

Geopolítica fronteriza en Uruguay: entre la integración y la refteronterización (2018-2023)¹

Border Geopolitics in Uruguay: Between Integration and Rebordering (2018-2023)

Emilio Silva Sandes

Universidad Católica del Uruguay. Uruguay. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

emsilva@ucu.edu.uy

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8249-6860>

Recibido: 9 de abril 2025 || Aprobado: 1 de julio 2025

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.36-2-105>

Resumen

Uruguay, país limítrofe con Argentina y Brasil, está revisando su estrategia geopolítica fronteriza por asimetrías económicas, comerciales, demográficas y de seguridad, que afectan tanto a intereses locales como nacionales. Este estudio examina el proceso de revisión entre 2018 y 2023, analizando instituciones como los comités de integración y de fronteras, las comisiones especiales de fronteras de la Cámara de Representantes, la Ley de Seguridad de Fronteras de 2018 y el proyecto del Plan Nacional de Fronteras, en debate parlamentario. Se abordan temas prioritarios, proyectos, instrumentos, actores involucrados y los sistemas de gobernanza actuales y propuestos, así como las visiones geopolíticas subyacentes. El estudio concluye que Uruguay intenta redefinir su estrategia geopolítica en un contexto marcado por asimetrías de precios, comercio informal y problemas de seguridad, priorizando la refteronterización y securitización sobre la cooperación e integración fronteriza. La investigación es cualitativa y se basa en análisis de documentos, entrevistas y observación directa.

Palabras clave: Geopolítica fronteriza; Integración; Refteronterización; Uruguay

Abstract

Uruguay, a country bordering Argentina and Brazil, is reviewing its border geopolitical strategy due to economic, commercial, demographic, and security asymmetries that affect both local and national interests. This study examines the revision process from 2018 to 2023, analyzing institutions such as the Committees on Integration and Borders, the Special Border Commissions of the House of Representatives, the Border Security Law No. 19.677 of 2018, and the draft National Border Plan currently under parliamentary debate. It addresses priority issues, projects, instruments, involved actors, and current and proposed governance systems, as well as the underlying geopolitical perspectives. The study concludes that Uruguay seeks to redefine its geopolitical strategy in a context marked by price asymmetries, informal trade, and security concerns, prioritizing refteronterization and securitization over border cooperation and integration. The research is qualitative and is based on document analysis, interviews, and direct observation.

Key words: Border geopolitics; Integration; Refteronterization; Uruguay

¹ Este artículo es parte de las tareas llevadas a cabo en el Plan de Trabajo del Programa Postdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales, dependiente de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires

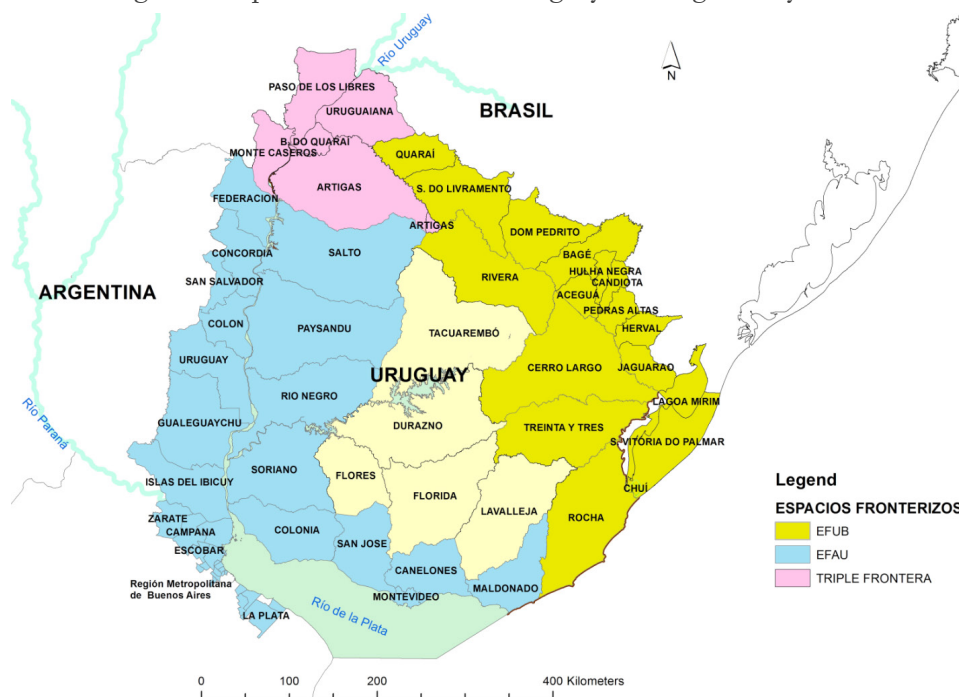


Introducción

Uruguay comparte fronteras con Argentina y Brasil. Con Argentina, firmó un tratado de límites en el río Uruguay en 1961, abarcando 579 kilómetros. En 1973, formalizaron el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. La frontera con Brasil comprende tramos fluviales de 749 kilómetros (incluyendo el arroyo Chuy, la laguna Merín y los ríos Yaguarón y Cuareim) y un tramo terrestre de 340 kilómetros. El tratado de límites con Brasil fue firmado en 1851 y revisado a principios del siglo XX. Uruguay mantiene disputas en la Isla Brasileña y el Rincón de Maneco.

Para examinar la revisión geopolítica fronteriza de Uruguay, se analizan dos áreas: el espacio fronterizo argentino-uruguayo (EFAU), que incluye los departamentos con costas al río Uruguay, y el espacio fronterizo uruguayo-brasileño (EFUB), que abarca los departamentos de Uruguay y municipios de Brasil colindantes al límite internacional. En el noroeste, donde convergen ambos espacios fronterizos, se localizan los departamentos de Monte Caseros (Argentina), Artigas (Uruguay) y el municipio de Barra do Quaraí (Brasil), conformando una zona conocida como la Triple Frontera (Silva, 2017) (Figura 1).

Figura 1. Espacios fronterizos de Uruguay con Argentina y Brasil



Fuente: Silva (2020, p. 361)

Este artículo se centra en las políticas y acciones vinculadas a las zonas fronterizas uruguayas con Argentina y Brasil, denominadas, frontera uruguaya con Argentina y frontera uruguaya con Brasil, respectivamente, a pesar de que se hacen referencias generales a las áreas del EFAU y del EFUB. En un trabajo previo (Silva, 2023) se analizó parte de la literatura utilizada en este artículo, centrada en la metodología y la planificación de las fronteras en Uruguay. En esta oportunidad, se amplía dicha revisión, incorporando nuevas fuentes y enfoques, con especial atención a las estrategias geopolíticas fronterizas del país y sus adaptaciones más recientes.

Argentina y Brasil, al igual que otras naciones de Sudamérica, disponen desde hace años de programas de administración fronteriza que incluyen aspectos de seguridad, cooperación e impulso al desarrollo (Benedetti y Bustinza, 2017). Uruguay, sin embargo, ha comenzado este proceso con cierto retraso en comparación con sus vecinos. El hito normativo más relevante ha sido la promulgación de la Ley de Seguridad de Fronteras (Ley Nacional 19.677/2018), que otorga a las Fuerzas Armadas de Uruguay la potestad de vigilancia de las fronteras uruguayas con Argentina y Brasil en un área de 20 kilómetros adyacente a los límites internacionales. Sin perjuicio de esta normativa, Uruguay participa en iniciativas de coordinación fronteriza como los comités de integración con Argentina, los comités de frontera con Brasil, y la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo con Brasil². Además, en 2021 se crearon comisiones especiales de fronteras en la Cámara de Representantes para analizar temas específicos con Argentina y Brasil.

Este contexto institucional y normativo es parte de la formulación de la geopolítica fronteriza de Uruguay. Existen también espacios paradiplomáticos, como el Comité de Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, compuesto por autoridades locales del EFAU. Aunque este artículo no examina detalladamente estas organizaciones ni los dispositivos administrativos o agencias de control, sí considera su impacto indirecto en la formulación de estrategias fronterizas. La investigación se centra en los debates y el rediseño de la geopolítica fronteriza de Uruguay entre 2018 y 2023, un período marcado por la pandemia del COVID-19 y diferencias significativas de precios, especialmente con Argentina.

El período de estudio comienza en 2018 con la promulgación de la Ley de Fronteras 19.677 y culmina en 2023, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó al parlamento uruguayo un proyecto de ley sobre un Plan Nacional de Fronteras y la Creación de una Comisión Nacional de Fronteras (Uruguay Presidencia, 2023). Este artículo tiene tres objetivos principales: 1) analizar los cambios en las orientaciones geopolíticas de las fronteras uruguayas y sus motivaciones; 2) comprender cómo se ha gestionado la interacción de diferentes actores en la planificación y gestión fronteriza; y 3) identificar los principales actores e instituciones en el sistema de gobernanza fronteriza, los temas prioritarios, los proyectos e instrumentos considerados y las visiones geopolíticas predominantes.

El estudio es cualitativo e incluye: 1) procesamiento y análisis crítico de discursos de fuentes documentales oficiales, organizaciones no gubernamentales y producciones académicas, usando el software Atlas.ti; 2) entrevistas con actores clave en la gestión fronteriza, tanto estatales como privados; y 3) observación directa en eventos relacionados, como actividades académicas, ponencias de organismos estatales y encuentros de organizaciones de coordinación fronteriza.

El artículo está dividido en cuatro partes. La primera, presenta un marco teórico-conceptual sobre estudios de fronteras. La segunda, analiza enfoques vinculados con la geopolítica fronteriza y su gestión. La tercera, describe y examina el régimen geopolítico fronterizo en Uruguay y las estrategias en curso. La cuarta parte, se enfoca en las dimensiones geopolíticas, incluyendo temas prioritarios, discursos sobre las fronteras uruguayas, actores involucrados, y el sistema de gobernanza propuesto, así como en aspectos de las definiciones geopolíticas actuales.

² Este espacio de coordinación no será considerado, puesto que en el período abordado en este artículo no ha estado operativo.

El campo de estudio de las fronteras

Este artículo aborda la investigación sobre fronteras, un ámbito que ha recobrado un importante crecimiento desde la década de 1990. Se trata de un campo multidisciplinario que abarca tanto las ciencias sociales como las ciencias ambientales (Benedetti, 2014; Porcaro *et al.*, 2023). Predominan, dentro de este dominio de estudios, dos tradiciones principales. La primera, se relaciona con las interacciones en las fronteras internacionales, donde se abordan enfoques geopolíticos vinculados a la obra iniciada por Friedrich Ratzel. La segunda, es afín a las producciones de Frederick Turner, concentradas en frentes pioneros de expansión de las fronteras económicas.

A finales del siglo XX, la disolución de la Unión Soviética, el surgimiento de nuevos estados, los procesos de integración regional y la aceleración de la globalización, despertaron el interés del estudio geopolítico de las fronteras internacionales (Benedetti, 2014; Boisier, 1997; Gatto, 1991; Fronteras Abiertas, 2009; Ríos, 2014; Silva, 2017). Al mismo tiempo, y vinculados a los procesos urbanos y rurales, han cobrado importancia estudios relacionados con el análisis de los límites y diversas formas de fronteras urbanas, así como frentes productivos asociados a la producción agroalimentaria (Salizzi *et al.*, 2019).

A nivel de las fronteras internacionales se han incrementado notoriamente las indagaciones vinculadas con las migraciones transfronterizas a escala global (Godenau y Zapata, 2022; Guerrero Molina *et al.*, 2022), así como también los enfoques neoratzelianos vinculados con conflictos territoriales, como por ejemplo los registrados en Europa del Este (Murphy, 2022; Dickinson, 2021; Megoran, 2022). En años recientes, la categoría frontera ha evolucionado hacia términos tales como fronterización o *bordering* (Porcaro, 2022), que involucra un proceso activo de muchos actores; entre ellos, principalmente, el Estado, de diferenciación del espacio. Estas prácticas contribuyen con la reafirmación territorial, la alteridad y la diferenciación de sociedades.

El panorama geopolítico global evidencia una tendencia hacia la refronterización y securitización, mediante la cual los estados nacionales restringen la fluidez en sus fronteras. Este fenómeno, en buena medida, se relaciona con los movimientos migratorios y el comercio ilegal. Su implementación requiere, entre otras medidas, de la militarización de las fronteras y controles comerciales y migratorios más estrictos. En este contexto, la planificación y gestión fronteriza adquiere un papel fundamental a la hora de administrar la regulación de los grados de apertura y clausura en los bordes internacionales. La próxima sección ofrecerá un análisis teórico para diferenciar la planificación y gestión de la geopolítica de las fronteras en términos generales.

Planificación, gestión y geopolítica de las fronteras

En el ámbito de la gestión pública y la literatura especializada, los términos planificación, gestión y geopolítica fronteriza, suelen abordarse de forma superficial y emplearse indistintamente, sin una reflexión crítica adecuada (Omaña Guerrero y Pérez Díaz, 2015). A continuación, se llevará a cabo una diferenciación conceptual entre planificación, gestión y geopolítica de las fronteras, utilizando esta última como un elemento clave para el análisis crítico del objeto de estudio abordado en este artículo.

La planificación fronteriza suele concebirse como una extensión de la política pública de los estados nacionales y sus órganos diplomáticos, que tiene su génesis en el proceso de consolidación de los modernos estados nacionales y sus respectivos territorios. Los diversos

actores relacionados con la planificación fronteriza asimilan esta noción con la de políticas de fronteras, destacando el rol administrativo, fiscalizador y de contralor de las áreas adyacentes a los límites internacionales (Centro de Altos Estudios Nacionales [CALEN], 2018).

Se concibe la planificación como una estrategia para las relaciones con los países limítrofes y el desarrollo de sus áreas contiguas, habitualmente más rezagadas respecto al resto del territorio nacional. A modo ilustrativo, Colombia lo expresa en el Plan Nacional de Fronteras de Colombia, estableciendo que tiene como objetivo, implementar acciones concretas por parte de las instituciones gubernamentales, dentro de sus respectivas competencias, para promover el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país. Su finalidad es disminuir las brechas socioeconómicas en relación con el resto del territorio nacional y los países vecinos, teniendo en cuenta las particularidades de cada región (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Por su parte Dilla (2019), en lugar de planificación prefiere aludir a la creación de regímenes políticos fronterizos por parte de los países, entendiéndolos como un marco institucionalizado de principios, normas y reglas que regulan las interacciones entre distintos actores en el ámbito fronterizo. Según el autor, un régimen político fronterizo puede definirse como un entramado de instituciones, regulaciones, discursos y procedimientos destinados a gestionar los conflictos y relaciones en estos espacios. Aunque el Estado ocupa un rol central en este proceso, no es el único actor involucrado.

Por otro lado, Dias y Freire (2022) conciben la gestión de fronteras como un campo de disputas en el que se superponen distintos niveles de gobierno y diversas entidades estatales, civiles y paradiplomáticas en un marco de gobernanza multinivel. Chaparro (2021) analiza, en el mismo sentido, la gobernanza fronteriza desde la óptica de la toma de decisiones en una sociedad, así como los mecanismos mediante los cuales ciudadanos y grupos de interés, públicos y privados, participan en la formulación de objetivos públicos y en la implementación de políticas en estos espacios. Sin perjuicio de los matices conceptuales que contienen la planificación, gestión, gobernanza fronteriza, o la noción de régimen político fronterizo, en lo que sigue de este artículo se incluirá todo lo anterior como parte de las estrategias geopolíticas que siguen los estados nacionales a la hora de administrar estos espacios.

Las estrategias geopolíticas fronterizas son fundamentales para la administración y control de las fronteras, impactando directamente en la seguridad nacional, la integración, las relaciones internacionales y el desarrollo regional, lo que resalta su relevancia en el contexto fronterizo.

Desde una perspectiva de la geopolítica crítica, implica considerar los discursos que se producen a través de prácticas políticas y culturales desde diferentes ámbitos, además del Estado, con múltiples fuentes de producción de imaginarios y significados espaciales por parte de diferentes actores que operan en distintos niveles sociales (Lois, 2022).

La geopolítica crítica, tal como la plantea Agnew (2005), propone una revisión de las narrativas tradicionales que explican el poder y las relaciones internacionales como productos naturales del orden mundial. En lugar de aceptar mapas y divisiones geográficas como datos objetivos, esta perspectiva examina cómo los discursos geopolíticos —producidos por gobiernos, medios y expertos—, construyen representaciones del mundo que legitiman ciertas políticas y jerarquías de poder. Agnew (2005) subraya la importancia de desnaturalizar esas construcciones, enfocándose en cómo se producen y circulan las ideas sobre el espacio, el territorio y la identidad en contextos específicos. Por tanto, es necesario incorporar en el análisis las estrategias por las cuales las fronteras se aprehenden subjetivamente a partir

de prácticas, relatos y vivencias emergentes de la propia acción social; es lo que Newman (1998) denominó imaginación geopolítica. En tal sentido, las definiciones que se hallan en Uruguay están relacionadas con una sostenible inserción del país en la región, considerando su reducida escala socioeconómica, demográfica y territorial en comparación con la de sus países limítrofes Argentina y Brasil (Tabla 1).

Tabla 1. Comparación de variables de superficie, demográficas y Producto Interno Bruto entre Uruguay, Argentina y Brasil

Variable	Uruguay	Argentina	Brasil
Superficie (km ²)	176.215	2.780,081	8.515.767
Población	3.499.451	45.892.285	203.080.756
Tasa de crecimiento demográfico	0,2%	0,958%	0,46%
Producto Interno Bruto	77.241 mil millones USD	647,7 mil millones USD	1,85 billones USD

Fuente: elaboración personal sobre la base de Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE, 2022); Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2024)

Para el análisis de las definiciones geopolíticas y sus reformulaciones, se toma en cuenta la red de instituciones estatales que conforman el sistema de gobernanza, a través del cual, se canaliza y administra la interacción conflictiva de diferentes actores en contextos de fronteras (Chaparro, 2021; Dilla, 2019). Las evidencias se recopilaron de la normativa vigente y en proceso, y de ámbitos oficiales vinculados a las fronteras. Es importante considerar que también están influenciados por la participación y las iniciativas de otros actores de la sociedad civil organizada de las regiones fronterizas. El artículo se focaliza en los aspectos duros de la gobernanza pública, pero no excluye las visiones y demandas no gubernamentales que normalmente se canalizan en los ámbitos y procedimientos oficiales. Es por estos ámbitos donde se canaliza y se visibiliza la imaginación geopolítica aludida por Newman (1998).

El régimen geopolítico fronterizo en Uruguay y estrategias en curso

En esta sección se examinan los diversos componentes que delinear la estrategia geopolítica del Uruguay. Mediante dichos instrumentos se procesan y articulan las demandas solidarias y conflictivas que provienen de diferentes actores relacionados con la frontera. Las consideraciones que siguen están centradas en el Estado nacional, pero por la naturaleza de los espacios y las normativas a examinar, no se limitan solo a él. Estas consideraciones integran las preocupaciones y reivindicaciones generales de actores privados y organizaciones de la sociedad civil.

En este análisis, se destacan los siguientes elementos clave que estructuran el régimen político-fronterizo de Uruguay y definen su estrategia geopolítica:

- ~ Ley de Fronteras (Ley Nacional 19.677). Fue promulgada en el año 2018 y encomienda a las fuerzas armadas el control de la seguridad y la articulación de acciones con otros organismos del Estado con competencias en las fronteras.
- ~ Comisiones especiales sobre fronteras. Estas comisiones, integradas en la Cámara de Representantes Nacionales, se enfocan en analizar y proponer políticas relacionadas con las fronteras de Uruguay con Brasil y Argentina, buscando mejorar la cooperación y el desarrollo en las zonas limítrofes.

~ Comités de integración y frontera. Se trata de foros de colaboración entre Uruguay y sus países vecinos que promueven el desarrollo conjunto, facilitan la comunicación y abordan desafíos comunes en los espacios fronterizos.

~ Plan Nacional de Fronteras. Se trata de un proyecto de ley, aún en estudio parlamentario, que tiene como objetivo establecer una política nacional integral para las fronteras y la creación de una Comisión Nacional de Fronteras como responsable de implementar el Plan.

Estos componentes reflejan el enfoque integral de Uruguay hacia la gestión y desarrollo de sus fronteras, buscando fortalecer la cooperación internacional y promover el bienestar en las regiones limítrofes.

Ley de Fronteras y el rol de las Fuerzas Armadas

Uruguay promulgó la Ley de Fronteras 19.677 en octubre de 2018, asignando a las Fuerzas Armadas la vigilancia y apoyo en la frontera. Es importante considerar esta información en relación con las legislaciones de sus países vecinos. Brasil promulgó su Ley Nacional 6.634/1979 y la incorporó en su Constitución de 1988 (Supremo Tribunal Federal, 2024), estableciendo el marco legal para la gestión y seguridad de sus fronteras. Argentina, inicialmente aprobó el Decreto Nacional 15.385/1944 de Zonas de Seguridad, actualizándola posteriormente en 2013 y 2019, con el objetivo de regular y fortalecer el control fronterizo.

Este contraste en los tiempos de promulgación de las leyes refleja la evolución de las políticas fronterizas en la región, destacando la importancia de las estrategias implementadas por cada país para abordar los desafíos y oportunidades que presentan sus respectivas fronteras. La mencionada ley de fronteras de Uruguay, en vigor desde marzo de 2020, está centrada en el control del contrabando, el tráfico de armas y drogas y la trata de personas, y en una percepción de vulnerabilidad geopolítica, al considerar a las fronteras uruguayas como permeables (CALEN, 2018).

La ley define una zona fronteriza de 20 kilómetros desde los límites internacionales, que equivale al 25% del territorio uruguayo (Peláez, 2022). Los legisladores argumentaron que la ley responde a la debilidad estructural del Estado y a la falta de presencia estatal en estas zonas, con el objetivo de reducir actividades ilícitas y cooperar con los países vecinos (CALEN, 2018; Peláez, 2022). La Ley de Fronteras refleja una visión realista de las relaciones internacionales, enfocada en la seguridad y defensa del Estado, sin considerar el papel de las interacciones transfronterizas que se desarrollan cotidianamente en los espacios fronterizos con Argentina y Brasil.

El CALEN (2018) sostiene que esta ley no promueve la integración, sino que refuerza la separación. López (2022) señala que la securitización de las fronteras en el Cono Sur responde a nuevas amenazas no tradicionales, como el contrabando y el tráfico de personas, intensificadas tras el fin de la Guerra Fría. La participación de las FF.AA. en el control de la migración indocumentada y durante la pandemia del COVID-19, destaca el papel de las fuerzas militares en la gestión fronteriza (Uriarte Bálamo, 2020; Rodríguez Cuitiño, 2021).

En resumen, la Ley de Fronteras uruguayana se centra en la securitización y el control de flujos ilícitos, fundamentada en estudios geoestratégicos del CALEN, agencias de control fronterizo y el Ministerio del Interior. La perspectiva predominante asume a la frontera como una barrera frente a peligros externos e internos, interfiriendo con la soberanía nacional.

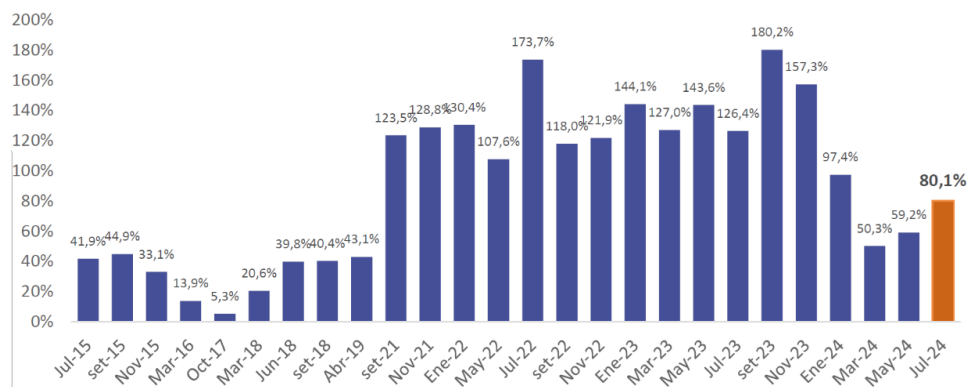
Comisiones especiales de fronteras con Argentina y Brasil

A finales de 2021, la Cámara de Representantes de Uruguay estableció dos comisiones especiales para abordar temas fronterizos con Argentina y Brasil (Parlamento del Uruguay, 2024a; 2024b). Estas comisiones están integradas por diputados de los departamentos fronterizos correspondientes y se han reunido periódicamente para abordar temas emergentes en los respectivos espacios fronterizos.

Desde su creación, la Comisión Especial de Frontera con la República Argentina ha centrado su atención en varios temas que afectaron, en los años recientes, a dicho espacio. La gestión de la pandemia de COVID-19 fue uno de los asuntos relevantes. Sobre este tema, se analizó el impacto de las medidas sanitarias en la movilidad binacional y en las economías locales de las ciudades fronterizas. También se discutieron las implicancias sociales y económicas de las restricciones en los pasos fronterizos, los puentes binacionales y las consecuencias de su reapertura. Finalmente, la comisión trabajó en profundidad en la brecha de precios entre Uruguay y Argentina. Dichas diferencias produjeron serios perjuicios a las ciudades fronterizas uruguayas, especialmente en el comercio, lo cual repercutió en las economías locales en términos generales.

Desde 2021, las disparidades de precios entre ciudades fronterizas han superado el 100 %. Un caso ilustrativo de esta situación se observa en el período analizado en este artículo, durante el cual el costo de la canasta básica en la ciudad fronteriza de Concordia (Argentina) ha sido considerablemente inferior al registrado en su contraparte uruguaya, la ciudad de Salto (Figura 2).

Figura 2. Indicador precios fronterizos entre Uruguay y Argentina (julio 2015-julio 2024)



Nota: el gráfico indica la diferencia de precios entre Salto y Concordia en porcentajes, reflejando cuánto más caro es la primera ciudad respecto a la segunda.

Fuente: Medin y Abreu (2024, p. 3)

La Comisión Especial de Frontera con la República Federativa del Brasil se ocupó principalmente del retraso en el desarrollo territorial, la falta de competitividad en comparación con Brasil y las desventajas socioeconómicas de la frontera respecto al resto del país. Otro tema fue el impacto del comercio informal fronterizo, el cual también se ha visto desfavorecido por diferencias de precios respecto a las ciudades fronterizas brasileras. Sobre el asunto, se evaluó cómo el comercio no regulado afecta la economía local y se propusieron medidas para su control.

Como parte de su metodología de trabajo, ambas comisiones han invitado a diversas organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales para discutir problemas y proponer solu-

ciones. Aunque han facilitado la interacción entre diferentes actores y han gestionado solicitudes ante organismos estatales, su capacidad para influir en la legislación, ha sido limitada. Esto se debe, en parte, a las diferentes realidades geográficas y prioridades de las fronteras con Argentina y Brasil, lo que ha dificultado una coordinación efectiva entre las comisiones.

En resumen, las comisiones fronterizas han operado, principalmente, como foros para intercambiar sobre problemas locales y gestionar solicitudes ante organismos estatales, sin lograr, en el período analizado, una coordinación efectiva entre los temas compartidos por las fronteras con Argentina y Brasil, ni propuestas legislativas para abordar soluciones concretas.

Comités de integración fronteriza de Uruguay con Argentina y Brasil

Uruguay cuenta con sendos comités diplomáticos de coordinación fronteriza con Argentina y Brasil, dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se trata del Comité de Integración con Argentina y del Comité de Frontera con Brasil. Estos, se reúnen periódicamente, adoptando en cada ocasión la denominación de las ciudades que comprenden como se detallará más adelante (por ejemplo, Comité de Integración Salto-Concordia o Comité de Frontera Rivera-Livramento).

Comité de Integración Fronteriza con Argentina

Creado en 1987, este Comité busca la integración económica, física y la complementación agropecuaria entre ambos países. En 2006, un conflicto surgió debido a la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos, Uruguay; actualmente operada por UPM, lo que llevó a la ruptura de relaciones entre Argentina y Uruguay. En 2010, el fallo de la Corte Internacional de Justicia facilitó la normalización diplomática y la reactivación del Comité de Frontera, que desde 2011 se conoce como Comité de Integración.

El Comité está integrado por autoridades estatales de Argentina y Uruguay. Desde el 2011 contempla la posibilidad de incluir a otros actores nacionales, locales y de la sociedad civil. Sin embargo, ha operado, principalmente, como una instancia diplomática propositiva ante los ministerios de relaciones exteriores, con escasa capacidad de incidencia. Las decisiones se toman por consenso, con dos votos en total, uno por cada delegación nacional, y el cónsul expresa oficialmente el voto (Chiani, 2019).

El reglamento del Comité establece cuatro comisiones: Facilitación Fronteriza, Infraestructura, Comercio y Producción, y Políticas Sociales. La presidencia varía según la ubicación de la reunión: en Argentina la dirige la Dirección de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y en Uruguay, la Dirección de Asuntos Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las reuniones cuentan con la participación de cónsules y representantes de organismos de control fronterizo, sumando 22 representantes argentinos y 15 uruguayos. Se llevan a cabo en cuatro microrregiones binacionales: Fray Bentos y Gualaguaychú, Colón y Paysandú, Salto y Concordia, y Bella Unión y Monte Caseros (esta última incorporó a Barra do Quaraí, Brasil, en 2022).

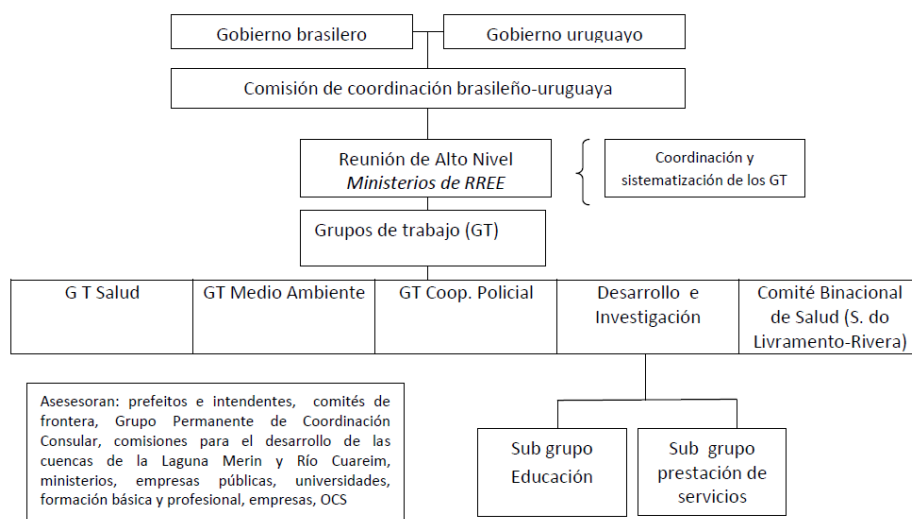
Las reuniones se centran en problemas específicos de estos microsistemas urbanos binacionales. Sin embargo, al carecer de facultades resolutorias, el Comité actúa principalmente como un espacio para propuestas que a menudo no son consideradas por los gobiernos nacionales. Los temas tratados se repiten frecuentemente, y la falta de intervención académica y de análisis basado en estudios especializados, es notable. Aunque se menciona la necesidad de asesoramiento académico, esto aún no se ha concretado.

El Comité de Frontera con Brasil

Ambos países han acordado la existencia de reuniones en seis microrregiones del EFUB: Chuí-Chuy-Santa Vitória; Río Branco-Jaguarao; Aceguá-Aceguá; Rivera- Santana do Livramento; Artigas-Quaraí; Bella Unión-Barra do Quaraí, que se transformó en trina- cional en 2022, como se informó arriba. La conformación y la lógica de funcionamiento del Comité de Frontera con Brasil resultan similares a la ya analizada para el caso de Uruguay y Argentina. Entre los principales temas de interés, y para los cuales cada comité microrregional constituye sendas comisiones de trabajo son: salud, migración, asuntos aduaneros, turismo, política laboral, cooperación policial y judicial, pasos de fronteras, infraestructura, medio ambiente, investigación y educación, entre otros.

En general, los comités fronterizos microrregionales instalados en el sur sudamericano, han evidenciado pocos logros significativos (De Oliveira Lemos, 2013). No obstante, Uru- guay y Brasil han desarrollado iniciativas concretas de cooperación fronteriza a través del Comité de Frontera (Silva, 2020). En 2002, ambos países establecieron la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo (NACDF), en la cual se incorporó institu- cionalmente el Comité de Frontera (Figura 3).

Figura 3. Los comités de frontera en la institucionalidad de la NACDF



Fuente: elaboración propia con base en Rótulo y Damiani (2013)

Esta integración facilitó su dinamización al estrechar la relación con distintos actores de la sociedad civil en la región fronteriza (Rótulo y Damiani, 2013; De Oliveira Lemos, 2013). En el período considerado, el Comité de Frontera Rivera-Santana do Livramento se reunió una vez en 2018. En esa reunión se abordaron los temas previstos en las comisiones de trabajo. No se constatan decisiones o avances de los gobiernos nacionales a partir de las iniciativas surgidas de la misma. Este comité no se volvió a reunir hasta el momento.

El Comité Trinacional Bella Unión-Barra do Quaraí-Monte Caseros se ha reunido en dos oportunidades tratando los temas generales de las agendas de los precedentes comités binacionales. No obstante, la nueva integración trinacional incorporó a la lista de temas la necesidad de concretar un puente internacional entre Bella Unión y Monte Caseros, pieza clave para articular físicamente las tres localidades del nuevo Comité.

Por su parte, en noviembre de 2022 se reunió el Comité de Frontera Chuí-Chuy y Santa Vitória, sin más efectos que las habituales declaraciones de interés sobre asuntos fronterizos. Lo más significativo del Comité de Frontera, en el marco de las comisiones microrregionales de salud fue la firma, en el año 2020, de protocolos sanitarios para el control de la pandemia de COVID-19 entre Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil); Artigas (Uruguay) y Quaraí (Brasil); Bella Unión (Uruguay), Barra do Quaraí (Brasil).

En términos generales, la agenda de integración fronteriza con Brasil se manifiesta prácticamente estancada. Sin lugar a dudas, la pandemia se interpuso en el proceso de diálogo fronterizo, no obstante, una vez finalizada la misma, no se han retomado el ritmo de reuniones ni del Comité ni de la NACDF, de la cual institucionalmente forman parte.

Plan Nacional de Fronteras: de la confidencialidad inicial al estancamiento actual

Desde comienzos de la década de 2000, Uruguay experimentó marcadas asimetrías en los precios de bienes y servicios en relación con Argentina y Brasil, lo que incidió de manera negativa en su economía y en el desarrollo regional. Como respuesta a esta problemática, el gobierno impulsó la elaboración de un Plan Nacional de Fronteras, presentado para su discusión parlamentaria en 2023, aunque sin avances significativos hasta el momento. Cabe señalar que, en 2020, el Ejecutivo se comprometió a diseñar dicho plan en el marco del Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025 (PEPE). El plazo inicialmente previsto para su finalización era noviembre de 2021; sin embargo, este no se cumplió (Uruguay Presidencia, 2023).

El PEPE, presentado en febrero de 2022, está diseñado como un marco jurídico e institucional adaptable a los desafíos fronterizos y consiste en 28 objetivos con 84 acciones orientadas a enfrentar los Objetivos de Desarrollo 2030 de Naciones Unidas y reducir la desigualdad (Uruguay Presidencia, 2023). El proceso fue inclusivo, con participación de organizaciones civiles, académicas, intendencias, comisiones parlamentarias, organismos internacionales y sindicatos.

Los objetivos del Plan incluyen: descentralizar la institucionalidad del Estado en áreas competentes a las fronteras, fortalecer los gobiernos locales y administrar los flujos migratorios de manera eficiente y respetuosa de los derechos humanos. Tiene previsto instalar instancias de investigación y monitoreo de temas de salud, competitividad, educación e innovación, entre otros. Para su ejecución prevé crear una Comisión Nacional de Fronteras, integrada por representantes de varios ministerios y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con participación de instituciones públicas y privadas. Sin embargo, el Plan también refleja un proceso de securitización y refteronterización, enfatizando a los departamentos fronterizos como primera línea de contención (Uruguay Presidencia, 2023). Este enfoque refleja una tendencia global hacia la refteronterización, caracterizada por la construcción de muros, legislaciones restrictivas y un aumento en la presencia militar y presupuestos para controlar flujos migratorios (Lube *et al.*, 2017).

La elaboración del Plan Nacional de Fronteras se llevó a cabo con escasa transparencia, sin instancias de debate público ni acceso general al documento base. Aunque se aludió a la participación de ámbitos académicos, no se precisaron detalles sobre su aporte. En paralelo, surgieron diferencias políticas entre el oficialismo, promotor del plan, y el Frente Amplio. Mientras el gobierno apostó por una estrategia a largo plazo, centrada en la institucionalidad y la integración regional, la oposición reclamó respuestas inmediatas ante la crisis económica que atraviesan las zonas fronterizas. El Frente Amplio manifestó su preocupación por el impacto de la brecha cambiaria con Argentina, señalando el cierre de comercios, el

aumento del desempleo y el éxodo hacia ciudades del país vecino. Criticó la falta de medidas efectivas por parte del Ejecutivo y propuso, entre otras medidas, autorizar la “micro importación” para residentes fronterizos (El Frente Amplio avanza en [...], 2023). Estas discrepancias evidencian posturas contrapuestas respecto al rol del Estado y las prioridades en la gestión de los territorios limítrofes.

Tras la presentación, la iniciativa salió de la agenda pública, en parte debido a la compleja situación comercial con Argentina. Las diferencias de precios llevaron a Uruguay a paralizar la propuesta. La cooperación fronteriza fue desplazada de las políticas nacionales durante un tiempo. Finalmente, el proyecto fue remitido, en noviembre de 2023, a la presidencia de la Asamblea General Legislativa para su estudio y posible aprobación. No obstante, su validación aún es incierta en el actual período de gobierno. En la siguiente sección, se explorarán los intereses clave, la gobernanza involucrada y las decisiones nacionales sobre los actuales lineamientos geopolíticos.

Geopolítica de las fronteras en Uruguay

A continuación, se examina la estrategia geopolítica fronteriza del Uruguay y el esfuerzo multiactoral por sintonizar con la actual coyuntura, considerando, entre otros, los temas priorizados, los discursos y la imaginación geopolítica, el sistema de gobernanza y el marco normativo, y la caracterización de las definiciones geopolíticas actuales. Este análisis se fundamenta en una revisión exhaustiva de la documentación generada por los espacios de coordinación e intercambios oficiales relacionados con las fronteras, así como en las regulaciones vigentes.

A partir de esta documentación, se identificaron los principales focos de interés y las estrategias geopolíticas, algunas ya establecidas y otras aún en proceso de formulación. A continuación, se examinan dimensiones específicas aisladamente, aunque obviamente, en la práctica, estas operan de manera conjunta e interrelacionada.

Temas priorizados: problemáticas identificadas y necesidades

En los ámbitos oficiales y en las normas aprobadas o en proceso, se observa una significativa atención a una serie de problemas y necesidades identificados. Estos temas dominan el trabajo en las comisiones especiales de fronteras y en los comités de integración y fronteras, y también se reflejan en el proyecto del Plan Nacional de Fronteras.

El comercio fronterizo es el asunto más destacado, atrayendo la atención de organizaciones oficiales y actores de la sociedad civil. En la frontera con Brasil, se subraya la falta de competitividad y el bajo desarrollo socioeconómico en comparación con el resto de Uruguay. En la frontera con Argentina, la diferencia de precios es un tema casi excluyente en los análisis públicos, seguido de preocupaciones ambientales relacionadas con el Río Uruguay. Estos problemas se acompañan de propuestas para el desarrollo territorial fronterizo, enfocadas en mejorar la infraestructura de soporte productivo.

Las preocupaciones comerciales han sido atendidas tímidamente por el Estado a través de medidas restrictivas al comercio fronterizo, por un lado, y de estímulos de compras por el otro (más adelante, se analizarán en detalle las normativas al respecto). La mayoría de las medidas se han dirigido a la frontera uruguaya con Argentina y han destacado más como un gesto de atención que por su efectividad. En general, los empresarios reclaman un protocolo de medidas que se apliquen automáticamente cuando, por ejemplo, las diferencias de precios alcancen ciertos niveles. Sin embargo, y más allá de las medidas implementadas y las múltiples ideas sobre cómo abordar el tema, no se ha encontrado una fórmula que opere como una política de Estado.

En materia de obras de infraestructura para el desarrollo fronterizo, existe algún grado de avance en la mayoría de los proyectos presentados como necesidad. Algunas obras son reclamadas desde hace décadas (por ejemplo, el dragado del río Uruguay), no obstante, las vicisitudes económicas y políticas de la región han operado muchas veces como obstáculos para concretar avances.

Discursos e imaginación geopolítica

La pandemia y las disparidades de precios entre Uruguay y sus vecinos han impulsado a diversos actores a replantear y proponer estrategias geopolíticas para mitigar estos efectos y desarrollar una estrategia a largo plazo para el país. Entre 2020 y 2023, se promulgaron leyes y decretos *ad hoc* para abordar los problemas coyunturales, inicialmente enfocados en el tránsito de personas durante la pandemia y, posteriormente, en las consecuencias del comercio fronterizo, especialmente con Argentina. Aunque estas medidas se han implementado, los cambios estructurales han sido limitados.

Históricamente, las fronteras uruguayas han sido vistas como problemáticas debido a su lento crecimiento económico, demográfico y productivo en comparación con las regiones fronterizas de Argentina y Brasil. Esta percepción ha persistido desde la década de 1970 (Mena, 1970). En respuesta, el gobierno uruguayo diseñó una estrategia geopolítica plasmada en el Plan Nacional de Fronteras, parte del Plan Estratégico de Política Exterior 2020-2025. Sin embargo, el plan no ha resuelto completamente las ambigüedades sobre las fronteras, que siguen siendo vistas como especiales, sensibles y una primera línea de contención en términos de seguridad y contrabando.

El Plan Nacional de Fronteras refleja una visión equilibrada entre integración y seguridad, enfatizando la importancia de las fronteras como espacios integradores. No obstante, también destaca la necesidad de coordinación entre los órganos del Estado para mejorar la seguridad y el comercio fronterizo. Los actores políticos y administrativos reconocen una fragmentación en la gestión fronteriza y la falta de una estrategia integral. Se ha instado a la necesidad de un consenso político para abordar estos temas de manera efectiva.

Entre las iniciativas legislativas innovadoras, se ha propuesto el sistema de microimportaciones para simplificar el régimen de adquisiciones y hacer los precios más competitivos. Sin embargo, pocas de estas iniciativas se han implementado efectivamente. Las únicas medidas adoptadas han sido limitadas y cuestionables en términos de legalidad, como restricciones al comercio de mercaderías en la frontera y rebajas impositivas para la compra de combustibles. Algunas propuestas voluntaristas, como la concientización para evitar compras en la frontera o la rotulación de productos importados, no se han concretado.

En cuanto a la percepción de las fronteras, la adyacente a Brasil se considera la más rezagada a nivel nacional, agravada por la falta de inversiones y la competitividad impulsada por las *lojas francas de fronteira* en Brasil. En contraste, la frontera con Argentina, aunque históricamente desarrollada, enfrenta una crisis debido a la diferencia de precios sostenida. Las soluciones a esta crisis dependen de ajustes macroeconómicos en Argentina, fuera del control local. A pesar de sus problemas, esta frontera tiene una matriz productiva más sólida en comparación con la frontera con Brasil.

En resumen, la asociación de las fronteras con problemas de contrabando, seguridad y comercio predomina en la percepción de los actores. Las medidas y propuestas han sido predominantemente defensivas, con la cooperación y el desarrollo de las fronteras integradas relegados a actos declarativos sin convicción real. Las organizaciones sociales, ajenas al

comercio, han tenido poco espacio para expresar sus puntos de vista sobre temas ambientales, sociales, sanitarios, educativos y culturales. No han sido convocadas a las comisiones especiales de fronteras durante este periodo, limitando su participación en el debate sobre estos temas importantes.

Marco normativo y gobernanza

Además de la Ley Nacional de Fronteras 19.677 y el proyecto del Plan Nacional de Fronteras, se han promulgado otras disposiciones legales enfocadas en cuestiones coyunturales. Estas regulaciones incluyen descuentos en insumos de alta demanda en las fronteras, como combustibles y artículos farmacéuticos, así como incentivos y subsidios para empresas, con el objetivo de aliviar su carga fiscal y fomentar la contratación de personal (Tabla 2).

Tabla 2. Normativas y proyectos sobre las fronteras uruguayas entre 2020 y 2023

Normativa	Fecha de promulgación	Asunto	Período de vigencia	Fuente
Decreto Nacional 195/020	15/07/2020	Requisitos sanitarios para el ingreso y egreso al país, en el marco de la pandemia por COVID-19	Por tiempo indeterminado	https://www.impo.com.uy/bases/decretos/195-2020
Ley Nacional 19.993	15/10/2021. Reglamentada por Decreto 384/021 de 24/11/2021	Exoneraciones varias de impuestos y aportes a los comercios de frontera que cumplan con determinados requisitos	Doce meses desde la promulgación	https://www.impo.com.uy/diariooficial/2021/10/21/5
Resolución N° 147/2021	28/01/2021	Reducción del 24 % en el precio a las compras de naftas en las fronteras con Brasil y Argentina	Por tiempo indeterminado	Derogado por la Resolución DGI (Dirección General Impositiva) N° 532/022 de 27/04/2022. https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-dgi/532-2022
Resolución DGI 532/2022	27/04/2022	Reducción del 30 % en el precio a las compras de naftas en las fronteras con Brasil y Argentina	Por tiempo indeterminado	https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-dgi/532-2022
Ley 20.104	22/12/2022	Se extienden los beneficios dispuestos en la Ley 19.993	6 meses	https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20104-2022
Decreto 103/022	01/04/2022	Nuevas disposiciones actualizan las medidas sanitarias para el ingreso al país, en el marco de la pandemia por COVID-19		https://archivo.rap.com.uy/boletines/ver/136
Decreto 138/023	11/05/2023	Reducción del 40 % en el precio a las compras de naftas en las fronteras con Brasil y Argentina	Por tiempo indeterminado	https://www.impo.com.uy/diariooficial/2023/05/16/6
Proyecto de Ley	2022	Microimportaciones o importaciones simplificadas	Pendiente de tratamiento	https://mediospublicos.uy/avanza-proyecto-de-micro-importacion-de-bienes-de-consumo-en-departamentos-de-frontera/

Proyecto de Ley	Presentado en 2023	Proyecto de ley que tiene que ver con la exoneración del IVA (Impuesto al Valor Agregado) y del Imesi, la autorización de compra por hasta US\$ 300 en los <i>free shops</i> y las tarifas públicas diferenciales	Pendiente de tratamiento	Comisión Frontera de Uruguay con Brasil(*)
Proyecto de Ley	2023	Plan Nacional de Fronteras	Pendiente de tratamiento	https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/proyecto-aprueba-plan-marco-para-politica-nacional-fronteras-se-crea-comision

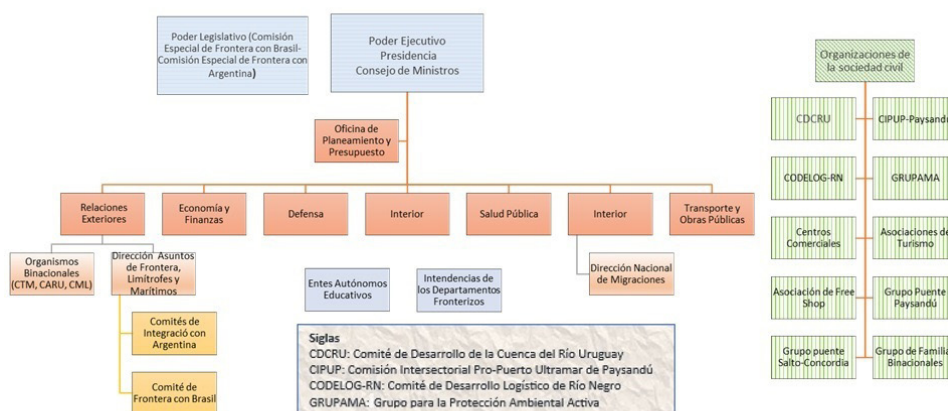
Nota: (*) Parlamento del Uruguay (2024b)

Fuente: elaboración personal

Sin embargo, la mayoría de estas medidas no forman parte de una estrategia a largo plazo. Algunos empresarios han sugerido extender los descuentos en combustibles a otros productos transables en áreas fronterizas, siempre que las diferencias de precios lo justifiquen. También se ha propuesto un régimen fronterizo de importaciones simplificadas para evitar la burocracia y los impuestos nacionales. Esta propuesta, ha generado conflictos entre los distintos actores involucrados, como comerciantes locales, importadores nacionales y el Ministerio de Economía, debido a la preocupación de que podría distorsionar el mercado nacional.

Desde una perspectiva legal y geopolítica, la Ley de Fronteras, con su enfoque en la securitización, es la norma de mayor impacto en las fronteras. Si se aprueba, el Plan Nacional de Fronteras ofrecerá un marco declarativo de buenas intenciones que requerirá la cooperación de múltiples organismos y complejas negociaciones para su efectiva implementación. En el sistema de gobernanza y en las definiciones geopolíticas, predominan los actores estatales, principalmente el Poder Ejecutivo y Legislativo, que toman las decisiones clave (Figura 4).

Figura 4. Gobernanza de las fronteras uruguayas



Fuente: elaboración personal sobre la base de Parlamento del Uruguay (2024a; 2024b)

Las perspectivas de organizaciones civiles, gobiernos departamentales y entes autónomos, rara vez se convierten en ley. Los comités de frontera y de integración, aunque actúan como espacios de interacción, suelen ser ignorados en la toma de decisiones nacionales. Esta falta de

consideración, ha causado desconfianza y desaliento entre los actores fronterizos, dificultando la formulación de una geopolítica estratégica con apoyo civil y territorial sostenido a largo plazo.

La gobernanza en este contexto sigue siendo centralizada, con escasa articulación interactoral. En la práctica, las agencias estatales de control fronterizo tienen una influencia significativa en la vida fronteriza (Tabla 3). Sin embargo, las dependencias territoriales, a menudo adoptan prácticas que no siempre se ajustan a los lineamientos nacionales, implementando disposiciones oficiales de manera variable.

Tabla 3. Agencias estatales de control fronterizo en Uruguay

Dimensión	Agencia
Administración general de fronteras	Ministerio de Defensa Nacional, Dirección Nacional de Paso de Frontera Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General del Área para Asuntos de Frontera, Límites y Marítimos
Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional, Prefectura Nacional Naval
Aduana	Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas
Migratoria	Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones
Fitosanitaria	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Dirección general de Servicios Agrícolas y Dirección General de Servicios Ganaderos
Relaciones exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores, Consulado del Uruguay en Gualeguaychú, en Colón y en Concordia
Infraestructura vial	Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Vialidad
Transporte terrestre	Ministerio de Transporte y obras Públicas, Dirección Nacional de Transporte
Infraestructura y servicios portuarios	Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Hidrografía, Administración Nacional de Puertos

Fuente: elaboración personal sobre la base del sitio oficial de la República Oriental del Uruguay (<https://www.gub.uy/>)

Conclusiones

Uruguay se encuentra en pleno proceso de reformulación de su estrategia geopolítica en relación con sus fronteras, en un complejo contexto de asimetrías de precios fronterizos, comercio informal y temas de seguridad que inducen a priorizar, en sus decisiones, acciones relacionadas con la fronterización y securitización, por sobre la cooperación y la integración fronteriza con los países limítrofes. Esta orientación, va en línea con un proceso general de securitización en las fronteras del Cono Sur, tal cual nos informa López (2022), alentada por el tráfico ilegal de bienes y personas, así como por la necesidad del control de la migración indocumentada de acuerdo con Uriarte Bálamo (2020) y Rodríguez Coutiño (2021).

Este proceso no implica un retorno al extremo de una frontera ratzeliana o westfaliana de clausura total, pero sí la adopción de medidas restrictivas significativas para las interacciones socioeconómicas transfronterizas. Las nuevas orientaciones se inscriben en la lógica de la fronterización (*bordering*), analizada por Porcaro (2022), entendida como un proceso

dinámico que involucra a múltiples actores —con un papel central del Estado— en la diferenciación del espacio.

Los principales lineamientos geopolíticos están orientados a fortalecer la rigidez de los controles fronterizos, reforzar la seguridad en una franja de 20 kilómetros a partir de los límites internacionales, y practicar cierto proteccionismo comercial en las ciudades fronterizas a través de medidas específicas (descuentos impositivos, subsidios, estímulo al empleo, entre otras). Esto, se asocia a un imaginario geopolítico donde las fronteras son vistas como espacios problemáticos susceptibles de renovadas políticas de securitización y redefinición (Lois, 2022).

Otros temas vinculados al medioambiente y las infraestructuras, complementan la agenda. En este sentido, las demandas locales en materia ambiental adquieren relevancia, ya que suelen abordar problemáticas concretas que los actores enfrentan en su entorno cotidiano. Estas iniciativas, por lo general, se canalizan en espacios donde se gestionan las interacciones conflictivas entre actores, como los comités de integración y fronteras, así como las comisiones espaciales de fronteras de la Cámara de Representantes Nacionales. Por otro lado, la ejecución de obras de infraestructura relacionadas con la producción (puentes, carreteras, vías férreas e hidrovías) involucra intereses a múltiples escalas, incluso a nivel global, lo que incrementa sus posibilidades de materialización.

El proceso de formulación de una geopolítica fronteriza en Uruguay es incipiente, y aún no existe una estrategia integral de gestión de los espacios fronterizos que se presente de manera consensuada por los actores involucrados como política de estado, formalizando un sistema de gobernanza fronteriza en el sentido que le da Chaparro (2021). Sin perjuicio de la existencia de espacios destinados a la coordinación multiactoral, las principales definiciones quedan a cargo de diferentes instancias estatales que, si bien dialogan con las organizaciones civiles, rara vez integran ideas de estas en sus decisiones.

No se identificó la participación de organizaciones culturales, educativas y sociales en general en los espacios de articulación, lo que deja fuera de la agenda temas trascendentales para las comunidades que se manifiestan en sus relaciones cotidianas con las localidades fronterizas del país vecino (Newman, 1998). Asimismo, es importante señalar que la academia ha tenido una participación mínima en este proceso.

Las decisiones en esta materia se recuestran más en los procesos de definiciones geopolíticas clásicas que en los recientes enfoques críticos en los que el Estado es un actor central, pero en estrecha vinculación con diversos representantes de la sociedad civil organizada. En los hechos, esto se conforma en un régimen político fronterizo en el que se superponen distintos niveles de gobierno y diversas entidades estatales, civiles y paradiplomáticas, de acuerdo con Dilla (2019) y Dias y Freire (2022).

Cabe destacar que el debate sobre la formulación de una estrategia geopolítica fronteriza es ambiguo y conceptualmente difuso, lo que permite que cada actor lo interprete de manera distinta y le asigne una relevancia variable según su escala de representación. Las fronteras las administraron un conjunto de agencias estatales encargadas del control, con poca coordinación, y por normas reguladoras acumuladas con el tiempo en respuesta a circunstancias específicas. Aunque estas agencias participan ocasionalmente en instancias de coordinación fronteriza binacional (como los comités de integración y fronteras), su participación no suele ser propositiva ni resolutoria. En el mejor de los casos, se limitan a explicar y asesorar a los actores participantes sobre normativas y procedimientos, según sus respectivos roles en las zonas fronterizas (Silva, 2017).

Las evidencias recabadas sugieren que Uruguay podría estar enfrentando un problema geopolítico más estructural, relacionado con la convivencia con países limítrofes que poseen escalas económicas, demográficas y territoriales de mayores magnitudes. En la década de 1970 ya se advertían algunos aspectos que merecían atención, como la escasa población en la frontera con Brasil y el acelerado crecimiento al otro lado del límite internacional (Mena, 1970). Esta situación, plantea desafíos para la gestión de ciertos temas en Uruguay que son cruciales para su sostenibilidad como país, cuyas primeras manifestaciones son evidentes en las zonas fronterizas.

Referencias

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial* (M. Lois, Trad.). Trama.
- Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos*, 15(29), 11–47. <https://doi.org/10.21670/ref.2014.29.a01>
- Benedetti, A. y Bustinza, I. (2017). Estudio comparado de las definiciones sobre frontera en la normativa sudamericana (con especial énfasis en las décadas de 1980 a 2010). En S. Braticevic, C. Tommei y Rascovan (Eds.), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 37–65). <https://gefre.ar/wp-content/uploads/2022/06/Libro-Bordes-2017-completo.pdf>
- Boisier, S. (1997). *El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Naciones Unidas–CEPAL.
- Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). (2018). *Observación de Defensa: Investigación 2018*. CALEN.
- Chaparro, F. (2021). *Capacidad de la gobernanza transfronteriza: El caso del Consejo de Desarrollo Trinacional*. Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedade e Política.
- Chiani, A. (2019, del 25 al 27 de septiembre). ¿Qué rol cumplen los comités de integración en el proceso de integración regional? [conferencia]. *XVII Congreso Internacional FoMerco, Fórum Universitário Mercosul*. Brasil.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). *Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá.
- De Oliveira Lemos, B. (2013). *A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: Repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera* [Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Brasil.
- Decreto Nacional 15.385 de 1944 (1944, 13 de junio). *Creación de Zonas de Seguridad*. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-15385-1944-294940
- Dias, V. y Freire, M. (2022). Inseguridades en la gestión de las fronteras de la UE: Las consecuencias no deseadas de los procesos de titulización en el Mediterráneo. *Metháodos. Revista de Ciências Sociais*, 10(2), 297–311. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v10i2.561>
- Dickinson, P. (2021, 15 de julio). *Putin’s new Ukraine essay reveals imperial ambitions*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putins-new-ukraine-essay-reflects-imperial-ambitions/>
- Dilla, H. (2019). La difícil gobernabilidad: Una aproximación crítica a los regímenes políticos fronterizos. En H. Dilla y F. Neira (Eds.), *Donde el pedernal choca con el acero* (pp.

- 15–30). RIL Editores.
- El Frente Amplio avanza en una ley de protección de frontera (2023, 10 de mayo). *Ámbito*. <https://www.ambito.com/uruguay/el-frente-amplio-avanza-una-ley-proteccion-frontera-n5719467>
- Fronteras Abiertas. (2009). *Red interregional para la cooperación transfronteriza y la integración latinoamericana*. https://www.researchgate.net/publication/263047023_Cooperacion_transfronteriza_e_Integracion_en_America_Latina_La_experiencia_del_Proyecto_Fronteras_Abiertas#fullTextFileContent
- Gatto, F. (1991). Integración fronteriza en el proceso del Mercosur: Reflexiones a partir del caso del Río Uruguay. En CIESU (Ed.), *Frontera, integración y después...* (pp. 35–51). Ediciones Trilce.
- Godenau, D. y Zapata Hernández, V. (2022). Las regiones insulares fronterizas en las rutas de la migración marítima irregular. Las Islas Canarias (España) en el tránsito africano hacia Europa. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana: REMHU*, 30(64). <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006404>
- Guerrero Molina, M. I., Salazar Acevedo, J. F., & Taborda Giraldo, J. (2022). Reflections on Brexit and migration: Literature review. *Apuntes del CENES*, 41(74), 111–139. <https://doi.org/10.19053/01203053.v41.n74.2022.13735>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2024). *Atlas digital nacional de Brasil*. <https://www.ibge.gov.br/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Anuario estadístico nacional 2024* (Vol. 101). <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-nacional-2024-volumen-n-101/anuario-estadistico>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Anuario estadístico de la República Argentina 2023* (vol. 38). https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/anuario_estadistico_2023.pdf
- Ley Nacional 6.634 de 1979 (1979, 2 de mayo). *Se establece para Brasil la Franja Fronteriza de 150 kilómetros de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional, zona esencial para la Seguridad Nacional*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm
- Ley Nacional 19.677 de 2018 (2018, 26 de octubre). *Ley de Seguridad de Fronteras. Autoriza a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza*. República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018>
- Lois, M. (2022). Geopolítica crítica y fronteras. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 26(1), 5–10. <https://doi.org/10.1344/sn2022.26.39379>
- López, L. (2022). *La militarización del combate contra el narcotráfico en América Latina: Argentina, Chile y Uruguay y la dilución de la división entre seguridad y defensa* [Tesis de grado no publicada, Universidad Nacional de Rosario]. Argentina.
- Lube, G., Nazal, E., Valdebenito, F. y López, E. (2017). Sincerar los trucos: Una etnografía comparada sobre la migración femenina peruana en Arica, Iquique, Valparaíso y Santiago (Chile). *Etnografías Contemporáneas*, 3(5), 26–63.
- Medin, M. y Abreu, G. (2024). *Indicador de precios fronterizos: Julio 2024*. Universidad Católica del Uruguay. <https://www.ucu.edu.uy/aucdocumento.aspx?1313,4403>

- Megoran, N. (2022). Contribuciones geográficas para comprender y resolver el conflicto ruso-ucraniano. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 13(2), 285-309. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.85077>
- Mena, E. (1970). *Frontera y límites*. Nuestra Tierra.
- Murphy, A. B. (2022). The modernist territorial order and the Ukraine crisis. *Political Geography*, 97, 102667. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102667>
- Newman, D. (1998). Geopolitics renaissance: Territory, sovereignty and the world political map. *Geopolitics*, 3(1), 1-16. <https://doi.org/10.1080/14650049808407604>
- Omaña Guerrero, A. y Pérez Díaz, O. (2015). Fronteras y planificación: Una visión desde la complementariedad. *Heurística. Revista Digital de Historia de la Educación*, (18), 124-131. <http://revistas.saber.ula.ve/index.php/heuristica/article/view/14820>
- Parlamento del Uruguay. (2024a). *Cámara de Representantes. Comisión Especial de Frontera con la República Argentina*. <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/1225>
- Parlamento del Uruguay. (2024b). *Cámara de Representantes. Comisión Especial de Frontera con la República Federativa del Brasil*.
- Peláez, A. (2022). Apoyo de las Fuerzas Armadas de Uruguay al bienestar social y a la seguridad humana. *Revista Estrategia. Tercera época*, 9, 65-86.
- Porcaro, T. (2022). Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía. En S. Braticovic, C. Tommei y A. Rascovan (Eds.), *Bordes, límites, frentes e interfaces* (pp. 83-102). El Colegio de la Frontera Norte.
- Porcaro, T., Salizzi, E., Martirén, J. L. y Lanteri, S. (Comps.). (2023). *Fronteras: Aportes para la consolidación de un campo de estudios*. Teseo.
- Ríos, G. (2014). *Fronteras en la integración del Mercosur: Un estudio de las localidades fronterizas de Barra do Quaraí (Brasil), Bella Unión (Uruguay) y Monte Caseros (Argentina)* [Tesis doctoral inédita, Universidad de la República, Regional Norte]. Uruguay.
- Rodríguez Cuitiño, R. (2021). El COVID-19 en Uruguay y su impacto en la seguridad y la defensa. *Revista Estrategia. Tercera época*, 8, 52-67.
- Rótulo, D. y Damiani, O. (2013). *El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares*. Documento de investigación.
- Salizzi, E., Rascovan, A., Porcaro, T., Tommei, C. y Ghilardi, M. (2019). Fronteras argentinas: aportes para una sistematización de su campo de estudios. *Frontera Norte*, 31(1), 1-23. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2048>
- Silva, E. (2017). *El espacio fronterizo en el Río Uruguay: Entre fragmentación y cohesión regional (1991-2014)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Entre Ríos]. Argentina. <https://carreras.ucu.edu.uy/aucdocumento.aspx?1313,1689>
- Silva, E. (2020). Los espacios de fronteras entre Argentina, Brasil y Uruguay. Relaciones de cooperación entre los años 2002-2016. En M. Ghilardi y B. Matossian (Eds.), *Fronteras interrogadas: Enfoques aplicados para un concepto polisémico* (pp. 331-359). <https://www.te-seopress.com/fronteras/>
- Silva, E. (2023). Metodologías de análisis y planificación del espacio fronterizo uruguayo-argentino. En *Actas del VIII Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*. <https://carreras.ucu.edu.uy/aucdocumento.aspx?2517,4281>

- Supremo Tribunal Federal. (2024). *Constitución de la República Federativa de Brasil*. Texto constitucional promulgado el 5 de octubre de 1988, modificado por las Enmiendas Constitucionales de Reforma de 1994, de la 1 a la 6, y por las Enmiendas Constitucionales, de la 1 a la 132, realizadas desde 1992 hasta diciembre de 2023. https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf
- Uriarte Bálamo, P. (2020). "Cada uno puede tener la opinión que quiera". Disputas sobre la definición de una política migratoria en Uruguay. *Revista Runa*, 41(1). <https://doi.org/10.34096/runa.v41i1.7992>
- Uruguay Presidencia. (2023). *Proyecto de ley que aprueba el Plan Marco para una Política Nacional de Fronteras y se crea la Comisión Nacional de Fronteras*. <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/proyecto-aprueba-plan-marco-para-politica-nacional-fronteras-se-crea-comision>