

## **LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL MERCOSUR EN UNA PERSPECTIVA DE CIUDADANÍA Y DE DERECHOS HUMANOS\***

**Martín Paez**  
*Licenciado en Letras*  
**Rubén Simón**  
*Profesor en Historia*

### **Introducción: nueva impronta en el concepto de frontera**

Hasta el impulso que cobra el proceso de integración regional a fines de los años 80 y comienzos de los 90 en el Cono Sur, la noción de frontera se asociaba principalmente a cuestiones de seguridad y de defensa. “Frontera” implicaba básicamente línea demarcatoria entre territorios nacionales, límites con frecuencia ligados a trayectorias de disputa y de tensión.

El entorno regional inédito que supuso la creación del Mercosur, en 1991, sentó bases desde las cuales aquella noción restringida y defensiva comenzó a ser reformulada. Una nueva concepción de frontera, más amplia e integradora, se vio asociada así a otros procesos históricos que le eran contemporáneos, como la democratización, el aperturismo globalizador y la reivindicación de los derechos humanos.

Sin embargo, tal como nos proponemos analizar en el presente trabajo, la nueva impronta de frontera demoró hasta los primeros años del nuevo siglo en comenzar a traducirse en políticas e instrumentos efectivos y solo muy recientemente, con la Decisión 13/2019 del Consejo de Mercado Común, que aprueba el texto del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, el Mercosur logra dar un paso cualitativamente superior, no solo porque institucionaliza varios de los avances que se venían dando en la materia, sino además porque incorpora nuevas áreas de cooperación fronteriza y transversaliza experiencias binacionales a localidades “gemelas” de los cuatro países de membresía activa del bloque.

---

\*Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia “Derecho de la Integración” a cargo de la Profesora Rita Gajate y del Doctor Alejandro Perotti, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

Hemos organizado el trabajo en cuatro segmentos: un primero de carácter introductorio, donde hacemos referencia a cómo se ha conceptualizado la integración fronteriza en los procesos de integración regional, particularmente en el MERCOSUR y en el Cono Sur; un segundo segmento que revisa la evolución histórica de la integración fronteriza mercosureña, a través de los hitos institucionales más destacados; un tercer segmento, donde hacemos un comentario específico de la novedad que trajo la Decisión 13/2019 del CMC; y finalmente cerramos con una breve conclusión, donde situamos la cuestión fronteriza en el marco de la crítica coyuntura de la Covid-19.

Podemos realizar un desarrollo semántico sobre frontera que sin duda enriquecerá el abordaje. Si se nos permite, en cambio, vamos a subrayar la impronta que frontera, más allá de su conceptualización, refiere a un escenario cuya realidad es algo compleja. Ampliando, la integración fronteriza es ese escenario cuyo entramado lo compone una red de dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, lingüísticas, históricas, familiares y ambientales, cuyo camino evolutivo posee relación, identidad, velocidad y dinámica propias, ergo, referencia una determinada unidad de tiempo y espacio.

El SELA (Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe), en el documento elaborado por la secretaria permanente “Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe”, define que la integración fronteriza es “el proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados en sus territorios fronterizos colindantes para propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades humanas, recursos naturales, necesidades comunes, y costos y beneficios compartidos” (2012, p. 3).

Precisamente, los esfuerzos encaminados al avance de la integración fronteriza en el Mercosur requieren no solo del reconocimiento y visualización de tales circunstancias sino de ocuparse para que en el desarrollo del proceso de integración no se pierda de vista dicha realidad. Para no desarticular, dentro de la integración, los objetivos que le dieron origen y entidad a dicho proceso.

La lógica jurídica nutre el límite y materializa la separación entre los Estados-Nación ejerciendo derechos soberanos como tales hacia el interior de dicha demarcación donde el territorio adyacente determina una zona (frontera) la cual se nutre de una realidad multidimensional, que excede al contacto que impone el borde arbitrario o

límite, construyendo así un cuerpo único de amalgama en perfecta conjunción y en su afán de integrarse, esto es precisamente lo que los procesos deben proteger, incorporando algunos mecanismos para construir intereses comunes.

De acuerdo con Briceño Monzón (2015), para situar el tema en perspectiva latinoamericana:

La conformación de los límites y fronteras en Hispanoamérica fue un proceso delicado, ya que las nuevas repúblicas, independizadas del yugo español, debieron configurarse en base a los límites imprecisos del período colonial; los cuales se encontraban en permanente estado de redefinición, y solo fueron delimitados y demarcados a través de diferentes acuerdos, tratados, protocolos y hasta guerras como la del Paraguay, el Pacífico y el Chaco. Todo este arduo proceso de la consolidación de los Estados – nacionales, en Latinoamérica fue lo que obstaculizó el cambio de la percepción del concepto de frontera desde la separación al de integración (p. 60).

## **I. Hitos de la integración fronteriza en el MERCOSUR**

Todos los acontecimientos, sean estos económicos, sociales, políticos, etc., son el reflejo de la situación del momento de época. La concreción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no es ajena a ello, ya que tiene un tiempo de arranque determinado por años turbulentos que le imprime la década del 80 con un contexto latinoamericano muy difícil, signado por un peso enorme de nuestras economías derivado de las abultadas deudas externas, el fin de la etapa de gobiernos militares y el regreso de los procesos de democratización que vivió la región, entre otros. Este contexto genera condiciones propicias y determina un germen para dicho proceso de integración. Nos referimos al acuerdo bilateral firmado entre la República Argentina, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín, y la República Federativa de Brasil, bajo la presidencia de José Sarney, el 30 de noviembre de 1985, en Foz de Iguazú, sentando las bases del Mercosur, acuerdo regional de integración institucionalizado en el marco del Tratado de Asunción suscripto el 26 de marzo de 1991 entre la República Oriental del Uruguay, la República del Paraguay, Argentina y Brasil.

Dicho acuerdo le da vida concreta a las voluntades que los Estados miembros tuvieron en generar el MERCOSUR, cuyo carácter es de índole intergubernamental, el cual se encuentra celebrado dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de

Integración (ALADI). Esta concreción establece una estructura funcional en transición o provisoria que, con la firma del Protocolo de Ouro Preto -Protocolo Adicional del Tratado de Asunción-, el 17 de diciembre de 1994, determina la estructura institucional en forma definitiva compuesta por tres órganos decisorios: Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Este proceso, desde su creación, propició un espacio común de generación de oportunidades favorables para el comercio y las inversiones a través de la integración, logrando competitividad de las distintas economías de los Estados miembros a través de un bloque regional e insertándose en mejores condiciones en el mercado internacional. Esta situación, como respuesta a las etapas que el MERCOSUR tiene como proceso a lo largo de su devenir se amplía como perspectiva inicial de patrocinio económico y comercial.

Con el objeto de coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales del bloque, el Tratado de Asunción establece en su anexo quinto y dentro del GMC la constitución de subgrupos de trabajos:

Subgrupo 1: Asuntos Comerciales

Subgrupo 2: Asuntos Aduaneros

Subgrupo 3: Normas Técnicas

Subgrupo 4: Políticas Fiscal y Monetaria Relacionada con el Comercio.

Subgrupo 5: Transporte Terrestre.

Subgrupo 6: Transporte Marítimo.

Subgrupo 7: Política Industrial y Tecnológica.

Subgrupo 8: Política Agrícola.

Subgrupo 9: Política Energética.

Subgrupo 10: Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

Como se puede ver, la integración fronteriza no es materia primordial de abordaje o, mejor dicho, no lo fue en ese momento: la evolución del MERCOSUR incorporó en forma muy lenta el desarrollo de una agenda de integración fronteriza, como afirman Rhi Sausi y Oddone: “A diecinueve años de su creación, en general poca ha sido la

importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el Mercosur” (2010, p.135). Esto derivado tal vez de la complejidad de las negociaciones entre los miembros en sus años iniciales, o de problemas de internalización en dichos Estados o simplemente porque el proceso determinó en qué momento debía de tratarse.

El 26 de marzo de 2021, el MERCOSUR festejó el 30 aniversario del Tratado de Asunción. Tomando como referencia aquel gran paso que fue la materialización del proyecto integracionista en 1991, el área de integración fronteriza es habilitada a rodar dentro del andamiaje institucional. Sin embargo, ubicamos incipientes y limitados elementos normativos tales como el Acuerdo de Recife de 1993 "Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera entre los países del MERCOSUR" (resolución 43/97 del GMC), "Nómina de puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes del MERCOSUR"; a posteriori se referencia el marco que le aporta identidad específica a la integración fronteriza:

- Decisión CMC N° 04/00, que revisa y ordena el Acuerdo de Recife, más un Protocolo Adicional (Decisión N° 05/00). Las modificaciones perfeccionan el texto original del acuerdo, en lo relativo a jurisdicción territorial y ampliación de instalaciones de comunicación, que suponen la coordinación entre un país sede y su limítrofe. Posteriormente, en 2012, el Acuerdo de Recife se complementa mediante la Decisión CMC N° 07/12, comprendiendo puntualmente la materia migratoria, que consagra el control integrado de flujos de personas por parte de la autoridad migratoria de un país, bajo la supervisión de otro.
- Resolución GMC N° 29/07, la cual amplía y actualiza la nómina de "puntos de frontera", para el control integrado, definidos desde Recife-1993 como "Lugar de vinculación entre los países, habilitado para el ingreso y egreso de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas", detallados en anexo de la resolución según las cinco fronteras que se configuran en el mapa de los cuatro países miembros.
- Declaración Socio laboral del MERCOSUR de 2015, que en su artículo 7 amplía los derechos de trabajadores migrantes y fronterizos respecto al artículo 4 de la primera Declaración Sociolaboral de 1998, impulsada entonces con fines de armonización con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Resalta el compromiso de coordinación y articulación entre los Estados tendiente al establecimiento de "normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de

los trabajadores en las zonas de frontera”, así como también a la consecución de “las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de dichos trabajadores, en los términos de los acuerdos específicos para esta población, sobre la base de los derechos reconocidos en los acuerdos de residencia e inmigración vigentes” (numeral 3).

Cabe aclarar que, en marzo de 2021, en el marco de la conmemoración del 30 aniversario del MERCOSUR, el organismo publicó la última actualización de su Estatuto de Ciudadanía, una iniciativa del CMC que data de 2010 (Decisión N° 64/10) destinada a compilar, de manera progresiva, los derechos y beneficios de los nacionales de los Estados Partes del bloque. Dentro de las diez áreas temáticas del Estatuto, se dedica una específicamente a Integración fronteriza, junto a Circulación de personas, Cooperación judicial y consular, Trabajo y empleo, Seguridad social, Educación, Transporte, Comunicaciones, Defensa del consumidor y Derechos políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR. Lo interesante, más allá de la compilación (que en asunto de frontera reúne la normativa que va desde el Tratado de Recife a la Declaración Sociolaboral, comentada anteriormente, e incluyendo la suscripción, en 2019, del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, que comentaremos en la sección siguiente), es la perspectiva jurídica desde donde se propone la compilación. En efecto, en la Introducción del Estatuto se lee que:

Teniendo en consideración que el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son condiciones esenciales para la consolidación del proceso de integración, los derechos y beneficios incluidos en los diez ejes temáticos que conforman el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR son abordados desde una perspectiva transversal de derechos humanos, igualdad y no discriminación” (p. 3)

Otras acciones e iniciativas de los órganos del MERCOSUR han estado directa o indirectamente vinculadas con la integración fronteriza, nutriéndola de identidad institucional, nos referimos a los siguientes acontecimientos puntuales que en forma resumida identificaremos:

a) Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por decisión del Consejo de Mercado Común en 2002. Si bien ha tratado de dar más versatilidad a la cuestión, no parece que generara demasiados progresos con relación a lo planteado en su objetivo de creación, no solo por la escasez de iniciativas, sino por las pocas

reuniones de trabajo. Así coinciden los autores consultados, Briceño Monzón (2015, p. 65), y Rhi Sausi y Oddone (2010, p. 136). No obstante, como se verá en la sección siguiente, señalan también que en el seno de este grupo fue donde comenzó a discutirse en 2005 el embrión del proyecto que luego devendría, casi quince años después, en el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas.

b) Foro Consultivo de Municipios (FCCR), de 2004, producto de la Decisión CMC N° 41. Se instrumentó para estimular la cooperación y el diálogo, promoviendo medidas de coordinación entre los distintos niveles de gestión local, regional y provincial. En 2007, dicho foro quedó definitivamente instalado al establecer su reglamento de funcionamiento interno, estableciendo la necesidad de reconocimiento de las autoridades locales y regionales.

c) Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado por Decisión CMC N° 45/04. Este instrumento resulta válido para subsanar aquellas situaciones de asimetría, destinando financiamiento a proyectos que busquen promover la convergencia estructural, la cohesión social y la competitividad de aquellas economías y/o regiones menos desarrolladas o escasamente integradas, apoyando así el fortalecimiento y funcionamiento del proceso de integración. Al año siguiente, y por medio de la Decisión CMC N° 18/05, se establecieron las normas para su integración y funcionamiento, y posteriormente, en virtud de la Decisión CMC N° 01/10, el Fondo se dio su propio reglamento.

d) Resolución GMC N° 59/15. La diversidad temática, relevancia y continuidad de los asuntos relativos a frontera motivaron la creación en 2015 del Subgrupo de Trabajo N° 18 “Integración Fronteriza” (SGT N° 18), con el objetivo de fomentar medidas para el desarrollo conjunto de estos territorios y sus comunidades, promoviendo así su consideración como área específica, el cual se propone coordinar y articular con otros órganos distintos temas, por ejemplo, trabajo, migración, salud, infraestructura, transporte, cooperación, desarrollo urbano y económico, pueblos originarios, integración productiva, entre otros.

Como último apunte a este recorrido por los distintos acontecimientos de la integración fronteriza mercosureña, no queremos dejar de consignar el caso de Mercociudades, una red no inserta en la organicidad del MERCOSUR, pero con conexiones de familiaridad histórico-geográfica y de propósitos integracionistas. De hecho, Mercociudades tiene su origen en el año 1995, durante la reunión de alcaldes,

intendentes y prefectos, realizada en Asunción, en el marco del seminario “Mercosur: oportunidades y desafíos para las ciudades”. Su Consejo, órgano superior de dirección, está formado por dos ciudades de cada país miembro pleno del MERCOSUR y una ciudad de cada país asociado (en la actualidad, la Red está integrada por 361 ciudades de diez países de Sudamérica, a saber, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). En la práctica, la actuación de Mercociudades refuerza el aspecto de integración a nivel subnacional que, en instituciones de fuerte sesgo intergubernamental, como el MERCOSUR, puede quedar relegado o atenuado.

“Integración Fronteriza” es una de las unidades temáticas (UTIF) con la que trabaja y se organiza Mercociudades, instancia desde donde con frecuencia se coordinan actividades y jornadas de discusión con el Foro Consultivo de Municipios del MERCOSUR (FCCR). Vale mencionar aquí el intenso trabajo de investigación que ha liderado la Doctora Gloria Mendicoa<sup>1</sup> destacando la importancia de Mercociudades como actor de la integración a nivel subnacional, y de los gobiernos locales como anclajes de articulación, gestión colectiva de recursos, planificación territorial y agentes capaces de “asegurar la participación, consolidar ciudadanía y garantizar más el impulso integracionista” (2016, p. 29).

## **II. El acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (2019)**

Como se dijo, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, el desarrollo más ambicioso y sistemático del MERCOSUR en materia de integración fronteriza en sus treinta años de existencia, fue aprobado en 2019 (Decisión CMC N° 13/19) con antecedentes en el proyecto de Comunidades Fronterizas Vinculadas que se discutió en el grupo *ad hoc* (GAHIF) durante 2005. Según Briceño Monzón, se trató de “el más significativo proyecto que ha planteado el GAHIF” (p. 65), con el objeto de mejorar la calidad de vida de los pobladores de las denominadas comunidades fronterizas vinculadas, en materia económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a servicios públicos y de educación. Si bien el proyecto no prosperó entonces en el contexto comunitario, al menos sí pudo materializarse en un acuerdo bilateral entre

---

<sup>1</sup> La Dra. Mendicoa ha dedicado años de estudio, junto al Grupo de Estudio Mercosur e Institucionalidad Social del Instituto Gino Germani, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA), a la temática de las mercociudades, podemos encontrar un interesante artículo en el Boletín *Informe Integrar* N° 123: <https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar123.pdf>



Brasil y Argentina, suscrito en Puerto Iguazú el 30 de noviembre de 2005 y sancionada y promulgada como ley en nuestro país en octubre de 2009 (Ley n° 26.523).

El Acuerdo de 2019 tomó como base este convenio argentino-brasileño, extendiéndolo al conjunto del bloque y sumando elementos que permiten situarlo como una iniciativa de ciudadanía ampliada. El Acuerdo pasó algo desapercibido en un año donde las novedades del MERCOSUR pasaron principalmente por los progresos de la agenda de comercio internacional, pero por su relevancia y vocación integracionista vale la pena detenerse en su contenido normativo.

El Acuerdo, aprobado durante la cumbre “Vale dos Vinhedos”, realizada en Bento Gonçalves en la primera semana de diciembre de 2019, bajo la presidencia pro t mpore de Brasil, fue destacado como un “importante logro” y evaluado como “fundamental para la integración y la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos que residen en las zonas de frontera del bloque” (Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas CMC/DEC/13/19, p. 1).

Algunos de los beneficios que el Acuerdo otorgará a los pobladores fronterizos (una vez que sea aprobado por los respectivos países), se resumen en los siguientes puntos:

- 1- Ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de los Estados Partes en que se desarrolla la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación o ejercicio profesional bajo contrato de trabajo en las condiciones previstas en los acuerdos internacionales vigentes entre ellos, gozando de iguales derechos laborales y previsionales, cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias emanadas de los Estados Partes;
- 2- Asistencia a establecimientos públicos de enseñanza en condiciones de gratuidad y reciprocidad;
- 3- Acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías y productos de subsistencia;
- 4- Disponibilidad, a la mayor brevedad posible y una vez realizadas las adecuaciones de infraestructura necesarias, de un carril exclusivo o prioritario para los titulares del Documento para el Tránsito Vehicular Fronterizo (DTVF) en los puestos de control fronterizo de las Localidades Fronterizas Vinculadas.

Estos beneficios consagran nuevos derechos y concibe a las localidades fronterizas, en otras ocasiones llamadas “localidades gemelas”, como una zona integrada, cohesionada en un todo territorial, articulada en una lógica de acceso a servicios e infraestructura sin distingo de frontera nacional, lo cual constituye un avance significativo en el proceso de integración mercosureña, bajo la perspectiva de ciudadanía y de derechos humanos.

Antes de hacer un veloz repaso por los quince artículos del Acuerdo, vale examinar los cuatro considerandos del texto, recogidos por la Decisión del CMC que le da eficacia jurídica, puesto que allí se ven las motivaciones de la iniciativa, cuales son:

- dotar de fluidez y armonía al relacionamiento entre las comunidades fronterizas, considerado como uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración regional;
- realzar el hecho de que la historia de ese relacionamiento precede al propio proceso de integración del MERCOSUR, lo que impone a las autoridades un compromiso de profundización y dinamización;
- situar explícitamente la perspectiva de respeto a los derechos humanos, como parte fundamental del proceso de integración, procurando el logro de una mejor calidad de vida de las poblaciones fronterizas;
- resaltar la necesidad de facilitar la convivencia de las comunidades fronterizas e impulsar la integración.

El artículo I del Acuerdo trata sobre el objeto, beneficiarios de los derechos y ámbito de aplicación. Consagra un “trato diferenciado” a pobladores de localidades fronterizas (numeral 1), dispone que los beneficiarios son todos aquellos con domicilio en las áreas de frontera enumeradas en el Anexo 1 del Acuerdo (numeral 2) y prevé la posibilidad de extender beneficios, mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, a residentes permanentes de otras nacionalidades.

El artículo II aborda todo lo atinente al DTVF: los documentos exigibles para su tramitación, su duración y vigencia, impedimentos por razones de antecedentes penales, autoridades emisoras en cada país e información que debe constar en el DTVF, entre otros puntos. Este documento, una vez operativo, será la muestra palpable de lo que podríamos llamar una “ciudadanía de frontera”. Munidos de ellos,

sus titulares podrán ingresar y salir con sus vehículos de los pasos fronterizos en condiciones diferenciales. Cabe acotar que en el antecedente binacional de 2005 se creaba un mecanismo análogo, solo que entonces se trataba de una “tarjeta” (TTVF).

El artículo III enumera los derechos concedidos en virtud del Acuerdo, que son los cuatro ya mencionados de ejercicio laboral o profesional, acceso a la educación, comercio de subsistencia y carril exclusivo y prioritario para titulares del DTVF.

El artículo IV describe las diferentes situaciones en orden a las cuales las autoridades competentes podrán cancelar un DTVF, que incluye causales de tipo administrativo (pérdida de nacionalidad o de domicilio), penales o criminales, infracciones fitosanitarias y zoonosológicas, entre otras. El artículo V, a su vez, consagra y reglamenta el derecho de circulación, y lo concerniente a la identificación vehicular. En tanto, el artículo VI rige los transportes terrestres dentro de las localidades fronterizas vinculadas. En el numeral 1 de este artículo, se compromete a los Estados Partes a simplificar, de común acuerdo, la reglamentación existente sobre transporte de mercaderías y transporte público y privado de pasajeros cuando el origen y destino del trayecto se sitúe dentro de los límites de las localidades fronterizas, disponiendo en su numeral 2 la exención a disposiciones y normativas del comercio internacional (ATIT-ALADI).

El artículo VII presenta las áreas de cooperación, estableciendo una serie de ítems donde los Estados Partes se comprometen a coordinar e implementar acciones de manera conjunta. Son un total de ocho numerales, seis más que el artículo análogo del acuerdo bilateral de 2005, con lo cual se logra avanzar en nuevos terrenos de cooperación y alcanzando a los cuatro países. Los ítems son los siguientes:

1. Prevención y combate de enfermedades en seres humanos, animales y plantas, disponiendo el compromiso de trabajo cooperativo entre los Estados Partes, gobiernos locales y autoridades sanitarias provinciales/estadales. Se habilita la realización de trabajos conjuntos en salud pública, vigilancia epidemiológica y “planes de contingencia para guiar la respuesta ante eventos en salud pública y otros temas de interés común, inclusive los de potencial importancia internacional”. De más está decir la trascendencia que tiene este primer numeral del artículo VII -lo mismo que el siguiente-, frente a la situación actual de la COVID-19, como se retoma en las conclusiones del presente trabajo.

2. Coordinación en defensa civil y prestación de servicios de asistencia de urgencia o emergencia a la población de las localidades fronterizas. Los Estados Partes se comprometen a “desarrollar, de común acuerdo, reglamentaciones para facilitar el tránsito fronterizo de materiales, pacientes, profesionales y vehículos sanitarios, vehículos de defensa civil, de urgencia o emergencia o ambulancias, con el fin de satisfacer las necesidades de atención médica de urgencia o emergencia o especializada” (Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas CMC/DEC/13/19, p. 7-8).
3. Educación, formación de docentes, intercambio de información sobre metodologías y gestión escolar. Se recalca la necesidad de que la enseñanza de diferentes asignaturas de las currículas en escuelas de las localidades fronterizas se haga con una perspectiva “regional e integradora”, destacando aspectos comunes “más allá de los límites políticos y administrativos”, intentando resaltar “los hechos positivos que históricamente unieron a los pueblos a través de las fronteras, promoviendo en los educandos una visión del vecino como parte de una misma comunidad” (Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas CMC/DEC/13/19, p. 2; Rhi Sausi y Oddone, 2010).
4. Respeto a los derechos humanos en las Localidades Fronterizas Vinculadas, especialmente la protección de grupos de personas en situación de vulnerabilidad.
5. Fomento a la preservación, promoción, salvaguardia y difusión del patrimonio cultural compartido, tanto material como inmaterial. Esto incluye movilidad de artistas, circulación de bienes y servicios culturales, y de las industrias culturales y creativas asentadas en las localidades fronterizas, como así también medidas conjuntas para la prevención y combate contra el tráfico y comercialización ilícita de este patrimonio.
6. Seguridad pública y combate contra delitos transnacionales.
7. Facilitación y agilización del cruce de frontera para personas fallecidas.
8. Importación temporaria de maquinaria para trabajos y obras públicas.

El artículo VIII contempla la ejecución de un “Plan Conjunto de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial” en las Localidades Fronterizas Vinculadas, que concibe a ellas integradas racionalmente, como un “conurbano” en cuanto a infraestructura y

acceso a servicios, equipamiento y conectividad. Prevé además una planificación de la expansión, la conservación y recuperación de espacios naturales y el fortalecimiento de una imagen e identidad cultural común, entre otros puntos.

El artículo IX tiene que ver con la relación del Acuerdo con otros derechos y obligaciones de otros acuerdos vigentes entre los Estados Partes. El artículo X presenta el listado de las Localidades Fronterizas Vinculadas y su posibilidad de reducirse o ampliarse. Según consta en el Anexo 1 del Acuerdo, el total de pares de localidades, en las cinco fronteras nacionales, alcanza las 43: diez para la frontera Argentina-Brasil; diez para Argentina-Paraguay; cuatro para Argentina-Uruguay; siete para Brasil-Uruguay y doce para Brasil-Paraguay (se detallan como Anexo al presente trabajo).

El artículo XI refiere al estímulo a la integración, destacando la necesidad de tolerancia ante la diversidad lingüística, no exigencia de intervención consular o de requerimientos de traducción para la solicitud y obtención del DTVF y monitoreo conjunto en la aplicación del Acuerdo, a través de “Comités de Integración y Frontera” existentes o a crearse.

El artículo XII prevé la posibilidad de que los beneficios del Acuerdo se amplíen producto de convenios bilaterales o trilaterales entre Estados Partes con fronteras comunes. El XIII reenvía al mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR. El XIV trata sobre vigencia y depósito. Y el XV sobre enmiendas. Además del Anexo I con el listado de localizaciones, el Acuerdo contiene otros dos anexos sobre regulación del tráfico vecinal de mercaderías para subsistencia y de cooperación en defensa civil y atención de emergencias.

### **III. Conclusiones**

El MERCOSUR, tal vez por su arquitectura de conformación, ha generado en su transitar integracionista distintas áreas de incidencia de destacado progreso, pero ha postergado el tratamiento de la integración fronteriza demorando la participación y la articulación de los distintos niveles de gerenciamiento local, regional, provincial, departamental, como así también de los distintos actores sociales presentes en lo fronterizo. Esto es lo que, creemos, puede venir a subsanar, al menos parcialmente, el reciente acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas.

Más allá de la cuestión conceptual, la frontera no debe entenderse solo como un instrumento determinado y neutro relacionado al aspecto de soberanía y territorio, ya que -al incorporarlo en el proceso de integración- debe, por sobre toda cuestión, entenderse desde la dinámica social, ya que como productora de realidades estas inciden directamente en la producción y desarrollo de las fronteras muchas veces escindida de las realidades nacionales.

Indudablemente los Estados-Nación integrantes de este proceso ejercen sus derechos soberanos hasta la demarcación de su territorio, pero deben soltar algunas amarras o mejor aún instrumentar un nuevo paradigma que deje de observar al límite como un freno u obstáculo y encaminarse para lograr reinventar las zonas y espacios fronterizos, condición que necesariamente llevará a flexibilizar el rol jurídico, el cual otorgará a este nuevo modelo el rol necesario con efecto directo para la integración fronteriza e indirecto para el proceso de integración regional.

De algún modo puede decirse que la cuestión de las fronteras en el MERCOSUR cedió a lo urgente de la arquitectura institucional, y quedó siempre algunos pasos por detrás del proceso de integración. Lamentablemente, la coyuntura inédita que trajo el COVID-19, a partir de marzo de 2020, junto a la conmoción de las agendas públicas, privadas y de la vida cotidiana, hizo perfectamente visible la importancia crucial de las fronteras, allí donde el accionar conjunto y racional entre los Estados implicó circunstancias de vida o muerte. Cual ironía trágica, en lugar de los mecanismos de cooperación y coordinación previstos por el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas, que hubieran podido contribuir a una gestión más fluida y eficaz ante tamaña contingencia epidemiológica y de salud pública, la respuesta que tuvimos fue el cierre liso y llano de fronteras (respuesta por cierto no exclusiva del MERCOSUR, sino de todas las regiones del mundo, que debieron actuar no sin azoro frente a un embate colosal inesperado).

Queda en pie, sin embargo, un instrumento jurídico que puede ser considerado un bien regional a futuro. La crisis relacionada con la pandemia ha puesto en primer plano la importancia crucial y estratégica de las fronteras, no solo como espacio que requiere de políticas públicas específicas, sino por la necesidad de su diseño y ejecución coordinada y conjunta con países que, socios comerciales o no, comparten una misma realidad de postergación y vulnerabilidad.

## Bibliografía

Briceño Monzón, C. A. (2015). Los proyectos de zonas de integración fronterizas en el Mercosur: Espacio de unión-conflicto. *Aldea Mundo*, 20(40), 59-70.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54346387006>

Juste, S. (2020). La región transfronteriza entre Argentina, Bolivia y Chile: Transitando el accionar internacional subestatal. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, (49).  
<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/16710>

Mendicoa, G. E. (2020). MERCOSUR y Mercociudades. La perspectiva internacional y el rol de los municipios, soportes de una nueva reconfiguración y cohesión social. *Informe Integrar*, (123), 2-16.  
<https://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar123.pdf>

Mendicoa, G. E. (2016). La epistemología del sur: cómo entenderla en el proceso de integración regional. Las Mercociudades y el contexto social y político para su afianzamiento. En *Hacia una epistemología del sur. Las Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración*. Espacio Editorial.

MERCOSUR. (2019). *Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas*. CMC/DEC/13/19. [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399\\_DEC\\_013-2019\\_ES\\_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75399_DEC_013-2019_ES_%20Acuerdo%20Localidades%20Front%20Vinc.pdf).

Rhi Sausi, J. L., y Oddone, N. (2010). La cooperación transfronteriza entre las Unidades subnacionales del Mercosur. *Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 11(2), 131-159.  
<https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/552>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2012). *La integración fronteriza en el marco de la convergencia de América Latina y el Caribe*. SELA.  
<http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00410.pdf>

Tapia Ladino, M. A. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *Estudios Fronterizos*, 18(37), 61-80.  
<https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>

## Páginas Web

<https://www.mercosur.int/>

<https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>

<https://www.mercosur.int/creacion-del-subgrupo-de-trabajo-sobre-integracion-fronteriza/>