

# La articulación en la región fronteriza de Salto Grande en clave de desarrollo. Un proceso solidario y contradictorio a la vez

*The articulation in the border region of Salto Grande in development key. A solidarity and contradictory process at the same time*



**Emilio-Daniel Silva-Sandes**

(1967, uruguayo, Universidad Católica del Uruguay, Uruguay)  
emsilva@ucu.edu.uy

## Resumen

El tema que se aborda es el contradictorio proceso de articulación en clave de desarrollo de la región fronteriza argentino-uruguaya de Salto Grande, entre los años 2008 y 2018. Para ello se analizan las acciones llevadas adelante por una serie de entidades de integración relacionadas con la región, destacando los logros alcanzados y las restricciones encontradas. Se examinó el trabajo que han realizado distintas organizaciones diplomáticas y paradiplomáticas, a saber: Encuentros de los Centros Comerciales del Río Uruguay; Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay; Comité de Integración, así como otras iniciativas conjuntas de los gobiernos locales de Salto; y Concordia que integran la región. Con base a un planteo metodológico cualitativo, se recurrió a la técnica de entrevistas a diferentes actores de la frontera que han participado en las organizaciones mencionadas. También se realizó un análisis documental y bibliográfico relacionado con el tema. Se constató que las sociedades locales han intentado promover el desarrollo y la cooperación fronteriza principalmente a través de dichas organizaciones. Si bien hay superposiciones en las agendas temáticas de cada una de ellas, todas ponen el foco central en aspectos diferentes y complementarios. Los avances en materia de cooperación y desarrollo han sido modestos si se consideran todas las iniciativas propuestas en el marco temporal analizado. Estas instancias han terminado constituyéndose en foros de inque-

## Abstract

The topic addressed is the contradictory process of articulation of the Argentine-Uruguayan border region of Salto Grande, between 2008 and 2018. The actions carried out by a series of integration entities related to the region are studied, highlighting the achievements made and the restrictions found. The meetings of the Uruguay River shopping centers, the Committee for the Development of the Uruguay River Basin, the Integration Committee, as well as other joint initiatives of the mayoralties were examined. Based on a qualitative methodological approach, interviews were conducted with different actors on the border who have participated in the organizations studied. A documentary and bibliographic analysis related to the topic was also carried out. Local societies were found to try to promote development and cooperation on the border through different organizations. Although there are overlaps in the thematic agendas of each of them, all have put the central focus on different and complementary aspects. Progress in the area of cooperation and development has been moderate considering all the initiatives proposed in the analyzed time frame. These instances have ended up constituting forums for consultations and proposals, but without any decisive power and with a low level of impact on national decisions. This has caused the discontinuity of some organizations and the demotivation of others.

**Key words:** border, cooperation, diplomacy, local development, paradiplomacy

tudes y propuestas, pero sin ninguna potestad resolutive y con escaso nivel de incidencia en las decisiones nacionales. Esto ha provocado la discontinuidad de alguna organización y la desmotivación de otras.

**Palabras clave:** cooperación, desarrollo local, diplomacia, frontera, paradiplomacia.

**Recibido:** 18-06-2020. **Aceptado:** 27-08-2020.

## Introducción

El tema que se aborda es el contradictorio proceso de articulación fronteriza de la región argentino-uruguaya de Salto Grande, entre los años 2008 y 2018. El espacio de indagación está conformado por las ciudades de Salto (Uruguay) –Concordia (Argentina). Ambas se ubican en las márgenes del río Uruguay. Están físicamente conectadas por el Complejo hidroeléctrico-vial-ferroviario de Salto Grande. Salto tiene 110.00 habitantes y Concordia 160.000; y, si se considera el área de influencia directa de ambas ciudades (aproximadamente 100 kilómetros a la redonda), la población supera los 300.000 habitantes. Estos lugares han mantenido vínculos importantes desde tiempos coloniales, propiciados por características sociales y culturales similares derivadas de una historia compartida (Fernández & Miranda, 1920; Ríos, 2000; Medina; 2013).

El período estudiado se relaciona con el surgimiento o reactivación de algunas instancias diplomáticas y paradiplomáticas de articulación fronteriza en clave de cooperación y desarrollo, en un contexto de tensiones diplomáticas entre ambos países. Se abordan las acciones de los Encuentros de los Centros Comerciales del Río Uruguay, el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, el Comité de Integración y otras iniciativas conjuntas de los gobiernos locales de Salto y Concordia. Este recorte temporal no excluye la reconstrucción de sucesos anteriores que contribuyan con el análisis.

Si bien estas organizaciones de diálogo binacional han centrado sus acciones en todo el espacio fronterizo construido por Argentina y Uruguay sobre el eje del río Uruguay (Figura 1), de allí también se han desprendido capítulos importantes focalizados en la región fronteriza de Salto Grande. Esto induce también a una perspectiva de análisis multiescalar.

**Figura 1.** El eje del Río Uruguay en el EFAU



Fuente. Elaboración propia

El objetivo de este artículo es poner en evidencia el contradictorio proceso de articulación fronteriza llevado adelante por una serie de actores relacionados con la región, en tanto avances y restricciones que él mismo ha encontrado.

El enfoque de la pesquisa es cualitativo, basado en entrevistas a diferentes actores de la frontera. Como criterio se estableció que todos los entrevistados debían estar participando o haber participado en diferentes acciones vinculadas con las relaciones fronterizas. Entre los entrevistados figuran representantes de las principales localidades de la región de Salto Grande. El tamaño de la muestra se determinó de forma progresiva durante el transcurso de la investigación, hasta alcanzar el punto de saturación (15 entrevistas). Se utilizó la técnica de entrevista individual semiestructurada. También se recopilaron y sistematizaron actas, resoluciones y documentación general, incluida bibliografía, vinculadas con el tema.

Se constató que las sociedades locales han promovido recientemente el desarrollo y la cooperación fronteriza a través de entidades creadas para tal fin. Si bien hay superposiciones en las agendas temáticas de cada una de ellas, todas han puesto el foco central en aspectos diferentes y complementarios. Los avances en materia de articulación han sido modestos, si se consideran todas las iniciativas propuestas en el recorte temporal estudiado. Estas instancias han terminado constituyéndose en foros de inquietudes y propuestas, pero sin ninguna potestad resolutoria y con escaso nivel de incidencia nacional.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera, se explicita el marco teórico referencial centrado en la perspectiva de los estudios sobre fronteras. En la segunda, se analizan una serie de organizaciones diplomáticas y paradiplomáticas y sus resultados en la promoción de la cooperación fronteriza.

## Marco referencial

El tema de interés se sitúa dentro del área de estudios sobre fronteras. Si bien este campo de conocimientos ha estado presente a lo largo del siglo XX, fue en las últimas décadas de ese siglo y lo que va del XXI, cuando ha manifestado un crecimiento constante, incorporando publicaciones periódicas, jornadas y cursos de formación de postgrado (Benedetti, 2014). En términos generales, se trata de un área de estudio donde convergen distintas miradas con diferentes intereses, provenientes de disciplinas como geografía, antropología, sociología, ciencias políticas, arquitectura, comunicación, derecho, historia, economía, desarrollo local, entre otras.

A nivel internacional, la producción fue fecunda en la primera mitad del siglo XX, sobre todo vinculada a la geopolítica y los estudios geoestratégicos (Steiman & Machado, 2002). En las

postrimerías del siglo XX, con el final de la Guerra Fría, la creación de nuevos estados en la ex Unión Soviética, los conflictos territoriales en Medio Oriente, el proceso de integración de la Unión Europea, las migraciones hacia los países desarrollados, entre otros acontecimientos, reavivó el interés por el tema. En el Río de la Plata este debate ha cobrado fuerza en los últimos treinta años, especialmente a partir de la pérdida de vigencia de la hipótesis de conflicto en el Cono Sur y de la firma del tratado Mercosur en el año 1991 (Benedetti, 2014; Bentancor, 2009; Domínguez & Achkar, 2006; Gatto, 1991; Marsiglia & Centurión, 2011; Silva, 2018).

Se analiza principalmente las relaciones diplomáticas y paradiplomáticas, y sus efectos asociados en la cooperación fronteriza. En este artículo se examinarán y compararán diferentes acciones, impulsadas por una pluralidad de agencias y actores, que dieron a lugar a documentos, acuerdos, proyectos de cooperación fronteriza o desarrollo local fronterizo, y a la conformación entidades de diversa índole que involucran a la República Argentina y a la República Oriental del Uruguay, especialmente referidas a la Región de Salto Grande.

En un sentido formal, y en términos de relaciones internacionales, se entiende por cooperación fronteriza o desarrollo local fronterizo, a las acciones concertadas por actores/organizaciones de dos o más países que operan en una frontera interestatal, destinadas a reforzar las relaciones de vecindad y superar problemas comunes, a través de acuerdos, obras o procedimientos útiles a tales fines. (Gernaert, 2004). En un sentido más amplio, visto sobre todo desde la paradiplomacia, se incluye en este proceso la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el empresariado, al sector productivo, la academia y los distintos niveles de gobiernos nacionales y subnacionales, entre otros actores locales. Por lo tanto, la definición de cooperación fronteriza lleva implícita la gobernanza en multinivel, ya sea horizontal o vertical (Coletti, 2009). Cooperación fronteriza y desarrollo local fronterizo son dos formas de denominar intenciones similares. Algunos autores utilizan el vocablo “transfronterizo” (Marsiglia & Centurión, 2011).

## Acciones diplomáticas y paradiplomáticas

Desde la década de 1960, Argentina y Uruguay han desplegado distintas acciones en el espacio fronterizo compartido. Puede sostenerse que algunas de ellas llevaron a la fragmentación, entendiéndose que generaron una escisión, que contribuyeron a la división y diferenciación, de algún tipo o escala

(Cuadros 1 y 2). Por ejemplo, la firma de los dos tratados de límites en la década de 1960 formalizó la diferenciación de los

territorios soberanos a partir del eje fluvial conformado por los ríos Uruguay y de la Plata.

**Cuadro 1.** EFAU. Acciones diplomáticas y paradiplomáticas orientadas a la fragmentación

Tipologías	Ejemplos de acciones
Acuerdos diplomáticos de delimitación territorial	- Tratado de límites del río Uruguay (1961) - Tratado de límites del río de la Plata y su frente marítimo (1973)
Acciones paradiplomáticas de bloqueo de fronteras	- Distintos momentos de bloqueos de puentes por parte de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú y de Colón. Puentes General San Martín y General Artigas. (2006-2010)

Fuente. Elaboración propia

**Cuadro 2.** EFAU. Acciones diplomáticas y paradiplomáticas orientadas a la cohesión

Tipologías	Ejemplos de acciones
Construcción de obras binacionales	- Construcción y puesta en operativa de los puentes General Artigas y General San Martín, y del complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande
Acuerdos binacionales de cooperación general	- Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica-CAUCE (1975) - Convenio de Interconexión Energética (1974) - Declaración de Buenos Aires. Restablecimiento de las relaciones gubernamentales postconflicto por Botinia (2011)
Acuerdos diplomáticos sobre cooperación fronteriza	- Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social (1985) - Acta Programa sobre el Desarrollo e Integración Fronteriza Uruguayo-Argentina (1987, creación de la Comisión para el Desarrollo de las Áreas de Fronteras Argentino-Uruguayo-CODEFRO-) - Acta de Instalación de los Comités de Frontera (1987) - Acuerdo de reglamentación de los Comités de Integración (2011, reformulación de los ex Comités de Frontera)
Acuerdos diplomáticos para la gestión de recursos compartidos	- Creación de la Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande (1938) - Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata (1974) - Comisión Administradora del Río de la Plata (1974) - Estatuto del Río Uruguay (1975) - Creación de la Comisión Administradora del Río Uruguay (1978)
Acuerdos paradiplomáticos de gobiernos locales fronterizos	- Cuerpo Deliberativo del Río Uruguay (1985) - Comité de Planificación y Gestión de Municipios Integrados del Río Uruguay (1992) - Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay/Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay (2010)
Acuerdos multilaterales que tienen incidencia en las áreas fronterizas	- MERCOSUR (1991) - Acuerdo de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)- - Unión Suramericana de Naciones – COSIPLAN- Foro Técnico IIRSA*** (2000)
Acciones paradiplomáticas de integración fronteriza de la sociedad civil	- Comité Popular pro-represa de Salto Grande (1960) - Comité pro-puente Colón-Paysandú (1966) - Encuentros Internacionales de los Centros Comerciales del Río Uruguay (2008) - Red de Instituciones de Educación Superior del Río Uruguay (2014)

Fuente. Elaboración propia

\*\*\* En 2011, la Iniciativa IIRSA fue incorporada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado el 28 de enero de 2009, como su Foro Técnico, para apoyarlo en la planificación de infraestructura de conectividad regional.

La participación, junto a otros países suramericanos, en el Mercosur, puede vislumbrarse como un dispositivo institucional que propendió a la articulación o desarrollo de la cohesión, en la medida que promovió los intercambios comerciales. Pero ni fragmentación ni cohesión son fenómenos absolutos. El carácter multidimensional del espacio lleva a que esas políticas se establezcan y permitan el encuentro de ciertos actores (v.g. el Mercosur facilita la circulación del capital), al mismo tiempo que el establecimiento de fábricas en la propia zona fronteriza fue el motor de un conflicto sin precedentes entre dos ciudades vecinas del río Uruguay y los respectivos países.

Si se consideran las últimas seis décadas, la mayoría de las acciones identificadas se diseñaron e implementaron en el plano de la diplomacia, es decir, de las políticas impulsadas por las cancillerías de ambos estados, y de estos con las de otros en el caso de organismos multilaterales. Pero también, como se mencionó, han existido algunas experiencias paradiplomáticas. Las acciones de este tipo, es decir, aquellas en las que participan entes gubernamentales y no gubernamentales en la gestión de asuntos que involucran a los países vecinos, tuvieron mayor impulso a partir de la década de 1980, en un contexto caracterizado por la progresiva desmilitarización de las sociedades, de desactivación de los dispositivos nacionalistas y de lenta construcción de solidaridades sudamericanas. Estas organizaciones cobraron especial preponderancia a mediados de la década del 2000 a partir del conflicto que ambos países mantuvieron por la instalación de una planta de pasta celulosa instalada en la margen uruguaya de la frontera. Vecinos argentinos de la ciudad fronteriza de Gualeguaychú sostuvieron que la planta contaminaría el río Uruguay. Una de las formas de oponerse a misma fue el corte, permanente en un caso, intermitente en el otro, de dos de los tres puentes que unen los países, entre los años 2006 y 2010 (Reboratti, 2010).

Sin perjuicio del cúmulo de iniciativas mencionadas, en esta parte se abordan algunos de los intentos de articulación reciente fronteriza entre Uruguay y Argentina con incidencia en la región de Salto Grande. Si bien son varias las acciones que se han realizado en tal sentido, se consideran las instancias representativas de integración que han operado entre los años 2008 y 2018. En general estas organizaciones se han focalizado en temas del EFAU relacionados al desarrollo y la cooperación, pero considerando especialmente la región de Salto Grande.

## Encuentros de centros comerciales

Mientras la Argentina y Uruguay mantenían la situación de conflicto mediada por cortes de puentes compartidos, un conjunto de gremiales empresariales creó una instancia paradiplomática de diálogo y propuestas con el fin de contribuir a distender las relaciones a nivel de la frontera. Los Centros Comerciales o Centros de Comercio, son asociaciones de gremiales que nuclean a pequeños y medianos empresarios. En el año 2008 crearon un espacio de trabajo colectivo denominado Encuentros Internacionales de Centros Comerciales del Río Uruguay (en adelante, ECC).

El objetivo central fue integrar un bloque común a fin de proyectar el desarrollo turístico, comercial e industrial, y atender las problemáticas de la región fronteriza (Silva, 2017).

Si bien el disparador fue el tema del comercio de frontera, rápidamente se inició el diálogo sobre la cooperación fronteriza, el desarrollo y la distensión del conflicto. Tal situación quedó reflejada en las declaraciones de las reuniones que se realizaron entre los años 2008 y 2012. Allí se expresa que, sin perjuicio de otros temas, la intención principal estuvo dada a la facilitación de un diálogo binacional en medio del difícil momento que se estaba viviendo en materia de relaciones internacionales entre la Argentina y Uruguay, cosa que se logró. *A posteriori*, el conjunto de gremiales avanzó sobre temas de comercio, producción, turismo, infraestructura, trámites fronterizos, entre otros. La primera reunión se realizó mientras se desarrollaba un bloqueo de circulación por parte de argentinos en uno de los tres puentes internacionales, en el marco de un difícil contexto binacional. En este sentido, muchos actores nacionales destacaron para esta investigación que, por momentos, los ECC fueron uno de los pocos canales de diálogo paradiplomático entre autoridades nacionales que asistían como invitados a los encuentros.

Los centros comerciales de Salto y Concordia gestaron y lideraron esta entidad, por formar parte del conglomerado binacional de mayor desarrollo demográfico y empresarial. El hecho de que en esa parte del río Uruguay no se interrumpiera el tránsito fronterizo por el conflicto por Botnia, dio lugar a un relacionamiento más amistoso entre los representantes. El resto de los centros comerciales asumieron que las ideas que prosperaran debían implementarse en primer término, y a modo experimental, en la región Salto Grande por la existencia de un clima más distendido que en otras regiones del río Uruguay.

La amplia agenda de temas planteada inicialmente, la cual contenía diversas dimensiones vinculadas a una serie de intenciones relacionadas con el desarrollo regional -entre otras, la creación de una agencia de desarrollo fronterizo-, se fue acotando con el tiempo hacia lo ambiental del río Uruguay, lo cual comenzó a generar ciertas incomodidades en actores e instituciones que tenían otras expectativas sobre los Encuentros. Cabe recordar que, precisamente, el conflicto entre los dos países tuvo como eje central este asunto.

El entusiasmo inicial de esta instancia fue declinando con el paso del tiempo. La frecuencia de reuniones fue decayendo. Finalmente, en el año 2014 los ECC discontinuaron.

Los motivos de la desarticulación de esta organización son varios, pero se pueden destacar dos como los más relevantes. En primer lugar, los ECC se encontraron con todas las restricciones que imponen los centralismos nacionales, al igual que al resto de las iniciativas que se abordarán. Por otra parte, las frecuentes diferencias cambiarias y de precios relativos entre las dos márgenes, incidieron negativamente en el relacionamiento de los empresarios.

## Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.

Esta organización paradiplomática de autoridades locales de la frontera, se crea durante la salida del conflicto binacional. En junio de 2010 los ambientalistas de Gualeguaychú levantaron el corte del Puente Internacional San Martín que une a Fray Bentos con esa ciudad fronteriza, luego que permanecieran desde el 20 de noviembre del año 2006. Al mismo tiempo, el diálogo entre los países se retomó a partir de un fallo del Tribunal Internacional de Justicia que emitiera en el año 2010, luego de que ambos países recurrieran al mismo para dirimir el conflicto.

Este nuevo escenario generó las condiciones para que se conformara un espacio de trabajo a nivel de gobiernos locales de la región fronteriza, como ámbito de discusión de las problemáticas y necesidades de los territorios en torno al río Uruguay, intentando al mismo tiempo la superación del conflicto por la instalación de Botnia.

La agenda de temas y la forma de funcionamiento fue defini-

da por los Intendentes (uruguayos) y Presidentes Municipales (argentinos) de los departamentos fronterizos del río Uruguay. No fue creada como instancia oficial; se trató de un acuerdo de hecho (paradiplomático) entre responsables de gobiernos locales. Al igual que los Comité de Integración (como se verá en el punto siguiente), no dispuso de potestades resolutorias y ha dependido de las decisiones nacionales respecto de sus propuestas. No obstante, el espacio ha servido para poner en el tapete temas relevantes en las agendas nacionales (v.g. el dragado del río Uruguay el cual se concretó).

Como metodología de trabajo, se conformaron foros temáticos (educación, medio ambiente, cultura, turismo, deportes, entre otros), integrados por representantes de ambos países. Si bien la temática de la navegación del río Uruguay fue un tema central del Comité -en particular el dragado del río- la idea original focalizada en los aspectos fluviales, se transformó en un elemento articulador de un conjunto de problemáticas.

Para el caso de la región de Salto Grande, esta organización hizo propios temas históricos tratados en el Comité de Integración de la región (facilitación de tránsito fronterizo, integración social, comercio y producción). También agregó temas propios. Uno de ellos es el apoyo y gestiones ante gobiernos nacionales para que se concretara la navegación aguas arriba de la represa de Salto Grande, mediante el proyecto de esclusas que quedó inconcluso en dicho complejo u otros alternativos que se han elaborado. También brindó su respaldo a iniciativas conjuntas de los gobiernos de Salto y Concordia para desarrollar nuevas infraestructuras en común, tal cual se analizará posteriormente. Ambos asuntos no se resolvieron,

Hasta el año 2018 no se han concretado grandes logros. La excepción fue la gestión y ejecución del dragado parcial del río Uruguay, clave para navegación. Pero en términos generales fue poco influyente en los procesos fronterizos de la región de Salto Grande en el período estudiado. No obstante, todos los involucrados en este comité, han participado con gran motivación y han demostrado expectativas por lo que pudiera llevar adelante el mismo.

Finalmente, podemos decir que a pesar de los años transcurridos este Comité está en una fase embrionaria, y como es previsible en un contexto de centralismos nacionales, no ha podido superar aún la etapa de declaración de deseos y buenas intenciones que animan a sus integrantes.

## Comité de Integración Salto-Concordia.

Los Comité de Integración entre Uruguay y Argentina fueron creados en el marco de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODEFRO), en el año 1985. Originalmente se los denominó Comités de Frontera y en el año 2011 se los renombró como Comités de Integración.

A las reuniones del Comité asisten los Cónsules de las respectivas jurisdicciones, las autoridades de los organismos que actúan en el control integrado de los pasos de frontera y una extensa lista de representantes de ambos países (22 representantes de organismos del Estado argentino y 15 de Uruguay). También se invitan a participar a gobiernos locales, organizaciones civiles relacionadas con alguna de las temáticas que se abordan, a saber: facilitación del tránsito fronterizo, infraestructura compartida, comercio y producción y políticas sociales. Los intendentes y presidentes municipales de los Departamentos uruguayos y argentinos no tienen un rol importante dentro de esta organización.

Del análisis de las actas del Comité relacionado con la región de Salto Grande, realizadas hasta el año 2001, surge con nitidez que los temas abordados se repiten sin solución de una reunión a otra. Entre los años 2002 y 2010, por distintas razones económicas y diplomáticas, el Comité no se reunió. Reinició sus encuentros a partir del año 2011, luego que Argentina y Uruguay superaran un conflicto diplomático. En este nuevo período que va desde el 2011 al 2018, se retoma la agenda de temas planteados en la década de 1990.

En general, los Comités de Integración han sido un instrumento importante para canalizar las inquietudes de articulación fronteriza. No obstante, desde su creación, son escasos los logros que se pueden contabilizar, teniendo en cuenta la larga agenda de temas que se han planteado desde la puesta en funcionamiento.

El Comité de Integración en la región de Salto Grande solo ha tenido un carácter propositivo y tímidamente a involucrado a las respectivas sociedades civiles. La gran dependencia del Comité con relación a las autoridades nacionales los ha vuelto vulnerables a los vaivenes diplomáticos y políticos de los países. Esto ha sido una constante.

La mayoría de los temas tratados en el Comité de Integración de Salto Grande esperan aún por su resolución, y vuelven a ser

retomados con insistencia en las sucesivas reuniones. Entre ellos el que más se destaca es el pedido constante a las autoridades nacionales de la facilitación del tránsito fronterizo, no solamente de personas sino también de servicios locales en caso de emergencias, tales como ambulancias, bomberos, maquinaria municipal, entre otros. Una parte importante de las actas contienen copiosas declaraciones de intenciones más que proyectos concretos; y estos, cuando existen, en la mayoría de los casos no son objeto de materialización por parte de los gobiernos nacionales o de las autoridades competentes en el tema.

La dependencia de los organismos centrales de gobierno y el carácter meramente propositivo, han ido apagando el entusiasmo de la sociedad civil por esta instancia diplomática.

## Coordinación de gobiernos locales.

Las relaciones entre los gobiernos locales de la región de Salto Grande siempre han sido fluidas. Al menos desde la década de 1930, las autoridades de Concordia y Salto apoyaron a los gobiernos nacionales para concretar el complejo hidroeléctrico que finalmente se terminó de materializar en la década de 1980 (CTM-Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, 2013).

También los gobiernos locales, a mediados de la década de los años 1990, apoyaron conjuntamente una iniciativa de clubes rotarios de ambas ciudades consistente en la construcción de un puente vecinal para la conexión directa entre Salto y Concordia. Esta idea se presentó como alternativa a la circulación a través del puente que corona la represa de Salto Grande. La construcción de un nuevo puente evitaría un recorrido de ochenta kilómetros que implica trasladarse de una ciudad a otra a través del puente de la represa, reduciendo la distancia a unos tres kilómetros, aproximadamente. Si bien hubo avances en el proyecto, el mismo no se concretó porque ambos países padecieron profundas crisis económicas en los años 2001 y 2002, y luego se inició el conflicto por la planta industrial de Botnia.

Otros aspectos de cooperación, en distintos momentos han tenido que ver con temas de salud, actividades socioculturales, turismo y auxilios recíprocos ante eventos naturales como inundaciones (OPS-Organización Panamericana de la Salud, 2017).

Al mismo tiempo, en el año 2017 los gobiernos locales junto a organizaciones de la sociedad civil de la región han promovido ante el Banco Interamericano de Desarrollo la realización o reactivación en algún caso, de tres obras ambiciosas binacionales: un puente vecinal (esta idea se retoma), un aeropuerto internacional y un puerto de barcazas.

Los gobiernos locales, más allá de sus buenas intenciones y de la cooperación puntual, han demostrado al menos dos tipos de restricciones importantes. Al igual que todas las iniciativas de integración fronteriza, dependen de la voluntad de los gobiernos centrales. En segundo término, los variables grados de afinidades ideológicas interlocales y/o nacionales han sido determinantes en los escasos resultados obtenidos, si se consideran el volumen de iniciativas que se han generado a lo largo del tiempo.

## Conclusiones-Discusión

La cooperación asociada al desarrollo en espacios de fronteras es al mismo tiempo una praxis y un campo de análisis emergente en América Latina. La Unión Europea ha sido un laboratorio y un ámbito de análisis, que ha oficiado como referencia ineludible más allá de las diferencias contextuales.

Argentina y Uruguay han creado desde hace varias décadas diferentes ámbitos diplomáticos con el objetivo de integrar el espacio fronterizo del río Uruguay. Al mismo tiempo, las sociedades locales han intentado promover el desarrollo y la cooperación fronteriza a través de entidades creadas para tal fin. Los centros comerciales gestaron un ámbito de trabajo que emergió en medio de un conflicto binacional y que sirvió, sobre todo, como un espacio de diálogo fronterizo en medio de las tensiones. No obstante, si bien los ECC estuvieron más ajenos a los vaivenes políticos, no escaparon a ciertas repercusiones provenientes de ese orden, en particular a las tensiones diplomáticas, pero también a los intereses locales contrapuestos en la faz comercial. Por desgaste y desaliento de sus integrantes, esta instancia discontinuó en el año 2014.

En el caso del Comité para el Desarrollo de la Cuenca del río Uruguay, el dragado de la vía fluvial ocupó un lugar destacado en las reuniones y gestiones realizadas. Esto, aunque se concretó parcialmente, ha sido un estímulo importante para que las autoridades de los gobiernos locales mantengan activa esta instancia fronteriza. Otros temas que han sido de interés no lograron convencer a las autoridades nacionales para que se ejecuten a nivel de la región de Salto Grande.

Por su parte, el Comité de Integración Salto-Concordia es una instancia coordinada por las cancillerías que solo dispone de

facultades propositivas (y en la visión de algunos actores sociales de la región oficia como instancia “de marketing público para algunos políticos nacionales”).

Analizadas transversalmente estas organizaciones, si bien denotan superposiciones en sus agendas temáticas, todas han puesto el foco central en aspectos diferentes y complementarios. Los avances en materia de cooperación y desarrollo han sido modestos si se consideran todas las iniciativas propuestas en el período examinado. Estas instancias han terminado constituyéndose en foros de inquietudes y propuestas, pero sin ninguna potestad resolutoria y con escaso nivel de materialización de sus propósitos. Esto ha provocado la discontinuidad de alguna organización y la desmotivación de otras.

La carencia de logros importante se explica por un conjunto de factores, entre los cuales se destacan la inexistencia de márgenes para toma de decisiones descentralizadas, las relaciones conflictivas que atravesaron los países y la relegación de los asuntos fronterizos por parte de los estados nacionales, exceptuando asuntos relativos a la seguridad nacional.

## Referencias bibliográficas

- Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio, *Estudios Fronterizos. Estudios Fronterizos. Revista de ciencias Sociales y Humanidades, Nueva Época, volumen 15, número 29, enero-junio de 2014, 11-47.*
- Bentancor, G. (2009). *Rivera-Livramento. Una frontera diferente*. Pelotas: Universidad Federal de Pelotas.
- Coletti, R. (2009). Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea. *BRIT X CONGRESO LAS REGIONES FRONTERIZAS EN TRANSICIÓN*. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) – Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009: CeSPI.
- CTM-Comisión Técnico Mixta de Salto Grande. (2013). *Documentos fundacionales. Leyes, Decretos, Notas Reversales, Actas, Acuerdos y Convenios*. CABA-Buenos Aires: Comisión Técnico Mixta de Salto Grande.
- Dominguez, A. & Achkar, M. (. (2006). IIRSA. Integración de Infraestructuras en Sudamérica. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos. *Programa Uruguay Sustentable-Redes-Amigos de la Tierra*.
- Fernández, J. & Miranda, C. (1920). *Historia General de la ciudad y el Departamento de Salto*. Montevideo: Imprenta Nacional.



- Gatto, F. (1991). Integración fronteriza en el proceso del Mercosur. Reflexiones a partir del caso del Río Uruguay. En CIESU, *Frontera, integración y después...* (págs. 35-51). Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gernaert, S. (2004). Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana. *Alternativas para el desarrollo-FUNDE*, 2-13.
- Marsiglia, J. & Centurión F. (2011). *El Litoral del Río Uruguay. Una nueva agenda de cooperación para un territorio interpelado por crisis y fracturas recientes*. Montevideo: UCU-IDEL.
- Medina, M. (Marzo de 2013). El bajo río Uruguay. Dos naciones ¿un territorio? *Tesis de doctorado no publicada*. Barcelona, Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.
- OPS-Organización Panamericana de la Salud. (22 de febrero de 2017). [https://www.paho.org/uru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=834:lanzamiento-binacional-de-semana-de-vacunacion-que-unio-a-salto-y-concordia&Itemid=233](https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=834:lanzamiento-binacional-de-semana-de-vacunacion-que-unio-a-salto-y-concordia&Itemid=233). Obtenido de [https://www.paho.org/uru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=834:lanzamiento-binacional-de-semana-de-vacunacion-que-unio-a-salto-y-concordia&Itemid=233](https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=834:lanzamiento-binacional-de-semana-de-vacunacion-que-unio-a-salto-y-concordia&Itemid=233)
- Reboratti, C. (2010). Un laberinto de papel. Fábricas de pasta de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay. *Doc. Anál. Geogr. 2010*, vol. 56/3, 461-477.
- Ríos, G. (2000). *Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia, Argentina*. Salto: Universidad de la República-Regional Norte.
- Silva, E. (2017). Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas. En C. T. Sergio Braticcevic, *Bordes, límites, frentes e interfaces* Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras (págs. 103-123). Buenos Aires: Grupo de Estudios sobre Fronteras y Regiones - Instituto de Geografía Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires.
- Silva, E. (2018). La frontera argentino-uruguaya como formación socioespacial. Entre cohesión y fragmentación. *Aldea Mundo*, 37-52.
- Steiman, R. & Machado, L. (2002). *Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Recuperado el 14 de 12 de 2010, de <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos04.htm>