

**COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO**

NÚMERO 64  
BUENOS AIRES  
2001

**"LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA  
COMO FACTOR DE  
DESARROLLO REGIONAL"**

JOSÉ CRESCENCIO QUIJANO

2001

**CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

## ÍNDICE

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
El desarrollo regional	4
El desarrollo de las regiones fronterizas	4
Las ideas de este trabajo	5
<b>I. LA EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES</b>	<b>7</b>
Las distintas visiones	7
Del aislamiento original al intercambio comercial	7
El desarrollo de las comunicaciones	8
Una ciencia de este siglo	9
El realismo político	9
El renacimiento de los debates	10
El interés nacional	11
Globalización e interdependencia	11
La interdependencia compleja	12
El neoliberalismo	13
El triunfo del liberalismo	14
La sociedad internacional	14
Los cambios en la estructura internacional	15
La cuestión cultural	16
El nacionalismo continental	16
La incidencia de las teorías en la visión de las fronteras	16
<b>II. LAS REGIONES FRONTERIZAS</b>	<b>18</b>
Fronteras materiales y simbólicas	18
Las regiones compartidas	18
La marginalidad	19
Las fronteras físicas	21
Nuevas características	22
La integración natural	24
Las fronteras en los procesos de integración	24
<b>III. EL HABITANTE DE LA FRONTERA</b>	<b>26</b>
La sociedad fronteriza	26
La formación de la sociedad fronteriza	26
La región guaraní	27
Los pueblos de las fronteras	30
El inmigrante en los países del Mercosur	31
La importancia de la inmigración en las fronteras del Mercosur	32
El sentido de pertenencia	33
La identificación con el centro	33
El caso de los paraguayos en Posadas	34
Las posibilidades actuales de reintegración	34
<b>IV. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN</b>	<b>37</b>
El enfoque clásico liberal	37
Creación y desviación de comercio	37
El enfoque estructural	38
La región, base del desarrollo	38
Las nuevas teorías	38
Motivaciones y objetivos de la integración	39
Las modalidades de la integración económica	40
Los grados de integración	41
La integración latinoamericana	44

<b>V. LAS ASIMETRÍAS</b>	<b>46</b>
El comercio fronterizo	46
Las asimetrías cambiarias	46
Las asimetrías impositivas	46
Las "paseras" y los "mercaditos paraguayos"	47
Las asimetrías y su impacto económico diferencial en ambas orillas	48
El caso de los combustibles	48
La propuesta de la Confederación Económica de Misiones	49
Repercusiones sobre la economía de Posadas	49
La economía informal en Paraguay	50
El mercado ampliado y las economías regionales	52
Las asimetrías en los servicios	52
<b>VI. LA CONVERGENCIA</b>	<b>54</b>
Armonización de políticas	54
Tipos de convergencia	54
<b>Convergencia Arancelaria</b>	<b>54</b>
<b>Convergencia de Políticas Económicas</b>	<b>55</b>
Grados posibles de coordinación	55
Criterios de convergencia	56
Incentivos y obstáculos para la convergencia	57
Objetivos de la convergencia macroeconómica en el Mercosur	58
La evolución de la convergencia en el Mercosur	59
La convergencia política económica en las zonas fronterizas	61
<b>Convergencia Social</b>	<b>61</b>
El sentido de la convergencia social	62
Las políticas de convergencia social	62
La situación en las fronteras	63
<b>VII. LOS CONTROLES FRONTERIZOS</b>	<b>64</b>
<b>Los Controles Migratorios</b>	<b>64</b>
Tipologías de los migrantes	64
Los casos de Posadas-Encarnación y Ciudad del Este-Foz do Iguaçú	64
Migraciones y mercado de trabajo en el Mercosur	67
Los mecanismos de compensación y protección de los trabajadores	67
El ejemplo de la Unión Europea	68
El tratamiento del tema migratorio en el Mercosur	68
El efecto del problema en las regiones fronterizas	69
Las normas migratorias del Mercosur para las regiones fronterizas	70
<b>Las Normas de Aduana</b>	<b>70</b>
Cómo se trata a quien se radica en el país vecino	71
<b>Los Controles Fitosanitarios</b>	<b>72</b>
<b>Las Normas de Transporte</b>	<b>72</b>
<b>Las Fuerzas de Seguridad</b>	<b>73</b>
<b>VIII. LA COMPETITIVIDAD EN LAS FRONTERAS</b>	<b>75</b>
El desarrollo económico regional	75
El nuevo escenario de la competencia	75
La competitividad de las empresas	76
Las Pymes en el nuevo escenario mundial	77
La Cooperación empresarial	78
Trabajo en redes y Especialización Flexible	79
El papel del Estado	81
La política comercial en el desarrollo de las regiones fronterizas	81
Políticas de promoción de la adquisición de nuevas ventajas competitivas	82
Promoción de la innovación	82
Políticas de fomento a las exportaciones	83
El financiamiento de las Pymes	84
Necesidad de una estrategia competitiva a escala regional	85

<b>IX. EXPERIENCIAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN</b>	<b>87</b>
La asociación regional entre CRECENEA LITORAL y CODESUL	87
Los Comités de Frontera	88
Del Comité de Salud de Frontera al Plan Operativo en Salud AR-PA	92
La preservación conjunta de los recursos icticos en los ríos fronterizos	93
El Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo	94
La Corporación Frutihortícola Regional	94
El circuito turístico trinacional de las Misiones	95
El programa binacional de lucha contra plagas del algodón	95
La región fronteriza entre EE.UU. y México	96
<b>X. POLÍTICAS FRONTERIZAS DE ARGENTINA Y BRASIL</b>	<b>98</b>
Las fronteras entre Argentina y Brasil	98
Los orígenes: Diferentes aproximaciones al Nuevo Mundo	98
El puerto de Buenos Aires	99
La expansión de los portugueses	99
El tráfico de esclavos negros y el contrabando	100
La Colonia del Santísimo Sacramento y el Tratado de Permuta	100
La organización de las colonias y la comunicación entre las regiones	101
Las prioridades de España y Portugal en América	102
La independencia Argentina	102
Las industrias débiles y la apertura	103
Los conflictos internos	103
El estado paraguayo	104
La independencia del Brasil	106
Las políticas migratorias	108
La política de "fronteras vacías"	108
Las regiones interiores de ambos países	110
La frontera hoy	110
Las normas de control fronterizo en Brasil	111
<b>XI. LA CULTURA Y LA EDUCACIÓN</b>	<b>113</b>
La identidad cultural hispanoamericana	113
La integración latinoamericana frente al NAFTA	114
La integración cultural del Brasil	115
La integración por medio de la educación	116
El Mercosur cultural en Brasil	116
Los programas de estudio	117
El fomento del nacionalismo	121
Cómo se escribe la historia	121
Regionalización y descentralización	122
<b>XII. CONCLUSIONES</b>	<b>124</b>
Las regiones fronterizas como factor de integración	124
Necesidad de una política de convergencia en las fronteras	124
Necesidad de adecuación de las normas de control fronterizo	124
Necesidad de políticas activas	125
Necesidad de una estrategia competitiva a escala regional	125
Las asociaciones transfronterizas	126
Una nueva visión de las relaciones transfronterizas	126
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>127</b>

## INTRODUCCIÓN

### *El desarrollo regional*

Las distintas regiones que conforman un país presentan generalmente muy variados niveles de desarrollo, entendiendo como tal a la evolución integral del conjunto humano.

Dentro de los países del Mercosur los desequilibrios regionales provienen de diferentes causas. A través del tiempo la aplicación de diversas políticas económicas y de ocupación de los territorios condicionaron el aprovechamiento de los mismos.

El desarrollo económico y social de estos países estuvo directamente vinculado con el crecimiento de sus regiones centrales; mientras tanto, el resto de los territorios era un conjunto heterogéneo de regiones cuyas condiciones, en muchos casos, las determinaba su carácter de proveedoras de insumos para las zonas centrales. Las regiones periféricas se relacionaban entre sí, en gran medida, a través de su subordinación al centro. No obstante, hubo casos en que estas relaciones impulsaron el desarrollo relativamente exitoso de algunas de ellas.

La existencia de gobiernos federales en Brasil y Argentina (a veces más formal que real) los diferencia de Paraguay y Uruguay cuyos gobiernos unitarios confieren a sus regiones una mayor dependencia del centro. Sin embargo, en todos ellos, poco a poco y a pesar de esa dependencia, la relación que se produjo entre las regiones periféricas dio como resultado una creciente interdependencia entre ellas mismas.

En los países de organización federal, numerosos acuerdos y tratados (interprovinciales o interestaduales) de aprovechamiento conjunto de recursos naturales compartidos o para la solución conjunta de problemas y la creación de entes para el desarrollo con influencia regional formalizaron la interrelación. Esta actitud nace de la identificación de intereses y necesidades comunes y de la posibilidad de crear los instrumentos de gestión necesarios para atenderlos. Aún cuando en Argentina pudieran estar condicionadas por la hegemonía de la región central, estas auténticas vinculaciones regionales constituyen un antecedente válido de las relaciones que se establecen a través de las fronteras entre los distintos países y subregiones del Mercosur. Aparece una nueva realidad regional que se separa de la planificación central (y muchas veces la enfrenta) y que es impulsada por una sociedad que se integra en forma dinámica con otras sociedades. En este sistema las instituciones regionales y locales se constituyen en agentes fundamentales del cambio y la integración.

La variedad de intereses involucrados en la relación fronteriza (el comercio, la migración, el transporte, el control ambiental, la utilización de los recursos naturales compartidos, etc.) ofrece muchas oportunidades de cooperación pero, simultáneamente, es fuente de permanentes conflictos ya que las mismas situaciones pueden verse desde ópticas distintas e involucrar intereses contrapuestos. En el caso de las fronteras activas como las del Mercosur, es evidente que a través de ellas se generan interacciones que abarcan los más diversos aspectos de la vida diaria de sus habitantes y que se constituye de hecho en un espacio transfronterizo que origina una sociedad transfronteriza. En este sentido son muy diferentes a otro tipo de fronteras (como en el caso de la Cordillera de los Andes que separa a Chile de Bolivia y Argentina).

### *El desarrollo de las regiones fronterizas*

Las regiones fronterizas se encuentran entre las más aisladas y postergadas que conforman los países. Debido a la distancia que las separa de las capitales y su entorno (donde se toman las decisiones) y de sus diferencias respecto del resto del país, el atraso relativo de estas regiones suele ser mayor que el del resto de las regiones periféricas de cada uno de los países. Las actuales tendencias del sistema económico internacional (inversiones, comercio y finanzas) también han intensificado el aislamiento de las áreas de frontera, en términos tanto de beneficios con relación a los centros más dinámicos como de acceso a una vinculación más estable con la economía internacional. Hay una doble marginación, en niveles externo e interno, en cuanto a inversiones y tecnología.

Algunos de los factores que impiden o dificultan el desarrollo de la integración, intrínseca en la naturaleza de las poblaciones fronterizas, son:

1. Muchas de las normas que se aplican, pensadas desde una óptica que no comprende la realidad de la frontera.
2. La burocracia y las decisiones de los gobiernos centrales tomadas sin tener en cuenta las particularidades de las regiones fronterizas.
3. Los prejuicios de muchos funcionarios y de algunos habitantes de la frontera que surgen de una ideología que va en contra de la idea de integración.
4. Las diferencias en las políticas nacionales de los distintos países en cuanto a sistemas impositivos y cambiarios, asimetrías que producen serias tensiones entre las poblaciones fronterizas.
5. La incidencia de los contenidos de la educación que privilegian una visión nacionalista sobre la visión continentalista o latinoamericana.
6. La falta de políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que son la base de las economías regionales.
7. Las deficiencias en cuanto a infraestructura y servicios (en el caso de la Argentina como resultado de una particular visión de "seguridad" que condenó al atraso a estas regiones como criterio de defensa).

### ***Las ideas de este trabajo***

El **fundamento** de este trabajo es que las características especiales que presentan las fronteras del Mercosur las hacen especialmente propicias para promover el desarrollo regional a partir de la integración fronteriza.

El **objetivo** de este trabajo es:

- Caracterizar las regiones fronterizas y a sus habitantes;
- Analizar los factores que inciden en las posibilidades de integración de las regiones fronterizas al proceso general de integración del Mercosur y la manera de favorecer su desarrollo relativo a través de este proceso.
- Analizar la forma en que, a través de políticas activas se puede revertir las naturales condiciones de aislamiento y marginalidad.

Se plantea la idea de que se puede apoyar el proceso de desarrollo con políticas concretas y que, en la mayoría de los casos, bastaría con permitir a las regiones fronterizas aprovechar sus particulares características y fomentar la integración natural entre sus habitantes.

El **contenido** de este trabajo se organizó de la siguiente manera:

En el **capítulo I** se hace un breve resumen de la evolución de las teorías de las relaciones internacionales y su directa incidencia en la visión de las fronteras. Se verá cómo, para los países miembros del Mercosur, la integración es deseable cualquiera sea el punto de vista que se admita como válido, desde el realismo hasta el liberalismo.

En el **capítulo II** se describen las características de las regiones fronterizas y su situación de atraso relativo, frecuentemente producido por la visión que las teorías de las relaciones internacionales tienen de ellas. También se verá que las características de las fronteras entre los países miembros del Mercosur las hacen especialmente aptas para promover el desarrollo de las regiones colindantes a través del proceso de integración.

El **capítulo III** trata las características del habitante de la frontera, sometido a la influencia de dos culturas y miembro natural de una "sociedad" particular, y el beneficio que podría extraerse aprovechando las cualidades de esta sociedad peculiar en favor de la integración y el desarrollo de las regiones que habita.

En el **capítulo IV** se revisan los distintos tipos de procesos de integración con el objeto de clarificar los alcances del Mercosur, sus posibilidades futuras y las de Latinoamérica en general.

En el **capítulo V** se ven las llamadas "asimetrías", su especial incidencia en las relaciones entre las poblaciones fronterizas y en el proceso de integración.

En el **capítulo VI** se analizan las posibilidades de convergencia como solución a los problemas planteados por las asimetrías que afectan a las relaciones fronterizas.

En el **capítulo VII** se examina cómo afectan a la integración fronteriza los controles en la frontera y las normas que los regulan. Se verá que la mayoría de ellos no tiene en cuenta las particularidades de la región y que por ello no son efectivos y atentan contra el proceso de integración.

En el **capítulo VIII** se revisan las condiciones necesarias, según las nuevas teorías, para mejorar la competitividad de las empresas en las fronteras y lograr con ello la inserción de estas regiones en el sistema productivo actual, globalizado y enormemente competitivo.

El **capítulo IX** comenta algunas experiencias regionales de integración y analiza cómo la participación de ciertos actores favorece o dificulta la integración.

En el **capítulo X** se analizan las diferencias entre las políticas de Argentina y Brasil respecto de sus fronteras (siguiendo uno con la política heredada de España y el otro con la de Portugal) y los resultados logrados por cada una de ellas.

En el **capítulo XI** se observan los efectos de la cultura en los procesos de integración, especialmente en el ámbito de Latinoamérica y el Mercosur, y las posibilidades de promover el proceso a través de la educación.

Por último, se formulan algunas conclusiones que podrían servir de base para una política fronteriza que favorezca el desarrollo de estas regiones como parte del proceso de integración del Mercosur.

## EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### ***Las distintas visiones***

La visión de los sectores dominantes de los distintos grupos humanos (tribus, naciones, Estados) respecto de sus vínculos con otros grupos, ha variado con el tiempo. Hoy se habla de relaciones internacionales, por la influencia de la estructura de relación entre Estados nacionales que aún predomina a nivel mundial. Sin embargo, aún antes de la existencia de los Estados tal como se los entiende ahora, había una idea concreta de la relación entre los distintos grupos que habitaban una misma región o regiones vecinas.

Esta relación tuvo, desde muy temprano en la evolución del hombre, dos enfoques enfrentados:

- el de la desconfianza, la sospecha, la inseguridad y la competencia con los vecinos, y
- el del comercio, la confianza mutua y la cooperación.

De acuerdo con el enfoque de la relación con los grupos vecinos cambia el sentido de las fronteras, que serán, según el caso, zonas donde deben ubicarse las defensas para enfrentar a los enemigos o simples límites jurisdiccionales.

### ***Del aislamiento original al intercambio comercial***

En sus orígenes el comportamiento del ser humano tenía pocas diferencias con el del resto de los animales. La idea de delimitar territorios y áreas de influencia es atávica, estaba relacionada con su forma de alimentarse, basada en la caza, la pesca y la recolección. La mayoría de los animales delimita lo que considera "su" territorio (o el de su grupo) con señales o "marcas". Por cierto que la misma denominación da origen a grupos y luego a funcionarios que las cuidan (este es el origen de los Marqueses, título que después se transforma en nobiliario).

A partir de la competencia con sus vecinos por los limitados recursos existentes, el hombre receló de aquellos y trató de ganar seguridad protegiéndose. Los distintos grupos humanos (familias, clanes, tribus) se aislaban y luchaban para defender "sus" territorios, de los que obtenían los recursos o, si estos escaseaban, trataban de conquistar otros nuevos. Así nace la necesidad de adquirir poder como medio para asegurar la supervivencia y la seguridad del grupo y para asegurarse el dominio del territorio que se reclamaba como propio. Las élites dominantes no tardaron en descubrir, también, que podían mejorar su situación individual o la de todo el grupo a través del dominio de otros grupos. El territorio era fuente indiscutible de poder. Los pueblos tenían más poder y, con ello, más seguridad si dominaban amplios territorios y sus recursos.

Hobbes<sup>1</sup> plantea las relaciones mundiales como una lucha de todos contra todos similar a la que ocurría en los primeros tiempos de la civilización. En este siglo, la teoría llamada realista intenta explicar las relaciones entre los pueblos sobre la base de que el ser humano es egoísta y que se pueden predecir sus actitudes a partir de ello. Mucho antes Tucídides<sup>2</sup>, en el capítulo que dedica al debate de Melián, expresa la idea de que hay reglas inmutables del comportamiento humano que lo llevan a tratar de dominar a sus vecinos como una manera de lograr su propia seguridad. Según relata, uno de los principales motivos expuestos por los atenienses para destruir a la población melia (que se resistía a someterse a su poder) era el temor de sentar un precedente que se interpretara como un signo de debilidad y alentara a otros pueblos a desafiar su autoridad y, con ello, pusiera en peligro su seguridad.

La inseguridad es, en primer lugar, la que lleva a actitudes extremas de desconfianza. Stanley Hoffmann<sup>3</sup>, cuando analiza las causas de la Guerra Fría, manifiesta que aún las acciones más claramente defensivas

<sup>1</sup> HOBBS, Thomas (1588-1679): Filósofo inglés.

<sup>2</sup> TUCÍDIDES (aprox. 400 a.C.): "La guerra del Peloponeso".

<sup>3</sup> HOFFMANN, Samuel (1997): "Jano y Minerva".

de cada uno de los actores era interpretada por el otro como la preparación de un posible ataque. La desconfianza mutua entre EE.UU. y la U.R.S.S. hizo que la Guerra Fría, según la visión de este autor, fuera inevitable.

Sin embargo con la aparición de la agricultura y los primeros asentamientos permanentes, aparecen también organizaciones sociales más complejas y la subdivisión del trabajo. Los excedentes de la producción inducen a otro enfoque de la relación con los pueblos o grupos vecinos. Comienzan los intercambios comerciales. El ser humano descubre las ventajas de romper el aislamiento de su grupo y de vincularse con otros pueblos. Aparecen también las primeras alianzas o acuerdos relacionados con la defensa de intereses mutuos.

A partir de esta circunstancia, lentamente al principio, y más aceleradamente a medida que se desarrollaron los medios de comunicación, comenzó el proceso de globalización. Ya en el siglo II a.C., el historiador romano Polibio<sup>4</sup> escribía: "...antes, las cosas que pasaban en el mundo no tenían conexión entre sí. Pero desde entonces, los acontecimientos están unidos por un haz común". Desde la óptica de esa época se estaba produciendo, en el mundo conocido por los romanos, un proceso de globalización. Pasarían siglos para que el proceso adquiriera carácter mundial.

### ***El desarrollo de las comunicaciones***

A través del comercio, la comunicación constante y fluida y la interdependencia, se empieza a superar la desconfianza y a pensar en las ventajas de la paz.

Primero fueron los grandes navegantes y comerciantes: fenicios, cartagineses, normandos, chinos. Luego, la época de los grandes navegantes españoles, portugueses y árabes que se aventuraron en mares hasta el momento considerados mortalmente peligrosos y desiertos. Después la generalización de la brújula y el dominio de la navegación en los mares. En el siglo pasado, la primera revolución industrial y las migraciones. Por último, ya en este siglo, la nueva revolución en las comunicaciones, con la televisión, el fax y la Internet. Todas éstas fueron etapas claras de este proceso de mundialización e interdependencia.

En este siglo la rapidez de la información y la amplitud del acceso a ella ha llevado a la humanidad a sentirse parte de un todo interrelacionado. Cada vez más el individuo se siente "ciudadano del mundo" y piensa al mundo como si fuera una "aldea global": un sistema único con partes interdependientes en los más variados aspectos (sociales, económicos, ecológicos, políticos, ideológicos, etc.).

Así, se fueron desarrollando dos visiones claramente diferenciadas de las relaciones entre pueblos y grupos de poder. Una relacionada con el dominio territorial basado en el poder militar y el control de los recursos (lo que Rosencrance<sup>5</sup> llama el "Estado territorialista militar") y la otra, con el comercio (el "Estado comercialista"). Estas visiones dieron origen a dos posturas: la liberal o comercialista y la autodenominada realista. Claros ejemplos de los primeros pensadores que escribieron acerca de estas posturas son Machiavello y Kant.

En 1532 Nicolás Machiavello<sup>6</sup>, desde una descarnada visión realista, aconseja a su señor Borgia cómo debe gobernar para mantenerse en el poder basándose en el ingenio y el engaño. Sin hacer una apología de su método, lo consideraba el único válido pues entendía que la política es la lucha por el poder. Las ideas expresadas por Machiavello eran comunes en esa época como puede verse al leer a Thomas Moro<sup>7</sup> quien expresa (16 años antes de la publicación de "El Príncipe") con respecto a los habitantes del país ideal imaginario "Utopía" que "lamentan y se avergüenzan de una victoria ganada con sangre, ya que juzgan absurdo comprar una mercancía, por valiosa que sea, a precio tan excesivo. Para ellos, el mayor timbre de gloria es vencer al enemigo con habilidad y engaño..."... "Sólo se glorían de haber obrado viril y

<sup>4</sup> POLIBIO (aprox. 125 a.C.): "Historias". En ellas describe las guerras de expansión romanas (incluyendo las púnicas, las celtibéricas y aqueas) y trata de explicar cómo y porqué los países civilizados eran dominados por Roma).

<sup>5</sup> ROSECRANCE, Richard (1986): "The Rise of the Trading State".

<sup>6</sup> MACHIAVELLO, Nicolás (1532): "El Príncipe".

<sup>7</sup> MORO, Thomas (1516): "Utopía". Moro fue canonizado por la Iglesia Católica, que lo considera un mártir por haber sido ejecutado por orden de Enrique VIII por su apoyo al Papa cuando el cisma que creó la Iglesia Anglicana.

esforzadamente cuando han vencido por la sola fuerza del ingenio, cosa ésta que hace el hombre, no el animal."

En 1795, poco después de la Revolución Francesa, Immanuel Kant<sup>8</sup> aboga por una sociedad de Estados republicanos como la manera de llegar a la paz definitiva y estable. Una postura coherente con esos tiempos y el nuevo concepto del Estado como "un contrato social", al decir de Jean Jaques Rousseau<sup>9</sup>. La guerra, según la visión kantiana, aparece como consecuencia de los deseos de poder de los gobernantes autócratas, cuya mejor personificación parecería haber sido Luis XIV con su expresión "el Estado soy yo".

### **Una ciencia de este siglo**

Muchos autores, desde distintas disciplinas (historia, sociología, economía política, etc.), se dedicaron a la problemática de las relaciones mundiales adhiriendo, en términos generales, a una de esas dos posturas. Pero, recién después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos se comienzan a estudiar las "*Relaciones Internacionales*" como una ciencia independiente. En efecto, con el surgimiento de los EE.UU. como gran potencia aparecen, en ese país, autores que sistematizan el estudio de estas relaciones dándole un carácter científico. Hay quienes consideran a las relaciones internacionales como una ciencia norteamericana<sup>10</sup>.

Hasta ese momento, desde la óptica de las ciencias sociales, se oponían como ideas antagónicas la visión fatalista de la humanidad (Hobbes<sup>11</sup>) y la visión "idealista" de una "sociedad internacional" (Grocio<sup>12</sup>) que consideraba que los acuerdos prevalecían sobre los intereses que llevan inevitablemente a la guerra. A partir de entonces, y ya como ciencia independiente, se plantean diversos debates. El primero de ellos es el enfrentamiento de los llamados "idealistas" con los "realistas". Los idealistas planteaban que la identificación de las élites con sus propios ideales tenía preponderancia por sobre las identidades nacionales. Los realistas entendían que las relaciones entre Estados se basaban, tal como lo habían expresado Tucídides y Machiavello, en la lucha por el poder y la seguridad.

### **El realismo político**

La depresión del 30 y la Segunda Guerra Mundial significaron el triunfo de la posición realista. Es entonces que Hans Morgenthau<sup>13</sup> escribe la obra en la que expresa claramente qué entiende por política y relaciones internacionales. Desde este punto de vista ("realista" por contraposición a la postura idealista) la lucha por el poder se da en todas las relaciones sociales. La ideología no es sino un ropaje que justifica esta lucha.

Morgenthau expresa los "seis principios del realismo político". En el primero de ellos define el estudio de la política como una ciencia: estima que la política, al igual que toda la sociedad, responde a reglas objetivas e inmutables que surgen de la propia naturaleza humana y cuyo elemento básico es el interés definido en términos de poder.

Para los realistas las relaciones mundiales se refieren en particular, y casi sin excepción, a relaciones entre Estados. De allí el propio nombre de la disciplina como Relaciones Internacionales. Por otra parte, teniendo en cuenta que no hay un orden superior, supranacional, el contexto en que se desarrollan estas relaciones es el de la anarquía. Por ello, la seguridad es el principal motivo de preocupación. Cada uno de los Estados debe defender, como mínimo, su propia supervivencia. El objetivo máximo sería la dominación universal como una manera de mantener su propia seguridad.

<sup>8</sup> KANT, Immanuel (1795): "La Paz Perpetua".

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean Jaques (1790): "El Contrato Social".

<sup>10</sup> DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. (1993): "Teorías en pugna en las relaciones internacionales".

<sup>11</sup> HOBBES, Thomas (1650): "Leviatán".

<sup>12</sup> GROCIO, Hugo(1583-1645): Jurisconsulto y diplomático holandés.

<sup>13</sup> MORGENTHAU, Hans J. (1948): "Politics among Nations".

Las relaciones internacionales, entonces, estarían regidas por el "interés nacional" y los verdaderos estadistas deben defender este interés que está íntimamente relacionado con el destino de su país. Visto de esta manera, el interés puede cambiar en el tiempo al cambiar los elementos que interesan al Estado en un momento determinado. Se mantiene inmutable, sin embargo, el concepto mismo del "interés definido en términos de poder".

Además de la seguridad, detrás de la idea del interés nacional se pueden detectar innumerables intereses privados relacionados con el grupo dominante en cada momento y en cada Estado en particular.

Morgenthau plantea también que el significado de la moral en la acción política es independiente de las aspiraciones morales de un pueblo determinado o de las leyes morales que gobiernan el universo. Para él la principal virtud de un político es la prudencia: la moral de la prudencia, la virtud de Machiavello...

Los realistas no reconocen otros cambios que los cuantitativos en la distribución del poder, pues el principio ordenador, que es la anarquía, es permanente. De allí surge la preocupación, que trata especialmente Raymond Aron<sup>14</sup>, sobre el equilibrio de poder. En la actualidad, con la caída de la Unión Soviética son varios los autores que discuten sobre la unipolaridad actual (con los EE.UU. como única potencia hegemónica), cuánto tiempo podrá mantenerse y la forma en que se equilibrará el sistema.<sup>15</sup>

Este tema clave se relaciona directamente con los procesos de integración. Según la visión realista, la integración y la cooperación sólo son posibles *dentro* de los Estados. Entre ellos, sólo puede pensarse en distintos niveles de interdependencia.<sup>16</sup>

Desde este punto de vista, la interdependencia amplía la inseguridad, lo cual establece una barrera para la integración. Esta barrera la constituyen las ganancias relativas. Poco importan las ganancias absolutas pues si el vecino crece más, aumenta la inseguridad propia. Para los realistas la cooperación es una anomalía y sus posibilidades de realización son mínimas.

El problema que impide la cooperación es justamente la necesidad del equilibrio de poder y el concepto de que las relaciones entre Estados se dan sobre la base de una ecuación de suma cero: sólo se gana lo que pierde otro.

Para los realistas el equilibrio se da naturalmente. Así como en el ámbito interno de los Estados el poder atrae y quien adquiere poder termina liderando, entre los Estados el poder repele: cuando un Estado adquiere más poder que sus vecinos, los Estados vecinos tratan de aliarse para contrarrestarlo.

Para un realista el mundo es una amenaza.

### ***El renacimiento de los debates***

En la actualidad, a partir de la mundialización del comercio y las relaciones económicas y la desaparición de la bipolaridad entre EE.UU. y la Unión Soviética, vuelven a ganar fuerza las ideas liberales y se retoma el debate con los realistas, quienes se ven obligados a reformular sus teorías en función del nuevo orden mundial. La corriente denominada neorrealista amplía la teoría de Morgenthau incorporando la economía como fuente de poder y la idea del condicionamiento de las estructuras. Uno de sus máximos exponentes es Kenneth Waltz, creador del Realismo Estructural<sup>17</sup>.

Según la visión de Waltz, la estructura condiciona de tal manera a los Estados que sus dirigentes se comportan de manera similar independientemente de sus ideologías. Así, sus actitudes son fácilmente predecibles. Explica que el proceso de socialización induce a los dirigentes de los Estados menos desarrollados a copiar las actitudes de los exitosos. Paralelamente, los Estados más desarrollados compiten en todos los órdenes.

<sup>14</sup> ARON, Raymond: "Paz y guerra entre las naciones".

<sup>15</sup> MEARSHEIMER, John J. (1990): "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War"; LAYNE, Christopher (1993): "The Unipolar Illusion: Why new Powers will Rise"; MASTANDUMO, Michael (1997): "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War".

<sup>16</sup> WALTZ, Kenneth (1979): "Theory of International Politics".

<sup>17</sup> WALTZ, Kenneth (1979).

Después de la Guerra de los Treinta Años, en la paz de Westfalia en 1648, se consolida el Estado Nación tal como se lo conoce hasta ahora. Allí se establecen los principios de soberanía y no-intervención que llevan a entender que, dentro de los límites del Estado, los poderes legalmente constituidos tienen derecho total sobre sus súbditos y sus recursos, sin que ningún poder extranjero tenga derecho a objetarlo. Este concepto, hoy seriamente cuestionado (a partir del surgimiento de la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente), fue la base de las relaciones internacionales y del concepto de interés nacional.

Las modificaciones en la estructura pueden producir cambios cualitativos en los países. Así, a partir de la bipolaridad, Europa se une y Japón crece. La bipolaridad permitió a ambos desentenderse de la preocupación por su defensa.

Cuando se habla de procesos de integración, como el del Mercosur o la Unión Europea, desde una visión realista pueden interpretarse como alianzas estratégicas con el objeto de aumentar el poder de cada parte a partir de la actuación en conjunto. La idea básica entonces no sería la cooperación sino el aumento del poder. El interés común, definido en términos de poder, seguiría siendo el objetivo básico.

Esta relación de falta de cooperación entre las grandes potencias antagónicas ha sido clásica a través de los tiempos. Sin embargo, también a niveles regionales se ha dado entre Estados que competían entre sí aún cuando no tuvieran incidencia a nivel mundial. Ésta ha sido la relación entre Argentina y Brasil hasta hace un par de décadas. En gran medida la política exterior de cada uno de ellos fue diseñada tratando de impedir que su vecino tuviera más ganancias relativas.

La idea de las ganancias relativas se transforma en el tema clave como consecuencia de las tasas diferenciales de crecimiento. Una distribución de poder alterada por una tasa diferencial de crecimiento seguramente aumentará la seguridad del que crezca menos.

### ***El interés nacional***

Con la aparición de intereses "subnacionales" e intereses "transnacionales" se evidencia la limitación de la teoría realista en lo que se entiende por "interés nacional" al que apelan permanentemente los gobernantes.

Lo cierto es que el interés nacional nunca es tan evidente como pretenden los realistas. Cuando los intereses son muy diversos, muchas veces son contrapuestos y esto hace caer la teoría. El propio Morgenthau se oponía a la guerra de Vietnam planteando que no había un interés nacional de Estados Unidos en juego. El Presidente norteamericano Clinton defendía al NAFTA fundamentándose en el interés nacional mientras que el dirigente opositor Perot se oponía al acuerdo con el mismo fundamento. Esto hace resquebrajar el concepto realista de que el Estado es el único actor y que sus intereses son claros y coherentes. La realidad demuestra que se termina definiendo el interés "nacional" según el interés particular del grupo dominante.

### ***Globalización e interdependencia***

A principios de los años '70 se hace evidente la creciente disminución de las posibilidades de un Estado de aislarse de los efectos de las acciones de los otros Estados. Con ello aparecen nuevas teorías: el neorealismo, el neoliberalismo y, sobre todo a partir de la desaparición de los gobiernos comunistas, un resurgimiento del marxismo teórico.

En realidad la idea de la globalización y la interdependencia no son nuevas. Tal como se mencionó al comienzo, ya en la época del Imperio Romano se reflexionaba sobre la creciente interrelación "a nivel mundial" que tenían los hechos históricos.<sup>18</sup> Lógicamente el historiador se refería al mundo conocido por los romanos de esa época: el sur y oeste de Europa, el Cercano Oriente y el Norte de África. Pero es a partir de la década de 1950 que, con la aparición de la corriente sistémica, distintos autores empiezan a aceptar que el mundo ya no puede explicarse sólo como una relación entre Estados. El mundo aparece entonces como un sistema internacional, donde el todo es más que la simple suma de las partes. Se

<sup>18</sup> POLIBIO (c.203 - c.120 a.C.): "Historias".

incorpora la idea de la importancia del factor económico como elemento de poder<sup>19</sup> y, siempre desde la teoría realista, Joseph Nye<sup>20</sup> define los nuevos elementos a tener en cuenta en las relaciones internacionales, insistiendo, por sobre todos ellos, en la importancia del poder militar (Nye, en los EE.UU., tuvo la misión de reorganizar la CIA durante la presidencia de Carter). Kenneth Waltz rescata las ideas del realismo clásico e incorpora la idea de la estructura como fuerza que condiciona.<sup>21</sup> Los elementos de la estructura serían el contexto de anarquía, la igualdad funcional de los actores (siempre entendiendo como tales a los Estados) y la variación de los atributos de poder. Estos últimos son los que, en último caso, hacen que un Estado alcance o pierda la categoría de potencia a nivel internacional. En este contexto las ganancias relativas tienen un papel fundamental.

Unos años antes, Robert Keohane conjuntamente con Joseph Nye había escrito la obra que sirvió de base al neoliberalismo<sup>22</sup>, incorporando la idea de la interdependencia compleja.

### ***La interdependencia compleja***

Según la idea realista existen dos niveles en los temas internacionales. Los temas que tienen que ver con la seguridad nacional serían de "Alta Política" (High Politics) y el resto, menos importantes, de "Baja Política", entre los cuales estarían los económicos. Henry Kissinger, uno de los mayores exponentes del realismo puro, planteaba las relaciones internacionales en estos términos.

Sin embargo, ya en 1970, Keohane y Nye exponían la idea de que existe un grado diferente a la interdependencia conocida hasta entonces y que se basaba en una relación de sensibilidad o de vulnerabilidad de un país respecto de las acciones de otro. Se trata de la interdependencia compleja que se produce en las relaciones entre ciertos países. Este tipo de relación tiene características especiales:

- **Debilitamiento progresivo y creciente del poder militar** como medio para obtener resultados en las relaciones internacionales. Cada vez es más difícil hacer uso de la fuerza militar. Es difícil trasladar recursos de poder de un área temática a otra. Cada vez es más difícil justificar ante el mundo y ante los propios ciudadanos de un país el uso de la fuerza para la obtención de objetivos políticos o económicos. Este fue claramente el problema que llevó a los EE.UU. a perder la guerra de Vietnam y es, sin dudas, una de las causas de su imposibilidad de derrocar al régimen de Castro en Cuba. El poderío militar ya no es suficiente para imponer las ideas o los intereses de un país.
- **Agenda sin jerarquías temáticas**. Por lo anterior, la seguridad deja de ser el tema prioritario o de "alta política". Muchas veces son los temas económicos los que adquieren importancia fundamental. Esta característica significa un importante cambio respecto de la teoría realista clásica.
- **Variada gama de actores** en la relación entre países. Las relaciones entre los países ya no dependen exclusivamente de los gobiernos centrales. Aparecen otros actores, públicos y privados. Ante la multiplicidad de actores en cada país, pierde coherencia la idea del "interés nacional". Cada uno de estos nuevos actores defiende sus propios intereses particulares, muchas veces contrapuestos y cada uno de ellos coincidente con intereses de actores en otros países.
- **Multiplicidad de canales** de vinculación y relación. Abundan las relaciones transnacionales. Se producen entre organismos no gubernamentales de ambos países y aún a nivel gubernamental. Como consecuencia, las Cancillerías pierden el monopolio de las relaciones internacionales al generalizarse las relaciones transgubernamentales (entre Ministerios de distintas áreas u organismos descentralizados con intereses específicos, por ejemplo) y las relaciones directas entre los nuevos actores. Sólo rara vez, y en temas prioritarios, se da una vinculación temática de modo tal que los conflictos en un área afectan e influyen a las relaciones en otras áreas.
- **Interpenetración mutua**. Existe un estrecho vínculo entre las políticas internas y externas de los países involucrados en una relación de interdependencia compleja.

<sup>19</sup> GILPIN, Robert: "La economía política de las relaciones internacionales".

<sup>20</sup> NYE, Joseph (1990): "Bound to lead: The changing nature of American Power".

<sup>21</sup> WALTZ, Kenneth (1979): "Theory of International Politics".

<sup>22</sup> KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977): "Poder e Interdependencia: La política mundial en transición"

Estas nuevas características de la relación entre países son fundamentales en las regiones fronterizas, donde la multiplicidad de intereses involucrados se refleja en una amplia gama de actores que participan en las relaciones bilaterales. Aquí se visualiza con más claridad que no hay un "interés nacional" porque los intereses no responden a los límites jurisdiccionales ni a la nacionalidad de los actores. Las Cancillerías lejos de intentar monopolizar la relación (cosa imposible según esta teoría) pueden cumplir un papel importante apoyando a los distintos actores en aquellos aspectos de la relación bilateral que favorezcan a los habitantes de sus propias zonas fronterizas.

### **El neoliberalismo**

También a partir de la década del '70 se producen otros importantes hechos correlacionados. Tal vez el más visible, por sus connotaciones simbólicas, haya sido la caída del muro de Berlín. Hay quienes se refieren al hecho como "la revolución del fax" entendiendo que las mismas comunicaciones, la ruptura del aislamiento, permitieron crear las condiciones para la caída del muro a partir del conocimiento de lo que ocurría del otro lado.

El neoliberalismo tiene que ver también con el auge de las empresas transnacionales, para las cuales un Estado mínimo y poco regulador constituye la situación ideal.

Hoy hay un renacimiento de las teorías liberales y una vuelta al estudio de los clásicos de esta teoría. Michael Doyle<sup>23</sup> analiza particularmente la idea de la paz a partir de la concepción de Kant. Afirma que, tal como lo proponía este filósofo<sup>24</sup>, los Estados democráticos pueden garantizar la paz. Analiza las guerras que se han dado en los últimos doscientos años para demostrar que éstas sólo ocurrieron entre Estados no democráticos o, eventualmente, entre Estados democráticos enfrentados a Estados no democráticos. La paz estaría garantizada en un mundo de Estados democráticos, liberales y respetuosos de los derechos humanos.

La explicación de Doyle, que refuerza la propuesta de Kant, puede encontrarse en tres niveles:

- En el nivel **interno**, pues los ciudadanos, que en último caso son los que deciden en los Estados democráticos, no tienen interés en afrontar los costos de la guerra con relación a posibles beneficios intangibles como el aumento del poder de su nación o de su territorio. Su relación con los vecinos es más una relación pacífica comercial.
- En el nivel **internacional**, considera que hay un consenso entre la comunidad de las naciones basada en el respeto mutuo. Si el individuo es el sujeto de las relaciones y sólo lo es el Estado en la medida que representa al individuo, al ciudadano, es razonable pensar, opina, que respetará a otro Estado que representa a sus propios ciudadanos.
- Por último, en el nivel **transnacional** se relaciona con el espíritu de comercio que resalta Kant. Se ve en el otro a un socio, lo cual de por sí fomenta y contribuye a la pacificación. A través del comercio empieza a haber intereses comunes.

La esencia del liberalismo, en el ámbito interno, es la protección de la libertad individual, la reducción del poder del Estado sobre los individuos y la legitimación del poder por el consenso. Llevado al ámbito internacional, tiende a proteger la existencia de Estados democráticos (legitimados también por el consenso) y asociados libremente entre sí. El liberalismo propone la formación de una sociedad y una opinión pública mundial basada en una sociedad económica transnacional de libre comercio.

Para un liberal, el mundo es una oportunidad.

<sup>23</sup> DOYLE, Michael (1983): "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs".

<sup>24</sup> KANT, Immanuel (1795): "La Paz Perpetua".

## **El triunfo del liberalismo**

Stanley Hoffman analiza el crecimiento de la sociedad transnacional. Para él, la economía global sería un triunfo de la teoría liberal<sup>25</sup>. El liberalismo se encuentra en la dicotomía de enfatizar el egoísmo y el interés por los temas materiales como principio ordenador o rescatar las virtudes morales y el cumplimiento de los compromisos. Esto se reflejaría en una disminución de la intervención estatal y en la creación de organismos supra o transnacionales de seguridad. Así surge la necesidad de que aparezcan organismos supranacionales o intergubernamentales para tratar temas específicos transnacionales.

Según esta visión, la desaparición de los Estados como se entienden hasta hoy que plantea Mark Zacher<sup>26</sup> sería también un triunfo del liberalismo. Se transitaría una etapa intermedia en la cual pierde fuerza la soberanía estatal y surgen otras organizaciones transnacionales que reemplazan el accionar de los Estados. Se llegaría así, gradualmente, a un mundo sin fronteras políticas, con amplias libertades económicas y comerciales donde reine la libre competencia (el mundo ideal pregonado por Kenichi Omahe<sup>27</sup> donde impere un liberalismo puro desde el punto de vista económico).

## **La sociedad internacional**

En contraposición a la idea de la lucha de "todos contra todos" de Hobbes y Waltz, Hedley Bull<sup>28</sup>, rescata la idea de "**sociedad internacional**" de Grocio, aún reconociendo el concepto de Waltz respecto de la anarquía que implica la falta de un gobierno mundial. Se trataría de una sociedad anárquica: hay anarquía pero hay principios básicos de sociedad.

La prescripción de Hobbes para la conducta internacional es que el Estado es libre de perseguir sus objetivos con relación a otros Estados sin restricciones morales o legales de ningún tipo. Las ideas de Ley y Moral, desde este punto de vista son válidas sólo dentro del contexto de una sociedad.

La tradición kantiana o universalista, en el otro extremo, cree que la naturaleza esencial de la política internacional no se basa en el conflicto entre Estados sino en las relaciones transnacionales que unen a los seres humanos, que son los sujetos o ciudadanos de los Estados. La comunidad de la humanidad, según la visión de Kant, no sólo es la realidad central en política internacional, sino también el fin último y el objetivo de su moral. Las reglas que sostienen la coexistencia y las relaciones sociales entre los Estados deberían ser ignoradas si los imperativos de esta moral más alta lo requieren.

La que ha sido llamada tradición grociana o internacionalista se ubica entre las dos tradiciones anteriores. Describe la política internacional en términos de una sociedad de Estados o sociedad internacional. La política internacional, desde el punto de vista grociano, no expresa un completo conflicto de intereses entre Estados ni una completa identidad de intereses. La actividad particular que mejor ejemplifica la actividad internacional no es la guerra sino el comercio o, más genéricamente, las relaciones económicas y sociales entre un país y otro.

Se empieza a pensar el mundo como un sistema donde los distintos organismos (Estados y organizaciones no estatales o supraestatales) interactúan. Se insiste, en este escenario, en la necesidad de crear instituciones y acuerdos como una manera de conseguir la seguridad. La seguridad colectiva se basaría en las organizaciones y en el respeto a los acuerdos y a los tratados.

En este sentido es importante el aporte de Hurrell<sup>29</sup> en cuanto a que los Estados cooperan por dos razones:

- el interés propio, y

<sup>25</sup> HOFFMAN, Stanley (1997): "Internacionalismo Liberal y Realpolitik".

<sup>26</sup> ZACHER, Mark (1992): "The decaying pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance" (Cambridge).

<sup>27</sup> OMAHE, Kenichi: "A Borderless World".

<sup>28</sup> BULL, Hedley (1977): "The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics" (New York).

<sup>29</sup> HURRELL, Andrew (1992): "Teoría de los regímenes internacionales: una perspectiva europea" (en Foro Internacional – Oct-Dic, México).

- los beneficios recíprocos.

Esta cooperación es especialmente importante para los Estados pequeños o de escaso poder como los que integran el Mercosur. Estas ideas llevan a los Estados a obedecer reglas que, al no haber un gobierno mundial o autoridades supranacionales, no son obligatorias.

Bull insiste en la existencia de un *Orden* en las relaciones internacionales. Su idea es que *siempre* hay algún tipo de orden, sólo que a veces hay más sociedad y a veces menos. Analiza que siempre hubo elementos de sociedad a escala global, a pesar de los conflictos y las guerras: patrones de la actividad humana que sustentan las metas elementales de la sociedad. A nivel interestatal estos patrones de conducta sustentarían la sociedad de los Estados. Rescata las metas de la sociedad de los Estados como la preservación de esa misma sociedad basada en la independencia y soberanía de los mismos, en la paz y, por último, en alcanzar esas metas: poner límites a la violencia, mantener las promesas y estabilizar las posesiones. El orden mundial sería entonces un patrón de actividad humana que sostiene las metas universales y primarias de la humanidad.

Analizando la historia de Europa reconoce la existencia, en primer lugar, de la sociedad cristiana anterior a la conformación y el fortalecimiento de los Estados a partir de la Paz de Westfalia. La sociedad actual se asemejaría a la que existía en la Edad Media, con la idea de un poder superior al de los mismos Estados, de algún modo representado en la Europa del medioevo en la figura del Papa. La realidad de hoy, según esta óptica, sería una suerte de vuelta a la Edad Media, donde resurgen valores de la humanidad por sobre los de los Estados y un retorno a los principios solidarios. La creación de un tribunal internacional para tratar los crímenes contra la humanidad aprobada en 1998 sería un avance en este sentido.

### **Los cambios en la estructura internacional**

La idea del cambio es retomada por autores como Zacher<sup>30</sup>, quien explica la decadencia de los principios básicos del orden surgido después de Westfalia. Analiza las causas de los cambios a partir de la mundialización de las actividades e intereses. Los fundamentos (pilares) de esta sociedad perdieron su valor:

- **La relación costo beneficio de la guerra.** La guerra ya no es una solución "económica". Aún dentro de los países más poderosos aparecen grandes presiones contra la guerra como las que, en los EE.UU., dieron como resultado el retiro de las tropas norteamericanas de Vietnam. Se considera la guerra un delito y sólo es aceptada como castigo para ese mismo delito<sup>31</sup>. La Guerra del Golfo tuvo aceptación general como represalia a la invasión de Kuwait. Los ataques de los EE.UU. e Inglaterra contra Irak por sus incumplimientos a las resoluciones de la ONU no tuvieron la misma aceptación, como tampoco los bombardeos realizados por la OTAN en Kosovo.
- **Externalidades físicas.** Los países ya no pueden aislarse del resto del mundo dentro de sus fronteras. Cada vez más todos son afectados por lo que ocurre en el resto del mundo en aspectos como la ecología.
- **Interdependencia económica:** El sistema económico internacional ha aumentado esta interdependencia en una forma sin precedentes.
- **Flujo de información:** Los habitantes de todos los países dejaron de estar aislados y tienen información inmediata de lo que ocurre en el resto del mundo.
- **Los gobiernos dictatoriales:** A diferencia de lo que ocurría en siglos pasados este tipo de gobierno hoy es minoría.
- **Homogeneidad cultural y social:** los medios masivos de comunicación han disminuido en gran medida las diferencias culturales entre los países. Este aspecto es cuestionado por algunos autores.

---

<sup>30</sup> ZACHER, Mark (1992): "The decaying pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance" (Cambridge).

<sup>31</sup> HENDRICKSON, David C. (1993): "The Ethics of Collective Security".

Las teorías marxistas, lejos de haber perdido fuerza con la caída del comunismo, participan con su propia interpretación de esta realidad. Coincidem con las teorías liberales en cuanto a los cambios y a la pérdida de fuerza del Estado Nacional. Su explicación sin embargo, basada en la dialéctica de la lucha de clases, es que la desaparición de las fronteras se debería principalmente a la presión de las nuevas formas de producción y la nueva división internacional del trabajo que dan como resultado la aparición de empresas transnacionales que necesitan menos trabas para la circulación de bienes.<sup>32</sup>

### **La cuestión cultural**

Por último merece ser mencionada la idea del choque de las civilizaciones de Samuel Huntington<sup>33</sup>, no porque una postura extrema en este sentido tenga sustento (ha sido rebatida con seriedad por autores como Fouad Ajami<sup>34</sup> y reconocida en un artículo aclaratorio por el mismo Huntington<sup>35</sup>) sino porque reconoce la importancia de los aspectos culturales en las relaciones internacionales. Este tema, sin llegar a los límites que plantea Huntington, es fundamental en cuanto a las posibilidades de éxito de los procesos de integración (aún cuando éstos sean vistos desde un punto de vista exclusivamente económico). La identidad cultural es uno de los factores que facilita enormemente la integración latinoamericana en general y la integración fronteriza en el Mercosur en particular.

### **El nacionalismo continental**

Desde los orígenes de la independencia latinoamericana políticos y militares, como José de San Martín y especialmente Simón Bolívar, manifestaron el ideal del retorno a la "patria grande". Siguiendo el pensamiento del ensayista chileno Joaquín Edwards Bello<sup>36</sup>, el ideal de la unidad latinoamericana se trataría de un "nacionalismo continental". Este ideal común fue expresado por las más variadas ideologías políticas, desde el "Manifiesto" del General argentino Felipe Varela<sup>37</sup> en 1868, pasando por el "plan antiimperialista" del político y pensador nicaragüense Augusto César Sandino<sup>38</sup> en 1929 hasta el conocido discurso del General Juan Domingo Perón acerca de la unión continental: "el año 2000 nos encontrará unidos o dominados".

### **La incidencia de las teorías en la visión de las fronteras**

La apreciación del sentido de las fronteras entre los países cambiará según el punto de vista ("realista" o "liberal") con que se las analice. Sin embargo, en el pensamiento individual de la mayoría de las personas conviven, y muchas veces chocan, las visiones de la desconfianza y el nacionalismo con los ideales de la reintegración con los países vecinos. Esta realidad produce sentimientos contradictorios en las regiones fronterizas. Los mismos grupos de poder, según el caso, recurren a uno u otro razonamiento para defender sus intereses particulares o grupales.

La visión **realista** tradicional, que privilegia la seguridad, entiende a la integración como una anomalía. La frontera es un límite que hay que defender y cuidar ya que cualquier intento de integración o de reducción de estos límites, atentaría contra el interés nacional. Para una visión realista más amplia, un proceso de integración como el del Mercosur permite a los Estados Miembros fortalecerse a partir de la alianza con sus vecinos. Para esta visión, las fronteras entre los países del Mercosur, podrían equipararse a fronteras internas de una confederación de Estados. Esta confederación daría a cada uno de ellos más

<sup>32</sup> COX, Robert (1986): "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory" (en KEOHANE, Robert: "Neorealism and its Critics").

<sup>33</sup> HUNTINGTON, Samuel (1993): "The Clash of Civilizations" (Foreign Affairs).

<sup>34</sup> AJAMI, Fouad (1993): "Responses to Samuel Huntington's 'The Clash of Civilizations'" (Foreign Affairs)

<sup>35</sup> HUNTINGTON, Samuel (1995): "Let be clear: Civilizations do not control States, States control civilizations".

<sup>36</sup> BELLO, Joaquín Edwards (1887-1968): En la década de 1930 escribió una serie de ensayos con este nombre (citado por Alberto BUELA en la Revista DISEÑO, Nº 18, verano de 1998).

<sup>37</sup> VARELA, Felipe (1868): "Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos sobre los acontecimientos políticos de la República Argentina, en los años 1866 y 67" (Potosí, Enero 1º, 1868)

<sup>38</sup> SANDINO, Augusto César (1929): "Plan de realización del supremo sueño de Bolívar"

posibilidades de negociación frente a otros grupos más poderosos frente a los cuales hoy ninguno de los países del Mercosur tiene suficiente peso para negociar en condiciones favorables.

La visión **liberal**, por su parte, estima que las fronteras son límites anacrónicos que deberán ser eliminados para posibilitar el desarrollo. El escritor y político peruano Mario Vargas Llosa expresaba que los nacionalismos son "un gran obstáculo para la modernización" y que "son siempre una fuente de violencia"<sup>39</sup>. Sin embargo, la disminución de la intervención estatal también trae inconvenientes: la libre circulación de bienes, servicios y personas a través de las fronteras permite además la libre circulación de drogas, armas y delincuentes.

El **marxismo** ve la desaparición de las fronteras como un hecho inevitable dado que es funcional a los intereses de las grandes empresas transnacionales. Si esto fuera así, poco interés habría en desarrollar las regiones fronterizas ya que resultarían irrelevantes para estos intereses. La única posibilidad de desarrollo se daría a partir de la lucha de los sectores involucrados.

Por último, y dada la particular relación entre los habitantes de ambos lados de una frontera que se analizará más en detalle en los capítulos siguientes, es sin dudas la idea de **interdependencia compleja** la que mejor describe las relaciones fronterizas y es sobre la base de esta realidad que deberían tomar sus decisiones los gobiernos centrales, permitiendo que la integración de hecho que se da en ellas sirva de base (y aún de modelo) para una integración más profunda de los países.

---

<sup>39</sup> VARGAS LLOSA, Mario (1995): *Conferencia Inaugural de la XI Edición de Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria (Laredo, España)*.

## II

# LAS REGIONES FRONTERIZAS

### ***Fronteras materiales y simbólicas***

Las fronteras representan, en la imaginación social, un límite. En esa visión hay una perspectiva de orientación geopolítica, que piensa la frontera como un límite burocrático administrativo entre municipios, regiones, unidades federales o Estados nacionales.

Las fronteras son algo más que límites físicos. Son elementos simbólicos cargados de ambigüedades. Edgar Morin<sup>40</sup> afirma que la frontera es aquello que, simultáneamente, prohíbe y autoriza el paso, aquello que cierra y aquello que abre. Son construcciones históricas resultantes de relaciones de fuerza entre grupos, clases sociales o pueblos.

Por otra parte, se pueden definir y analizar distintos tipos de fronteras. Al lado de las fronteras materiales, identificables en los mapas, hay también otras fronteras simbólicas: sociales, políticas, económicas, culturales, tecnológicas, que separan individuos o grupos aún cuando esos actores se encuentren en el mismo espacio físico geográfico. Deberían considerarse, entonces, al mismo tiempo las otras fronteras. Por lo general los límites políticos de un país lo son casi exclusivamente desde un punto de vista geopolítico administrativo, mientras que otro tipo de fronteras las separan de los centros de poder de los países a los que pertenecen. Si se piensa en las fronteras sólo desde una visión estrictamente geopolítica se pierde la posibilidad de una comprensión amplia de las relaciones en las fronteras políticas.<sup>41</sup>

Si se define a las regiones como espacios geográficos que comparten rasgos definidos, deberá incluirse en la región fronteriza de un país una importante porción del país vecino con la que comparte muchas de sus características más importantes. Así, la región fronteriza abarcaría ambos lados de la frontera física entre dos países, pues tiene importantes características comunes que se extienden más allá de las fronteras geopolíticas. No es fácil, ni parece fundamental a los efectos de este trabajo, definir con exactitud el espacio que abarcan estas regiones ni cuáles son sus límites. Normalmente las características distintivas de cualquier región van diluyéndose a medida que se separan de su propio núcleo y se acercan al núcleo de otras regiones.

### ***Las regiones compartidas***

A partir de esta realidad aparece un nuevo concepto, hoy aceptado por muchas naciones, que se puede destacar como punto de partida para un proceso integrador basado en el desarrollo de las regiones fronterizas.

En el año 1991 el Cónsul General argentino en Asunción Félix Córdova Moyano<sup>42</sup> puntualizó:

- que las fronteras nacionales han sido definidas "en forma arbitraria desde instancias exclusivamente políticas sin respetar situaciones geográficas, económicas, culturales o ecológicas",
- que "es el concepto político de la frontera el que ha marcado el proceso de su formación y es a partir de su definición política que se proyectaron arbitrariamente fronteras económicas, culturales y geográficas", y
- que "estos límites transcurren, la mayoría de las veces, por una región siguiendo bordes políticos que no coinciden con límites geográficos y culturales".

En efecto, la delimitación de las fronteras ha sido realizada como parte de las relaciones políticas entre las naciones vecinas y, por lo tanto, son consecuencia de circunstancias ajenas a las características de las

<sup>40</sup> MORIN, Edgar (1987): "O Método 1: A natureza da natureza" (Lisboa, en "Europa América")

<sup>41</sup> BICA DE MÉLO, José Luiz (1997): "Reflexões conceituais sobre Fronteira" (Porto Alegre, en "Fronteiras na América Latina: Espaços em transformação")

<sup>42</sup> CÓRDOVA MOYANO, Félix (1991): "Contribuciones para la definición de una Política Regional Fronteriza" (Asunción).

regiones que separan. Grandes regiones han cambiado de nacionalidad de acuerdo con el resultado de guerras o negociaciones internacionales (Alsacia y Lorena, Alaska, Tíbet, etc.).

Como consecuencia de ello, hoy existen fronteras políticas que dividen espacios que primitivamente conformaban una unidad geográfica, cultural y económica. Se trata de un único espacio geográfico, con el mismo clima, fauna, vegetación y recursos naturales, con un potencial productivo similar. Su población generalmente reconoce los mismos orígenes culturales, participa de las mismas costumbres y tradiciones, y manifiesta problemas y aspiraciones semejantes.<sup>43</sup>

Este es el caso, en particular, de los límites entre la Argentina y sus socios del Mercosur, cuyas fronteras no separan regiones diferentes sino que dividen una misma región. En el caso de las fronteras entre el Brasil y el resto de sus socios del Mercosur, la diferencia de idiomas no ha sido un obstáculo para compartir características culturales. En estas regiones fronterizas el bilingüismo es una realidad cotidiana y hasta existe un idioma local que aparece como una fusión de las lenguas de ambos países (el "portuñol").

Esta realidad induce a una visión diferente de estas regiones como objetos de una política de integración, que supera a aquélla que entiende a la región fronteriza, desde cada una de las perspectivas nacionales, como dividiendo un espacio que es, geográfica y culturalmente, uno solo. "Los límites no separan una región diversa de cada lado, sino que transitan una **región compartida** que dividen en forma arbitraria".<sup>44</sup>

Dentro del marco de una política de integración estas regiones compartidas constituyen el escenario adecuado para la aplicación de políticas acordadas tendientes al desarrollo conjunto y, por eso mismo, podrían ser el punto de partida de un verdadero proceso de integración.

Asimismo, algunos de los actuales procesos de integración económica regional, tal como el caso del Mercosur, han sido descritos como de "reintegración" a unidades geográficas, económicas, culturales y también políticas, preexistentes.<sup>45</sup>

### ***La marginalidad***

"Se hace necesario reconocer la **especificidad** de la problemática fronteriza, como resultado o respuesta a las transformaciones que los procesos de globalización y regionalización exigen a las sociedades nacionales".<sup>46</sup>

Tal vez las más importantes características comunes de las regiones fronterizas sean las dadas por su propia esencia de zonas marginales respecto de los centros de poder, la escasa atención que les prestan las Administraciones Nacionales y las carencias en materia de infraestructura y de medios de comunicación. Lo cierto es que, aún en los casos en que estos servicios existan, generalmente están concebidos como conexiones entre los centros de los países involucrados y diseñados en relación con sus necesidades. Esta realidad es particularmente visible en las regiones fronterizas dentro del Mercosur donde se han desarrollado grandes obras energéticas y una importante red de transportes con muy poco análisis de las consecuencias sobre las poblaciones donde están ubicadas.

Ricardo Farret<sup>47</sup> señala que "esa realidad específica de las áreas de frontera, marcada por identidades económicas, sociales y culturales y, sobre todo, ambientales, es consecuencia históricamente, del distanciamiento de esas áreas de los centros nacionales decisarios, centralizados en las capitales, generando, así, economías, más que eso, sociedades transfronterizas. (...) Esas sociedades envuelven una trama de relaciones sociales, de contradicciones estatales, de conflictos y de mecanismos informales, que transforman al espacio transfronterizo en un componente importante de las políticas nacionales".

<sup>43</sup> QUIJANO, José Crescencio (1996): "Los Comités de Frontera y las relaciones fronterizas" (Encamación).

<sup>44</sup> CÓRDOVA MOYANO, Félix (1991).

<sup>45</sup> MÁRMORA, Lelio (1995): "Desarrollo Sostenido y Políticas Migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración" (Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires).

<sup>46</sup> Documento Final del Taller sobre "Dinámica Sociolaboral Fronteriza" (Posadas y Encamación - 1996)

<sup>47</sup> FARRET, Ricardo (1997): "Especificidades das áreas urbanas de fronteira"

Aisladas por los gobiernos nacionales de los dos países, las áreas de frontera desarrollarán "estrategias de supervivencia", creando complementariedades, independientemente de las decisiones nacionales, por la vía del flujo de personas, bienes y servicios, de modo de aprovechar las ventajas económicas comparativas, en general generadas por las diferencias de cambio.

En la gran mayoría de los casos es fácil constatar la existencia de:

- **marginalidad institucional:** surge por la dificultad que tienen las partes involucradas para participar de las decisiones sobre cuestiones que afectan directamente a la región, las que, aun en países organizados federalmente, quedaron en manos de los gobiernos centrales. Muchas de estas decisiones se toman sin analizar la incidencia que tienen sobre las regiones fronterizas, que son, por lo general, las primeras en sentir sus efectos.

El tradicional concepto de frontera, relacionado con la idea de *área de seguridad* o *muro de contención*, llevó a desestimar deliberadamente los intereses de las regiones fronterizas, el sentir de su gente y la cultura que comparten, a través de la frontera, con los habitantes de los territorios vecinos.

Ha habido países, con políticas claras respecto de sus fronteras, que impulsaron el desarrollo de los asentamientos fronterizos como una manera de ir afianzando su presencia en estas regiones. Brasil, por ejemplo, ha apoyado siempre el desarrollo de sus poblaciones fronterizas. El dictador chileno Augusto Pinochet<sup>48</sup>, por su parte, pregonando una clara política expansionista, expresó que los países son como las amebas, que adoptan diferentes formas según las presiones que soportan o ejercen sobre el medio en el que se mueven, y que por ello las líneas fronterizas son variables según las circunstancias. Está claro que posturas como ésta no favorecen la paz ni, mucho menos aún, la integración con los vecinos.

Pero, excepto en casos excepcionales como el del Brasil (que se analizará en el *capítulo X*), no se ha promovido el desarrollo de las regiones fronterizas. En general, estas regiones constituyeron una zona débil dentro de los territorios nacionales, a merced de los países limítrofes que supieran aprovechar estas situaciones.

Se dan extremos como el de la Argentina, donde se aplicó una política de *fronteras vacías* como método de defensa y de seguridad. Siguiendo este esquema, se impidió deliberadamente el desarrollo de grandes regiones fronterizas y se las condenó al atraso como medida preventiva ante una posible invasión extranjera. Esta fue la política puesta en práctica con respecto de toda la Mesopotamia a la que se aisló del resto del país para desalentar un posible ataque del Brasil (ver *capítulo X*).

- **marginalidad económica:** es el resultado de la frecuente falta de interés del poder central en promover el desarrollo de estas áreas. Como consecuencia, los proyectos e iniciativas que de ellas surgen no reciben el apoyo necesario. Son fácilmente visibles las diferencias que, en términos de desarrollo, mantienen con las regiones centrales de sus respectivos países.

Las tendencias actuales del sistema económico internacional (inversiones, comercio y finanzas) han generado otro patrón de aislamiento de las áreas de frontera, en cuanto a su acceso a la economía internacional. Hay así una doble marginación, en niveles externo e interno, en relación con inversiones y tecnología.

- **marginalidad social:** ha contribuido a la formación de una "identidad regional" por la que sus habitantes muchas veces se sienten más identificados con sus vecinos del otro país, que con sus propios compatriotas capitalinos. Con aquellos comparten una particular relación con el medio que se traduce en actividades y códigos de interpretación de su realidad, comunes.

También se da un cierto grado de **marginalidad legal**. Se observa una cultura especial en la frontera cuya escala de valores no siempre coincide con la del resto del país. La población fronteriza suele reconocer como legales o éticas actitudes y situaciones que difieren de las normas emanadas del poder central. Este es el punto de partida de conflictos entre las tradiciones populares de la región y las disposiciones legales de la administración central. Muchos centros fronterizos se transforman así en centros de actividades ilegales y se forman importantes grupos unidos por la corrupción sobre la base de situaciones irregulares como el contrabando. Facilita esta situación la dificultad de la justicia y de las fuerzas de seguridad de seguir su accionar a través de la frontera.

<sup>48</sup> PINOCHET UGARTE, Augusto (1969): "Geopolítica de Chile" (Santiago de Chile).

## **Las fronteras físicas**

Los territorios fronterizos pueden clasificarse según el tipo de espacio que separa la frontera política. Se ha planteado la existencia de distintos *Modelos de Fronteras*<sup>49</sup>:

- a) **Frontera Común**, con una misma economía. Es el caso de la frontera entre Argentina y Bolivia, en la que los procesos productivos y de intercambio no resultan condicionados por la existencia de la línea divisoria. Junto a las condiciones ecológicas favorables se dan otras ventajas como la identidad étnica a ambos lados de la frontera.
- b) **Frontera Activa**, donde a cada lado pueden realizarse actividades más o menos diferenciadas y complejas, aún en ambientes similares. Las actividades pueden o no ser complementarias, con distintos niveles de intercambio de bienes y servicios. Otras condiciones favorables son las de contar con núcleos urbanos a ambos lados de las fronteras y ser lugares de paso obligado para el transporte internacional. Un ejemplo de este modelo es el caso de las ciudades Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina).
- c) **Frontera de Tránsito**, en los casos en que sólo reciben obras de infraestructura de transportes, sin generación de intercambios entre los niveles locales de ambos lados. Este es el tipo más común entre Argentina y Chile, en los que hay muy bajos niveles de actividad en las áreas inmediatas debido a la cordillera de los Andes pero que tienen un importante flujo de cargas y pasajeros. Sólo reciben actividades ligadas a servicios al transporte. Otras fronteras en las que tampoco se producen intercambios son las que reciben localizaciones de grandes proyectos de infraestructura para generación de energía, enclaves que exportan su producto sin promover el desarrollo de otras actividades en el medio local.

Si se realiza una aproximación en el estudio de los centros urbanos que se localizan sobre las líneas fronterizas pueden detectarse diversas situaciones de relación. Entre otras pueden plantearse las siguientes<sup>50</sup>:

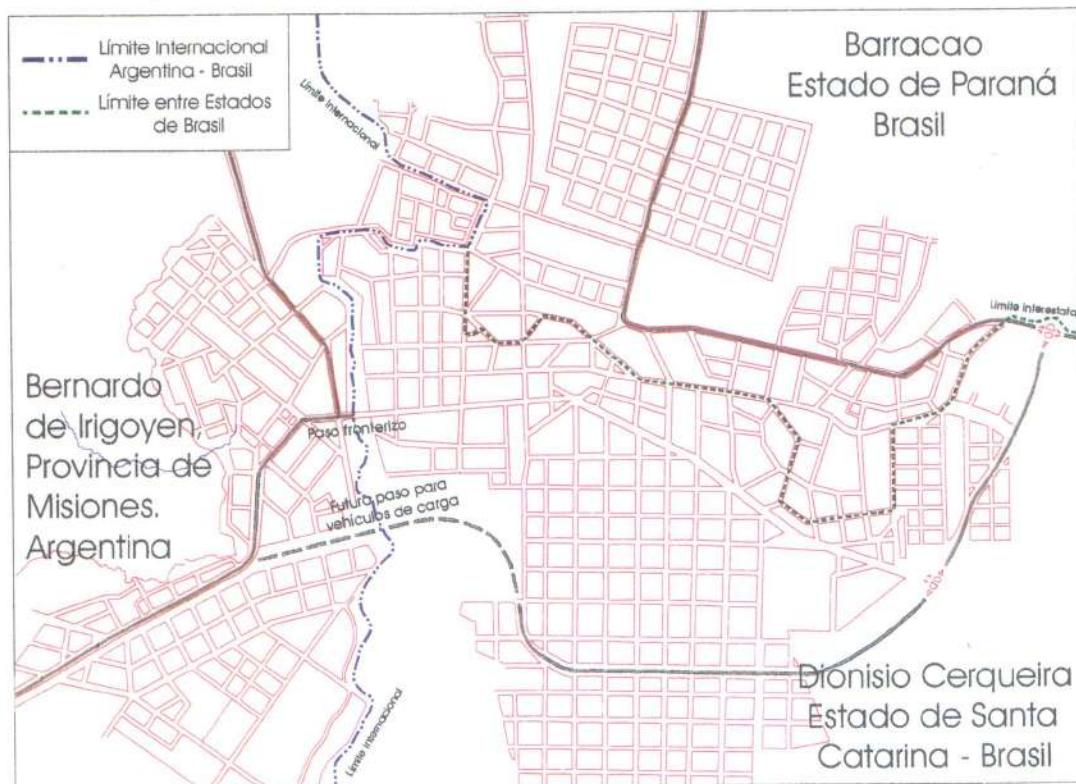
1. **Áreas rurales a ambos lados con o sin vinculación física y con escasa interacción.** Cuando existen, las rutas o puentes vinculan centros urbanos que se encuentran fuera del área. Son los casos de áreas rurales como los localizados en la frontera entre Argentina y Chile.
2. **Un centro urbano vinculado físicamente con el área rural del otro margen de la frontera.** Es un caso difícil de encontrar en el Mercosur ya que, a través de la historia, a medida que se iban constituyendo las demarcaciones definitivas de las fronteras, se construían en el lado del área rural centros urbanos gemelos a los existentes del otro lado. Uno de los pocos es el de Concepción del Uruguay en Argentina frente al departamento uruguayo de Río Negro.
3. **Centros urbanos a ambos lados de la frontera sin vinculación física.** Estas situaciones se dan cuando las fronteras son ríos. En estos casos existe siempre un servicio de transporte que permite la vinculación fronteriza pero la falta de un puente dificulta la interacción. Este es el caso más común en las fronteras entre Argentina y los otros tres Estados Parte del Mercosur.
4. **Centros urbanos a ambos lados de la frontera con vinculación física.** La vinculación de ciudades y pueblos por medio de una obra de infraestructura permite el desarrollo de interacciones más estrechas y diarias. Suelen denominarse ciudades gemelas, ciudades fronterizas, pares urbanos o par de frontera.

Está claro que el modo de relacionarse entre los habitantes de ambos lados de la frontera será diferente según el tipo de frontera física que hay entre ellos. En todos los casos de las fronteras entre los Estados Parte del Mercosur se trata de **Fronteras Activas**, donde a cada lado se realizan actividades más o menos diferenciadas y complejas, con distintos niveles de intercambio de bienes y servicios. Es frecuente encontrar **Centros urbanos a ambos lados de la frontera con o sin vinculación física**. En los casos en que existe esta vinculación, son lugares de paso obligado para el transporte internacional.

<sup>49</sup> CEUR - Provincia de Mendoza (1993): "Programa de Ordenamiento Territorial del Corredor Andino".

<sup>50</sup> LAURELLI, Elsa (1997): "Reestructuración económica en América Latina: ¿Integración o fractura de los territorios fronterizos? (Porto Alegre).

También es notoria en las fronteras del Mercosur la existencia de "*ciudades gemelas*" o "*pares de frontera*". Hay numerosos ejemplos de este tipo, con casos extremos como el de las ciudades de Bernardo de Irigoyen (Provincia de Misiones, Argentina), Barracao (Estado de Paraná, Brasil) y Dionisio Cerqueira (Estado de Santa Catarina, Brasil) separadas sólo por calles y alambrados.



### Nuevas características

Las políticas de integración permiten definir nuevas características de las fronteras de los países involucrados<sup>51</sup>, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Territorios de paso de cargas – corredores de transporte.
- Receptoras de iniciativas de integración fronteriza e iniciativas binacionales localizadas en regiones fronterizas.
- Regiones en las que los Estados Nacionales mantienen una presencia fuerte y fronteras en las que son las autoridades locales las que toman las iniciativas de integración.
- Regiones fuertemente integradas entre ambos márgenes, con redes y organismos de gestión bi o trinacional, algunas de ellas débilmente integradas con el resto de los territorios nacionales.

Los proyectos de obras públicas de infraestructura y la radicación o relocalización de actividades productivas se está dando con más intensidad en las regiones fronterizas. Estos proyectos provocarán modificaciones en la conformación, uso, ocupación y apropiación de territorios. Se formarán nuevas áreas periféricas y se incorporarán otras al sistema económico internacional. Estos proyectos están relacionados con la localización de centros productores de bienes exportables, puntos de entrada y salida

<sup>51</sup> LAURELLI, Elsa (1997): "Reestructuración económica en América Latina: ¿Integración o fractura de los territorios fronterizos? (Porto Alegre).

de estos productos, centros de transferencia, servicios de apoyo al transporte, etc. De ellos participan activamente los Estados Nacionales y regionales y, en mucho menor medida, los locales. Cada vez es menor la intervención estatal en la construcción y en la concreción de proyectos. El Estado, sin embargo, suele realizar a su costo los estudios previos y es sumamente limitada la responsabilidad de las empresas sobre los efectos negativos de los emprendimientos.

### **Nuevos escenarios transnacionales**

El Nuevo Orden Mundial, nacido a partir del fin de la Guerra Fría, está marcado por la concentración del capital en las naciones desarrolladas y en las corporaciones transnacionales y por la ampliación de las brechas tanto entre los países del Norte y del Sur como entre las distintas regiones en el interior de los países. La pobreza como el problema más apremiante a escala mundial, es el resultado de la división del mundo más asimétrica de la historia y de una crisis sobre la distribución y la equidad.

Las tendencias en los flujos de inversión internacional dependen cada vez menos de las ventajas naturales o de costo salarial y de las políticas nacionales de incentivo. Los grandes conglomerados prefieren asentarse en países con desarrollo de tecnologías y recursos humanos capacitados. La dimensión del mercado determina la sustitución de flujos de mercaderías por inversiones directas, máxime cuando de esta manera se evitan las barreras arancelarias impuestas por los países o los bloques. Los capitales del mundo entero, aún los de la región, burlan las fronteras nacionales e invierten en emprendimientos productivos transnacionales.

### **Perspectivas regionales y sectoriales**

Los principales grupos económicos que impulsan el Mercosur han prestado poca atención a las implicancias sociales y culturales de los cambios que genera en un escenario donde históricamente se han relegado sectores y pueblos enteros en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas. La liberalización del comercio trae dificultades para los productores que se encuentran en niveles inferiores de competitividad respecto de sus homólogos de otros países y puede significar la desaparición de pequeñas empresas que no logren reconvertirse al mercado ampliado. La importancia de las organizaciones cooperativas y el apoyo estatal a algunos sectores permitieron adelantarse a diversos impactos. Algunos están reorientando su producción a otros rubros.

En Paraguay, los grupos económicos vinculados al negocio de la importación, que crecieron aprovechando una débil industrialización del país, los bajos impuestos y las casi inexistentes barreras arancelarias, reclaman un trato especial y un arancel diferenciado pues, aseguran, deberán competir en desigualdad de condiciones con los importadores argentinos y brasileños. Esta situación repercutirá sobre los sectores comerciales de ciudades como Encarnación y Ciudad del Este, que crecieron en forma sobredimensionada por su comercio con Argentina y Brasil, aprovechando sus diferencias impositivas y arancelarias con estos países.

Las negociaciones no contemplan las disparidades regionales y sociales preexistentes, que exigen ritmos y recursos diferenciales para que numerosos sectores no queden excluidos de los posibles beneficios del proceso de integración. Es imprescindible para ello avanzar en los aspectos sociales, económicos, políticos, educativos, jurídicos, técnicos, ecológicos, bajo una perspectiva que contenga las particularidades y refleje los intereses de los diversos sectores de la región. Contemplar esta necesidad es la única garantía de sustentabilidad del proceso de integración en el mediano plazo.<sup>52</sup>

La integración, tal como se viene realizando, tiene en los flujos económicos su elemento más importante. Las regiones fronterizas no intervienen en esa dinámica, pues no disponen de los requisitos que las tornen atractivas para inversiones que buscan, antes que nada, tamaño y capacidad para mantener o conquistar partes de mercado. Las condiciones históricas de las zonas de frontera juegan en contra de las posibilidades de reversión espontánea de su marginalidad frente al Mercosur "real".

<sup>52</sup> FERRER, Aldo y LAVAGNA, Roberto (1992): "El Mercosur y la coordinación de políticas económicas". Documento de trabajo presentado en el Grupo de Trabajo sobre Mercosur (Buenos Aires).

Este no es un problema que afecte solamente al continente sudamericano. La referencia a la experiencia europea es esclarecedora sobre el tipo de organización capaz de contrabalancear las tendencias a la exclusión de las zonas fronterizas.

El proceso de integración de la Unión Europea ha demostrado que, al derrumbarse las fronteras, pasa a ser viable una fuerte articulación entre regiones de distintos países. Muchas veces, esas regiones no son limítrofes, pareciendo que la condición necesaria y suficiente es la existencia de intereses comunes y una identidad económica y cultural.

### ***La integración natural***

Las características comunes de las regiones fronterizas son las que, a pesar de los intentos explícitos e implícitos de las políticas sustentadas en los años setenta por consolidar una **cultura de la desintegración** basada en la creación de una "identidad nacional", explican la aparente contradicción de la existencia de una "integración de hecho", emergiendo a través de sustratos históricos, culturales, sociales, económicos, e incluso afectivos y familiares.<sup>53</sup>

El autor brasileño Ricardo Farret<sup>54</sup> señala que "hay comunidades que se distancian, y hasta ignoran, las situaciones geopolíticas y macroeconómicas que, originadas en una visión de frontera como línea, tiene como inspiración doctrinas de seguridad nacional y modelos autónomos de desarrollo. Esas comunidades, operando con el concepto de la frontera como contacto más que como límite, generan entre ellas procesos interactivos en áreas donde confluyen una diversidad de factores geográficos, económicos, sociales y, con frecuencia, de conflictos, propios de espacios transfronterizos".

La crisis económica y social en el continente Latinoamericano, que tuvo su apogeo en el período 1985-1988, coincide con una nueva percepción de los cambios que estaban ocurriendo en el sistema internacional, percepción ésta alimentada por los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo: transnacionalización e interdependencia en la economía política global. Con eso, el contexto externo asume un papel relevante en el desarrollo de lo interno, a la luz de gobiernos debilitados económica y financieramente. Además, la emergencia de nuevos actores -como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) ambientalistas-, asociada a la realidad de lo cotidiano en las comunidades transfronterizas, llevó a un nuevo concepto de frontera como espacio natural de integración o **región compartida**.

En este espacio socioeconómico y ecológico común, la existencia de movimientos poblacionales internos se ha verificado con anterioridad a la conformación de los Estados Nacionales actuales. Asimismo, las fronteras sufrieron modificaciones que alteraron la percepción que los habitantes fronterizos tenían de ellas.

También desde el punto de vista de los tipos y formas productivas, la **región compartida** se manifiesta de manera uniforme, facilitando la circulación de una mano de obra adaptada a sus características, a pesar de los sistemas burocráticos que regulan el tránsito internacional de las personas.

### ***Las fronteras en los procesos de integración***

Las fronteras son las áreas más sensibles de la relación entre dos países vecinos. La variedad de intereses involucrados (el comercio, la migración, el transporte, el control ambiental, la utilización de los recursos naturales compartidos, etc.) ofrece muchas oportunidades de cooperación pero, simultáneamente, se constituye en fuente de permanente de conflictos ya que las mismas situaciones pueden verse desde ópticas distintas e involucrar intereses contrapuestos.

Para evitar estos aspectos negativos, es conveniente fomentar la participación de las regiones colindantes en el proceso de integración. En este sentido es necesario que las políticas nacionales de fronteras sean coherentes con las que se ponen en práctica en el país vecino. Sólo la coordinación de acciones referidas

<sup>53</sup> ABINZANO, Roberto C. y CAMMARATA, Emilce (1995): "Integración regional Fronteriza: sectores vulnerables frente al impacto global. Políticas y acciones alternativas".

<sup>54</sup> FARRET, Ricardo (1997): "Especificidades das áreas urbanas de fronteira"

a estas zonas, a través de una política común en ambos países, permitirá una integración regional fronteriza. Esto es especialmente importante con aquellos países que se han comprometido a poner en marcha un proceso de integración como el Mercosur.

Los objetivos básicos de una política integradora deberían ser:

- a) Solucionar las cuestiones limítrofes pendientes.
- b) Apoyar el uso racional de los recursos compartidos de modo de preservarlos conjuntamente al mismo tiempo.
- c) Revertir la marginalidad de las regiones fronterizas en todos y cada uno de sus aspectos (económico, institucional, legal, etc.).
- d) Impulsar acciones que promuevan el desarrollo de estas regiones.

Tal como lo explica la autora brasileña María Alice Lahorgue<sup>55</sup>, los gobiernos tienen un papel importante en el incentivo de la cooperación de las regiones fronterizas. Primero, reconociendo el hecho de que los beneficios de la integración no llegarán a todas las regiones de forma homogénea y que, entre las regiones menos privilegiadas, las regiones de frontera merecen una preocupación especial, teniendo en cuenta sus particulares condiciones de atraso, de deficiente infraestructura y de aislamiento. Segundo, favoreciendo el intercambio de experiencias y la discusión de problemas comunes de esas regiones, de modo de despertarlas a las ventajas del sistema de cooperación. La "Red de Mercociudades" es un ejemplo concreto de colaboración entre trece ciudades cuya intención es opinar y participar del proceso de integración y promover entre ellas una mayor cooperación. Resalta el hecho de que todas estas ciudades forman parte de la franja territorial capaz de extraer los mayores beneficios del Mercosur. Su organización en red pretende una representatividad funcional frente a los gobiernos centrales que vienen decidiendo las pautas de integración de una manera centralizada. Si las grandes ciudades sintieron la necesidad de reunirse para ser oídas, mucho más razón tendrán en hacerlo aquellas regiones amenazadas de estrangulación o candidatas a una reconversión productiva, visto que la salida de su situación requerirá estrategias activas para ejecutarse.

De esta manera, las regiones fronterizas pueden y deben transformarse en lugares de encuentro e integración sobre la base de las características que comparten y dejar de ser un factor de perturbación o interferencia en el proceso integrador.

---

<sup>55</sup> LAHORGUE, María Alice (1997): "Dinâmica Espacial da Produção e da População e as Zonas de Fronteira – Reflexões sobre o Mercosul"

### III

## EL HABITANTE DE LA FRONTERA

#### ***La sociedad fronteriza***

Tal como se expresa en el **capítulo I** al hablar del "nacionalismo continental", el principal sustento del Mercosur es la "sociedad natural" que vincula a sus miembros tal como lo expresa Roberto Bouzas<sup>56</sup>. Este autor explica que "este hecho estructural aumenta la probabilidad de que el acuerdo preferencial mejore el bienestar de los países miembros. Además, amplía el potencial para generar ganancias dinámicas. El reforzar la "sociedad natural" también favorece la participación de las economías nacionales en el proceso de globalización, el que, desde un punto de vista productivo, se manifiesta predominantemente en el ámbito regional.

En el caso de las regiones fronterizas esta realidad se acentúa y se profundiza. Marcano<sup>57</sup> define la categoría de "Fronterizos Transnacionales" como la de "quienes mantienen lazos significativos con el país vecino, los que buscan saltar los obstáculos que les impiden tener contacto con sus vecinos y aprovechar todas las oportunidades para visitar, comprar, trabajar, estudiar y hasta vivir del otro lado".

Esta categoría constituye una unidad fundamental para la construcción de un espacio social transfronterizo ya que, para esas personas, la frontera es un factor de vinculación y no de separación.

#### ***La formación de la sociedad fronteriza***

El trabajo encargado por la Organización Internacional para las Migraciones a los consultores Rosa y Velasco<sup>58</sup> señala que "la existencia de una **identidad fronteriza**, asentada sobre la noción implícita de integración, es anterior a los intentos formales contemporáneos de realizarla a través de mecanismos principalmente económicos, como es el caso del Mercosur".

Sin embargo, se debe tener en cuenta otra noción presente en la realidad social fronteriza que compite con la anterior: la **asimilación**, la transformación de la identidad en otra a la que tiene como modelo. "Estas fuerzas antagónicas se encuentran presentes en el actual proceso y representan los tipos polares hacia los que parece encaminarse la construcción de la cultura y la realidad comunitarias".<sup>59</sup>

Los habitantes de la frontera presentan una serie de atributos singulares:

- Existencia de un lenguaje compartido (algunas veces bilingüe).
- Realización de actividades sociales y culturales interfronterizas.
- Establecimiento de relaciones de amistad y parentesco.
- Utilización recíproca de servicios.
- Conciencia de cierto tipo de características comunes en el ámbito de la vida cotidiana, necesidades y aspiraciones.

Estos atributos son posibles por la proximidad física y son compartidos por todas las ciudades hermanadas a través de la frontera como lo son Posadas y Encarnación; Paso de los Libres y Uruguyana y las de la triple frontera en la zona de Iguazú. En el caso de las ciudades de Encarnación y Posadas se da una de las situaciones de mayor contacto interfronterizo preexistente a la conformación legal de las fronteras nacionales.

<sup>56</sup> BOUZAS, Roberto (1996): "La agenda política del MERCOSUR: Desafíos de política a corto y mediano plazo" (en "Integración y Comercio", BID INTAL, Argentina).

<sup>57</sup> MARCANO, E. E. J. (1996): "La Construcción de Espacios Sociales Transfronterizos entre Santa Elena de Uairen (Venezuela) y Villa Pacaraima (Brasil)". Tesis de Doctorado. (Brasilia).

<sup>58</sup> ROSA, Mario y VELASCO, Omar Luis (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

<sup>59</sup> ROSA, Mario y VELASCO, Omar Luis (1998).

A partir de este concepto de región se pueden establecer con mayor precisión los aspectos que la identifican con una serie de procesos históricos socioculturales, ecológicos, geográficos, económicos. Se trata de una región que contiene fronteras internacionales en su interior.

### ***La región guaraní***

La mayor parte de las fronteras entre los países del Mercosur están dentro de lo que se ha dado en llamar la "región guaraní". En lo relativo a las etapas históricas de la formación de la cultura regional, para esta región compartida por Argentina, Brasil y Paraguay, el Dr. Roberto Abínzano<sup>60</sup> señala lo siguiente:

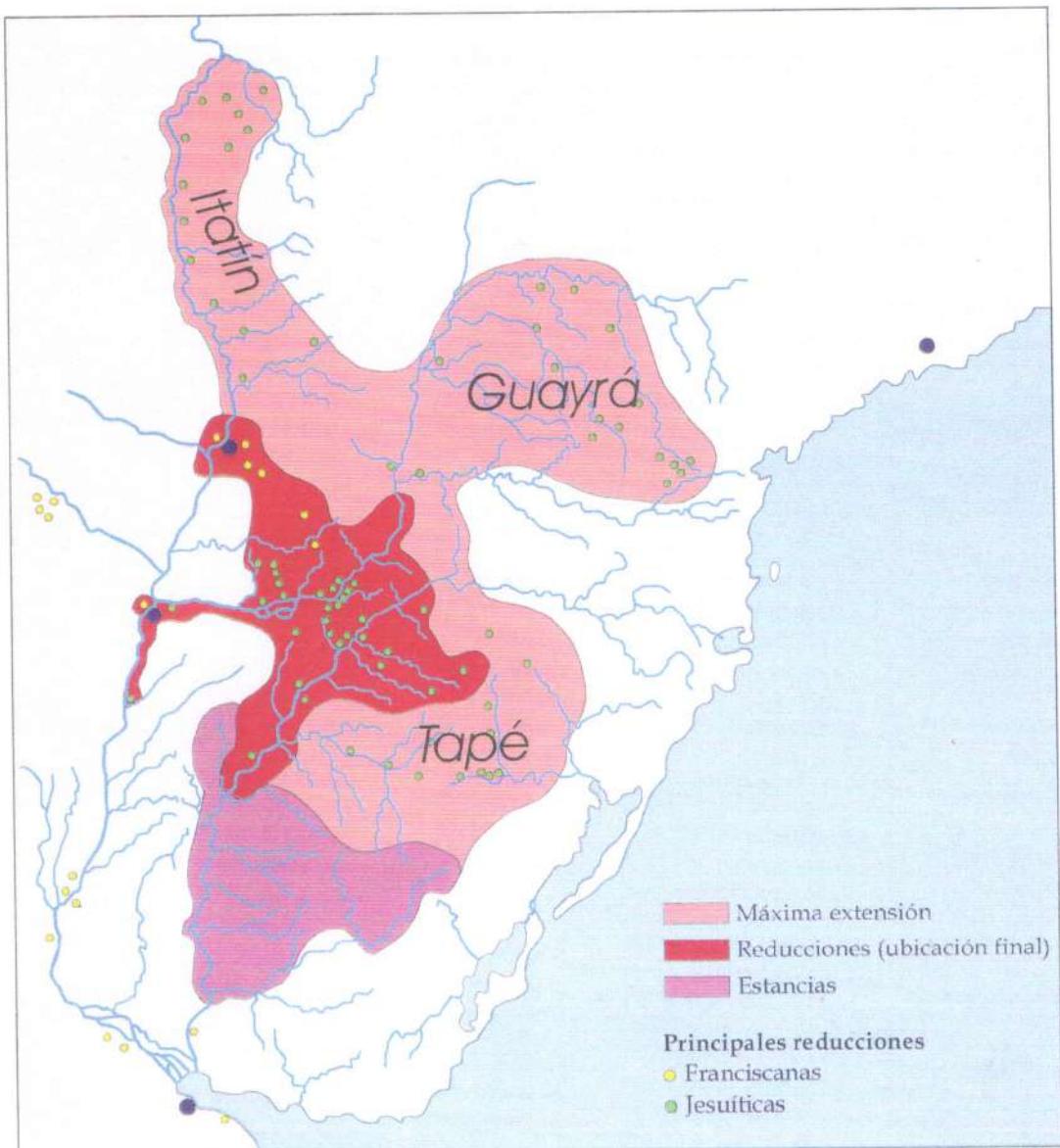
En términos prácticos se puede definir a la región compartida como el ámbito de realización histórica de procesos comunes a los tres países (Argentina, Brasil y Paraguay), que conformaron verdaderas unidades sociales y culturales y que se constituyeron a partir de idénticas etapas históricas y cronológicas, conformando una cultura de características comunes y complementarias, base de la identidad fronteriza. Estos sucesivos períodos de la formación social regional subsisten en una compleja trama de la que emergen adaptados a las nuevas situaciones. Estas etapas están representadas por:

#### ***1. Período prehispánico y la conquista:***

- a)** El territorio estaba habitado por grupos tribales de origen guaraní de los que aún subsisten numerosos pueblos que conservan lengua, tradiciones y hábitos. Las fronteras entre estos grupos estaban determinadas por su capacidad defensiva.
- b)** La conquista implantó distintos, y muchas veces coexistentes, sistemas sociales y productivos: **encomiendas, esclavitud y las reducciones jesuíticas**. La llegada de los europeos aportó una ideología desconocida por los nativos: el espacio como mercancía, como recurso, y la idea de soberanía. A partir de esta concepción, los imperios centrales se lanzaron a la apropiación de sus recursos y las fronteras fueron delimitadas por las burocracias centrales, ignorando las permanentes fricciones que en la región guaraní se producían entre castellanos y portugueses.

---

<sup>60</sup> ABÍNZANO, Roberto Carlos (1997): "La cultura de la integración: ¿Cómo y donde se construye?. Macro y microprocesos en la encrucijada de las fronteras".



Los misioneros fundaron las primeras reducciones guaraníes durante la gestión de Hernandarias (a fines del siglo XVI y principios del XVII) en las zonas señaladas en color rosado. Pero muy pronto los pueblos de las regiones de Itatín, Guayrá y Tapé se trasladaron ante el constante ataque que los bandeirantes, cazadores de esclavos indios provenientes de las colonias portuguesas. Así, quedaron finalmente algunas reducciones franciscanas y los treinta pueblos jesuíticos en la región indicada en rojo. Las estancias ubicadas en la región pintada de violeta dependían de las misiones, algunas como propiedad de los jesuitas y otras como proveedoras.<sup>61</sup>

c) Los Treinta Pueblos Jesuíticos dejaron su influencia en la forma de ocupación del territorio, en sus ciudades, sus vías de comunicación, los tipos de cultivos predominantes, el mantenimiento de la lengua guaraní, etc., conformando un verdadero sistema económico, tecnológico, militar y político. Asimismo, se les debe el descubrimiento de la forma de plantar la yerba mate, que dio origen a los yerbales artificiales de cada pueblo, eliminando la necesidad de recorrer grandes distancias en busca de los yerbales

<sup>61</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de mapas y descripciones de historiadores como Vicente Sierra y otros.

salvajes. Esta cultura subsistió en la región después de la expulsión de los jesuitas. Muchas de sus características perduran hasta el presente.

## **2. El frente extractivo:**

Este período fue responsable de un especial tipo de explotación productiva, así como de un modelo de ocupación del espacio que, a partir de sus características, dio origen a distintos grupos sociales que llegan hasta hoy: propietarios, empresarios, permisionarios, contratistas, comerciantes, burócratas, etc.

Las siguientes son algunas de sus características sobresalientes:

- Baja inversión de capital.
- Destrucción de recursos no renovables.
- Construcción de infraestructura destinada exclusivamente a extraer y exportar el recurso.
- Condiciones de trabajo de servidumbre o esclavitud.
- Utilización de mano de obra indígena o mestiza.
- Formas de reclutamiento y retención de la mano de obra por endeudamiento provocado.
- Complicidad de las autoridades, policía y justicia.
- Diferenciación de la mano de obra por especialidades.

El objetivo del frente consistía en extraer grandes cantidades de materia bruta y convertirla en materia prima con destino a las industrias extraregionales. Los productos sobre los que se aplicó este sistema productivo, fueron la yerba mate y la madera de ley. La pérdida de la vegetación original alcanzó dimensiones enormes.

Esta estructura económica trajo como consecuencia la construcción de caminos y picadas, el desarrollo del transporte fluvial, la construcción de puertos, la instalación y desarrollo de una clase comercial intermediaria con asiento en Posadas, ciudad que se transformó en el centro regional. Encarnación quedó relegada a un lugar secundario, en gran medida por decisiones administrativas tomadas desde Asunción como, por ejemplo, cobrar un tributo al embarque y desembarque en los puertos paraguayos. Así, todas las mercancías con destino a los obreros del Alto Paraná (grasa de cerdo, charqui, almidón de mandioca, caña dulce, rapadura, miel de caña, etc.) que se producían en las zonas rurales del Paraguay, eran pasadas de contrabando a la orilla argentina donde se embarcaban hacia su destino final.

En este contexto, el frente constituye uno de los fundamentos más importantes en la formación y caracterización social de la región, independiente de las fronteras y límites jurídico-políticos.

## **3. La Colonización agrícola:**

Llevada adelante por una inmigración extranjera que sienta las bases de una franja de pequeños productores rurales, responsables de la creación de agroindustrias y de la especialización agrícola y ganadera mantenidas hasta la actualidad. Esta colonización fue promovida y organizada por los gobiernos centrales de ambos países como un medio para ocupar el territorio, desarrollar la agricultura y defender las fronteras.

Los primeros colonos polacos y ucranios llegaron a la provincia de Misiones (Argentina) y al departamento de Itapúa (Paraguay) a fines del siglo pasado, pero ya con anterioridad se había producido el ingreso de inmigrantes provenientes de la frontera brasileña, donde el proceso de inmigración y colonización fue más antiguo. Los inmigrantes europeos, brasileños y paraguayos, y en mucho menor medida criollos, se asentaron como productores familiares de pequeña escala.

Aún hoy es notable la presencia, en la región mencionada, de colectividades de diverso origen, con predominio de ucranios, polacos, rusos, alemanes, italianos, árabes, japoneses, quienes se han arraigado y dejado sus huellas tanto en sus habitantes como en su geografía. Parajes tales como Hohenau,

Colonias Unidas, Picada Finlandesa, Colonia Svea, se mezclan con nombres criollos o guaraníes como Oberá, Cambyreta o Candelaria. Las ciudades de Posadas y Encarnación, incluso registran un curioso antecedente común que, llamativamente, refuerza la concepción aquí desarrollada: en 1615, el padre jesuita Roque González de Santa Cruz fundó la ciudad de Nuestra Señora de la Encarnación de Itapúa, en la margen izquierda del río Paraná, donde hoy se encuentra la ciudad de Posadas. Encarnación se mudó a su actual emplazamiento, al otro lado del río, seis o siete años después.

En los inicios de esta etapa la colonización gringa comienza a proveer alimentos para los obrajes, reemplazando a la que venía desde fuera de la región. Al mismo tiempo comienzan a instalarse las primeras "industrias" vinculadas a la producción agrícola, tales como molinos para la producción del almidón de mandioca, alambiques para la destilación de la caña, así como la práctica de una agricultura extensiva. Comienza a haber demanda de mano de obra en forma permanente, abriendo una alternativa de ocupación para quienes trabajaban en los obrajes en las más duras condiciones ambientales, laborales y personales.<sup>62</sup>

La situación descripta por Abínzano para la región jesuítico guaraní, se repite con pocas variantes en el resto de las regiones fronterizas. La región correspondiente a las provincias argentinas de Chaco y Formosa y a los departamentos paraguayos Neembucú y Villa Hayes no estuvo bajo el influjo directo de las misiones jesuíticas y su colonización fue muy posterior. Sin embargo se repite en ellas la etapa que el citado autor llama *el frente extractivo*. En cuanto a la etapa de *la colonización agrícola*, la provincia argentina del Chaco recibió la misma inmigración europea que la provincia de Misiones. A la provincia de Formosa, en cambio, llegaron colonos "criollos", originarios en su mayoría de la provincia de Corrientes y hasta hoy predominan (al igual que en Corrientes) las explotaciones ganaderas extensivas que no radican población. En Corrientes sólo se dio una incipiente etapa de colonización en lo que se conoce como el área tabacalera (en las cercanías de Goya) y, en menor medida en la zona de San Luis del Palmar en las cercanías de la capital provincial.

Así, las distintas regiones en que podría dividirse la frontera entre los tres países son particularmente homogéneas en cuanto a las etapas históricas de la formación de la cultura regional, sus formas de producción y colonización y la tipología de sus habitantes.

### **Los pueblos de las fronteras**

De acuerdo con la definición que Seymour Lipset<sup>63</sup> hace de "pueblo", se puede concluir que los habitantes de las fronteras del Mercosur constituyen el mismo pueblo aún perteneciendo a países diferentes. Según este autor, "un pueblo es un grupo de personas con hábitos complementarios de comunicación. Sus maneras de hablar, oír y comprender se adecuan recíprocamente...". "Hablan habitualmente la misma lengua", aunque esto no es una condición excluyente.

"Lo esencial para constituir un pueblo es que sus miembros compartan una comunidad de significados en sus comunicaciones, de modo que puedan comprenderse en forma efectiva en un amplio ámbito de diferentes temas. Es evidente que una lengua común, aunque no sea indispensable, ayuda mucho para esta finalidad, y resulta decisiva la existencia de una cultura común que proporcione los significados comunes. Tales significados comunes se basan en recuerdos comunes o entrelazados que se dan en una cultura común, y en hábitos comunes de comunicación aprendidos y practicados en la vida real."

Para pertenecer a un pueblo no es necesario ser originario de él pues "incluye a muchas personas que aprendieron a hablar, oír, sentir y actuar más o menos" según las costumbres de ese pueblo "en una época tardía de su vida, pero que igualmente llegaron a asimilarse" y llegan a "no sentirse meramente albergados sino incluidos".

"Es posible, por lo tanto, que un individuo esté en transición desde su pertenencia como miembro de un pueblo, a su pertenencia como miembro de otro" y "es también posible que pertenezca a dos pueblos al mismo tiempo".

<sup>62</sup> ABÍNZANO, Roberto Carlos (1997): "La cultura de la integración: ¿Cómo y dónde se construye?. Macro y microprocesos en la encrucijada de las fronteras".

<sup>63</sup> LIPSET, Seymour Martin (1971): "Elites, educación y función empresarial en América Latina" en LIPSET, Seymour M. y SOLARI, Aldo E. (compiladores): "Elites y Desarrollo en América Latina".

## ***El inmigrante en los países del Mercosur***

En todos los países del Mercosur la inmigración ha sido importante en la conformación de las características nacionales. Esto es particularmente cierto en las regiones fronterizas entre Argentina, Brasil y Paraguay. Esta circunstancia ha dado lugar a la formación de "colonias" en los tres países, con pueblos enteros donde predominan ciertas nacionalidades y en los que se mantienen costumbres de sus pueblos de origen.

Casos extremos son las "colonias" alemanas y japonesas del Paraguay donde incluso algunos de sus intendentes nacieron en Alemania y Japón y adquirieron luego la nacionalidad paraguaya. No son pocos los que evitaron mezclarse con los nativos y mantuvieron hacia ellos una actitud discriminatoria.

Estas circunstancias tienen mucho que ver con la forma en que los tres países recibieron a los inmigrantes, europeos primero y japoneses después, desde fines del siglo pasado hasta mediados de éste (La última inmigración, de libaneses, coreanos y chinos, ha tenido características diferentes).

Según Torcuato Di Tella<sup>64</sup>: "Los extranjeros (no meramente inmigrantes) formaban, en la Argentina, y sobre todo en la burguesía y la clase obrera, un abultadísimo porcentaje del total, y gozaban de un status social muy alto en comparación con el que tenían o tienen en otros países."

"Los extranjeros se sentían relativamente superiores al resto del país - con la excepción de la clase alta estanciera - y ése era uno de los motivos por los cuales no se tomaban el trabajo de adquirir la ciudadanía. En su mayoría, no querían tomar la ciudadanía. En realidad, hubiera sido un poco absurdo, dada su posición en el espacio social, que quisieran hacerlo. Tan absurdo como que a un emigrante argentino de estos últimos tiempos, instalado en Venezuela para ganar más dinero o por estar perseguido en su país, se le ocurriera la peregrina idea de adoptar la ciudadanía venezolana. Otra es la situación para ese no tan imaginario argentino cuando él se encuentra en un país que le impone más respeto, como los Estados Unidos o la Italia o España de hoy."

"Se daba una suerte de '*corrimiento hacia arriba*' en el status que ocupaban, que era más alto que el que correspondía a su ubicación ocupacional."

"Dada la valoración étnica que tanto los mismos inmigrantes como la mayor parte de la población local tenían, los extranjeros formaban parte de un sistema de estratificación social algo dual. Ellos sentían, aun siendo pobres, que en el país había bastante gente más abajo que ellos, lo que dificultaba la formación de una conciencia clasista en el proletariado, sumándose al otro efecto, bien conocido y comentado, de la alta movilidad social, lo que es un fenómeno distinto, y que no está necesariamente ligado a la condición extranjera (aunque la pertenencia étnica en más de un caso ayudaba a ascender socialmente, o a evitar el descenso). Obsérvese que en los Estados Unidos este corrimiento hacia arriba no existía para los extranjeros, más bien lo contrario; en Australia tampoco se daba, siendo en ese país la situación lo más parecida (aparte de la mayor movilidad social) a la del país de origen, Gran Bretaña."

Esta actitud discriminatoria fue fomentada, por otra parte, por las autoridades nacionales de nuestros países. Sarmiento, "el maestro de América", despreciaba al nativo. Son conocidas sus expresiones: "no escatimemos sangre de gauchos, sólo sirve para regar la tierra" o "donde empieza el guaraní termina la civilización"... Su idea de la cultura se refería exclusivamente a lo europeo. La inmigración sólo era buena si provenía de Europa. Siendo Presidente de la República llegó a disponer el cambio del nombre de la localidad de "Fraile Muerto", en la provincia de Córdoba, por el de "James Craig" por el sólo hecho de ser éste el nombre del primer habitante europeo de la ciudad, desestimando las tradiciones locales. Curiosamente es el mismo Sarmiento quien se sorprende ante la diferencia con América del Norte: "En Norteamérica no hay extranjeros. Entre nosotros sucede lo contrario. El inmigrante prefiere ser extranjero siempre".

Sin embargo, tal como lo expresa el historiador Félix Luna<sup>65</sup>, hasta fines del siglo pasado en las provincias fronterizas "ni siquiera existía una idea clara de nacionalidad. En esos años, las provincias norteñas se

<sup>64</sup> DI TELLA, Torcuato S.: "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino: Participación y movilización política" en JORRAT, Jorge Raúl y SAUTU, Ruth (compiladores): "Después de Germani - Exploraciones sobre Estructura Social de la Argentina".

sentían más vinculadas a la riqueza boliviana que a sus hermanas del sur. Algunos dirigentes del litoral soñaban con formar una república independiente recostada en el poder brasileño. Mendoza tenía más relaciones con Valparaíso que con Buenos Aires. Muchos argentinos - como se ha visto antes - habían preferido asumir los cargos de deserción y aun de traición a la Patria, antes que participar en una guerra contra un enemigo exterior. Felipe Varela había recibido ayuda chilena para su campaña sin ningún empacho, y recibiría después la del dictador boliviano Melgarejo. Sarmiento, siendo Presidente, se negó a establecer una presencia argentina en el estrecho de Magallanes porque tenía dudas sobre los derechos de nuestro país." "Lo único que existía como elemento con vocación unificadora, era la historia común; la certeza o el recuerdo de que estas provincias habían nacido bajo el presagio de constituirse alguna vez en Nación."

"En EE.UU. la asimilación se produjo en forma casi espontánea. Al sur de Sudamérica, la yuxtaposición, y no la unión, es la situación que persiste. Innumerables factores de razas, de culturas, demoran la fusión".<sup>66</sup>

Ya en 1894 Agustín Alvarez consigna el hecho de que Argentina era un pueblo casi totalmente formado por inmigrantes, señalando que "era un país nuevo". Según Mafud<sup>67</sup> "no existía en el país ni respaldo cultural ni social suficiente a fin de crear órganos receptores para la asimilación y el equilibrio de los status sociales. No sólo sufrieron el impacto los que venían, sino los que estaban". "De la Argentina criolla, étnica y socialmente homogénea y económicamente ordenada dentro de un sistema elemental, no quedó muy pronto sino un vago recuerdo", escribió José Luis Romero.<sup>68</sup>

Los estados del sur de Brasil presentan una situación similar. En ellos la población negra es minoritaria, a pesar de que la esclavitud se abolió recién en 1877<sup>69</sup>. Es donde se encuentra ubicada la mayoría de las "colonias" extranjeras, que hasta hoy mantienen tradiciones de sus pueblos de origen. Por otra parte, las poblaciones cercanas a la frontera se sienten más identificadas con la cultura guaraní que con la carioca.

Paraguay, por su parte, hacia fines del siglo pasado sufrió el desastre demográfico que significó la guerra de la Triple Alianza (1865-1870). En efecto, antes de esa guerra contaba con una población de aproximadamente 1.200.000 habitantes. Al término de ella sólo quedaban 300.000, la mayoría mujeres, ancianos y niños.<sup>70</sup> Vale decir que su actual población es, casi en su totalidad, descendiente de inmigrantes. Estudios genéticos realizados en Alemania por investigadores paraguayos en 1998 demostraron que el paraguayo medio no tiene más de un 5 % de sangre guaraní. Vale decir que también el Paraguay de hoy es producto de la inmigración.

La inmigración en el departamento de Itapúa tuvo prácticamente la misma composición que la de la provincia argentina de Misiones, con la que limita, y que las regiones del Brasil cercanas al río Uruguay que también limitan con esta provincia. En los departamentos de Ñeembucú y de las Misiones, predominan los inmigrantes de origen correntino. Por su parte, en la provincia argentina de Formosa, la gran mayoría de la población está compuesta por inmigrantes paraguayos o tiene con ellos lazos de parentesco directo.

### ***La importancia de la inmigración en las fronteras del Mercosur***

Curiosamente se produce una identificación entre los miembros de las "colonias" situadas en los países vecinos, una integración natural de hecho, más allá de las fronteras políticas. Durante las fiestas tradicionales de sus respectivas colectividades, se intercambian visitas a través de las fronteras. Todos los años las distintas comunidades de Paraguay y de Brasil colaboran con las de la Argentina para preparar la "Fiesta Nacional del Inmigrante" que se realiza en Oberá, provincia de Misiones. Delegaciones de la comunidad alemana de los tres países intercambian visitas durante la Oktoberfest que se realiza

<sup>65</sup> LUNA, Félix (1989): "Soy Roca".

<sup>66</sup> MAFUD, Julio: "La influencia inmigratoria en el carácter nacional".

<sup>67</sup> MAFUD, Julio.

<sup>68</sup> ROMERO, José Luis: "Historia de las ideas políticas argentinas"

<sup>69</sup> GONÇALVES, Willams da Silva (1998): Conferencia en la Universidad Nacional del Nordeste (Chaco)

<sup>70</sup> SIMÓN, José Luis (1998): Conferencia dictada para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" en la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

• todos los años en las Colonias Unidas en Paraguay. La comunidad japonesa de los tres países se reúne periódicamente en distintas localidades de la región para participar en torneos de "gateball".

### ***El sentido de pertenencia***

En el mundo de hoy aparecen simultáneamente dos tendencias antagónicas: la **globalización** y la **regionalización**. La primera implica la tendencia social masiva a uniformar los niveles mínimos de calidad requeridos en los productos y la influencia cada vez mayor, sobre la vida diaria, de acontecimientos lejanos geográficamente. La segunda es la tendencia social, también masiva, de aferrarse a las raíces culturales para conservar el sentido de identidad. Así aparece el resurgimiento del folklore, las lenguas tradicionales y regionales y los valores locales idiosincrásicos.

Esta regionalización es consecuencia, según Seymour Lipset<sup>71</sup> de la propia inseguridad del mundo actual: "a medida que el mundo se moderniza, la pertenencia a un pueblo como miembro se vuelve más importante. La capacidad de comunicarse y de comprenderse entre sí aumenta la probabilidad de confianza mutua. Facilita la cooperación y la organización, el empleo y la promoción, la extensión del crédito, la formación de vínculos más frecuentes de amistad y de matrimonio mixto y, por lo tanto, de vínculos familiares y de la transmisión de la propiedad. En todos estos aspectos, la pertenencia al mismo pueblo vincula a todos sus miembros mediante lazos comunes no sólo de comunicación, sino también de más probables recompensas conjuntas, y por lo tanto, por medio de expectativas de interés común que tienen alguna base de realidad."

"A medida que la vida se vuelve más móvil, competitiva e insegura... Cuanto mayores son esos cambios, tanto más importante se vuelve el apego a los remanentes de seguridad y predictibilidad ofrecidos por un lenguaje y una cultura comunes y por el hecho de pertenecer en común como miembro a un pueblo. Es entonces esta pertenencia a un pueblo lo que promete transformar a los extraños en hermanos, o por lo menos en amigos, y alinearlos para que desarrollem, aunque sea en pequeña medida, una cooperación y apoyo mutuos predecibles."

### ***La identificación con el centro***

Sin embargo, la tendencia a identificarse con quienes se admira o tienen más poder (justamente con las élites), es un factor importante para tener en cuenta. Alexis de Tocqueville señalaba que "los aristócratas y sus servidores llegan a sentirse fuertemente identificados unos con otros, pese a la inmensa distancia social que los separa. Un dominio y sometimiento tan completos tienen importantes consecuencias psicológicas. Merced al contacto íntimo y cotidiano con las opiniones y hábitos de sus vasallos, el amo llega a verlos como 'una parte inferior y secundaria' de sí mismo, y, 'por un último esfuerzo de egoísmo', se interesa por su suerte. A la inversa, los servidores se atribuyen complacientes la riqueza y rango de su amo. Para compensar la oscuridad de sus vidas y su eterna obediencia, tienden a nutrir su mente de 'grandeza prestada', y por medio de esta identificación personal salvan la distancia que los separa de sus señores. De este modo, amos y servidores se conciben como una extensión inferior o superior de sí mismos. Conviene destacar este modelo consensual de las relaciones de autoridad tradicionales pues el observador moderno suele ver únicamente los aspectos negativos".<sup>72</sup>

En la Argentina, la relación del hombre del interior respecto del de la rica pampa húmeda tiene muchas de estas características. El habitante del interior tiende a identificarse con el del sur (especialmente el porteño, a quien simultáneamente rechaza y admira), y éste, a su vez se siente más europeo que latinoamericano.

---

<sup>71</sup> LIPSET, Seymour Martin (1971): "Elites, educación y función empresarial en América Latina".

<sup>72</sup> ALEXIS de TOCQUEVILLE (1945), "Democracy in America" (New York).

### **El caso de los paraguayos en Posadas**

Un caso arquetípico de esta circunstancia es el cambio de actitud del habitante de Posadas respecto del inmigrante paraguayo. "Hasta la década del 70, la llegada de paraguayos a la Argentina estuvo claramente signada por problemas políticos. Aquellos inmigrantes eran principalmente docentes, técnicos, empleados y representantes de profesiones liberales. Venían de diferentes lugares del interior del Paraguay, y decidieron quedarse en Posadas debido a que encontraron un medio cultural y social que, a partir de sus coincidencias, facilitó su rápida integración, constituyendo con el tiempo algunas de las familias más caracterizadas de la ciudad. En gran medida esta integración se vio facilitada por el hecho de que, en la década del 30, muchos jóvenes procedentes de conocidas familias posadeñas realizaron sus estudios secundarios en Encarnación".<sup>73</sup>

La gran mayoría de los paraguayos llegados en este primer período, se asimiló plenamente a la sociedad posadeña y su participación social, cultural y económica es ampliamente reconocida por toda la comunidad. De la misma manera, sus hijos, argentinos o llegados siendo muy pequeños, se integraron a partir de sus actividades estudiantiles o laborales. Los inmigrantes de ese período recuerdan la aceptación que encontraron en la gente de Posadas, que facilitó su rápida inserción en la sociedad local: "...la gente de Posadas era como la nuestra, si hasta muchos de ellos hablaban guaraní...".<sup>74</sup>

"En la década del 70 se produce un cambio en la composición social de la población de Misiones en general, y de Posadas en particular. A partir de obras públicas como los puentes Zárate-Brazo Largo y Corrientes-Resistencia, el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y el asfaltado de la Ruta 12, la Mesopotamia Argentina se incorpora plenamente al país".

"Esta nueva circunstancia afectó claramente la relación del migrante paraguayo y el contexto social receptor. A partir de ella, apareció el '*paragua*', denominación peyorativa y claramente discriminatoria, importada por los que llegaban desde las zonas ricas del sur".<sup>75</sup> A los recién llegados les resultó difícil, al principio, distinguir a los paraguayos de los posadeños. Los habitantes tradicionales de Posadas intentaron entonces identificarse con sus connacionales recién llegados y para ello trataron de diferenciarse de sus vecinos, acentuando las desigualdades y tendiendo a rechazar las similitudes.

Por cierto también contribuyó a la aparición de una actitud discriminatoria el cambio en la extracción social de los migrantes paraguayos. Cada vez en mayor medida, estos respondían a características de marginalidad social que los empujaba hacia actividades que eran dejadas de lado por los argentinos, tales como el servicio doméstico y los trabajos temporarios no calificados, respondiendo a las modificaciones estructurales que comenzaron a diferenciar las economías argentina y paraguaya.

### **Las posibilidades actuales de reintegración**

Normalmente, la concreción de la cooperación entre regiones de diferentes países debe vencer, además de las normas jurídicas y administrativas, décadas de desconfianza, de competencia acérrima o de distanciamiento absoluto. Teniendo en cuenta las características apuntadas del habitante de la frontera y las contradicciones por su pertenencia a dos culturas, la del país al que pertenece y la de la **sociedad fronteriza**, es mucho más fácil promover en estas regiones un proceso de reintegración que uno de cooperación en el resto de los países involucrados.

Parecería bastar con reforzar los rasgos que unen a quienes comparten la región y disminuir los aspectos negativos que los enfrentan. Así, la solución de problemas diarios de la relación fronteriza podría ser un medio idóneo para rescatar aspectos positivos y lograr, a través de la reintegración mencionada, que comparten los beneficios del proceso iniciado en 1991 con el lanzamiento del Mercosur.

Podría incluso ser una región de experimentación para políticas avanzadas en temas que, por distintos motivos, aún no han sido tratados dentro del ámbito de este proceso, como se verá más adelante.

<sup>73</sup> ROSA, Mario y VELASCO, Omar Luis (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

<sup>74</sup> Citado por ROSA, Mario y VELASCO, Omar Luis (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

<sup>75</sup> ROSA, Mario y VELASCO, Omar Luis (1998).



Se señalan en distintos colores los territorios dominados por los tres principales grupos *indígenas* de América del Sur antes de la llegada de los españoles y portugueses<sup>76</sup>, cuyas culturas (incluido el idioma) aún mantienen su influencia en los sectores populares de estas regiones, mezclándose con la cultura europea y los idiomas español y portugués de las clases dirigentes. Puede apreciarse que la casi totalidad de las fronteras entre los países que integran el Mercosur pertenece a la región guaraní. Las culturas quechua y mapuche son compartidas por la Argentina con sus vecinos Chile y Bolivia.

<sup>76</sup> Elaboración propia sobre la base de descripciones y mapas de distintos historiadores y de la National Geographic Society.

## IV

### LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

#### ***El enfoque clásico liberal***

En sus comienzos, la teoría de la integración económica internacional se basó en los conceptos e instrumentos de la teoría del comercio internacional.<sup>77</sup>

Los economistas clásicos aseguraban que las relaciones económicas internacionales se regían por tres leyes o principios fundamentales:

- el principio de la división internacional del trabajo, que determina la especialización de cada país en la producción internacional y las ventajas que de ella se derivan para todos los participantes;
- la ley de los costos o ventajas comparativas, que establece las condiciones y los límites de los intercambios que se efectuarán entre los países en función de las diferencias relativas en sus costos de producción; y
- la ley del restablecimiento automático del equilibrio internacional, que asegura que las modificaciones en las corrientes de intercambio y en los precios de las mercancías equilibrarán las balanzas de pagos de los diferentes países.

Estos principios o leyes conducían a los economistas clásicos a una conclusión: la necesidad del libre cambio generalizado y absoluto.

Así, la integración económica internacional se lograría entre países complementarios. Cada país debería especializarse en la producción de los bienes para los que tuviera una mayor ventaja relativa. La integración entre varios países sería una etapa conducente a la integración de todos los países en un mercado mundial único.

La ideología implícita en esta corriente es conocida: "el bienestar económico" a escala internacional se logra por el libre comercio ya que el crecimiento económico es espontáneo y se transmite automáticamente del centro a la periferia.

#### ***Creación y desviación de comercio***

A partir del enfoque clásico liberal surge la idea de las Uniones Aduaneras que, según la definición del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y la OMC (Organización Mundial de Comercio), es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo y que permite la creación de comercio entre las regiones partícipes de esta unión. La transición hacia una situación global de libre comercio se produciría al sustituir fuentes internas de producción por otras fuentes regionales de menores costos.

La preocupación, entonces, es que el nuevo flujo comercial que surge no redunde en perjuicio de otras regiones con las que ya se comerciaba, privilegiando a los nuevos socios. Se trataría en este caso de una desviación del comercio ya existente y no de una auténtica creación de comercio. Por ello el GATT requiere que las tasas de la unión Aduanera, en conjunto y hacia terceros países, no sean mayores que las tasas que tenía cada uno individualmente.<sup>78</sup>

La integración será exitosa si la "creación de comercio" supera a la "desviación de comercio". En caso contrario, habría un retroceso respecto del ideal del librecambio mundial.

<sup>77</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional" (Caracas).

<sup>78</sup> TUSSIE, Diana (1997): "Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT"

### **El enfoque estructural**

Los críticos a esta postura ponen de relieve que la falta de un orden mundial integrado no obedece a causas accidentales sino a factores estructurales que han generado desequilibrios y desigualdades entre países y que condenan al fracaso todo intento directo de integración mundial basada en los mercados. Tanto los procesos de integración como los procesos modernos de desarrollo ("catching up") se han basado en políticas intervencionistas. Los Estados han practicado continuas intervenciones para lograr el éxito de los procesos de integración (como la unificación de aranceles y la armonización de sus políticas económicas). Como ejemplo se puede mencionar que el acelerado desarrollo económico de los nuevos países industrializados del sudeste asiático también estuvo basado en una política económica con una importante planificación e intervención estatal.<sup>79</sup>

De estas críticas surgió el enfoque estructural que subraya la necesidad de integrar las economías mediante medidas apropiadas de carácter intervencionista o dirigista combinadas con el uso de los mecanismos del mercado, uno de cuyos impulsores ha sido la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Las razones para la integración se basarían en la idea de que el crecimiento económico no es equilibrado ni se transmite automáticamente de unas regiones a otras. En cada país el crecimiento tiende a concentrarse en unidades, sectores y zonas que constituyen "polos de desarrollo". Un proceso de integración económica multinacional exigiría que los Estados interviniieran activamente para lograr un crecimiento armonizado, aprovechado por todas las partes involucradas.

### **La región, base del desarrollo**

"La región, económicamente, se definiría en razón de sus polos más que por sus funciones o por sus límites externos, que no se encuentran suficientemente determinados. Se trataría de un espacio donde actúan fuerzas económicas, con un núcleo o polo que se transforma en centro de producción y de intercambio de bienes y servicios y que se caracteriza porque la intensidad de las relaciones en el interior es superior a la externa. El centro de la región deja de ser exclusivamente un centro político y comercial; cada vez más su importancia está en relación con su capacidad para crear riquezas industriales y con su misión motriz".<sup>80</sup>

La región puede fácilmente transformarse en la base del desarrollo, potenciando sus particularidades y sus polos naturales. En ella se encuentran normalmente centros de actividades complejas que, a causa de las economías externas y de especialización que engendran, facilitan el crecimiento a su alrededor. Como se analizó especialmente (**capítulos II y III**) en el caso de las regiones fronterizas la población comparte la misma idiosincrasia.

### **Las nuevas teorías**

Las condiciones actuales del comercio internacional demuestran que, en contradicción con los conceptos del liberalismo clásico, las relaciones comerciales más dinámicas se dan entre países que producen lo mismo. Si se clasifican los intercambios comerciales según los sectores que se relacionan, se pueden distinguir tres grupos:

- Intersectorial: cuando el comercio relaciona distintos sectores (como por ejemplo el intercambio de materia prima por productos industrializados).
- Interindustrial: cuando se intercambian productos industrializados.

<sup>79</sup> CESARÍN, Sergio (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>80</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional" (Caracas).

- Intraindustrial: que es el intercambio de productos similares (por ejemplo distintos tipos de automotores).

El comercio internacional más dinámico se da justamente en este último grupo, con un fuerte componente intrafirma (es decir entre subsidiarias de la misma empresa transnacional ubicadas en distintos países). Es común que una misma empresa fabrique distintos componentes de un producto en distintos países.

Aparece entonces la conveniencia de especializarse en ciertas remas de la producción. La Argentina logró la aceptación por parte del GATT de condiciones especiales (que luego fueron ampliadas a todo el Mercosur) para que las terminales automotrices se especializaran en ciertos modelos a cambio de importar sin aranceles aquéllos que se dejaban de fabricar. Con esta política se logró aumentar la competitividad aumentando la cantidad de unidades de un modelo en particular y aprovechando así las economías de escala.

Las nuevas teorías incorporan, además, los **aspectos dinámicos** de la integración que no habían sido considerados por los análisis clásicos. Un *desvío de comercio* ya no es desventajoso de por sí porque con el tiempo puede transformarse en *creación de comercio*. El mercado ampliado podría favorecer la competitividad de ciertas industrias. También podría favorecer la radicación de cierto tipo de industrias que sólo pueden ser rentables en grandes mercados (como la fabricación de aviones o algunas líneas de automóviles). Se trataría de un efecto similar al de la protección mediante aranceles (como se hace en el Mercosur con los automotores) para proteger una industria y permitir su desarrollo. Es importante que esta política sea sólo temporal para favorecer el desarrollo de ventajas competitivas y evitar que se transforme en una situación crónica.<sup>81</sup>

Visto de esta manera, la integración no es un hecho estático, un momento, sino un proceso que produce efectos dinámicos que no estaban previstos en la economía nacional. En la Comunidad Europea se han hecho investigaciones para definir "el costo de la **no-integración**". Es decir que las ventajas o desventajas del proceso ya no dependen de la creación de comercio sino que se definen según sus efectos sean mejores o peores que no iniciarla.

### **Motivaciones y objetivos de la integración**

Hay diferentes motivos para impulsar un proceso de integración. Para este trabajo parece mejor analizarlos desde un punto de vista político, ya que pueden relacionarse directamente con las diferentes visiones de las relaciones internacionales mencionadas en el *capítulo I*.

Para el **realismo** la integración permitiría aumentar el poder y, con ello, la seguridad. Si se acepta el punto de vista **neorrealista**, que considera a la economía un importante factor de poder<sup>82</sup>, la integración sería una valiosa herramienta para adquirirlo. Así, el "interés" por la integración se mediría, básicamente, en términos de "poder".<sup>83</sup>

"La integración implica, desde un punto de vista espacial, una política de extensión del territorio (uno de los atributos clásicos de poder). Con la integración, un grupo de países dispone de un territorio más amplio".<sup>84</sup> Aún desde un punto de vista exclusivamente económico, la extensión del territorio, con vistas a su explotación en común, representaría para las naciones ventajas semejantes a las de la concentración de la producción en una empresa.

La integración aumenta, sin dudas, el poder de negociación externa en materia comercial y financiera. De acuerdo con la experiencia práctica, la integración constituye un inapreciable instrumento para mejorar la posición negociadora de sus países miembros y del conjunto.

También aumenta el poder político internacional y la capacidad de ejercicio de la soberanía. Los europeos iniciaron el proceso de integración en un mundo bipolar en cuya cúpula se encontraban dos

---

<sup>81</sup> QUIJANO, José Manuel (1998): *Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional"* de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>82</sup> NYE, Joseph (1990): "Bound to lead: The changing nature of American Power".

<sup>83</sup> MORGENTHAU, Hans J. (1948): "Politics among Nations".

<sup>84</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): obra mencionada.

"superpotencias" (los Estados Unidos y la Unión Soviética) que concentraban gran poder económico, político, militar y tecnológico.

La única opción para el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas naciones sería la solidaridad, la interdependencia, la acción común. El concepto de soberanía no desaparece sino que se traslada del estrecho marco nacional al más extendido que proporciona la región o el continente. La creación de un Estado Federal multinacional más poderoso constituiría el fin político último mediante la transferencia de una parte de los atributos de la soberanía de cada nación a la Comunidad o nuevo Estado.

Desde el punto de vista **liberal**, la integración podría considerarse como un factor de desarrollo y un reaseguro de la paz, al fomentar el intercambio entre los países que se integran como un paso hacia la mundialización de las relaciones comerciales.<sup>85</sup>

Los cambios tecnológicos han aumentado el alcance de las economías de la producción en gran escala, que exigen la formación de mercados amplios y estables. La integración se transforma así en un medio para lograr las condiciones de desarrollo acelerado que en forma independiente resultan inaccesibles para muchos países. Su agrupamiento en conjuntos de mayores dimensiones brindaría la posibilidad de alcanzarlas.

Desde este punto de vista los objetivos son:

- Expandir el comercio recíproco.
- Fomentar el desarrollo y el crecimiento económico a través de la transformación de las estructuras productivas, especialmente en los países subdesarrollados. Se trata de transformar y diversificar la producción para superar la tradicional concentración en las actividades primarias.
- Disminuir las desigualdades económicas nacionales y regionales. En todos los procesos de integración se combinan países cuyos niveles de vida difieren y en cada uno de ellos hay disparidades entre regiones ricas y pobres. La integración debe contribuir a la reducción de tales diferencias.
- Sustituir los enfrentamientos nacionales por la comunidad de intereses. La experiencia europea nos ofrece pruebas de las consecuencias de tales enfrentamientos y de la conveniencia y necesidad de sustituirlos.
- Asegurar una plena participación de toda la población en la integración. Este objetivo es al mismo tiempo un principio, realizable exclusivamente por políticas voluntarias que la promuevan. Su logro es una condición para el éxito de la integración, que no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación.

Desde el punto de vista **marxista** la integración produce algunos cambios en las posibilidades de defensa de los derechos de los trabajadores por su incidencia en las formas de producción y contratación. Los sindicatos, cuya base de poder era la forma de producción "fordista" con las clásicas líneas secuenciales de montaje, con la integración pierden fuerza para negociar. Las nuevas formas de contratación flexible y aún separadas en cuanto a su ubicación física (pueden encontrarse en distintos países y con diferentes culturas e idiomas) demandarán una nueva forma de organización<sup>86</sup>. Sin embargo, la integración fronteriza permitiría la generalización de los beneficios de la integración mediante el desarrollo de los sectores menos favorecidos que se encuentran fuera de los grandes centros de poder de cada uno de los países.

### ***Las modalidades de la integración económica***

La integración económica como fenómeno dinámico no puede dejar de presentarse bajo diferentes formas, alcanzando diversos grados de profundidad y persiguiendo distintos objetivos. Se analizarán ahora estas modalidades de la integración, diferenciando su extensión según el número de actividades o sectores comprendidos y clasificando los grados de interpenetración y solidaridad que pueden establecerse entre las economías nacionales participantes.

<sup>85</sup> DOYLE, Michael (1983): "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs".

<sup>86</sup> COX, Robert (1986): "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory".

Según la cantidad de actividades comprendidas, por el proceso de integración se puede clasificar en: integración por proyectos específicos, integración sectorial o global<sup>87</sup>.

### ***La integración por proyectos específicos***

Se presenta cuando dos o más países de una región deciden realizar conjuntamente proyectos económicos de interés común que son generadores de interdependencia económica. Son ampliamente conocidos en el Mercosur los emprendimientos binacionales para el aprovechamiento de recursos naturales compartidos como las grandes obras hidroeléctricas, la hidrovía Paraná Paraguay, las interconexiones de energía eléctrica y los puentes internacionales. En el ámbito privado se han producido numerosos convenios de investigación científica y tecnológica y el uso conjunto de sus resultados por parte de Universidades y empresas. Este es el tipo de integración a que se hace referencia en el estudio "La frontera como factor de integración"<sup>88</sup> donde se analizan una multiplicidad de emprendimientos multinacionales en las fronteras latinoamericanas. Si bien estos emprendimientos no implican un deseo de avanzar en otros procesos de integración (ni siquiera de iniciarlos) sin duda requieren muchas de las condiciones básicas necesarias para procesos más complejos, sobre todo la idea liberal de que la cooperación puede ser beneficiosa para todas las partes involucradas. Por otra parte, el inicio de un proceso de integración más complejo aumenta sensiblemente la cantidad de proyectos conjuntos entre los países involucrados.

### ***La integración sectorial***

Vincula sectores específicos. Este tipo de integración tomóuge en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Como ejemplos se pueden mencionar las aún existentes CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), que fue la base de la Comunidad Económica Europea y el origen del proceso de integración que culminaría en Maastricht con el Euro como moneda común, y EURATOM o Comunidad Europea de Energía Atómica.

### ***La integración completa o global***

"Cuando se habla de integración completa o global se está refiriendo a la adopción de medidas y acciones concretas que abarcan la vida económica toda de los países en vías de integración independientemente de la división por grados que se acepte o efectúe. No hay en principio campos excluidos; ya se trate de la abolición de las barreras arancelarias o cuantitativas a los intercambios de mercancías; de la supresión de los obstáculos a la libre circulación de los factores productivos, o de la coordinación y armonización de las políticas económicas nacionales".<sup>89</sup>

Este es el caso de la Unión Europea y del Mercosur, aunque en distintos niveles, cuyos objetivos expresos abarcan todo el espectro de relaciones económicas y aún sociales.

### ***Los grados de integración***

La existencia de diferentes niveles de interdependencia y compromiso entre las economías de los países implica diferentes grados de integración económica. Ellos varían desde el hecho de otorgar preferencias arancelarias hasta la unificación completa de las economías participantes. Como el fenómeno de la integración afecta a muchos aspectos, además del económico, las diferentes etapas o grados requieren el complemento de medidas en los planos jurídico, institucional, político y social. Por otra parte, las consecuencias de las acciones se reflejarán en todos los aspectos mediante una serie de efectos encadenados.

<sup>87</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional".

<sup>88</sup> GONZÁLEZ POSSE, E.; BOLOGNESI-DROSDOFF, M. C.; ITURRIZA, J. E. y VALENCIANO, E. O. (1990): "La frontera como factor de integración".

<sup>89</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional".

Ya es clásica la división en cinco tipos presentada por Bela Balassa<sup>90</sup>. A ésta suele adicionársele una fase previa. Se trata de las “preferencias aduaneras”, que consiste en un acuerdo entre los países para brindar a sus producciones un trato preferencial en comparación con el otorgado a otros países ajenos al grupo. Este tipo de convenios, si bien aún persisten, se opone a la “cláusula de la nación más favorecida”, que es uno de los principios básicos de la OMC.

Los cinco tipos de integración son los siguientes:

### ***La Zona de Libre Comercio***

Se define mediante el acuerdo entre países para suprimir las tarifas arancelarias y otras restricciones al intercambio recíproco de bienes, pero cada país miembro conserva su autonomía comercial con relación al resto del mundo. Su constitución está regulada por el artículo XXIV del GATT que requiere que se liberen las trabas para lo sustancial del comercio entre los países miembros y se establezca un esquema de desgravaciones que se lleve a la práctica en un plazo “razonable”.

Es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (más conocido por sus siglas en inglés NAFTA). No se trata de un “Tratado Marco” como el del Mercosur o la Unión Europea sino que es completo en sí mismo. El Tratado fija las condiciones, plazos y mecanismos del proceso de liberalización comercial y no crea órganos comunes ya que se basa en la coordinación entre los países miembros, cuyos gobiernos conservan todo el poder de decisión. Su objetivo se limita al intercambio de bienes, con el propósito de lograr un incremento substancial en los intercambios recíprocos y se basa en la gradual y progresiva supresión de las trabas aduaneras y restricciones no arancelarias, con un mecanismo de las desgravaciones negociadas o automáticas, según un calendario predeterminado.

La zona de libre comercio es una situación intermedia entre la cooperación internacional y la integración económica, pues no se requieren instituciones o competencias comunitarias y los lazos que crea se circunscriben a los intercambios de bienes entre los países miembros<sup>91</sup>. Pero no suele ser un paso previo para otras formas más complejas de integración ya que el Tratado Base es completo en sí mismo; especifica objetivos y plazos concretos. Normalmente no incluye declaraciones de principios que puedan dar lugar a ampliaciones futuras como en el caso de los Tratados Marco (como el de Roma de 1957 o el de Asunción de 1991) que por ser más amplios son menos precisos<sup>92</sup>.

### ***La Unión Aduanera***

La Unión Aduanera se logra mediante el acuerdo entre los países participantes para liberar el comercio recíproco y para adoptar una misma política arancelaria frente a los terceros países, en especial una tarifa externa común.

La unión aduanera agrega al libre intercambio entre los países miembros la aplicación de una misma tarifa aduanera al comercio con terceros países. Como ya se vio, los problemas pueden surgir en los casos en que hay desviación de comercio. El objetivo es que esta equiparación facilite los intercambios entre los países miembros. “Con el establecimiento de la tarifa externa común desaparecen las ventajas artificiales entre los países miembros, ligadas a las diferencias de sus tarifas arancelarias, y disminuyen las posibilidades de que la reasignación de factores productivos o las nuevas radicaciones, que trae aparejado el proceso de integración, obedezcan a otras razones que no respondan al principio de la división internacional del trabajo y a la ley de las ventajas comparativas”.<sup>93</sup>

El enfoque estructural de la integración no desestima el papel de la unión aduanera como etapa preparatoria de uniones de más envergadura. De hecho, esta es la etapa en la que se encuentra el

<sup>90</sup> BALASSA, Bela (1964): “Teoría de la integración económica” (México).

<sup>91</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): “Integración Económica Regional” (Caracas).

<sup>92</sup> CZAR de SALDUENDO, Susana (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la “Maestría en Procesos de Integración Regional” de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>93</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): “Integración Económica Regional” (Caracas).

Mercosur y, aún así, no es completa. Las listas de excepción, que aún existen en 1999, transforman al Mercosur en una Unión Aduanera imperfecta.<sup>94</sup>

### ***El Mercado Común***

"En el Mercado Común los países miembros no sólo acuerdan suprimir las restricciones arancelarias y cuantitativas al comercio recíproco, sino también cualquier obstáculo que dificulte el libre movimiento de los factores de la producción".<sup>95</sup> Esto significa la libre circulación de los trabajadores y del capital entre los países miembros, así como el derecho al establecimiento empresarial en cualquiera de ellos.

Según lo expresa el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, el objetivo final del Mercosur es el Mercado Común, que incluye la libre circulación de las mercaderías y de los factores productivos. Esta etapa es la que expresaría mejor el criterio liberal de la integración, basado en la supresión de barreras y obstáculos artificiales a los intercambios económicos.

También es el objetivo de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo estos otros dos procesos latinoamericanos están mucho más avanzados que el Mercosur en cuanto a los organismos e instituciones comunitarias. La Comunidad Andina tiene un Tribunal de Justicia comunitario y dos instituciones financieras (la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas).<sup>96</sup> El Mercosur, tal vez influido por la gran diferencia de tamaño y poder relativo de uno de sus socios (Brasil) respecto del resto, no ha podido avanzar en estos temas que implican mayor cesión de soberanía. La Comunidad del Caribe (Caricom), por su parte, más influida por los procesos impulsados por los EE.UU. no pasa de ser una zona de libre comercio.

Curiosamente, sin embargo, la Comunidad Andina ha retomado fuerza a partir de la inclusión en su estructura de las cumbres presidenciales, tal como las que se dan en el Mercosur. Los sistemas presidencialistas al estilo latinoamericano, en que la presencia y la iniciativa del titular del ejecutivo es fundamental, se asemejan mucho a los sistemas vigentes durante la época de los virreinatos españoles.

Muchos ven al Mercosur como un nuevo impulso de los procesos iniciados con la ALALC y, sobre todo, con la ALADI. Por cierto que el mismo está inscripto ante la OMC como un Acuerdo de Complementación Económica dentro del marco preexistente de la ALADI (el ACE 18).

### ***La Unión Económica***

Esta es la etapa del proceso de integración en que se produce un grado considerable de armonización de las políticas económicas nacionales. Entre ellas las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola y social, con el propósito de eliminar las diferencias entre las políticas nacionales. La unión económica es el comienzo de una verdadera compenetación de las economías y se continúa en la fase siguiente de la integración total o plena. La Unión Europea completó esta etapa de la integración en la reunión de Maastricht, Holanda, en 1992 y se estima que podría llegar, con el tiempo, a la última, de integración total.

### ***La Integración Total***

"La integración total va más allá de los mercados y concierne a toda la economía. (...) La integración total o plena debe realizarse en todos los aspectos (económico, social y político). (...) La integración adquiere perfiles sociales con la armonización y coordinación de las políticas nacionales y con el establecimiento de instituciones y políticas comunes, que impidan el predominio de unos grupos privados sobre otros, o de una nación sobre otras y que contribuyan a realizar el objetivo de la '*igualdad de posibilidades*'. La integración política corona el edificio y realiza la unidad de dirección y de decisión para la coordinación de

<sup>94</sup> QUIJANO, José Manuel (1998): *Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional"* de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>95</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981).

<sup>96</sup> INFORMATIVO ANDINO (1998)

planes privados y públicos. Las formas confederativa o federal que pueden adoptarse no son antitéticas; por el contrario, suelen constituir dos estadios históricos por los que normalmente se pasa".<sup>97</sup>

La existencia del Parlamento Europeo, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, el Banco Central Europeo y recientemente la adopción del Euro como moneda única, implican un importante avance hacia la concreción de lo que muchos consideran el objetivo final de la Unión Europea: los Estados Unidos de Europa.

El cuadro siguiente, elaborado por Joseph Nye<sup>98</sup>, muestra que cada grado superior incluye la eliminación de un nuevo elemento de discriminación, agrega elementos de coordinación y uniformación para llegar a las formas más complejas de integración económica y política.

Grados	Eliminación de tarifas y cuotas	Tarifa externa común	Libre circulación de factores	Armonización de políticas económicas	Unificación de políticas. Instituciones comunes
Zona de libre comercio	X				
Unión aduanera	X	X			
Mercado común	X	X	X		
Unión Económica	X	X	X	X	
Integración total	X	X	X	X	X

Sin embargo, no siempre quienes inician el camino de la integración en alguna de las etapas piensa o puede seguir adelante con las siguientes. Vale decir que cada uno de los grados puede ser un objetivo final en sí mismo, como en el caso de la Zona de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Aunque en este caso se ha dado un cierto grado de coordinación de políticas macroeconómicas, difícilmente se pueda decir que las mismas han sido acordadas. Más acertado sería expresar que fueron impuestas por el socio mayor (los EE.UU.) como parte de las condiciones para el acuerdo.

### ***La integración Latinoamericana***

Tal como se planteó en el **capítulo I**, la integración de Latinoamérica es un anhelo expresado por políticos de todos los países que la conforman, en todas las épocas a partir de sus respectivas independencias.

Desde entonces hasta ahora se ha propuesto la restauración de la unidad perdida de la América Hispana. El presidente argentino Juan Domingo Perón proponía la unión de "Iberoamérica" teniendo en cuenta la importancia de sumar al Brasil a la unión continental, concepto que orientó la política exterior en sus períodos de gobierno (1946/55 – 1973/76). Por su parte, el nicaragüense Augusto Sandino en 1929<sup>99</sup> expresó por primera vez la idea más amplia de "Latinoamérica" al proponer la incorporación de Haití.

En el ámbito institucional, la integración latinoamericana se inicia en 1949, con la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), que fue la primera organización de peso

<sup>97</sup> VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional".

<sup>98</sup> NYE, Joseph (1969): "Integración regional comparada: concepto y medición" (citado por VACCHINO, Juan Mario - 1981).

<sup>99</sup> SANDINO, Augusto César (1929): "Plan de realización del supremo sueño de Bolívar".

internacional que analizó la evolución de la economía desde la visión de los menos desarrollados (como dijo Cox<sup>100</sup>, analizando la realidad “desde el fondo hacia arriba”, cambiando el punto de vista tradicional “desde la cúspide hacia abajo”). Así, analiza la condición de dependencia de los exportadores de materias primas e importadores de productos elaborados, al producirse el “deterioro de los términos del intercambio”.

En 1960, se constituyó la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), como primer acuerdo global que funcionó durante veinte años pero no logró sus objetivos. Mientras tanto se avanzó en proyectos parciales como el Mercado Común Centro-americano, creado también en 1960, mediante el Acuerdo de Managua, y el Grupo Andino, mediante el Acuerdo de Cartagena en 1969. Para sustituir a la ALALC se creó la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en 1980.<sup>101</sup>

El Mercosur se presentó ante el GATT como parte de la ALADI (Acuerdo de Complementación Económica 18) y en ese carácter se lo aceptó dentro de la cláusula XXIV, como excepción a la cláusula I (“de la nación más favorecida”).<sup>102</sup>

Por otra parte, las Constituciones Nacionales de la mayoría de los países de Latinoamérica mencionan específicamente este objetivo. “Vale la pena mencionar que once países de la región consagran en sus Constituciones adhesión formal a la idea de la integración latinoamericana: Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela”.<sup>103</sup> Sin embargo, son distintos los grados de profundización en cuanto a los métodos para alcanzarla.

Dentro del Mercosur, las Constituciones de Argentina y Paraguay prevén la posibilidad de crear un sistema jurídico de orden supranacional. Las Constituciones de Brasil y Uruguay no lo tienen previsto a pesar que la integración latinoamericana es en ellas un objetivo expreso.

En los últimos años se han producido notorios avances en la integración de Latinoamérica sobre la base de acuerdos de complementación económica entre países y bloques. En este sentido se pueden mencionar los acuerdos del Mercosur con Chile y Bolivia y con la Comunidad Andina (creada a partir del Grupo Andino en marzo de 1996 mediante el Protocolo de Trujillo<sup>104</sup>).

Es importante resaltar que el objetivo final de este tipo de acercamiento se diferencia totalmente del proceso impulsado por los EE.UU. a través del ALCA. En efecto, este último no pretende ser más que una zona de libre comercio que, por sus características, sería liderada por el país hegemónico. Las propuestas de unidad latinoamericana han tenido siempre objetivos mucho más amplios, basados en sus antecedentes históricos y en la posibilidad de adquirir fuerza negociadora frente a los países o bloques más poderosos.

Los Presidentes del Mercosur han acordado negociar como un solo bloque las condiciones del ALCA para tener más peso en las negociaciones. Es notable que cada iniciativa concreta de integración latinoamericana haya sido acompañada casi de inmediato por una iniciativa de libre comercio por parte de los EE.UU. como una manera de liderar un proceso que, en principio, intentaba ignorarlos. Tal el caso de la “Alianza para el Progreso” del Presidente norteamericano J. F. Kennedy que parece una respuesta a la ALALC o de la iniciativa de crear el ALCA ante la creación del Mercosur y los avances en su relación con la Comunidad Andina.

<sup>100</sup> COX, Robert (1993): “Gamsi, hegemony and international relations: an essay in method” (Cambridge).

<sup>101</sup> ARNAUD, Vicente Guillermo (1996): “MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional” (Buenos Aires).

<sup>102</sup> TUSSIE, Diana (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la “Maestría en Procesos de Integración Regional” de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>103</sup> SANTOS, Paulo de Tarso (1998): “Educar para la integración” (en “Mercosur: la dimensión cultural de la integración”) (São Paulo, Brasil).

<sup>104</sup> INFORMATIVO ANDINO (1998)

## V

# LAS ASIMETRÍAS

La existencia de distintas estructuras socioeconómicas y las profundas diferencias que aún perduran entre las políticas de los distintos países miembros del Mercosur generan entre ellos una serie de situaciones de desigualdad conocidas como "asimetrías". Éstas abarcan desde las políticas cambiarias e impositivas, que afectan a los precios de las mercaderías y a los costos de las actividades productivas, hasta las posibilidades de acceso a servicios públicos.

"Con la eliminación de las barreras arancelarias las asimetrías no han desaparecido sino más bien se han puesto de manifiesto al entrar en competencia los distintos países como parte de un espacio común".<sup>105</sup>

### ***El comercio fronterizo***

La existencia de una frontera política implica que cualquier persona, según de qué lado de la frontera se encuentre, estará sujeta a diferentes normas legales, impositivas y fiscales y tendrá diferentes costos para la adquisición de bienes y servicios. En el caso de las ciudades con comunicación directa (fluvial o terrestre), las diferencias que se generan determinan los flujos comerciales y por ello inciden en la economía de estas ciudades. La incidencia será tanto mayor cuanto más fácil sea la comunicación con su vecina del otro lado de la frontera.

"El comercio fronterizo siempre estuvo sometido a grandes vaivenes inclinando la balanza para uno u otro país de acuerdo con las fluctuaciones cambiarias, generando bonanzas comerciales de duración variable, que afectaban seriamente las posibilidades de inversión y planificación a largo plazo. El crecimiento desigual de las ciudades vecinas, a uno y otro lado de la frontera, permite ver plasmada esta situación a lo largo de los años. Las diferentes políticas económicas y fiscales nacionales contribuyen a perpetuar las asimetrías, generando diferencias artificiales de costos, en ámbitos más o menos homogéneos en cuanto a dotación de recursos económicos".<sup>106</sup>

### ***Las asimetrías cambiarias***

Desde la puesta en marcha del Mercosur este tipo de asimetrías ha aparecido frecuentemente en la relación entre Brasil y sus socios. Las fluctuaciones cambiarias en este país se han visto reflejadas en los cambios en los flujos de comercio. El caso más notorio es el cambio que se produjo en la balanza comercial con la Argentina después de la puesta en marcha del Plan Real: hasta el año 1994 las exportaciones de Argentina a Brasil eran inferiores a sus importaciones y a partir de entonces las primeras superaron a las segundas.

Por otra parte, en las regiones fronterizas también se siente el efecto de las políticas cambiarias. A partir de la implementación del Plan Real, la incidencia del tipo de cambio, en las compras de productos brasileños que hacían los argentinos, perdió el enorme atractivo de otras épocas, en las que se organizaban "tours de compras" desde Buenos Aires hasta Uruguayana. Como consecuencia de la fuerte devaluación, de enero de 1999 la diferencia del tipo de cambio vuelve a favorecer las compras de productos brasileños en la frontera.

### ***Las asimetrías impositivas***

Constituyen uno de los temas que provoca permanentes conflictos en las fronteras de Paraguay con Argentina y con Brasil, en particular entre las ciudades unidas por puentes. Un caso típico es el de

<sup>105</sup> OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997): "Dinámica del intercambio regional y en el contexto del Mercosur".

<sup>106</sup> OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997)

Encarnación y Posadas, ciudades unidas por el puente San Roque González de Santa Cruz desde abril de 1990, que se tomará como ejemplo.

Justamente debido a las asimetrías impositivas, los costos y precios vigentes en Encarnación son sensiblemente inferiores a los de Posadas. Por ello, los consumidores posadeños cruzan diariamente la frontera para hacer sus compras, burlando (o intentando hacerlo) las reglas que impiden o dificultan el ingreso al país de las mercaderías compradas. Así, ese comercio se convierte en contrabando de pequeña escala, conocido como "contrabando hormiga".<sup>107</sup>

Una cantidad importante de ciudadanos argentinos, que trabaja en Posadas, ha fijado su residencia en Encarnación para beneficiarse con menores precios de los alquileres y el costo de vida más bajo. Peirano y Burg<sup>108</sup>, basándose en informes del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones, estimaron que, en promedio, los precios en Encarnación eran un 16% más baratos, llegando al 46 % en el rubro vestimenta. El incremento de las ventas de artículos importados gracias a regímenes especialmente favorables, significó un estímulo para que se instalaran numerosos comercios en esta ciudad. Los propietarios eran tanto paraguayos como extranjeros (incluyendo a muchos argentinos), atraídos éstos por las facilidades de la radicación y las elevadas ganancias.

### ***Las "paseras" y los "mercaditos paraguayos"***

Todos los países del Mercosur tienen un régimen aduanero especial para el tráfico vecinal fronterizo. En el caso de la Argentina sus beneficiarios son los residentes dentro de un radio de 50 Km. del paso fronterizo y les permite introducir bienes producidos en el país limítrofe para su propio consumo, con una frecuencia diaria para los no durables y un cupo anual para los durables. Por su parte, en Paraguay rige el Régimen de Pacotilla, que también permite el ingreso de productos para consumo propio hasta un tope de U\$S 1.500.<sup>109</sup> Estos regímenes están orientados claramente a los consumos familiares.

Otro elemento fundamental del comercio fronterizo está constituido por las "paseras". Se trata de personas que se dedican al "contrabando hormiga". En las fronteras entre Argentina y Paraguay son, en su gran mayoría, mujeres.

Esta figura se repite con diferentes nombres en todas las ciudades fronterizas: "sacoleiros" entre Ciudad del Este y Foz de Iguaçú, "bicicleteros" entre Foz de Iguaçú y Puerto Iguazú. Estas personas pueden desarrollar su actividad merced a la permisividad de las autoridades aduaneras de los distintos países. En muchos casos esta permisividad se justifica "por razones humanitarias". Sin embargo es fácil ver que detrás de estas razones se esconden muchos casos de corrupción.

Algunas llevan mercaderías por encargo (muchos negocios fronterizos venden su mercadería "puesta del otro lado") y otras las venden por su cuenta en forma domiciliaria o instalándose en distintas esquinas de la ciudad. Los productos varían desde los de origen local, (frutas, verduras y alimentos elaborados en forma casera en el caso del Paraguay y azúcar, tejidos y otras industrias en el caso del Brasil) hasta artículos de bajo precio unitario importados de terceros países (cigarrillos, juguetes, indumentaria y electrodomésticos).

Quienes tienen mayor poder adquisitivo se instalan en centros comerciales, como "la placita" de Posadas, donde pagan un mínimo alquiler al municipio. En todas las ciudades argentinas fronterizas con Paraguay existe un centro comercial de este tipo llamado habitualmente "mercadito paraguayo". Allí se venden mercaderías ingresadas al país de contrabando (normalmente por "paseras" que no pagan impuestos). El argumento que sirve como excusa a las autoridades municipales para permitir el funcionamiento de estos mercados es que de todos modos la mercadería sería introducida y de esta manera, por lo menos, los puesteros pagan por el derecho de uso del espacio y están más controlados. Estos mercados son totalmente ilegales. Sin embargo, son aceptados sin que las autoridades intervengan, pretendiendo ignorar el origen de las mercaderías que allí se venden.

<sup>107</sup> PEIRANO, C. y BURG, C. (1997): "Efectos económicos del contrabando en Misiones: El caso Encarnación Posadas".

<sup>108</sup> PEIRANO, C. y BURG, C. (1997).

<sup>109</sup> ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

### ***Las asimetrías y su impacto económico diferencial en ambas orillas***

La competencia en condiciones de desigualdad fue la causa del cierre de muchos comercios e industrias en Posadas, con repercusiones en el aumento del desempleo. Simultáneamente, lento pero constante, se ha producido un flujo de capitales hacia las ciudades fronterizas del Paraguay, por inversiones que se ven favorecidas por dos tipos de factores:<sup>110</sup>

a) **Los costos diferenciales:** en Encarnación se paga en concepto de aportes patronales la mitad de lo que se paga en Posadas. Esto influye en el costo de la mano de obra y, en consecuencia, en el costo total de los productos.

Por otra parte, en el Paraguay las pequeñas empresas pagan un Tributo Único del 3 % anual sobre las ventas. En concepto de IVA se debe aportar el 10 % y no existe el Impuesto a los Ingresos Brutos. En la Argentina no existe el Tributo Único, se paga un IVA del 21 % e Ingresos Brutos del 3,8 %.

b) **Las franquicias a la inversión:** en Paraguay se beneficia la radicación de capitales por parte de comerciantes minoristas, fabricantes de madera terciada, de almidón de mandioca, aserraderos y elaboradoras de jugos cítricos.

Oviedo y Gortari<sup>111</sup> analizan los sectores beneficiados y los perjudicados por este intercambio fronterizo. Entre los primeros se cuentan:

- **Los comerciantes de Encarnación:** ven incrementadas sus ventas por la afluencia de compradores de la ciudad vecina.
- **Los consumidores de Posadas:** obtienen mayor rendimiento de sus ingresos al reducirse los impuestos incluidos en los precios de sus compras. Los autores calculan que esos impuestos (IVA, Ingresos Brutos, Impuestos Internos, Impuesto a las Ganancias, Tasas Municipales, Aportes Previsionales, Aportes de Trabajadores Autónomos y Derechos de Importación) suman aproximadamente un 40 % del valor de los productos.
- **Los trabajadores informales:** la mayoría vendedores minoristas, ya sea ambulantes o instalados en locales o en puestos callejeros.
- Entre los segundos están:
- **Los comerciantes de Posadas:** pierden las ventas de los consumidores que acuden a Encarnación.
- **El empleo legal:** disminuye en proporción directa a la pérdida de ventas de la economía posadeña.
- **El fisco argentino:** la proporción en la que elevan los consumidores de Posadas el poder adquisitivo de sus ingresos (alrededor del 40 %) es el monto que deja de recaudar el estado argentino, en impuestos nacionales, provinciales y municipales.

### ***El caso de los combustibles***

Un caso paradigmático resultó el de los combustibles, tal como lo demuestran Peirano y Burg en el trabajo citado<sup>112</sup>:

En 1995, en la Argentina, la nafta común costaba un 53 %, y la nafta súper un 89 %, más que en Paraguay. Esta importante diferencia de precios, generada casi exclusivamente en el tratamiento

<sup>110</sup> ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

<sup>111</sup> OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997): "Dinámica del intercambio regional y en el contexto del Mercosur".

<sup>112</sup> PEIRANO, C. y BURG, C. (1997): "Efectos económicos del contrabando en Misiones: El caso Encarnación Posadas".

impositivo distinto, junto con la imposibilidad de control aduanero de la carga individual en los automóviles, presentó las características óptimas para incentivar el contrabando individual.

El impacto del contrabando se reflejó en el sector expendedor de combustibles. El número de estaciones de servicios en Encarnación aumentó de 7 a 21 entre 1992 y 1995 mientras que en Posadas no hubo inversiones en este rubro y el expendio de combustible disminuyó a pesar del incremento del 37 % en el parque automotor.

Los autores estimaron la desviación de las ventas en alrededor de \$15.000.000 anuales, sólo en el rubro combustibles. Sin embargo, la mayoría de los consumidores aprovechaban el cruce y realizaban otras compras con lo que esa cifra se elevaba considerablemente.

### ***La propuesta de la Confederación Económica de Misiones***

De acuerdo con los estudios económicos y financieros realizados por la Confederación Económica de Misiones, las asimetrías que afectan a esta provincia podrían compensarse mediante un régimen impositivo especial sin afectar las finanzas de la Nación.

En el año 1995 se estimó que los habitantes de Posadas que cruzaban a Encarnación a realizar sus compras diarias, gastaban allí alrededor de \$ 50.000.000 por mes (lo cual representa un total de \$ 600.000.000 al año, cifra tres veces superior a lo que exporta la provincia de Misiones en el mismo tiempo). De acuerdo con este cálculo, aún vigente, la pérdida de recaudación fiscal, en concepto de impuestos por las compras que no se realizan en el país, supera los \$ 125.000.000 anuales, que equivale al 25 % del presupuesto total de la provincia.

Además, a esta pérdida hay que sumarle los reintegros a la mercadería exportada que luego se reimporta de contrabando. Estos reintegros aún están vigentes en el Mercosur para productos protegidos por los otros países que, en el caso del Paraguay, incluye justamente el tipo de mercaderías de da origen al "Turismo de Compras".

Luego de muchas gestiones, algunas de ellas apoyadas por el Consulado Argentino en Encarnación, a partir de enero de 1997 se redujo en Posadas la incidencia del Impuesto Interno a los Combustibles, pasando el precio de las naftas a ser muy similar en ambas orillas. A raíz del cambio de los precios relativos por la modificación en el tratamiento impositivo, la venta de combustibles en Posadas se incrementó, en los cinco primeros meses de 1997, un 66 % en más con respecto a 1996 (Informe de Coyuntura Económica, 1997). El efecto se notó también en el tráfico vecinal fronterizo a través del puente.

### ***Repercusiones sobre la economía de Posadas***

A partir de esta realidad, Peirano y Burg<sup>113</sup> analizan las repercusiones sobre la economía de Posadas en el sector comercial. Tomaron datos referentes a la estructura ocupacional de Posadas de la Encuesta Permanente de Hogares, entre 1984 y 1995. Desde 1984 hasta 1993, el sector comercial era el más dinámico en creación de empleo y aumentó su participación en dicha estructura ocupacional hasta 1992. A partir de entonces aparece un proceso de destrucción de puestos de trabajo y una fuerte disminución de su participación en la estructura ocupacional.

Los autores comparan la participación del empleo generado por el comercio en Posadas con otras ciudades de similar tamaño y demuestran que el sector comercial de Posadas tiene la menor participación en el grupo y que es también menor a la media nacional. Así, arriban a la conclusión de que "la pérdida de puestos de trabajo no ha comenzado inmediatamente después de la habilitación del puente, sino cuando se concretaron las primeras inversiones importantes en Encarnación en estaciones de servicio y supermercados que le permitieron ofrecer productos y servicios en mayor cantidad y mejor calidad."

<sup>113</sup> PEIRANO, C. y BURG, C. (1997): "Efectos económicos del contrabando en Misiones: El caso Encarnación Posadas".

En el año 1994 se registró el pico de circulación por el Puente en la categoría de Tránsito Vecinal Fronterizo, un 40 % más que en el año anterior. Los autores verifican entonces que "el pico de tráfico coincide con el período de destrucción de empleo en Posadas."

### ***La economía informal en Paraguay***

En el Paraguay, antes que nada, es necesaria una normalización impositiva. Esta normalización va a llevar tiempo y requiere un cambio de mentalidad. Según el Dr. Víctor Servín, Profesor de Economía de la Universidad Nacional de Asunción, "el Mercosur brinda al Paraguay la posibilidad de legalizar gran parte de sus operaciones clandestinas", pues, según su propia expresión, "en el Paraguay de hecho se ha practicado un '*Mercosur clandestino*'".<sup>114</sup>

El economista paraguayo Herken Kauer<sup>115</sup> describe esta realidad de la siguiente manera: "La economía paraguaya es inclasificable y sobre todo remisa a dejarse interpretar por los mecanismos estadísticos tradicionales...". Y defiende el contrabando como una de las ventajas comparativas del Paraguay, que "le ha sido dada por el grado de inefficiencia relativa de sus países vecinos Argentina y Brasil", es "su rol de intermediario entre sus vecinos y el mercado mundial", que "ha dado lugar al fenómeno del '*turismo de compras*' y al tráfico registrado y no registrado destinado a la '*re-exportación*'". Según este autor, "aunque pueda sonar como una paradoja, el así llamado '*contrabando*' puede ser entendido, fuera de sus aspectos morales o políticos, como un indicador de eficiencia de ciertos agentes económicos, ya que acometen el trabajo, en ocasiones riesgoso, de cubrir la brecha que se da entre precios relativos dentro de un mismo mercado - asumiendo que la frontera no existe, de facto...". Y resalta la importancia del comercio no registrado dentro de la estructura social paraguaya, indicando que "puede estimarse a través de un cálculo provisorio que indica que cerca de 300.000 personas dependieran económicamente de este sector, comparado con las 200-300.000 ocupadas en el sector del algodón, 55-60.000 en el de soja, 50-60.000 en la ganadería y 65-80.000 en la industria de la madera".

Pero reconoce que "el usufructo de estas ventajas comparativas otorgadas por sus vecinos ha impedido que el Paraguay actúe para mejorar sus propias ventajas comparativas... La permanencia por mucho más tiempo del rol de '*intermediario*' de la economía paraguaya va a seguir retrasando las acciones destinadas a que se logre un mejoramiento de las ventajas comparativas propias. Cuando mayor sea el retraso, mayor será la caída en términos de capacidad de penetración comercial en la región. No cabe duda de que los países pequeños que coexisten al lado de los gigantes siempre encuentran huecos que les son dados por la mera dimensión de sus vecinos, y, a su vez, por la imposibilidad de un control efectivo de sus fronteras. Pero se está dando un cambio cualitativo, y es evidente que el Uruguay, que posee un componente más adecuado de capital humano, estará - de hecho ya lo está haciendo - en mejores condiciones para usufructuar las ventajas comparativas en el sector de bienes sofisticados y de servicios".

También Ovidio Otazú Giménez, funcionario del Banco Central del Paraguay, plantea las actividades de contrabando como algo normal en Paraguay y expresa su preocupación por el futuro: "La inminente liberalización comercial entre Argentina y Brasil, acabaría el negocio de importación de productos importados de terceros países que fuera desarrollado por el Paraguay teniendo en cuenta el proteccionismo tradicional de estos países".<sup>116</sup>

El problema, entonces, es cambiar de mentalidad: pasar de la ilegalidad a la legalidad. Hasta el presente hay una enorme evasión impositiva y gran parte de la economía paraguaya se basa en la reexportación de mercaderías provenientes de países extra Mercosur hacia Argentina y Brasil. Sólo un pequeño porcentaje de estas mercaderías paga impuestos y tasas aduaneras en el Paraguay, donde no se registra su ingreso pues, casi de inmediato, se exportan nuevamente, en forma clandestina, hacia los países

<sup>114</sup> SERVIN, Víctor (1993): "El Sector Industrial paraguayo frente al Mercosur. Desafíos y Perspectivas".

<sup>115</sup> HERKEN KRAUER, Juan Carlos (1994): "Hacia una economía política de la integración en el Mercosur" (Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social).

<sup>116</sup> OTAZÚ GIMÉNEZ, Ovidio (1993): Comentarios realizados en el Segundo Seminario "MERCOSUR. Perspectivas y Problemas" (Asunción).

límítrofes<sup>117</sup>. La base de este tipo de operaciones, que también incluye el tráfico de armas y estupefacientes, es Ciudad del Este<sup>118</sup> favorecida por su ubicación estratégica en el límite con Argentina y Brasil, a los que se cruza fácilmente a través de puentes internacionales.

Las autoridades paraguayas manifiestan la necesidad de regularizar la situación legal de su comercio exterior pero, al mismo tiempo, presionan a los países vecinos para lograr una política tendiente a "flexibilizar" los controles aduaneros, vale decir permitir cierto tipo de contrabando.

En 1996 Brasil aceptó un cierto grado de "flexibilización" a cambio de que Paraguay eliminara las pistas de aterrizaje "clandestinas" ubicadas cerca de Ciudad del Este, desde donde se embarcarían mercaderías, drogas y armas hacia el Brasil. Estas pistas son conocidas por la mayoría de la población local pues pertenecen a poderosos empresarios y a funcionarios locales. Es curioso, sin embargo, que el gobierno haya encargado la conducción del operativo de control al Gobernador del Departamento de Alto Paraná quien, según denuncian diarios de Asunción, es propietario de dos de estas pistas "clandestinas". La persecución a que se somete desde Paraguay a los funcionarios aduaneros argentinos que son estrictos en la aplicación de las normas tiene el mismo fin: "flexibilizar" los controles.

En 1997, a raíz de la reducción del límite de compras para los turistas brasileños que visitaban Ciudad del Este, se produjeron manifestaciones que provocaron el cierre del puente internacional que une esta ciudad con Foz de Iguaçú durante una semana corrida. En esa oportunidad el propio Vice Ministro de Industria del Paraguay expresó que lo importante no era el monto que el Brasil permitía que ingresaran, en mercaderías, los turistas al volver a su país sino la rigurosidad con que se controlaba. Dijo que, aún cuando se aumentara este límite, si se controlaba estrictamente se afectaría la economía de Ciudad del Este. El mensaje que transmiten sus palabras es claro: la única solución es seguir permitiendo el contrabando.

Regularizar esta situación es una tarea muy difícil si se tiene en cuenta que el aporte económico de esta ciudad significa para el Paraguay un ingreso del 20% de su Producto Bruto Interno. Una de las propuestas para buscar solución a estos problemas fue la creación de un Comité de Frontera Tripartito, cuyo objetivo sería obtener información para formular un diagnóstico que permita ayudar a eliminar en el futuro todas las irregularidades que giran en torno de esta ciudad.

Otro ejemplo que puede mencionarse es la dificultad para crear un registro único de la propiedad automotor. Según estimaciones oficiales, la cantidad de automóviles que circulan en Paraguay sin documentación legal supera el 60% del total del parque automotor (son los que se conocen como autos "mau") la mayoría de ellos robados en la Argentina y el Brasil o introducidos ilegalmente desde Iquique, Chile.

De todos modos, reformas estructurales de este tipo son siempre resistidas porque afectan a grupos económicos que tienen una gran capacidad de reacción, que gozan de muchos privilegios, y que, por lo tanto, no están dispuestos a aceptar la vigencia de un sistema con normas legales aplicadas estrictamente.

En el caso de Paraguay a esta dificultad se suman muchos años de ilegalidad institucionalizada desde un gobierno autoritario. Según denuncian hoy dirigentes políticos que regresaron del exilio, durante la época del gobierno del General Stroessner, muchas actividades ilegales se realizaban o protegían desde el gobierno y se respetaban como propias de "feudos militares": tráfico de drogas, armas, vehículos robados en los países vecinos, etc..<sup>119</sup>

La única alternativa válida es pensar en un proceso gradual de adaptación a la nueva situación de orden y legalidad. Tanto Argentina como Brasil están dispuestos a colaborar en la reconversión mediante la radicación de industrias. Este fue el objetivo planteado por el Ministro de Industria, Comercio y Turismo

<sup>117</sup> El Banco Mundial (Informe de 1992) estimó que en 1990 hubo, en las exportaciones del Paraguay a los países del Mercosur, un 400 % de tráfico no registrado sobre el valor del registrado y un 100 % de las importaciones no registradas sobre las registradas. Datos reproducidos por HERKEN KRAUER, Juan Carlos (1994).

<sup>118</sup> SIMÓN, José Luis (1994): "El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia" (Asunción).

<sup>119</sup> SIMÓN, José Luis (1994): "El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia"; MIRANDA, Carlos R.: "Paraguay y la era de Stroessner" y ARDITI, Benjamín (1992): "Adiós a Stroessner".

del Brasil José Botafogo ante el Presidente del Paraguay en su visita de fines de 1998, donde le ofreció la ayuda del gobierno y empresarios brasileños. También sería uno de los objetivos del nuevo Consulado Argentino en Ciudad del Este.

### ***El mercado ampliado y las economías regionales***

"Hay que reconocer que el comercio regional comenzó a adquirir importancia a partir de la conformación de un mercado alternativo para pequeños y medianos productores y la posibilidad de asociaciones entre pares. Históricamente las exportaciones regionales estuvieron destinadas a mercados de otros continentes mientras que el comercio con los países vecinos era de menor envergadura y de carácter informal".<sup>120</sup>

Sin embargo, es evidente que en el avance hacia la consolidación del Mercosur no se han contemplado las diferencias existentes entre las regiones y aún entre los países que lo conforman, ni sus diferentes capacidades para modificar sus respectivas estructuras. Si no se tienen en cuenta estas circunstancias, la formación de un mercado ampliado, en lugar de contribuir al mejoramiento del nivel de vida de la población, podría agudizar diferencias económicas y sociales preexistentes marginando a amplios sectores de los potenciales beneficios de estos cambios.

Las asimetrías cambiarias e impositivas de los países que comparten la zona fronteriza han permitido el desarrollo de ciudades ubicadas a un lado de la frontera en perjuicio de las que están ubicadas frente a ellas en el país vecino. Este ha sido históricamente el caso de la Argentina por falta de una clara política de fronteras. Es fácil constatar el enorme crecimiento de poblaciones como Foz de Iguaçú, Ciudad del Este, Uruguayana y en especial Encarnación en relación con las poblaciones argentinas situadas frente a ellas (Puerto Iguazú, Paso de los Libres y Posadas).<sup>121</sup>

### ***Las asimetrías en los servicios***

Cuando hay diferente nivel de desarrollo entre las ciudades enfrentadas a través de la frontera, se producen diferencias importantes en las infraestructuras de servicios que existen en ambas. Incluso se da el caso en que una de ellas, tal como lo señala Lelio Mármore<sup>122</sup>, llega a funcionar como "ciudad dormitorio", siendo la otra donde se desarrolla la mayor parte de las actividades. Esta suerte de especialización, cuando se combina con otras asimetrías como en el caso ya mencionado de Encarnación Posadas, crea una sensación de injusticia que, sumada a los reclamos de los sectores que resultan afectados por las otras diferencias de impuestos o tipos de cambio, dificultan aún más la difícil relación entre las ciudades vecinas.

En Encarnación, por ejemplo, no existe un hospital de complejidad suficiente para atender a su propia población en los casos más urgentes y delicados. Por ello, las autoridades de esta ciudad recurren permanentemente a las de Posadas para la atención de muchos enfermos y heridos. Muchas veces son los propios accidentados (o enfermos) o sus familiares quienes acuden directamente a la ciudad vecina para ser atendidos, sin siquiera intentar hacerlo en su propia ciudad.

En los últimos años, a partir de la descentralización, las provincias argentinas han asumido el costo de los servicios de la salud. Desde entonces ha sido permanente el reclamo de las provincias limítrofes con el Paraguay para que este país se haga cargo (aunque sea parcialmente) de los costos de atención de sus ciudadanos en los hospitales de frontera. Las diferencias en el punto de vista respecto de la cuestión también es origen de muchos roces. Ha habido propuestas concretas de varias de estas provincias de organizar un sistema de complementación entre los servicios de baja complejidad que suele haber en las poblaciones fronterizas paraguayas con los de mayor complejidad provinciales, sobre la base de compartir los gastos. Si bien la incidencia del costo de estas atenciones en el total de los hospitales de frontera no es muy significativa (oficialmente se registran entre el 3 y el 10 % de las atenciones pero teniendo en

<sup>120</sup> OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997): "Dinámica del intercambio regional y en el contexto del Mercosur".

<sup>121</sup> QUIJANO, José Crescencio (1996): "Los Comités de Frontera y las relaciones fronterizas".

<sup>122</sup> MÁRMORA, Lelio (1997): "Las Políticas de Migraciones Internacionales", OIM-Alianza Internacional

cuenta los subregistros y la incidencia de las atenciones de mayor complejidad podría llegar al 10 ó 20 %), al no haber ninguna contraprestación se crea en un sector importante de la población la idea de que los costos de la integración son soportados sólo por una parte y los beneficios los obtiene la otra.

En general, los ciudadanos paraguayos creen que es un deber de solidaridad de las provincias argentinas, a quienes consideran más ricas, atender a sus connacionales. Las autoridades paraguayas, por su parte, prefieren invertir los pocos recursos que destinan a la salud en la atención de los ciudadanos dentro de sus fronteras y no a compensar los servicios que se les presta en el exterior. Por ello, a pesar de innumerables reuniones para tratar el tema, no se ha podido llegar a ningún acuerdo.

## VI

### LA CONVERGENCIA

#### **Armonización de políticas**

La convergencia consiste en metas comunes, referidas a ciertas variables claves, que deben alcanzarse en plazos preestablecidos a través de la adopción de ciertos criterios aceptados por todas las partes.

Alcanzar un grado alto de convergencia macroeconómica, sectorial y social entre los países inmersos en un proceso de integración es una aspiración siempre presente. Se trata de un objetivo difícil, aún en procesos que llevan varias décadas intentándolo. En el proceso de la Unión Europea, que puede servir de referencia al Mercosur por tener objetivos similares y estar más avanzado, la armonización de políticas económicas y la convergencia en general han sido tema de debates y acuerdos. En el Mercosur también lo han sido. Siempre han estado presentes, desde las declaraciones iniciales hasta en las actas y los discursos de las sucesivas reuniones de los Presidentes de los países miembros.

La armonización de políticas cambiarias, fiscales y sectoriales resulta fundamental para eliminar las asimetrías mencionadas en el capítulo anterior y para la consecución de una integración equilibrada. A pesar de que algunos de estos puntos están contemplados en las declaraciones iniciales del Tratado de Asunción de 1991, puede verse fácilmente que se ha prestado una excesiva atención a las cuestiones comerciales y financieras, en desmedro de otros aspectos de la integración, que terminan por comprometer la viabilidad del proceso.

#### **Tipos de convergencia**

Es preciso distinguir cuatro tipos de convergencias:

1. **Convergencia arancelaria:** Tiende a adoptar un arancel externo común dentro del área de integración para todos y cada uno de los aranceles. Es la etapa de integración conocida como Unión Aduanera.
2. **Convergencia de política económica:** Se refiere a coordinar las políticas monetarias, fiscales, cambiarias, etc.
3. **Convergencia social:** Se refiere a las condiciones sociales que se viven dentro de la zona de integración, tanto en el nivel regional como en el nacional de cada país.
4. **Convergencia económica:** Es el logro de condiciones similares en todos los aspectos económicos de la totalidad de la región integrada. Está más relacionada con la idea de integración total.

De los cuatro tipos mencionados, los países que integran el Mercosur han avanzado exitosa y rápidamente en el primero y sólo parcialmente en el segundo. Han señalado la conveniencia de avanzar en el tercero, y el cuarto parece estar todavía muy lejos de sus posibilidades.

#### **Convergencia Arancelaria**

Una de las primeras metas acordadas en procesos que aspiran a conformar un Mercado Común, ha sido el Arancel Externo Común (AEC) que corresponde a la Unión Aduanera.

En el Mercosur se ha avanzado con rapidez en la convergencia arancelaria a partir de la definición de **listas negativas**. A diferencia de la experiencia de la ALALC y la ALADI, no se definieron los sectores para los que habría que unificar el arancel sino qué se optó por la unificación de todos los aranceles, fijando cada país una lista acotada de excepciones y éstas tan sólo por un tiempo determinado llamado *de adecuación*.

Este sistema resultó ser mucho más efectivo pues se definió el Arancel Externo Común y se discutieron sólo las excepciones y los plazos. En este caso los distintos sectores presionaron de acuerdo con sus intereses particulares. Así los sectores menos conflictivos lograron una convergencia rápida y, al 1º de

enero de 1999, sólo quedan entre Argentina y Brasil fuera del arancel externo común algunos regímenes especiales como el de los automotores y el del azúcar. En cuanto a Paraguay y Uruguay tendrán un plazo mayor para llegar al AEC con sus listas de excepción.

### **Convergencia de Políticas Económicas**

En el Mercosur hasta el momento se ha expresado interés en la convergencia de políticas económicas, se han creado grupos de trabajo para discutir si debe llevarse a cabo y cómo. Pero se ha avanzado poco en la práctica.

En el caso de las políticas macroeconómicas la coordinación es el instrumento típico. La coordinación puede ser un fin en sí mismo: persigue atenuar o eliminar desequilibrios que son costosos desde el punto de vista financiero y económico. La coordinación, además, es un instrumento para la convergencia macroeconómica cuando es parte de un proceso de integración en el cual las partes asumen metas obligatorias, en plazos predeterminados, respecto a algunas variables claves, como en el caso de la Unión Europea.

### **Grados posibles de coordinación**

Hay distintos grados de coordinación y cada uno de ellos contribuye de manera distinta a la convergencia.<sup>123</sup> La modalidad más tenue de coordinación consiste en **intercambiar información** entre las partes. De esta manera los socios pueden adecuar sus políticas a las realidades de los demás.

Un paso más avanzado sería acordar **objetivos comunes** de política económica y fijar metas y plazos para variables concretas (como las tasas de interés, el endeudamiento o el déficit), tal como se hizo con los aranceles.

A partir de ello se podría llegar a una **coordinación parcial**, donde se acuerdan no sólo las metas u objetivos sino la metodología para lograrlos en algunos temas específicos.

Por último, la **coordinación total** implica fijar de común acuerdo todos los objetivos y las metodologías.

Dentro del Mercosur apenas se ha llegado al primer nivel y no siempre fue cumplido estrictamente. En los temas de política fiscal, monetaria y cambiaria, se ha trabajado en el nivel de intercambio de información. Implicitamente existen algunos objetivos comunes pero no se han concretado en forma de compromiso tal como se ha hecho en Europa. Se trata de una coordinación todavía tenue y que puede o no conducir a la convergencia macroeconómica.

En general los analistas argentinos y uruguayos han apoyado la convergencia. También lo han hecho algunos teóricos brasileños pero con mucho más cautela y menos entusiasmo. Los países menores, afectados fuertemente por las acciones de sus vecinos mayores, son generalmente los que buscan la convergencia. Brasil, por su condición de socio mayor y menos influenciado por los efectos de las políticas internas de sus vecinos y socios, es el más preocupado en evitar compromisos que le quiten capacidad de reacción para enfrentar problemas internos o externos. La reciente crisis brasileña, resuelta mediante una devaluación de la moneda, es un claro ejemplo de esta circunstancia.

Entre los socios del Mercosur existe un acuerdo en cuanto al intercambio de información a través de un boletín que emiten e intercambian los Bancos Centrales de los cuatro países. A veces se comunican también algunas metas parciales, pero la falta de un compromiso en este sentido permitió que el Brasil devaluara su moneda sin ninguna comunicación previa a sus socios. La Argentina está atada al dólar y su única propuesta de convergencia es "dolarizar" las economías del Mercosur. A partir del Plan Real, Brasil aceptó por un tiempo esta política y dio prioridad a la estabilidad sobre la competitividad. Esto produjo en su economía (al igual que en la Argentina) un enorme déficit de cuenta corriente. Cuando este déficit se hizo insostenible, liberó el tipo de cambio que había mantenido relativamente fijo y se produjo una devaluación del 60 %, en enero de 1999.

<sup>123</sup> QUIJANO, José Manuel (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

Hasta ese momento, las metas macroeconómicas que tenía Brasil eran conocidas: su gobierno insistía en que no devaluaría y tomaría otras medidas para controlar el déficit de su balanza comercial. Desde la puesta en marcha del Plan Real, las metas de la política macroeconómica de los cuatro países coincidían en priorizar la estabilidad. No obstante nunca existió un compromiso formal en ese sentido, a pesar de las continuas declaraciones públicas de los Presidentes y de los responsables del área económica. El Brasil estimó que los costos de la convergencia eran mayores que los beneficios. Según el punto de vista de su gobierno, la convergencia debería ser un proceso exigido por los hechos y no un objetivo en sí mismo.

También en los países más pequeños la idea de la convergencia monetaria produce cierta resistencia. La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)<sup>124</sup> estimó que acelerar un proceso de convergencia monetaria podría tener en el corto plazo consecuencias negativas sobre las economías más pequeñas, ya que implicaría un esfuerzo sobre el déficit fiscal que podría producir recesión, con efectos sobre el empleo y deflación. También estimó que, si las consecuencias de estas políticas de ajuste eran atribuidas al proceso de integración, podrían comprometer el proceso en sí.

Aún así, los gobiernos y los sectores exportadores de los tres socios menores del Mercosur están permanentemente preocupados por la posibilidad de un desequilibrio en la economía del socio más grande, receptor de un gran porcentaje de sus exportaciones. En este sentido dan prioridad a la estabilidad y la certidumbre en las relaciones comerciales y quisieran llegar a algún tipo de convergencia.

Es importante definir las grandes áreas en las cuales debe buscarse una aproximación y también las variables que deben converger durante el proceso de integración. Se suele admitir que un proceso de integración requiere cierto consenso previo sobre algunos instrumentos básicos de política económica. En un sentido amplio, Aragao<sup>125</sup> señala que entre esos instrumentos básicos se deberían incluir los siguientes:

- Un régimen común para la importación desde el resto del mundo (arancelario, para arancelario, de defensa contra las prácticas desleales, etc.).
- La eliminación de los subsidios a las exportaciones.
- La coordinación de los sistemas nacionales de promoción de las actividades productivas (agro, industria, servicios, etc.) incluida la política de compras del estado.
- La coordinación de las políticas presupuestaria, monetaria, financiera y cambiaria.
- La armonización de los impuestos indirectos (estructura, base de cálculo, alícuotas), sujetos a devolución.
- La cooperación en cuatro áreas centrales: ciencia y tecnología, educación, especialización productiva y medio ambiente.

El ejemplo más cercano se encuentra en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea que establece taxativamente la convergencia en cinco variables: la tasa de cambio; la variación de los precios internos; las tasas nominales de interés de largo plazo; el déficit presupuestario y la deuda pública. Además, en términos sectoriales es bien conocida la Política Agrícola Común (PAC) así como las definiciones y los esfuerzos convergentes de las políticas industriales de los estados miembros.

### **Criterios de convergencia**

#### **El caso de la Unión Europea**

Está claro que la convergencia debe alcanzarse en un plazo establecido, pero deben definirse claramente las metas a alcanzar. En el caso europeo, donde hay países líderes con estabilidad prolongada algunas

<sup>124</sup> QUIJANO, José Manuel (1998): *Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional"* de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. QUIJANO es asesor de la CIU.

<sup>125</sup> ARAGAO, José María (1992): "La armonización de las políticas macroeconómicas en el Mercosur. La construcción de un mercado común".

de las metas se fijaron en relación con esos países. Tal es el caso, por ejemplo, de la evolución de los precios internos o los tipos de cambio y las tasas de interés nominal a largo plazo. Alemania sirvió en muchos casos como punto de referencia para la convergencia del resto.

Con respecto a las otras variables el criterio fue distinto. Para el déficit de presupuesto se estableció un porcentaje fijo, para todas las partes, de los respectivos PBI. También para la deuda pública se acordó un límite como un porcentaje del PBI.

Por último, en la Unión Europea también se ha acordado una política industrial común y activa, que apunta al desarrollo industrial del conjunto. En el Mercosur este tema aún no se ha tratado.

### ***La situación en el Mercosur***

Dentro del Mercosur, desde sus comienzos se han presentado diversas propuestas para fomentar la convergencia o, al menos, atenuar la divergencia y sus consecuencias. Entre ellos merecen mencionarse dos: la que pone el acento en la política fiscal y la que se ocupa de las políticas macro y enfatiza los aspectos cambiarios.

Daniel Heymann y Fernando Navajas<sup>126</sup>, en 1993, proponían una mayor atención en el tema fiscal ya que el resultado macroeconómico dependería principalmente de la política aplicada en este sentido. Por consiguiente podría ser de mucha utilidad que los socios del Mercosur cooperaran mutuamente en la etapa de la elaboración de los presupuestos y que realizaran un esfuerzo de cooperación que pudiera mejorar el desempeño fiscal de los cuatro países. Lo novedoso de esta sugerencia es focalizar la atención en el aspecto fiscal. No obstante, es difícil imaginar que la mera cooperación en la etapa de la elaboración del Presupuesto, pueda contribuir de manera significativa a la convergencia fiscal y macroeconómica.

Otra sugerencia interesaante, aunque de difícil implementación, fue planteada por Aldo Ferrer y Roberto Lavagna.<sup>127</sup> Consistió en que los cuatro socios se pusieran de acuerdo acerca de un tipo de cambio real de largo plazo, tomando en consideración los grandes objetivos del Mercosur. Ese acuerdo permitiría crear una banda de fluctuación cambiaria (hasta cierto punto similar a la llamada "serpiente" europea) dentro de la cual deberían mantenerse los cuatro socios. En el caso de que el tipo de cambio de alguno de ellos se ubicara fuera de la banda los demás podrían aplicar derechos adicionales a las importaciones.

Es evidente que esta propuesta reflejaba la preocupación argentina por las crecientes importaciones provenientes de Brasil a partir del Plan de Convertibilidad. Se analizaba la convergencia cambiaria y la necesidad de atenuar el desequilibrio comercial. No era fácil, sin embargo, que las cuatro partes llegaran a un acuerdo acerca del tipo de cambio a largo plazo compatible con los objetivos del Mercosur. Tampoco está claro si el resultado comercial es atribuible a la evolución cambiaria o a otras razones.

Ambas propuestas podrían considerarse como partes de un mismo proceso gradual: la propuesta de Heymann y Navajas, sería una primera etapa, un estadio avanzado de la "política del buen vecino", mientras que la de Ferrer y Lavagna estaría más cerca de una convergencia en sentido estricto.

### ***Incentivos y obstáculos para la convergencia***

Diversos trabajos han puesto de manifiesto, en época reciente, incentivos y obstáculos para la convergencia.

En cuanto a los incentivos parece claro, en primer lugar, que una región que avanza hacia la convergencia de las políticas macroeconómicas y sectoriales tendrá más peso en los foros internacionales y negociará con los acreedores financieros externos desde una posición de mayor fuerza.

<sup>126</sup> Citado en QUIJANO, José Manuel (1995): "La evolución macroeconómica reciente y su impacto sobre el proceso de coordinación de políticas en el Mercosur" (Montevideo).

<sup>127</sup> FERRER, Aldo y LAVAGNA, Roberto (1992): "El Mercosur y la coordinación de políticas económicas". Documento de trabajo presentado en el Grupo de Trabajo sobre Mercosur, Buenos Aires.

En segundo lugar, se puede considerar que en los procesos de integración, como el Mercosur, existe el incentivo de dinamizar el comercio y la inversión dentro de la región y acentuar la interdependencia entre las partes.

En tercer lugar, las recientes y repetidas crisis de los mercados mundiales también pueden considerarse un incentivo a la coordinación y a la convergencia, como forma de atenuar los impactos negativos externos.

Los obstáculos, no obstante, también existen. En primer lugar, puede observarse que el Mercosur carece de una nación que sirva como punto de referencia, con una economía más sólida y ordenada que las del resto, que induzca a las otras hacia una convergencia estabilizadora y sustentable. En la Unión Europea esta función la cumplió Alemania.

Segundo, en el Mercosur hay una gran heterogeneidad en los tamaños y una gran asimetría en las influencias reciprocas. Paraguay, Uruguay y aún la Argentina están sometidos a una fuerte influencia proveniente de la política económica interna de Brasil, pero Brasil no está sujeto a una influencia similar de los otros tres. Esto produce un gran interés de los socios menores en que haya coordinación y convergencia pero también hace que el interés de Brasil sea mucho menor. Aún así, el economista brasileño De Freitas (1995)<sup>128</sup> plantea que "la coordinación relevante sería entre Argentina y Brasil toda vez que las políticas económicas de Paraguay y Uruguay no afectan al conjunto". Para el autor el hecho de que las políticas económicas de Argentina y Brasil afecten a Paraguay y Uruguay, no parece relevante.

Tercero, cuando existen metas obligatorias la convergencia implica desprenderse, en alguna medida, de la soberanía en las decisiones económicas y admitir la toma de ciertas decisiones en algún ámbito supranacional. En un proceso de integración, puede ocurrir que no todos los gobiernos tengan la voluntad y, más aún, la fuerza política interna para hacerlo.

Desde la firma del tratado de Asunción, la interdependencia entre los cuatro socios se ha hecho más intensa. Hasta 1992 podría decirse que la interdependencia era aún pequeña. Pero desde entonces hasta hoy, la importancia del mercado interno del Mercosur para las exportaciones de cada uno de los socios, ha ido creciendo constantemente. En 1997 absorbió el 58 % de las exportaciones del Paraguay, el 47 % de las de Uruguay, 30 % de las de Argentina y el 16,5 % de las de Brasil.<sup>129</sup>

También ha habido un gran incremento de las inversiones intrarregionales, ya sea por la instalación de nuevas plantas o la compra total o parcial de empresas ya existentes. En este proceso participan, predominantemente, capitales de Argentina, Brasil y Chile.

Además se perciben, cada vez con más intensidad, avances en la integración física (infraestructura vial, gasoductos, complementación energética, etc.). El aumento de la interdependencia crea nuevos incentivos para la coordinación.

### **Objetivos de la convergencia macroeconómica en el Mercosur**

En el nivel de los grandes objetivos hay un creciente consenso, coincidente con una necesidad política, en que es preciso combinar la estabilidad macroeconómica con un dinámico proceso de integración subregional y con una apertura, importadora y exportadora, hacia el resto del mundo. Esto debería ser un incentivo para avanzar hacia la convergencia de las políticas macroeconómicas.

La convergencia en los aspectos monetarios y cambiarios puede, simultáneamente, acentuar la divergencia en el ámbito de la producción de bienes y servicios, debido a otro tipo de factores. El caso de la Unión Europea ilustra con claridad acerca de las dificultades que enfrentan las economías más débiles en el campo de la economía real, a medida que se avanza en la convergencia monetaria y cambiaria. Las economías de escala, propias de las empresas de los países más grandes, permiten operar con costos decrecientes, que ciertas regiones de mayor desarrollo industrial pueden aprovechar. Sin embargo, la especialización en series cortas, a la cual deberían apostar las economías más pequeñas y las economías regionales, no parece emerger espontáneamente de las fuerzas del mercado.

<sup>128</sup> Citado por QUIJANO, José Manuel (1995): "La evolución macroeconómica reciente y su impacto sobre el proceso de coordinación de políticas en el Mercosur" (Montevideo).

<sup>129</sup> CENTRO DE ENCONOMÍA INTERNACIONAL (1998): "Panorama del Mercosur" (Número 1, Octubre).

La acción concertada de los gobiernos y los respectivos sectores industriales privados puede conducir, a través de la definición de una política industrial común, a un aprovechamiento equilibrado de las ventajas de la integración en el campo productivo por los cuatro socios

### ***La evolución de la convergencia en el Mercosur***

Analizando los orígenes del proceso de aproximación que culminó con la creación del Mercosur se verá que Argentina y Brasil, después la declaración de Iguazú de 1985, firmaron 24 protocolos. En el número 20 (Julio 1987) se estableció, como principal objetivo de coordinación macroeconómica, la estabilidad de las tasas reales de cambio entre los países signatarios. Se previó, además, la creación de una moneda subregional (el "gaucho") destinada a contabilizar los resultados de las compensaciones entre ambos países. En este esquema los gobiernos, a través de sus Bancos Centrales, debían comprometerse a mantener la paridad real de sus respectivas monedas con relación al gaucho.

Poco después, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) entre Argentina y Brasil, estableció un plazo de 10 años para alcanzar el Mercado Común. El énfasis se puso aquí en la política comercial. Se estableció la rebaja automática y lineal de los aranceles. En 1990 los plazos para el cumplimiento de este compromiso se acortaron y se estableció que debía procurarse la **convergencia monetaria, fiscal y cambiaria** por medio de una coordinación gradual.

Un año después, el Tratado de Asunción (1991) incluyó también a Paraguay y Uruguay. En él se fijó el programa definitivo de liberalización comercial, se estableció el plazo para adoptar un Arancel Externo Común (AEC) respecto de terceros, se previó un régimen general de origen y se crearon órganos rectores del proceso de integración. El subgrupo de trabajo 10 del Grupo Mercado Común se destinó a la convergencia y la coordinación de la política macroeconómica y, en la práctica, abarcó una variedad de temas: defensa del consumidor, negociación del AEC, construcción de indicadores macroeconómicos (incluida la elaboración de un boletín con información macro de las cuatro partes proporcionada por los Bancos Centrales y/o los Ministerios de Economía).

En 1992 el Consejo del Mercado Común, con la presencia de los cuatro presidentes reiteró "una vez más la importancia de la coordinación de las políticas macroeconómicas para viabilidad del Mercosur" y encamendó a los Ministros de Economía que "continúen trabajando con el fin de identificar las variables cuantitativas para la coordinación de las políticas macroeconómicas fiscal, monetaria y cambiaria, y para su gradual convergencia, con el objetivo de que su implementación entre en vigor a partir del 1º de enero de 1995".

Desde entonces, se podría decir que hay tres períodos con particularidades propias. El primero va desde el Tratado de Asunción hasta la adopción en Brasil del plan Real; el segundo desde el plan Real hasta la fecha y el tercero se inicia en enero de 1999, a partir de la implementación de la nueva política de liberación del tipo de cambio en Brasil.

#### ***1. Desde el Tratado de Asunción al Plan Real***

Se suele considerar que la característica dominante del primer período es la divergencia cambiaria entre Argentina y Brasil. En efecto, entre 1991 y 1994 Argentina procuró, a través del "ancla" cambiaria, estabilizar los precios internos. Sin embargo la inflación demoró en llegar a niveles muy bajos (2 a 3% anual) y, por consiguiente, el tipo de cambio real se rezagó respecto a la evolución de los precios internos. En el mismo período la balanza comercial – con una constante aumento de las importaciones – arrojó déficits cada vez mayores. Entre 1991 y 1994 Brasil mantuvo, por medio de continuas devaluaciones, un tipo de cambio real más estable. En esos años Brasil tuvo superávits comerciales respecto de la Argentina.

Es notorio que en este primer período – a pesar de que acababan de firmar un ambicioso acuerdo de integración – Argentina y Brasil perseguían objetivos distintos: la estabilidad de precios en el caso Argentino y el dinamismo de la exportación manufacturera en el caso brasileño. Si los grandes objetivos son divergentes y las variables – sobre todo el tipo de cambio – se ponen al servicio de esos objetivos, es difícil avanzar hacia la convergencia macroeconómica.

• El análisis de las paridades cambiarias desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 hasta la fecha, y su comparación con la evolución de los índices de precios al consumidor y de precios mayoristas, inducen a algunas reflexiones:

- Las variaciones del tipo de cambio entre Argentina y Brasil, no han sido muy grandes ajustadas con los índices de precios mayoristas de ambos países (éste es el índice más relevante para los flujos globales de comercio). Pero sí se aprecian grandes variaciones cuando se las compara con el índice de precios al consumidor. Y es éste el que más importancia tiene cuando se analizan las relaciones fronterizas, ya que incide directamente sobre el flujo de comercio minorista que se da entre las ciudades a ambos lados de la frontera. Estas variaciones fueron desfavorables para la Argentina hasta la puesta en marcha del Plan Real en 1994.
- El Uruguay tampoco ha tenido grandes variaciones con relación a los dos socios mayores considerando ambos índices. Por ello, tampoco puede atribuirse su fuerte y creciente déficit comercial con el Mercosur a la evolución de los tipos de cambio. La causa parecería estar más relacionada con el tamaño y la diversificación de la oferta exportable de los socios mayores.<sup>130</sup>
- Algo similar ocurre con la economía formal del Paraguay, con una oferta exportable mucho más limitada. Pero en este caso la economía informal es tan importante que distorsiona cualquier estadística.

## **2. Desde el Plan real hasta enero de 1999**

Por diversas razones, que hacen sobre todo a exigencias de política económica interna y a las presiones de los agentes financieros externos, en el período 1991-1995, los cuatro socios del Mercosur habían aproximado, paulatinamente, las políticas macroeconómicas. El Plan Real en Brasil, pareció dar un importante paso en este sentido ya que a partir de entonces los cuatro países coincidieron en dar prioridad a la estabilidad y la política antiinflacionaria.

Sin embargo, la diferencia de la carga impositiva entre ellos siguió (y sigue) siendo importante. Esto es particularmente evidente en las fronteras del Paraguay con Argentina y Brasil.

## **3. Algunas características de la coyuntura presente**

En los primeros días de enero de 1999, el Brasil no pudo soportar la presión de su creciente déficit de la balanza comercial y abandonó la política cambiaria que daba prioridad a la estabilidad, liberando el mercado cambiario. La reacción de los mercados fue inmediata y la paridad con el dólar aumentó un 60 % en tres semanas, produciendo una crisis en los mercados internacionales y, en especial, en sus socios del Mercosur. Brasil es el principal destinatario de las exportaciones de sus tres socios y la modificación de los precios relativos producida por la diferencia de cambio sin dudas afectará estas exportaciones. Como ejemplo se pueden mencionar las declaraciones del Gobernador de la provincia de Mendoza (Argentina) que estima que los productores no podrán cobrar más que el 50 % de la mercadería entregada en los últimos meses por incapacidad de pago de los importadores brasileños ante el nuevo valor del dólar (es de notar que en la Argentina subsiste un cambio fijo). Los otros socios tienen problemas similares aun con esquemas cambiarios menos rígidos.

En el Mercosur se ha logrado, en un plazo muy corto, la eliminación de aranceles en el comercio dentro de la región y una convergencia arancelaria de esta región con el resto del mundo, sin perjuicio de las listas de excepción y de adecuación, que no hacen más que confirmar el proceso convergente y la permanente coordinación entre las partes en este terreno. Sin embargo, el avance ha sido mucho menor en cuanto a la convergencia fiscal, monetaria y cambiaria, a pesar de ser un objetivo expreso de los cuatro socios. Esto es, sin dudas, una asignatura pendiente del Mercosur.

En el aspecto fiscal es donde, al parecer, menos se ha avanzado. Los presupuestos nacionales siguen respondiendo exclusivamente a lógicas internas, a pesar de haberse realizado algunos estudios sobre aproximación tributaria entre Argentina y Brasil. Pero tampoco las políticas sectoriales han sido incluidas

<sup>130</sup> QUIJANO, José Manuel (1995): "La evolución macroeconómica reciente y su impacto sobre el proceso de coordinación de políticas en el Mercosur" (Montevideo).

todavía con fuerza en la agenda de negociación. Desde el CIM (Consejo Industrial del Mercosur), integrado por las Cámaras de Industria de los cuatro países, se ha reclamado la definición y adopción de una política industrial común en el Mercosur. En las reuniones mensuales del CIM se produce un creciente intercambio de información, se analiza la coyuntura macroeconómica desde la perspectiva industrial y se consideran temas específicos que afectan a las partes. Esta aproximación de los sectores industriales privados de los cuatro países podría significar el comienzo de una política sectorial común.

### ***La convergencia de políticas económica en las zonas fronterizas***

La convergencia tendría un impacto importante en las regiones fronterizas, sobre todo en lo que se refiere a poblaciones vecinas conectadas directamente o por medio de puentes o por balsas, situación muy frecuente entre los países del Mercosur. En ellas la incidencia de los tipos de cambio es muy importante, sobre todo cuando se la considera en relación con el índice de precios al consumidor, dado que cambia el poder adquisitivo relativo del habitante de un lado de la frontera respecto de su vecino del otro país. Poco es lo que puede hacerse para paliar estas asimetrías desde el nivel local.

Desde la puesta en marcha del Plan Real, y debido a la incidencia del tipo de cambio para los argentinos, las compras de los productos brasileños en la frontera habían perdido el enorme atractivo de otras épocas en las que se organizaban incluso viajes especiales como "turismo de compras" para aprovechar la diferencia de cambio. Esta situación ha vuelto a cambiar hoy a partir de la crisis de enero de 1999.

En cuanto a Paraguay, otro centro receptor de este tipo de turismo hasta la fecha, la mayor diferencia de precios se origina, más que el tipo de cambio, en un sistema de muy bajos impuestos complementado por un control poco exigente.

Dado que la convergencia económica se ha planteado expresamente como un objetivo del Mercosur, podría iniciarse en las regiones fronterizas, donde su incidencia afecta a la relación diaria entre sus habitantes, con un plan piloto en escala pequeña y con alcance limitado tanto geográficamente como por los factores que se coordinen. Así, se podrían realizar los ajustes necesarios sin necesidad de afectar la totalidad de las economías de los países involucrados.

Uno de los factores de mayor incidencia en la relación fronteriza son las asimetrías impositivas (sobre todo en las zonas fronterizas entre Argentina y Brasil con Paraguay). Este es el origen de permanentes conflictos entre las ciudades de Encarnación y Posadas. Una de las propuestas del Consulado Argentino en Encarnación para solucionarlos fue la de crear una Zona Franca binacional, unificando así los regímenes impositivos (en realidad las excepciones de impuestos) entre ambas ciudades, para luego avanzar en un régimen más ambicioso de unificación de las reglamentaciones municipales de ambas ciudades como una manera concreta de conformar un polo binacional de desarrollo y de atracción de inversiones.

Si se elimina el "turismo de compras" de una ciudad a otra como fundamento de la relación, se pueden iniciar acciones conjuntas en otros aspectos que den beneficios a ambas y que se mantengan a través del tiempo, que permitan aprovechar a escala municipal las economías de escala en temas como la recolección y reciclado de la basura, o el aprovechamiento conjunto de ciertos servicios como el del aeropuerto de Posadas o el puerto de Encarnación.

### ***Convergencia Social***

Normalmente se ha entendido que la política social es un tema exclusivo de los Estados nacionales. Es difícil que los estados deleguen estas funciones por muchas razones, incluidas las de carácter electoral. Aún así se ha discutido la posibilidad de llevar adelante una política de convergencia social internacional teniendo en cuenta el proceso de globalización que afecta a todos los países del mundo. Así, pueden encontrarse diferentes elementos de política social a nivel internacional como por ejemplo: OIT (trabajo), OMS (salud), PNUD (desarrollo), UNICEF (infancia).<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Este punto está basado en el Ciclo de Conferencias dictadas en 1998 por el Dr. José Manuel QUIJANO para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

La Unión Europea ha prestado especial atención a este aspecto de la integración. En el Mercosur la política ha sido totalmente diferente. No se ha definido aún si debe tomarse como parte del proceso de integración y, en ese caso, cómo hacerlo. En realidad ni siquiera se ha planteado seriamente dentro de cada país. Lo cierto es que en la Argentina, en aras de un liberalismo extremo, se han abandonado las políticas redistributivas. Mientras tanto en Brasil son tan grandes las diferencias sociales por región que pasará mucho tiempo antes de que se produzca el desarrollo de muchas de ellas, a pesar de las políticas de radicación industrial para las regiones más atrasadas. La situación en Paraguay es aún más difícil dado su atraso relativo respecto del resto de los países del Mercosur y la gran concentración de su riqueza en unos pocos sectores. Uruguay tal vez sea el país con mayor grado de cohesión social, en buena medida gracias a su tamaño relativamente pequeño y a su ubicación estratégica entre los dos socios mayores.

### ***El sentido de la convergencia social***

La convergencia social tiene sentido en un proceso de integración por varios motivos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

1. La convergencia social es un elemento estabilizador. Su ausencia, especialmente en las regiones fronterizas, se convierte en un punto de conflicto.
2. Un proceso de integración debe ser la construcción de una identidad común, de un "nosotros", de la imagen de que todos son parte activa del proceso. Esta idea está muy relacionada con la solidaridad.
3. El origen de un proceso de integración y lo que hace que tenga sentido para las partes es el hecho de que "todos se benefician". Esta idea es válida también en el plano de quienes participan a nivel local o subregional y de los distintos sectores de la población.
4. Si los países no acuerdan políticas sociales regionales, existe la posibilidad de que alguno de ellos utilice su desventaja social como elemento de competencia. Se suele llamar "devaluación social" al hecho de disminuir costos bajando el costo laboral mediante la reducción del salario real. Es, de alguna manera, similar al "dumping social" del que se acusa a China.

El problema de las políticas sociales es que requieren recursos y es necesario definir claramente quién y cómo los provee, cómo se controla, quién fija las prioridades de inversión, etc.

A nivel europeo se ha planteado que se deben atenuar las diferencias sociales en toda la zona de integración. En este sentido se ha fijado que debe actuar en primer lugar la política nacional y, subsidiariamente, en los casos en que no puede hacerlo, actúa la política regional. Para ellos un aspecto importante del proceso de integración es la **solidaridad**. Se ha establecido una política de cohesión y convergencia social muy fuerte, con objetivos e instrumentos perfectamente definidos entre las partes.

En el Mercosur, se ha acordado teóricamente la importancia de una política de cohesión social entendiendo que no está relacionada directamente con los estados nacionales sino con situaciones subregionales (por ejemplo, el nordeste de Brasil o el Chaco paraguayo). Tampoco estaría relacionado con los distintos sectores (asalariados, jubilados, etc.) lo que sería responsabilidad exclusiva de cada país.

En este sentido habría una primera visión que acepta, siquiera teóricamente, que es necesario atenuar las diferencias. Sin embargo, el problema aparece cuando se pretende definir de qué manera. Lo cierto es que aún dentro de los países la idea de cohesión social no es muy fuerte, aún cuando en los cuatro países se han definido políticas en este sentido. Pero el enorme costo social que representaría la convergencia social del nordeste brasileño parecería frenar la discusión en el Mercosur. Existe el temor, sobre todo en Argentina y Uruguay, de que terminarían todos financiando la solución de los problemas del Brasil.

### ***Las políticas de convergencia social***

Se basan en la transferencia de recursos desde las regiones más ricas hacia las menos desarrolladas. Se entiende que la efectividad de estas medidas depende del destino que se dé a las mismas. Si el destino

es la inversión es probable que se generen condiciones favorables para que ésta se produzca y favorezca el desarrollo. Parece conveniente destinárlas a servicios públicos tales como educación, infraestructura, capacitación, salud, etc. de modo de mejorar las condiciones de vida de quienes operan en ese mercado. De esta manera se eleva la cantidad de mano de obra calificada, se evita la migración a zonas más ricas y se producen efectos secundarios que favorecen la inversión. Por otra parte, estas transferencias deberían ser acompañadas por esfuerzos de la región que las recibe. El receptor no debe ser pasivo, debe elaborar los planes de inversión y participar de ellos con recursos propios. Las transferencias deberían ser hechas sobre la base de metas definidas cuyo cumplimiento debe ser evaluado como condición para su continuidad.

### ***La situación en las fronteras***

La falta de convergencia social en las fronteras también es un factor de tensiones. El mayor poder adquisitivo de la población de un lado de la frontera respecto de la del otro, la disponibilidad de servicios (salud, educación, seguridad, acceso al crédito, etc.) o su calidad produce distorsiones y tensiones similares a las ya mencionadas para las asimetrías impositivas. La posibilidad de pensar en las ventajas de encarar juntos la solución de los problemas comunes se ve seriamente minada por la desconfianza y el rencor que surgen de la idea de una injusta repartición de los costos y beneficios de la integración.

Curiosamente, en las regiones fronterizas esta sensación de injusticia es simétrica. Los habitantes de ambos lados de la frontera sienten que sus costos son mayores y los beneficios menores que los de su vecino y socio del otro país: unos sienten que se los excluye de los beneficios de la integración mientras que los otros perciben que soportan la mayor parte de los costos. Este sentimiento dificulta la integración y la posibilidad de encarar acciones conjuntas. Esta situación es más intensa y por ello más visible en las ciudades "pares de frontera" (como Encarnación y Posadas) que en otras donde la comunicación no es tan fluida.

En el caso de los países del Mercosur, el desarrollo de las regiones fronterizas ha variado según las circunstancias particulares y, sobre todo, según las políticas aplicadas por cada uno de ellos. Las regiones fronterizas de Uruguay no tienen grandes desniveles respecto del resto del país, por su mayor cohesión social y su proximidad con regiones relativamente ricas de los países vecinos. Brasil ha desarrollado sus regiones fronterizas sobre la base de recursos aplicados específicamente para este fin. No ha ocurrido lo mismo con Argentina y Paraguay. En Argentina a menudo se declaró que esto era una necesidad pero no superó la etapa declamatoria. Se llegó a acuñar el eslogan "marchemos a las fronteras" sin poner en marcha medidas concretas que beneficiaran a quienes tenían interés en instalarse en ellas. Las regiones fronterizas del Paraguay, por su parte, libradas a su suerte por las autoridades nacionales, se desarrollaron merced al tráfico fronterizo y el contrabando. En el **capítulo X** veremos cómo las políticas aplicadas por Argentina y Brasil definieron las diferencias en el desarrollo relativo de sus regiones fronterizas.

## VII

### LOS CONTROLES FRONTERIZOS

#### ***Los controles migratorios***

Los controles migratorios vigentes actualmente en el Mercosur ignoran la realidad de las fronteras. Las normas pensadas en las capitales y grandes centros urbanos no pueden aplicarse realmente en las regiones fronterizas porque no tienen en cuenta quiénes, porqué y para qué cruzan la frontera ni la dinámica del movimiento de la población fronteriza. Así, la mayoría de los trámites migratorios que deben realizarse, en muchos casos simplemente no se cumplen y en otros constituyen un verdadero escollo para la integración y el desarrollo regional. Hasta ahora, y a pesar de su importancia, el tema migratorio no ha sido tratado en profundidad dentro del Mercosur.

#### ***Tipologías de los migrantes***

Debido a las especiales características de la región fronteriza y sus habitantes, en el ámbito de la frontera se producen migraciones totalmente diferentes de las que generalmente regulan las normas de migraciones de los países y que obligarían a la consideración de tipos migratorios no previstos.

El movimiento de personas que se registra diariamente a través de la frontera obedece a variados objetivos. El conjunto de la sociedad fronteriza se interrelaciona mediante actividades diversas: laborales, comerciales o empresariales, de consumo, estudiantiles o académicas, o simplemente visitas a familiares y amigos, diversión o entretenimiento. La frecuencia con que se cruza la frontera depende del tipo de actividad que se desarrolla. Muchas personas lo hacen diariamente y otras esporádicamente.

Según el trabajo de investigación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizado en 1998<sup>132</sup>, se pueden diferenciar diferentes categorías específicas de migrantes para el ámbito fronterizo y regional.

1. **Laboral Fronterizo:** Servicio Doméstico, Changarines, Trabajadores Especializados, Técnicos y Profesionales (cruzan casi todos los días a trabajar a la ciudad vecina)
2. **Laboral Regional** (realizan sus tareas en el ámbito de la región fronteriza)
3. **Laboral Extraregional:** personas de cruce al menos anual.
4. **Comerciante o Empresario Fronterizo**
5. **Comerciante o Empresario Regional**
6. **Abastecedor Fronterizo** ("Paseros" y vendedores ambulantes)
7. **Comprador o Usuario Fronterizo**
8. **Estudiante o Docente fronterizo**
9. **Estudiante o Docente Regional**

En todos los pasos fronterizos existe un fluido movimiento migratorio. La existencia de un puente o frontera seca facilita esta comunicación y el flujo se intensifica.

#### ***Los casos de Posadas–Encarnación y Ciudad del Este–Foz do Iguaçú***

Dada la intensidad de los flujos migratorios entre **Encarnación** (Paraguay) y **Posadas** (Argentina) y entre **Ciudad del Este** (Paraguay) y **Foz do Iguaçú** (Brasil) a partir de la construcción de los respectivos puentes internacionales que las unen, es interesante analizar sus características como ejemplo extremo

<sup>132</sup> ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encamación".

- de la relación migratoria fronteriza. La opinión recogida de informantes calificados coincide al afirmar que, en ambos casos, más del 90% de los movimientos entre estas ciudades corresponde al ámbito geográfico fronterizo.<sup>133</sup>

#### ***La relación entre Posadas y Encarnación***

La migración desde Posadas hacia Encarnación la constituyen numerosas personas atraídas por los beneficios que les ofrecen las asimetrías entre ambas orillas. Esta migración se vio notablemente favorecida por la habilitación del Puente Internacional, en 1990, y tiene características particulares ya que, en principio se trata de determinados sectores sociales de la ciudad de Posadas:

- **Sectores ligados a la actividad comercial:** a) comerciantes que establecieron sus negocios en Encarnación al amparo de condiciones muy favorables en términos de tributos y costo de servicios y b) empleados atraídos por una creciente demanda y empujados por las políticas de ajuste fiscal en Argentina.
- **Sectores ligados a la actividad administrativa:** empleados de cierta jerarquía, del sector público y privado, que comienzan a dar a Encarnación la función de "ciudad dormitorio".
- **Sectores de pasivos con ingresos medios:** quienes lograron optimizar sus recursos en un medio con costos mucho menores.

En general, gran parte de esta población migrante se mantuvo, y aún se mantiene, en situación de ilegalidad en el Paraguay, favorecidos por la falta de control por parte de las autoridades locales.

Por su parte los ciudadanos paraguayos que se movilizan a través del puente hacia Posadas, responden en su mayoría a los siguientes tipos:

- **Migrantes Laborales Fronterizos:** básicamente servicio doméstico y changarines.
- **Abastecedores Fronterizos:** principalmente vendedores ambulantes y "paseros".
- **Estudiantes y Docentes Fronterizos**

Estos se dirigen, casi a diario, hacia la ciudad de Posadas donde realizan sus actividades. Tal como lo se vio al analizar las asimetrías (*capítulo V*), los migrantes paraguayos encuentran posibilidades laborales que de ninguna manera se les presentan en su país. En los últimos años se ha afianzado la idea de que los migrantes laborales fronterizos provenientes del Paraguay ocupan puestos de trabajo que estarían destinados a la mano de obra argentina desocupada. Esta situación, unida a las características personales que acompañan a los sectores sociales vinculados a las tareas no especializadas, produjo serios cambios en la relación fronteriza.

---

<sup>133</sup> Datos obtenidos en entrevistas personales y de los análisis realizados en el estudio del MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO DEL PARAGUAY y la Organización Intemacional para las Migraciones (1998): "Mercado de trabajo en Ciudad del Este. Mano de obra extranjera" y en ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".



#### *La relación entre Foz do Iguaçú y Ciudad del Este*

Lo dicho para el caso anterior es también válido en este caso, con pequeñas diferencias. Sí se produce, y en mayor medida, el traslado a Paraguay de los **Sectores ligados a la actividad comercial**: comerciantes y empleados<sup>134</sup>. Pero la gran propaganda negativa respecto de la falta de seguridad de Ciudad del Este desalienta, en general, a los **Sectores ligados a la actividad administrativa** y a los **Sectores de pasivos**. Por otra parte, las diferencias de costo de vida, dados los incentivos fiscales

<sup>134</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO DEL PARAGUAY y OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1998): "Mercado de trabajo en Ciudad del Este. Mano de obra extranjera"

otorgados por Brasil a sus ciudades fronterizas tampoco hacen demasiado atractiva esta posibilidad, sobre todo teniendo en cuenta la infraestructura de todo tipo existente en Foz.

El mayor porcentaje de la migración desde Foz hacia Ciudad del Este está constituido por la gran cantidad de empleados que trabajan en los comercios instalados en esta ciudad para atender a los compradores brasileños (que son los principales clientes). Casi un tercio de estos comercios pertenece a empresarios brasileños, constituyendo el grupo más numeroso (los siguen en cantidad los chinos y los árabes)<sup>135</sup>, con lo cual gran cantidad del dinero que se vuela en Ciudad del Este regresa a Brasil.

Por su parte los ciudadanos paraguayos que se movilizan diariamente hacia Foz do Iguaçú responden a los tipos mencionados para el caso anterior: servicio doméstico y changarines, vendedores ambulantes y "paseros". Con la aclaración de que aún en estos casos el porcentaje mayor de personas que realizan estas actividades es brasileño.

### ***Migraciones y mercado de trabajo en el Mercosur***

"La integración en el ámbito del Mercosur ha sido, preponderantemente, una integración comercial cuyo principal actor es el empresariado regional. Así, las decisiones principales han buscado casi exclusivamente aumentar la eficiencia del sector productivo al menor costo posible, como condición de competitividad ante una estrategia de apertura al mundo".<sup>136</sup>

La búsqueda de mayor competitividad ha llevado a la introducción de técnicas de gestión y de innovaciones en la producción reductoras de mano de obra. La presente década ha asistido a la eliminación de puestos de trabajo industrial en todos los países asociados. El estancamiento del empleo industrial no ha sido compensado por un aumento de vacantes en los demás sectores. De esta forma, las tasas de desempleo van creciendo paulatinamente, sobre todo en la Argentina, que funcionaba, hasta hace poco, como un "pulmón" del mercado regional de trabajo.

Las políticas macroeconómicas llevadas a cabo por los gobiernos centrales no han sido diseñadas para combatir el desempleo sino para lograr la estabilización monetaria de forma absolutamente prioritaria. Si el proceso de integración sigue siendo guiado únicamente por el mercado, el Mercosur excluirá buena parte de los territorios de los países asociados y muchas regiones. Numerosos sectores claves de las economías serían eliminados o no podrían reunir las condiciones para atraer inversiones productivas. De este modo se tendría una geografía diferenciada de desempleo, con marcadas dispersiones regionales y locales en relación con la tasa media nacional.

Sin mecanismos de compensación, los problemas de vaciamiento de algunas regiones, y consecuentemente el desempleo, solamente tenderán a agravarse.

### ***Los mecanismos de compensación y de protección de los trabajadores***

El intercambio de trabajadores en el ámbito del Mercosur no tiene un reglamento específico. No hay, por lo tanto, protección de los derechos de los trabajadores, al mismo tiempo en que crece el traslado de mano de obra subcontratada o clandestina.

Como los desniveles salariales son importantes entre los países, la falta de reglamentación trae como consecuencia distorsiones que empujan el salario medio hacia abajo, favoreciendo, en algunos sectores de la sociedad, un sentimiento de repudio a la libre circulación de los trabajadores.

Las negociaciones recientes en el área social avanzan con dificultad en el Mercosur. A lo largo de 1995 el Subgrupo de Trabajo Nº 10 de Asuntos Laborales, por ejemplo, negoció un texto de acuerdo multilateral de previsión social que prevé el reconocimiento recíproco del tiempo de servicio en países donde el ciudadano estuviere trabajando. Hubo, simultáneamente, resistencias a la creación de un único sistema previsional e, incluso, a la armonización de los sistemas de los países miembros.

<sup>135</sup> Estudio realizado por la Unión de Cámaras de Comercio de Ciudad del Este en 1998.

<sup>136</sup> LAHORGUE, María Alice (1997): "Dinâmica Espacial da Produção e da População e as Zonas de Fronteira – Reflexões sobre o Mercosul"

Mientras en el área social las negociaciones avanzan lentamente, los cambios productivos y tecnológicos siguen a ritmo acelerado. Eso significa que los trabajadores serán afectados de forma similar a lo expuesto en relación con las regiones. Grupos de trabajadores perderán sus empleos por falta de competitividad o por los cambios tecnológicos que disminuyen la necesidad de mano de obra. Para ellos deberían establecerse programas de recalificación que seguramente requerirán recursos importantes. Lo más razonable sería organizarlos a nivel del Mercosur, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea.

### ***El ejemplo de la Unión Europea***

El Fondo Social Europeo fue creado en 1960 y sufrió varias modificaciones. Se ocupa del desempleo de larga duración y del de los jóvenes, apoyando acciones de los Estados Miembros en la concesión de auxilios para la creación de empleos, en la formación y en la recalificación de los desempleados. Otros dos fondos completan los instrumentos de compensación en el ámbito de la Unión Europea: el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

Un fondo de compensación creado en el ámbito del Mercosur podría tener los siguientes objetivos:

- Disminuir los efectos del desempleo.
- Recalificar y formar profesionales.
- Promover la reestructuración y la reconversión productiva.

Tal instrumento podría ser utilizado para apoyar acciones tendientes a disminuir el desempleo sectorial y el atraso relativo de las regiones frágiles desde el punto de vista económico.

### ***El tratamiento del tema migratorio en el Mercosur***

En su último trabajo, el Dr. Lelio Marmorra<sup>137</sup>, actual Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para los países del Mercosur, reclama la necesidad de reconocer la importancia que, en los espacios de integración regional, adquiere la libre circulación de las personas, como contrapartida social del proceso de globalización de los mercados de producción. El tratamiento de los problemas migratorios supone, además, el de otros, como laborales, de seguridad social y del ejercicio profesional. Lo cierto es que recién en 1998 se ha comenzado el análisis de líneas de trabajo y de investigación referidas a las migraciones laborales fronterizas.

En numerosas reuniones, tanto en el seno de los Comités de Frontera como propias de los organismos de control paraguayos y argentinos, se reclamó la adopción, por parte de las respectivas autoridades nacionales, de decisiones que tomen en cuenta la especificidad de la cuestión fronteriza, adecuando los requisitos y medios a esta realidad, así como la necesidad de plantear metodologías de acción diferenciales según el tipo de usuario que se presente ante el control migratorio.

Otro de los temas más importantes es el referido a la implantación de un sistema único y compartido de registro del Transito Vecinal Fronterizo. En 1994, las autoridades migratorias de Argentina y Paraguay, firmaron el Acta de Asunción donde se comprometían a poner en vigencia dicho sistema. Su adopción permitiría la agilización del trámite migratorio, ya que una base común admitiría un único registro el que se tomaría como de salida de uno de los países, y de ingreso al otro. También se planteó la posibilidad de efectuar los controles migratorios a la salida de ambas ciudades fronterizas. De esta manera se podría circular libremente entre ambas ciudades.

La realidad indica que en ninguno de los países del Mercosur se efectúan los controles tal como están dispuestos. En los casos de tránsito muy intenso, como el mencionado del puente entre Encarnación y Posadas, es imposible hacerlo. En efecto, un operativo llevado a cabo en forma conjunta entre la Delegación Misiones de Migraciones y la Gendarmería Nacional demostró que con los recursos disponibles, no alcanzarían las 24 horas del día para registrar a todos los usuarios que ingresan o egresan del país. Paraguay y Brasil, por su parte, en pasos fronterizos como el mencionado o Ciudad del

<sup>137</sup> MARMORA, Lelio (1997): "Las Políticas de Migraciones Internacionales" (OIM - Alianza Internacional).

Este y Foz de Iguaçú, ni siquiera lo intentan. Esto impide cumplir con disposiciones legales como las prohibiciones de ingreso o de salida dispuestas por un Juez.

### ***El efecto del problema migratorio en las regiones fronterizas***

Muchas de las actividades que desarrollan los migrantes fronterizos no pueden realizarse legalmente dentro de las categorías de ingreso de uso ampliamente mayoritario en los pasos de gran actividad migratoria.

La categoría que se utiliza en estos casos es la de Tránsito Vecinal Fronterizo que representa cerca del 90% de los movimientos registrados. Pero bajo esta denominación cruzan en uno u otro sentido estudiantes, vendedores ambulantes, empleadas domésticas, compradores, usuarios de servicios, comerciantes, empleados, trabajadores, técnicos, profesionales, etc., con el fin de cumplir muchas actividades que no pueden realizarse bajo esa categoría de admisión migratoria, por lo que sus usuarios viven permanentemente en condiciones de ilegalidad.

Las actividades laborales, comerciales o rentadas requerirían la radicación de las personas que las realizan, sin embargo la gran mayoría de ellas no tiene intención de radicarse u obtener residencia temporaria ni permanente en el país vecino, lo cual los habilitaría para realizar esas actividades. Para resolver la situación cruzan utilizando categorías migratorias que no se corresponden con la realidad. Hay una complicidad de hecho entre el usuario y el funcionario de control, aunque ninguno de los dos la reconozca. Esta situación de irregularidad genera ocasiones propicias para la tantas veces denunciada corrupción por parte de los funcionarios de ambos países.

Por otra parte, la imposibilidad práctica de efectuar los controles ha dado como resultado la aplicación de medidas aduaneras y migratorias basadas en la consigna de que "todos son sospechosos", contraviniendo expresas directivas Mercosur tendientes a la facilitación en el tránsito internacional de ciudadanos de los países miembros.

La Disposición N° 923/95 de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, es un claro ejemplo de la disociación entre las realidades regionales y las normativas que responden a necesidades centrales. Esta disposición se planteó como respuesta al ingreso de personas hacia la Argentina provenientes de los países limítrofes y en búsqueda de mejores oportunidades de vida utilizando la categoría de admisión como Turista (se la reconoce normalmente como "falso turista"). La Disposición estableció una serie de requisitos que deben reunir quienes intentan ingresar al país con la categoría de Turista (por ejemplo poseer pasaje de regreso o dinero en efectivo para costear su estadía en el país, a razón de 50 dólares por día o ser usuario de Tarjeta de Crédito Internacional). La aplicación de la medida en el paso Encarnación Posadas fue suspendida a partir de la intervención de las Cancillerías de ambos países.

En 1998 Rosa y Velasco elaboraron un Proyecto<sup>138</sup> en el que se formula una propuesta altamente calificada y precisan los aspectos de esta realidad que requieren ser analizados en detalle:

- La facilitación de los requisitos sobre circulación de personas en espacios geográficos naturalmente integrados (regiones compartidas).
- La regularización de migrantes laborales fronterizos y regionales que, bajo la actual reglamentación, se encuentran en situación ilegal en ambos países.
- La puesta en marcha de mecanismos de canalización de las migraciones laborales fronterizas, hoy inexistentes.

Si se adecuaran las categorías migratorias a la realidad fronteriza, se simplificarían los controles y disminuiría la ilegalidad. Así se evitaría distraer esfuerzos que podrían aplicarse a los controles de los aspectos vinculados a los problemas prioritarios, como el narcotráfico, el terrorismo internacional y el tráfico ilegal de personas.

<sup>138</sup> ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación".

### ***Las normas migratorias del Mercosur para las regiones fronterizas***

Un paso importante para la solución de estos problemas ha sido puesta en práctica por Brasil a través de una legislación específica. El Decreto 86715/81 establece que los inmigrantes fronterizos "podrán ejercer actividades rentadas o frecuentar establecimientos de enseñanza mediante un documento especial que identifique y caracterice su condición y con Cartera de Trabajo y Previsión Social cuando fuera el caso". Estos documentos no confieren derecho de residencia en Brasil ni autoriza al quien ingresa de esta manera a alejarse de los límites del municipio fronterizo).

Paraguay, por su parte, también tiene un régimen migratorio especial para las regiones fronterizas, sólo que en este caso se refiere específicamente a los trabajadores que colaboran en las cosechas (o zafra). Los artículos 55 y 56 de la ley 470/75 especifican que "serán autorizados a entrar y salir en calidad de trabajadores fronterizos o de zafra **siempre que la situación de empleo nacional o local lo aconseje**" y los trabajadores admitidos bajo este régimen "podrán continuar habitando en el país de donde proceden" (y cruzar diariamente a trabajar) "o vivir en el lugar donde ejercerán sus actividades por el tiempo de duración determinado".

Ni Argentina ni Uruguay tienen previstas situaciones similares en su legislación, a pesar de que tanto la situación especial de las cosechas (como es el caso de las de azúcar en el Noroeste y el algodón en el Noreste) como la ya comentada para el caso de Encarnación Posadas es muy frecuente en las regiones fronterizas de ambos.

### ***Las normas de Aduana***

Los controles aduaneros tampoco tienen en cuenta la realidad de las fronteras. Las reglamentaciones que sirven para las capitales y los grandes puertos no se adecuan a la situación de las regiones fronterizas. Con excesiva frecuencia su aplicación obstaculiza la integración y el desarrollo regional.

En el caso de la frontera entre Encarnación y Posadas, las largas demoras en el cruce están originadas fundamentalmente en los controles aduaneros del lado argentino. Éstos se realizan sin tomar en cuenta las recomendaciones del Mercosur, en el sentido de habilitar carriles identificados como '*rojo*' y '*verde*' para quienes tengan o no mercaderías cuyo ingreso deban declarar, respectivamente. Todos los vehículos son controlados exhaustivamente. Además, recientemente, se comenzó a verificar la cantidad de veces que los usuarios argentinos cruzan la frontera, para aplicar el régimen aduanero al Tráfico Vecinal Fronterizo o al de Equipaje Acompañado según corresponda. Estos controles se iniciaron después de repetidas quejas de los comerciantes de Posadas respecto de la falta de control y la corrupción de los funcionarios de la Aduana, a quienes culpaban de los efectos de las asimetrías que se mencionan en el **capítulo V**.

La Aduana siempre ofreció una imagen desfavorable, una imagen de venalidad. Se comenta permanentemente sobre la corrupción de los funcionarios y su enriquecimiento. Hay funcionarios que cobran a las paseras para dejarles cruzar su mercadería. También hay casos en que se intercambia su permisividad por favores sexuales de las paseras o de sus hijas adolescentes. El Consulado Argentino en Encarnación ha recibido denuncias concretas en este sentido que fueron desestimadas por falta de pruebas. Pero sí es fácil verificar el poder adquisitivo y los bienes de los funcionarios de Aduana y de las fuerzas de seguridad que hacen los controles. Se ha llegado incluso a extremos como el de la pasera correntina que denuncia Elías Neuman<sup>139</sup>, donde los abusos fueron cometidos por personal de la Gendarmería Nacional ante la falta de interés o la connivencia del Juez Federal.

Es difícil determinar la veracidad de las denuncias porque las que se ajustan a la realidad se juntan y se confunden con otras que son falsas y cuyo propósito es desprestigar a los funcionarios estrictos y correctos.

Un ejemplo de este problema es el caso de Ronaldo Mac Lean, Jefe Regional de la Aduana Argentina en Posadas, funcionario sumamente estricto en el cumplimiento de sus funciones y con sus subordinados,

<sup>139</sup> NEUMAN, Elías (1997): "El problema sexual en las cárceles".

que fue reiteradamente denunciado en 1996 por sus supuestos abusos contra paraguayos. Indudablemente su conducta afectaba los intereses de todos los sectores implicados en las irregularidades: a los aduaneros corruptos, a los comerciantes de Encarnación que venden su mercadería "puesta en Posadas", a las paseras que no podían llegar a un "arreglo" con los aduaneros para cruzar sus mercaderías y a algunos miembros de la Gendarmería Nacional que actuaban como socios obligados y cobraban por "mirar hacia otro lado" y dejar pasar el contrabando. Muchas veces fue acusado por supuestos "malos tratos" hasta que las presiones de los comerciantes de Encarnación y la magnitud de la campaña en su contra por parte de los medios de comunicación de esta ciudad provocaron la intervención del Canciller y el pedido del propio Presidente del Paraguay al Presidente argentino para que se desplazara de su cargo al funcionario "corrupto" y "antiparaguayo".

Así Mac Lean fue trasladado a otro lugar. Pero un año después, en una reunión en Encarnación, en presencia de la Viceministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, el Cónsul Argentino, paseras y taxistas dedicados al paso de mercaderías, la pasera paraguaya Inocencia Pineda, Vicepresidente de la "Asociación de Trabajadores Fronterizos", reconoció públicamente que Mac Lean nunca las había maltratado ni les había cobrado una "coima" y que cuando secuestraba mercaderías ilegales les daba un recibo formal y les aconsejaba cómo debían actuar para recuperarlas y no volver a sufrir esos inconvenientes.

La necesidad de adecuación de las normas aduaneras a las realidades de las regiones fronterizas, pudo observarse claramente en la experiencia de complementación productiva realizada en forma conjunta por los Consulados argentino en Encarnación y paraguayo en Posadas. Esta experiencia consistía en importar seis toneladas de mandioca paraguaya, producida en las poblaciones fronterizas de Natalio y Yatytay (Itapúa), para ser elaboradas en molinos argentinos de Puerto Rico (Misiones). El objetivo era probar que se podía utilizar la materia prima de un país y la capacidad de industrialización del otro.

Desde hace poco tiempo en la Argentina rige un régimen simplificado de exportación que beneficia significativamente a los comerciantes fronterizos de este país ya que permite exportar mercaderías hasta 5.000 dólares mediante la confección de una "factura de exportación" eliminando la necesidad de la intervención de un Despachante de Aduanas. Sin embargo, no existe un régimen similar para la importación. Por ello, el trámite para importar cualquier mercadería debe ser realizado por un Despachante de Aduanas. Sólo están eximidos de este requisito las empresas que importan o exportan más de un millón de dólares anuales. Dado el volumen de sus operaciones esta medida excluye a cualquier importador fronterizo.

La experiencia de la importación de la mandioca paraguaya demostró que los honorarios mínimos de los Despachantes de Aduanas que debían participar (uno argentino y otro paraguayo), superaban el costo de la mandioca transportada. A este valor aún había que sumar el costo del transporte y los viáticos del inspector de SENASA. En estas condiciones es imposible elaborar materia prima del país vecino y ganar con el valor agregado ya que los trámites exigidos se transforman de hecho en restricciones no arancelarias.

Paraguay, por su parte, tiene un sistema simplificado de importación de productos hasta 1.500 dólares (el denominado régimen "de pacotilla"), que se adapta más a la realidad fronteriza.

### **Cómo se trata a quien se radica en el país vecino**

El trato que en cada país se da al nacional que se instala en la región fronteriza del país vecino depende de las prioridades políticas de cada país. Para la Argentina, el argentino que se instala del otro lado de la frontera es sospechoso, cuando menos, de ser un evasor, y las normas tratan de desalentar una decisión de este tipo. El caso de las normas que rigen la circulación de los automotores a través de la frontera es paradigmático. Si cualquier argentino que se instala en el exterior quiere visitar su país con un automóvil de su propiedad comprado en el país de su nueva residencia, tiene que acreditar haber hecho el cambio de domicilio al menos un año antes. Esto es así fundamentalmente por un motivo fiscal: se trata de evitar que un contribuyente evada los impuestos. Se teme que, haciendo figurar un domicilio en el exterior, viva en el país pero utilice un vehículo que tribute sus impuestos en el otro.

Pero las reglamentaciones que lo perjudican no terminan allí. Durante el año que tiene que pasar entre su cambio de domicilio y el derecho de ingresar con su vehículo extranjero tampoco puede hacerlo con su

automotor argentino, si lo mantuviera: las normas de Aduana no permiten cruzar la frontera con un vehículo argentino a quien no tiene domicilio legal en el país. No está claro en este caso cuál es la ventaja para el fisco pero lo cierto es que significa, lisa y llanamente, que quien se instala en el país vecino no puede cruzar la frontera, al menos por un año, con un vehículo propio. Pasado ese tiempo, no puede ingresar al país más de una cantidad limitada de días en el año, lo cual afecta principalmente a quienes realizan actividades diarias a través de la frontera.

### **Los Controles Fitosanitarios**

También las normas Fitosanitarias y las de Transportes se transforman en restricciones no arancelarias para los negocios en la frontera y atentan contra el desarrollo fronterizo.

La experiencia de complementación productiva ya mencionada de industrialización de mandioca demostró que los honorarios y viáticos del inspector de SENASA de Argentina para autorizar el ingreso de la materia prima representaban un alto porcentaje del costo de la mercadería, sumando así otra restricción no arancelaria que desalienta cualquier intento de integración.

En distintas reuniones organizadas por los Cónsules de los dos países para tratar de resolver los problemas que complicaban la concreción de este emprendimiento se propuso que los inspectores argentinos controlaran la producción de la materia prima desde la siembra hasta la cosecha ya que este costo resultaba más barato que pagar viáticos y honorarios del trámite de ingreso por cada camión.

### **Las normas de Transporte**

Según acuerdos del Mercosur cualquier vehículo de transporte, tanto de mercaderías como de pasajeros, que cruce la frontera debe tener una habilitación internacional. En la Argentina, este trámite sólo se realiza en Buenos Aires y cuesta aproximadamente lo mismo para un pequeño transporte urbano de hasta 3.500 Kg. que para un camión de 30 toneladas. Cabe destacar que para una gran empresa de transporte internacional la cifra es irrelevante pero se transforma en un costo no redituable para un pequeño transportista que quiere hacer fletes de corta distancia entre dos ciudades fronterizas.

Algo similar ocurre con los vehículos pequeños de transporte de pasajeros como las llamadas "combis", que son los que más se utilizan para el turismo local en las zonas fronterizas. Las habilitaciones de los vehículos deben ser aprobadas en Buenos Aires y también las listas de los turistas que viajan en ellos para lo cual el trámite debe iniciarse con varios días de anticipación. Los Prefectos (intendentes) y Secretarios de Turismo de las ciudades brasileñas de la región turística de las antiguas Misiones Jesuíticas reclaman permanentemente la agilización de estos trámites para permitir la integración de un circuito turístico que incluya las Ruinas Jesuíticas de los tres países. Presentado por las autoridades brasileñas ante la UNESCO este circuito fue declarado de interés cultural mundial e incluido entre los circuitos turísticos más importantes por su valor histórico y cultural.

Muchas veces, dentro del seno de los Comités de Frontera, se ha pedido a las autoridades nacionales argentinas la simplificación y regionalización de los trámites de habilitación, para hacerlos accesibles a los pequeños transportistas fronterizos. Pero existen presiones por parte de las grandes empresas de transporte para evitar que se reduzca lo que consideran "su" mercado. En la realidad se trata de un segmento de mercado que rara vez es atendido por las grandes empresas. Por otra parte, también existen intereses burocráticos y de gestorías para que los trámites sigan haciéndose en Buenos Aires.

La Comisión Binacional Argentino Paraguaya de Transportes sugirió que se pidiera la opinión del Comité de Fronteras Encarnación Posadas con la intención de realizar una experiencia entre ambas ciudades. Como era de esperar la propuesta fue apoyada pero un año después todavía no se había implementado, entre otras cosas por la oposición del representante de la Gendarmería Nacional ante la Comisión de Transportes de la Argentina. La oposición a descentralizar se basaba en la idea de que, en el caso de Paraguay, podría tratarse de una maniobra para evitar controles y pasar contrabando.<sup>140</sup>

<sup>140</sup> *Expresiones del Delegado de la Gendarmería Nacional ante la Comisión de Transportes de Argentina.*

## **Las Fuerzas de Seguridad**

Para el cumplimiento de las funciones de control fronterizo es importante tener claro las prioridades de cada organismo. La prioridad para las Fuerzas Armadas es la soberanía nacional, para las Fuerzas de Seguridad o policiales lo es la prevención y represión de los ilícitos. No parece lógico en fronteras entre países socios en un proceso de integración priorizar la soberanía nacional. Todo parece indicar que la prevención y represión de los ilícitos debería ser el objetivo común de las fuerzas que cumplen funciones en los pasos fronterizos. Dos experiencias muestran claramente las diferencias entre ambos criterios.

En agosto de 1995 un patrullero de la policía de la provincia argentina de Misiones perseguía en Posadas a un ladrón de autos que se dirigió al puente internacional. La Gendarmería Nacional, que tiene a su cargo la seguridad en ese paso fronterizo, no pudo detenerlo, ante lo cual las fuerzas policiales provinciales continuaron la persecución sobre el puente y luego dentro de territorio paraguayo. Sobre el puente se produjo incluso un tiroteo entre el vehículo del prófugo y el de la policía. Al llegar a territorio paraguayo, efectivos de la Policía Nacional del Paraguay se unieron a la persecución colaborando con la Policía de Misiones hasta la detención del ladrón que fue puesto a disposición del Juez paraguayo por ser la jurisdicción donde se efectuó el arresto.

Pocos días más tarde ocurrió algo similar en la frontera entre Paraguay y Brasil (cerca de Ciudad de Este). La Policía Federal del Brasil perseguía a tres asesinos que acababan de matar a un matrimonio. Los delincuentes escaparon en lancha hacia Paraguay perseguidos por la policía brasileña. Al llegar a la mitad del río, una lancha de la Prefectura Paraguaya detuvo a los policías y los asesinos pudieron escapar. La Prefectura Paraguaya es parte de la Armada Nacional y su prioridad fue que no ingresaran fuerzas armadas (aunque fueran policiales) del país vecino. El Jefe del escuadrón Posadas de la Gendarmería Nacional, en la reunión del Comité de Fronteras Encarnación Posadas que trató el tema, confesó que él hubiera tenido la misma actitud que la Prefectura Paraguaya.

Después de estos hechos se firmaron acuerdos de cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional del Paraguay, donde se aclara que en ningún caso podrán ingresar fuerzas de un país al otro portando armas. También se firmaron acuerdos de cooperación entre las Prefecturas, en los que se incluye la posibilidad de realizar controles conjuntos. Aún así, todavía la Prefectura Naval Argentina no ha conseguido que su par del Paraguay acepte la realización de estos controles conjuntos para verificar el cumplimiento de las normas de pesca, ni siquiera teniendo en cuenta que se trata de un recurso compartido y que la Prefectura Argentina ofreció poner sus embarcaciones a disposición de los operativos. La Prefectura Argentina es una fuerza de seguridad, la del Paraguay es parte de las Fuerzas Armadas.

Con frecuencia los funcionarios de las fuerzas de seguridad con asiento en la frontera, formados dentro de la teoría "realista" de las relaciones internacionales (ver *capítulo I*), tienden a considerar a cualquier extranjero como a un contraventor (o delincuente) potencial. Para muchos de los miembros de estas fuerzas es difícil aceptar la idea de la integración porque se opone a su función tradicional de defender las fronteras de los "abusos" de los vecinos extranjeros. Sin dudas el proceso de integración iniciado con el Mercosur requiere un cambio de mentalidad también en las fuerzas de seguridad. En la Argentina, tal vez los más reacios a aceptar las consecuencias de la integración sean algunos integrantes de la Gendarmería Nacional debido al enorme cambio que este proceso produce en sus funciones y tradiciones. En la actualidad su misión de defensa de las fronteras (una suerte de Batallón de Fronteras del Ejército, con su lema "Centinela de la Patria" y la imagen tradicional del General Güemes como guía) se ha transformado en el reemplazo de la función que cumplía la Policía Federal (ante la virtual desaparición de este organismo en el ámbito nacional). Sirven como ejemplos de esta postura el comentario efectuado en Posadas por el Jefe de la Sección Puente Internacional quien, en 1998, expresaba con satisfacción, como un logro de su gestión, que con la intensificación de los controles fronterizos "cruza menos gente", y la ferviente oposición del Jefe del Escuadrón Posadas a que se incluyera, como objetivo a largo plazo, la eliminación de los controles migratorios en el Mercosur, manifestada en el Taller organizado por la OIM para tratar la problemática sociolaboral fronteriza y realizado ese mismo año.

En la Argentina, tanto la Gendarmería Nacional como la Prefectura Naval cumplen, además de sus funciones específicas, otras funciones delegadas a través de convenios por muchos organismos

nacionales que no cuentan con personal suficiente (Migraciones, Aduana, Transportes, etc.). En Paraguay hasta 1998 la Dirección Nacional de Migraciones era un departamento de la Policía Nacional y hasta hoy efectivos de esta fuerza colaboran con los controles. Los problemas surgen cuando el personal de las fuerzas de seguridad aplica su propio criterio "realista" en lugar de los criterios del organismo en nombre del cual actúan. El estudio de la OIM menciona especialmente este tema con referencia a los controles en Posadas:

"Otro punto de tensión lo representan las desinteligencias y diferencias de apreciación entre las autoridades locales de Migraciones y de Gendarmería Nacional, sobre el alcance y atribuciones de las jurisdicciones de ambos organismos en el control de ingresos y egresos, evidenciando la existencia de concepciones distintas frente a la tarea migratoria, basadas en el predominio de la **facilitación** o en el de la **seguridad**, respectivamente".<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar L. (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encamación".

## VIII

### LA COMPETITIVIDAD EN LAS FRONTERAS

#### ***El desarrollo económico regional***

El desarrollo de una región depende de su capacidad de generar los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y permitirles acceder a mejores bienes y servicios. Dada la evolución actual del mercado internacional y de las nuevas formas de competencia, esta capacidad, a su vez, depende fundamentalmente de que las empresas de la región puedan adaptarse e insertarse competitivamente en el mercado internacional. Las posibilidades de inserción y competitividad se basan tanto en la difusión de una cultura de la competencia y de la excelencia como en la capacidad del Estado de crear condiciones favorables para el desarrollo de las empresas del país.

Tal como lo explicara Alejandro Roffman<sup>142</sup>, "los sistemas actuales de comercialización, que perjudican a quienes tienen menos poder de negociación en el mercado, la falta de créditos a tasas y plazos accesibles a los pequeños productores y la ausencia de políticas de Estado para proteger a los actores más débiles de la estructura de producción y comercialización, constituyen elementos determinantes de los niveles de atraso social y pobreza generalizada en las economías regionales."

"A la estructura tradicional agraria, que tiene a la pequeña unidad familiar como modalidad de producción predominante, le resulta tremadamente difícil la reconversión que le exige la internacionalización de los mercados..." pero "si se programa la reinserción integral de los excluidos, se puede disminuir el altísimo costo social de la ausencia de ocupación para amplios sectores de la masa laboral. De lo contrario se crea la paradoja de un elevado crecimiento productivo, conjuntamente con la emergencia de niveles de desocupación y pobreza inéditos."

En el caso concreto de las regiones fronterizas se verá que, si bien sus características no son muy diferentes de las del resto de las economías regionales, tienen particularidades que, si se aprovechan, podrían favorecer su desarrollo. Propiciar la integración fronteriza permitiría a las empresas de esas regiones (en su mayoría Pymes, incluyendo entre ellas a pequeñas Cooperativas) aumentar su competitividad e impulsar el desarrollo regional. Como se vio en el *capítulo VII*, con frecuencia las normas de aduana, fitosanitarias, migratorias y de transporte dificultan la integración regional y la cooperación y complementación entre las Pymes de ambos lados de la frontera. Por lo general estas normas se estudian y establecen pensando en las grandes empresas y poco tienen que ver con la realidad de las Pymes de las regiones fronterizas.

Modificarlas permitiría a las Pymes de ambos lados de la frontera cooperar y complementarse con sus vecinas del otro país, inclusive conformando redes y dándoles una escala mínima que les permita disminuir costos sin perder flexibilidad y capacidad de adaptación, aprovechando las ventajas de su ubicación geográfica. Como ejemplo se pueden mencionar las experiencias impulsadas por el Consulado Argentino en Encarnación (ver *capítulo IX*), a través de los Comités de Frontera y del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo (iniciativa del autor de este trabajo siendo Cónsul Argentino y firmado en 1996 como convenio binacional entre Paraguay y Argentina gracias al apoyo de las máximas autoridades de ambas Cancillerías).

En este capítulo se analizarán la competitividad en las condiciones actuales, las posibilidades de crecimiento de las Pymes y el apoyo que podría dárseles desde el ámbito estatal.

#### ***El nuevo escenario de la competencia***

Desde el punto de vista productivo, en las últimas dos décadas se han producido profundas transformaciones a nivel mundial basadas fundamentalmente en tres puntos<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> ROFFMAN, Alejandro (1991): "Estrategias productivas frente al Mercosur".

<sup>143</sup> PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).

1. **La globalización** de las actividades económicas, consecuencia de la progresiva interconexión e interdependencia de los distintos espacios nacionales y de la creciente transnacionalización de los agentes económicos, no es algo lejano a las economías regionales: hoy, en cualquier lugar, los productores locales deben competir con ofertas de productos similares originarios de otros lugares del mundo.
2. **La regionalización** o descentralización aparece en parte como una reacción a una mundialización que parece querer uniformar al mundo: vuelven a surgir esquemas sectarios y regionalistas y a rescatarse tradiciones, gustos y usos locales que permiten a los habitantes de distintas regiones diferenciarse del resto.
3. **Las modificaciones en los sistemas productivos y tecnológicos**, relacionados con nuevas formas de organización de la producción y *nuevas tecnologías* (entre las que se incluyen las de información y comunicación).

El fenómeno de globalización y regionalización simultáneas da origen a la aparición de sectores importantes con gustos y necesidades diferenciadas. Así aparecen los "*nichos de mercado*" que suelen ser volubles, cambiantes y cuyo tamaño impide que sean atendidos por grandes empresas de producción masiva clásica. Esta realidad puede ser aprovechada especialmente por las pequeñas empresas que, por su carácter flexible, tienen una mayor capacidad de adaptación a los cambios.

Las nuevas características han transformado radicalmente las formas de competencia en los mercados y los sistemas de producción. Perdieron importancia relativa la producción de bienes estandarizados, las economías de escala y los procesos rígidos de automatización y se evolucionó hacia un modelo en el que la demanda es fuertemente inestable y predominan bienes diferenciados. Los mercados están segmentados y por ello las escalas son menos importantes. Para la competitividad comienzan a tener peso decisivo la calidad, la diferenciación de producto, la asistencia al cliente y el diseño.<sup>144</sup>

Como consecuencia de estas transformaciones se produjeron cambios importantes tanto en las políticas públicas como en el papel asignado a las instituciones y agentes involucrados. Desde mediados de los '80 en los países desarrollados se aprecian nuevas formas de "intervención" del Estado con una importante interrelación con el ámbito privado.

La mayoría de los autores modernos coinciden en que la prosperidad nacional (o regional) se crea, no se hereda. Michael Porter<sup>145</sup> plantea que la prosperidad no se origina por los recursos naturales de un país, su fuerza laboral, sus tasas de interés o el valor de su moneda: la competitividad de una nación depende de la competitividad de sus empresas y ésta a su vez depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar. Este autor asegura que "la influencia positiva de los gobiernos en los atributos que definen la competitividad de sus empresas mejorará la competitividad nacional".

### ***La competitividad de las empresas***

Según Montgomery y Porter<sup>146</sup>, existen cuatro atributos de una nación que constituyen el "cuadrilátero de la ventaja nacional" y, en la medida en que los gobiernos influyan positivamente en ellos, mejorará la competitividad de sus empresas y, con ello, la competitividad nacional.

1. **Las condiciones de los Factores de Producción:** A diferencia de lo que estipulaba la teoría económica clásica en cuanto a que los factores de producción determinaban el flujo de comercio, hoy se entiende que las propias industrias crean sus más importantes factores de producción, tales como recursos humanos diestros o una base científica.

---

<sup>144</sup> LENGYEL, Miguel (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>145</sup> PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).

<sup>146</sup> MONTGOMERY, Cinthia A. y PORTER, Michael E. (1979): "Strategy. Seeking and securing Competitive Advantage".

2. **Las condiciones de la demanda:** La mundialización de la competencia no disminuye la importancia de la demanda nacional. Los compradores exigentes presionan a las compañías para que mejoren la calidad de su producción, innoven y se involucren en sectores más complejos y sofisticados.
3. **Las industrias relacionadas:** La cercanía de producciones similares permite a las empresas influir sobre sus proveedores, intercambiar experiencias, ideas e innovaciones, sobre la base de un constante y rápido flujo de información.
4. **Estrategia, estructura y rivalidad entre empresas:** La rivalidad doméstica induce a las empresas a mejorar para competir. La existencia misma de competidores innovadores favorece el desarrollo.

Por su parte, el investigador de la CEPAL Mikio Kuwayama<sup>147</sup> sostiene que el éxito industrial y comercial depende del libre juego de tres conjuntos de factores:

1. **incentivos**, que orientan la asignación de recursos,
2. **capacidades**, producto de la inversión física, de la infraestructura, del desarrollo del capital humano y del esfuerzo tecnológico,
3. **instituciones**, que facilitan la creación de capacidad y producción cuando las fuerzas basadas exclusivamente en el mercado son deficientes.

Este autor resalta la necesidad de un trabajo conjunto para la formulación y aplicación de políticas comerciales e industriales coherentes, con la participación de las distintas instituciones (públicas y privadas) involucradas en el fomento y el financiamiento de la industria y el comercio y el desarrollo del capital humano. Entiende que es fundamental que contemplen la formación de redes y la interacción entre los sectores público y privado para que, por una parte, este último pueda conocer y aprovechar mejor las políticas estatales y, por la otra, para que sus intereses queden claramente recogidos en la política futura.

### ***Las Pymes en el nuevo escenario mundial***

En los países desarrollados hay un creciente consenso en que la búsqueda de ganancia de productividad y competitividad, en el escenario internacional actual, requiere de una base industrial amplia en la que convivan firmas de gran tamaño y de nivel internacional con firmas pequeñas, con capacidades y estrategias independientes, insertas en un amplio espectro de relaciones con las grandes corporaciones.<sup>148</sup> Por otra parte, se reconoce a las Pymes un importante papel los ámbitos económico y social. Se las considera eficaces para enfrentar el desempleo y la escasez de capital y, simultáneamente, potenciar las capacidades empresariales y la flexibilización productiva. Se señala que "son altamente intensivas en mano de obra; flexibles ante cambios de mercado y de tecnologías; eficientes desde el punto de vista energético y capaces de aprovechar habilidades y materiales locales. Se considera además que contribuyen a una estructura de ingresos más equitativa, a una mayor tasa de ahorro y reinversión, y a la integración de la planta industrial. En el plano social, se sostiene que realizan un aporte fundamental a la democracia económica, al promover la rearticulación y la participación sociales... y constituye un mecanismo eficiente de desconcentración de la propiedad".<sup>149</sup>

De las políticas llevadas adelante en diferentes países, se distingue como característica común la consideración de las pequeñas y medianas empresas como un sector que efectivamente requiere tratamiento diferencial, especialmente en sus etapas iniciales.<sup>150</sup> Los japoneses han estudiado la conformación de redes de Pymes organizadas en torno de grandes empresas sobre la base de relaciones de mutua cooperación (caso Toyota). Por último, el ejemplo más difundido es el caso de los distritos industriales italianos.

<sup>147</sup> KUWAYAMA, Mikio (1998): "Las Políticas Comerciales e Industriales: Evolución y perspectivas" (CEPAL).

<sup>148</sup> SOCMA Sociedad Macri (1998): "Las Pymes, clave del crecimiento con equidad".

<sup>149</sup> CASTILLO, Mario y CORTELLESE, Claudio (1988): "La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina" (Revista de la CEPAL N° 34).

<sup>150</sup> RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (1998): "El financiamiento de las PyMEs" en la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas" N° 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. El autor es actualmente Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina. En el momento de escribir este artículo era Secretario de Economía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según Cinthia Montgomery y Michael Porter<sup>151</sup>, la competencia sería la mejor manera de crear la competitividad, pero reconocen que las empresas deben tener condiciones básicas para hacerlo. Lo cierto es que las Pymes tienen que enfrentar muchas desventajas respecto de las empresas mayores pero, al mismo tiempo, tienen mayor capacidad de adaptación a los cambios. Además, su importancia social es evidente ya que son las que ocupan el mayor porcentaje de mano de obra. De allí su incidencia en la economía de cualquier región, sea o no desarrollada. El hecho de que las Pymes han sido agentes importantes en los procesos de desarrollo económico es reconocido en todos los países desarrollados (En los EE.UU., por ejemplo, reciben un fuerte apoyo pues se las reconoce como generadoras de importantes innovaciones).

En los países industrializados se produce el resurgimiento de las Pymes mediante la convergencia de varios factores. Por un lado el impacto del cambio tecnológico y organizativo en el sector industrial que dio lugar a la reducción de los tamaños de las plantas industriales con la pérdida relativa de la importancia de las economías de escala. Por otro lado las modificaciones en los patrones de consumo, la necesidad de mayor atención a las exigencias diferenciadas de los clientes y la importancia creciente de muchas áreas industriales y actividades de servicios abrieron nuevas oportunidades. Estas circunstancia favorecerían a las Pymes por su mayor flexibilidad.

La capacidad de supervivencia y expansión de las Pymes depende, sobre todo, de la existencia de un marco institucional favorable, el cual debería responder a políticas públicas específicas (tal como existen hoy en la mayoría de los países industrializados) para facilitar su desarrollo.

Esta realidad pocas veces ha sido tenida en cuenta en Latinoamérica donde, a partir de la década del 70, se han puesto en práctica políticas de apertura de la economía que afectaron profundamente a la economía en su conjunto pero especialmente a las Pymes, las más perjudicadas debido a sus limitaciones gerenciales, su menor capacidad financiera y la reducida cantidad de información de que generalmente disponen. Entre los efectos negativos más importantes podemos citar la interrupción de los procesos de maduración, y en algunos casos destrucción, de sus capacidades tecnológicas, la obsolescencia anticipada del capital, las caídas en la demanda y hasta la inviabilidad económica de continuar produciendo en sus líneas tradicionales.

Jorge Motta<sup>152</sup> expresa que en el caso de Argentina "el marco institucional vigente en ningún momento ejerció una fuerte presión que fomentara el aumento de las acciones cooperativas o complementarias de las Pymes entre sí o con empresas de otro tamaño. Por el contrario, generalmente tendió a incentivar el aislacionismo característico de las empresas argentinas." Según su opinión, la política industrial "poco ayuda para que las Pymes puedan vencer los obstáculos que, a su crecimiento y normal funcionamiento, genera el proceso de reestructuración económica, sea por los escasos recursos financieros y humanos asignados a cada programa, sea por la falta de articulación entre los instrumentos o por la deficiencia de diseño de los mismos."

### ***La Cooperación empresaria***

En el mundo de hoy, tal como se ha caracterizado aquí, nadie puede subsistir solo. Esta realidad, que es válida aún para las grandes empresas, adquiere una significación especial en el caso de las Pymes. De allí nace la necesidad de cooperar además de competir.

Para competir y obtener utilidades las empresas en general tienen dos posibilidades: producir grandes volúmenes de bienes aprovechando economías de escala o especializarse para atender nichos de mercado. Las posibilidades de las Pymes estarían dentro del segundo caso: atender sectores con necesidades muy concretas y definidas, con gustos o necesidades específicas producto de la acción combinada de la globalización y la sectorización, a partir de la especialización y la diferenciación. Entonces, las alternativas para la supervivencia y el desarrollo de las Pymes parecen ser sólo dos:

<sup>151</sup> MONTGOMERY, Cinthia A. y PORTER, Michael E. (1979): "Strategy. Seeking and securing Competitive Advantage".

<sup>152</sup> MOTTA; Jorge (1998): "El resurgimiento de las PyMEs: Espejismo, Fenómeno Transitorio o Nueva Tendencia de Organización Industrial" (en KANTIS, Hugo (comp.) (1998): "Desarrollo y Gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario").

1. Ubicarse bajo el dominio de una empresa mayor con una estrategia de colaboración subordinada. Puede hacerse si le conviene al líder del sector y está condicionada a los límites de esta conveniencia, por lo que suele ser viable sólo por un tiempo determinado.
2. La cooperación empresaria, que parece sin dudas la mejor alternativa. Cooperar y concentrarse en mercados especializados.

En países con economías estables muchas grandes empresas delegan parte de su proceso productivo en un conjunto de pequeñas empresas proveedoras. Es el caso ya mencionado de Toyota en Japón pero también de las automotrices de México, Brasil y Argentina (sobre todo a partir de la apertura y plan de convertibilidad puesto en marcha en 1991).

Fernando Villareal y Norma Rodríguez, Directivos del Bancomext<sup>153</sup> de México, también se inclinan por esta primera alternativa expresando que "el camino para internacionalizar la planta productiva de México es promover el desarrollo y el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas para vincularlas productivamente con las grandes empresas exportadoras y convertirlas así en exportadoras indirectas."

Según su opinión, debido a la composición de la planta productiva mexicana, es difícil que muchas compañías logren convertirse en competidoras directas en el terreno internacional. "Y no sólo eso, un gran número de ellas ni siquiera podrá hacerlo en el mercado mexicano, al cual ya concurren productos de diversas nacionalidades". De allí que la propuesta sea la "exportación indirecta, que significa insertarse en la cadena productiva de exportación. Es decir que, a través de una mayor especialización empresarial, se unan y capitalicen esfuerzos en los eslabones de abasto de insumos, producción y comercialización de bienes y servicios de exportación".

Por su parte, la segunda alternativa ha sido llevada a la práctica con éxito en distintos lugares del mundo. La cooperación entre Pymes les permite, entre otras cosas importantes:

1. Compartir recursos de todo tipo.
2. Disminuir riesgos por complementación de capacidades.
3. Aprendizaje mutuo.
4. Acelerar la adquisición de capacidad competitiva a través del conocimiento.
5. Adquirir rápidamente ventajas de escala.
6. Superar barreras regionales. Mediante la alianza con una empresa de otro país que conozca las particularidades del mismo se puede ganar un nuevo mercado.

### ***Trabajo en redes y Especialización Flexible***

En el escenario mundial, desde la segunda posguerra predominó el modelo de producción en masa o "fordista", que se caracteriza por su relativo aislamiento de la economía respecto de los mercados mundiales, hasta fines de los años 70 en que surgió la "especialización flexible" como una forma de organización de la producción ante la necesidad de adaptarse a los cambios en las condiciones de los mercados mundiales, su creciente volatilidad y competitividad. Este modelo de especialización permite ganar nuevos mercados, sobre todo a los países en desarrollo (como los del Mercosur) y a industrias poco sofisticadas, frente a un incremento de la competitividad externa de las economías más avanzadas.

Como ejemplos de este tipo de organización de la producción se pueden mencionar el caso de Rafaela, en la provincia argentina de Santa Fe, y, especialmente, el de los distritos industriales del noreste italiano o "Tercera Italia", que constituyen el modelo más puro. Las Pymes se organizan en "redes", poseen tecnologías sofisticadas y flexibles que compiten en los mercados mundiales muy favorablemente, cuentan con una organización particular, destacándose la cooperación entre firmas que se dividen

---

<sup>153</sup> VILLAREAL, Fernando y RODRÍGUEZ, Norma (1994): "La exportación indirecta, opción de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas" en Revista Actualidad Económica N° 22 (Méjico). Los autores son el Director General Adjunto de Crédito y la Gerente de Comercialización del Bancomext, respectivamente.

distintas fases del proceso de producción de un bien, crean centros de investigación y entrenamiento de mano de obra, obtienen insumos, créditos, tecnología a través de la conformación de consorcios, que dan como fruto los beneficios señalados anteriormente. En estos distritos es fácil notar un gran espíritu empresarial y una marcada relación intercomunitaria y familiar basada en valores culturales compartidos y confianza mutua.

Existe una concentración local de conocimientos respecto de la producción que predomina en la zona, movilidad de mano de obra (se trasladan de una firma a otra), y hay subcontratación. Existe una gran colaboración con los gobiernos locales o regionales en temas tales como legislación laboral, provisión de servicios reales o regulación de conflictos entre firmas. Las universidades e institutos técnicos de la zona cooperan con las Pymes locales aportando recursos humanos para fines tales como investigaciones específicas aplicables a su producción.

De estas experiencias, se puede rescatar una serie de condiciones para una estrategia de especialización flexible en el contexto de la globalización. Estas serían:

- Crear localizaciones industriales y espacios aglomerativos regionales.
- Garantizar la formación de recursos humanos adecuados, mediante una estrecha colaboración entre empresas, universidades y demás instituciones, y el Estado.
- Crear lazos entre firmas productivas incluyendo la subcontratación.
- Desarrollar un amplio sistema de monitoreo, basado en el pluralismo intelectual de los participantes.
- Construir infraestructuras físicas adecuadas y eficaces para la exportación como por ejemplo un sistema de transportes.
- Favorecer interrelaciones flexibles entre empresas, la formación de redes y relaciones tanto horizontales como verticales.
- Concentrar el esfuerzo productivo en un número menor de actividades y concentrando el esfuerzo de aprendizaje, innovación y comercialización.
- Favorecer un entrelazamiento en el nivel micro y la cooperación entre las empresas e instituciones para impulsar el proceso de aprendizaje e intercambio de información.

La experiencia de los Distritos Industriales italianos parece demostrar que la generación espontánea de ambientes favorables al desarrollo de sistemas eficientes de relación, necesita de un conjunto de factores históricos, culturales, políticos, sociales muy especiales que son difíciles de reproducir en otras realidades.<sup>154</sup> Lo mismo ocurre con el caso de Rafaela: se trata de algo más que un agrupamiento de firmas industriales. En forma parecida a la experiencia de los distritos industriales del norte de Italia (que, por otra parte, constituyen la base inmigratoria de Rafaela), su funcionamiento económico y social incluye ciertos elementos específicos que generan una "atmósfera" industrial especial que facilita la generación de ventajas competitivas dinámicas asentadas en un proceso permanente de progreso técnico, de creciente interrelación empresarial, de aprovechamiento de economías externas locales, etc.<sup>155</sup>

Por ello es posible y conveniente diseñar políticas que favorezcan este tipo de relaciones. En este sentido la experiencia de Chile es particularmente interesante porque se desarrolla en un contexto menos favorable que el italiano y más parecido al de la mayoría de los países de la región. En este país las autoridades económicas han desecharido la idea de que es posible "alcanzar la diversificación esperada de la base productiva, descansando exclusivamente en las fuerzas del mercado". Según el investigador del CEB Marco Dini<sup>156</sup>, "No hay grandes diferencias entre el modelo neoclásico impuesto durante la dictadura de Pinochet y las políticas desarrolladas por los gobiernos democráticos que administran el país desde 1990. Quizás el elemento de distinción más significativo consista en el énfasis que estas últimas ponen en la existencia de fallas en el automatismo del mercado."

<sup>154</sup> DINI, Marco (1996) "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia chilena" en la revista "Informes de Coyuntura" N° 59 del Centro de Estudios Bonaerense (CEB).

<sup>155</sup> COSTAMAGNA, Pablo S. (1994): "Rafaela: una estrategia local integrada de desarrollo industrial" en Revista Actualidad Económica N° 22 (Córdoba).

<sup>156</sup> DINI, Marco (1996).

El modelo chileno se basa en una división de funciones agrupadas en tres diferentes niveles: a) instituciones estratégicas; b) agentes (instituciones públicas y privadas cuya función es diseñar Programas de fomento para el desarrollo de las empresas); y c) consultores (profesionales y empresas públicas y privadas especializados en distintas áreas del quehacer empresarial).

### ***El papel del Estado***

El papel que los gobiernos deben o pueden cumplir en el proceso de creación de la ventaja competitiva de las industrias del país varía según el punto de vista. Muchos ven al gobierno como una ayuda esencial o soporte de la industria, empleando una serie de políticas para contribuir directamente en la competitividad. Otros aceptan que debería dejarse obrar a la "mano invisible" de la libre competencia del mercado. Sin embargo, tomados en forma excluyente, ambos puntos de vista serían incorrectos. Cualesquiera de ellos aplicado hasta sus últimas consecuencias llevaría a una constante erosión de la capacidad de competencia de un país.

El Gobierno no puede crear industrias competitivas, sólo las empresas pueden hacerlo. El Gobierno juega un papel que, necesariamente, es parcial y, aún así, su capacidad para trasmisir y ampliar las fuerzas que inciden en la competitividad es poderosa, si bien lo hace en forma más bien indirecta.

Las políticas que proveen ventajas a corto plazo pero que perjudican las posibilidades de innovación y dinamismo representan el error más común y más profundo en la política industrial de los gobiernos. Es habitual que gobiernos con distintas orientaciones cometan los mismos errores en la búsqueda de la competitividad nacional. No es difícil entender porqué. El tiempo de la competitividad de las empresas es diferente al tiempo de la política. Frecuentemente lleva más de una década crear una ventaja competitiva para una industria, elevar la capacidad humana, invertir en productos y penetrar mercados extranjeros. Pero en política una década es una eternidad. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos opta por políticas que ofrecen resultados perceptibles a menor plazo; políticas que, en realidad, retardan la innovación. Las políticas que podrían ser efectivas suelen ser muy lentas o, lo que es peor, en el corto plazo se perciben como negativas.

El principal papel del Gobierno para lograr ventajas competitivas debería ser influir en los factores que determinan la competitividad de las empresas. Suele jugar un papel importante moldeando la demanda local: el Estado establece normas que delimitan las necesidades de los compradores o influyen sobre ellas y es, también, un comprador muy importante. El gobierno puede estimular el dinamismo y la optimización de la industria de un país. Puede crear un entorno en el que las empresas mejoren las ventajas competitivas de los sectores en los que ya están establecidos mediante la introducción de tecnologías y métodos más avanzados y puede, también, fomentar la capacidad de las empresas de penetrar con éxito en nuevos sectores.

Actualmente los gobiernos de casi todas las naciones están tomando medidas para aumentar la competitividad. Muchos de ellos (especialmente en los países industrializados) entienden que para lograr progresos significativos a mediano plazo se requiere un apoyo concreto a las Pymes mediante la transferencia de conocimientos, asesoramiento y asistencia técnica directa en materia de gestión empresarial, promoviendo el uso de las herramientas adecuadas de gestión, adaptando su estructura, su organización y su funcionamiento a los nuevos desafíos que plantea la productividad.<sup>157</sup>

### ***La política comercial en el desarrollo de las regiones fronterizas***

En países con gobiernos fuertemente centralizados (como son los del Cono Sur, tal vez con la única excepción de Brasil) los productores del interior suelen tener dificultades especiales para aprovechar las políticas de promoción implementadas por el gobierno central: les cuesta acceder a la información y también participar realmente de los programas en marcha. Los afectan negativamente la distancia a los centros de decisión, los costos adicionales que originan las mismas y el desconocimiento por parte de las

<sup>157</sup> NEFFA, Julio César (2000): "¿Qué hay que hacer para mejorar la competitividad de las Pyme argentinas?".

autoridades centrales de las realidades regionales.<sup>158</sup> Esto es especialmente válido para las regiones fronterizas por lo que requieren una atención especial y políticas específicas. Los objetivos fundamentales de una política comercial especialmente diseñada deberían incluir:

1. Promoción de la adquisición de nuevas ventajas competitivas,
2. Promoción de las exportaciones,
3. Promoción de políticas especiales de financiamiento,
4. Eliminación de las trabas existentes para la integración productiva y comercial fronteriza, fomentando la cooperación y la conformación de redes transfronterizas.

### ***Políticas de promoción de la adquisición de nuevas ventajas competitivas***

El gobierno puede influir en las ventajas competitivas de un sector. Autores como Michael Porter<sup>159</sup> opinan que el verdadero papel del Estado es el actuar de catalizador o como un desafío; es alentar, o incluso empujar, a las empresas para que eleven sus aspiraciones y se muevan hacia niveles más altos de competitividad. Desde esta óptica el gobierno debería jugar un papel importante en el soporte de la competitividad nacional: alentar el cambio, promover la competencia a nivel nacional, estimular la innovación.

Este autor, que no se ha interesado por el caso particular de las Pymes, reconoce, sin embargo, que el Gobierno tiene importantes responsabilidades en asuntos fundamentales como la educación primaria y secundaria, infraestructura básica e investigación en áreas de interés nacional como el cuidado de la salud. Opina que los factores que producen ventajas competitivas son más bien programas de educación especializada, esfuerzos de investigación en universidades conectadas con las industrias y, sobre todo, las inversiones privadas de las empresas.<sup>160</sup>

En el caso de las Pymes, tal como se ha visto, la falta de financiamiento y de capacidad de inversión individual tiene como resultado que la única posibilidad de avanzar en temas concretos (innovación, investigación y desarrollo), se base en la cooperación interempresaria. En este sentido el trabajo en red (**network**) ha sido fundamental para el desarrollo de distintos sectores y áreas geográficas en todo el mundo. El caso paradigmático ha sido, sin dudas, el ya mencionado de las asociaciones de Pymes del norte de Italia. Chile, por su parte, ha tratado de fomentar la creación de estas condiciones entre sus empresas para lo cual cuenta con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), uno de cuyos objetivos es apoyar la descentralización productiva. Funciona con la coparticipación del sector público y privado en el financiamiento de los programas de proyectos de fomento, gestión exportadora y fondos de asistencia técnica. A su vez, la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) lleva adelante programas de desarrollo de capacidad de empresarios Pyme<sup>161</sup>. En México, el Bancomext da créditos por 10.000 millones de dólares anuales a pequeños exportadores a tasas subsidiadas.<sup>162</sup>

### ***Promoción de la innovación***

La innovación es el fenómeno que permite que los países sean generadores de ventajas competitivas en lugar de apoyarse en las ventajas comparativas tradicionales. Sólo cuando los países tienen una relación fluida con la innovación son también creadores de sus propias ventajas. Por ello es importante analizar la relación del Estado con la innovación. No es usual en los países de Latinoamérica que el Estado actúe en

<sup>158</sup> COSTAMAGNA, Pablo S. (1994): "Rafaela: una estrategia local integrada de desarrollo industrial" en Revista Actualidad Económica N° 22 (Córdoba).

<sup>159</sup> PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).

<sup>160</sup> MONTGOMERY, Cinthia A. y PORTER, Michael E. (1979): "Strategy. Seeking and securing Competitive Advantage".

<sup>161</sup> CYWIN, Manuel (1998): "Políticas públicas para el desarrollo de las Pymes" y DINI, Marco (1996) "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia chilena" en la revista "Informes de Coyuntura" N° 59 del Centro de Estudios Bonaerense (CEB).

<sup>162</sup> CYWIN, Manuel (1998).

temas de ciencia y tecnología, en innovación y desarrollo. Sin embargo en los países más desarrollados el Estado interviene y lo hace a través de:

- Fijación de las políticas de innovación.
- Financiación de las actividades de investigación y desarrollo.
- Ejecución de algunas actividades de investigación y desarrollo (ocurrió en la mayoría de los países de Latinoamérica pero actualmente hay un marcado retroceso).

En los países desarrollados se tiene conciencia de que las inversiones en innovación responden a un mercado lleno de imperfecciones, en el cual, si el Estado no interviene, se producen grandes distorsiones.

Hay tres formas en que el Estado puede ayudar a las empresas<sup>163</sup>:

1. **Modelo de EE.UU.:** Se basa en la exoneración fiscal y el crédito fiscal. El Estado reduce o elimina totalmente los impuestos a las empresas innovadoras.
2. **Modelo de Holanda, Italia, Irlanda.** Subsidian a las empresas. Es un aporte que no se reintegra, especialmente cuando hay un interés social.
3. **Modelo Japonés:** Es un caso intermedio entre los dos anteriores. Se estudia cada caso y se adapta el beneficio a las necesidades de cada empresa innovadora. A veces se las exime de impuestos, otras se las subsidia.

La OMC (Organización Mundial de Comercio) acepta que el Estado subsidie la innovación sin considerarla una práctica desleal. Todos los países desarrollados invierten un porcentaje importante de su PBI en subsidios y aportes al sector privado destinados a la investigación y desarrollo de la innovación (EE.UU. el 2,4 %)<sup>164</sup>.

### **Políticas de fomento a las exportaciones**

Para la Agencia Internacional de Cooperación del Japón, las Pymes pueden ser elementos claves para la apertura de nuevos mercados y por ello requieren especial atención. Según su opinión, para mejorar sus posibilidades en este asiático, "la Argentina debería formular Estrategias de Inteligencia Dirigida a Mercados Específicos (TAMIS) ... y las principales beneficiarias de ellas deben ser las Pymes exportadoras".<sup>165</sup> Por otra parte, en su gran mayoría los mecanismos de apoyo al desarrollo de las Pymes no contradicen las normas de la OMC sobre subvenciones.<sup>166</sup>

Algunas de las más importantes **políticas tradicionales** de fomento a las exportaciones son:

- **Reintegros y reembolsos:** Son porcentajes de las exportaciones. Esta modalidad tiene un contenido de subsidio que no es admitido por la OMC<sup>167</sup>.
- **Devolución de impuestos indirectos:** Se hace una estimación de los impuestos pagados para producir un bien y se los reintegra. La OMC admite la devolución de éstos pero no la de los impuestos indirectos, como los que gravan los salarios y las utilidades.
- **Créditos para financiamiento de exportaciones.** Pueden darse antes o después de la exportación y suelen hacerse con tasas subsidiadas. Estos subsidios no son admitidos por la OMC cuando las tasas están por debajo del costo, pero se admite un subsidio parcial (si las tasas son superiores al costo pero inferiores a las del mercado).<sup>168</sup>

<sup>163</sup> QUIJANO, José Manuel (1997): "Empresa Industrial, Innovación y Empleo" (SELA, Montevideo).

<sup>164</sup> QUIJANO, José Manuel (1997).

<sup>165</sup> KAWAI, Sabuko (1996): "Hacia una mayor interdependencia entre la Argentina y Este asiático: Informe final" (Centro de Desarrollo Internacional del Japón – Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (Tokio).

<sup>166</sup> KUWAYAMA, Mikio (1998): "Las políticas Comerciales e Industriales: Evolución y Perspectivas" (CEPAL).

<sup>167</sup> TUSSIE, Diana (1997): "Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT".

<sup>168</sup> CEPAL (1998): "Las políticas Comerciales e Industriales: Evolución y Perspectivas".

- **Asesoría del Estado al sector privado:** Los gobiernos suelen tener oficinas especializadas que estudian e informan la localización de los mercados, su tamaño, tipo de artículos que se comercializan, precios de la competencia, etc., a las que pueden recurrir los empresarios para obtener información que les permita mejorar su competitividad en el exterior o ingresar en nuevos mercados.

Sin embargo, en los países que han sido exitosos en el fomento a sus exportaciones se han aplicado otras **políticas no tradicionales** en el caso de las Pymes. Se trata de políticas selectivas y específicas para la exportación de este sector empresarial.<sup>169</sup>

- **Reintegros y reembolsos:** Chile aplicó durante quince años reintegros a las exportaciones de las Pymes (en la década de los '80 toda empresa que exportaba menos de 2,5 millones de dólares, recibía un reintegro del 10%). Es un instrumento destinado a ayudarlas a competir mejor con empresas que ya están instaladas en otros mercados. Pretende dar más competitividad a los pequeños exportadores del país ya que cuando el país tiene su moneda sobrevaluada (como la mayoría de los miembros del Mercosur) y además tiene un costo adicional por ineficiencia de algunos servicios (puertos, telecomunicaciones, etc.), el exportador no puede competir. La idea del reintegro, entonces, es compensar al empresario por el aumento de sus costos producidos por la política cambiaria y la ineficiencia de los servicios. El reintegro debería ser transitorio y sólo aplicarse para dar un impulso inicial.
- **Políticas de fomento de la innovación:** El fomento de la innovación también es importante desde el punto de vista de las exportaciones: Está empíricamente demostrado que hay una correlación directa entre la innovación y la participación en el mercado. La tendencia actual es que la innovación se haga en la empresa pero con el aporte del sector público. Este aporte es fundamental en el caso de las Pymes.

### ***El financiamiento de las Pymes***

La evidencia estadística prueba que el uso de la financiación bancaria aumenta con el tamaño de la empresa, mientras que el costo del crédito disminuye con su tamaño.<sup>170</sup> Las dificultades que enfrentan las Pymes para acceder al mercado de créditos se originan en sus propias debilidades. Muchas veces ni siquiera están en condiciones de proveer la información necesaria para que los bancos evalúen el riesgo crediticio. A menudo el propio proceso de búsqueda de financiamiento implica costos que no pueden ser absorbidos por las Pymes y, en consecuencia, desalientan tal búsqueda.<sup>171</sup>

La literatura especializada señala que los siguientes factores, entre otros, se asocian a sus dificultades para acceder al crédito bancario<sup>172</sup>:

- El conflicto de intereses que caracteriza a las partes (empresarios y banqueros) cuando las garantías son limitadas. Generalmente estas empresas no cuentan con los bienes necesarios para garantizar sus operaciones.
- La presencia de información asimétrica, ya sea respecto de la rentabilidad o del riesgo de los proyectos objeto de financiamiento. Estas empresas, y en particular las que recién se iniciaron, por problemas de costos, no cuentan con información detallada acerca de sus propias operaciones y proyectos.
- La elevada tasa de fracaso que en general presentan las Pymes. Obviamente, este tipo de empresas tiene un riesgo superior frente a las grandes, así como los nuevos emprendimientos frente a los ya consolidados en el tiempo.

<sup>169</sup> QUIJANO, José Manuel (1998): *Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional"* de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

<sup>170</sup> RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (1998): "El financiamiento de las PyMEs" en la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas" N° 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>171</sup> CHIGHIZOLA, Horacio A. (1998): *Prólogo de la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas"* N° 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. El autor es actualmente Secretario Vice Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina. En el momento de escribir este artículo era Presidente del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>172</sup> RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (1998): "El financiamiento de las PyMEs" en la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas" N° 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

- El alto componente fijo de los costos de búsqueda de información. Una gran cantidad de estas empresas se maneja generalmente por "instinto empresario", más que por estudios de mercado o información gerencial

El actual Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina señalaba en 1998, siendo Secretario de Economía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que "La primera característica que se observa es que los programas públicos de asistencia financiera y el tratamiento diferencial de las pequeñas y medianas empresas son políticas comunes tanto en países desarrollados como en el resto del mundo".

"Así por ejemplo, en el Reino Unido el principal instrumento de asistencia financiera a las Pymes es el sistema de Garantía de Préstamos, el cual provee a los bancos y otras instituciones financieras de garantías crediticias que alcanzan hasta el 70-85% de los préstamos. Sus principales beneficiarios son empresas que enfrentan problemas de financiamiento, falta de garantías o antecedentes crediticios, mientras que la asistencia es provista por bancos privados." En Alemania se sigue una política similar pues una parte de los intereses es subsidiado por el gobierno federal.

Y concluía: "En definitiva, la experiencia internacional muestra que uno de los principales problemas por los cuales el sector bancario privado no se interesa en la asistencia financiera de pequeñas y medianas empresas, quedaría resuelto con la instrumentación de un adecuado sistema de garantías".

### **Necesidad de una estrategia competitiva a escala regional**

De todo lo expuesto puede verse que es posible impulsar el aumento de la competitividad de las regiones fronterizas sobre la base de políticas concretas que aumenten la competitividad de sus empresas. Es necesario que el Estado defina una estrategia con este objetivo. El objetivo principal sería aumentar la ventaja competitiva regional, enfocando la política especialmente en las Pymes y el sector cooperativo, entendiendo que estos son los sectores más significativos.

Algunos economistas niegan las ventajas y aún las posibilidades de impulsar políticas activas a favor del desarrollo regional apoyándose en la idea de que sólo la competencia promueve el desarrollo, tal como lo expresa Michael Porter. Estiman que tales políticas contradicen las normas impulsadas por el FMI. Sin embargo los organismos financieros internacionales no rechazan estas políticas de fomento sino la forma en que han sido puestas en práctica en algunos países. Así, estas políticas fueron y son aceptables en países como Brasil, Chile, Colombia y México (los países latinoamericanos que mayor desarrollo han tenido en las últimas décadas) y parecen encontrar resistencias cuando las aplican países como Paraguay, Bolivia y la Argentina<sup>173</sup>. La diferencia parece estar en la forma en que tales programas se implementan en estos últimos, donde no parecen responder a una política coherente de desarrollo regional sino más bien a prebendas político partidarias o a concesiones basadas en conveniencias personales y en la corrupción.

Para revertir esta situación debe pensarse en implementárselas con la misma seriedad con que se encara la política en una empresa, sobre la base del **ciclo estratégico** esencial para el éxito de cualquier gestión, con una evaluación posterior y un ajuste de la política en función de esta evaluación. Es razonable pensar que, una vez ejecutadas las políticas por parte del Estado, se producirán cambios en el contexto. Será entonces necesaria una redefinición del plan de acción en función de estos cambios, llegando incluso a cambiar totalmente la estrategia. Aún si los programas son efectivos y están cumpliendo con los objetivos, el plan de acción debe revisarse, para reorientarlo y ajustarlo con la información generada. Todo ello implica un cambio de actitud del Estado en general y de cada uno de los funcionarios en particular. Sería sumamente conveniente iniciar una serie de acciones de capacitación y fomentar un cambio de la mentalidad de los funcionarios involucrados.

Así, podrían implementarse distintas políticas de fomento considerándolas como verdaderas inversiones. En este sentido, las políticas de fomento de las exportaciones deberían tener un trato especial en el caso de las Pymes como en el caso de las certificaciones de calidad a valores subsidiados. También deberían

<sup>173</sup> En CASTILLO, Mario y CORTELLESE, Claudio (1988): "La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina" (*Revista de la CEPAL* N° 34) se analizan los casos de Brasil, Colombia y Chile y en KUWAYAMA, Mikio (1998): "Las Políticas Comerciales e Industriales: Evolución y Perspectivas" (CEPAL) se analizan los casos de Argentina, Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y la República de Corea.

implementarse desde el Estado políticas de promoción de la cooperación entre empresas, especialmente las Pymes, de fomento de los distintos niveles de integración y de desarrollo regional que promuevan el crecimiento de las Pymes sobre la base de condiciones favorables de infraestructura y servicios. Entre ellos cabe destacar los esfuerzos para mejorar el conjunto del sistema educativo y los centros de capacitación técnica como insumos básicos de las empresas competitivas. Del mismo modo favorecer la relación entre los centros de investigación de las universidades y las empresas.

Son también fundamentales los programas gubernamentales para financiar nuevas empresas o el desarrollo de las existentes. Una de las mayores dificultades enfrentadas por los pequeños emprendedores es la falta de acceso a los créditos, a partir del hecho de que las entidades financieras prefieren disminuir riesgos al prestar a empresas de gran envergadura o aumentar sensiblemente el costo de los préstamos a las Pymes. Esto podría revertirse obligando a las entidades financieras a diversificar su cartera de préstamos y dedicar un porcentaje a las Pymes como se hace en los EE.UU., con lo cual el riesgo de estos préstamos se disminuye al promediarse con préstamos otros más seguros a empresas mayores y el riesgo del sistema en general disminuye al evitar la concentración de los préstamos en unas pocas firmas grandes. También podría proveerse a los bancos de garantías crediticias sobre un porcentaje de los préstamos (como se hace en el Reino Unido) o, como en Alemania, subsidiar una parte de los intereses.

Las políticas estatales de fomento de la innovación son sin duda las más relevantes, ya que en ellas se basa realmente la posibilidad de aumentar la competitividad de las empresas y de la nación toda. El apoyo financiero y las políticas de incentivos en este sentido (condicionadas a la participación de las empresas) son tan importantes como la ampliación de la inversión oficial en investigación.

Por último, se debe recordar que los sectores exitosos de un país se agrupan en ciudades o regiones ya que las bases de las ventajas competitivas son casi siempre marcadamente locales.<sup>174</sup> Por ello es conveniente favorecer la conformación de **polos de desarrollo** (sobre todo creando la infraestructura necesaria) y la relación empresaria con las universidades y centros de investigación locales para incentivar su especialización en temas relacionados con la industria local y favoreciendo también una concentración de técnicos y científicos especializados en los intereses de los sectores industriales de la región (los EE.UU. se han caracterizado por utilizar estos métodos).

Las regiones fronterizas parecen especialmente adecuadas para plantear este tipo de acciones tomándolas como una unidad transfronteriza. Por ello, todas estas iniciativas, que son válidas para las Pymes y las economías regionales en general, deberían complementarse en el caso de las regiones fronterizas con políticas que faciliten y apoyen la integración, cooperación y complementación a través de la frontera. Para ello bastaría en muchos casos con modificar las normas que hoy se aplican y adaptarlas a los objetivos mencionados, eliminando las trabas a la integración. (ver **capítulo IX**)

Vale la pena tener en cuenta las expresiones del Financial Times cuando expresa: "En los ochenta la mayoría de los economistas reformistas creía que el crecimiento y la eficiencia podían incrementarse disminuyendo el papel de los Estados, mediante la desregulación. En los noventa, algunos gobiernos llegaron a la conclusión de que una desregulación plena no era suficiente: Los mercados requieren reglas claras y firmes para funcionar bien, es decir que requieren mejores, no solamente menos, reglas. El problema es que pocos países están listos para el cambio."<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).

<sup>175</sup> "Rules for the regulators", Financial Times, 2 de marzo de 1998.

## IX

### EXPERIENCIAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN

Numerosas iniciativas en favor de la integración se han dado, a escala regional, en las zonas fronterizas del Mercosur, aún antes del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 que dio origen al proceso formal de integración, y no sólo a través de **proyectos específicos** (ver **capítulo IV**) como los analizados por el equipo de González Posse<sup>176</sup>.

La idea de las posibilidades de desarrollo que surgen de la integración de las regiones fronterizas ha estado presente desde hace mucho tiempo en las iniciativas de planificación regional. Así se han repetido reuniones bi y trinacionales como el Foro Regional de Intendentes, encuentros entre profesionales, educadores, cooperativas, clubes de servicio (como el Rotary y Leones) y "comisiones pro puente" entre diversas localidades fronterizas, y también se han creado organizaciones empresarias como la Federación (subregional) de Empresarios de Brasil, Argentina y Paraguay (FEBAP).

Como uno de los tantos ejemplos en este sentido se pueden mencionar los conceptos que fundamentan el plan de acción de la Federación de Cooperativas de la Provincia de Corrientes, en el noreste argentino: "La integración fronteriza puede ser considerada en dos niveles: uno referido a la zona inmediata a la frontera, cuyo objetivo general es el mejoramiento de la relación funcional entre ambos márgenes de la misma, y un segundo que corresponde a un nivel regional: el desarrollo productivo, las mejoras en el sistema de abastecimiento, el apoyo al desarrollo de la infraestructura social y la conservación de recursos naturales, como los aspectos más destacados".<sup>177</sup>

#### ***La asociación regional entre CRECENEA LITORAL y CODESUL***

Precediendo a las primeras iniciativas formales de acercamiento entre Argentina y Brasil se han conformado organizaciones regionales conjuntas entre las poblaciones de ambos países, con el objetivo, entre otros, de "tener mayor peso para intentar incidir en la toma de decisiones, constituyendo vínculos que se podrían llamar horizontales"<sup>178</sup>. Así, los gobiernos de seis provincias argentinas crearon, en 1984, la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y Litoral (CRECENEA - LITORAL), con el objeto de unificar esfuerzos y federalizar las decisiones<sup>179</sup> y lograron que en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil se firmara un acuerdo para el desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia: el Protocolo 23 de Integración Regional Fronteriza. Éste fija la prioridad de "estudiar la viabilidad técnica y económica de ampliar las vinculaciones físicas, fluviales, terrestres y aéreas entre las regiones de frontera", y "proponer proyectos de desarrollo conjunto de cooperación técnica, económica y financiera destinados a la producción, almacenamiento, comercialización, desarrollo tecnológico y transporte de productos de la región", además de promover la creación de Comités de Frontera entre ciudades fronterizas argentinas y brasileñas.

Paralelamente, los Estados brasileños de Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina crearon el Consejo de Desarrollo del Sur (CODESUL) al que se sumó posteriormente Mato Grosso do Sul.

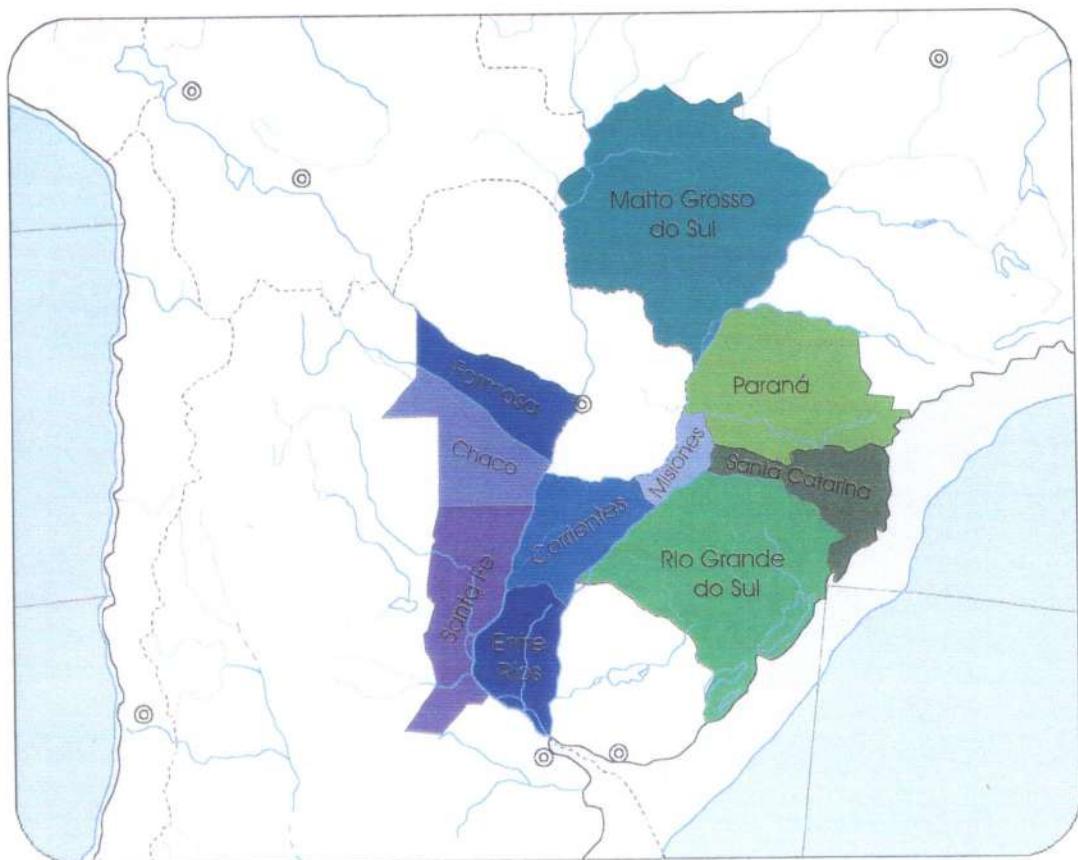
En diciembre de 1996, en una reunión llevada a cabo en Canela, Estado de Río Grande do Sul, se inició el trabajo conjunto con CRECENEA LITORAL, sobre la base del reconocimiento de que las geografías comprendidas por ambos foros comparten tanto aspectos culturales y económicos como problemas comunes; entendiendo, además, que la integración de estas regiones fronterizas posibilitaría lograr un mayor y más equitativo desarrollo y una mejor calidad de vida de sus habitantes.

<sup>176</sup> GONZÁLEZ POSSE, E.; BOLOGNESI-DROSDOFF, M. C.; ITURRIZA, J. E. y VALENCIANO, E. O. (1990): "La frontera como factor de integración".

<sup>177</sup> FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE CORRIENTES, Memoria Anual 1998.

<sup>178</sup> OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997): "Dinámica del intercambio regional y en el contexto del Mercosur".

<sup>179</sup> ABÍNZANO, Roberto Carlos (1996): "MERCOSUR, un modelo de integración" (Editorial Universitaria - Universidad Nacional de Misiones).



Este camino asociado iniciado hace ya más de una década continúa en la actualidad y redunda en un fortalecimiento de la relación bilateral en una gran variedad de sectores como la economía, la salud, la educación, cooperación, seguridad, transportes, defensa civil, infraestructura, cultura y turismo. Como ejemplos concretos de sus logros se pueden mencionar, entre otros, el Programa Arandú (cultural y educativo), la construcción del Puente Santo Tomé - São Borjas, el Plan Maestro de Transportes y la cooperación en defensa civil ante desastres naturales.

Desde entonces se realizaron ocho encuentros de gobernadores y numerosas reuniones de técnicos de todas las áreas. En forma conjunta presentan permanentemente reclamos y propuestas ante sus respectivos gobiernos nacionales con una visión diferente a la de los grandes centros industriales de San Pablo y Buenos Aires, que constituyen importantes aportes al proceso de integración.

No todas las iniciativas surgidas desde las regiones fronterizas han tenido el apoyo activo de las naciones involucradas pero algunas decisiones tomadas desde los gobiernos centrales para resolver problemas puntuales se transformaron en herramientas válidas para la integración y el desarrollo de las regiones fronterizas.

### **Los Comités de Frontera**

En el ámbito del Mercosur, las primeras organizaciones internacionales que se ocuparon de los problemas fronterizos fueron los Comités de Frontera.

Estos Comités, tal como hoy se conocen, fueron creados con el objetivo principal de solucionar problemas puntuales de la relación bilateral. Era un momento difícil de las relaciones entre Argentina y Paraguay debido a la asunción, en 1983, del Presidente argentino Dr. Raúl Alfonsín, quien durante toda su campaña política, se había manifestado en contra de gobiernos dictatoriales como el del General Alfredo Stroessner

que regía en Paraguay. Fueron ideados en 1984 por el Embajador Argentino en Paraguay, Dr. Raúl Alberto Quijano y por el Cónsul General en Asunción Dr. Gregorio Recondo, con la intención expresa de “aliviar a las Cancillerías del enorme peso de las cuestiones fronterizas”. Los Comités permitieron que los problemas fronterizos, causantes de permanentes conflictos entre ambos países, fueran tratados por quienes estaban directamente involucrados en ellos desvinculándolos del resto de las tensiones existentes en la relación binacional.

### ***Definición y Objetivos***

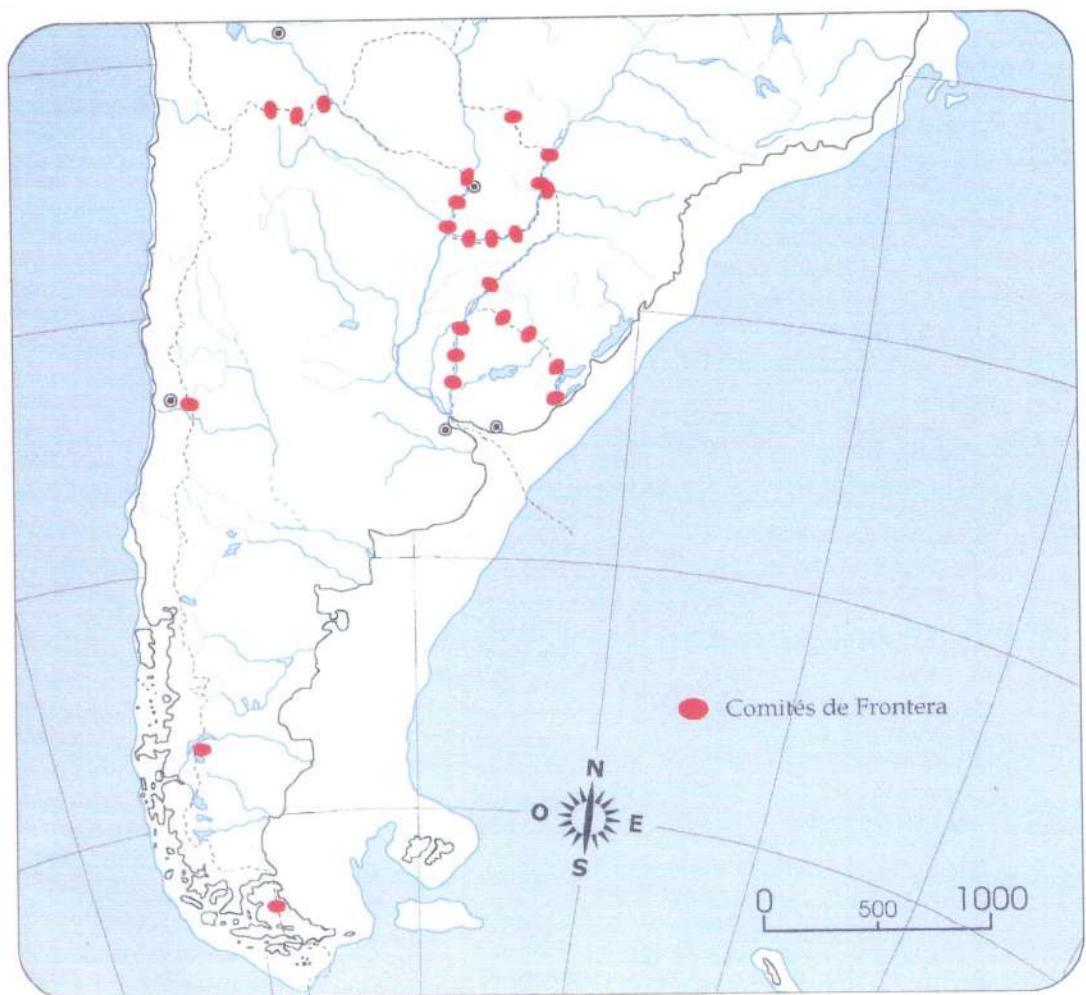
Son organismos binacionales o trinacionales integrados por representantes de sectores públicos y privados con interés o jurisdicción en la región fronteriza cuyo objetivo es “proporcionar soluciones ágiles y prácticas a los problemas propios de la frontera y promover la cooperación, la integración y el desarrollo en las zonas fronterizas”.<sup>180</sup>

En este sentido las tres funciones básicas que cumplen son:

- Contribuir a dar solución a problemas puntuales propios de la frontera.
- Recoger las inquietudes y las propuestas de estas regiones para ser canalizadas ante los gobiernos centrales, y
- Promover el desarrollo en las áreas fronterizas incentivando la cooperación y la integración regional.

---

<sup>180</sup> RECONDO, Gregorio (1990): “Realidad y Futuro de los Comités de Frontera”.



### *Integración y funcionamiento de los Comités*

Desde su creación, los Comités estuvieron integrados por representantes de los organismos oficiales que tienen jurisdicción en la frontera, si bien su participación activa varía en cada caso. Así están presentes: Aduana, Migraciones, fuerzas de seguridad (Policía, Prefectura, Gendarmería, etc.), Áreas de Frontera, Transportes, Salud Pública, Sanidad de Fronteras, gobiernos municipales y regionales, entre otros.

Si bien originalmente no se previó la participación plena del sector privado, desde la instalación de los Comités se estipuló que podrían participar en carácter de asesores. Desde el principio en todos los Comités fueron considerados miembros naturales en pie de igualdad con los representantes de organismos públicos. Así, han tenido participación activa las Cámaras de Comercio e Industria, representantes de asociaciones vecinales, empresas de turismo, organizaciones no gubernamentales, clubes de servicio (Rotary y Leones), etc. Lo que podría considerarse las "fuerzas vivas" de cada comunidad.

En la práctica la participación de los distintos sectores no produce diferencias ya que sólo se reconoce un voto por país: el de los Cónsules, que presiden sus respectivas delegaciones. Esta condición es clave para evitar conflictos ya que obliga a que las decisiones sean tomadas por consenso y a que los Cónsules evalúen las distintas posiciones, muchas veces antagónicas, dentro de las delegaciones de sus propios países y a laudar en beneficio de la región por sobre los intereses sectoriales.

Los Cónsules se desempeñan, en forma alternada, como Presidentes del Comité. Las reuniones se realizan alternativamente en cada una de las ciudades relacionadas a través del Comité. Corresponde

presidir la sesión al Cónsul con jurisdicción sobre la ciudad sede y hacerse cargo de la secretaría hasta la siguiente reunión en la que entrega ambas responsabilidades al Cónsul con jurisdicción sobre la otra sede.

#### ***Los Comités de Frontera en el Mercosur***

A fines de 1985, en virtud de los logros de los Comités de Frontera argentino paraguayos, los representantes de los cinco países de la Cuenca del Plata propusieron la instalación de Comités de Frontera "conforme a las necesidades o peculiaridades específicas de cada área" y "reconocieron expresamente la contribución positiva que los Comités de Frontera aportan para la cooperación fronteriza en la región".<sup>181</sup>

Actualmente existen seis Comités de Frontera entre **Argentina y Paraguay** (Clorinda - Puerto Falcón; Formosa - Alberdi; Puerto Bermejo - Pilar; Itati - Itá Corá, Ituzaingó -Ayolas y Posadas - Encarnación), tres Comités entre **Paraguay y Brasil** (Ciudad del Este - Foz do Iguaçú; Pedro Juan Caballero - Ponta Porá y Saltos del Guairá - Guairá), dos entre **Argentina y Brasil** (Paso de los Libres - Uruguayana y Puerto Iguazú - Foz do Iguaçú), tres entre **Argentina y Chile** (Sistema Cristo Redentor; Tierra del Fuego y Región de los Lagos), tres entre **Argentina y Uruguay** (Concordia - Salto; Gualeguaychú - Fray Bentos y Colón - Paysandú), tres entre **Argentina y Bolivia** (La Quiaca - Villazón; Pocitos - Salvador Maza y Aguas Blancas - Bermejo), y cuatro entre **Brasil y Uruguay** (Chuy - Chui; Yaguarón - Río Branco; Rivera - Santa Ana do Livramento y Artigas - Cuarai).

#### ***El Reglamento desvirtúa los Comités de Frontera***

En 1998, por gestión de la Dirección de Límites y Fronteras de su Cancillería, la Argentina firmó con los países limítrofes un Reglamento para el funcionamiento de los Comités de Frontera. Hasta ese momento, los Comités habían estado funcionando de acuerdo con los lineamientos y recomendaciones de sus creadores e impulsores, sin más reglamentación que el acuerdo por medio del cual se los creaba.

El nuevo reglamento significó una notoria involución. Si bien en teoría mantuvo los objetivos originales, eliminó a los representantes municipales y regionales (provinciales, estadales o departamentales según el caso) como miembros permanentes y dejó su participación en las reuniones librada al criterio y a la voluntad de los Cónsules. En cuanto al sector privado, sólo participaría previa aprobación de una solicitud formal indicando los motivos de su interés, que deberá ser evaluada por los Cónsules. Vale decir que redujo la participación en las reuniones de los Comités a los representantes de los organismos nacionales involucrados (Cancillería, Aduana, Migraciones, Sanidad (humana, animal y vegetal), Fuerzas de Seguridad, etc.), eliminando a las fuerzas vivas y desvirtuando así el objetivo de "promover el desarrollo en las áreas fronterizas mediante la cooperación y la integración regional".

Este reglamento trajo tanta resistencia que, en la que pretendió ser la 4º Reunión Conjunta de los Comités de Frontera argentino paraguayos, realizada en Asunción en 1998, (no lo fue porque no participaron -por no estar invitadas- las autoridades argentinas de control fronterizo), y ante el reclamo unánime de las autoridades municipales y departamentales paraguayas (que sí fueron invitadas por su Cancillería) y de todos los Cónsules de Frontera de ambos países, se dispuso que, no obstante lo estipulado en el Reglamento, los Cónsules **tendrían la obligación de invitar a todas las reuniones** a las autoridades municipales y regionales. No se aceptó la propuesta formal de los Cónsules de modificarlo con una cláusula adicional.

En la práctica, se eliminó de hecho un foro fronterizo del que participaban los representantes de la región. El Comité de Frontera Posadas-Encarnación, tras casi 100 reuniones (un promedio de 7 por año) no ha vuelto a reunirse desde fines de 1998, año en que se aprobó el nuevo reglamento. Tampoco han hecho reuniones desde entonces los restantes Comités argentino paraguayos. No parece hacer falta. Al no participar las autoridades regionales y municipales, lo natural es que los temas relacionados con las fronteras los traten directamente las Cancillerías.

<sup>181</sup> Acta de Buenos Aires sobre Cooperación Fronteriza del 14 de noviembre de 1985.

### **Ejemplos de acciones iniciadas en el marco de los Comités**

Los Comités de Frontera conforman un marco institucional a través del cual pueden encararse las más diversas acciones en favor de la integración.

En Paraguay, la jurisdicción del Consulado argentino en Encarnación abarca una extensa franja de frontera activa, formada por cuatro provincias argentinas (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) y tres departamentos paraguayos (Ñeembucú, de las Misiones e Itapúa), que incluye cuatro Comités de Frontera (Encarnación-Posadas, Itati-Itá Corá, Pilar-Puerto Bermejo, Alberdi-Formosa).

A continuación se comentarán algunas iniciativas impulsadas por este Consulado de Frontera basándose en las inquietudes recogidas en el seno de los Comités y en reuniones regionales en otros centros fronterizos de gran actividad como Ayolas-Ituzaingó y Mayor Otaño-Eldorado.

### **Del Comité de Salud de Frontera al Plan Operativo en Salud AR-PA**

Es obvio que las fronteras políticas no detienen las enfermedades, las epidemias ni las plagas, sobre todo en fronteras activas donde la fluidez del tráfico impide la realización de controles específicos.

La necesidad de una coordinación de las acciones de ambos lados de la frontera argento paraguaya para resolver los problemas comunes en materia de salud fue planteada repetidas veces desde los Comités. Pero, dado que en la Argentina la administración de la salud es una responsabilidad provincial (en Paraguay es nacional), cualquier programa en este sentido sólo puede implementarse mediante la participación de los Ministerios de Salud de las provincias involucradas.

Desde el Consulado argentino en Encarnación, en agosto de 1995, se organizó una reunión de Ministros de Salud Pública de la región con el objeto de acordar acciones conjuntas y coordinar las acciones futuras para asegurar su efectividad. Para ello se contó con la buena disposición y la decisión política de la totalidad de los Ministros provinciales, conscientes de que se trataba de un paso positivo para asegurar el éxito de los esfuerzos en favor de la salud de sus respectivas jurisdicciones. En esa reunión se constituyó el "Comité de Salud de Fronteras" del que participaron el Ministerio de Salud del Paraguay y los de las cuatro provincias argentinas limítrofes.<sup>182</sup>

Sin embargo, cuando llegó el momento de llevar adelante tareas concretas (programación conjunta, campañas coordinadas, intercambio de información, etc.), donde necesariamente debían participar los niveles técnicos, la actitud fue totalmente diferente. El principal escollo que hubo que salvar fue el de la desconfianza mutua. Revertirla significó en primer lugar tomar conciencia de los reparos y los prejuicios de cada parte respecto de la otra. La imagen de los argentinos como personas soberbias, individualistas y prepotentes es compartida por los paraguayos en general. Como contrapartida, la imagen del paraguayo como una persona inulta, indolente e irresponsable es común entre los argentinos.

La resistencia inicial basada en estos prejuicios sólo pudo ser vencida mediante el trabajo conjunto y después de una serie de reuniones. Fue durante el transcurso de estas reuniones que los participantes empezaron a ver que sus nuevos compañeros de trabajo eran profesionales como ellos, que compartían sus objetivos dentro de sus respectivas esferas de acción y que tenían exactamente los mismos problemas y expectativas, entre ellos su propia marginalidad respecto de los centros de decisión. Las acciones conjuntas sirvieron, además, para disminuir esta marginalidad pues el conjunto de profesionales se transformó en un sector importante para la política sanitaria de sus respectivas jurisdicciones (nacional o provincial).

El 6 de julio de 1997, conscientes de la importancia del programa, las autoridades nacionales de salud de ambos países firmaron el convenio que creó el Plan Operativo en Salud AR-PA, para reemplazar al Comité de Salud. La idea era darle respaldo nacional a la iniciativa regional de las provincias argentinas dada la importancia y la trascendencia del tema.

---

<sup>182</sup> Acta de Ayolas para la creación de un Comité de Salud de Fronteras (1995)

Sin embargo, la nacionalización del programa le quitó fuerza regional y, en la práctica, se abandonaron las reuniones periódicas que se realizaban entre los responsables de la planificación regional y local y los directores de hospitales fronterizos. Todas estas acciones habían sido impulsadas por los Cónsules de frontera, que cumplían la misión de convocar a las reuniones binacionales del nivel operativo. Esta función fue reconocida en la segunda reunión del Plan Operativo en Salud AR-PA y por ello se acordó "la participación activa de los Consulados de ambos países"<sup>183</sup> lo cual, en la práctica, no ocurrió. Los Cónsules no fueron invitados a las reuniones de los Ministros y los gobiernos centrales asumieron la función de organizar las reuniones en el nivel operativo, no habiéndose realizado ninguna hasta el momento.

### ***La preservación conjunta de los recursos ícticos en los ríos fronterizos***

La participación de las autoridades regionales fue fundamental para comenzar a trabajar en forma efectiva en la preservación de los recursos ícticos compartidos entre Argentina y Paraguay. Hasta el año 1994, se trató de llegar a un acuerdo binacional ignorando a las provincias argentinas y a los gobiernos departamentales paraguayos involucrados.

Uno de los problemas más conflictivos de la relación binacional en este sentido era la diferencia entre las reglamentaciones de pesca de ambos países. Mientras en la Argentina se aplicaba una política claramente protecciónista, en Paraguay no había leyes que promovieran el aprovechamiento racional del recurso. Ha sido habitual que los gobiernos dictatoriales latinoamericanos ignoraran totalmente la ecología y las posibilidades de preservar los recursos naturales.

En el Paraguay, con el retorno a un sistema democrático, distintos grupos ecologistas pudieron manifestarse e impulsar leyes para la reglamentación de la explotación de los bosques y la pesca. En la Argentina por otra parte, si bien la ecología preocupa desde hace tiempo, existe el problema de las diferentes jurisdicciones involucradas. En efecto, las reglamentaciones referidas a la fauna y la flora están dentro de las facultades no delegadas por las provincias al estado nacional. Incluso el artículo 124 de la Constitución Nacional aprobada en 1994 especifica taxativamente que los recursos naturales son patrimonio exclusivo de las provincias. Esto ha llevado a que aún entre provincias vecinas las reglamentaciones y épocas de veda difieran. Es el caso del río Paraná en cuya margen derecha las provincias de Chaco y Santa Fe tienen legislaciones y períodos de veda diferentes a las provincias ubicadas en la margen opuesta (Corrientes y Entre Ríos).

Ya en el año 1990 la Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná<sup>184</sup> intentó unificar las reglamentaciones de pesca en los ríos limítrofes entre ambos países mediante la redacción de un proyecto de Convenio para la preservación de los recursos ícticos y unificación de las reglamentaciones de pesca en los ríos fronterizos. La firma de este Convenio estuvo demorada durante cuatro años sin que hubiera motivos explícitos para ello.

El proyecto fue retomado a mediados de 1994 por el Consulado Argentino en Encarnación y, a partir de una amplia participación de las provincias argentinas fronterizas con Paraguay, se logró por fin firmar este acuerdo entre ambos países en octubre de 1996. El convenio fue ratificado casi de inmediato por el Paraguay pero llevó dos años de trámites para ser ratificado por el Congreso Argentino, en parte por desinteligencias en cuanto a los organismos nacionales de este país que debían participar. Desde entonces se ha avanzado mucho en el trabajo conjunto. En 1997 por primera vez en la historia se unificaron los períodos de veda en todos los ríos fronterizos y, por primera vez también, se controló de manera estricta su cumplimiento en jurisdicción paraguaya. A mediados de 1998 se firmaron convenios de cooperación entre las Prefecturas de ambos países y entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional Paraguaya que incluyen la posibilidad de acciones coordinadas y conjuntas para el cumplimiento de las normas de pesca. Desde principios de 1999 existe un reglamento único para las cuatro provincias argentinas fronterizas con Paraguay y se están analizando, dentro del Comité Binacional creado dentro del marco Convenio, los pocos aspectos en que aún difieren las reglamentaciones de ambos países.

<sup>183</sup> Acta de la 2º Reunión del Plan Operativo en Salud AR-PA, Asunción, 20 de agosto de 1997.

<sup>184</sup> COMIP (1990): "Propuesta para la preservación conjunta de los recursos ícticos en el río Paraná"

### ***El Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo***

Este programa nació como un complemento del acuerdo de conservación de los recursos ícticos ya mencionado, con la idea de buscar alternativas económicas durante las épocas de veda para los pescadores cuyo único medio de vida es la pesca. Pero rápidamente tomó entidad propia a partir de las presiones de los gobiernos regionales de ambos países.

Así, en 1997 se firmó un acuerdo entre Argentina y Paraguay para la creación de un programa que canalizara las iniciativas locales y permitiera el desarrollo conjunto de estas regiones a partir de la integración. Dentro del ámbito de este programa se encuadraron las actividades que hasta el momento se habían iniciado en forma independiente y a nivel exclusivamente regional con el objetivo de recibir el apoyo necesario para superar los inconvenientes que surgen de reglamentaciones y normas emitidas desde los gobiernos centrales que impiden la integración fronteriza como en los casos ya mencionados en el **capítulo VII**.

Desgraciadamente, tampoco en este caso las autoridades centrales lograron solucionar los problemas, con lo cual el programa se limitó a una declaración de principios (muy importante como punto de referencia) y a financiar un grupo técnico que tuvo la misión de relevar los proyectos productivos que podrían incluirse en el programa. En realidad, hubiera sido suficiente (y resultado mucho más económico) conectarse con los organismos regionales de planificación y, eventualmente, ayudarles con algunos viáticos para los técnicos que ya existen en las provincias argentinas y a nivel central en Paraguay. Nuevamente las mejores intenciones de quienes idearon el programa chocaron contra intereses centralistas que ignoraron las realidades de la región fronteriza.

### ***La Corporación Frutihortícola Regional***

La producción de frutas y hortalizas en Paraguay, el nordeste argentino y el sur de Brasil tiene una importancia fundamental para la economía regional. En toda esta región los tres países han impulsado, con variado éxito y en distintas épocas, políticas específicas para este sector que abarca gran parte de los pequeños productores. El Consulado argentino en Encarnación a partir de una experiencia de complementación productiva que realizara en 1995 (la elaboración de jugos de pomelos de Ñeembucú, Paraguay, en fábricas de Corrientes, Argentina) organizó una serie de reuniones entre representantes de pequeños productores de frutas y hortalizas del nordeste argentino y de Paraguay, la mayoría agrupados en cooperativas, para fomentar un trabajo de cooperación mutua que les permitiera bajar costos y, eventualmente, programar sus producciones y aumentar su competitividad. También participaron representantes de los mercados centrales de las ciudades de Formosa, Resistencia, Corrientes, Posadas y Asunción.

Entre los principales objetivos se acordó un intercambio de información entre los productores y mercados de frutas y hortalizas para aprovechar no sólo la capacidad productiva de la región sino la posibilidad de atender un mercado regional de más de cinco millones de habitantes, cambiando la tradicional relación de dependencia casi exclusiva del mercado de Buenos Aires.

En una de las reuniones se firmó una Carta de Intención en la que se expresaba que "El desconocimiento mutuo constituye el principal escollo que conspira contra el aprovechamiento de esa potencialidad juntamente con (...) esporádicos y aislados intentos de aprovechamiento de capacidades conjuntas e incipiente utilización mutua de la infraestructura y de los servicios de las comunidades fronterizas".<sup>185</sup>

Poco después, el 17 de febrero de 1997 por iniciativa conjunta del Consulado argentino en Encarnación, la Federación Económica del Chaco, la Federación de Cooperativas de Corrientes y la Central de Cooperativas Nikkei de Paraguay se creó la "Corporación Frutihortícola Regional", un organismo privado con apoyo estatal. Se basó en "la necesidad de una política específica para este sector, tanto en los aspectos productivos como en lo tecnológico y comercial". Se expresaba que la factibilidad de la iniciativa "radica sólo en el acercamiento entre las partes, el establecimiento de relaciones más estrechas que las históricas, en la apertura de posibilidades inexploradas hasta el momento".

<sup>185</sup> CORPORACIÓN FRUTIHORTÍCOLA REGIONAL (1997): "Carta de Intención".

Una de las primeras acciones fue la instalación de un sistema interconectado de computación con una única base de datos que permite que toda la región conozca las necesidades y precios de comercialización de los distintos productos frutihortícolas. Este emprendimiento sirvió de base para proyectos puntuales dentro del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo como la elaboración de harina de mandioca en Puerto Rico, Misiones, Argentina con materia prima paraguaya (ver **capítulo VII**) o el abastecimiento de zanahoria paraguaya al Mercado Central de Posadas.

### ***El circuito turístico trinacional de las Misiones***

Dentro del ámbito del XVII Foro Regional de Intendentes (que agrupa a los gobiernos de municipios de la región misionera de Argentina, Brasil y Paraguay) realizado los días 26 y 27 de marzo de 1998, el Consulado argentino en Encarnación organizó reuniones específicas para tratar de avanzar en la concreción y promoción del "*Corredor Turístico Internacional de las Misiones Jesuíticas*". Las municipalidades brasileñas de Santo Ángelo y San Miguel de las Misiones han diseñado hace ya varios años este circuito que abarca las principales ruinas jesuítico guaraníes de los tres países y han logrado que sea declarado como uno de los circuitos más importantes del mundo por la UNESCO.

Para ser promocionado este circuito, que atraería turistas de todos los países, sería necesario que el gobierno de la Argentina (que se encuentra geográficamente entre los otros dos) agilizara los controles aduaneros y migratorios y facilitara el tránsito de vehículos turísticos livianos, del tipo Combi, que se utiliza para el traslado de los turistas. Sin embargo, tal como se vio en el **capítulo VII**, el trámite es engorroso y sólo puede hacerse con mucha anticipación. Los intendentes (Prefectos) y Secretarios de Turismo municipales brasileños que participaron de los encuentros presentaron quejas incluso de las demoras que tuvieron que soportar ellos mismos en la frontera por la habilitación y control de los vehículos que los transportaban.

Si bien este tema específico fue incluido en las directivas de 1995 del Grupo Mercado Común, para ser tratado y resuelto por los Subgrupos Técnicos, aún no se ha solucionado el problema. La falta de una solución está impidiendo el desarrollo regional en los tres países a través del turismo, considerado a nivel mundial como una de las más importantes fuentes de ingreso de divisas.

### ***El Programa binacional de lucha contra plagas del algodón***

Con el mismo criterio y objetivos, a partir de 1996 el citado Consulado ha organizado reuniones periódicas entre autoridades nacionales, provinciales y departamentales para llevar adelante un programa conjunto para la lucha contra las plagas del algodón, especialmente la conocida como "*picudo mexicano del algodonero*". Los gobiernos de las provincias argentinas de Chaco y Formosa, conscientes de la imposibilidad de controlar la plaga por sí solos, acordaron con las autoridades sanitarias de los departamentos paraguayos fronterizos contribuir con parte del costo de las campañas sanitarias en estas jurisdicciones como una manera de asegurar la salud de sus propias plantaciones.

Hasta ese momento Paraguay había optado, lo mismo que el Brasil, por convivir con la plaga, no tratar de erradicarla sino sólo controlarla mediante pesticidas. A partir de este programa se inició la lucha en el departamento fronterizo de Ñeembucú cuya economía se basa fundamentalmente en este cultivo. Actualmente se puede considerar que este departamento se encuentra libre de la plaga. En estos casos los Consulados de Frontera se transformaron en coordinadores de las acciones binacionales.

Teniendo en cuenta el éxito del programa en este departamento, en 1998 se inició un nuevo programa que incluye a los departamentos de Misiones e Itapúa, limítrofes con las provincias argentinas de Corrientes y Misiones. En la segunda reunión preparatoria de este nuevo Programa, realizada en la sede del Consulado argentino en Encarnación el 28 de abril de 1998, se acordó "*impulsar, a través de todos los canales posibles, la participación de los Estados del sur de Brasil limítrofes con Argentina y Paraguay*,

particularmente el Estado de Paraná, productor de algodón infestado por la plaga. A tal fin se encomienda al Cónsul José Crescencio Quijano llevar la inquietud al ámbito de CRECENEA – CODESUL".<sup>186</sup>

El plan se siguió impulsando desde el nuevo Consulado argentino en Ciudad del Este, adonde fue trasladado el Cónsul en Encarnación. Los días 4 y 5 de mayo de 1999 se realizó en esta ciudad una nueva reunión, de la que participaron las más altas autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay, de los Ministerios de la Producción de las provincias argentinas productoras de algodón y representantes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina y de la Secretaría de Agricultura del Estado de Paraná (Brasil).

El importante avance registrado en ese encuentro fue el cambio de la postura tradicional de los técnicos del Brasil quienes admiten, por primera vez, que erradicar la plaga conocida como "picudo mexicano del algodonero" es posible. Tradicionalmente Brasil había seguido la política de EE.UU. en cuanto a la idea que la plaga podía controlarse (mediante la utilización de agroquímicos) pero no erradicarse. EE.UU. comenzó a cambiar esta postura (que fuera fomentada por las fábricas de agroquímicos al punto tal que se erigió un monumento a esta plaga en un pueblo de Texas que se desarrolló gracias a esta industria) después del éxito en el plan de erradicación llevado a cabo en las provincias del nordeste argentino, que sirvió de argumento para que los ecologistas de ese país desmintieran las afirmaciones de los fabricantes de pesticidas. Los ecologistas norteamericanos mostraron que el programa de erradicación argentino era ecológico y más económico que el de control mediante químicos que se llevaba a cabo en su país. A partir de este cambio de postura se asumió el compromiso de trabajar juntos en adelante con el objetivo de la erradicación.

Cabe consignar que la producción de algodón es un elemento básico de la economía del nordeste argentino y del Paraguay y tiene una gran incidencia en las de los Estados brasileños de Paraná y de Matto Grosso do Sul.

### ***La región fronteriza entre EE.UU. y México***

Por último, vale la pena mencionar el caso de la frontera entre EE.UU. y México como un ejemplo concreto de las posibilidades de desarrollo de zonas fronterizas entre países de diferentes niveles de desarrollo a partir de políticas activas. Una parte importante de las industrias de automóviles, textiles y electrónicos se radicó en la franja de frontera (de 3.380 km. de largo por unos 210 km. de ancho) creada a partir del Tratado de Libre Comercio. En esta zona habitan 11 millones de personas, que se reparten casi por mitades entre los dos países (6 y 5 millones respectivamente). El territorio tiene una de las tasas de crecimiento poblacional más grande del mundo (3,1% del lado mexicano y 4% en el de los Estados Unidos). No es crecimiento vegetativo, se debe casi totalmente a la inmigración.

El PBI local es de 150.000 millones de dólares (Argentina tiene 300.000 y, en conjunto, Paraguay y Uruguay no llegan a 30.000). En el año 1996 la zona exportó por el valor de 37.000 millones de dólares (una vez y media lo que exportó Argentina ese mismo año) y tiene un ingreso per cápita mayor que cualquiera de los países del Mercosur.

En esta zona fronteriza se han instalado unas 3.500 empresas maquiladoras. Desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio se radicaron 1.400 (había 2.100). Estas empresas se dedican esencialmente a dos tipos de industrias: la de textiles, vestimentas y cuero y la de aparatos eléctricos, productos metálicos y material de transporte.

La zona fronteriza ha prosperado sobre la base de la maquila, de la siguiente manera:

- del lado mexicano, se permite la importación de productos intermedios sin pago de derechos de importación para las empresas maquiladoras con el compromiso de que se reexporte el producto;
- del lado de los EE.UU. se admitió que los derechos de importación para los productos elaborados en la zona se aplicara sólo sobre el valor agregado en México.

<sup>186</sup> Acta de la segunda reunión preparatoria del Programa binacional de lucha contra plagas del algodón. Encarnación, martes 28 de abril de 1998.

En esta zona los residentes tienen un régimen migratorio especial que les permite circular como "residentes regionales". Para estos residentes, los trámites migratorios de ingreso a los EE.UU. se realizan fuera de esta región fronteriza.

Esta zona tiene ventajas e inconvenientes. Una ventaja es que se constituye en una fuente muy importante de ingresos regulares para la mano de obra regional y que hay una tendencia a la calificación de la mano de obra. Otra ventaja es la creación o subsistencia de industrias de ciertos sectores que, de no ser por el Tratado de Libre Comercio, no serían competitivos. Se espera que, a través de un proceso de aprendizaje, las empresas radicadas en la zona puedan adquirir competitividad y crear condiciones especiales para el desarrollo (podrían ser la base para futuras exportaciones a otros mercados).

En cuanto a las desventajas, la más importante sería la dependencia de un solo mercado (ya que tiene una relación "**monopsónica**"<sup>187</sup> con los EE.UU.). El desarrollo tecnológico y de diseño tiene un límite impuesto por la dependencia hacia el comprador único. Por último, este desarrollo fue negociado a cambio de concesiones en otras áreas.

El ejemplo de esta zona podría repetirse en las fronteras que dividen a Argentina y Brasil del Paraguay, especialmente en lugares de relaciones conflictivas como Encarnación-Posadas o Ciudad del Este-Foz do Iguacú. Un proyecto de este tipo permitiría el desarrollo de las regiones fronterizas del Paraguay y sus vecinos mediante una reconversión de las actividades económicas basadas actualmente en el contrabando o lo que las autoridades paraguayas llaman "triangulación" o "reexportación" a través del "turismo de compras". De esta manera se estaría evitando, además, situaciones permanentes de conflicto.

---

<sup>187</sup> Así como una relación monopólica es la aquélla donde hay un único proveedor, la relación monopsónica es cuando hay un solo comprador. En ambos casos se trata de una relación donde una de las partes impone sus condiciones a la otra.

# X

## POLÍTICAS FRONTERIZAS DE ARGENTINA Y BRASIL

### ***Las fronteras entre Argentina y Brasil***

Dadas las enormes diferencias en el desarrollo de ambos lados de la frontera entre Argentina y Brasil, parece conveniente analizar las diferentes formas en que ambos países han atendido estas regiones a través de su historia. En ambos casos la política seguida ha sido influida por el recelo mutuo y, sobre todo, por los procesos históricos individuales y la particular visión de cada uno de sus pueblos y dirigentes respecto de su propio territorio: Brasil, heredero de Portugal, y Argentina con su herencia española. Los resultados de ambas políticas hoy se hacen muy evidentes en las regiones fronterizas.

Hasta hace pocos años Argentina y Brasil entendían su frontera común como una zona donde cada uno de ellos debía estar preparado para una posible agresión del otro. Argentina desconfiaba del Brasil por ser el vecino más importante y por sus antecedentes expansionistas e imperialistas. Brasil, por su parte, consideraba que, después de la guerra de la Triple Alianza, Argentina era el único de sus vecinos de quien podía temer una agresión, por la cercanía a sus centros poblados más importantes, su capacidad económica y militar y los antecedentes históricos de rivalidades y conflictos.

Hacia mediados del siglo XX, el General Do Couto e Silva planteaba<sup>188</sup>: "No parece razonable temer en ese extenso arco fronterizo del cual Manaos es el centro geográfico, una eclosión súbita de un conflicto o el desencadenamiento de un ataque, por lo menos sin que seamos alertados con mucha anticipación por una sensibilización paulatina de las fronteras...". "Al sur y al sudeste la situación es otra." "Aquí se nos enfrenta el poder argentino, concentrado en un evidente núcleo central que, grosso modo, abarca la gran capital tentáculo de Buenos Aires y la provincia del mismo nombre..."

Ambos países, por su parte, han fomentado este recelo en sus habitantes, por medio de la prensa y de la "historia oficial" enseñada en sus escuelas. La realidad demuestra que ha habido muchas similitudes y algunas diferencias fundamentales en ambos procesos históricos que llevaron a resultados muy diferentes en cuanto al desarrollo en cada caso.

### ***Los orígenes: Diferentes aproximaciones al Nuevo Mundo***

Desde el comienzo de la ocupación del territorio americano por los europeos se pueden distinguir tres formas muy diferentes de aproximación al "nuevo mundo".

Mientras a América del Norte arribaron grupos de familias que huían de persecuciones religiosas y de la miseria, buscaban un nuevo hogar y dieron origen a asentamientos de verdaderos colonos que llegaban para quedarse, a América del Sur llegaron desde la Península Ibérica hombres solos: los conquistadores y los misioneros. Juan Bautista Alberdi<sup>189</sup> lo expresa así: "Mientras que la América del norte se poblaba por las gentes más laboriosas y puras de la más laboriosa nación de Europa, la América española se poblaba de nobles, de militares y de monjes, que llevaban en sus costumbres la industria de los empleos públicos de gobierno y eclesiásticos. Los nobles colonos no trabajaban; hacían trabajar al indio vencido y esclavizado." Según este autor, España "no pudo llevar al Nuevo Mundo lo que no tenía: gran población, ni miras económicas, ni libertad, ni comercio, ni agricultura, ni industria."

Mientras tanto, "Portugal estaba en el apogeo de su técnica de navegación de larga distancia y en posesión de un vasto imperio colonial"<sup>190</sup> y a sus colonias, además de los conquistadores, llegaron los emprendedores. Según Francisco Iglesias<sup>191</sup>, "la mayoría de los portugueses llegados a las colonias no eran hidalgos ni desterrados por motivos judiciales. Eran trabajadores, personas sin perspectivas en su

<sup>188</sup> DO COUTO E SILVA, Golbery (1952): *Aspectos Geopolíticos do Brasil* incluido en *"Geopolitica do Brasil"* (1960).

<sup>189</sup> ALBERDI, Juan Bautista (1895): *"Escritos póstumos"*.

<sup>190</sup> JAGUARIBE, Helio (1962): *"Desenvolvimiento Económico e Desenvolvimiento Político"*

<sup>191</sup> IGLESIAS, Francisco (1992): *"Historia Política do Brasil"*

propio país por no ser propietarios de tierras. Eran los *desarraigados*, con mínimas posibilidades de trabajar para los grupos intermedios entre la nobleza y la gente del pueblo".

El objetivo fundamental en ambos casos era lograr el estatus social y económico del que carecían en la península. La inmensa mayoría de los conquistadores llegaba al Nuevo Mundo en busca de riquezas. Tal como lo expresa Juan Bautista Alberdi<sup>192</sup>, "los ingleses emigraron a América en busca de una *factoría*, los españoles y portugueses en busca de fortuna". Y agrega, "la América española fue guerrera, no industrial, ni agricultora, desde su cuna"... "Recibió en herencia orgánica la ignorancia y el desdén por el trabajo; el odio a la fe disidente; ... *el aislamiento* como principio de existencia social y garantía de seguridad contra la condición de extranjero; la falta de caminos, de puentes, de puertos, hechos inaccesibles por sistema de gobierno; ... la predilección por los países montañosos ricos en minas e indios capaces de trabajar para sus dominadores ociosos; ... el abandono de las tierras orientales de Sudamérica que veían a la agricultura, el pastoreo y al comercio excluidos y prohibidos, por sistema, para seguridad de la colonia."

### ***El puerto de Buenos Aires***

En los primeros años de la conquista los españoles descubrieron ricos yacimientos de oro y plata ya explotados por los pueblos americanos. Así, aprovechando las organizaciones existentes, los conquistadores se dedicaron casi con exclusividad a la extracción de estos minerales para llevarlos a Europa, utilizando a los indios para el duro trabajo en las minas. Las riquezas minerales del Perú podían trasladarse a España por dos rutas: por Centroamérica o por el Río de la Plata. La primera de esas vías tenía la dificultad de que, no habiendo caminos hacia el norte, la carga debía primero llegar en barco hasta Centro América, ser trasbordada para atravesar el istmo por tierra hasta los puertos de la costa atlántica y luego embarcada nuevamente para atravesar el mar Caribe, en esa época plagado de piratas. Para los minerales de Potosí y Tucumán, debido a la distancia hasta Centroamérica, el camino natural era el del sur. Así, tan pronto se pudo utilizar un puerto en la desembocadura del Río de la Plata, éste adquirió importancia como punto de llegada y trasbordo de los metales que desde Lima, Potosí y Tucumán eran trasladados a España y de las mercaderías que provenían de la península. La creación de una "aduana seca" en Córdoba (que en 1676 se desplaza a Jujuy) demuestra la importancia de esta vía.

Tener una población en la desembocadura del Río de la Plata era, entonces, fundamental. Por ello Juan de Garay viajó desde Asunción y, a pesar del recuerdo de la mala experiencia de Pedro de Mendoza, en 1580 fundó la ciudad a la que llamó "de la Trinidad", por la festividad del día. Ésta, sin embargo, pronto perdió su nombre porque el uso lo cambió por el del que, en ese entonces (y hasta el presente), realmente importaba: el puerto, llamado "de Santa María de los Buenos Aires". La creación del Virreinato del Río de la Plata con sede en Buenos Aires fue consecuencia, en primer lugar, del crecimiento de la actividad comercial que lo transformó en el principal puerto hispánico del Atlántico Sur. También influyó la creación del Virreinato de Brasil por parte de Portugal, que en España se interpretó como parte de un plan para ampliar su territorio hacia el sur.

### ***La expansión de los portugueses***

Los portugueses, por su parte, "descartada la esperanza inicial de hallar minas y tesoros, se comprobó luego que la principal riqueza de las nuevas tierras era el palo brasil, utilizado en el teñido, de demanda creciente en Europa", tal como lo relata Jaguaribe.<sup>193</sup> Luego, "a partir de fines del siglo XVI la colonia entra en un estado de creciente florecimiento a partir de la prosperidad que trajo la expansión de la economía azucarera". Sin embargo, continúa, "el descubrimiento de los metales preciosos por los españoles alimentó en Portugal una ilusión semejante" y por ello, al comprobarse que no existían en el litoral marítimo, se incentivó la búsqueda en el interior. Esto también servía al interés de aumentar las explotaciones de palo brasil primero y las azucareras después. Así, las concesiones para la explotación de los recursos de la colonia "se otorgaban bajo determinadas condiciones que incluían *que todos los años enviaran sus navíos a descubrir 300 leguas de tierras, que instalaran en ellas fortalezas y las mantuvieran al menos tres años*". De esta manera, los portugueses, que comenzaron explotando los

<sup>192</sup> ALBERDI, Juan Bautista (1895): "Escritos póstumos".

<sup>193</sup> JAGUARIBE, Helio (1962): "Desarrollo Económico e Desarrollo Político".

recursos naturales de fácil acceso desde la costa, pronto vieron la necesidad de avanzar hacia el interior para conseguirlos, creando una serie de asentamientos autosuficientes sobre la base de la industria del azúcar.

### ***El tráfico de esclavos negros y el contrabando***

La política comercial de España se basó en el monopolio, lo cual, en la imposibilidad de ser cumplido, favoreció el contrabando y promovió una fuerte presión local para lograr el "libre comercio" que fue decisiva en los futuros movimientos independentistas.

En 1591 el Consejo de Indias, respondiendo a un pedido del adelantado Vera, autorizó la introducción de 500 negros de Guinea para ser vendidos en Buenos Aires, que suplirían el trabajo que se negaban a hacer los escasos e indomables aborígenes pampeanos. Buenos Aires se estaba convirtiendo rápidamente en una ciudad de mercaderes. Los negros deberían traerse en barcas de Portugal (desde hacía tres años posesión del rey de España y que, por sus posesiones en África, era uno de los principales proveedores de esclavos negros, junto con Holanda e Inglaterra). Estas barcas podrían llevar en retorno la harina de las "chácaras" y el sebo de los potros cimarrones de la pampa.

Con este hecho se iniciaron en el Río de la Plata las primeras operaciones de contrabando en gran escala. Comenzó entonces un intenso comercio que rompía con las rígidas normas del monopolio español, aprovechando la escasa vigilancia del puerto de Buenos Aires y la venalidad de los funcionarios encargados del control. Los navíos portugueses no se limitaron a traer la cantidad de esclavos autorizada, ni los vendieron exclusivamente en Buenos Aires, ni llevaron de retorno sólo harina y sebo. A partir del permiso, desembarcaron miles de negros para venderlos sobre todo en el Potosí, donde se los pagaba con la plata extraída de estos yacimientos a un precio varias veces superior al que obtenían en Buenos Aires.

### ***La Colonia del Santísimo Sacramento y el Tratado de Permuta***

Después de la muerte de Felipe V en 1640, cuando Portugal se independizó de España, el Infante Don Pedro dispuso la fundación de una ciudad en la margen oriental del Río de la Plata para disputarle a Buenos Aires el dominio del estuario y establecer una base para su comercio y el de su aliada Inglaterra.

Así, en enero de 1670, Manuel Lobo fundó la Colonia del Sacramento. La fundación de esta ciudad representaba un nuevo avance hacia el oeste, objetivo permanente de la colonización portuguesa. España, ocupada en la explotación de sus minas de oro y plata, no había reaccionado ante la ocupación portuguesa de territorios que le correspondían según el Tratado de Tordesillas pero sí reaccionó ante este hecho. Es que la sola existencia de esta nueva ciudad significaba una seria amenaza para el monopolio de su comercio. También reaccionaron los porteños porque la competencia que representaba la nueva ciudad atentaba contra su prosperidad. Por el puerto de Buenos Aires ingresaban a las colonias no solamente las mercaderías que venían legalmente de España sino también, de contrabando, artículos de toda Europa.

Para Portugal e Inglaterra la Colonia del Sacramento era la puerta de acceso para el comercio con las colonias españolas. Do Couto e Silva<sup>194</sup> lo considera como una de "las líneas tradicionales de la geopolítica o la geohistoria brasileña": "El comercio intensivo tanto con el Plata y Tucumán como, al oeste, con las poblaciones andinas de Bolivia y del Perú, a despecho mismo de las fuertes barreras opuestas por un feroz monopolio de España". Por su parte, los habitantes de Buenos Aires defendieron sus intereses luchando permanentemente para desplazar a los portugueses de la Colonia. Esto fue constante motivo de disputas entre España y Portugal. Así, en varias oportunidades los españoles la ocuparon y mediante diversos tratados los portugueses la recuperaron. "Durante casi un siglo, por consiguiente, una factoría extranjera con estatuto de puerto libre se mantiene frente a Buenos Aires, que sigue sometido a las legítimas restricciones impuestas por la corona de España a su comercio."<sup>195</sup>

<sup>194</sup> DO COUTO E SILVA, Golbery (1960): "Geopolitica do Brasil".

<sup>195</sup> PALACIO, Ernesto (1960): "Historia de la Argentina".

En 1750, volvió a discutirse la jurisdicción a la que correspondía la ciudad. Para Portugal Colonia había perdido importancia relativa debido a que su aliada Inglaterra había obtenido el monopolio del tráfico esclavista en Buenos Aires, y podría en adelante operar directamente desde allí. Por ello, los portugueses aprovecharon la oportunidad para legalizar la posesión de otros territorios en disputa y aceptaron desalojarla. Propusieron ceder la Colonia del Sacramento a cambio de la región de Río Grande y la isla de Santa Catalina, incluyendo siete misiones jesuíticas en la margen oriental del Río Uruguay. Según O'Donnell<sup>196</sup>, "los españoles, **desinformados o sobornados**, aceptaron y firmaron el ominoso '*Tratado de Permuta*'."

Este tratado es mencionado con frecuencia por los historiadores como un ejemplo del expansionismo portugués y la incomprendión o venalidad de los españoles. El historiador nacionalista y revisionista argentino José María Rosa<sup>197</sup> expresa, refiriéndose a las misiones jesuíticas, que "**inauditamente** se había consumado en una mesa de negociación, a miles y miles de kilómetros de distancia la defunción de un proyecto admirable, ejemplo, más allá de sus defectos, de cómo dos mundos tan diferentes como el europeo y el indiano podían encontrarse basados en el respeto y la eficiencia". Y agrega: "El gobernador de Montevideo Don Joaquín de Viana, quien debió cumplir con la entrega de las poblaciones a los portugueses, exclamó a la vista de las misiones: "*Debe estar loca* la gente de Madrid para deshacerse de estas poblaciones sin rival".

En realidad, los españoles no necesitaban ser **sobornados** ya que, desde su punto de vista, la negociación no era **inaudita**, ni una **locura**. El Tratado era conveniente para ambas partes pues atendía a las prioridades de cada uno. Portugal, lograba el reconocimiento formal de la propiedad de un territorio que de hecho ya había ocupado; España, la eliminación de un foco de conflictos permanentes y una amenaza concreta para el monopolio de su comercio. En cuanto a los pueblos misioneros incluidos en el territorio cedido, tampoco eran considerados importantes; después de todo sólo estaban habitados por indios, los mismos que los españoles en siglos anteriores utilizaban como esclavos o para alimentar a sus perros.

### ***La organización de las colonias y la comunicación entre las regiones***

España organizó la administración de sus colonias sobre la base de distintos centros, desde donde se enviaba y recibía desde España, y las vías que los comunicaban. Estos centros se transformaron con el tiempo en Virreinatos y Capitanías que llegaron a competir entre ellas y sentaron las bases para la futura división de la América española. Sus regiones estaban unidas por lazos burocráticos que no promovieron su integración. La independencia disgregó las partes débilmente unidas por este esquema y realmente enfrentadas por intereses económicos contrapuestos o afectadas por la indiferencia. Roscher, economista alemán, opinó que los españoles evitaron intencionalmente vencer algunas tribus de indígenas que se encontraban en los límites de sus colonias, para hacer más difícil por tierra su comercio recíproco.<sup>198</sup> Lo comprobado es que la dependencia del comercio y las comunicaciones que tenían respecto de España limitó las posibilidades de desarrollo de las regiones interiores de sus colonias.

Portugal, por su parte (salvo el fallido intento de subdivisión en Capitanías hereditarias en el siglo XVI<sup>199</sup>) mantuvo siempre una administración centralizada pero ocupó efectivamente su territorio. El establecimiento de los ingenios azucareros, cuya capacidad para autoabastecerse también se basaba en su aislamiento relativo, sirvió de base para las primeras industrias y el desarrollo del interior.

En la colonia portuguesa el aislamiento se tradujo en un desarrollo propio mientras que en las colonias españolas se tradujo en una mayor dependencia del centro.

<sup>196</sup> O'DONNELL, Pacho (1999): "*El Rey Blanco*".

<sup>197</sup> ROSA, José María (1965): "*Historia Argentina*".

<sup>198</sup> ALBERDI, Juan Bautista (1895): "*Escritos póstumos*"

<sup>199</sup> JAGUARIBE, Helio (1962): "*Desenvolvimiento Económico e Desenvolvimiento Político*"

### **Las prioridades de España y Portugal en América**

Como puede verse, Portugal debía ocupar territorios para poder explotar los recursos de sus colonias. A España, por su parte, le bastaba con defender sus riquísimos centros mineros y sus vías de comunicación. "Ni ocuparon ni se preocuparon por el resto de los territorios cuya posesión les correspondía merced al tratado de Tordesillas."<sup>200</sup> España defendía militarmente, Portugal estaba obligado a avanzar y ocupar efectivamente (con pobladores) los terrenos que conquistaba. Esto condicionó, hasta el día de hoy, la enorme diferencia entre las políticas de la Argentina y Brasil respecto de sus territorios.

Por esta circunstancia, tal como lo expresa el historiador brasileño Manuel Oliveira Lima<sup>201</sup> "El español fue, en el siglo XVIII –y ya lo era desde la segunda mitad del XVII- un enemigo; *el enemigo más bien, pues personificaba el obstáculo para la expansión hacia el Oeste, que fue nuestra dirección mucho antes de que la tomaran los americanos del norte*".

Las prioridades de España, que eran exclusivamente sus centros mineros, favorecieron este avance. El mismo autor es preciso cuando afirma "*Debe observarse que, retenidos en las planicies de los Andes por la riqueza minera cuya explotación era allí tradicional, los españoles no atendieron a nuestra expansión, y que cuando se dio la voz de alarma ya era muy tarde, pues los invasores habían avanzado mucho en su primer impulso*".

Como dijera el General brasileño Do Couto e Silva<sup>202</sup>, "No podríamos, aquí, pretender resumir siquiera todo el largo proceso de formación y paulatina afirmación de esa unidad territorial, que rompería, al cabo de siglos y de mil peripeyas, *la menguada cárcel del meridiano de Tordesillas*." "... las interminables cuestiones del Plata y ... en la República, con Rio Branco, a través de una intransigente pero siempre hábil defensa del principio del '*uti possidetis*', mantendría tal conciencia vigilante y activa, en un admirable testimonio de feliz continuidad histórica."

### **La independencia Argentina**

Si se analiza con objetividad y sin romanticismo los hechos de Mayo es fácil coincidir con Juan B. Justo<sup>203</sup> en que, para la gran mayoría de sus principales actores, "la revolución de Mayo no tuvo como fin realizar ensueños de libertad y menos de democracia. El motivo real de nuestra independencia fue el interés de la burguesía comercial portuaria por romper con el anacrónico monopolio económico español y controlar la Aduana ... Comprendiendo la gran necesidad política del momento, los prohombres de 1810 no se ocuparon de derrotar dinastías, ni de proclamar constituciones; más aún: por mucho tiempo los principales de ellos abrigaron el propósito de mantener el gobierno monárquico; pero sin miramientos por los privilegios de la metrópoli, establecieron de hecho la independencia comercial del país."

No es necesario ser socialista como Juan B. Justo para darse cuenta del trasfondo económico de la guerra de la Independencia y de las guerras civiles que se extendieron brutalmente entre 1820 y 1880. Si bien muchos advirtieron esta realidad, la historiadores no la tuvieron en cuenta, "tejiendo la conocida historia heroica para consumo de la mentalidad semicolonial y dependiente".<sup>204</sup>

Juan Bautista Alberdi (más conocido como el autor de "Las Bases"), enemigo de Mitre, explica que la intención de la revolución de Mayo respecto de las provincias interiores fue "liberarla de los españoles, es verdad, pero **conquistarlas para Buenos Aires**", según sus palabras, "el propio Belgrano habla de '*la conquista del Paraguay*' como objeto de su campaña."<sup>205</sup> "De allí, aclara, la actitud de las provincias, de doble resistencia y hostilidad contra España y Buenos Aires; contra los conquistadores antiguos y contra

<sup>200</sup> ABAD DE SANTILLÁN, Diego (1965): "Historia Argentina".

<sup>201</sup> OLIVEIRA LIMA, Manuel (1911): "Formación Histórica de la Nacionalidad Brasileña".

<sup>202</sup> DO COUTO E SILVA, Golbery (1960): "Geopolítica do Brasil".

<sup>203</sup> JUSTO, Juan B.(1920): "Teoría Científica de la Historia y la Política Argentina" en "El Socialismo".

<sup>204</sup> CORBIÉRE, Emilio J.: "La Masonería - Política y Sociedades Secretas en la Argentina".

<sup>205</sup> ALBERDI, Juan Bautista: "Mitre al desnudo" (publicado en Asunción en 1979).

los nuevos conquistadores". Gaspar Rodríguez de Francia, primer Dictador del Paraguay, manifestó expresamente en 1811, cuando se declara la independencia de esa provincia española, que Paraguay no estaba dispuesto "a cambiar un amo por otro".

No fueron otros los motivos de las luchas de Gervasio Artigas, caudillo de las provincias orientales (Corrientes, Entre Ríos y la Banda Oriental) que llevaron por último a la separación del Uruguay como república independiente. La presión inglesa en este caso fue sólo parte de la historia, y esa parte es la única que cuenta la "historia oficial" argentina. Según la opinión de Alberdi, Mitre, "como representante de los liberales del puerto creó una historia idílica para preservar los intereses depredadores de éstos".

### ***Las industrias débiles y la apertura***

"La situación del Río de la Plata era similar a la del sur de Estados Unidos, pero no del resto de su territorio, donde existía el germen de ciertas industrias proyectadas hacia el mercado interno. Las industrias familiares del interior argentino eran débiles y atrasadas. Al abrirse el comercio en los años veinte, enriqueció a los comerciantes, ex contrabandistas e intermediarios, pero pulverizó la economía precaria del interior, originando la guerra civil en donde los caudillos se constituyeron en cabezas de una oligarquía con apoyo popular."<sup>206</sup> Esto, de todos modos, no era importante para la capital, que no tenía industrias y se beneficiaba con el intercambio.

Mariquita Sánchez de Thompson en "Recuerdos del Buenos Aires virreinal"<sup>207</sup> expresa que "en las provincias había industrias; en Buenos Aires ninguna". "De Mendoza venían alfombras para ir a la iglesia..., mucha cantidad de frutas secadas..., ricos dulces, aceitunas compuestas y secas como las francesas, almendras y nueces; arropes, vinos de varias clases. Venían de San Juan vinos fuertes imitando al Madeira. De Córdoba dulces. De Salta ricos pañuelos bordados de Cambray."

O'Donnell asegura que "esas diferencias entre el pueblo que crecía a favor del comercio ultramarino y las provincias que debían adaptarse a novedosas circunstancias que las desfavorecían pues los intercambios comerciales ya no tendrían como eje el camino entre Lima y Buenos Aires, instituyen un conflicto que atraviesa la historia argentina, irresuelto hasta hoy."<sup>208</sup>

### ***Los conflictos internos***

En Buenos Aires, y parcialmente en el Litoral, hubo una pugna entre los estancieros y la burguesía comercial, pero en Buenos Aires ante todo eran "porteños", defensores del monopolio de la aduana, cuyo producto las provincias querían compartir. Aún Rosas, supuestamente "federal", era centralista: si bien plantaba establecer una alianza con los caudillos del interior, manejó el puerto y la Aduana a discreción, sin darles participación. Aún así, en esa época, las altas tasas aduaneras y, sobre todo, el bloqueo impuesto por Francia e Inglaterra, dieron como resultado un resurgimiento de algunas pequeñas industrias en el interior.

A los conflictos internos se sumó la influencia de la industria y los capitales comerciales y bancarios de la potencia hegemónica de la época, Inglaterra, que, según denunciaron varios autores (incluido Carlos Marx), aspiraba a convertir a los demás países en simples pueblos de agricultores, reservándose ella el papel de fabricante. Estas aspiraciones no afectaban al pueblo de Buenos Aires que no tenía industrias sino más bien lo favorecía por su actividad fundamentalmente comercial y el hecho de tener el control de la vía de accesos de estas mercaderías.

<sup>206</sup> ALBERDI, Juan Bautista: *ídем*.

<sup>207</sup> Citada por O'DONNELL, Pacho (1999): "El Rey Blanco".

<sup>208</sup> O'DONNELL, Pacho (1999): "El Rey Blanco".

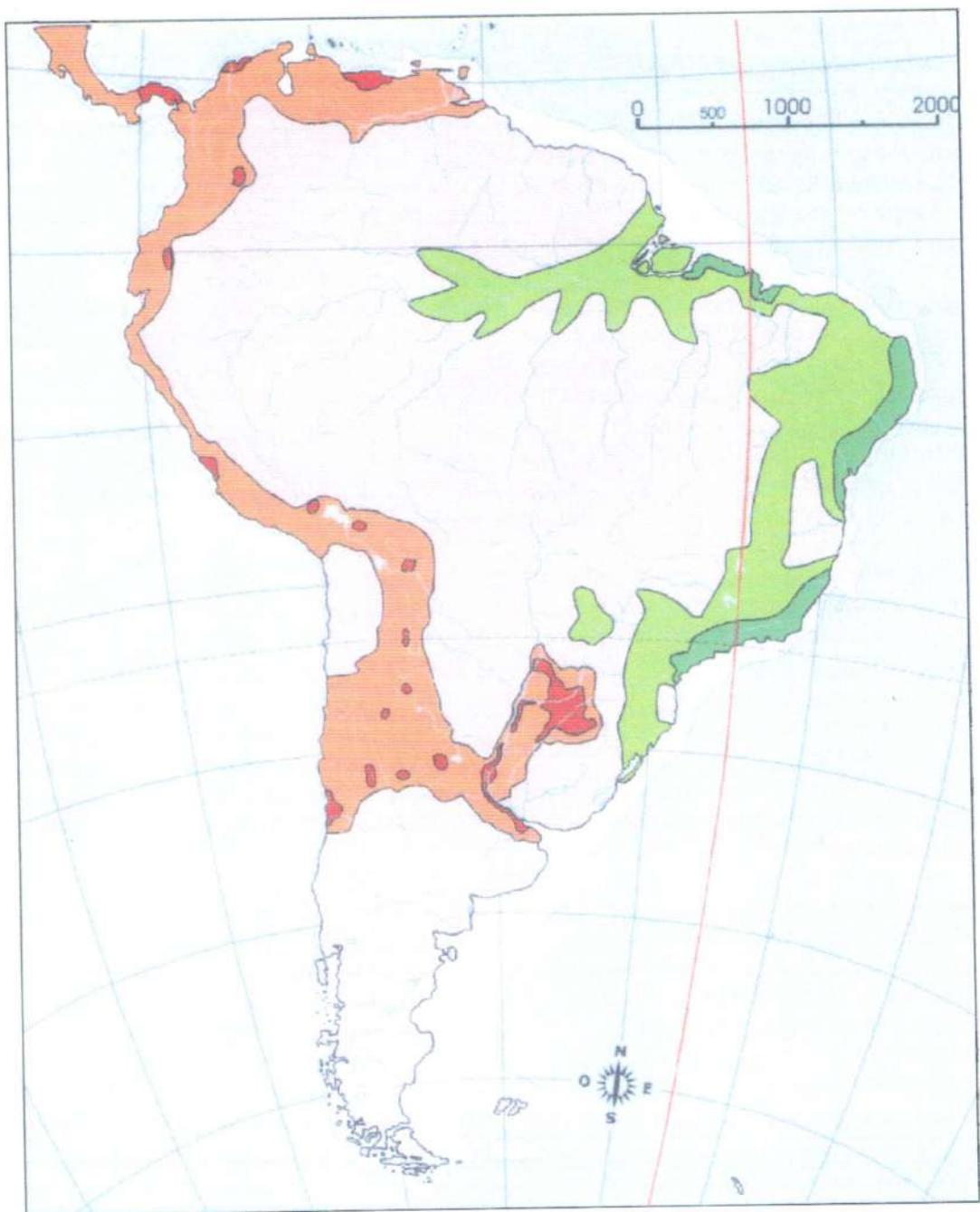
### ***El estado paraguayo***

Como contrapartida podemos analizar el caso del Paraguay, que no se sumó a la Confederación Argentina. Según Alberdi<sup>209</sup>, por esta decisión Paraguay sufrió el aislamiento impuesto por Buenos Aires y aún así, pudo lograr durante los gobiernos dictatoriales de Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López, un crecimiento industrial pesado a partir de formas capitalistas de Estado. Sobre todo durante la dictadura de este último, se contrataron en Europa profesionales y un número importante de jóvenes paraguayos fue enviado a estudiar el exterior. Se construyeron altos hornos y astilleros<sup>210</sup>. Con la llegada al poder de Francisco Solano López y la guerra contra la Triple Alianza se destruyó todo este desarrollo.

---

<sup>209</sup> ALBERDI, Juan Bautista: "Mitre al desnudo".

<sup>210</sup> SIMÓN, José Luis (1998): Ciclo de Conferencias sobre "Historia del Paraguay" en la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.. Simón es historiador y profesor de historia en Paraguay.



Estos eran aproximadamente los territorios dominados por España y Portugal poco antes de 1700. Se indican en color más oscuro las zonas efectivamente pobladas. El meridiano señalado en rojo sería el determinado por el Tratado de Tordesillas, cuya ubicación real fue discutida en diversas oportunidades. La mayores extensiones pobladas del territorio español correspondían a las pueblos indígenas fundados por franciscanos y jesuitas.<sup>211</sup>

<sup>211</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de las descripciones de los historiadores para las posesiones españolas y mapas presentados por Do Couto e Silva en "Geopolítica del Brasil" para las portuguesas.

### ***La independencia del Brasil***

La lucha por la independencia de las colonias españolas en América se produjo cuando la metrópolis sólo mantenía con ellas una relación basada en imposiciones autocráticas con el fin de mantener el *statu quo*. En el Plata fue iniciada por los comerciantes de Buenos Aires que luego la propagaron al resto del Virreinato. La independencia del Brasil tuvo un carácter totalmente diferente.

Cuando Joao VI desembarcó en Brasil como refugiado, huyendo de Napoleón que despojó de su corona a la casa de Braganza, dijo que iba a fundar un nuevo imperio. "Interponiendo una no pequeña extensión del Océano para alejarse del más temible de los conquistadores, el soberano portugués... logró escapar de las humillaciones con que Napoleón trató a las antiguas monarquías representantes del derecho divino. Además pudo mantener intactas la autonomía y la integridad de sus dominios, razón de ser de su autoridad y no cesó de actuar en los asuntos del viejo continente" y "en el teatro al que se había dirigido, pudo presidir a la evolución de Brasil, elevado por él a la categoría de Reino Unido."<sup>212</sup>

La independencia del Brasil fue impulsada por las ciudades más importantes del reino y se independizó manteniendo la familia real y el sistema. Cuando en 1821 Joao VI regresó a Portugal, la clase dirigente brasileña, preocupada por la posibilidad de volver a la anterior situación colonial, le exigió que dejara en Río de Janeiro como regente a su hijo Pedro. Las Cortes portuguesas, sin embargo, no disimulaban su disconformidad por la nueva situación jurídica de Brasil y, el 10 de diciembre de 1821, ordenaron al príncipe Pedro regresar a Portugal y dictaron una serie de medidas para revertir el relativo grado de independencia del Brasil. Ese mismo día, dirigentes brasileños enviaron emisarios a San Pablo, Minas y Río para promover representaciones de las cámaras locales y del pueblo para pedir a Pedro que no abandonara el Brasil.

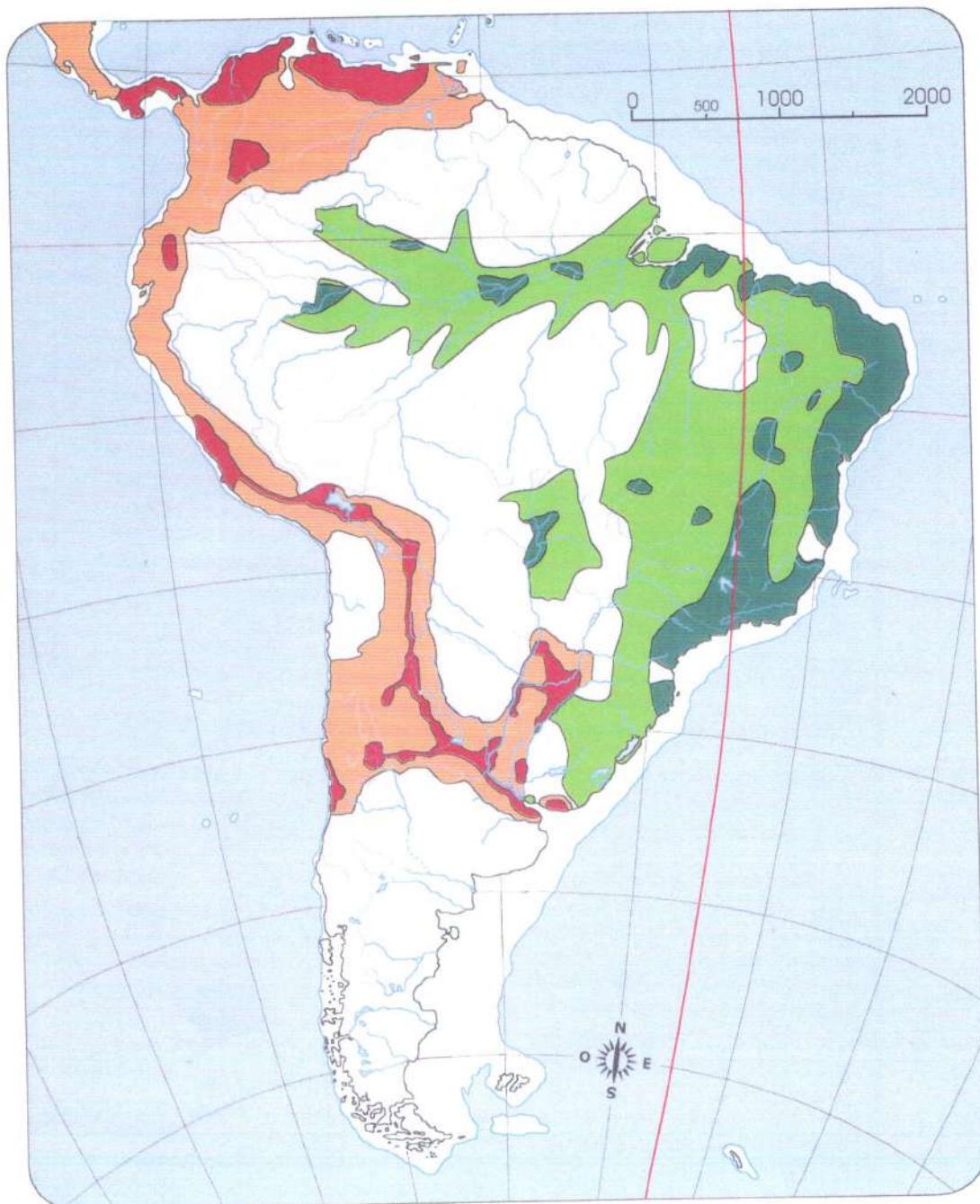
Al año siguiente, en 1822, después de una serie de medidas para asegurar la independencia, el Regente dio el llamado "Grito de Ipiranga", proclamando la independencia, y se transformó en Emperador con el título de Pedro I. Su gobierno, de tipo absolutista, no significó para los brasileños una ruptura profunda ni un cambio de sistema. En general se continuó con los lineamientos políticos.

Así Brasil, de colonia pasó a ser la sede de un Reino Unido (con Portugal) mediante al traslado de los mismos soberanos que tenía en la metrópoli y luego se transformó en un Imperio en sí mismo, manteniendo la misma casa real. Participaron de estos cambios los dirigentes de los centros más importantes sin una lucha por el dominio de una sobre las otras.

El gobierno de Pedro I fue, desde sus inicios, una monarquía limitada y participativa. El propio Mitre la definió como "República Imperial" o "Democracia coronada". Esta situación permitió un desarrollo político gradual y evitó rupturas profundas al adaptarse a las nuevas corrientes democárticas nacidas con las revoluciones norteamericana y francesa. La república fue proclamada recién en 1889, cuando Pedro II, hijo del primer emperador, abdicó sin ofrecer resistencia y marchó al destierro.

---

<sup>212</sup> OLIVEIRA LIMA, Manuel (1911): "Formación Histórica de la Nacionalidad Brasileña".



Territorios ocupados por ambos países poco antes de 1800.<sup>213</sup> Puede apreciarse el gran avance de Portugal hacia el oeste mientras que las posesiones de España poco se habían expandido más allá de sus centros mineros y las rutas de acceso a éstos. Las "postas" en el "camino real" que unía Buenos Aires con Lima (y con ellas el correo regular) fueron instaladas recién después de 1750. Los territorios de las Misiones jesuíticas españolas se habían reducido por el Tratado de Permuta.

<sup>213</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de las descripciones de los historiadores para las posesiones españolas y mapas presentados por Do Couto e Silva en "Geopolítica del Brasil" para las portuguesas.

## **Las políticas migratorias**

Hacia fines del siglo XIX en Brasil y en la Argentina las circunstancias favorecieron la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos que huían de la miseria y las guerras que sufrían en sus países de origen. En efecto, en ambos países se instalaron las primeras líneas ferroviarias, que emplearon en su construcción mano de obra europea. En la Argentina, además, la ampliación de la frontera agrícola con los territorios conquistados a los indios por las campañas de Roca, ofreció terrenos para cultivar y en Brasil tuvo un gran impacto la abolición de la esclavitud en 1888 (ese mismo año ingresaron 100.000 colonos por el puerto de Santos). Ambos países diseñaron políticas para fomentar esa inmigración, las cuales por ser diferentes influyeron también en forma diferente en la formación del ser nacional.

Hemos visto ya en el **capítulo III**, al tratar "*El inmigrante en los países del Mercosur*", cómo incidieron en la Argentina las políticas migratorias. En Brasil el proceso fue encarado en forma diferente después de la llegada de los primeros inmigrantes.

A fines del siglo XIX y principios del XX la inmigración europea en Brasil fue similar a la que ingresó en la Argentina. Actualmente la situación poblacional en los estados del sur de Brasil es muy parecida a la de las provincias de Chaco o Misiones. Allí se encuentra ubicada la mayoría de las "colonias" extranjeras, que hasta hoy mantienen las tradiciones de sus pueblos de origen y en ellos, a diferencia de los que ocurre en el norte, la población negra es minoritaria, a pesar de que la esclavitud se abolió recién en 1888.<sup>214</sup>

Pero, a partir de la segunda oleada de inmigrantes, después de la primera guerra mundial, mientras Argentina mantuvo su política favorable a la inmigración europea con ciertas características raciales, la política brasileña cambió. En las instrucciones para los organismos encargados de la inmigración, se incluyó favorecer, incentivar y dar prioridad a la inmigración de pueblos que hubieran sufrido persecuciones, que hubieran perdido guerras o estuvieran en situaciones precarias en sus países de origen. Se pretendía con estas medidas que los nuevos habitantes adoptaran fácilmente la nacionalidad del país que los recibía y lo defendieran en el futuro como al suyo propio.<sup>215</sup> Los resultados son evidentes, la población de Brasil creció enormemente en pocos años, hacia mediados del siglo XX, y toda ella siente el orgullo de su pertenencia al "gran país sudamericano". Se trata nuevamente de la llegada de los **desarraigados** que mencionaba Francisco Iglesias<sup>216</sup> al hablar de los primeros portugueses que se instalaron en el Brasil.

## **La política de "fronteras vacías"**

Coherente con sus antecedentes históricos y sus prioridades, la Argentina estableció, durante muchos años, su política de "fronteras vacías" como forma de defensa contra una posible agresión brasileña. Así, se evitó la construcción de puentes que unieran la Mesopotamia con el resto del país y de rutas internas en las tres provincias de la región. Se fomentó de hecho el atraso de estas provincias para "dificultar el acceso de las tropas brasileñas". Se instalaron, en cambio, en todas las provincias fronterizas puestos militares y de Gendarmería. Pero no se instalaron radiodifusoras y se desalentó con infinitas trabas burocráticas a los particulares que quisieron hacerlo. El primer vínculo caminero entre la Mesopotamia y el resto del país lo constituyó el Túnel Subfluvial Hernandarias, que une las capitales de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, (Paraná y Santa Fe). La construcción de un túnel en vez de un puente no se decidió por razones técnicas o económicas. Se trataba de la única posibilidad de las provincias de burlar las restricciones del gobierno nacional. Si bien el espacio aéreo era jurisdicción nacional, el terreno lo era de las provincias, por ello el camino debió hacerse sin elevarse del suelo, vale decir por debajo del río. Un

<sup>214</sup> GONÇALVES, Willams da Silva (1998): *Ciclo de Conferencias sobre "Historia del Brasil" en la Universidad Nacional del Nordeste (Chaco)*.

<sup>215</sup> DREIFUSS, René (1999): *Ciclo de Conferencias sobre "Seguridad Regional y Defensa Nacional" en la Universidad Nacional del Nordeste*. Dreifuss es docente e investigador sobre temas de seguridad en Brasil.

<sup>216</sup> IGLESIAS, Francisco (1992): *"Historia Política do Brasil"*.

puente hubiera sido la solución más lógica pero, aunque la construcción del túnel haya sido más complicada y cara, las provincias no tenían opción.<sup>217</sup>

La situación de abandono de las fronteras pudo apreciarse también por la falta de medios de comunicación. La instalación de la primera radio nacional en Clorinda, provincia de Formosa, fue decidida de improviso por el General Juan Carlos Onganía siendo presidente de facto de la Nación, después de una visita a esa ciudad fronteriza. Ocurrió que, después de un acto al que asistió la población local, preguntó a uno de los niños presentes si sabía quién era el Presidente de la República. La respuesta fue: "Por supuesto, el General Alfredo Stroessner". Hasta entonces, los únicos programas de radio que se escuchaban localmente eran los de Asunción, a pocos kilómetros de distancia, del otro lado del río Paraguay.<sup>218</sup>

En general fueron los gobiernos militares quienes más interés mostraron por las fronteras, pero su preocupación se limitó a la instalación de efectivos militares y a extremar los controles, tal como lo hicieron casi sin excepción todos los gobiernos, sin distinción de orientación política. En algún momento se llegó a imponer el slogan "marchemos a las fronteras" pero fue sólo una expresión porque no se implementaron incentivos o ventajas para quienes se atrevieran a intentarlo. Las obras de infraestructura se siguieron construyendo en Buenos Aires y en los centros urbanos que tenían importancia por su densidad demográfica, con lo cual sólo se acentuó el desequilibrio relativo. Durante muchos años, además, los servicios públicos de las grandes ciudades (teléfono, agua, luz, etc.) se subsidiaron con los impuestos de todo el país mientras en las regiones más atrasadas del interior no se contaba con ellos.

Brasil, por su parte, consecuente con su tradicional política de ocupación de su territorio, ocupó también sus fronteras, pero con población civil además de las unidades militares. Tal como lo expresara explícitamente Do Couto e Silva<sup>219</sup>, una de las prioridades de Brasil fue la "equipamiento y refuerzo de nuestra base ecuménica, articulándose sólidamente de norte a sur, con prioridad para el sur", para lo cual debía lograrse la "constitución de potenciales regionales que garanticen el mínimo de seguridad en la realización de maniobra estratégica considerada, potenciales esos proporcionales a la importancia de las amenazas que se prevean (volumen, proximidad en el tiempo y en el espacio, juego de alianzas que motiven) máximo hacia el Plata, mediano en el noroeste... y mínimo en la periferia amazónica." "Evolucionamos pues –y no poco–, de la tenue colonización periférica que caracterizaba todavía a Brasil en los comienzos del siglo XVII, hacia la ocupación de amplia base de partida, favorable a la maniobra que debemos realizar, de la incorporación real del inmenso dominio del interior, prácticamente aún desierto, a la comunidad nacional."

En 1999, un asesor de la Comisión de Seguridad del Senado de la Nación Argentina, refiriéndose a la política de fronteras vacías, comentó que en ese momento no había otra alternativa. Lo cierto es que era así: no había una alternativa más económica y eficaz para defender el núcleo central del país, el puerto de Buenos Aires, que era lo que realmente importaba según la visión de los dirigentes de la época (y de todas las anteriores). Reflejan esta visión dos dichos del interior: "el país termina en la avenida General Paz" (el límite de la ciudad de Buenos Aires) y "Dios está en todas partes pero atiende en Buenos Aires". Una política de desarrollo de las regiones fronterizas, como la que implementó Brasil, hubiera implicado volcar recursos fuera del área central o disminuir la recaudación (si se optaba por otorgar exenciones impositivas), disminuyendo así los recursos de los que podía disponer. Por otra parte, si se producían resultados positivos sólo se verían a largo plazo.

Como puede verse, las políticas de seguridad fronteriza de ambos países han sido siempre coherentes con las prioridades de cada uno de ellos.

<sup>217</sup> Explicación dada al autor por quien fuera Secretario de Planeamiento de la provincia de Entre Ríos en la época en que se construyó el túnel.

<sup>218</sup> La anécdota fue relatada al autor después de una reunión del Comité de Fronteras Clorinda-Puerto Falcón, por pobladores de Clorinda que presenciaron el hecho.

<sup>219</sup> DO COUTO E SILVA, Golbery (1952): "Aspectos Geopolíticos do Brasil" incluido en DO COUTO E SILVA, Golbery (1960): "Geopolítica do Brasil".

### **Las regiones interiores de ambos países**

Analizando cual era la situación en ambos países hacia mediados del siglo XX, se puede ver que, además de los antecedentes históricos, la realidad imponía una política de este tipo. En 1953 el economista brasileño Alberto Wanderley<sup>220</sup> realizó un análisis comparativo de Brasil y Argentina, y expresó lo siguiente:

"Si analizamos las áreas centrales de Argentina y Brasil, podemos sin dificultad notar grandes diferencias: en Argentina, Buenos Aires es el centro de toda la vida nacional y, en el Brasil, Río y San Pablo son los dos focos de área central"... "Si pensamos la región central desde un punto de vista más amplio tenemos que incluir en el caso de la Argentina la que abarca parte de la provincia de Córdoba, sur de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos y el norte de la de Buenos Aires. En el caso de Brasil, la región central abarca el estado de Río de Janeiro, el centro y este del de San Pablo, las regiones meridionales de Minas y Espíritu Santo y el norte del de Paraná."

"Buenos Aires es un verdadero emporio industrial, comercial y financiero; con excepción de las industrias típicamente regionales, todas las restantes tienen su centro en la capital, todos los grandes bancos tienen allí su sede y por su puerto circula cerca del 90% del comercio exterior nacional. Su población representa, junto con la provincia de Buenos Aires un 46% del total nacional, esto es casi la mitad del número total de argentinos en un área de poco más del 10% de la superficie del país." Y agrega, "es una estructura política-económica de nítida macrocefalia." Señala también que en Brasil, sus dos metrópolis (Río y San Pablo), "no alcanzan juntas al 15% de la población" y que las ciudades que le siguen en tamaño no tienen diferencias tan abismales como en el caso de Buenos Aires.

Con relación a la producción agropecuaria e industrial, "el área central argentina representa el 90% de la productividad del país, en cuanto el área central brasileña contribuye con aproximadamente el 60% de la producción nacional." Analizando el movimiento portuario, señala que "el puerto metropolitano de Buenos Aires muestra un gigantismo frente a los demás puertos, denunciador de la absorbente vitalidad del área metropolitana argentina", que representa más del 70% del total del país, "mientras que en Brasil, Río y Santos, en conjunto, no llegan a la mitad del movimiento portuario nacional."

Como puede verse, preocuparse por los intereses de Buenos Aires y relegar a las regiones fronterizas era, en ese momento, defender los intereses de la mayor parte del país. Mientras tanto en Brasil se daba prioridad a la consolidación de la totalidad del territorio de su país, tal como lo expresaba Do Couto e Silva. Hoy la situación no ha cambiado o, para ser más precisos, se podría decir se ha acentuado.

Arturo Jaureche decía en 1968<sup>221</sup>, "lo que la oligarquía portuaria llamó '*el progreso*' de la última mitad del siglo XIX y los años iniciales del presente, ha sido congruente con sus intereses económicos. Alienada al desarrollo dependiente del país, su prosperidad momentánea le hizo confundir su propia prosperidad con el destino nacional." Y agregaba, "Entonces comprenderéis que un Vicepresidente de la República, Julio A. Roca, haya dicho que '*la Argentina forma parte virtualmente del Imperio Británico*' ". Tampoco ha cambiado mucho la visión de las autoridades centrales: hace muy pocos años el Presidente Menem, originario de una de las provincias más pobres del país, justificando la política llamada de "relaciones carnales", expresó que la Argentina nunca había estado mejor que en la época en que se sometía a la potencia mundial dominante.

### **La frontera hoy**

Hoy, pese al proceso de integración iniciado a través del Mercosur, ambos países prosiguen, con pocas alteraciones, con sus líneas políticas históricas: Argentina sin una política definida de apoyo a sus regiones interiores, sean fronterizas o no, mientras que Brasil, en muchos casos por presión o influencia de los gobiernos regionales, sigue preocupada por el desarrollo de las suyas. Como lo dijera claramente

<sup>220</sup> WANDERLEY, Alberto (1953): "Confronto entre as áreas nucleares centrais do Brasil e da Argentina" (artículo publicado en la Revista da Facultade de Ciencias Econômicas da universidade de Minas Gerais e incluido en WANDERLEY, Alberto (1959): "Estudos Económicos, Políticos e Sociais").

<sup>221</sup> JAURECHE, Arturo (1968): "Manual de zonceras argentinas".

Do Couto e Silva en "Directrices Geopolíticas": <sup>222</sup> "La segunda fase será la ocupación efectiva y el desarrollo económico de todo el heartland central, impulsando la onda de poblamiento, desde el núcleo actual, decisivamente al interior"... "lo que se traducirá en articulaciones internas convenientes para cada uno, en el poblamiento y colonización, en la exploración racional de los recursos naturales ... para que el Brasil venga a ser, al final, el '**coloso del Sur**'".

Salvo contadísimas excepciones, la Argentina no tiene una legislación específica para las regiones fronterizas. Habitar en la frontera parece un castigo, y aún más parece serlo trasladarse para vivir en un país vecino, según pudo verse en el **capítulo VII**.

Brasil, por su parte, tiene regímenes impositivos especiales para sus poblaciones fronterizas y apoya a sus nacionales que deciden instalarse en las regiones fronterizas de sus países vecinos. En efecto, la Cancillería brasileña ha definido como parte de la función de sus Consulados de frontera asesorar a los brasileños que pretenden instalarse en el país vecino.<sup>223</sup> Parecería que su política de seguridad no se limita a poblar con sus nacionales sus regiones fronterizas sino también las de los vecinos.

### **Las normas de control fronterizo en Brasil**

Se ha visto en el **capítulo VII** las normas de control fronterizo y cómo se aplican en la Argentina. En Brasil estas normas son similares pero es fundamental la diferencia de criterios con que se las aplica. La gran mayoría de los controles no se realizan en la frontera sino a unos kilómetros hacia el interior del país, lo cual constituye una diferencia fundamental que favorece al habitante de la frontera. Este puede prácticamente sin inconvenientes aprovechar las diferencias de precios que puedan producirse con el país vecino por las llamadas asimetrías: tipos de cambio, impuestos diferenciales, etc..

La diferencia con respecto a la relación entre Posadas y Encarnación es que esta última crece a expensas de la primera, mientras que el comercio entre Foz de Iguaçú y Ciudad del Este beneficia a ambas. En el punto tripartito, donde también está la ciudad argentina de Puerto Iguazú, esta última es la única que no crece. Ocurre que los comerciantes brasileños tienen impuestos diferenciales: sólo pagan el 10% sobre las ventas por todo concepto<sup>224</sup>. En las poblaciones fronterizas argentinas, mientras tanto, se pagan los mismos impuestos que en el resto del país: alrededor del 50% entre IVA, Ingresos Brutos, Ganancias, etc. Así, los comerciantes argentinos no pueden competir con los precios de las ciudades fronterizas brasileñas (aún sin tener en cuenta la diferencia de cambio debido a la última devaluación). Tampoco pueden competir con los de las ciudades de frontera de Paraguay, donde los impuestos no sólo son menores sino que sólo se pagan parcialmente pues, aprovechando que la mayoría de sus ventas son a los vecinos extranjeros, no se declaran las ventas reales.

Los resultados son evidentes, existe una enorme presión por parte de los comerciantes argentinos para que los controles sean cada vez más estrictos y que la población cruce la frontera lo menos posible. Mientras tanto, en la frontera entre Paraguay y Brasil el tránsito es fluido precisamente por la presión de los comerciantes de ambos países.

Sumando la política fiscal de Brasil a las facilidades y apoyo que el país da a sus connacionales que se radican en zonas fronterizas de los países vecinos, es fácil entender que el lado paraguayo de la frontera común se haya transformado en una suerte de "colonia" brasileña. En toda la franja fronteriza del lado paraguayo es más fácil entenderse con los habitantes en portugués que en castellano. Lo mismo ocurre en el centro de Ciudad del Este, cuya economía es totalmente dependiente del Brasil: la mayoría de los empleados de comercio son brasileños. Hasta horario comercial del centro se rige por la hora de Brasil, que suele estar desfasada una hora respecto de la hora oficial de Paraguay.

Mientras merced a la política brasileña respecto de sus fronteras tanto Foz de Iguaçú como Ciudad del Este tuvieron un crecimiento espectacular. Argentina, que comparte la frontera con ambas ciudades, sólo participa de los hechos policiales y la represión de ilícitos a través del "**Comando Tripartito**". Impedir el

<sup>222</sup> DO COUTO E SILVA, Golbery (1960): "Geopolítica do Brasil".

<sup>223</sup> Datos suministrados por el Consulado General del Brasil en Ciudad del Este, Paraguay.

<sup>224</sup> Datos suministrados por el representante de la Cámara de Comercio de Puerto Iguazú en el "I Foro Internacional sobre Contrabando" realizado en Posadas en 1998.

contrabando y mantener el rígido control de las autoridades centrales parece ser, como en la época de la colonia, su única preocupación.

## XI LA CULTURA Y LA EDUCACIÓN

La importancia de las cuestiones culturales en las relaciones mundiales y, en especial, en los procesos de integración es cada vez más evidente. Si se entiende la cultura como la define Gregorio Recondo: "la forma de vida de una sociedad global, (que) expresa una manera especial e histórica de percibir a las personas y su relación con las otras, con el mundo y con Dios" y que "nos proporciona el marco global y los elementos de referencia: esto es, los indicios básicos que permiten manejarlos en cualquier situación" sobre la base de "actitudes, valores y fines incorporados inconscientemente a través de la socialización"<sup>225</sup>, se aceptará que culturas similares permiten acercamientos mayores y más sencillos, algo fundamental en los procesos de integración. Esta realidad, que es válida para cualquier asociación empresaria<sup>226</sup>, es mucho más importante cuando se pretende la asociación entre países, como ocurre en los procesos de integración. Son conocidas las expresiones de Jean Monnet, inspirador y artífice de la integración europea: "Si tuviera que empezar de nuevo comenzaría por la educación y la cultura".

Se ha mencionado ya a Samuel Huntington (*capítulo I*), Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard, quien sostiene que los nuevos modelos de conflicto mundial serán ante todo culturales: "ni ideológicos ni económicos, los conflictos de la humanidad serán culturales".<sup>227</sup> Su postura colocó en la primera línea del análisis de las relaciones internacionales un tema que, tradicionalmente, se había soslayado.

### *La identidad cultural hispanoamericana*

La unidad cultural constituye una de las grandes ventajas para la integración latino-americana.

Las diferencias entre los procesos de unión latinoamericana con otros procesos aparecen claramente por sus antecedentes. Alberto Buela<sup>228</sup>, defensor de la idea de la "*patria grande*" latinoamericana, expresa que mientras que "el Estado surge en Europa a partir de la nación (...), por el contrario, en nuestra América el Estado crea la nación".

En Europa los Estados nacen del orden feudal, "como fruto de un largo proceso histórico, a partir de una homogeneización de la sociedad y una prolífica construcción cultural de su identidad".<sup>229</sup> Los nacionalismos europeos surgieron sobre una base étnica, lingüística y geográfica común.

"Por el contrario, en América el movimiento se realizó a la inversa. La finalidad de este Estado Nación republicano y liberal creado a principios del siglo XIX será la creación de naciones. Este Estado Nación tendrá por ideología el nacionalismo '*de fronteras adentro*', expresión de los localismos más irreductibles encarados por las oligarquías vernáculas..."

"Los Estados independizados de España como Repúblicas llegan luego de devastadoras guerras civiles recién a finales del siglo XIX a transformarse en naciones". "Los nacionalismos americanos fueron, paradójicamente, producto de una voluntad ideológica ajena a América, la de la potencia hegemónica de ese momento, Gran Bretaña, y de su Secretario de Estado George Canning".<sup>230</sup>

Coincidente con las ideas de Alberto Buela, Luis Alberto Romero<sup>231</sup> agrega que "en algunos casos la propuesta cuajó más o menos exitosamente, pero en otros faltaban las condiciones específicas. Entonces

<sup>225</sup> RECONDO, Gregorio (1997): "El Mercosur y la cultura".

<sup>226</sup> PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).

<sup>227</sup> HUNTINGTON, Samuel (1993): "The Clash of Civilizations" (Foreign Affairs, Summer).

<sup>228</sup> BUELA, Alberto (1998): "Nacionalismo Continental" (en revista DISEÑO, N° 18, Verano).

<sup>229</sup> ROMERO, Luis Alberto (1997): comentarios sobre el libro "Nación y modernidad" para el diario "La Nación" de Argentina.

<sup>230</sup> BUELA, Alberto (1998): "Nacionalismo Continental" (en revista DISEÑO, N° 18, Verano).

<sup>231</sup> ROMERO, Luis Alberto (1997): comentarios sobre el libro "Nación y modernidad" para el diario "La Nación" de Argentina.

la construcción de la nación dejó paso al "nacionalismo", la búsqueda exasperada y enfermiza de las condiciones y los portadores de una nacionalidad ausente".

"Los historiadores hispanoamericanos del siglo pasado, como Bartolomé Mitre, explicaron la '*independencia*' de sus países postulando la existencia de '*naciones preexistentes*', construcciones admirables que la investigación histórica actual revela insostenibles. La relación entre el derrumbe del imperio español y la nueva concepción política fue contingente, aunque lo suficientemente fuerte como para que los propios actores buscaran traducir sus experiencias en términos del nuevo vocabulario político".

Sin embargo, la idea de pertenencia a una comunidad continental, que se fue formando desde la época de la conquista española, no ha desaparecido. La lengua, la religión y las instituciones compartidas por más de tres siglos crearon en la conciencia de los hispanoamericanos un sentimiento de pertenencia que aún permanece doscientos años después de los procesos de independencia y el desmembramiento de las partes del imperio español. Aún hoy es fácil advertir "una clara vocación política de revalorizar las afinidades históricas, geográficas y culturales de los países de la subregión, dando prioridad a la integración para resistir conjuntamente las presiones y argumentaciones de los países más poderosos".

"La tarea actual sería la de recrear la identidad de ideas que supere la mera identidad de intereses que parece ser en la actualidad el motor de la integración continental y que parece otorgarle una credibilidad que no tuvo hasta ahora. Sólo a través del refuerzo de la idea del nacionalismo de la '*patria grande*' se podría lograr la reunificación que haga posible que nuestros países puedan intervenir en las grandes decisiones mundiales en defensa de los intereses de su propios ciudadanos".<sup>232</sup>

### ***La integración latinoamericana frente al NAFTA***

Desde distintos ángulos los analistas han observado que el fracaso de los intentos de integración latinoamericana se debió a la falta de interés de los tres mayores países de la región: México; Brasil y Argentina. Los procesos de integración necesitan un "motor". En el caso de la Unión Europea, esta función la han cumplido principalmente Alemania y Francia. Ni la ALALC ni la ALADI tuvieron ese motor, pues ninguno de los tres líderes naturales asumió ese papel.

Dentro del esquema de choques entre civilizaciones que predice Huntington, los mayores conflictos se producirían entre Occidente (EE.UU. y Europa) y las culturas no Occidentales (una alianza del Islam con las culturas confucianas). Los otros "círculos culturales" existentes, incluido Latinoamérica, quedarían en una zona intermedia.

Huntington menciona específicamente a México como uno de los países "desgarrados" (*torn countries*) junto con Rusia y Turquía. Rusia por incluir a una variedad de pueblos de diferentes civilizaciones. Turquía y México por intentar insertarse en culturas que no les son propias. Turquía pretende incorporarse a Europa abandonando sus tradiciones musulmanas y México dar la espalda a Latinoamérica para incorporarse al mundo norteamericano. Según Huntington, un consejero de la cúpula del Presidente Salinas Gortari le confesó que el gobierno pretendía que México cambiara su condición de país de Latinoamérica a la de país de Norteamérica, aunque el objetivo no podía expresarse públicamente. Las resistencias de los elementos tradicionalistas de México obligaban a su gobierno a ocultar su decisión de redefinición cultural y a seguir participando en iniciativas y conferencias iberoamericanas. Entonces, desde el punto de vista de Huntington, el NAFTA significaría un proceso que va mucho más allá de lo económico y que tiene profundas implicancias culturales.

El escritor e historiador uruguayo Alberto Methol Ferré<sup>233</sup> expresa que "la bipolaridad NAFTA – MERCOSUR tendría significados culturales opuestos. Penetra hasta la identidad histórica de los países".

Según la visión de este autor, la ALALC habría sido impulsada por Argentina y Brasil y sutilmente boicoteada por México como apoyo a la postura norteamericana. El Pacto Andino, que es exclusivamente hispanoamericano, en cambio, y que nace casi simultáneamente con la ALALC, es una iniciativa con un

<sup>232</sup> BUELA, Alberto (1998).

<sup>233</sup> METHOL FERRÉ, Alberto (1997): "1. Una bipolaridad cultural: MERCOSUR – NAFTA" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración").

compromiso de integración mucho más profundo entre países bolivarianos y Chile (que luego se apartó del proceso). La primera posibilidad real de unificación latinoamericana aparece recién con el Mercosur y su aproximación al Pacto Andino. "Sólo la alianza con la Argentina vuelve a Brasil centro real de América del Sur. Porque ya no es sólo brasileño sino latinoamericano".

En la segunda parte de su escrito<sup>234</sup>, Methol Ferré enfatiza las diferencias entre los dos procesos (NAFTA y Mercosur). Cita conceptos expresados por el ideólogo norteamericano Nicolás Spykman en su obra "Estados Unidos frente al mundo" (1942): "*El panhispanismo posee realidad cultural pero carece de fundamento económico; el panamericanismo tiene bases económicas pero carece de realidad cultural y ha de hacer frente a inquebrantables hechos de carácter político que desde el principio obstruyeron el camino del éxito*", y atribuye al Mercosur la cualidad de otorgar fundamento económico al panhispanismo, transformado en latinoamericanismo por la presencia del Brasil. En el NAFTA sólo la trasculturación de México podría proveer unidad cultural al proceso.

"El Mercosur empieza a acordar cultura y economía, en tanto que es presupuesto del NAFTA el divorcio de economía y cultura. Pues el Mercosur apunta al Mercado Común, o sea a la libre circulación de personas (lo que significa confluencia de pueblos, compenetación cultural) en tanto el NAFTA es sólo zona de libre comercio, o sea sólo circulación de mercaderías y no de personas (lo que significa separación y no proceso de identificación de culturas)". "El Mercosur nace de la convergencia cultural, el NAFTA de la divergencia cultural. Son dos puntos de partida opuestos. El uno es latinoamericano, el otro panamericano. La originalidad del Mercosur es que pone por primera vez fundamento económico común al encuentro de nuestras culturas hispanoamericanas y lusoamericanas, es decir latinoamericana".

En cuanto a México, su postura es de duda: "el éxito del NAFTA en el orden económico revierte necesariamente en nuevas pautas culturales. Cuando dos ámbitos culturales heterogéneos se compenetran, uno hegemóniza inevitablemente sobre otro. Para Huntington no caben dudas: será México el que se transforme culturalmente en apéndice norteamericano. ¿Qué piensan los mexicanos? No lo sé".

La iniciativa de los EE.UU. a través del ALCA parece ser la concreción de la política norteamericana anunciada ya en el siglo pasado. Según menciona Methol Ferré en el mismo artículo: "Cuando el 10 de mayo de 1820, siendo (Henry Clay) presidente de las Cámaras de Representantes, estableció en célebre discurso la necesidad de hacer de Estados Unidos el centro comercial en torno al cual giraran las repúblicas hispanoamericanas y Brasil: '*podemos crear un sistema del cual seremos centro y en el cual toda América del Sur actuará con nosotros. Con respecto al comercio seremos más beneficiados; este país se convertirá en el depósito del comercio del mundo*'".

### ***La integración cultural del Brasil***

La inserción del Brasil en el proceso de reunificación de Latinoamérica es más difícil que para el resto de los países, de tradición hispanoamericana. A través de la historia, Brasil sólo estuvo unida al resto de Iberoamérica durante el breve período de unificación de España y Portugal entre 1580 y 1640, desde el reinado de Felipe II hasta el de Felipe IV. Por lo demás, nace con un idioma diferente al de la América hispana, con un proceso de independencia también diferente y con la herencia cultural de la permanente competencia entre Portugal y España. Su enorme extensión relativa lleva a sus habitantes a una conciencia de autosuficiencia que no comparten quienes habitan los demás países de Sudamérica.

El autor brasileño Sombra Saraiva expresa<sup>235</sup>: "En el caso brasileño, la falta de una cultura de integración se siente en todo momento. Aislado en su vastedad, el Brasil aún carece de una formulación interna más elaborada sobre la relevancia de la gestión de una cultura de integración en la región. Las Universidades brasileñas, y no sólo ellas, parecen no haber despertado aún para el Mercosur".

No es casual que, como él mismo comenta, las iniciativas de integración cultural "son casi todas tomadas en los Estados de la frontera con la Argentina, Uruguay y Paraguay". Sombra Saraiva se pregunta si la política cultural brasileña para el Mercosur es un asunto a ser tratado nada más que en el sur del país o si la integración es privativa de las regiones del sur del Brasil con los países vecinos. Estos Estados son los

<sup>234</sup> METHOL FERRÉ, Alberto (1997): "2. El destino llama dos veces" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración").

<sup>235</sup> SOMBRA SARAIWA, José Fabio (1997): "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul".

que tuvieron mayor influencia hispánica y se reconocen a sí mismos como de "cultura guaraní"<sup>236</sup> por haber pertenecido en su mayor parte a la gran provincia española de las Misiones jesuíticas. Sus habitantes se sienten más identificados con las tradiciones del nordeste argentino y Paraguay que con el centro económico carioca o paulista. Esto se puso en evidencia en las sucesivas celebraciones del "Festival de la Integración – Música y Canciones de la Tierra Guarani", que organizó el Consulado Argentino en Encarnación a partir de 1996 para festejar conjuntamente las fechas patrias de Paraguay y Argentina (14 y 25 de mayo), a los que cuatro municipios brasileños enviaron delegaciones que interpretaron su folklore de raíz guaraní, muy similar al de los participantes paraguayos y del nordeste argentino.

El citado autor duda que sea posible desarrollar un esfuerzo integracionista en la región austral de América del Sur sin la gestación de una cultura común que dé fundamento a los mecanismos comerciales y políticos. Pero reconoce que este proceso es difícil. "La historia social y cultural de los pueblos diseña (...) imágenes profundas y sus modificaciones no siempre acompañan el ritmo de la voluntad política y de la lógica económica".

El ex Ministro de Educación del Brasil Paulo de Tarso Santos coincide con Sombra Saraiva y asegura que "no habrá una Comunidad de Naciones sin que antes ocurra la integración cultural de sus ciudadanos. Ello sucede porque empiezan a existir dos áreas culturales distintas, aunque deberían complementarse: la comunitaria que surge y trata de imponerse, y la nacional que, aunque tenga que abdicar de algunos poderes en beneficio de la Comunidad, tiene tendencia natural a preservar sus valores".<sup>237</sup>

### ***La integración por medio de la educación***

La educación se transforma en un elemento fundamental ya que "la educación para la integración significa un cambio de valores ético-sociales, que pasan a valer para todas las actitudes y comportamientos sociales que respalden la integración. Así, el aislamiento, derivado de una estrecha visión nacional, es un antívalor. Surge como valor todo lo que tienda hacia la unidad comunitaria, respetando las diversidades nacionales básicas. O, en otras palabras: pasa a ser un valor todo lo que se vincule a un comportamiento humano que ayude a trascender aspectos de las identidades nacionales aisladas, en clima de consenso".

"Surge así la necesidad de una cultura de la integración, capaz de convivir con las culturas nacionales y de trascenderlas gradualmente. Y la educación para la integración pasa a ser la proposición problematizada de esta cultura por el educador, para provocar en el educando una asimilación propia". En este proceso la escuela aparece "como centro de transformación social, y ello supone una previa adhesión a la integración de parte del educador", cuya función ya no es la de informar o describir un mundo que se supone estático sino de promover valores, "educar al hombre como sujeto de un proceso de desarrollo, que tiende hacia una nueva forma de organizar la sociedad". "Por esta razón los aspectos cualitativos de la educación se vuelven más importantes".

Este es el objetivo del "Proyecto de Educación Comparada de los países del Cono Sur" que pretende ampliar el mutuo conocimiento de los pueblos de la región.

### ***El Mercosur cultural en Brasil***

La integración cultural del Brasil al Mercosur, por los motivos apuntados antes, es lenta y dificultosa. "La gran mayoría de los textos publicados en Brasil sobre el Mercosur, aún los más recientes, dedican poco espacio a la dimensión cultural y educacional del Mercosur. Obras relevantes de los últimos meses han actualizado el conocimiento técnico y han ampliado el entendimiento acerca de las cuestiones políticas e institucionales, estratégicas y económicas de la integración. Pero, en general, carecen de un abordaje hacia lo que se está haciendo en el ámbito cultural y educacional".<sup>238</sup>

<sup>236</sup> Declaraciones conjuntas de CRECENEA – CODESUL.

<sup>237</sup> SANTOS, Paulo de Tarso (1998): "Educar para la integración" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración") (São Paulo, Brasil).

<sup>238</sup> SOMBRA SARAIVA, José Fabio (1997): "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul".

Sin embargo, desde hace ya un cierto tiempo se avanza en la idea de la necesidad de ampliación de los temas educacionales y culturales en la agenda de los negociadores y, para muchos, el medio para enfrentar las dificultades en el ámbito de la aproximación cultural sería la educación. Si bien es cierto que los cambios a través de la educación son muy lentos y graduales, pueden verse ya algunos frutos de los programas del Plan Trienal para la educación de los países del Mercosur, elaborado en la reunión de Ministros de Educación en 1992. El primer paso está volcado a la creación de una conciencia social favorable al proceso de integración y se ha avanzado mucho en cuanto a información y reflexión sobre el impacto del proceso de integración del Mercosur. El segundo está volcado a la capacitación de recursos humanos de la región para el desarrollo del Mercosur y el tercero se refiere a la compatibilización y armonización de los sistemas educativos.

Por otra parte, en el nivel de los gobiernos regionales, en el ámbito de CRECENEA -CODESUL, se ha avanzado más en cuanto a modificar los contenidos curriculares de la enseñanza en los niveles primario y secundario.

Sólo un trabajo gradual, lento pero continuado, asegurará el éxito del proceso de integración. Como lo expresa José Sombra Saraiva, en su artículo "*La integração latino-americana: dos velhos sonhos ao realismo gradualista do Mercosur*" (1993).<sup>239</sup>

### **Los programas de estudio**

En casi todos los países de Latinoamérica los programas de estudio, pensados para fomentar el nacionalismo, promueven al mismo tiempo la desconfianza y el rencor con respecto de los vecinos. En casi todos los casos se enseña que los países vecinos les han quitado parte de su territorio.

El investigador argentino Carlos Escudé ha analizado la incidencia de la educación en los aspectos de la cultura argentina que inciden en la política exterior y llega a la conclusión de que "todos los estudios locales de la historia de la política exterior argentina y, más aún, todos los textos escolares primarios y secundarios de historia nacional, contienen un acápite y un mapa que cuenta la historia de las enormes pérdidas territoriales de la Argentina durante el siglo XIX, mientras que, en contraste, todos los atlas históricos publicados en los Estados Unidos y en Europa Occidental atribuyen a la Argentina de mediados del siglo XIX poco más de la mitad de su territorio actual, es decir, atribuyen a la Argentina no pérdidas territoriales, sino una expansión territorial significativa durante el siglo XIX".

El Instituto Gallup de Argentina, en una encuesta de marzo de 1985 y a pedido del propio Escudé, incluyó preguntas para medir el grado en que la percepción de pérdidas territoriales históricas prevalecía en la opinión pública argentina: "¿Cree usted que a lo largo de su historia la Argentina ha ganado o perdido territorios?" La conclusión fue que la idea de la pérdida de territorios aumentaba constantemente con el nivel educativo. Esto demostró que la idea era transmitida en gran medida por el sistema educativo y que se daba el "hecho paradójico de que, cuanto más educada es la gente, más mal informada tiende a estar sobre este tema".<sup>240</sup>

Según relata el mismo autor, esto fue confirmado por el análisis de los resultados de otra encuesta de Gallup, realizada en noviembre de 1984, respecto de la "consulta popular no vinculante" efectuada por el gobierno radical respecto de la firma y ratificación del Tratado de Paz y Amistad con Chile. "El porcentaje de gente contra el Tratado aumentaba en forma constante junto con el nivel educativo, de tan sólo el 6,6 % en contra entre quienes no habían terminado su educación primaria, hasta tanto como el 17,2 % en contra entre los graduados universitarios". "En este país (al igual que en muchos otros países latinoamericanos) la enseñanza de la geografía es un vehículo tan importante como la enseñanza de la historia para la transmisión del nacionalismo, a la vez que metodológicamente es tanto más fácil de estudiar, ya que ese contenido se concentra en uno o dos capítulos generalmente vinculados al estudio de los límites y su evolución histórica".

Plantea que el elemento más importante de esta exposición era el dogma de que la Argentina es una nación "gloriosa", cuya "grandeza" no es superada por ninguna otra, y se basaba en la descripción

<sup>239</sup> Citado en SOMBRA SARAIVA, José Fabio (1997)

<sup>240</sup> ESCUDÉ, Carlos (1995): "Cultura Política y Política Exterior: El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989" (O breve introducción al realismo periférico).

comparativa de las cualidades y características del país. A tal efecto cita a José María Dagnino Pastore y su padre, autores de libros de geografía que han sido utilizados por dos generaciones de estudiantes, y señala que "no sorprende que con semejantes contenidos educativos, la megalomanía nacional y la pérdida de sentido de la realidad hayan alcanzado cimas inesperadas".

Carlos Escudé observa, con referencia a la guerra de las Malvinas de 1982, que es "la popularidad casi unánime alcanzada por la guerra lo que nos da la pauta de la importancia de la cultura como factor condicionante de la decisión política de invadir las islas", y agrega: "no en cualquier país puede un gobierno hacerse popular llevando a cabo un acto de agresión como el de la invasión de las Malvinas".

Es interesante analizar los textos escolares de los países del Mercosur y sus asociados en cuanto a las ganancias o pérdidas territoriales. La idea transmitida por los libros de historia argentina, elaborados desde la mirada de la ciudad de Buenos Aires, muestra a la Argentina como heredera del Virreinato del Río de la Plata y, con esa visión, considera la mera existencia de Bolivia, Paraguay y Uruguay como una pérdida de parte de lo que fue "su" territorio.



Este es el territorio del Virreinato del Río de la Plata, tal como aparece en los textos de los colegios primarios de la República Argentina<sup>241</sup>. Sobre esta base se enseña a los alumnos que la Argentina "perdió" Bolivia, Paraguay, Uruguay y territorios que hoy pertenecen a Chile y Brasil.

<sup>241</sup> Manual de 5º grado de Editorial Kapeluz para el año 2000. Este es uno de los manuales más utilizados actualmente en los colegios argentinos.



En color naranja se muestran los territorios de las provincias del ex Virreinato del Río de la Plata que en el Congreso de Tucumán de 1816 se declararon independientes de España y conformaron las "Provincias Unidas de América del Sur" o "Confederación Argentina"<sup>242</sup>. En crema se señalan los territorios que respondían a Artigas y en color más claro los ocupados por la ex provincia del Paraguay, que ya se había declarado independiente en mayo de 1811. El resto de los territorios no participó del Congreso o aún estaba en manos de los indígenas.

<sup>242</sup> Fuente: elaboración propia basada en los límites de las ex provincias españolas que participaron.

En el Paraguay se enseña que, durante la guerra de la Triple Alianza, Argentina y Brasil se adueñaron de gran parte de sus territorios. Aún más, que la totalidad de las provincias argentinas de Formosa y Misiones y gran parte de la provincia de Corrientes les pertenecía, lo mismo que la región del Guairá que hoy es parte del Estado de Mato Grosso en Brasil. Respecto de Bolivia aún hay quienes critican al Mariscal Estigarribia por no haberse quedado con los territorios bolivianos ocupados durante la Guerra del Chaco.

En Bolivia se enseña que, por herencia de la Real Audiencia de Charcas le correspondía el norte argentino hasta la provincia de Formosa, el Chaco paraguayo (perdido, según esta versión, ante Paraguay como consecuencia de la Guerra del Chaco) y la salida al mar, perdida en la guerra con Chile.

En Chile se enseña que la Argentina se quedó con los territorios de la Patagonia que les pertenecían y que, cada vez que pudo, ha avanzado con sus límites hacia el Océano Pacífico.

Muchos docentes en las escuelas paraguayas de hoy transforman a la enseñanza en una agresión hacia los alumnos de origen argentino presentes en la clase. Su frustración personal y lo que consideran el infortunio de su país se vuelca en contra de niños que no entienden cuál puede haber sido su "culpa". Estas experiencias son frecuentes en los colegios adonde asisten hijos de inmigrantes o de diplomáticos argentinos acreditados en Paraguay. Los prejuicios, fomentados por políticos inescrupulosos, crean así un clima de animadversión que se refleja en el trato diario hacia el extranjero del país vecino.

### ***El fomento del nacionalismo***

Frecuentemente los políticos fomentan la xenofobia declarando culpables de todos los males del país a grupos minoritarios. Fue el caso de Hitler con los judíos y los gitanos, y ocurre hoy con los inmigrantes (que supuestamente quitan los puestos de trabajo a los nacionales como en el caso de las prédicas de líderes políticos de ultraderecha como Le Pen en Francia o Joerg Haider en Austria), con los comerciantes de la población fronteriza vecina (censurados por competir en forma desleal con los locales), o con los funcionarios de control fronterizo de un país acusados de "perseguir" a los habitantes del país vecino.

Es fácil para un político echarle la culpa a otros de lo que no puede resolver y muy conveniente acusar a grupos minoritarios que, justamente por serlo, tienen poca incidencia como electorado, o a los vecinos extranjeros, que no votan.

En el caso de las poblaciones fronterizas, fomentar el nacionalismo surge de la necesidad de romper la identificación con el pueblo vecino. Para asegurarse la lealtad de estas poblaciones fronterizas hacia el gobierno central, los Estados tratan de resaltar las diferencias sobre las coincidencias. Sin embargo, aún en Europa, es en las regiones fronterizas donde esta prédica tiene más fuerza. "Es irónico que Le Pen, tal como otros demagogos europeos, obtiene algunos de sus más fuertes apoyos en distritos fronterizos. En la Europa de hoy, uno puede vivir en un país, comprar en otro y buscar trabajo en un tercero".<sup>243</sup>

### ***Cómo se escribe la historia***

Es un viejo dicho que la historia la escriben los vencedores. Lo cierto es que quienquiera que la escriba lo hace desde una particular postura política y filosófica. No hay historiadores totalmente objetivos o imparciales. No podrían serlo pues quien escribe la historia necesariamente debe seleccionar aquellos hechos que, según su criterio personal, son importantes y significativos. Su selección, naturalmente, responde a una determinada concepción del mundo y a una óptica política. La historia, como cualquier otro conocimiento que se transmite, implica necesariamente una selección y una síntesis de los hechos que, desde el particular punto de vista del autor, vale la pena destacar porque son relevantes.

Tal como lo expresara el epistemólogo Juan Samaja<sup>244</sup>, el acto mismo de describir "científicamente" un objeto o un hecho es, en realidad, un acto de recreación del objeto descripto y, por ello mismo, es ya una forma de modificar nuestro conocimiento previo. Lo asimila al caso de un profesor de radiología o

<sup>243</sup> JUDT, Tony (1997): "La cuestión social rediviva"

<sup>244</sup> SAMAJA, Juan (1996): "Epistemología y Metodología"

microbiología que muestra a sus alumnos "lo que debe observarse" para entender una placa o una muestra a través del microscopio, a partir de lo cual sus alumnos "comprenden" lo que están viendo. Siendo esto válido para la investigación "científica", cuanto más lo será para la historia, donde es el historiador quien selecciona y relaciona los hechos (y a menudo presupone causas y efectos, incluyendo conjeturas, deducciones y conclusiones) según su particular punto de vista.

Hoy en día aparece como una imperiosa necesidad escribir nuevamente la historia de los países miembros del Mercosur pues, a partir del proceso de integración, es más importante resaltar los hechos que unieron históricamente a los nuevos (y antiguos) "socios" por encima de aquellos que los separaron. La historia que se enseña actualmente en las escuelas de todos los países del Mercosur pone especial énfasis en los hechos de guerra: los triunfos crean una sensación de pertenencia al grupo de los vencedores y las derrotas fomentan el odio y el rencor hacia quienes vencieron. Un alumno paraguayo del último curso secundario expresaba en su discurso en conmemoración de la fecha patria del Paraguay que "nuestro país tiene más hechos de guerra que de los otros".<sup>245</sup> Una visión diferente permitiría, a través del énfasis en el sentido de pertenencia a una misma comunidad, motivar esfuerzos conjuntos que redunden en beneficio de todos.

### **Regionalización y descentralización**

Una cultura integradora exige regionalización y descentralización. Si se reconocen las diferencias culturales de las distintas regiones dentro de un país, será más sencillo entender las similitudes entre las culturas de las regiones fronterizas por sobre las diferencias que se intentan señalar para lograr una forzada (e inexistente) identidad cultural nacional. Se trata de reconocer que en la región fronteriza existe un espacio geográfico, social, político, económico y, fundamentalmente, cultural compartido, que se trata desde todo punto de vista de una única **región compartida** administrativa y políticamente por dos o más países.

El Embajador Gregorio Recondo expresa<sup>246</sup> que "La lógica globalizadora tiende a licuar las identidades nacionales. En nombre de la libertad, el neoliberalismo nos exige conductas uniformes, pensamientos acordes al modelo de mundialización y los mismos consumos obligados. La defensa de la propia cultura es el arma moral para luchar eficientemente contra dicha colonización". Si se reemplaza la palabra "nacionales" por "regionales" se entenderá mejor la necesidad de rescatar la identidad cultural a través de las fronteras.

Siguiendo el pensamiento de este autor "nuestras actuales naciones iberoamericanas fueron creaciones del Estado, impuestas 'desde arriba'. Al principio, resultaron diseños del Estado indiano y, posteriormente, fueron imposiciones de los Estados nacionales surgidos como consecuencia del proceso emancipador". No resultará difícil reconocer al habitante de allende la frontera como un igual, con sueños y dificultades similares a los propios, y se podrá "optar por la cooperación y no por el conflicto en nuestro espacio sudamericano". Para ello es necesaria "una redefinición de la identidad y una ampliación en los dominios individuales de la pertenencia y las lealtades".

Y aún más, si se opta por el humanismo por sobre los sectarismos se compartirán las expresiones de Miguel de Unamuno en "El sentimiento trágico de la vida": "soy hombre, y a ningún otro hombre estimo extraño".

En el Mercosur, como parte de Latinoamérica, la integración no atenta contra las nacionalidades pero da origen a la idea de un '*patriotismo regional*' ya que está basada en un origen común, una historia compartida y la homogeneidad de su cultura.

Esta realidad se hace especialmente evidente en las regiones fronterizas, en las que hay más similitudes entre los habitantes separados por las fronteras políticas que entre éstos y sus compatriotas de sus respectivas capitales nacionales.

<sup>245</sup> Discurso pronunciado por el alumno de 6º curso secundario en representación de "la juventud estudiosa" en la Iglesia Catedral de Encarnación el 14 de mayo de 1998 con motivo de los actos conmemorativos de la independencia nacional.

<sup>246</sup> RECONDO, Gregorio (1997): "El Mercosur y la cultura".

Así como se impuso a través del tiempo y mediante políticas activas desde la educación la idea de una identidad nacional señalando diferencias y similitudes inexistentes, sería mucho más sencillo trabajar de la misma manera para rescatar la idea de la identidad compartida en beneficio de la integración, aunque respetando las diferencias regionales. No es otra cosa la que logró que se sientan parte del mismo todo culturas tan diferentes como las de las distintas regiones de Argentina o del Brasil.

La integración Latinoamericana podría lograrse con mayor facilidad sobre la base de la armonización de las diferentes identidades regionales que la conforman como base para la unidad de la "Patria Grande". Y es en este sentido que la educación, como uno de los aspectos fundamentales de la cultura, pasa a ser una herramienta fundamental.

Como dijera Gregorio Recondo, "Cultura y desarrollo social deben complementarse. No habrá integración de nuestros países sin la profundización de la base cultural que enlaza a nuestros pueblos".<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> RECONDO, Gregorio (1997).

## XII CONCLUSIONES

Las ideas, testimonios y experiencias expuestos en este trabajo evidencian la necesidad de considerar a las zonas fronterizas entre los países miembros del Mercosur como **regiones compartidas**, es decir regiones que son, geográfica y culturalmente, una unidad que los límites políticos dividen en forma arbitraria.

Una nueva visión de las cualidades de estas regiones permitiría incorporarlas activamente al proceso de integración regional y revertir su situación de marginalidad. También ampliaría sus posibilidades de desarrollo, y aún el aprovechamiento compartido de la cooperación internacional, la acción conjunta y coordinada de las iniciativas de ambos lados de la frontera pero para ello es indispensable que todos los funcionarios que tengan injerencia en los distintos aspectos de la relación bilateral comparten esta visión.

### ***Las regiones fronterizas como factor de integración***

La integración sería especialmente sencilla en las fronteras debido a sus particulares características. En muchos casos bastaría con no impedir la integración natural que se produce entre las comunidades fronterizas en todos los aspectos de su vida diaria. De este modo podrían transformarse en actores principales de este proceso.

Las especiales características de las regiones fronterizas del Mercosur, las hacen particularmente aptas para avanzar en un proceso de integración del tipo del Mercado Común. Comparten el mismo clima, topografía, fauna y vegetación, la misma cultura (tradiciones, creencias, leyendas, idioma), con procesos históricos similares y con una fluida comunicación interna (se trata de fronteras activas). La posibilidad de apoyarse en la **sociedad natural** que se da en las fronteras, hace mucho más fácil promover en estas regiones un proceso de integración pues se trataría, de hecho, de una reintegración. Para ello habría que reforzar los aspectos positivos de la relación diaria, resaltar los rasgos que unen a quienes comparten la región y, al mismo tiempo, disminuir los aspectos negativos que los enfrentan.

### ***Necesidad de una política de convergencia en las fronteras***

Dado que las asimetrías constituyen el factor que mayores tensiones y enfrentamientos produce en la frontera, tratar de eliminarlas parece un paso importante para alcanzar el objetivo final de la integración y el desarrollo compartido. La eliminación de algunas de las mayores diferencias permitiría crear una competencia más equilibrada que transmita una sensación de justicia y equidad. Habría que poner especial énfasis en superar las asimetrías impositivas que podrían incluso revertir el efecto de las cambiarias. El trabajo conjunto y la cooperación podrían suprimir, con el tiempo, las asimetrías sociales y de servicios, pues estos últimos llegarían a compartirse a través de la frontera. Las asimetrías existentes atentan contra las posibilidades de encarar en forma conjunta la solución de los problemas comunes, pues generan la desconfianza y el rencor que surgen de la idea de una injusta repartición de los costos y beneficios de la integración.

### ***Necesidad de adecuación de las normas de control fronterizo***

Las normas migratorias, aduaneras, fito y zoosanitarias y de transporte no tienen en cuenta la realidad de la relación fronteriza y atentan contra sus posibilidades de desarrollo. El estudio de legislaciones y normas que contemplen esta realidad beneficiaría a la **región compartida**. No sería difícil definir físicamente una región limitada dentro de la cual se tenga una legislación especial, como en el caso ya descripto (**capítulo IX**) de la frontera entre México y EE.UU.. Esta región se transformaría (como aquélla) en un polo de desarrollo sobre la base de industrias que aprovechen las mejores condiciones de cada uno de los vecinos.

También vale la pena rescatar las propuestas analizadas en cuanto a las normas de control fronterizo. Desde el punto de vista migratorio deberían crearse categorías especiales que se adecuen a la realidad fronteriza para simplificar los controles y disminuir la ilegalidad y que incluyan:

- La facilitación de los requisitos sobre circulación de personas en estos espacios geográficos naturalmente integrados.
- La regularización de migrantes laborales fronterizos y regionales que, bajo la actual reglamentación, se encuentran en situación ilegal en ambos países.
- La puesta en marcha de mecanismos de canalización de las migraciones laborales fronterizas, hoy inexistentes.

Esto evitaría distraer esfuerzos que podrían aplicarse a los controles de los aspectos vinculados a los problemas prioritarios, como el narcotráfico, el terrorismo internacional y el tráfico ilegal de personas.

En esta línea habría que avanzar también en la adecuación de las normas de aduana, incluyendo regímenes especiales para pequeñas operaciones de comercio exterior en el ámbito fronterizo, reduciendo los altos costos y las dificultosas tramitaciones que, actualmente, impiden o dificultan de tal manera el comercio legal fronterizo que promueve la ilegalidad. Lo mismo puede decirse de las normas de transporte y fitosanitarias.

La propuesta se basaría, fundamentalmente, en la posibilidad de descentralización y regionalización de los controles.

### **Necesidad de políticas activas**

De la comparación entre las políticas desarrolladas por Argentina y Brasil respecto de sus fronteras podemos concluir que son necesarias políticas activas para incentivar su desarrollo. Su aislamiento relativo y sus condiciones generales impiden que, por sí mismas, estén en condiciones de competir con los grandes centros urbanos e industriales actualmente existentes. Parece claro que no puede darse el mismo tratamiento en cuanto a impuestos e inversiones (sobre todo en infraestructura) a estas regiones que a las que tienen mayor desarrollo relativo.

Las políticas seguidas por el Brasil con el objetivo de lograr su propia seguridad podrían servir de base para promover el desarrollo conjunto de estas regiones a partir del objetivo más amplio de la integración regional.

### **Necesidad de una estrategia competitiva a nivel regional**

Para aumentar la capacidad de inserción de las economías de las regiones fronterizas en el ámbito internacional sería necesario delinear políticas concretas que aumenten la competitividad de sus empresas, para lo cual se requiere un cambio de actitud del Estado en general.

Un importante objetivo es apoyar el desarrollo de las Pymes y del sector cooperativo, entendiendo que son los sectores más significativos en la economía de estas regiones. Para ello serían necesarias políticas activas que incluyan:

- Fomentar las exportaciones de estos sectores.
- Promover la cooperación entre microempresas y fomentar los distintos niveles de integración empresaria.
- Favorecer la conformación de **polos de desarrollo** binacionales (mediante inversiones en servicios e infraestructura, apoyo a los parques industriales, etc.).
- Mejorar el sistema educativo en general y desarrollar centros de capacitación técnica como insumos básicos de las empresas.

- Apoyar a las universidades y centros de estudio para su especialización en la investigación de temas relacionados con la industria local, lo cual promoverá la concentración de técnicos y científicos especializados en los sectores industriales de la región.
- Poner en marcha programas de financiamiento para la creación de nuevas empresas o el desarrollo de las existentes.
- Fomentar la innovación, mediante el apoyo financiero y otros incentivos.

### ***Las asociaciones transfronterizas***

Los Comités de Frontera podrían apoyar la creación de asociaciones transfronterizas sobre la base de intereses específicos. Las experiencias analizadas en el **capítulo IX** demuestran que más allá de problemas puntuales, los intereses comunes compartidos permiten un mayor entendimiento y facilitan el trabajo conjunto y coordinado. Estos ejemplos demuestran claramente que no es difícil llegar a acuerdos cuando los participantes toman conciencia de que sus contrapartes vecinas comparten sus problemas, sus intereses y dificultades.

Estas asociaciones (como los mismos Comités de Frontera) no podrán cambiar decisiones políticas de los gobiernos centrales de los países involucrados pero a través de los Comités de Frontera, con el apoyo de las Cancillerías, mediante un seguimiento continuo se pueden detectar los problemas que afectan a la región y a la relación bilateral en la frontera y, eventualmente, tramitar su solución ante las autoridades centrales. Pero tal vez el mayor efecto en estos casos sea demostrar que, por sobre sus intereses "nacionales", se puede trabajar en pos del desarrollo regional.

### ***Una nueva visión de las relaciones transfronterizas***

Se ha visto en el **capítulo I** que la integración regional latinoamericana es conveniente desde cualesquiera de las distintas teorías de las relaciones internacionales. Debería fomentarse el análisis teniendo en cuenta esta realidad. Desde una visión **realista** debería insistirse en la conveniencia del proceso de integración como una manera de fortalecerse a partir de una federación de Estados y comenzar a pensar a las fronteras entre los países del Mercosur como fronteras internas. De este modo las Fuerzas de Seguridad concentrarían sus acciones en la prevención de delitos superando la idea de "defensa de las fronteras". Desde la visión **liberal**, debería insistirse en la idea de que la desaparición de las fronteras eliminaría las trabas al comercio y al desarrollo.

A partir de la idea de una relación de **interdependencia compleja**, sería conveniente considerar que, especialmente en las regiones fronterizas, las Cancillerías han perdido el monopolio de las relaciones internacionales y que su nueva función sería de coordinación y apoyo a todas las acciones que favorezcan la integración y el desarrollo regional.

Pero las distintas teorías de las relaciones internacionales no son sino el reflejo de actitudes de desconfianza o de solidaridad respecto del vecino que han sido fomentadas, a través de la educación, con determinados objetivos políticos. Estas actitudes no surgen con rapidez pero se van afianzando a través del tiempo y las políticas educativas y de comunicación las afectan en forma directa. Por ello, una auténtica política de integración no puede descuidar esta realidad y debe basarse en el esfuerzo conjunto entre ambos países para superarla. Para ello, los gobiernos involucrados deberán empeñarse en resaltar los ideales de la reintegración latinoamericana con el mismo énfasis que se puso en promover, durante tantos años, las ideas del nacionalismo extremo, del individualismo, de la autosuficiencia y de la desconfianza hacia los pueblos vecinos. Será necesario revertir la "cultura de la desintegración" e insistir en las características que unen a los pueblos latinoamericanos y en la idea del "nacionalismo de la Patria Grande".

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES DIRECTAS:

1. ACTA de Ayolas para el Desarrollo de las Regiones Compartidas (1991).
2. ACTA de Ayolas para la creación de un Comité de Salud de Fronteras (1995).
3. ACTAS de Fundación y de Reuniones de los Comités de Frontera argentino paraguayos de Itatí - Itá Corá, Pilar - Puerto Bermejo y Encarnación – Posadas y de los Subcomités Ayolas – Ituzaingó y Mayor Otaño – Eldorado (1994-1999).
4. ACTAS de las tres Reuniones Conjuntas de los Comités de Frontera argentino paraguayos realizadas en 1985, 1986 y 1991.
5. INFORMES de Consulados de Frontera de Argentina, Paraguay y Brasil (1994-1999).
6. INFORMES de la Confederación Económica y de la Cámara de Comercio Exterior de la provincia de Misiones.
7. INFORMES de la Unión de Cámaras de Comercio de Ciudad del Este.
8. ENTREVISTAS con autoridades, funcionarios, empresarios, comerciantes y pobladores argentinos, brasileños y paraguayos de la región fronteriza.
9. CONFERENCIAS dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" en la Universidad Nacional del Nordeste. En el texto se hace referencia a los siguientes profesores: CESARÍN, Sergio; DA SILVA GONÇALVES, Willams; DREIFUSS, René; LENGYEL, Miguel; QUIJANO, José Manuel; RUSSELL, Roberto; SIMÓN, José Luis; TIBILETTI, Luis y TUSSIE, Diana.

### FUENTES INDIRECTAS:

1. ABAD DE SANTILLÁN, Diego (1965): "Historia Argentina".
2. ABÍNZANO, Roberto Carlos (1996): "MERCOSUR, un modelo de integración" (Editorial Universitaria - Universidad Nacional de Misiones).
3. ABÍNZANO, Roberto Carlos (1997): "La cultura de la integración: ¿Cómo y dónde se construye?. Macro y microprocesos en la encrucijada de las fronteras" (premio Concurso de Ensayos del Senado de la Nación bajo el pseudónimo RIGEL).
4. ABINZANO, Roberto Carlos y CAMMARATA, Emilce (1995): "Integración regional Fronteriza: sectores vulnerables frente al impacto global. Políticas y acciones alternativas".
5. AJAMI; Fouad (1993): "Responses to Samuel Huntington's *The Clash of Civilizations*" (Foreign Affairs, September-October).
6. ALBERDI, Juan Bautista (1895): "Escritos póstumos".
7. ALBERDI, Juan Bautista: "Mitre al desnudo" (re editado en Asunción en 1979).
8. ARAGAO, José María (1968): "La teoría económica y el proceso de integración de América Latina".
9. ARAGAO, José María (1992): "La armonización de las políticas macroeconómicas en el Mercosur. La construcción de un mercado común".
10. ARDITI, Benjamín (1992): "Adiós a Stroessner" (Asunción).
11. ARNAUD, Vicente Guillermo (1996): "MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional" (Buenos Aires).
12. ARON, Raymond: "Paz y guerra entre las naciones".

13. BICA de MELO, José Luiz (1997): "Reflexões conceituais sobre fronteira" (en "Fronteiras na América Latina: Espaços em transformação", Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).
14. BOUZAS, Roberto (1996): "El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales" (En "Regionalización e Integración Económica").
15. BOUZAS, Roberto (1996): "La agenda económica del Mercosur: Desafíos de política a corto y mediano plazo" (En "Integración y Comercio", BID INTAL, Argentina).
16. BUELA, Alberto (1998): "Nacionalismo Continental" (en revista DISENSO, Nº 18, Verano).
17. BULL, Hedley (1977): "The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics" (Columbia University Press, New York).
18. CASTILLO, Mario y CORTELLESE, Claudio (1988): "La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina" (Revista de la CEPAL Nº 34).
19. CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL (1998): "Panorama del Mercosur" (Número 1, Octubre).
20. CENTRO DEL COMERCIO Y LA INDUSTRIA DE ENCARNACIÓN (1992): "Principales rasgos económicos – sociales y causas de la región fronteriza".
21. CEPAL (1998): "Las políticas Comerciales e Industriales: Evolución y Perspectivas".
22. CHIGHIZOLA, Horacio A. (1998): Prólogo de la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas" Nº 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.
23. CICCOLELLA, Pablo José (1997): "Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques" (en "Fronteiras na América Latina: Espaços em transformação", Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).
24. COMIP (1990): "Propuesta para la preservación conjunta de los recursos ícticos en el río Paraná"
25. CORBIÉRE, Emilio J.: "La Masonería - Política y Sociedades Secretas en la Argentina".
26. CÓRDOVA MOYANO, Félix (1991): "Contribuciones para la definición de una Política Regional Fronteriza" (Asunción).
27. COSTAMAGNA, Pablo S. (1994): "Rafaela: una estrategia local integrada de desarrollo industrial" en Revista Actualidad Económica Nº 22 (Córdoba).
28. COX, Robert (1986): "Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory" (Columbia University, New York).
29. COX, Robert (1993): "Gamscli, hegemony and international relations: an essay in method" (Cambridge).
30. CYWIN, Manuel (1998): "Políticas públicas para el desarrollo de las Pymes"
31. DI TELLA, Torcuato S. (1992): "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino: Participación y movilización política" (en "Después de Germani – Exploraciones sobre Estructura Social de la Argentina").
32. DINI, Marco (1996) "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia chilena" en la revista "Informes de Coyuntura" Nº 59 del Centro de Estudios Bonaerense (CEB).
33. DO COUTO E SILVA, Golbery (1965): "Geopolítica do Brasil".
34. DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L.: "Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales".
35. DOYLE, Michael (1983): "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs".
36. ESCUDÉ, Carlos (1995): "Cultura Política y Política Exterior: El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al realismo periférico)" (Buenos Aires).
37. FARRET, Ricardo (1997): "Especificidades das áreas urbanas de fronteira" (Porto Alegre).

38. FERRER, Aldo y LAVAGNA, Roberto (1992): "El Mercosur y la coordinación de políticas económicas". Documento de trabajo presentado en el Grupo de Trabajo sobre Mercosur (Buenos Aires).
39. FREYRE, Gilberto (1945): "Interpretación del Brasil".
40. FURLONG, Guillermo S.J. (1969): "Historia Social y Cultural del Río de la Plata (1536-1810)".
41. GANA, Eduardo (1996): "Enfoques de cooperación macroeconómica en el ámbito de la integración en América Latina" (en Integración y Comercio, INTAL, Enero-Abril, Argentina).
42. GONZÁLEZ POSSE, Ernesto; BOLOGNESI-DROSDOFF, M. C.; ITURRIZA, J. E. y VALENCIANO, E. O. (1990): "La frontera como factor de integración" (BID – INTAL)
43. GRANDI, Jorge (1995): "Los siete desafíos y los siete déficits de la integración latinoamericana".
44. HENDRICKSON, David C. (1993): "The Ethics in Collective Security".
45. HERKEN KRAUER, Juan Carlos (1994): "Hacia una economía política de la integración del Mercosur" (Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social).
46. HOFFMANN, Samuel (1995/96): "La Crisis del Internacionalismo Liberal" (Archivos del Presente, Verano).
47. HUNTINGTON, Samuel (1993): "The Clash of Civilizations" (Foreign Affairs, Summer).
48. HUNTINGTON, Samuel (1995): "Let be clear: Civilizations do not control States, States control civilizations".
49. HURRELL, Andrew (1992): "Teoría de los regímenes internacionales: una perspectiva europea" (Foro Internacional, Octubre – Diciembre, México).
50. IGLESIA, Francisco (1992): "Historia Política do Brasil"
51. JAGUARIBE, Helio (1962): "Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político"
52. JAURECHE, Arturo (1957): "Los profetas del odio y la yapa".
53. JAURECHE, Arturo (1968): "Manual de zonceras argentinas".
54. JORRAT, Jorge Raúl y SAUTU, Ruth (compiladores) (1992): "Después de Germani - Exploraciones sobre Estructura Social de la Argentina".
55. JUDT, Tony (1997): "La cuestión social rediviva"
56. JUSTO, Juan Bautista (1910): "El socialismo argentino".
57. JUSTO, Juan Bautista (1920): "Teoría Científica de la Historia y la Política Argentina".
58. KANT, Immanuel (1795): "La Paz Perpetua".
59. KAWAI, Sabuko (1996): "Hacia una mayor interdependencia entre la Argentina y Este Asiático: Informe final" (Centro de Desarrollo Internacional del Japón – Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (Tokio).
60. KENNEDY, Paul (1986): "Auge y caída de las grandes potencias".
61. KEOHANE, Robert (1986): "Neorealism and its Critics" (New York).
62. KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977): "Poder e Interdependencia: La política mundial en transición" (Boston).
63. KUWAYAMA, Mikio (1998): "Las políticas comerciales e industriales: Evolución y perspectivas" (ONU- -CEPAL).
64. LAHORGUE, Maria Alice (1997): "Dinâmica espacial da produção e da população e as zonas de fronteira – Reflexões sobre o Mercosul" (en "Fronteiras na América Latina: Espaços em transformação", Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).

65. LAURELLI, Elsa (1997): "Reestructuración económica en América Latina: ¿Integración o fractura de los territorios fronterizos? (Porto Alegre).
66. LENGYEL, Miguel (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.
67. LIPSET, Seymour Martin y SOLARI, Aldo E. (compiladores) (1971): "Elites y Desarrollo en América Latina".
68. LUNA, Félix (1989): "Soy Roca".
69. MAFUD, Julio (1992): "La influencia inmigratoria en el carácter nacional".
70. MAQUIAVELO, Nicolás (1532): "El Príncipe"
71. MÁRMORA, Lelio (1995): "Desarrollo Sostenido y Políticas Migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración" (Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires).
72. MÁRMORA, Lelio (1997): "Las Políticas de Migraciones Internacionales ", OIM-Alianza Internacional.
73. MEARSHEIMER, John J. (1990): "Back to the Future: Inestability in Europe after the Cold War" (International Security, Vol.15, Summer).
74. METHOL FERRÉ, Alberto (1997): "Una bipolaridad cultural: Mercosur – NAFTA"y "El destino llama dos veces" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración").
75. MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO DEL PARAGUAY y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM): "Mercado de trabajo en Ciudad del Este. Mano de obra extranjera".
76. MIRANDA, Carlos R.: "Paraguay y la era de Stroessner".
77. MONTGOMERY, Cinthia A y PORTER, Michael E (1979): "Strategy. Seeking and securing Competitive Advantage".
78. MORGENTHAU, Hans J. (1948): "Politics among Nations" (New York).
79. MORO, Thomas (1516): "Utopía".
80. MOTTA; Jorge (1998): "El resurgimiento de las PyMEs: Espejismo, Fenómeno Transitorio o Nueva Tendencia de Organización Industrial" (en KANTIS, Hugo (comp.) (1998): "Desarrollo y Gestión de PyMEs: Aportes para un debate necesario").
81. NEFFA, Julio César (2000): "¿Qué hay que hacer para mejorar la competitividad de las Pyme argentinas?".
82. NEUMAN, Elías (1997): "El problema sexual en las cárceles" (Buenos Aires).
83. NYE, Joseph (1990): "Bound to lead: The changing nature of American Power".
84. O'DONNELL, Pacho (1999): "El Rey Blanco".
85. OLIVEIRA LIMA, Manuel (1911): "Formación Histórica de la Nacionalidad Brasileña".
86. OLIVEIRA VIANNA (1933): "Evolução do Povo Brasileiro".
87. OMAHE, Kenichi: "A Borderless World".
88. OMAHE, Kenichi: "Del Estado Nación al Estado Región".
89. OMAN, Charles: "Globalización: La nueva competencia".
90. OTAZÚ GIMÉNEZ, Ovidio (1993): Comentarios realizados en el Segundo Seminario "MERCOSUR. Perspectivas y Problemas" (Buenos Aires).
91. OVIEDO, Alejandro Daniel y GORTARI, Javier (1997): "Dinámica del intercambio regional y en el contexto del Mercosur".

92. PALACIO, Ernesto (1960): "Historia de la Argentina".
93. PEIRANO, C. y BURG, C. (1997): "Efectos económicos del contrabando en Misiones: El caso Encarnación Posadas".
94. PEREYRA, Carlos (1918). Prólogo de su traducción del libro de Manuel Oliveira Lima "Formación Histórica de la Nacionalidad Brasileña".
95. PINOCHET UGARTE, Augusto (1969): "Geopolítica de Chile" (Santiago de Chile).
96. POLIBIO (c.125 a.C.): "Historias".
97. PORTER, Michael E. (1990): "The competitive advantage of nations" (New York).
98. QUIJANO, José Crescencio (1995): "Problemas de la relación fronteriza entre Encarnación y Posadas" (Encarnación).
99. QUIJANO, José Crescencio (1997): "Los Comités de Frontera y las relaciones fronterizas" (Encarnación).
100. QUIJANO, José Manuel (1995): "La evolución macroeconómica reciente y su impacto sobre el proceso de coordinación de políticas en el Mercosur" (Montevideo).
101. QUIJANO, José Manuel (1996): "Integración competitiva para los nuevos países industrializados" (Montevideo).
102. QUIJANO, José Manuel (1997): "Empresa Industrial, Innovación y Empleo" (SELA, Montevideo)
103. QUIJANO, José Manuel (1998): Ciclo de Conferencias dictadas para la "Maestría en Procesos de Integración Regional" de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.
104. RECONDO, Gregorio (1990): "Realidad y Futuro de los Comités de Frontera" (Asunción).
105. RECONDO, Gregorio (1997): "El Mercosur y la cultura".
106. RECONDO, Gregorio (compilador) (1997): "Mercosur: La dimensión cultural de la integración".
107. RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto (1998): "El financiamiento de las PyMEs" en la Revista "Temas nuevos para nuevos bancos y empresas" Nº 22 del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.
108. ROFFMAN, Alejandro (1991): "Estrategias productivas frente al Mercosur".
109. ROMERO, José Luis: "Historia de las ideas políticas argentinas".
110. ROMERO, Luis Alberto (1997): comentarios sobre el libro "Nación y modernidad" para el diario "La Nación" de Argentina.
111. ROSA, José María (1965): "Historia Argentina".
112. ROSA, Mario H. y VELASCO, Omar Luis (1998): "Proyecto Equilibrio Poblacional Posadas Encarnación" (OIM).
113. ROSECRACT, Richard (1986): "The Rise of the Trading State" (Basic Books, New York).
114. RUSSELL, Roberto (1992): "El Contexto externo de la política argentina: Notas sobre el '*nuevo orden mundial*" (Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires).
115. RUSSELL, Roberto (1996): "Cambios y continuidades en las relaciones internacionales" (Revista Capítulos, SELA, Julio-Septiembre).
116. SAMAJA, Juan (1996): "Epistemología y Metodología" (Buenos Aires).
117. SANDINO, Augusto César (1929): "Plan de realización del supremo sueño de Bolívar" (reproducido en la revista DISENSO, Nº 18, Verano).
118. SANTOS, Paulo de Tarso (1998): "Educar para la integración" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración") (São Paulo, Brasil).

119. SERVIN, Víctor (1993): "El sector industrial paraguayo frente al Mercosur. Desafíos y perspectivas" (Asunción).
120. SIMÓN, José Luis (1994): "El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia" (Asunción).
121. SOCMA Sociedad Macri (1998): "Las Pymes, clave del crecimiento con equidad".
122. SOMBRA SARAIVA, José Fabio (1997): "O Brasil na integração cultural e educacional do Mercosul" (en "Mercosur: la dimensión cultural de la integración").
123. TUCÍDIDES (c. 400 a.C.): "La guerra del Peloponeso" (El debate de Melián)
124. TUSSIE, Diana (1997): "Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT".
125. VACCHINO, Juan Mario (1981): "Integración Económica Regional" (Caracas)
126. VARGAS LLOSA, Mario (1995): Conferencia Inaugural de la XI Edición de Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria (Laredo, España).
127. VILLAREAL, Fernando y RODRÍGUEZ, Norma (1994): "La exportación indirecta, opción de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas" en Revista Actualidad Económica Nº 22 (México).
128. WALTZ, Kenneth (1979): "Theory of International Politics".
129. WALTZ, Kenneth (1994): "El nuevo orden mundial" (América Latina International, Otoño-invierno).
130. WANDERLEY, Alberto (1959): "Estudos Económicos, Políticos e Sociais".
131. ZACHER, Mark (1992): "The decaying pillars of Westphalian Temple: implications for international order and governance" (Cambridge Studies in International Relations).

\* \* \*