

# La cooperación transfronteriza como alternativa a las tensiones limítrofes que ha generado la especialización productiva de la soja en el MERCOSUR

Victoria Ávila Duque<sup>1</sup>

Recibido: 1 de abril de 2022; Aceptado: 7 de mayo de 2022.

**Resumen:** La integración regional del MERCOSUR ha tenido un rol crucial en el desarrollo de los países miembros, principalmente, Brasil y Argentina. Sin embargo, su especialización productiva e inmersión en las cadenas de valor global de la soja como resultado de la creciente demanda de China y su protagónica presencia en la región, ha profundizado las asimetrías entre las economías de los países del bloque y la transformación en las dinámicas fronterizas, dado que gran parte de los efectos derivados de estos intercambios comerciales se materializan en las fronteras. Por esto, se presenta la cooperación transfronteriza como una vía de cohesión social desde lo local, pues se refiere a la capacidad de agencia de las entidades subnacionales en los territorios limítrofes, tomando como ejemplo el caso de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay).

**Palabras clave:** MERCOSUR; China; asimetrías económicas; soja; cooperación transfronteriza.

## [en] Cross-border cooperation as an alternative to the border tensions generated by the productive specialization of soybeans in MERCOSUR

**Abstract:** The regional integration of MERCOSUR has played a crucial role in the development of the member countries, mainly Brazil and Argentina. However, its productive specialization and immersion in the global value chains of soybeans as a result of the growing demand from China and its leading presence in the region, has deepened the asymmetries between the economies of the countries of the bloc and the transformation in the border dynamics, given that a large part of the effects derived from these commercial exchanges materialize at the borders. For this reason, cross-border cooperation is presented as a path to social cohesion from the local level, since it refers to the agency capacity of subnational entities in bordering territories, taking as an example the case of Santana do Livramento (Brazil) and Rivera (Uruguay).

**Keywords:** MERCOSUR; China; economic asymmetries; soybeans; cross-border cooperation.

## [fr] La coopération transfrontalière comme alternative aux tensions frontalières générées par la spécialisation productive du soja dans le MERCOSUR

**Résumé :** L'intégration régionale du MERCOSUR a joué un rôle crucial dans le développement de ses pays membres, principalement le Brésil et l'Argentine. Cependant, sa spécialisation productive et son immersion dans les chaînes de valeur mondiales du soja en raison de la demande croissante de la Chine et de sa présence de premier plan dans la région ont accentué les asymétries entre les économies des pays du bloc et la transformation des dynamiques frontalières, étant donné qu'une grande partie des effets dérivés de ces échanges commerciaux se matérialisent aux frontières. Pour cette raison, la coopération transfrontalière est présentée comme un moyen de cohésion sociale à partir du niveau local, car elle fait référence à la capacité de représentation des entités infranationales dans les territoires frontaliers, en prenant pour exemple le cas de Santana do Livramento (Brésil) et de Rivera (Uruguay).

**Mots-clés :** MERCOSUR ; Chine ; asymétries économiques ; soja ; coopération transfrontalière.

**Sumario:** Introducción. MERCOSUR: Una integración económica asimétrica. Los lazos comerciales con China cobran fuerza: La relevancia de las exportaciones extrarregionales. Producción de soja, especialización de la economía y cadenas

<sup>1</sup> Politóloga de la Universidad del Rosario. Estudiante de la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales de la UNAM. Ha sido investigadora de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro de [Paradiplomacia.org](http://Paradiplomacia.org) y del equipo editorial de la revista especializada Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0865-1310>.

Email: [victoriaaviladuque@gmail.com](mailto:victoriaaviladuque@gmail.com) / [victoriaaviladuque@politicas.unam.mx](mailto:victoriaaviladuque@politicas.unam.mx)

de valor en el MERCOSUR. El protagonismo de China en la región como materialización de su estrategia de política exterior. La cooperación transfronteriza, un camino poco explorado en el MERCOSUR. El caso de la frontera de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). Conclusiones. Bibliografía.

**Cómo citar:** Ávila Duque, V. (2022). La cooperación transfronteriza como alternativa a las tensiones limítrofes que ha generado la especialización productiva de la soja en el MERCOSUR, *REDC*, 49(1), 17-26.

## Introducción

La integración de los países del Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR) está enmarcada en un contexto de globalización y apertura económica. La creciente participación de los países miembros en el comercio internacional ha sido una de las grandes motivaciones del bloque para avanzar en regulaciones en materia económica, sin embargo, también ha sido uno de los principales obstáculos. Por tanto, la construcción de consensos ha sido difícil. Esto se debe, por un lado, a las importantes asimetrías que existen entre las economías de los países que hacen parte del MERCOSUR y, por el otro lado, porque la postura que asume cada país depende, en gran medida, de la posición política e ideológica de su mandatario de turno. Según Mallman y Clemente (2016):

En efecto, estas ideas sobre la dimensión política de los procesos de integración llaman la atención sobre la articulación entre las dimensiones interna y externa de la política. Y, en este aspecto, las posibilidades de una articulación exitosa entre ellos dependen de la existencia de unas condiciones previas o en construcción. Entre los enumerados por Joseph Nye (1971), dos llaman especialmente nuestra atención: la simetría entre las economías y la complementariedad de sus élites. En cuanto al primero, economías muy dispares tienden a generar intereses divergentes y difíciles de conciliar, especialmente en lo que se refiere a la distribución de beneficios (Mallman y Clemente, 2016: 422).

Con todo esto, el proyecto político y económico del MERCOSUR se posicionó en el comercio internacional a partir de su especialización económica centrada en la producción extensiva de soja, motivada en los últimos años por la alta demanda de China y su presencia en la región. Esto llevó a los países miembros a hacer parte de las cadenas de valor de la soja. Es destacable el caso de Brasil, que se consolidó como la primera economía del bloque, seguida por Argentina, Uruguay y Paraguay.

No obstante, en la profundización de estas dinámicas productivas, las interacciones transfronterizas entre los países del bloque también se han acentuado hacia la conflictividad o la colaboración por situaciones como la resistencia al uso de transgénicos, la expansión de la mancha productiva de soja, la erradicación de otros cultivos, la deforestación, la variación en las dinámicas portuarias, la movilidad e inmigración asociada a la producción de soja, entre otras problemáticas. En este sentido, dado que las fronteras no son solo

(...) espacios interestatales en los que convergen los intereses de las poblaciones locales, sino zonas claves para el desarrollo económico y social de los territorios contiguos, se ha acrecentado su estudio desde una perspectiva de integración fronteriza, según la cual las áreas de frontera se consideran zonas de desarrollo armónico y funcional (Oddone, 2009: 36).

Siguiendo esta idea, se ha planteado la cooperación fronteriza como un camino que permite disminuir las tensiones entre países e impulsa la integración y la interacción continua.

Ahora bien, entendiendo que las fronteras condensan las actuaciones de diferentes niveles de gobierno, es destacable la escasa capacidad de agencia con que cuentan las entidades subnacionales para autogestionarse en condiciones especiales dentro del MERCOSUR, ya que al no existir un consenso sobre lo que son las fronteras, ni la cooperación transfronteriza, existe también un vacío regulatorio sobre sus competencias. Por esta razón, es necesario ubicar la reflexión en este contexto de integración regional, haciendo hincapié en que la cooperación transfronteriza contribuye a la cohesión social y territorial. Pese a esto, “hay en general un pobre conocimiento, pocas experiencias y una escasa preparación para la cooperación transfronteriza” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 12).

Dicho esto, el objetivo de este artículo es presentar de manera breve el panorama sobre la actividad comercial de los países del MERCOSUR, concretamente, sobre el cambio de dirección de las exportaciones de soja de América Latina hacia China, así como la relevancia que ha tenido el país asiático en la reconfiguración de la especialización productiva de la región y las repercusiones en las interacciones fronterizas entre los países del bloque. Además, se tratará de fortalecer la propuesta de diversos autores sobre cooperación transfronteriza como una estrategia política para el desarrollo económico y social, y la reducción de asimetrías económicas y desigualdades territoriales.

## **MERCOSUR: Una integración económica asimétrica**

Desde su fundación en 1991 por medio del Tratado de Asunción, el MERCOSUR integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay ha buscado consolidarse como uno de los esfuerzos más tangibles de dinamizar la región desde la perspectiva de la integración regional. Se trata de un proyecto que después de treinta años aún genera incertidumbres para sus miembros, pues su construcción ha sido un proceso arduo, en gran medida, por estar supeditado a la coyuntura política nacional de los países que lo conforman.

De manera similar, en términos económicos también se podría hablar de encuentros y desencuentros. Según Rhi Sausi y Oddone (2010):

(...) los primeros años del MERCOSUR generaron crecimiento para los países miembros del bloque. En la década del noventa, mientras las economías nacionales y regionales liberalizaban sus mercados en el contexto del Consenso de Washington, el MERCOSUR avanzó en la liberalización del comercio recíproco sentando las bases para una política comercial común (Rhi Sausi y Oddone, 2010: 133).

No obstante, otras políticas económicas, lejos de propiciar la integración, la han limitado al profundizar las asimetrías comerciales de los diferentes países.

Estas asimetrías vistas desde una perspectiva de la integración regional, en la mayoría de los casos, se crean o se acrecientan a partir del tamaño de la economía de los países del bloque y de las variaciones en los efectos positivos y negativos de las actividades productivas en cada uno de los territorios. Así pues, llama la atención la dinamización que las actividades productivas generan en las zonas fronterizas, en general, y en las fronteras del MERCOSUR, en particular, debido a la preponderancia de la especialización productiva de la soja. Aunque ha sido un producto cultivado en esta zona desde la década de 1990, ha tenido un auge importante en los últimos años como resultado del posicionamiento de China como principal socio comercial en la región. El inminente liderazgo de Brasil y Argentina dentro del bloque, también se traduce en mayores capacidades productivas para incorporarse a la economía global. Paraguay y Uruguay tienen una posición menos privilegiada en lo que ha comercio exterior intrarregional se refiere, pese a que también han buscado convertirse en eslabones relevantes de las cadenas de valor globales de la soja.

En este orden de ideas, dichas asimetrías pueden ser analizadas desde la perspectiva de la Nueva Geografía Económica, dado que se centra en la redistribución de las actividades económicas en un contexto de integración y su efecto en el espacio regional común. Sin embargo, algunos autores advierten que se pueden generar más desigualdades de las que existían previamente al proceso de integración. Además, este enfoque propone partir de la detección de las capacidades productivas y su beneficio regional para comprender el tipo de acuerdos y las estructuras políticas necesarias para intensificar la integración (Krugman, 1991; Terra y Vailant, 2001; Oddone, 2015).

Específicamente, podría partirse de la necesidad de construir una agenda común que pase por temas primordiales en el ámbito económico como la armonización macroeconómica, las regulaciones arancelarias y, no solo la promoción, sino la facilitación en materia de comercio exterior que reduzcan estas asimetrías. Esto por que:

(...) los socios pequeños han sido testigos del incremento de las asimetrías comerciales con los socios mayores en un contexto de desigual distribución de los beneficios y en detrimento de sus pequeñas economías nacionales ante la “rigidez” impuesta por el proceso de integración MERCOSUR; será así como se hará cada vez más presente la posibilidad de que los hermanos pequeños negocien directa e individualmente Tratados de Libre Comercio (TLC's) (Oddone, 2010: 134).

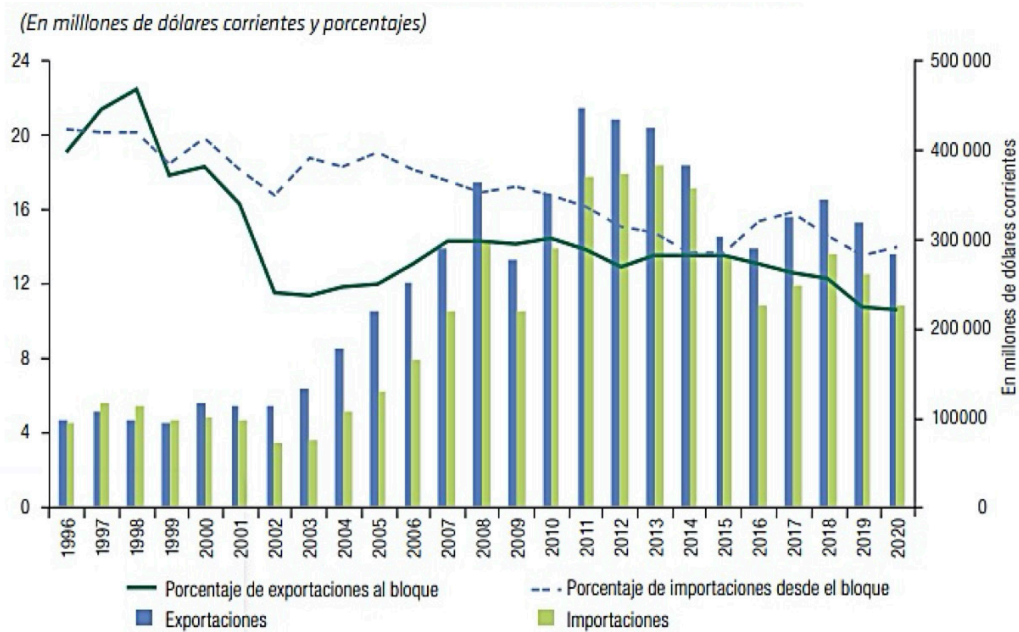
Lo anterior toma especial relevancia si se tiene en cuenta la función estratégica y estructurante que cumplen las dinámicas productivas en las fronteras del MERCOSUR. Según Oddone (2010, 2015) la integración regional redimensiona y visibiliza las interacciones en frontera dando paso a una lucha entre la prevalencia de los factores idiosincráticos y la necesidad de propender a las generalidades (Oddone, 2010). Podría decirse que el entorno de la región construida a partir del MERCOSUR debe entenderse como concomitante con el de los países miembros, concebido como “una red concentrada de conexiones económicas entre productores, demandantes, distribuidores y una miríada de actividades subsidiarias todas ellas localizadas en localidades urbanas o rurales” (Smith, 1993: 108). Partiendo de esta idea, es menester resaltar que estas conexiones económicas suponen procesos de nuevas configuraciones y reconfiguraciones espaciales, sociales, políticas y culturales que se profundizan (se estimulan o limitan), especialmente, en zonas de constante interconexión como lo son las fronteras.

## **Los lazos comerciales con China cobran fuerza: La relevancia de las exportaciones extrarregionales**

Desde el año 2000, el intercambio comercial del MERCOSUR pasó de estar basado en las importaciones a cimentarse en las exportaciones intrarregionales y, de manera más reciente, extrarregionales (Gráfico 1). Las exportaciones extrarregionales se han enfocado, principalmente, en satisfacer la alta demanda de productos primarios por parte de China como principal socio comercial de la mayoría de los países del bloque (Brasil, Argentina y Uruguay). Este

estrechamiento de lazos con China, entre otras cosas, ha tenido como consecuencia la profundización del perfil de inserción primaria del MERCOSUR.

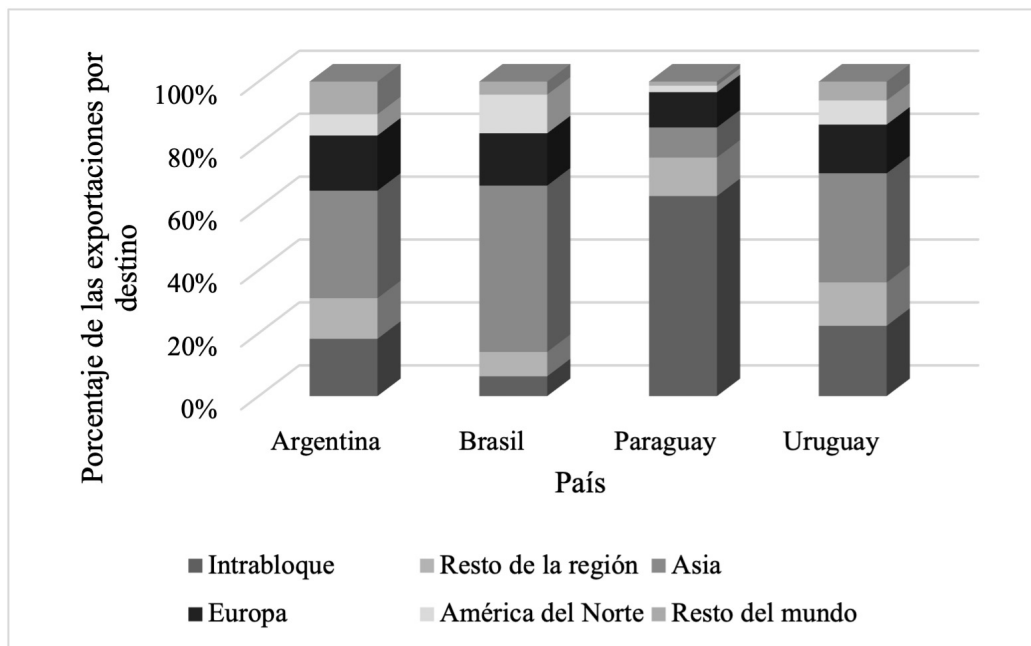
**GRÁFICO 1. Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque**



Fuente: CEPAL (2021):

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el 2020 este perfil se agudizó la exportación de productos naturales y derivados representaron un 76,8% del total, el nivel más elevado desde la creación del bloque (Gráfico 2). Cabe mencionar que es una dinámica de doble vía, pues China ocupa un lugar fundamental como abastecedor de insumos de la gran mayoría de los sectores productivos brasileños, desplazando prácticamente a todos los socios de Brasil, incluso a Argentina. Este panorama ahonda en la discusión sobre la pertinencia misma del MERCOSUR y sobre la necesidad de plantear mejoras al marco regulatorio de los aranceles comunes para evitar que se reduzcan los flujos de comercio intrarregional.

**GRÁFICO 2. Exportaciones de Mercosur por destino**



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2021).

Ahora bien, algunas repercusiones de esta dependencia con China y los países de Asia en el MERCOSUR han generado preocupación por la excesiva longitud y complejidad de las cadenas de valor, incluso antes de que fueran evidentes por la pandemia de la COVID-19. La CEPAL considera ineludible plantear la reconfiguración de las cadenas de valor globales con el fin de lograr mayor resiliencia y de volver a reforzar el intercambio comercial al interior del bloque del MERCOSUR, incluso si esto implica que los costes de operación sean más elevados (CEPAL, 2018).

### Producción de soja, especialización de la economía y cadenas de valor en el MERCOSUR

La actividad agrícola abarca gran porcentaje del intercambio comercial de los países del MERCOSUR dentro del bloque y fuera de él. En el caso de Argentina y Brasil, por ejemplo, el intercambio tiende a diversificarse relativamente hacia las exportaciones manufactureras, sin embargo, uno de los grandes rubros de su actividad económica corresponde a la producción de soja. Los países del MERCOSUR son grandes productores de soja a nivel mundial, lo han sido desde la década de 1980 cuando su comercialización era, principalmente, para los países de América Latina. Debido a la alta demanda de China y otros países de Asia, las exportaciones globales de bienes de base primaria como la soja y sus derivados, el petróleo, las carnes y el mineral de hierro han cobrado preponderancia en el intercambio extrarregional (Gráfico 2).

Según la CEPAL (Tabla 1), el MERCOSUR como bloque representa solo un 1,8% de las exportaciones mundiales y un 1,4% de las importaciones, se ubica entre los principales oferentes globales de una serie de insumos clave, en especial, en el rubro de productos primarios (11%) y manufacturas agropecuarias (7%). Por ejemplo, el MERCOSUR es un importante proveedor mundial de productos vegetales (13%), de alimentos y bebidas (8%), de grasas y aceites (7%) y de animales y sus productos (7%), y se destaca por su peso en las exportaciones mundiales de soja y sus derivados (60%), azúcar (más de la mitad), cueros curtidos (35%), taninos (un tercio), tubos flexibles de hierro o acero (un tercio), maíz en grano (30%), carnes (en torno al 30% en aviar y más del 20% en bovina), tabaco (25%), pasta de madera (20%), café (17%), entre otros bienes (CEPAL, 2018:19).

TABLA 1. Exportación de soja y sus derivados de los países del MERCOSUR, 2020

Categoría	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Soja	2328	28561	2146	736	33771
	-33%	+10%	+36%	-26%	+5%
Harina y pellets de soja	7806	5909	682	3	14400
	-11%	+1%	-1%	-59%	-6%
Aceite de soja	3774	590	417	0	4781
	+9%	-3%	+7%	0%	+8%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2021).

Como se mencionó anteriormente, a pesar de esta representatividad a nivel global en el mercado de la soja, existen múltiples e importantes heterogeneidades entre los miembros del MERCOSUR que repercuten de manera importante en sus dinámicas transfronterizas. A partir de sus economías asimétricas, es posible encontrar que Brasil cuenta con la economía más fuerte del bloque, reconocida por su producción y exportación de soja a China y otros países de Asia. A diferencia de la economía mediana de Argentina que, aunque exporta de manera extrarregional sus productos de soja y sus derivados a China, su intercambio comercial es principalmente intrarregional, abasteciendo, esencialmente, a países de América Latina y el Caribe. Las economías pequeñas también se diferencian entre sí. Por su parte, Paraguay cuenta con una sólida infraestructura de exportaciones intrarregionales por sus ventas a Brasil y Argentina. En los últimos años Paraguay ha tenido un importante incremento en la comercialización extrarregional por su tránsito hacia la especialización productiva de soja, que también se ha traducido en el escalamiento de sus tensiones fronterizas con Brasil por el incremento de los “Brasiguayos” dedicados al cultivo extensivo de este producto.

Por otro lado, Uruguay se ha acercado a China de manera más significativa que Paraguay, a pesar de que las dos conforman las economías más pequeñas de los países del bloque, debido a que su preponderante actividad portuaria cobró mayor protagonismo en la escena comercial internacional. A pesar de esta asimetría con los demás países, también ha encontrado en China un aliado comercial importante. Muestra de esto es que en 2018, Uruguay fue el primer país del bloque en firmar un memorando de entendimiento con China para formar parte de los veinte países en América Latina incluidos en el *Belt and Road Initiative*<sup>2</sup>, el mayor proyecto de política exterior chino. Además, Uruguay

<sup>2</sup> El gobierno chino ha planteado el proyecto Belt and Road Initiative (BRI) presentado como la Nueva Ruta de la Seda, proyección a partir de la cual China ha desarrollado una potente estrategia de soft power basada, entre otras cosas, en la actividad paradiplomática de sus ciudades y regiones, pues en este proceso han establecido contacto directo con otras ciudades para suscribir acuerdos de cooperación, intercambiar experiencias y buenas prácticas, favorecer el intercambio cultural, promocionar el turismo, desarrollar el comercio, atraer inversión directa (Skorupska & Szczudlik, 2021). La estrategia pasa por la creación de “las condiciones necesarias” en los países y, principalmente, en las ciudades que se vinculan al BRI como la construcción de una enorme red intercontinental de infraestructuras para el transporte de mercancías (autopistas, vías férreas, oleoductos,

es el único país del MERCOSUR que adelanta negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China. Estas negociaciones han generado malestar entre los países miembros del MERCOSUR dando paso a tensiones diplomáticas. Por un lado Uruguay ha descalificado y desafiado la inflexibilidad que supone ser parte del MERCOSUR para establecer relaciones comerciales sin que los demás países lo aprueben o estén vigilantes. Por otro lado, se han profundizado las tensiones entre Estados Unidos y China por la influencia comercial en la región.

### El protagonismo de China en la región como materialización de su estrategia de política exterior

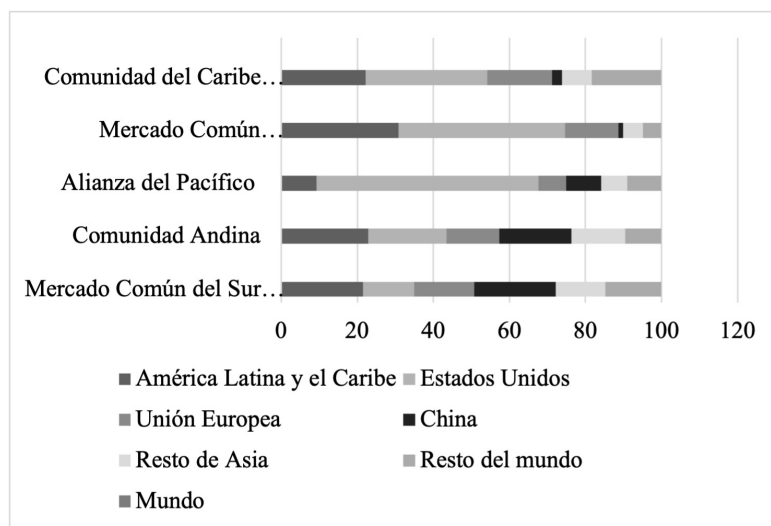
Mucho se ha hablado sobre la marcada importancia de China en el escenario global, principalmente, por la tensión existente entre el país asiático y Estados Unidos por el liderazgo en los asuntos globales. En los últimos veinte años China se ha convertido en un actor cada vez más relevante en las relaciones internacionales a partir de su estrategia económica y comercial a nivel global. Esta presencia puede explicarse no solo a través del fortalecimiento de sus capacidades o lo que Alfredo Toro (2020) ha denominado “la ejecución de las cuatro modernizaciones” ( agricultura, industria, defensa nacional y ciencia y tecnología). A estas cuestiones debe añadirse que la política exterior planteada por Xi Jinping desde su llegada al poder en 2013 se basa en un grupo de conceptos y proyectos que buscan “Hacer Grande a China de Nuevo” y está alineada con la visión de la resurrección de la grandeza china y la recuperación de su papel protagónico a lo largo de gran parte de la historia de la humanidad (Toro, 2020). Actualmente, podría considerarse a China como la nación “más interconectada comercialmente del planeta”, debido a la gran coalición de aliados económicos del proyecto BRI y su masiva participación en organizaciones de carácter comercial.

Autores como Rubiolo y Baroni (2019) y Juste (2021) señalan que después de la crisis de 2008, los países latinoamericanos ampliaron sus socios comerciales con el objetivo de intensificar su autonomía, mejorar las condiciones de su inserción internacional y atenuar los efectos de la crisis. Entonces,

(...) la posibilidad de contar con más socios comerciales se presentó como la mejor opción para disminuir la vulnerabilidad de los cambios del contexto internacional. La conjugación de condiciones domésticas de un inestable contexto económico internacional y de una creciente competencia entre países en desarrollo por cuotas de mercado e inversiones, favoreció la aproximación de América del Sur hacia China (Rubiolo y Baroni, 2019; 13).

Desde 2010, China desplazó a Estados Unidos como principal socio comercial de Sudamérica y se consolidó como el mayor inversor en la región, especialmente, en el MERCOSUR (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3. Porcentaje de exportaciones por bloque y destino, 2020**



Fuente: CEPAL (2021).

puertos, puertos industriales), aumento del flujo de divisas, aumento de los vínculos intergubernamentales, el ajuste de las políticas arancelarias y el flujo de importaciones, aumento de nexos comerciales, disminución de impuestos, el incremento de la cooperación regional y la incorporación de políticas locales de planeación urbana y regional (Gutiérrez del Cid, 2021). Siguiendo a Juste (2021), “El BRI, como vía de comunicación terrestre, une a China con Europa a través de Asia central y occidental; y también conecta a China con el sudeste asiático, el sur de Asia y el océano Índico. La Ruta, como vía marítima, parte de los puertos de seis provincias costeras de China (Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Hainan y Shandong) en dos direcciones: 1) hacia Europa a través del océano Índico, el mar Rojo hasta llegar al Mediterráneo; y 2) hacia el Pacífico sur a través del Mar de la China Meridional y el Mar de la China Oriental. La iniciativa presentó avances considerables en poco tiempo. En 2015, BRI expandió su ámbito geográfico hasta Oceanía, y en 2017 sumó a América Latina y el Caribe (ALC) cuando el presidente Xi consideró a la región como “extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI” (Juste, 2021:18).

No obstante, esta dinámica propiciada por China en la región ha tenido efectos positivos y negativos. Es indispensable mencionar su papel en los conflictos y los acuerdos en las fronteras, por ejemplo, relacionadas con la producción y la alta demanda de soja. En este caso específico, la transnacional Syngenta<sup>3</sup> planteó la idea de la República Unida de la Soja por la producción a gran escala de la soja transgénica en Bolivia, Paraguay, el norte de Argentina y de Uruguay y el sur de Brasil, dejando en evidencia que la ampliación de la frontera agrícola de la soja es cada vez más extensa (Mapa 1).

**MAPA 1. La República de la Soja de la transnacional Syngenta**



Fuente: [Semillas.org](http://Semillas.org) (2013).

De esta especialización productiva regional se derivan algunos desencuentros fronterizos que, en mayor o menor medida, han conducido a la cooperación transfronteriza como una vía para lograr consensos entre entidades subnacionales y promover la gobernanza multinivel y la integración regional. Entre estos disensos es posible encontrar la resistencia al uso excesivo de transgénicos, el activismo y cuidado del medio ambiente, la resistencia a la fumigación con glifosato y a la deforestación, el cambio de los sistemas productivos de las pequeñas unidades familiares de agricultores, el cambio de las dinámicas portuarias (Frontera Argentina y Uruguay) y del Río Paraná (Frontera Argentina y Paraguay) o la agudización de las disputas por la movilidad y la inmigración vinculadas a los incentivos de la producción a gran escala de soja (Brasiguayos en la frontera de Paraguay y Brasil), entre otros. Algunas ciudades de frontera se convirtieron en nodos de redes de transporte, motivo por el cual recibieron grandes infraestructuras viales y logísticas, nuevas dinámicas de fiscalización y control de cargas (Pereira, 2019).

### **La cooperación transfronteriza, un camino poco explorado en el MERCOSUR**

Según lo señala Oddone (2015), el proceso de integración del Mercosur

dejó a la luz la grave situación de asimetrías entre los socios regionales; la inequidad del proceso en tanto no se atendió demandas sociales y desigualdades profundas; la ausencia de canales de participación y la debilidad de colocar al mercado como único motor de la integración (Oddone, 2015: 261).

En este sentido, la cooperación transfronteriza cobra vital importancia para el Mercosur, pues se presenta como una vía para disminuir estas asimetrías y desequilibrios desde el nivel local, por medio de la capacidad de agencia de las entidades subnacionales.

La cooperación transfronteriza se entiende como una estrategia política clave para generar desarrollo económico y social y reducir las tensiones y desigualdades territoriales desde la acción de los gobiernos subnacionales. Rhi-Sausi y Oddone (2009) definen la cooperación transfronteriza como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de

<sup>3</sup> Transnacional dedicada al desarrollo y producción de agroquímicos y semillas.

los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 37). Dado que las interacciones transfronterizas ocurren, predominantemente, en los centros urbanos localizados geográficamente en el límite internacional entre ciudades gemelas que ejercen influencia más allá de las fronteras territoriales (Pereira, 2019), la cooperación transfronteriza no solo está vinculada a la economía regional, sino que aborda otros objetivos como el ordenamiento territorial, la infraestructura, el medio ambiente, y la promoción de la cultura. Esto es relevante porque, ante las tensiones generadas por el manejo de las políticas económicas de los países que comparten fronteras dentro del Mercosur, la cooperación transfronteriza posibilita otras dinámicas de relacionamiento desde el nivel local entre entidades limítrofes. En el nivel subnacional, es más factible que se refuercen los lazos fronterizos alrededor de lo que Boisier (2002) ha denominado como capitales intangibles: el capital social, el cultural, el simbólico, el cívico, el institucional, el humano, el sinérgico, etcétera.

En este orden de ideas, la cooperación transfronteriza no solo es un elemento medular en el proceso de crear nuevos espacios para lo local, sino que requiere de un marco que regule mejor estas interacciones transfronterizas. Podrían considerarse puntos de partida que, por ejemplo, la cooperación bilateral entre los miembros del bloque contemple más la voluntad política de los gobiernos nacionales de progresar en materia transfronteriza o que se pueda crear una atmósfera para el fortalecimiento compartido de capacidades endógenas de los territorios fronterizos (Oddone, 2015), como está sucediendo en el caso de la frontera entre Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay).

### **El caso de la frontera de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay)**

Según lo anterior, la monocultura de la soja en la frontera Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay) constituye un caso interesante de análisis. Esta frontera presenta una estructura agraria compleja compuesta por empresarios de agroindustrias, productores tradicionales y familiares y trabajadores que migran por los salarios. Sin embargo, la especialización productiva de la soja en el territorio fronterizo surgió del agronegocio a principio de 1990, por medio de la sustitución de otros cultivos e inversiones tecnológicas que garantizaran altos niveles de productividad. Según señalan Almeida y Loreto de Vargas (2010: 438), “el área de cultivos de soja del municipio de Santana do Livramento en el 2004, equivalía a 4.700 hectáreas y en 2013 alcanzaba las 29.100 hectáreas. En contraste, en los mismos años, el cultivo de arroz disminuyó de 11.400 hectáreas a 8.627”. De igual manera, en Rivera se estima que existen entre 15.000 y 20.000 hectáreas dedicadas al cultivo de soja desde que aumentó la demanda de este producto por parte de China.

Esta especialización productiva del territorio ha significado una profunda modificación en las relaciones sociales, nuevos conflictos relacionados con la agricultura familiar y la redefinición de las dinámicas fronterizas por su inserción a la cadena productiva de la soja. De esta manera, los dos municipios experimentaron transformaciones significativas en su dinámica territorial y relacional derivadas de esta orientación económica, poniendo en evidencia que, esta política de especialización productiva definida desde el nivel macro, en el nivel micro o local, repercute en la complejidad de las dinámicas fronterizas.

No obstante, pese a esta tensión surgida de la producción de la soja, desde las acciones de cooperación transfronteriza entre estos dos municipios, el 3 de febrero de 2022 se inauguró el primer gabinete transfronterizo del MERCOSUR. Este tiene como objetivo impulsar la primera agenda urbana binacional para promover objetivos de desarrollo urbano entre los dos territorios. Esta iniciativa con una duración prevista de tres años, es financiada por la Unión Europea, Eixo Atlántico y los gobiernos locales de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). Según Eixo Atlántico (2022: párr 2):

Santana do Livramento, en el estado Río Grande del Sur, en Brasil, y Rivera, en el departamento de Rivera de Uruguay, configuran una ciudad única (lo que en Europa se conoce como eurociudad) de más de 191 mil habitantes. Estos municipios, a pesar de hacer vida en común, no pueden compartir servicios o inversiones debido a la ausencia de un marco jurídico como los existentes en la Unión Europea.

En 2020 la Unión Europea aprobó un proyecto propuesto por el Eixo Atlántico, en el que participa la Prefeitura de Santana do Livramento, para desarrollar acciones piloto en el ámbito de la cooperación transfronteriza, lo que en Mercosur denominan cooperación binacional, bajo la denominación “Fronteira da Paz Sustentável”. Se trata de una acción que contempla la creación del primer Gabinete de Cooperación Transfronteriza de Mercosur, así como la elaboración de la primera Agenda Urbana binacional y la creación de un plan de modernización de la recogida de residuos (Eixo Atlántico, 2022: párr 2).

Dicho lo anterior, el rol de los gobiernos subnacionales como protagonistas de la cooperación transfronteriza es esencial para, por un lado, disuadir las tensiones surgidas de la dimensión económica y, por el otro, articular estos objetivos con los de otras dimensiones como la de desarrollo urbano, planeación, paz o sostenibilidad, entre otras. La armonización institucional de las políticas comerciales pensadas desde las fronteras podría llevar la integración regional del MERCOSUR a un mejor estadio. Pese a esto, “hay en general un pobre conocimiento, pocas experiencias y una escasa preparación para la cooperación transfronteriza” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 12). Por esto, el



presente artículo exhorta a profundizar en el estudio y conceptualización de la cooperación transfronteriza por ser un fenómeno relativamente reciente y que puede aportar, tanto al entendimiento como al mejoramiento de las dinámicas sociales en las zonas de frontera.

## Conclusiones

Es posible decir que gran parte de la especialización productiva del MERCOSUR, centrada en la producción y comercialización de soja, se ha intensificado aún más desde el 2010 con la presencia de China en la región. Esto ha sido así no solo porque la alta demanda de soja consolidara a países del bloque como Brasil y Argentina como dos de los principales productores a nivel mundial, sino porque esta estrechez en el intercambio comercial con China catapultó las exportaciones extrabloque por encima de las importaciones de manera sostenida hasta la actualidad. Sin embargo, dado que esta dinámica ha intensificado las asimetrías entre las economías de los países miembros, ha conducido a tensiones diplomáticas y disensos sobre la pertinencia del proyecto mismo, reavivando el debate sobre los vacíos institucionales y regulatorios al interior del MERCOSUR. Adicionalmente, la actividad comercial del MERCOSUR se ha convertido, paulatinamente, en un punto crítico entre la relación de rivalidad económica entre China y Estados Unidos. China es el principal socio comercial de la región desplazando a Estados Unidos quien lo fue de manera continua hasta hace unos años. A pesar de que Estados Unidos, históricamente, ha considerado a América Latina y el Caribe como su zona vital de influencia, es cada vez más común que, especialmente los países de Sudamérica, se estén acercando comercialmente al país asiático para la adjudicación de contratos de redes móviles e inversión en infraestructura.

De cualquier manera, los lazos comerciales entre China y MERCOSUR significaron la inserción de los países miembros en cadenas de valor global de la soja, pero a un alto costo para las fronteras del bloque. Las interacciones transfronterizas se agudizaron en mayor o menor medida en torno a las implicaciones de la producción y comercialización de la soja a gran escala: extensión de la mancha productiva, deforestación, erradicación de otros cultivos, cambios en las dinámicas portuarias, mayor control a la movilidad y las inmigraciones de un país vecino a otro y una disminución importante en la exportación de soja en el nivel interregional por parte de Argentina y Uruguay. Paraguay es el único país que aún dirige sus exportaciones, mayoritariamente, a América Latina, entre otras cosas, por su cercanía con Taiwán.

Muestra de esto, es la dinámica fronteriza surgida entre Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay) a partir del monocultivo extensivo de la soja y su participación en la cadena de valor global que de ella se deriva y como resultado de la especialización productiva del MERCOSUR. Sin embargo, la cooperación transfronteriza se presenta como una alternativa para fortalecer los lazos fronterizos entre municipios desde la acción de los gobiernos locales que pueden estar dirigidos hacia diversas temáticas y objetivos, tal y como se plantea entre estos municipios, a partir de la inauguración del primer gabinete de cooperación transfronteriza del MERCOSUR.

En esta línea, el presente artículo presenta la cooperación transfronteriza como una estrategia clave para contribuir, por un lado, a la disminución de las asimetrías de las economías de los países del bloque que se expresan en el nivel local y, por el otro, al fortalecimiento del proyecto de integración regional del MERCOSUR. En este sentido, es fundamental que las entidades subnacionales adquieran protagonismo, pues son las encargadas de territorializar y *mercaturizar* las políticas que dan respuesta a las demandas transfronterizas que pueden ser de conflictividad o colaboración. En la mayoría de los casos las fronteras se autogestionan en medio de realidades completamente distintas de la de sus connacionales, llegando a compartir más valores culturales o dinámicas productivas con ciudades o regiones fronterizas. Es importante replantear el proceso de integración regional desde lo local o “de abajo hacia arriba” (*Bottom up*) (Oddone, 2015).

## Bibliografía

- Almeida, T. y Loreto de Vargas, D. (2019): “Territorialização da soja no contexto da agricultura familiar Na fronteira brasil/uruguay”, *Revista Geosul*, 34(71), pp. 428-447 DOI: <http://doi.org/10.5007/1982-5153.2019v34n71p428>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018): *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR*, Santiago, CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44298/1/S1801158\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44298/1/S1801158_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020): *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021): *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR*, Santiago, CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47126/3/S2100413\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47126/3/S2100413_es.pdf)
- Corporación Grupo Semillas. (2013). *La República de la Soya*. Disponible en: <https://semillas.org.co/es/noticias/la-rep>
- Clemente, I. (2016): “Diplomacia y relaciones transfronterizas”, *Revista Civitas*, 18(2), p. 319-331. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/xSjQZYHJfWRRWVtyQDyNC/?format=pdf&lang=es>

- Eixo Atlántico. (2022): “Se crea la primera oficina de cooperación transfronteriza en Santana do Livramento, Brasil, con el apoyo de la Unión Europea”, *Noticias*. Disponible en: <https://www.eixoatlantico.com/es/noticias/eixoatlantico/5662-se-crea-la-prime-ra-oficina-de-cooperacion-transfronteriza-en-santana-do-livramento-brasil-con-el-apoyo-del-eixo-atlantico-y-la-union-europea>
- Gutiérrez del Cid, A. (2021): “La relación China-Rusia en Asia Central. Alianzas y divergencias”, en A. Oropeza García y N. Shkolyar, coords., *Asia Central en el marco de la Unión Económica Euroasiática*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 211-240. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/actividades-academicas/2760-presentacion-del-li-bro-asia-central-en-el-marco-de-la-union-economica-euroasiatica>
- Juste, S. (2021): “ZICOSUR, paradiplomacia y recursos naturales: el litio y la vinculación con China”. *Si Somos Americanos*, 21(1), pp. 7-31. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482021000100007>
- Krugman, P. (1991): “Increasing Returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy*, 31(99), pp. 483-499. Disponible en: [https://pr.princeton.edu/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing\\_returns\\_1991.pdf](https://pr.princeton.edu/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing_returns_1991.pdf)
- Mallman, M. y Clemente, I. (2016): “Transnacionalismo, paradiplomacia e integración regional. El caso de Brasil y Uruguay”, *Revista Civitas*, 16(3), pp. 417-436. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/8PyN3GJ3gMNYzVtDL7wR9rK/?format=pdf&lang=pt>
- Oddone, N. (2015): *La diplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur 2003-2013. Una aproximación teórica y práctica, tesis doctoral, Bilbao, Universidad del País Vasco*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/330398424\\_LA\\_PARADIPLOMACIA\\_TRANSFRONTERIZA\\_DE\\_LOS\\_GBIERNOS\\_LOCALES\\_EN\\_EL\\_MER-COSUR\\_2003-2013\\_UNA\\_APROXIMACION\\_TEORICA\\_Y\\_PRACTICA](https://www.researchgate.net/publication/330398424_LA_PARADIPLOMACIA_TRANSFRONTERIZA_DE_LOS_GBIERNOS_LOCALES_EN_EL_MER-COSUR_2003-2013_UNA_APROXIMACION_TEORICA_Y_PRACTICA)
- Pereira, C. (2019): “La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil”, *Revista Aldea Mundo*, 24(47), pp. 39-50. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/543/54364072012/html/index.html>
- Rhi-Sausi, J. y Oddone, N. (2009): *Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el MERCOSUR*. Disponible en: [http://www.global-local-forum.org/upload/pdf/Nahuel\\_Oddone7\\_20121011125939\\_interior\\_final3.pdf](http://www.global-local-forum.org/upload/pdf/Nahuel_Oddone7_20121011125939_interior_final3.pdf)
- Rhi Sausi, J. y Oddone, N. (2010): “La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR”, *Revista TENDENCIAS*, 11(2), pp. 131-159. Disponible en: <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/article/view/552/642>
- Rubiolo, M. F. y Baroni, P. (2019): “El este de Asia como socio de América Latina: implicancias económicas y sociales de una inserción asimétrica en los casos de Chile y Argentina”. *PORTES, Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico (Tercera Época)*, 13(25), pp. 7-32. Disponible en: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/17428>
- Ruffler, J. (2005): “La frontera como ventaja competitiva: la producción de naranjas en ambas márgenes del río Uruguay”, *Revista Galega de Economía*, 14(1-2), pp. 1-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39114221>
- Skorupska, A. y Szczudlik, J. (2021): “EU-China paradiplomacy-the perspective of cities, regions and provinces. The role of regions in EU-China relations”, *Lodz University Press*, pp. 13-27. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/348566540\\_The\\_Role\\_of\\_Regions\\_in\\_EUChina\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/348566540_The_Role_of_Regions_in_EUChina_Relations)
- Smith, P. (1993): *The Challenge of Integration: Europe and The Americas*. Miami, North-South Center, University of Miami.
- Terra, I. y Vailant, M. (2001): “Comercio, fronteras políticas y geografía. Un enfoque regional de la integración económica”, en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), eds., *Los rostros del Mercosur*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 45-64. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026061853/4terra.pdf>
- Toro Hardy, A. (2020): “¿Desafió China a Estados Unidos prematuramente?” *Cuadernos de China*. Disponible en: <https://avech.org/desafio-china-a-estados-unidos/>