ejecutor es la UTE (Administración Nacional de Centrales y Transmisiones Eléctricas del Estado). Con un financiamiento de más de US\$ 410 millones, la Interconexión Eléctrica Uruguay - Brasil representa una obra transfronteriza que conecta a las dos naciones a través de los sistemas eléctricos de Uruguay (50 Hz) y sur de Brasil (60 Hz). La construcción de una línea de transmisión de 500kV entre las estaciones de San Carlos y Melo, y, una línea de transmisión de 525kV entre Melo y la frontera uruguaya con la brasileña, proporciona esta interconexión. (Focem (c), 2022)

El tercero y último Proyecto a ser abordado es el Saneamiento Urbano Integrado Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay), cuyos órganos ejecutores son la CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento), de sesgo brasileño, y, OSE (Obras Sanitarias del Estado), de sesgo uruguayo. Las obras tienen como objetivo la implementación de un sistema de tratamiento de efluentes en las ciudades vecinas de Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay), a través de la construcción de dos plantas de tratamiento, así como sistemas de alcantarillado y bombeo. (Focem (d), 2022)

En esta sintonía, las ciudades gemelas son escenarios fértiles para la creación y desarrollo efectivo de políticas públicas federales y estatales de integración.

Específicamente, para citar algunos ejemplos, en las seis áreas de ciudades gemelas entre Brasil y Uruguay —Barra do Quaraí y Bella Unión, Quaraí y Artigas, Santana do Livramento y Rivera, Aceguá y Acegua, Jaguarão y Rio Branco, Chuí y Chuy—, la integración binacional con las ciudades de los Estados vecinos ya era habitual incluso antes de que se hablara de integración regional entre Estados vecinos dentro del núcleo político-jurídico-administrativo de los Estados sudamericanos. (Bento, 2015, p. 8)

Y, los Proyectos de interconexión eléctrica, saneamiento y estructuración socioeconómica, enfocados en la cooperación fronteriza a pequeña escala entre ciudades gemelas, frente a los obstáculos que enfrenta América Latina, también son iniciativas importantes de integración fronteriza. Ambas vías de negociación, bilateral y multilateral, se complementan en este sentido para la profundización de la integración socioeconómica en América Latina.

Los resultados encontrados con la implementación de los proyectos, por lo tanto, pudieron mostrar que las regiones se transformaron significativamente en los sectores industriales, de capacitación intelectual y socioeconómica, salud, medio ambiente y recursos energéticos. Así, estas iniciativas aportaron una mayor calidad de vida a las poblaciones y estructuraron mejor las ciudades gemelas con recursos de los dos países vecinos, dando un nuevo sentido y aportando una mayor practicidad a la resolución de los obstáculos regionales en estas zonas.

Los proyectos del Focem realizados en ciudades gemelas de frontera contribuyen, por tanto, a enfrentar los problemas regionales. De esta forma, contribuyen no solo al mejor funcionamiento de las ciudades, sino también a la integración regional y al Mercosur.

Se ha visto hasta aquí cómo América Latina ha llegado a la etapa evolutiva actual en materia de integración regional, teniendo su base teórica y fáctica anclada en la interacción económica y abriéndose posteriormente a la dimensión socioeconómica.

De esta forma, se observó que las fronteras representan un terreno fértil para esta apertura, ya que los proyectos del Focem aquí discutidos fueron realizados en ciudades de frontera gemelas y aportaron mayor fuerza a la resolución de problemas y al logro de una Ciudadanía Regional, ahora fronteriza.

En los capítulos siguientes, se detallará cómo la institucionalización fronteriza contribuye a la integración, además del enfoque jurídico que legitima todos estos procesos.

3. La instrumentalización de las fronteras entre Brasil y Uruguay

3.1. La historiografía fronteriza entre Brasil y Uruguay y el Estatuto Jurídico de la Frontera

La conformación territorial de los países latinoamericanos es un proceso complejo y heterogéneo que tuvo lugar después de su independencia. Los países latinoamericanos pasaron por diferentes etapas de descolonización y varios momentos históricos marcaron la trayectoria de la mayoría de ellos.

La frontera entre Brasil y Uruguay es un espacio especial. La ocupación ibérica en la orilla oriental del Río de la Plata, las disputas territoriales y los tratados celebrados por los dos estados ya independientes ayudaron a construir tal cual la configuración de esta zona fronteriza, a través de la independencia de la República Oriental del Uruguay. En 1821, el país, heredado por el Imperio del Brasil tras su independencia, fue anexionado al Reino Unido de Portugal, Brasil y el Algarve, como Provincia Cisplatina. Con la Guerra Cisplatina, que tuvo lugar entre 1825 y 1828, Uruguay se independizó.

Hechas estas salvedades, cabe señalar que la frontera entre Brasil y Uruguay, tal como fue definida por los Tratados de 1851 y 1909, está perfectamente demarcada. La línea divisoria entre los dos países se extiende por 1069 km, a lo largo de 749 km de ríos, canales y lagunas, y 320 km de frontera seca. (Pucci, 2010, p. 27)

La zona fronteriza entre Brasil y Uruguay, por lo tanto, se considera una fuente de equilibrio para toda la región, ya que la existencia de Uruguay también acabó amortiguando los conflictos y rivalidades entre dos naciones importantes para toda América Latina: Brasil y Argentina.

Uno de los aspectos geográficos que mejor caracterizan esta zona es la presencia de las ciudades fronterizas gemelas.

Brasil comparte 320 km de “frontera seca” con Uruguay; con Argentina, solo 25 km. Once municipios brasileños limitan con Uruguay: Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguaiana y Barra do Quaraí. Uruguay, a su vez, tiene cinco departamentos fronterizos con Brasil: Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera y Artigas. “Ninguna gran cordillera, ningún curso de agua infranqueable, ningún desierto o humedal inhabitable separan Brasil de Uruguay. Y, por el contrario, todo concurrió para aproximar cultural, social y económicamente a los dos pueblos; el resultado final fue un área de intensa interacción”. (Franco, 1993, *apud* Santos y Santos, 2005, p. 45). (Pucci, 2010, p. 72)

Considerando la necesidad de establecer un concepto teórico oficial sobre estas ciudades gemelas, el Gobierno brasileño emitió la Ordenanza n° 125, el 21 de marzo de 2014. De esta forma, adoptó criterios para la definición de estas localidades, clasificó determinadas ciudades brasileñas como ciudades gemelas y también equiparó a estas regiones en líneas fronterizas vinculadas en acuerdos internacionales celebrados por la República Federativa del Brasil y ratificados por el Congreso Nacional. (Pucci, 2010)

En este orden de ideas, la definición legislativa traída por la Ordenanza n° 125, del 21 de marzo de 2014, trajo una respuesta a las crecientes demandas de los municipios en relación a políticas públicas específicas:

Art. 1° Serán consideradas ciudades gemelas los municipios cortados por la línea de frontera, seca o fluvial, articulados o no por obras de infraestructura, que presenten gran potencial de integración económica y cultural, y presenten o no conurbación o semiconurbación con localidad del país vecino, así como manifestaciones “condensadas” de los problemas característicos de la frontera, que adquieran allí mayor densidad, con efectos directos sobre el desarrollo regional y la ciudadanía. Art. 2° No se considerarán ciudades gemelas aquellas que individualmente tengan una población inferior a 2000 (dos mil) habitantes (Dou, 2014, p. 45).

En virtud de esta conceptualización, por lo tanto, se puede decir que Brasil comprende seis ciudades gemelas en la frontera con Uruguay. Ellas son: Quaraí (Brasil) y Artigas (Uruguay); Jaguarão (Brasil) y Rio Branco (Uruguay); Chuí (Brasil) y Chuy (Uruguay); Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay); Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay); y, Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay).

A lo largo de este estudio, se han considerado las seis ciudades gemelas existentes para medir la importancia que la instrumentalidad fronteriza representa para la integración regional, dada la hiposuficiencia y complejidad que soportan las líneas fronterizas. Así, cada una de estas regiones fronterizas aporta su propia dinámica y puede prevenir situaciones conflictivas.

La localidad de Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay), por ser el lugar de implementación del proyecto Focem de Convergencia Estructural y Cohesión Social denominado Saneamiento Urbano Integrado en Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay), es el objeto de esta investigación teórica en profundidad. Buscamos medir los impactos que el Proyecto en cuestión trajo a la localidad, ya que esta iniciativa atraviesa el territorio de las ciudades gemelas, y representa el sesgo práctico de esta investigación.

Por lo tanto, los resultados observados en el Proyecto de Convergencia Estructural y Cohesión Social del Focem de Saneamiento Urbano Integrado establecido en Aceguá (Brasil) y Acegua (Uruguay), están relacionados con mejoras en la salud de la población y una mayor protección del medio ambiente. El proyecto también pretendía solucionar los vertidos clandestinos de fosas sépticas, los efluentes de los camiones de succión de aguas residuales sin tratar, entre otros. Considerando que estos conflictos surgieron debido a las precarias estructuras de saneamiento existentes, la iniciativa tuvo un impacto positivo en la ciudad fronteriza. (Focem (d), 2022)

Esencialmente, por lo tanto, se puede decir que la extensión fronteriza entre Brasil y Uruguay es una frontera viva, abierta y homogéneamente poblada. La complejidad de su dinámica permite una integración informal, capaz de sobrevivir a crisis coyunturales, ya que está dotada de los requisitos de oportunidad, practicidad y rapidez.

Como resultado de las cuestiones emblemáticas que tienen lugar en las zonas fronterizas, que se expondrán en la sección siguiente, se hace cada vez más presente la necesidad de un marco normativo e integral, en el que las especificidades de las regiones limítrofes puedan ser discutidas de manera imparcial, y que dote de mayor eficacia al propio Mercosur. Esta caracterización particular se destaca hacia la implementación de un Estatuto Jurídico Fronterizo. (Pucci, 2010)

En este sentido, el Estatuto Jurídico de la Frontera, regido bajo un régimen de derechos y obligaciones y aplicado a un determinado grupo de personas, lugar y circunstancia, desempeña un papel decisivo no solo para el mejor funcionamiento del espacio fronterizo brasileño-uruguayo, sino, también, para el protagonismo de la integración regional y del Mercosur.

3.2. La función social de la frontera

En la conceptualización tradicional de sentido jurídico-político, una frontera representa los límites entre dos Estados, dando cohesión y unidad a su base física. Además de actuar como barrera para impedir la acción de la soberanía extranjera en el espacio nacional, se puede profundizar en la caracterización del término “frontera”.

La frontera comporta, también, otra dimensión, que puede entenderse bajo una nueva luz: más que separar, tiene el poder de aproximar, de unir a los pueblos vecinos. Más allá de su caracterización como límite territorial, la frontera puede entenderse como un lugar, un espacio vivido en común por personas de distintas nacionalidades que desarrollan allí sus actividades cotidianas. Como consecuencia de esta amalgama, la frontera acaba caracterizándose como un espacio de socialización atípico y único, simultáneamente extensión y contrapunto de los distintos espacios nacionales que la conforman. (Vargas, 2017, p. 35)

A partir de esto, el concepto de frontera también representa un espacio de socialización, que se compone de una comunidad imaginada y dotada de identidad propia. Las fronteras pueden ser estudiadas, por lo tanto, bajo diferentes enfoques, entre ellos, como límite del territorio, como lugar, o incluso como otras extensiones.

El desarrollo de este proceso identitario es muy importante para la integración regional, porque el establecimiento de identificaciones en las zonas fronterizas constituye el primer paso hacia la formación de una comunidad fronteriza imaginada. Ésta, a su vez, está dotada de peculiaridades que la diferencian de las comunidades nacionales que la constituyen y puede formalizar una Ciudadanía Regional propia en la región. La Ciudadanía Regional difiere en gran medida de la conceptualización del Estado, ya que no tiene personalidad ni organización política, sino que es puramente un carácter de identificación. Las fronteras, por lo tanto, surgen como posibilidad de resignificación de obstáculos económicos y sociales y consolidación de una identidad común para la construcción de procesos de integración.

Entonces, una frontera puede funcionar bajo innumerables perspectivas y puede favorecer el desarrollo de una región, o ser un factor de inseguridad para la integridad territorial de un Estado, de su propia población, y también en la viabilidad de prácticas criminales.

Además de ser fuentes de inseguridad, las fronteras pueden abarcar zonas en disputa. Y, para que se considere una controversia de esta naturaleza, es imprescindible que exista un desacuerdo jurídico entre ambos países sobre la interpretación de una determinada cuestión. En este sentido, estos conflictos suelen implicar delimitaciones controvertidas de los límites territoriales y el descubrimiento y explotación de recursos naturales en estas zonas suele acentuar aún más las disputas. (Vargas, 2017)

Por ello, se considera que las cuestiones de seguridad trascienden los límites de las fronteras nacionales. Las zonas fronterizas se convierten, así, en espacios de acción esenciales. Esto se debe a que pueden servir especialmente como alternativa a la cooperación regional y a la resolución pacífica de conflictos. (Vargas, 2017)

En este sentido, el principio de la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales es útil para demostrar cómo las fronteras pueden ser útiles para la resolución de inseguridades y disputas. Su aplicación puede darse por vía diplomática, con mecanismos de negociación; por vía política, con la solución de conflictos a través de diversos órganos y organismos; y por vía jurisdiccional, mediante sentencias dictadas por los Tribunales Internacionales o a través del arbitraje.

El principio de solución pacífica de las controversias internacionales prohíbe el uso de la fuerza por parte del Estado para resolver sus controversias con otros Estados, dejando al Estado el recurso a formas pacíficas y legítimas de resolución de conflictos, como los medios diplomáticos, políticos y jurisdiccionales. (Vargas, 2017, p. 547)

Integración y fragmentación constituyen movimientos integrantes y opuestos en el contexto latinoamericano, sin embargo, la rica posibilidad que se vislumbra es la de resignificar las zonas fronterizas. Y ésta es su grandiosa función social.

Solo cuando las fronteras dejen de ser un problema, cuando dejen de ser vistas como una fuente de conflicto e inseguridad, para ser vistas como un espacio de socialización al que están destinadas, estarán dadas las condiciones para los próximos pasos asertivos hacia la integración regional latinoamericana. (Vargas, 2017, p. 583)

A la luz de lo anteriormente expuesto, en esta definición interdisciplinaria, se puede concluir que la frontera establece los límites territoriales entre dos Estados y sirve como determinante para la delimitación de su ámbito territorial. También puede considerarse un espacio de socialización.

Las ciudades gemelas de la frontera son, también, verdaderos instrumentos de interacción. Los esfuerzos realizados para consolidar las políticas públicas y el papel desempeñado por todas estas localidades permiten consolidar nuevas perspectivas para la integración regional, y bajo una perspectiva totalmente práctica. Por lo tanto, la historiografía de las zonas fronterizas, abordada en este capítulo, sirve como elemento de claridad.

Así, después de haber visto todas estas transformaciones históricas y jurídicas, así como los antecedentes teóricos sobre la zona de frontera entre Brasil y Uruguay, pasaremos al análisis de los regímenes jurídicos que sustentan no solo la institucionalidad fronteriza, sino, también, la integración regional en estas áreas.

4. Regímenes jurídicos y marcos regulatorios fronterizos entre Brasil y Uruguay

73

4.1. El régimen jurídico del Derecho de la Integración Regional

Dados los aspectos teóricos de la integración regional en América Latina, así como los aspectos históricos de la frontera entre Brasil y Uruguay, pasaremos a la discusión jurídica de esta investigación. Para ello, se analizarán los regímenes jurídicos del Derecho de la Integración Regional y del Derecho Internacional de la Delimitación de Fronteras. Además, esta investigación traerá los tres marcos regulatorios principales que instrumentalizan esta zona fronteriza específica.

Los procesos de integración se inician de diferentes formas y con objetivos propios en cada región, compartiendo solo algunos elementos durante su consolidación. Las circunstancias por las cuales se forma un proceso de integración son de las más diversas. Los instrumentos de integración regional económica y los mecanismos institucionales también son elementos que ayudan a construir este marco analítico. Sin embargo, la existencia de un entorno jurídico-político que pueda estimular las técnicas de integración y la producción jurídica primaria y secundaria es fundamental para que este ecosistema funcione en su totalidad. (Sutter Schneider, 1968)

El Mercosur y tantas otras organizaciones e instrumentos internacionales son responsables de ser pioneros en la creación de un volumen considerable de materia jurídica bajo el sesgo de la integración regional. Por ello, se recomienda el estudio de

una rama en particular, además del Derecho Internacional Público, que es el Derecho de la Integración Regional.

El Derecho de la Integración tiene como principal objetivo solucionar las dificultades en los procesos de integración. La integración regional, que generalmente comienza en el campo económico y luego evoluciona hacia otras áreas, provoca naturalmente un desequilibrio interno en la región, ya que integra países en diferentes niveles de desarrollo. (Sutter Schneider, 1968)

La integración que está en desarrollo trae consigo el deseo de ser voluntaria y no hegemónica, y por esto mismo es que debe, también, ser jurídica. Durante su aplicación, el Derecho de la Integración Regional evoluciona a través de algunas características que lo convierten en una rama particular dentro del Derecho, a saber: dinámico, sociológico, geográfico, especial, pragmático, transitorio y flexible. (Sutter Schneider, 1968)

El Derecho de la Integración Regional, por su parte, exige un alcance teórico aportado por el Derecho Internacional Público, y posteriormente, pasa por los Derechos Humanos para hacerse efectivo. Así como en el pasado, el derecho internacional era estudiado como una expresión y un reflejo de la independencia de los Estados, en la actualidad, crece la idea de que es una resultante de la interdependencia creciente de las naciones. A tal punto que esta interdependencia debe ser analizada como el concepto jurídico central del derecho internacional contemporáneo.

Los derechos humanos son, por tanto, el principio rector de la aplicación de los procesos de integración. No hay proceso de integración válido si durante su consolidación se producen violaciones de los derechos humanos. Para ser eficaz, también debe tutelar los derechos más básicos.

La integración regional y los Derechos Humanos son, en teoría, cuestiones independientes. Sin embargo, tienen un punto de convergencia que merece ser explorado. Las normas que ahora se establecen, en este sentido, tienen un núcleo duro e indispensable para la promoción y protección de los derechos humanos.

La Constitución brasileña, al enunciar sus principios fundamentales, refiere a que Brasil se rige en sus relaciones internacionales, entre otros, por los principios de “prevalencia de los derechos humanos” e “igualdad de los Estados”, para concluir en que “buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones (art. 4º). (Pizzolo, 2021, p. 23)

A ello se suma la defensa del orden democrático y la construcción de instrumentos jurídicos durante el desarrollo de los procesos de integración latinoamericana. En consecuencia, hay obstáculos y largos caminos por recorrer. Pero, una práctica jurídica que tenga como objetivo promover tales debates y temas es esencial para el perfeccionamiento no solo de la Ley de Integración Regional, sino de las instituciones regionales que la componen, y esto es lo que aducen los actuales autores a la reflexión:

Los Estados parte del Mercosur acuden a la intervención de la Corte IDH a los efectos de profundizar y precisar los estándares y principios que han sido sentados en sus precedentes sobre niñez y migraciones, para fijar un

piso mínimo y un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas estatales en esta materia. En este rumbo, González Román reconoce a la Corte IDH un papel importante en la integración regional asociado a la búsqueda de “principios comunes” desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de un “diálogo internacional” de este con los derechos propios *iura propria*. Ello facilitaría no solo la aplicación del denominado control de convencionalidad —impulsado por los jueces de San José—, sino también “el desarrollo de una integración estable y duradera en distintos niveles: en derechos humanos, materia económica (empresa y derechos humanos, mercado común) y social. Una integración jurídica e identificación de principios podría abrir caminos, incluso podría pensarse en una integración más amplia como lo es el camino a la libre circulación de personas y bienes”. (Pizzolo, 2021, p. 88)

Estas consideraciones, finalmente, pretenden fundamentar el régimen jurídico del Derecho de la Integración Regional, en cuanto impregna el Derecho Internacional Público, así como la defensa de la democracia y de los Derechos Humanos.

4.2. El régimen jurídico del Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras

El Derecho Internacional Público tiene numerosas ramificaciones. El Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras es una de ellas, y es un campo crucial para entender la dinámica fronteriza y la cooperación internacional dentro de la integración regional latinoamericana.

El régimen jurídico del Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras, por lo tanto, se formaliza a partir de tratados fronterizos, declaraciones unilaterales, declaraciones conjuntas, laudos arbitrales, decisiones de la CIJ (Corte Internacional de Justicia) y otros documentos. En consecuencia, sus fuentes se denominan de la siguiente manera:

En lo que se refiere específicamente al DIDF, se pueden enumerar como sus fuentes: i) los tratados de límites; ii) las costumbres internacionales relativas a la delimitación, demarcación y caracterización de las fronteras; iii) los principios generales del derecho relativos a la formalización de las fronteras; iv) la doctrina; v) la jurisprudencia internacional, tanto arbitral como judicial, sobre conflictos territoriales y cuestiones de límites; vi) la equidad; vii) los actos unilaterales; viii) las decisiones de las organizaciones internacionales. (Vargas, 2017, p. 500)

Los principios jurídicos más importantes para la construcción de las fronteras latinoamericanas se basan en el reconocimiento de la soberanía del Estado, la demarcación de las fronteras terrestres y una política exterior que defienda la independencia frente a los proyectos de intervención. La historiografía de los títulos jurídicos de propiedad en los países iberoamericanos parte de la posesión y, por tanto, del principio *uti possidetis*. Este principio merece ser destacado entre muchos otros, ya que es de vital importancia para el estudio que nos ocupa. (Vargas, 2017)

Históricamente, fue este principio de *uti possidetis* el que resultó ser la solución más adecuada para asegurar las fronteras iberoamericanas, ya que se centraba en la determinación de que cada parte podía conservar el territorio que así poseyera. Dada la ausencia de tratados en vigor y las revocaciones de instrumentos jurídicos internacionales, la adopción de este principio en la región fue la solución definitivamente adoptada para la resolución de los procedimientos que involucraban límites. (Vargas, 2017)

Entonces, la construcción de un régimen jurídico de Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras comienza a desarrollarse gradualmente, a partir de todas estas fuentes originarias. Y, en este sentido, la aplicación práctica de este régimen jurídico sucede en las fronteras, y, en especial, la zona fronteriza entre Brasil y Uruguay aquí abordada.

En cuanto al surgimiento de las fronteras terrestres entre Brasil y Uruguay, se destaca la importancia de dos tratados, el Tratado de Alianza y el Tratado de Límites, ambos del año 1851, entre los dos países.

El 30 de octubre de 1909, Brasil y Uruguay firmaron el Tratado de Límites de Lagoa Mirim. En este instrumento, se acordó que Brasil concedería derechos de navegación y también compartiría soberanía con Uruguay con relación a las regiones del río Jaguarão y Lagoa Mirim, respetando los derechos reales ya adquiridos por los brasileños en las respectivas áreas. (Vargas, 2017)

La construcción de una institucionalidad en esta zona fronteriza estuvo marcada por la firma de importantes documentos internacionales y la creación de órganos institucionales, comisiones, reuniones y grupos de trabajo para temas específicos. El Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, firmado en la ciudad de Rivera, el 12 de junio de 1975, dio fuerza a esta arquitectura fronteriza entre Brasil y Uruguay. (Vargas, 2017)

En relación con la aplicación práctica de este régimen jurídico en las fronteras brasileñas, la consideración histórica por realizar se inicia con el Tratado de Tordesillas, que es la primera referencia oficial de fronteras en Brasil.

En el derecho interno brasileño, la Constitución Federal de 1988 reconoce la importancia de los límites fronterizos para asegurar la soberanía nacional y la defensa del territorio. Y en relación con la aplicación práctica de este régimen jurídico en las fronteras uruguayas, es crucial la consideración de frontera en el imaginario uruguayo.

En este diapasón, hay tres marcos normativos que merecen ser destacados a continuación, por ser verdaderos instrumentos jurídicos para el desarrollo del régimen jurídico del Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras y para el fortalecimiento de la integración fronteriza entre Brasil y Uruguay.

4.3. Los marcos regulatorios fronterizos entre Brasil y Uruguay

4.3.1. El Estatuto de Ciudadanía del Mercosur

La creación de un marco regulatorio que pueda perfeccionar la tan soñada Ciudadanía Regional Fronteriza representa una etapa en el desarrollo del Mercosur más allá de la integración sustentada, que según lo expuesto anteriormente, se dio solo en el plano económico y aduanero.

El término “Ciudadanía” puede entenderse como el derecho de un individuo a tener derechos. Es el conjunto de derechos y deberes que permite al ser humano participar plenamente en su comunidad. Estos mismos derechos, que se desarrollan gradualmente a través de las generaciones, abarcan los derechos civiles y políticos, sociales, económicos, crediticios, difusos, de consumo, de las mujeres y también de autodeterminación de los pueblos, siendo las primeras construcciones esenciales para cualquier orden democrático. (MERCOSUR, 2022)

Podría decirse, pues, que la ciudadanía legitima la aparición de marcos regulatorios para la sociedad.

En 2010, el Consejo del Mercado Común, a través de la Decisión CMC N° 64/10, decidió promover la creación gradual de un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur que compile un conjunto de derechos y beneficios a favor de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur. (MERCOSUR, 2022, p. 3)

Los temas cubiertos por la legislación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur son: movimiento de personas; integración fronteriza; cooperación judicial y consular; trabajo y empleo; seguridad social; educación; transporte; comunicaciones; protección al consumidor; y derechos políticos y acceso de los ciudadanos a los órganos del Mercosur.

En materia de integración fronteriza, el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur establece los siguientes derechos y beneficios:

Las personas que salgan de un Estado Parte del Mercosur para ingresar a otro a través de un punto fronterizo con Área de Control Integrado, serán beneficiadas con procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares de manera secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, realizados por los funcionarios de los organismos internacionales involucrados en el control aduanero, migratorio y de transporte. Para ello, los organismos nacionales competentes concertarán acuerdos operativos y adoptarán sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de dichos controles. Los residentes permanentes en las localidades fronterizas vecinas de los Estados miembros donde existan Áreas de Control Integrado pueden beneficiarse de un procedimiento simplificado para la exportación o admisión temporaria de mercancías con motivo de congresos, competiciones deportivas, espectáculos artísticos o similares. (MERCOSUR, 2022, p. 11)

77

Así, la apertura de la integración regional a la dimensión socioeconómica con la promulgación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur trajo muchos avances para la consolidación de derechos, deberes y beneficios a los individuos de la región fronteriza entre Brasil y Uruguay y a los residentes en los Estados Partes del bloque.

4.3.2. El Estatuto Jurídico de la Frontera Brasil – Uruguay

El Estatuto Jurídico de la Frontera Brasil – Uruguay surge como marco regulador de situaciones especiales derivadas del proceso de integración en esta zona fronteriza. Se trata de una disposición legal extremadamente específica, ya que pretende regular una región concreta formada únicamente por estos dos Estados.

Por lo tanto, el presente Estatuto encuentra una base legal que justifica su existencia en los propios ordenamientos jurídicos de estos dos países, en el Mercosur, y también en esta zona fronteriza aquí explorada:

En estas condiciones, es esencial investigar si la idea de un Estatuto de Fronteras encuentra sustento en las Cartas Magnas de los dos países. Al respecto, el art. 4º, párrafo único, de la Constitución brasileña establece que el Estado “buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. Y más adelante, el art. 5º asegura a los extranjeros residentes en el país los mismos derechos y garantías individuales garantizados a los brasileños. Análogamente, la Constitución uruguaya, en su art. 6º, determina que “la República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos”. (Pucci, 2010, p. 183-184)

La necesidad de un Estatuto Jurídico de Frontera surgió a partir de la implementación de políticas públicas del Mercosur y su apertura a la dimensión socioeconómica, ya que las reglamentaciones legales serían esenciales para que la integración entre las localidades fronterizas se produjera de forma segura. Así, la Ley uruguaya n° 9477, publicada en la Gaceta Oficial con el n° 8467, del 22 de junio de 1935, y el Decreto brasileño n° 1846, del 3 de agosto de 1937, fundamentaron esta intención. (Pucci, 2010)

Así, para la consolidación de un Estatuto Jurídico de Frontera, fueron promulgados varios Actos Internacionales por el Gobierno brasileño, que fueron firmados en Montevideo entre Brasil y Uruguay, el 20 de diciembre de 1933.

Incluso frente a dictados contradictorios, ya que toda esta estructura se ha desarrollado poco a poco, la frontera entre Brasil y Uruguay representa un laboratorio enriquecedor para la mejora de la integración regional.

En este sentido, el Estatuto Jurídico de la Frontera Brasil – Uruguay, concebido entre ambos países, representa un entramado de acuerdos específicos en materia de derechos de segunda generación que garantizan y ordenan el ejercicio de la Ciudadanía Regional Fronteriza, en la región limítrofe entre estos dos países. Basado en el marco jurídico diseñado por el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio de 1975, el Estatuto representa un inmenso avance para la institucionalización de esta zona fronteriza.

4.3.3. Normativa relativa al Focem

El Focem fue creado inicialmente a través de la Decisión CMC n° 45/04. Se destacan, en este abordaje, diversos instrumentos jurídicos importantes para este Fondo, como decisiones, decretos y reglamentos destinados a su institución y fortalecimiento estructural.

En este sentido, se establece un marco normativo para el Focem:

Marco Normativo: Decisión N° 19/04 del Consejo Mercado Común. (Creación del Grupo de Alto Nivel); Decisión del Consejo del Mercado Común N° 45/04 (Creación del FOCEM); Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/05 (Integración y funcionamiento); Decisión del Consejo del Mercado Común N° 01/10 (Reglamento); y Decisión del Consejo del Mercado Común N° 22/15 (Continuidad del Fondo). (FOCEM (a), 2022, s. p.)

Dicho esto, cabe destacar que, entre los reglamentos atribuidos al Focem, es de gran relevancia la Decisión del CMC N° 18/05, de 2015, que establece la continuidad del Fondo para los próximos años.

En vista del tratamiento particular requerido por cada normativa abordada, debido a las numerosas cuestiones de comparación dilucidadas, se refleja que la integración regional fronteriza entre Brasil y Uruguay requiere de un marco jurídico para su ocurrencia. Los marcos regulatorios abordados son esenciales y aportan gradualmente legitimidad y seguridad jurídica para el desarrollo de las fronteras y también para la Ciudadanía Regional fronteriza.

5. Conclusión

La región latinoamericana ha recorrido un largo camino en sus intentos de integración. De naturaleza cooperativa y siempre voluntaria, la fuerza de las regiones se percibió como el resultado de una relación de interdependencia entre los Estados y con diferentes niveles de graduación y estudio de las terminologías.

El abordaje de los importantes procesos que culminaron en la CEPAL y el Mercosur durante este estudio, no pretende agotar las consideraciones expuestas, ya que la apertura a la dimensión socioeconómica comenzó a insertarse, poco a poco, en la integración regional.

Las teorías de la integración regional también son importantes para la definición de los procesos de integración, aunque una comparación excesiva con la Unión Europea termina por desprestigiar las iniciativas latinoamericanas. El contexto histórico, el nivel de desarrollo estatal y las motivaciones para la integración son inevitablemente diferentes y, en la práctica, conducen a un desajuste.

Las dinámicas de sustitución de importaciones en los procesos de integración y el intergubernamentalismo sustentado en la estructura del Mercosur se han visto erosionados por la falta de complementariedad de las economías latinoamericanas, aún extremadamente dependientes, y la apertura del escenario global a los flujos comerciales transnacionales y a las cadenas contemporáneas de valor.

Sin embargo, es innegable afirmar que las regiones se transmutaron debido a estos procesos. A partir de la necesidad de atender las asimetrías de los Estados Parte y la integración productiva, el Focem representó avances significativos para la región, al generar un precedente positivo en el tratamiento comunitario de los dictados internos y fronterizos.

Como se ha retratado a lo largo de este estudio, las fronteras representan un verdadero laboratorio a la luz del surgimiento y resolución de conflictos, ya que recortan las aristas prácticas del funcionamiento de las interacciones regionales. Inclusive, esta funcionalidad fue percibida esencialmente en la frontera entre Brasil y Uruguay.

Así, se verificó que las fronteras representan límites entre dos Estados y conllevan elementos de cohesión, unidad e identidad. Esto se debe a que, al mismo tiempo que son portadoras de factores de riesgo como la pobreza estructural y la criminalidad,

son espacios de socialización. La creación de una Ciudadanía Regional fronteriza es el resultado de esta amalgama ordenada e institucionalizada, que sirve para fortificar estas zonas.

Uno de los aspectos que mejor caracterizan la resignificación que el estudio de la institucionalidad de las fronteras entre Brasil y Uruguay aporta a la integración regional es la presencia de las ciudades gemelas. Son escenarios fértiles para la creación y desarrollo de políticas públicas federales, estatales y transnacionales.

La consideración de los Proyectos de Interconexión Eléctrica Uruguay-Brasil de 500 MW, de Saneamiento Urbano Integrado de Acegua (Brasil) y Acegua (Uruguay), y de Economía Social de Frontera fue que, independientemente de la variación monetaria de la inversión de cada proyecto, cada uno tiene un enorme impacto en las ciudades gemelas de la frontera donde están localizados. La necesidad de interconexión eléctrica, saneamiento y estructuración socioeconómica en estas regiones denota un enorme déficit estructural. Además, con este enfoque conjunto, se favorece la cooperación internacional y se reducen las asimetrías entre los Estados miembros del Mercosur.

En este contexto, el Derecho Internacional Público legitima las numerosas variables aquí abordadas a través de los regímenes jurídicos del Derecho de la Integración Regional y del Derecho Internacional de Delimitación de Fronteras. Comienza con el principio histórico de la propiedad *uti possidetis* y evoluciona a lo largo de los años con la firma del Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, el Estatuto Jurídico de la Frontera Brasil – Uruguay y el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur. Las fronteras son caminos para la integración y sólo crecen cuando se legalizan y pueden asignar a sus nacionales y extranjeros, derechos, deberes y beneficios propios.

Se concluye, con la caracterización del Derecho de Integración Regional y el análisis comparativo de los marcos regulatorios en la frontera entre Brasil y Uruguay; la “privilegiada” zona fronteriza retratada en esta investigación es extremadamente vulnerable; fue construida a través de estatutos escasos e históricos, pero aún carece de reglamentación jurídica y de mayor practicidad en las políticas e instituciones públicas para que se convierta en un verdadero espacio de seguridad y ciudadanía. Finalmente, ambas vías de negociación, bilateral y multilateral, necesitan urgentemente complementarse para la profundización de una interacción no sólo económica en América Latina, sino pujante en la dimensión socioeconómica.

Referencias bibliográficas

- Almeida, P. R. (2013). *Integração regional: uma introdução*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Bento, F. R. (2015). O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional Sul-Americana. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 6, n. 27-28, p. 40–53. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51125>
- Briceño Ruiz, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

- Crippa Filho, C. N. (2016). *Integração Energética: condicionantes e perspectivas para o Brasil e a América do Sul*. *Cadernos de Política Exterior*, v. 3, p. 159-176.
- Focem (a). (2022). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>
- Focem (b). (2021). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de https://focem.mercosur.int/docs/focem_pt_v9.pdf
- Focem (c). (2021). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/es/proyecto/interconexion-electrica-de-500-mw-uruguay-brasil/>
- Focem (d). (2021). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/es/proyecto/saneamiento-urbano-integrado-acegua-brasil-y-acegua-uruguay/>
- Focem (e). (2021). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/es/proyecto/economia-social-de-frontera/>
- Focem (h). (2023). *Fundo para a convergência estrutural do Mercosul*. Montevideo: UTF. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/es/noticias/>
- MERCOSUR. (2022). *Estatuto de Ciudadanía del Mercosur*. Brasília: Mercosur. Recuperado de <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercotel/>
- Pizzolo, C. (2021). *Integración regional y derechos humanos*. Buenos Aires: Astrea. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-de-excelencia-jean-monnet/documentos/2021-libro-integracion-regional-y-derechos-humanos-pizzolo.pdf>
- Pucci, A. S. (2010). *O Estatuto da Fronteira Brasil – Uruguai*. Brasília: FUNAG. Recuperado de http://funag.gov.br/loja/download/685-O_estatuto_da_frontera_brasil_uruguai.pdf
- Rosales, O.; Lima, D. J.; Nanno Mulder; Castresana, S.; Frohmann, A.; Meneses, J.; Urmeneta, R.; Zaclicever, D.; Calderón, Á. y castillo, M. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Naciones Unidas: CEPAL. Recuperado de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/CEPAL%202014Integracionregional.pdf>
- Santana Peña, I. A. (2017). Ciudadanía del Mercosur: avances en su construcción y consolidación. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, 1, 13-34.
- Serrano, L. O. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Rev. Cienc. Polít.*, v. 28, n. 2, p. 95-113. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso
- Silva, A. P. (2019). As teorias da integração regional: mais além do eurocentrismo. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, [S. l.], v. 18, n. 35, p. 195-202. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/164282>

- Sutter Schneider, E. (1968). *El Derecho de la integración: sus características*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Litoral. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/4657>.
- Torrent, R. (2006). Un marco analítico para los procesos de integración regional. *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. (pp. 378). San José: Ed. Juricentro. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47951.pdf>.
- Vargas, F. A. (2017). *Formação das fronteiras latino-americanas*. Brasília: FUNAG. Recuperado de https://funag.gov.br/loja/download/FORMACAO-DE-FRONTTEIRAS_19_06_v_11.pdf.
- Zardo, L. M. Z. (2019). Processos de integração e cidadania regional no Mercosul. *Revista Mercosur de Políticas Sociais*, 3, 45-68.