



La construcción conceptual en los procesos de delimitación y de fronterización: la región platina de Sudamérica (siglos XIX y XX)

Alejandro Benedetti¹

Recibido: 3 de noviembre de 2016 / Aceptado: 21 de marzo de 2017

Resumen. El artículo toma como objeto la región platina, formada a partir de la cuenca del río de la Plata, involucrando a cinco Estados nacionales sudamericanos: la Argentina, el Brasil, Bolivia, el Paraguay y el Uruguay. Se propone reconstruir a grandes trazos el proceso de delimitación acontecido en esta región. Asimismo, busca identificar y sistematizar las principales iniciativas que llevaron a la formación de dispositivos fronterizos unilaterales y bilaterales. Se trabajó principalmente con legislación generada en esos países (leyes, constituciones) y entre ellos (acuerdos, protocolos). Se trabajará con dos nociones: delimitación y fronterización. Se logra reconstruir buena parte del sistema fronterizo regional, que permitió diferenciar los territorios, a la vez que acercarlos y mantener ciertos equilibrios de poder, a pesar de las asimetrías y las rivalidades existentes a lo largo de los siglos XIX y XX.

Palabras clave: fronteras; territorio; delimitación; fronterización; región platina.

[en] The Conceptual Making of Delimitation and Bordering Processes: South America's Platine Region (19th-20th c.)

Abstract. This article focuses on the Platine region —the area around the River Plate basin straddling five South American states: Argentina, Brazil, Bolivia, Paraguay and Uruguay. It undertakes a rough reconstruction of the delimitation processes that took place in the region, and seeks to identify and order the core initiatives that led to the formation of unilateral and bilateral regulatory devices across borders. Mainly, my insights are drawn from the legislation adopted by each of the countries (laws, constitutions) and among states (agreements, protocols). The focus is on two specific concepts: delimitation and bordering. The article manages largely to reconstruct the regional border system that allowed the differentiation of territories, but also their rapprochement and the maintenance of certain power balances, despite the asymmetries and rivalries extant throughout the 19th and 20th centuries.

Keywords: borders; territories; delimitation; bordering; Platine region.

¹ Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Grupo de Estudios sobre Fronteras y Regiones, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires (Argentina).
E-mail: alejandrobenedetti@conicet.gov.ar

[pt] A construção conceitual processos de delimitação e fronteirização: a Região Platina na América do Sul (séculos XIX e XX)

Resumo. O artigo tem como objeto a Região Platina, formada a partir da bacia do Rio da Prata, envolvendo cinco Estados nacionais na América do Sul: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Propõe-se reconstruir em traços gerais o processo de delimitação ocorrido nesta região. Outrossim, procura-se identificar e sistematizar as principais iniciativas que levaram à formação de dispositivos de fronteiras unilaterais e bilaterais. Trabalhou-se principalmente com a legislação gerada nesses países (leis, constituições) e entre eles (acordos, protocolos). Trabalhou-se com duas noções: delimitação e fronteirização. Conseguiu-se reconstruir boa parte do sistema fronteiriço regional, que permitiu diferenciar os territórios, aproximando-os e mantendo determinados equilíbrios de poder, apesar de assimetrias e das rivalidades durante todo o século XIX e XX.

Palavras-chave: fronteiras; território; delimitação; fronteirização; região Platina.

Sumario. Introducción. 1. El proceso de delimitación en la región platina. 2. El proceso de fronterización en la región platina. 2.1. Fronteras unilaterales. 2.2. Fronteras bilaterales. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Benedetti, Alejandro (2017) “Construcción conceptual en los procesos de delimitación y de fronterización: la región platina de Sudamérica (siglos XIX y XX)”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 8, núm. 1, 91-114.

Introducción

El Río de la Plata se forma por la confluencia del Uruguay —que, a su vez, recibe las aguas de, entre otros, los ríos Pelotas, Ibicuí y Negro— y Paraná —al que fluyen las aguas de los ríos Tieté, Paranapanema y Salado, entre los más importantes—. Al Paraná desemboca, también, el río Paraguay y, a éste, el Pilcomayo y el Bermejo. Estas arterias conforman un área de drenaje de unos 3 millones de km² que abarca partes de los territorios de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, lo que representa, respectivamente, el 32%, 19%, 17%, 100% y 80% de la superficie de esos países (Zeballos, 1980).

Esos cinco países integran una región cuya entidad está estrechamente vinculada a los ríos de esa cuenca hidrográfica. Eso quedó registrado en varios de sus nombres: la República Argentina con el río de la Plata², la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay, respectivamente, con los ríos homónimos. Paraná es el nombre de una entidad estadual de la República Federativa del Brasil y Bermejo el de una ciudad del Estado Plurinacional de Bolivia. Estos países, además, son una expresión del pasado colonial ibérico, pero también de las disputas territoriales entre las coronas española y lusitana, que heredaron las nacientes repúblicas que se formaron durante el siglo XIX. Esto se expresó en una sucesión de conflictos bélicos por el control de áreas que ninguna de las coronas había logrado consolidar, y que involucró de diferentes maneras a estos países en sus diferentes

² En español, “argentino” o “argénteo” significa “de plata”. El nombre del país surge de una latinización: argentino (del latín *argentum*, plata) empezó por ser un adjetivo poético para referirse al Río de la Plata, y a sus intermediaciones: Río Argentino, Provincia Argentina. Ese término utilizado originalmente en forma poética, permaneció en el ámbito del Virreinato del Río de la Plata, y especialmente en Buenos Aires. Fue allí desde donde se fue imponiendo progresivamente ese topónimo a un espacio más extenso.

etapas de formación: la “Guerra del Brasil” o “Cisplatina” se libró entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio de Brasil (1825-1828) por el control de la Banda Oriental; la “Guerra de la Triple Alianza”, “Guerra del Paraguay” o “Gran Guerra”, enfrentó a la Argentina, el Brasil y el Uruguay con el Paraguay —la más extensa (1865-1870), cruenta e innecesaria las experiencias sudamericanas, especialmente para el Paraguay que sufrió las mayores pérdidas materiales y humanas— permitió la distribución del área misionera; y la “Guerra del Chaco” entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) permitió deslindes en el área chaqueña. Desde entonces, se fue conformando un sistema normativo, que incluye acuerdos bi y multilaterales que, con el tiempo, permitieron generar mecanismos de entendimiento que propiciaron un clima generalizado de paz, aun a pesar de las rivalidades. Con la excepción de la Guerra de Malvinas (de la Argentina con Gran Bretaña en 1982), en esta región no se registran conflictos bélicos desde la década de 1930, es decir, desde hace ocho décadas, algo excepcional en comparación a muchas otras grandes regiones transnacionales.

Pero los ríos también fueron aprovechados, materialmente, para conformar la región platina. Por un lado, se usaron a lo largo de los siglos XIX y XX para generar vías de navegación mediante las cuales extraer las materias primas desde las zonas mediterráneas (particularmente Paraguay y el oriente boliviano) hacia el Atlántico. También, sirvieron para el aprovechamiento hidroeléctrico dando origen a tres contratos diplomático-económicos: Itaipú (Brasil-Paraguay), Yaciretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). A esto se suma la construcción de más de una veintena de puentes que permitieron articular diferentes ejes viales y ferroviarios.

El primer hito en la conformación del sistema normativo platino fue la Conferencia Regional de los Países de la Cuenca del Plata, de 1941, que no derivó en un tratado, pero sus postulados fueron recuperados por el Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Por aquel entonces, se encontraban en plena vigencia las ideas de las regiones plan o regiones programa, que tuvieron influencia en el estudio y la elaboración de acciones tendientes al desarrollo de cuencas hidrográficas. Sirvieron de antecedentes otras experiencias, como el programa de la Tennessee Valley Authority en Estados Unidos, iniciado en 1933, o del Mosela-Saona-Ródano, que abarca a Francia, Suiza y Alemania. Comenzaban a ganar terreno, además, diferentes ideas orientadas a la integración económica, basadas en la creación de un mercado ampliado mediante la liberación del comercio intrazonal.

El segundo hito fue el acercamiento entre la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, que se materializó en la Declaración de Cancilleres, realizada en Buenos Aires en febrero de 1967. Al año siguiente, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, se redactaron los estatutos. Sin embargo, el instrumento que llevó a la institucionalización de la región-programa de la Cuenca del Plata fue el “Tratado de la Cuenca del Plata”, también conocido como “Tratado de Brasilia”, de abril de 1969, firmado por los cinco países, quienes pronto lo ratificaron, por lo que entregó en vigencia en agosto de 1970 (Zeballos, 1980). En su artículo 1 se define como objetivo:

[M]ancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y

ponderable (...) A tal fin, promoverán en el ámbito de la Cuenca, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios.

Estos entendimientos debían propender a facilitar la navegación, regular el uso de sus aguas, la complementación económica de áreas limítrofes, cooperación en materia de educación y sanidad, conservación del capital natural, etc.

Más allá de la concreción de estas metas propuestas por los gobiernos de estos cinco países a partir de este acuerdo, aquí se sostiene como hipótesis de trabajo que esas iniciativas constituyeron un punto de inflexión fundamental en el proceso de institucionalización de una región transfronteriza. La región platina, que en principio se articula y denomina por la configuración de un sistema hidrográfico, la Cuenca del Plata, lo excede: existe una serie de factores económicos, políticos y culturales que permiten explicar su emergencia como área diferenciada dentro del ámbito mayor sudamericano.

Este artículo tomará como referencia esta entidad regional que, si bien comenzó a institucionalizarse a partir del encuentro de las autoridades gubernamentales de los cinco países, debe remontarse históricamente al siglo anterior, cuando se dio una condición de posibilidad para que esto ocurriera: la formación y diferenciación de los respectivos territorios nacionales, formados a partir de la crisis de las coronas ibéricas. Este proceso no estuvo exento de conflictos: además de las guerras, diferentes disputas internas y tensiones externas jalonan la historia geopolítica de la región. Una de las claves en el proceso de diferenciación territorial fue la delimitación y la disputa por dirimir a qué Estado le debía corresponder —con el argumento que fuese— la incorporación de diferentes extensiones de terreno. Parte importante del proceso de delimitación en la región platina se concentró en las últimas décadas del siglo XIX, aunque situaciones puntuales llevaron a que se iniciara en la década 1830 y concluyera recién en la de 1990. Ese extendido proceso se superpuso con el de fronterización, asociado a la construcción interna de los territorios, es decir, la creación de dispositivos institucionales creados por los Estados para controlar la accesibilidad desde/hacia los linderos. Solo en la década de 1960, a partir de las iniciativas recién mencionadas, comenzaron a registrarse algunos procesos de fronterización asociados a la integración entre países, acelerándose más recientemente, en la década de 1990 con la creación del MERCOSUR. El resultado es la superposición, en el espacio, de límites internacionales trazados a fines del siglo XIX, fronteras laterales creadas a lo largo del XX y diferentes fronteras bilaterales de génesis más reciente.

Este trabajo se inscribe en una investigación más amplia, todavía en curso, que tiene como objetivo general estudiar los procesos de delimitación y de fronterización en el ámbito sudamericano, sus especificidades e interdependencias, en sus dimensiones materiales y simbólicas, en perspectivas comparadas, en el largo período de los siglos XIX y XX³. Este artículo se circunscribirá a un ámbito geográfico específico dentro de Sudamérica, denominado región platina, y en el análisis de

³ Algunos resultados fueron publicados en Benedetti (2015; 2014; 2013); Benedetti & Salizzi (2014); Benedetti & Laguado (2013), entre otros.

la construcción conceptual sobre los límites y las fronteras que surge de la normativa generada *por* y *entre* los Estados que lo integran, a lo largo de esos dos siglos. En este sentido, los objetivos específicos son: 1) presentar, a grandes rasgos, los procesos históricos de delimitación y de fronterización en la región platina; 2) identificar y sistematizar la normativa que institucionalizó allí dispositivos limítrofes y fronterizos; y 3) analizar la conceptualización sobre límites y fronteras expresada en esa normativa. Cabe aclarar que se trata de un artículo fundamentalmente empírico. Se trabajó con fuentes documentales normativas, incluyendo constituciones nacionales, leyes y decretos (mediante las cuales se establecieron las fronteras unilaterales); acuerdos, tratados y protocolos (que permitieron reconocimientos mutuos, alcanzar la paz, establecer límites y crear dispositivos fronterizos bilaterales). La primera parte se concentrará en el proceso histórico de delimitación en la región platina, mientras que la segunda se enfocará en la fronterización, primero a escala unilateral y luego a escala bilateral.

1. El proceso de delimitación en la región platina

El proceso de construcción territorial de los Estados platinos, a partir de la herencia colonial, fue prácticamente simultáneo, aunque con ritmos diferentes. En ese proceso se fueron organizando cinco entidades territoriales que, mutuamente, buscaron diferenciarse. En esa construcción debieron resolverse cuestiones tales como la capitalidad o las divisiones político-administrativas internas, además de otros dos asuntos fundamentales: la extensión de la soberanía territorial en ciertas áreas disputadas por más de un Estado y la delimitación.

La formación de los Estados platinos se inició en las primeras décadas del siglo XIX, a partir del debilitamiento y crisis de las coronas ibéricas. Los nuevos países emergieron sobre la base de jurisdicciones internas que conformaban las posesiones coloniales: el Virreinato del Río de la Plata se fraccionó en cuatro Estados, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia, mientras que Brasil nació de las extintas posesiones portuguesas, que lograron mantenerse unificadas (Ansaldi & Giordano, 2012). Desde entonces, se fueron ensayando diferentes configuraciones territoriales, en una sucesión de conflictos militares, que finalmente en la segunda mitad de ese siglo permitió la consolidación de cinco soberanías territoriales con continuidad hasta el presente. Una vez formado el núcleo original sobre el que se forjaron estas repúblicas, fue posible el avance de las fronteras hacia terrenos todavía controlados por sociedades originarias del continente, la conquista de tierras malamente controladas por otros países o la usurpación de regiones en momentos en que el vecino se encontraba debilitado. En la región platina, las principales áreas disputadas fueron el Gran Chaco, las Misiones y el Pantanal. Estas disputas aceleraron los procesos de consolidación estatal y, por tanto, de diferenciación territorial, constituyéndose en pasos previos a las delimitaciones que, generalmente, habían sido postpuestas. A excepción del conflicto bélico que involucró a Bolivia y el Paraguay por el control del Chaco Boreal, durante el siglo XX no se registraron conflictos bélicos entre estos países, una rareza si se compara con lo que ocurrió en otras grandes regiones continentales del planeta (Domínguez, 2003).

Cuadro 1. Región platina. Proceso de delimitación según diada de países

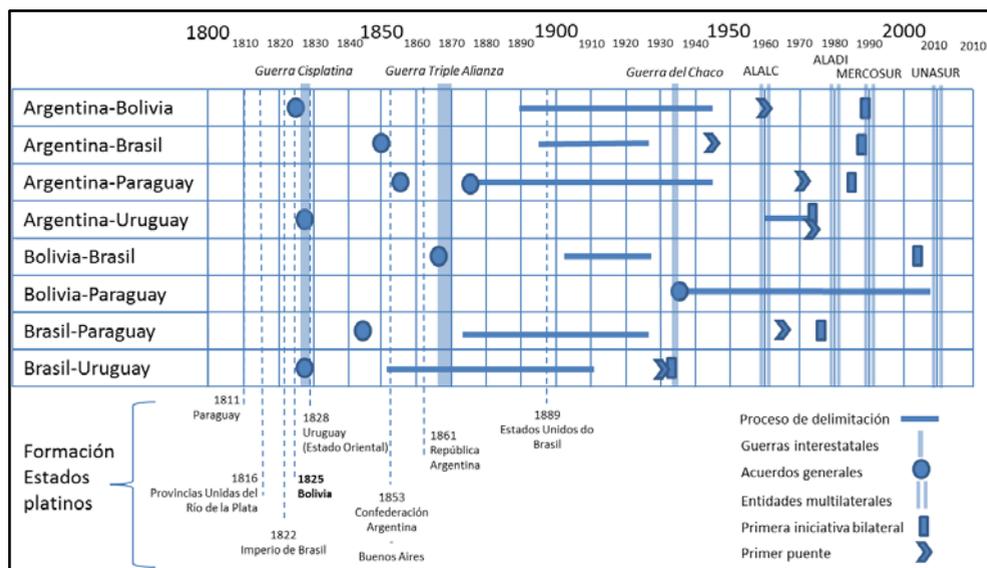
<i>Diada</i>	<i>Longitud del límite (km)</i>	<i>Procedimiento principal</i>	<i>Tratados de mutuo reconocimiento</i>	<i>Tratados limítrofes</i>	<i>Soportes físicos Elegidos</i>
Argentina-Bolivia	742	Resolución diplomática acelerada por un conflicto militar con tercer país (Chile)	1825. Congreso reunido en Buenos Aires acepta la independencia de las provincias del Alto Perú (Bolivia a partir de 1825). No hay tratado general	Tratado de 1881. Modificado en 1891. Tratado complementario de 1925	Ríos Bermejo y La Quiaca, línea de cerros, geodésico
Argentina-Brasil	1.132	Mutuo acuerdo en el río Uruguay e Iguazú. Mediación en este interfluvio (EE UU)	1856. Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación	Tratado de 1898, basado en Laudo Arbitral de 1895, modificado en 1910 y complementado en 1927	Ríos Uruguay, San Antonio e Iguazú. Tramo de frontera seca
Argentina-Paraguay	1.699	Mediación diplomática posbélica (Francia)	1856. Tratado de paz, amistad, comercio y navegación. 1876. Tratado de paz, amistad, comercio y navegación	Tratado de 1876. Fallo Arbitral de 1878. Tratado complementario de 1939 y Tratado definitivos de 1945 por dificultades en el Pilcomayo	Ríos Paraná-Paraguay y Pilcomayo
Argentina-Uruguay	495	Mutuo acuerdo amistoso	1828. Convención Preliminar de Paz (fin Guerra del Brasil o Cisplatina)	Tratado en el Río Uruguay, 1961. Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1974	Talweg del río Uruguay, línea más o menos equidistante en el Río de la Plata
Bolivia-Brasil	3.423	Negociaciones posbélicas	1867. Tratado de Amistad, Límites, Navegación, Comercio y Extradición	Tratado de Petrópolis (transferencia del Acre de Bolivia a Brasil tras la Guerra del Acre), 1903. Ajustes con el Tratado de Natal 1928	Ríos y líneas convencionales
Bolivia-Paraguay	750	Mediación diplomática posbélica (Argentina)	1936. Protocolo de Paz	Protocolo de Paz (cierra Guerra del Chaco y define límites), 1936. Acta de cumplimiento y ejecución del Tratado de paz, amistad y límites entre Bolivia y Paraguay de 1938, 2009	Líneas rectas entre hitos e hidrográfico
Brasil-Paraguay	1.365	Negociaciones posbélicas	1844. Brasil reconoce independencia del Paraguay.	1872. Tratado de Límites y tratado complementario de 1927	Ríos y divisoria de aguas
Brasil-Uruguay	1.174	Mutuo acuerdo	1828. Convención Preliminar de Paz (fin Guerra del Brasil o Cisplatina)	Tratados de 1851 y 1909	Combinación geodésica, hidrográfica y cerros.

Fuente: Elaboración propia. Extensión límites en base a información obtenida en URL: <www.ign.gov.ar> y en URL: <www.info.lncc.br>.

La delimitación es clave en la diferenciación territorial entre Estados nacionales. No se trata de un acto temporalmente fijo, sino de un proceso con diferentes

etapas. El proceso de delimitación es el conjunto de operaciones que realizan dos países, a veces con la participación de terceros, orientadas a establecer y mantener el límite interestatal en toda su extensión, e incluye: 1) redacción y suscripción de tratados de paz (vía bélica) y/o de amistad (vía diplomática), lo que supone el mutuo reconocimiento como sujetos de derecho internacional, y en general incluye consideraciones sobre soberanía territorial, comercio y navegabilidad; 2) suscripción de documentos para explicitar los criterios generales por dónde trazar el límite (tratados, acuerdos, protocolos), con las correspondientes refrendas legislativas; 3) ajuste de criterios, requeridos generalmente por la imposibilidad técnica de implementar los términos acordados, con redacción de documentos suplementarios; 4) demarcación en el terreno, a cargo de peritos, y producción cartográfica alegatoria, que es la puesta en escena del sistema de información limítrofe: se colocan hitos, mojones, boyas, carteles, muros y otras marcas para ser vistas por propios y ajenos; 5) mantenimiento y ajuste del número de marcas, generalmente a cargo de comisiones mixtas específicas, y 6) control de la producción cartográfica, donde se representen las áreas y los límites políticos del país, a cargo de institutos o servicios geográficos, civiles o militares (Benedetti, 2014).

Figura 1. Región platina, siglos XIX y XX. Línea de tiempo con indicación de algunos elementos referidos a la formación de los Estados, a la delimitación y a la fronterización

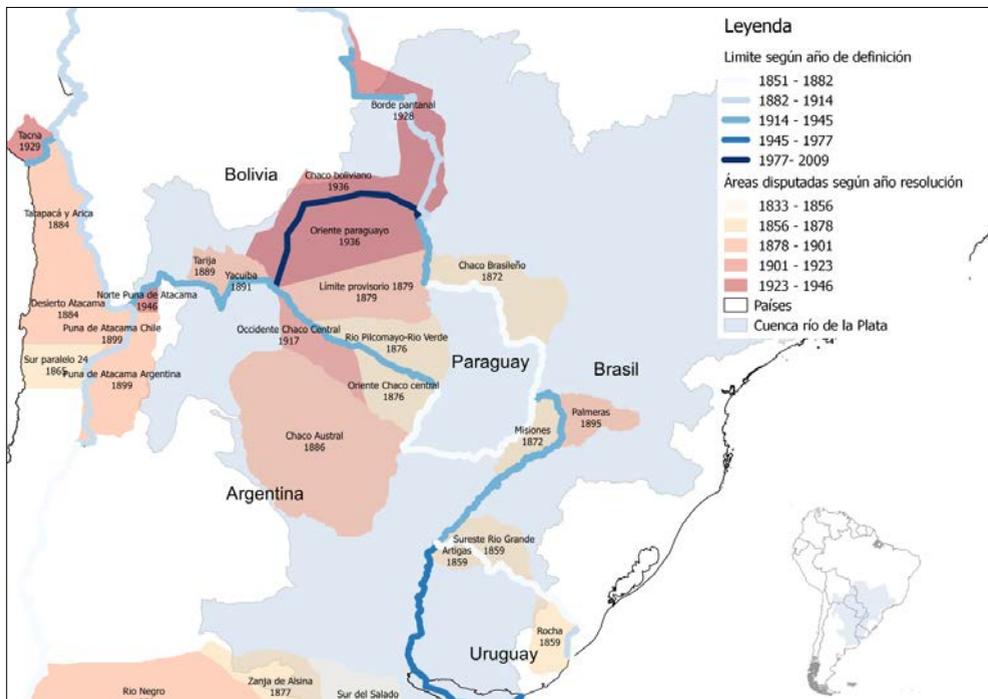


Fuente: Elaboración propia.

La definición geopolítica de la región platina requirió de 8 procesos de delimitación entre los cinco países, dando como resultado una longitud de límites de casi 11000 km (Cuadro 1). Dichos procesos se iniciaron de cuatro formas: 1) mutuo acuerdo, en relaciones más bien amistosas (Brasil-Uruguay; Argentina-Uruguay); 2) mediación diplomática posbélica (Argentina-Paraguay, Bolivia-Paraguay); 3) resolución diplomática acelerada por un conflicto militar con un tercer país (Argenti-

na-Bolivia, tras la guerra entre éste y Chile), y 4) por canje de soberanía (Argentina-Bolivia en el caso de Tarija). En la definición de criterios para el trazado de límites se privilegiaron los ríos principales (Cuadro 1). Asimismo, los límites entre Brasil y los demás países reprodujeron, de algún modo, la diferenciación hispano-lusitana. Hubo distintas temporalidades y momentos de inicio, destacándose el extremo del límite entre Argentina y Uruguay que que, si bien de hecho quedó establecido antes de 1830, su formalización sólo se alcanzó en la década de 1960. Bolivia y Paraguay sólo iniciaron el proceso de delimitación tras la guerra que los enfrentó, pero la culminación formal del proceso ocurrió cuando se iniciaba el siglo XXI. Brasil y Uruguay, finalmente, comenzaron su proceso a mediados de siglo XIX y lo culminaron en la primera década del siguiente, por lo que fue el más temprano en ambos extremos (Figuras 1 y 2). Una vez resuelto lo fundamental del proceso de delimitación, en general, se inició, también con diferentes tiempos, el de fronterización, del cual se dará cuenta a continuación.

Figura 2. Región platina. Ubicación de la cuenca, áreas disputadas según año de resolución y límite por tramos según año de resolución diplomática



Fuente: Elaboración propia.

2. El proceso de fronterización en la región platina

El neologismo fronterización inicialmente fue propuesto en inglés como *bordering*, en los trabajos publicados por Houtum y Naerssen (2002) y Houtum, Kramschy Zierhofer (2005). En Argentina fue introducido por Grimson (2003). Desde una

perspectiva centrada en el Estado nacional, la fronterización fue entendida como prácticas de ordenamiento y de creación de otredad. Esto indica que las fronteras crean órdenes, regímenes de inclusión/exclusión, y construyen la otredad al tiempo que la rechazan (Porcaro, 2016).

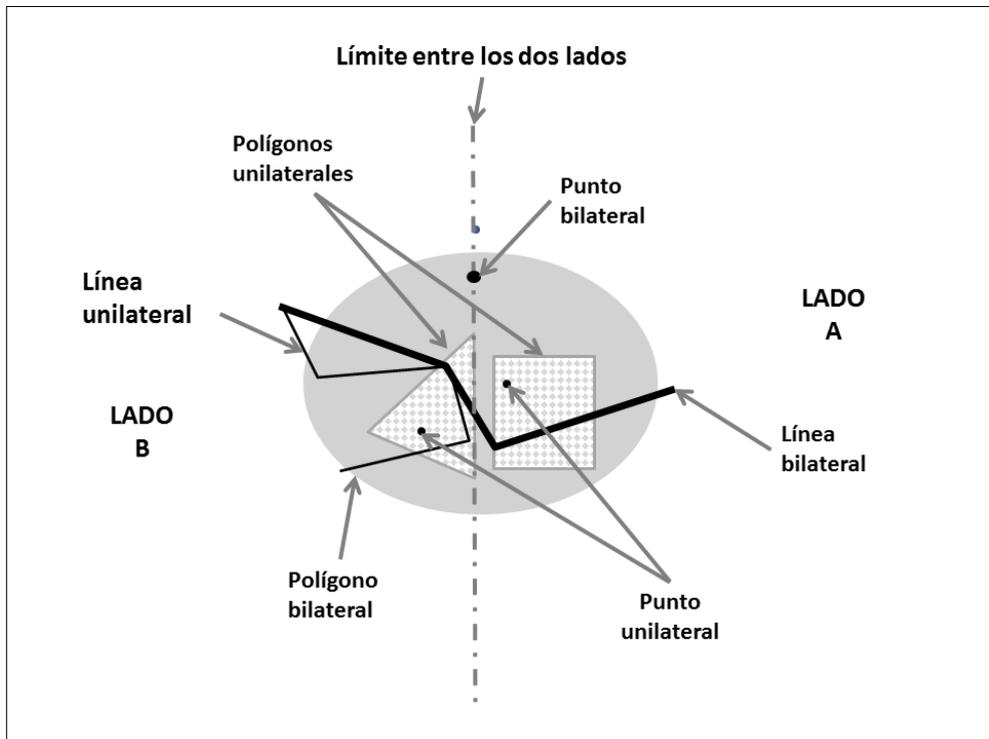
En este artículo se considerará que la frontera no es una entidad fija y permanente, sino, en todo caso, una realidad cambiante y relacional, que se define y redefine por las prácticas materiales y simbólicas de la sociedad, que van estableciendo un determinado ordenamiento del espacio, a la vez que permiten la diferenciación —y eventualmente el rechazo o el deseo de establecer diferentes formas de cooperación— con el otro ubicado allende el límite. Si bien en este artículo se estudiará el proceso de fronterización asociado a los Estados nacionales platinos, se considera que este concepto no debería restringirse ni asociarse exclusivamente a esa entidad. Diferentes prácticas sociales, de distinta naturaleza, engendran fronteras, vale decir, fronterizan el espacio.

Límites y fronteras se tratan aquí como entidades diferentes: cruzar el límite internacional no debería confundirse con cruzar la frontera; cruzando el límite, probablemente, todavía se esté en la frontera. El límite internacional es un dispositivo lineal, producto del esfuerzo por definir con la mayor precisión posible el área que se quiere controlar para un “nosotros”, en oposición a un/os “otro/s” (Paasi, 2013). La frontera —de implantación tanto puntual (puestos de control), como poligonal (zonas fronteriza) e inclusive lineal (rutas y otras delimitaciones)— se forma por los dispositivos políticos, culturales y económicos, generalmente ubicados sobre el límite internacional o en sus inmediaciones, para efectivizar el control ante situaciones actuales o potenciales de *ingreso al o egreso del* territorio: es un filtro para lo que pueda moverse a través del límite, según un sistema de normas e intereses. Límites y fronteras (nacionales o de cualquier tipo) son categorías específicas e interrelacionadas. Asimismo, aun cuando su localización pueda no cambiar, son entidades que están siendo permanentemente transformadas, a partir de diferentes prácticas sociales.

La fronterización se traduce en al menos dos conformaciones espaciales (Figura 3): las laterales y las bilaterales, que en la normativa platina suele expresarse combinando dos términos: 1) un sustantivo que da cuenta del tipo de implantación del fenómeno y que puede ser: a) puntual: centro, punto, cruce, paso; b) lineal: línea, límite, borde; c) poligonal: zona, franja, faja, área, región, ámbito. A esto se suele agregar 2) un sustantivo —a veces precedido de la preposición *de*— o un adjetivo que suele describir a) su posición: fronterizo/a, de frontera, limítrofe; b) su función: de control, de desarrollo, territorial, o c) la relación con el vecino: integrado/a, de integración, compartido/a, para la paz. *Zona de frontera, área de frontera, faja fronteriza, región de integración fronteriza, centro de frontera, área de control integrado, comité de frontera, centro de atención básico de frontera, frontera compartida*, entre otras, son las categorías que vienen siendo utilizadas en la región para dar cuenta de entidades espaciotemporales localizadas donde los territorios de dos países se yuxtaponen. Ese conjunto de categorías forma parte de un vocabulario sobre las fronteras nacionales —o unilaterales— y binacionales —o bilaterales— existentes en la región platina, y que fueron implementadas durante la segunda parte del siglo XX a través de un conjunto de artículos constitucionales, leyes y decretos (en el caso de las unilaterales) y de tratados, acuerdos, resoluciones y protocolos (para las bilaterales).

Aquí se hablará de fronteras nacionales o unilaterales para dar cuenta de aquellos dispositivos espaciales —de implantación puntual, lineal o poligonal— que cada Estado estableció dentro de su territorio, en las proximidades o sobre el límite internacional, por cuestiones ligadas a la seguridad, a la defensa, a la explotación de recursos o al desarrollo. Para identificar y caracterizar este tipo de entidades se revisaron textos constitucionales y legislación específica sobre fronteras (leyes, decretos, resoluciones), que se presentarán en la próxima sección. Por frontera binacional o bilateral se considerará al conjunto de entidades espaciales creadas en simultáneo por dos Estados, y que se extienden sobre y/o a ambos lados del límite internacional. Incluye puntos, líneas y polígonos donde se ejecutan planes y programas especiales o acciones rutinarias ligadas a la movilidad y al establecimiento de personas y objetos en las cercanías del límite compartido. Para estos casos se consultó documentación elaborada en el ámbito de ALADI, MERCOSUR, UNASUR, entidades que sirvieron como marco para acciones bilaterales encaradas por díadas de Estados limítrofes.

Figura 3. Presentación esquemática de dispositivos fronterizos unilaterales y bilaterales



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Fronteras unilaterales

Considerando las constituciones vigentes, se puede afirmar que la Argentina no contiene ninguna referencia directa a su frontera lateral. Las únicas referencias son

indirectas, cuando se enumeran atribuciones del Congreso de la Nación, además de mencionar a aquellas áreas sobre las que se mantienen reclamos de soberanía, en el Atlántico Sur. Con su Constitución de 2008 el Estado boliviano creó la *zona de seguridad fronteriza* [art. 262]⁴: franja de 50 km adyacente al límite internacional. Asimismo, le asigna la función de su control a las Fuerzas Armadas. Por último, establece que es el Estado central quien tiene la responsabilidad de “la integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas” [art. 261]. En su más reciente Constitución, de 1988, Brasil establece la *franja o faja de frontera (faixa de fronteira)*, entendida como la “franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres” [art. 20]. Le asigna al Consejo de Defensa Nacional atribuciones sobre ese polígono y a la Policía Federal la responsabilidad de su seguridad. Paraguay y Uruguay no incluyen ni referencias directas ni indirectas.

De esta forma, en solo dos de las cinco Constituciones de la región platina se mencionan explícitamente a las fronteras, con los nombres de: *zona de seguridad fronteriza* (Bolivia) y *faja de frontera* (Brasil), especificando su extensión.

Fuera de los textos constitucionales, ocurre lo siguiente:

Argentina. En este país se establecieron las *zonas de seguridad y de frontera*, que sintetiza dos nociones: *zonas de seguridad* (década de 1940) y *zonas de frontera* (década de 1970). Las *zonas de seguridad* fueron instituidas en 1944: se proponía definir acciones para velar por la seguridad y la defensa en el límite y en sitios particulares del interior del país (aeropuertos, etc.). Para ello, además, se creó la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. En base a las anteriores, en 1946 se crearon las *zonas de seguridad de frontera*: franjas de diferentes anchos según el país vecino, contiguas al límite; se fijó en 100 km para el área contigua a Bolivia y Chile, y 50 km a Paraguay, Brasil y Uruguay. En 1970 se establecieron las *zonas de frontera para el desarrollo*, como parte de una política fronteriza más activa, implementada por los regímenes militares. Consistía en radicar pobladores, mejorar infraestructura, explotar recursos naturales y asegurar su integración al resto del país. Ese mismo año se establecieron las *áreas de frontera*, dentro de las anteriores, con el argumento de intervenir ante situaciones y características especiales que requieren la promoción prioritaria de su desarrollo. Entre 1970 y 1972 se delimitaron once. En 1994 se crearon las *zonas de seguridad y de frontera*, por la unificación de las anteriores, fundamentado en que en las dos jurisdicciones se desarrollaban acciones concurrentes. Se mantuvo la *zona de seguridad de frontera* en la franja marítima de las provincias australes de Santa Cruz, Chubut y Río Negro. Las *áreas de frontera* en la actualidad totalizan 16 (Sassone, 2005).

Bolivia. En la Ley 100/2011 sobre Desarrollo y Seguridad Fronteriza se propone: “Establecer mecanismos de articulación institucional para la ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras” y fortalecer las capacidades institucionales destinadas a “lograr un mejor dominio estatal del territorio de frontera, promover el control efectivo de actividades ilícitas y establece mecanismos de prevención, control y lucha contra el contrabando e ilícitos en frontera”. Para ello se crea el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad (CDFS) — conformado por las Ministras o los Ministros de: Presidencia, Defensa, Gobierno,

⁴ Entre corchetes se identificarán los artículos de los que se extrae la información.

Planificación del Desarrollo, y Economía y Finanzas Públicas— [art. 5] y la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas como “instancia responsable de articular la ejecución de las decisiones del CDFS” [art. 7]. Además, establece disposiciones aduaneras e impositivas generales y sobre la explotación de recursos naturales.

Cuadro 2. Región platina. Entidades fronterizas según fuentes constitucionales y legislativas

Estado*	Constitución		Leyes orgánicas	
	Categoría	Definición	Categoría	Definición
República Argentina			Zonas de seguridad y de frontera	Ámbito del espacio fronterizo nacional
			Áreas de frontera	Denominación y delimitación se indica en cada caso
Estado Plurinacional de Bolivia	Zona de Seguridad Fronteriza	Franja de 50 km adyacente al límite, sujeta a un régimen jurídico, económico, administrativo y de seguridad especial, orientado a promover y priorizar su desarrollo, y a garantizar la integridad del Estado	Zona Fronteriza	Son 50 km a partir de la línea de frontera
República Federativa do Brasil	<i>Faixa de fronteira</i>	La franja de hasta 150 km de ancho a lo largo de las fronteras terrestres... considerada fundamental para la defensa del territorio nacional	<i>Faixa de Fronteira</i>	Se considera un área indispensable para la Seguridad Nacional a la faja interna de 150 km (...) de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional
República de Paraguay			Zona de Seguridad Fronteriza	Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.
República Oriental del Uruguay				

Nota: los espacios en gris denotan que no hay registro.

* Denominación oficial según UNASUR [URL: <<http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>>].

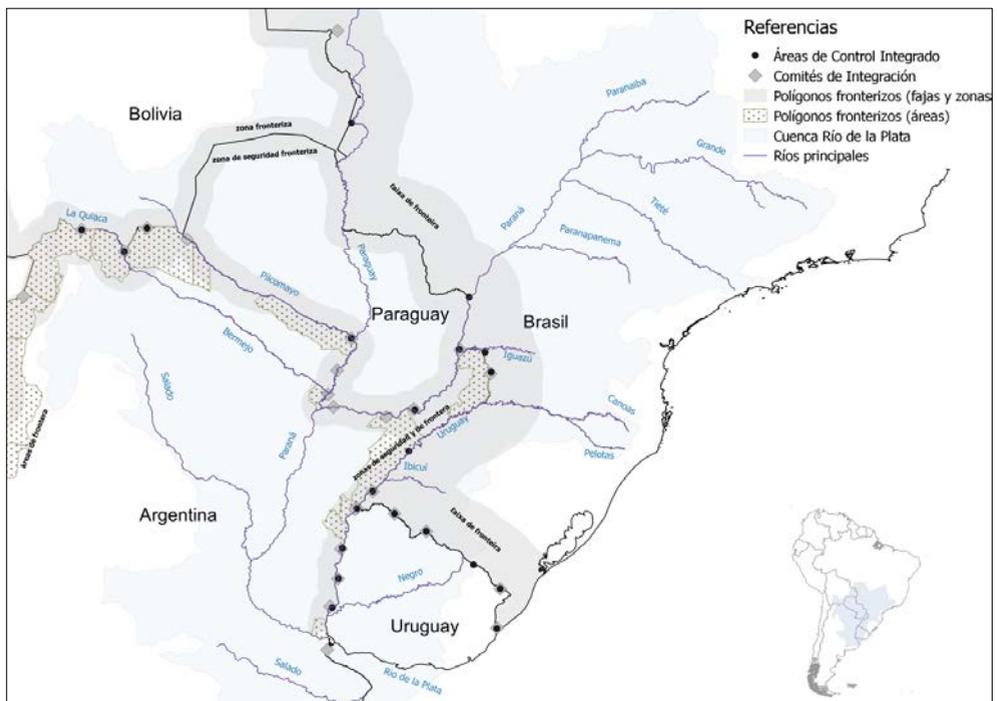
Fuente: Elaboración propia, en base a los textos constitucionales, disponibles en Biblioteca Virtual Cervantes [URL: <http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/catalogo_paises>].

Brasil. La *faixa de fronteira* que se menciona en la Constitución de 1988 ya había sido establecida, también con un ancho de 150 km, por la Ley 6.634/1979: “Se considera un área indispensable para la Seguridad Nacional a la faja interna de 150 km (...) de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional, que será designada como Faja de Frontera (*Faixa de Fronteira*)” [art. 1]. El órgano ejecutor es el Consejo de Defensa Nacional. Entre otros asuntos, estipula: las empresas industriales deben tener al menos un 51% del capital brasilero; por lo menos 2/3 de los trabajadores tienen que ser nativos de dicho país; y, los capitales foráneos no podrán adquirir tierras por más de 3.000 ha. El primer antecedente se remonta al gobierno de Dom Pedro II (1831 a 1889), quien por la Ley 601/1850 establecía en los límites del imperio con los países vecinos, y con una función de

colonización militar, una zona de 10 leguas (Borba, 2013) —unos 50 km—, bajo el control directo del emperador. Esta disposición fue confirmada por la Constitución de 1891. La Constitución de 1934 duplicó el ancho e instituyó la expresión *faixa*. Una ley de 1955 convalidó su existencia, con una función ligada a la defensa, al igual que la de 1979. Así, a través de las sucesivas leyes y constituciones federales se instituyó la faja de frontera, aumentando su ancho pero manteniendo como constante la preocupación vinculada a la seguridad nacional y la afirmación de la soberanía territorial en las proximidades de los límites internacionales.

Paraguay. Mediante la Ley 2.532/2005 se establece la *zona de seguridad fronteriza*: franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional [art. 1]. Esta ley se orientó a evitar la extranjerización de las tierras paraguayas hacia oriundos de países vecinos y, fundamentalmente, a evitar el avance de la frontera agrícola brasileña sobre territorio paraguayo. La mencionada ley también establece la Comisión Interinstitucional para la Zona de Seguridad Fronteriza. El Estatuto Agrario de 1940 ya prohibía que extranjeros compraran tierras ubicadas a menos de 100 km del límite internacional. Esta normativa había sido derogada en 1963 (Glaser, 2009).

Figura 4. Región platina. Ríos principales. Polígonos fronterizos unilaterales y puntos fronterizos bilaterales



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Fronteras bilaterales

En el ámbito latinoamericano se crearon diferentes entidades de cooperación entre países, con diferentes geometrías espaciales e institucionales. Las más significativas para el caso de la región platina son la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La ALADI fue creada mediante el Tratado de Montevideo de 1980. Actualmente, está integrada por 13 Estados latinoamericanos, entre ellos los de la región platina. En ese tratado se alude al *tráfico fronterizo*: los países miembros podrán establecer normas complementarias de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo [art. 19]; Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los hayan suscrito [art. 45]. Al amparo de este tratado, en 1990 se suscribió el “Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre”, que regula la prestación de los servicios de transporte por carretera y ferrocarril, tanto de carga como de pasajeros, entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Allí se menciona al transporte terrestre con tráfico bilateral a través de alguna *frontera común* (el tráfico realizado entre dos países signatarios limítrofes [art. 19]), a las *aduanas de paso de frontera* (aduana de un país por la cual ingresa o sale del país una unidad de transporte en el curso de una operación TAI [art. 1]) y a los *puntos y estaciones fronterizas*, categoría de la cual no se ofrece definición. En estos documentos la frontera se reduce a puntos de cruce del límite internacional al salir o al entrar del territorio de un país lindero. Vale decir, el objeto de interés es el tráfico, mientras que la frontera deviene obstáculo a sobreponer.

El Tratado de Asunción de 1991, que dio origen al MERCOSUR, inicialmente formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no contiene ninguna mención a las fronteras, sino solo, indirectamente, a los *límites geográficos* [art. 10] de los Estados parte, en relación a la circulación de bienes entre ellos. El Acuerdo de Arrecife de 1994 instituyó las *Área de Control Integrado* (ACI), concebidas como “la parte del territorio del país sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el Control Integrado”, de tipo aduanero, migratorio, fitosanitario, zoonosanitario y de transporte (Cuadro 4). Este acuerdo definió como *país sede* a aquel donde se encuentra el ACI y como *país limítrofe* al vinculado por un punto de frontera con el primero. Finalmente, el *punto de frontera* es “el lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas”. Las ACI se establecieron entre los Estados parte del MERCOSUR y entre estos y algunos vecinos, mediante acuerdos bilaterales, replicando las disposiciones de este acuerdo marco. Previamente, la Resolución 2/1991 había establecido el *Control Integrado de Frontera* en los puntos habilitados para el transporte internacional de los países del MERCOSUR [art. 1]. No hay una definición de *frontera* o de *fronteras*. La Resolución 8/1994 aprueba la nómina de *puntos de frontera* y tampoco define *de frontera*. Otro asunto sobre el que se expidió el MERCOSUR es el llamado *tránsito vecinal fronterizo* (TVF). El Acuerdo 17/1999

establece que “Los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de (...) TVF” [art. 1]. La Decisión CMC 14/2000 aprueba la reglamentación del régimen de TVF entre los Estados parte, mientras que la Decisión CMC 15/2000 hace lo propio entre estos con Bolivia y con Chile. Se afirma: “La Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo permitirá a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de (...) 72 hs a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociados que establezcan un plazo mayor” [art. 3]. No explicita qué se considere *frontera*. En general, las referencias a las fronteras en la normativa del MERCOSUR, en general, son indirectas. Asimismo, cuando son aludidas se las presenta, básicamente, como obstáculos a la circulación: las ACI fueron creadas para agilizar los intercambios comerciales. Cuando se menciona a las fronteras, no se aclara si equivale a una línea o a un polígono, con qué dimensiones y con qué características, si coincide o no con las que se definió en la normativa interna de los Estados parte. Las áreas adyacentes a los límites, sea como se llamen, no concitaron interés particular en la estructura institucional del MERCOSUR.

Dentro de la UNASUR, creada en 2000, no existe ninguna normativa referida a fronteras⁵. En este ámbito institucional, se establecieron una serie de consejos sectoriales de nivel interministerial que trabajan en diferentes temáticas, entre ellos, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado en 2009. Dentro de su órbita se encuentra la iniciativa Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) —cuyo surgimiento fue previo a la UNASUR— como su foro técnico, para apoyarlo en la planificación de infraestructura de conectividad sudamericana. Allí se encuentran, a su vez, distintas áreas sectoriales. Una de ellas es Integración y facilitación fronteriza. Básicamente, se concentra en facilitar la fluidez del transporte internacional en los puntos autorizados para el cruce entre países (Cf. Sicra, 2005).

En las relaciones bilaterales existen algunos mecanismos institucionales generalizados en la región, como los *comités de frontera* (CF) y las ACI. Los CF son mecanismos de resolución de conflictos en núcleos urbanos de dos países muy próximos entre sí, que suelen llamarse “ciudades gemelas”. Predomina la participación de municipios y consulados (Valenciano, 1990). En algunos casos conforman conurbaciones (La Quiaca-Villazón), en otros aglomeraciones que se expanden hacia el interior de ambos países (Chuy-Chui) y en otros pequeños sistemas urbanos (Gualeduaychú-Fray Bentos) (ver Kralich, Benedetti & Salizzi, 2012). En todos estos casos se crearon CF, que en la última década fueron rebautizados como *Comités de Integración* (CI). La infraestructura compartida que permite la interconexión entre los territorios también puede considerarse como parte del proceso de fronterización bilateral. Actualmente existe una veintena de puentes (Cuadro 3) que articulan las redes viales de estos países, construidos a partir de la década de 1930.

⁵ Cfr. URL: <<http://docs.unasursg.org/all-documents>>. Consultado el 20 de marzo de 2016.

Cuadro 3. Región platina. Puentes internacionales

<i>Nombre del puente</i>	<i>Modo</i>	<i>Río</i>	<i>Ciudades y países que conecta</i>		<i>Año de inauguración</i>
Barón de Mauá	Carretero	Yaguarón	Jaguarão, (Río Grande do Sul, Bra.)	Río Branco (Cerro Largo, Uru.)	1930
Agustín P. Justo y Getúlio Vargas	Carretero + ferroviario	Uruguay	Paso de los Libres (Corrientes, Arg.)	Uruguayana (Río Grande do Sul, Bra.)	1947
Horacio Guzmán	Carretero + ferroviario	La Quiaca	La Quiaca (Jujuy, Arg.)	Villazón (Potosí, Bol.)	1960 1910
De la Amistad	Carretero	Río Paraná	Foz do Iguazu (Paraná, Bra.)	Ciudad del Este (Alto Paraná, Par.)	1965
De la Concordia	Carretero	Cuareim	Quaraí (Río Grande do Sul, Bra.)	Artigas (Artigas, Uru.)	1968
La Fraternidad	Pasarela peatonal	Pilcomayo	Clorinda (Formosa, Arg.)	Nanawa (Pte. Hayes, Par.)	1970
San Ignacio de Loyola	Carretero	Pilcomayo	Clorinda (Formosa, Arg.)	Puerto Falcón (Pte. Hayes, Par.)	1971
Gral. San Martín	Carretero	Uruguay	Colón (Entre Ríos, Arg.)	Paysandú (Paysandú, Uru.)	1975
Gral. Artigas	Carretero	Uruguay	Puerto Unzué (Gua- leguaychú, Arg.)	Fray Bentos (Río Negro, Uru.)	1930
Bella Unión - Barra do Quaraí	Carretero-ferroviario	Cuareim	Barra do Quaraí (Río Grande do Sul, Bra.)	Bella Unión (Rivera, Uru.)	1976
Salvador Mazza - Yacuiba	Carretero	Arroyo Pocito	Salvador Mazza (Salta, Arg.)	Yacuiba (Tarija, Bol.)	1978
Represa, complejo hidroeléctrico y puente Integración Salto Grande	Carretero + ferroviario	Uruguay	Concordia (Concordia, Arg.)	Salto (Salto, Uru.)	1980
Represa Itaipú	Carretero sobre obra hidroeléctrica (uso restringido)	Paraná	Foz do Iguazu (Paraná, Bra.)	Ciudad del Este (Alto Paraná, Par.)	1984
Tancredo Neves	Carretero	Iguazú	Puerto Iguazú (Misiones, Arg.)	Foz do Iguazu (Paraná, Bra.)	1985
San Roque González de Santa Cruz	Carretero + ferroviario	Paraná	Posadas (Misiones, Arg.)	Encarnación (Itapúa, Par.)	1990
Comandante Rosales	Carretero	Pepirí Guazú	San Pedro (Misiones, Arg.)	São Miguel do Oeste (Santa Catarina, Bra.)	1994
Represa Yaciretá	Carretero sobre obra hidroeléctrica (uso restringido)	Paraná	Ituzaingó (Corrientes, Arg.)	Ayolas (Misiones, Par.)	1994
Comandante Andresito	Carretero	San Antonio	Comandante Andresito (Misiones, Arg.)	Capanema (Paraná, Bra.)	1994
Integración	Carretero	Uruguay	Santo Tomé (Corrientes, Arg.)	São Borja (Río Grande do Sul, Bra.)	1997
Bermejo - Aguas Blancas	Carretero	Bermejo	Aguas Blancas (Salta, Arg.)	Bermejo (Tarija, Bol.)	S/D

Fuente: Elaboración propia.

Argentina-Bolivia. Estos países comparten algunas ACI y CF entre ciudades pares. Asimismo, los gobiernos de ambos países solicitaron a Corporación Andina de Fomento (Banco de Desarrollo de América Latina) financiamiento para elaborar un “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional Argentina-Bolivia”, que fue encargado a una consultora. Se propuso, como objetivo general, “la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región, comprensiva de las provincias de Salta y Jujuy, y de los Departamentos de Potosí y Tarija”. Allí se menciona una “Región Frontera”, que a veces pareciera estar integrada por ese conjunto de provincias/departamentos, pero otras se vincula a conjuntos específicos de ciudades, como por ejemplo, “Tartagal, Orán-Pichanal, Villamontes, Tupiza” (PMIDF, 2009). Además, en 2004 se firmó el “Acuerdo de alcance parcial para la promoción económica, comercial y de inversiones”. Al área sobre la cual se proyecta este acuerdo se denomina *región fronteriza*: las Partes impulsarán el desarrollo de esta región en los departamentos de Potosí, Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz y las provincias del Noreste y Noroeste argentino [art. 14]. Fue confirmado por el congreso de Bolivia, pero aún no por el de la Argentina. Existen otras iniciativas, que crearon diferentes dispositivos bilaterales, tal como se detalla en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Entidades fronterizas binacionales según años de institucionalización

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>
<i>Bolivia</i>	ACI/1998 CF-CI Región fronteriza/2004		
<i>Brasil</i>	Región de frontera/1988 CF/1988 CUF S. Tome-S. Borja /1997	Puntos de frontera/2004	
<i>Paraguay</i>	CF/1985-6 Complementación fronteriza- CUF/ 1989 Región de frontera/1989 Áreas fronterizas de ambas partes/1997		Comité permanente de Frontera Puerto Stroessner-Foz/1978
<i>Uruguay</i>	Facilitar el tráfico fronterizo/1974 CUF/1987 CF/1987 CI/2011 Comité de Frontera (CODEFRO)		Frontera común/1933 Región de frontera/1975 Zona de frontera, zona fronteriza, cooperación transfronteriza/1997

Nota: ACI = Área de control integrado. CF = Comité de Frontera. CUF = Centro Único de Frontera.

Fuente: Elaboración propia con la guía de ALADI (2002) y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Se sistematizó documentación alojada en los repositorios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil [URL: <<http://www.itamaraty.gov.br/es/brasilenas-en-el-exterior>>]. Consultado el 12 de julio de 2016] y OEA [URL: <http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp>]. Consultado el 12 de julio de 2016].

Argentina-Brasil. Una temprana iniciativa bilateral fue la firma de un Protocolo en 1935 para la construcción de un “Puente Internacional sobre el Río Uruguay” [art. 1], sin hacer referencia alguna a la frontera. En 1988 suscribieron el tratado bilateral de Integración, Cooperación y Desarrollo, al amparo del cual se formalizaron 24 Protocolos, con diversas materias específicas. Entre ellos, se encuentra el

Protocolo Regional Fronterizo N°. 23, que afirma: el desarrollo integrado y equilibrado de la *región de frontera* y su zona de influencia constituye uno de los objetivos principales. Dicha región estaba conformada por: “Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, que integran la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA/Litoral [CRECE-NEA/LITORAL] y, en el Brasil, por los Estados de Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina [CODESUL/FORUM SUL]”. Otro objetivo era dar impulso a la creación de los *Comités de Frontera* en los casos de Foz do Iguazu-Puerto Iguazú y de Uruguayana-Paso de los Libres. Otro acuerdo, de 1989, fue para la “Construcción de un puente sobre el río Uruguay entre las ciudades de Santo Tomé y Sao Borja”, que creó la “Comisión Mixta Argentina Brasileña” (COMAB) [art. 2]. De 1997 es el acuerdo para el funcionamiento del *Centro Único de Frontera* (CUF) Santo Tomé-Sao Borja.

CUF significa el área delimitada conforme al Contrato Internacional de Concesión, situado del lado argentino, contiguo al Puente Internacional Santo Tomé-Sao Borja, para fines de control de ingreso y salida de personas, mercaderías y medios de transporte. Así como para la prestación de servicios análogos (públicos o privados); El Centro Unificado de Frontera comprende el Área de Control Integrado y demás instalaciones [art. 1].

Argentina-Paraguay. En la IX reunión de la Comisión Mixta de Cooperación y Coordinación Paraguayo-Argentina, se crearon los CF entre ambos países. En 1985 comenzaron a funcionar los de Posadas-Encarnación, Clorinda-Colonia Falcón, Formosa-Alberdi y Puerto Bermejo-Pila; en 1986 el de Itatí-Itacora (Valenciano, 1990). También hay ACI compartidos, a partir de la normativa del MERCOSUR. De todas formas, en 1989 se había firmado un acuerdo de “Complementación económica e integración subregional y fronteriza”, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 (N°. 13). Entre sus objetivos se encontraba “h) Establecer centros binacionales de *control único de fronteras*, a fin de facilitar el tránsito de personas, mercaderías y vehículos; i) Promover la complementación económica de las respectivas áreas fronterizas, a través de programas conjuntos que posibiliten el desarrollo y la integración de dichas áreas” [art. 1]. En un protocolo adicional se afirma que los gobiernos de ambos países se comprometen a:

1. Propiciar, como uno de los objetivos principales de este Acuerdo, el desarrollo equilibrado de las subregiones y de *las áreas de frontera* de ambos países (...) 4. (...) b. identificar las condiciones que faciliten el aprovechamiento de los servicios públicos prestados en la *región de frontera*, incluyendo su aprovechamiento conjunto; (...) 6. Los *Comités de Frontera* existentes y los que fueren a crearse, serán presididos por las autoridades consulares de cada país con sede en las *ciudades fronterizas* e integrados por representantes del sector público, pudiéndose invitar al sector privado en carácter de observador.

No se ofrece definición de ninguna de estas categorías. En 1997 firmaron el “Acuerdo para el Establecimiento de un Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo”, con la finalidad de complementar e integrar las estructuras productivas en las *áreas fronterizas* de ambas partes, mediante el establecimiento del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo [art. 1]. Se alude al “desarrollo productivo de

la región fronteriza”. En el anexo se propone “Fase 1: Planeamiento y Diseño: a) Definir la región fronteriza” [art. 2], algo que hasta el momento no ocurrió.

Argentina-Uruguay. El primer documento explícito orientado a la integración bilateral es el “Convenio de Cooperación Económica” de 1974. Buscaba una acción conjunta para solucionar los problemas de infraestructura bilaterales en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y establecer medidas para facilitar el *tráfico fronterizo* entre ambos países [art. 14]. En 1987 un acuerdo permitió la reglamentación de las áreas de *Control Único de Fronteras* [art. 1], cuya definición no se explicita. En ese mismo año se firmó el Acuerdo para “Establecer un reglamento para los *comités de frontera*”, que define como “foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y *tráfico fronterizo* de personas, vehículos, bienes y servicios, en un marco para promover la cooperación, la integración y el desarrollo de las *áreas de frontera*” [art. 1]. Creó cuatro comités, aún existentes: Monte Caseros-Bella Unión, Fray Bentos-Gualeduaychú, Colon-Paysandú y Salto-Concordia. A las reuniones del *Comité de Frontera* asistirían las autoridades de los organismos que actúen en el área del control integrado ubicados en los puntos de frontera [art. 1]. No hace referencia a entidades de frontera compartida, con excepción a los *puntos de cruce de frontera*. Por un acuerdo de 2011 fueron renombrados como *Comités de Integración*.

Bolivia-Brasil. En el Acuerdo sobre “facilidades para el ingreso y tránsito de sus nacionales en sus territorios”, de 2004, se mencionan los “*puntos de frontera* abiertos al tránsito internacional de pasajeros” [art. 5].

Bolivia-Paraguay. Después de la firma del “Tratado de Paz, Amistad y Límites”, las relaciones diplomáticas entre ambos países no fueron fluidas. Recién en 2009 se firmó la “Memoria Final de la demarcación del límite internacional entre Bolivia y Paraguay”⁶. No hubo acuerdos bilaterales posteriores.

Brasil-Paraguay. En el Acta de la 22ª Reunión de los organismos de aplicación del Convenio de Transporte Terrestre de 1966, celebrada en 1978, se creó el llamado “Comité Permanente de Frontera Ciudad Presidente Stroessner (hoy Ciudad del Este)-Foz do Iguaçu. Según el “Reglamento de las Reuniones” de ese mismo año, su finalidad era la agilización del *tráfico internacional* [art. 5]. Luego se fueron incluyendo objetivos más diversos de la relación fronteriza (Valenciano, 1990). Un rasgo de esta relación bilateral es la falta de acuerdos y la ausencia de cooperación transfronteriza, por fuera de los organismos multilaterales.

Brasil-Uruguay. El “Convenio para la fijación del estatuto jurídico de la frontera” de 1933 estableció “la obligación de conservar las carreteras y caminos que atraviesen o acompañen la *frontera común*, como también las obras que se hallaren en sus recorridos” [art. 1]. Se trata de caminos superpuestos al límite que, en su mayor parte, se trazó en terrenos planos sin seguir cursos de agua. Se considera que una carretera o camino acompaña la *frontera* “cuando su eje no esté o más de tres kilómetros de distancia de la *línea divisoria*” [art. 2]. Un documento complementario, de 1997, menciona la *zona de frontera* [art. 1] y las *zonas fronterizas* [art. 2],

⁶ Véase *El Mundo.es*, 28/4/2009 [URL: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/internacional/1240877501.html>>. Consultado el 15 de abril de 2017].

sin especificar los alcances en ambos casos. También se menciona el *agua de frontera* [art. 4]. Finalmente, se trata sobre la *cooperación transfronteriza* que:

[V]ersará sobre materias relativas al desarrollo regional, urbano y rural, a la mejora de las infraestructuras y de los servicios públicos tales como el saneamiento, el suministro de agua potable y de energía eléctrica, las comunicaciones postales y telefónicas, los servicios de salud pública, a la ayuda mutua en caso de incendio y otros siniestros; a la protección del medio ambiente; a la seguridad pública (...) a la residencia y al trabajo dentro de las *zonas fronterizas* (...) La cooperación transfronteriza podrá extenderse a otras áreas de interés recíproco, definidas de común acuerdo por las Partes [art. 8].

Por otro lado, se encuentra el “Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio” de 1975 (conocido como Tratado de Rivera) que busca “instaurar mecanismos permanentes de cooperación, entendimiento e intercambio de informaciones sobre todos los asuntos de interés común, bilaterales o multilaterales” [art. 1]. Se menciona la *región de frontera* [art. 4], haciendo alusión a un acuerdo de 1971 que resolvió la delimitación en la Barra del Arroyo Chuy. El Acuerdo de Complementación Económica N°. 2 de 1983 que se proponía “promover entre los países signatarios el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular su complementación económica” [art. 1], no tiene referencias a la frontera.

Conclusiones

Los principales ríos de la cuenca del Plata han jugado una función central en la ordenación territorial de los países de la llamada región platina, de escala transnacional: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esto ocurrió de diferentes formas: plasmándose en la denominación de ellos, proveyendo recursos para el aprovechamiento económico o constituyendo barreras a ciertos desplazamientos. También, como se destacó en este trabajo, sirviendo para la delimitación y fronterización y, por lo tanto, para la definición de acciones que tendieron primero a separar y a diferenciar los distintos territorios; pero, con el tiempo, también a aproximarlos y a alcanzar ciertos niveles de integración física.

En este artículo se propuso que delimitación y fronterización son procesos diferenciados, aunque interdependientes. La principal diferenciación en la experiencia platina es temporal. Se puede señalar, a grandes rasgos, que la delimitación se concentró en la segunda mitad del siglo XIX, aunque hubo episodios importantes todavía en las últimas décadas del siglo XX, como la formalización del límite entre la Argentina y el Uruguay y, ya en el XXI, con la finalización del proceso de demarcación entre Paraguay y Bolivia. Los conflictos militares tuvieron que ver, centralmente, con las disputas generadas por los nacientes Estados platinos por la posesión de áreas que, en general, habían permanecido muy alejados de los núcleos coloniales o estaban dominadas por las sociedades originarias del continente o estaban malamente controladas por alguno de los Estados vecinos. La última guerra por cuestiones limítrofes ocurrió en la década de 1930 y enfrentó a Bolivia con el Paraguay por el control de los remanentes de la región chaqueña. Las dictaduras militares en la región, especialmente desde la década de 1950, justificaron su per-

manencia, en parte, por las hipótesis de conflicto vinculadas a algunas indefiniciones en la demarcación.

El proceso de fronterización, en cambio, tendió a concentrarse en el siglo XX y no estuvo asociado a episodios bélicos. Pueden reconocerse dos ciclos en este proceso, superpuestos: uno asociado a la definición unilateral, y otro a la definición bi y multilateral de las fronteras.

En general, la emergencia de dispositivos fronterizos unilaterales se debe a los intentos de los Estados platinos por terminar de conformar sus respectivos territorios internos. En la región se produjo normativa al respecto a lo largo del siglo XX, aunque ya había indicios en el anterior, por ejemplo, con el establecimiento de una franja defensiva por parte del Imperio de Brasil. Todavía en el siglo XXI se sancionan normas para definir con la mayor claridad posible la extensión que tienen las fronteras nacionales. La Argentina y el Brasil han definido una normativa explícita desde inicios del siglo XX, mientras que Bolivia y el Paraguay lo hicieron más tardíamente, mientras que el Uruguay no ha establecido ninguna ley o artículo constitucional específico. Leyes y constituciones utilizaron categorías como *zona*, *área* o *franja fronteriza* como sinónimos de seguridad, defensa y exclusión de los habitantes del país vecino. La frontera se expresó como un polígono localizado en una porción específica del territorio nacional, generalmente adyacente al límite internacional y cubriendo grandes extensiones. Este proceso, como se señaló arriba, no estuvo acompañado por guerras, a pesar de estar enmarcadas en visiones realistas, que generaban mutuas desconfianzas y alimentaban la permanencia de las hipótesis de conflicto.

Esa normativa de escala nacional, aún vigente, que en su espíritu busca separar entre sí a los países de la cuenca del Plata, convivió con otra de escala bi y multinacional que, sin desconocer esa diferenciación, propendió hacia la integración física —salvando los obstáculos generados por los ríos— y a la cooperación intergubernamental. Las tentativas de fronterización bi y multilateral, se concentraron en las últimas décadas del siglo XX, cuando en la región predominaron gobiernos democráticos que tendieron a desmontar las clásicas hipótesis de conflicto, ante un escenario marcado por el ascenso del neoliberalismo. En general, fueron impulsadas por esquemas que, de alguna manera, abarcaban a los cinco países platinos, como el MERCOSUR o la IIRSA. De todas formas, el mayor número de definiciones específicas sobre fronteras no se encuentra en los documentos producidos por organismos multilaterales, sino más bien en el caso de los acuerdos bilaterales que, en general, siguen los lineamientos multilaterales.

Los acuerdos más antiguos hacen mayor énfasis en la articulación de las infraestructuras nacionales, evidenciando el interés por la construcción de puentes carreteros. Los más recientes, en cambio, ponen el énfasis en la necesidad de acelerar la circulación de los factores de producción (bienes y mano de obra). Los tratados limítrofes del siglo XIX buscaron crear obstáculos simbólicos y materiales entre los territorios. Los documentos de las últimas décadas del siglo XX, de validez internacional en la región platina, tendieron a concebir a la frontera como un obstáculo a superar. Por ello, son más numerosas las referencias a espacios de implantación puntual (*puntos* o *pasos de frontera*), a polígonos acotados a un paso (*áreas de control integrado*, *complejo fronterizo*) o a cruces (rutas, *tráfico vecinal fronterizo*) ubicados sobre o en las adyacencias del límite internacional, que las referencias a extensas áreas que abarquen todo el espacio fronterizo bilateral: las pocas que se

han creado —por ejemplo, la *región de frontera* creada en 1988 entre la Argentina y el Brasil— no lograron consolidarse como ámbitos realmente binacionales.

Hasta el momento, ninguna normativa regional está orientada a generar un proceso conjunto de planificación y de desarrollo productivo o cultural de las fronteras bilaterales. Excepción de ello son las grandes obras de infraestructura hidroeléctrica o de transporte, que también tienen un alcance espacial acotado, y que generalmente sirven para abastecer a las mayores zonas urbanas (como Buenos Aires y San Pablo). Puede afirmarse, entonces, que la fronterización bilateral generada por la diplomacia de los Estados platinos está pensada, más bien, desde los intereses de las capitales y de los grandes centros urbanos, no tanto desde los propios lugares de frontera. Asimismo, a escala binacional, la frontera resulta más bien una cuestión económica (obstáculo a la producción) y, no tanto, política y cultural. A escala nacional, en cambio, mantiene una connotación claramente política (seguridad, defensa, integración territorial) y cultural (afirmación de la propia identidad en oposición a los otros). Claramente, existen iniciativas locales que van en otros sentidos, de las que este artículo no pudo dar cuenta por razones de extensión (véase González Miranda *et al.*, 2016).

En todo caso, delimitación y fronterización son procesos con dinámicas propias pero interdependientes, fundamentales para el surgimiento y para el relacionamiento de los Estados de la región platina. Las formas que adoptaron estos procesos terminaron creando un sistema de relaciones internacionales que mantuvo un clima generalizado de buena vecindad. Esta noción da cuenta de una serie de mecanismos que los Estados platinos —y en general los sudamericanos— lograron establecer para transformar a ésta en una región de paz. Esto se tradujo en una baja conflictividad en las relaciones interestatales, que se manifestó en la práctica ausencia de guerras durante el siglo XX, en comparación con otras regiones del planeta, pero también en la búsqueda de mecanismos de cooperación intergubernamentales —mayormente limitados a las cuestiones productivas—, a pesar de las dictaduras, las múltiples hipótesis de conflicto, las asimetrías y las rivalidades entre la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

Bibliografía

- ALADI (2002) *Actualización del documento aladi/sec/di 1543 sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros*. ALADI/SEC/di 1543.1 19 de setiembre de 2002. [URL: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vpublicanterioresweb/54F6A57921300FC103256E63006D6A65>>. Consultado el 20 de octubre de 2106].
- Ansaldi, Waldo & Giordano, Verónica (2012) “Presupuestos teórico-metodológicos para el análisis socio-histórico del proceso de formación de los estados latinoamericanos”. *Revista Estudios del ISHiR*, año 2, núm. 4, 42-81.
- Benedetti, Alejandro (2015) “The Argentina-Uruguay Border Space: A Geographical Description”. *Revista Frontera Norte*, vol. 27, núm. 53, 35-61 [En línea. URL: <<http://www.colef.mx/revistas/ojs/index.php/fronteranorte/article/view/99>>. Consultado el 12 de marzo de 2016].

- Benedetti, Alejandro (2014) “Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio”. *Estudios Fronterizos, Revista de ciencias Sociales y Humanidades*, Nueva Época, vol. 15, núm. 29, 11-47.
- Benedetti, Alejandro (2013) “Los espacios fronterizos binacionales del sur sudamericano en perspectiva comparada”. *Revista GeoPantanal*, núm. 15, 37-62 [En línea. URL: <<http://www.seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/274/328>>. Consultado el 3 de abril de 2016].
- Benedetti, Alejandro & Laguado, Iñigo (2013) “El espacio fronterizo argentino-chileno. Definición de categorías operativas y primera aproximación descriptiva” en A. Núñez, F. Arenas y R. Sánchez (eds.) *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos. La cordillera de Los Andes como espacialidad sociocultural* (Serie GEOlibros N° 16). Santiago de Chile: RIL editores / Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 451-483.
- Benedetti, Alejandro & Salizzi, Esteban (2014) “Fronteras en la construcción del territorio argentino”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, vol. 23, núm. 2, 121-138 [En línea. URL: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/38366>>. Consultado el 12 de octubre de 2016].
- Borba, Vanderlei (2013) “Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa”. *Historiae*, vol. 4, núm. 2, 59-78.
- Domínguez, Jorge (2003) “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe”, en J. Domínguez (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano / FLACSO / Siglo XXI editores, 15-42.
- Glauser, Marcos (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*. Asunción: Base, Investigaciones Sociales.
- González Miranda, Sergio; Cornago Prieto, Noé & Ovando Santana, Cristian (comps.) (2016) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Grimson, Alejandro (2003) *La Nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*. Buenos Aires: Gedisa.
- Houtum, Henk van & Naerssen, Tom van (2002) “Bordering, ordering and othering”. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, núm. 2, 125-136.
- Houtum, Henk van; Kramsch, Olivier & Zierhofer, Wolfgang (2005) “Prologue”, en H. van Houtum, O. Kramsch y W. Zierhofer (eds.) *B/ordering Space*. Aldershot: Ashgate, 1-13.
- Kralich, Susana; Benedetti, Alejandro & Salizzi, Esteban (2012) “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”. *Boletim Gaúcho de Geografia*, vol. 38, núm. 1-2, 111-136.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) *Plan Estratégico Territorial Avance II: Libro 4. Integración Territorial Internacional*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Paasi, Anssi (2013) “Borders”, en K. Dodds, M. Kuus & J. Sharp (eds.) *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*. London: Ashgate, 213-229.
- PMIDF (2009) *Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia)*. Resumen Ejecutivo CAF, Empresa Consultora EPYPSA [URL:

- <<http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=1412>>. Consultado el 12 de marzo de 2016].
- Porcaro, Tania (2016) “Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía”. *Seminario “Bordes, límites, frentes e interfaces: estudios sobre fronteras de la Argentina en múltiples escalas, dimensiones y disciplinas”*, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 16 y 17 de agosto de 2016.
- Sassone, Susana (2005) “Fronteras cerradas, fronteras abiertas en la Argentina: los desafíos de la integración en el Mercosur”, en *La frontera: Realidades y representaciones*. Buenos Aires: CONICET / Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, 221-239.
- Sicra, Ricardo (coord.) (2005) *Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Programa de proyectos pilotos en pasos de frontera – Fase II*. Asistencia técnica bilateral y apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados [URL: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04751.pdf>>]. Consultado el 23 de octubre de 2015].
- Valenciano, Eugenio (1990) “Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia”. *Integración Latinoamericana*, núm. 156, 40-46.
- Zeballos, Carlos (1980) “El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales”. *Integración Latinoamericana*, vol. 4, núm. 42, 70-87.