

La fabricación cotidiana de la frontera política

*Un análisis de Posadas (Argentina)/ Encarnación (Paraguay)
y Uruguayana (Brasil)/Libres (Argentina)*

Alejandro Grimson

Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur (IDES, Buenos Aires)
Doctorando de la Universidad de Brasilia, becario del CONICET

Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association
Hyatt Regency Miami
March 16-18, 2000.

“Eu me sinto brasileiro, não me sinto um investidor estrangeiro. Tenho três nacionalidades: italiano de nascimento e, como empresário, argentino e brasileiro. Mas pretendo ter como nacionalidade o Mercosul”.

Franco Macri, Presidente de uno de los grupos empresarios más grandes de Argentina, *Correio Braziliense*, 19/9/99.

“¿Querés que te diga qué es para mí el Mercosur? Es para los grandes sinvergüenzas, ese es el Mercosur. A nosotros nos prohíben que pasemos pollos para comer en nuestra casa. (...) ¿Y estos camiones que pasan? Porque uno los ve, no sabe, pero se imagina. (...) Los camiones van y vienen. Ése es el Mercosur para mí. Para sinvergüenzas. ¿Quiénes son? Y, los grandes”.

Pasador de Paso de los Libres, julio 1999.

Una teleología de la llamada globalización y de los bloques regionales (Unión Europea, NAFTA, Mercosur) fue la base de la creencia bastante expandida de que las fronteras se encuentran en proceso de desaparición. Sin embargo, hace varios años los estudios etnográficos en fronteras políticas (ver p.e. Vila, 1999; Gordillo y Leguizamón, 2000; Vidal, 1998; Grimson, 1998; Karasik, 1999; Wilson y Donnan, 1998) muestran diversas redefiniciones de espacios limítrofes que incluyen nuevos conflictos y dispositivos de fortalecimiento de ciertas barreras entre los países. Ahora bien, una cuestión es que esas explicaciones teleológicas no hayan dado cuenta de estos procesos y otra, muy diferente, es que podamos efectivamente entender cuál es el papel que tienen la nación, el estado y la frontera en los procesos contemporáneos, imbrincados en las regionalizaciones/ globalizaciones si las entendemos como procesos múltiples y abiertos. Este trabajo pretende realizar un aporte en esta última cuestión a partir de analizar un caso empírico, la frontera argentino-brasileña en transformación, teniendo en cuenta otros espacios fronterizos en el Mercosur.

¿Cómo se ha construido y se construye el artefacto llamado estado-nación? ¿Cómo se define territorial y simbólicamente la frontera? Sahlins (1989) ha criticado la concepción clásica de *nation-building* que consideraba la construcción de la nación como un proceso desde arriba hacia abajo y desde el centro hacia la periferia. Su análisis muestra que los sentidos de la nacionalidad pueden ser el resultado de un proceso invertido en el que las negociaciones y conflictos entre poblaciones locales construyen la nación desde fuera hacia adentro. Las poblaciones de una zona fronteriza española-francesa fueron protagonistas, muestra, en el trazamiento de la frontera interestatal.¹ Las fronteras pueden emerger de la actividad de las localidades periféricas o de la interacción de rivalidad locales y nacionales (cfr. Sahlins 1999).

Mi interés no radica en saber si un modelo de este tipo sería al menos parcialmente válido para la historia latinoamericana. El planteo de Sahlins, sugeriré, es sumamente productivo para pensar las transformaciones actuales de las fronteras del Cono Sur. La cuestión contemporánea es cómo las negociaciones identitarias en las fronteras afectan la construcción de nuevos sentidos de la nacionalidad y, a la inversa, cómo las nuevas políticas definidas desde los centros político-económicos transforman la vida cotidiana y la experiencia de las poblaciones locales. Buscaré mostrar, entonces, que las poblaciones fronterizas pueden ser tan importantes en la construcción del estado y de la nación como las zonas consideradas centrales.

Esto pone en cuestión la imagen, tan romántica, de poblaciones unidas fraternalmente que, de pronto, son atravesadas por una frontera política. Frontera que no sólo no desean, sino que sería el

¹ Para una revisión crítica de su trabajo ver Sahlins, 1999.

paradigma de aquello a lo que se opondrán, enfrentándose de ese modo al estado en sus intentos de flexibilizar la frontera y en su supuesta resistencia al nacionalismo. Creo que aun persiste en América Latina una concepción (generalmente no explicitada) de la nación como falsa conciencia impuesta por clases dominantes a sectores populares que, sin embargo, (y aquí viene una dosis de populismo) consiguen resistir esa presión. En el Cono Sur una parte importante de las investigaciones aún hace hincapié en que las fronteras "solo tienen una existencia real en los mapas" (Abínzano, 1993:76) y en una supuesta "hermandad de los pueblos" que tiende a esencializar y deshistorizar las relaciones sociales. Desde esa perspectiva, las poblaciones fronterizas son concebidas sólo como víctimas de las políticas de nacionalización del estado y no como agentes activos de la construcción de sus propias afiliaciones identitarias.

El problema más importante de esta concepción es que se apresura a dar valoraciones a las identidades desde una pretendida concepción universalista que resulta etnocéntrica en la medida en que no considera el sentido práctico (Bourdieu, 1991) de la frontera y la nacionalidad para los actores fronterizos. Que la frontera y la nacionalidad son invenciones, artefactos culturales, resulta evidente (ver Anderson, 1991; Hobsbawm, 1992; Gellner, 1991). Sin embargo, la versión de la nación como imposición desde arriba hacia abajo y desde el centro a la periferia ocluye, justamente, cómo la frontera material y simbólica es actualmente construida, producida y reproducida por los agentes locales. La versión romántica de la unidad esencial de los pueblos fronterizos pretende imponer su propia valoración etnocéntrica a los sentidos prácticos y los intereses materiales y simbólicos que la nación y la frontera tienen para los agentes locales.²

Mi propuesta es considerar la posibilidad de extrapolar críticamente el análisis histórico de Sahlins a la contemporaneidad de nuestras fronteras. Es decir, reponer la dimensión de las agencias locales para analizar la producción y reproducción de las fronteras. Para ello, es necesario interrogarse si en el actual contexto socio-político las poblaciones fronterizas no buscan maximizar los beneficios económicos de la existencia del límite y si a través de sus acciones colectivas, prácticas cotidianas y discursos contribuyen a la fabricación del límite y de la nación. En otras palabras, considerar a las poblaciones fronterizas no como grupos homogéneos, víctimas por igual de imposiciones estatales, sino como conjunto de agentes sociales diversos, con intereses, prácticas y discursos contrastantes. De ese modo, podremos analizar cómo los diferentes sectores sociales y estatales, al asumir sus posicionamientos frente a la regulación del límite en función de sus propios intereses, participan de una disputa por las características y sentidos de la frontera a través de la cual la propia frontera es construida y redefinida.

Actores sociales y frontera

Para analizar estos procesos contemporáneos, he escogido desarrollar mi estudio en dos ciudades fronterizas de Argentina y Brasil: Paso de los Libres y Uruguayana constituyen uno de los espacios urbanos más grandes de la frontera argentino-brasileña (Uruguayana tiene unos 150.000 habitantes mientras Paso de los Libres alrededor de 40.000); además, dos tercios del transporte y comercio terrestre del Mercosur pasa por allí (Alvarez, 1999:130). Esa frontera, dividida por el río Uruguay, tiene el primer puente entre Argentina y Brasil, inaugurado en 1947. La historia de las ciudades del río Uruguay es, en parte, la historia de un circuito comercial desarrollado especialmente durante el siglo XIX al margen de los estados (Zanotti de Medrano, 1993). Comercio de diverso tipo que incluye el contrabando en general y el llamado "contrabando hormiga" en particular. El contrabando hormiga es realizado por pobladores de las localidades vecinas y consiste en llevar y traer cantidades limitadas de mercaderías destinadas al comercio, aprovechando justamente su condición de fronterizos. Al constituir ciudades eminentemente comerciales, una gran parte de las relaciones y conflictos de estas zonas se vinculan con la regulación de los intercambios económicos.

² Una primera crítica de esta visión fue presentada en Grimson, 1999.

Para facilitar la exposición comenzaré señalando cuáles son los actores sociales y políticos clave en estas localidades para el análisis que voy a realizar (ver Anexo I). Entre los actores políticos institucionales es necesario diferenciar al menos tres instancias del estado. El estado central encuentra algunas de sus funciones “clásicas” condensadas en la frontera: el control territorial implica el ejercicio de la regulación sobre el ingreso y egreso de personas y mercaderías; el ejercicio del monopolio impositivo implica la aplicación de aranceles a los productos que ingresan. Este actor institucional fija y cambia normativas comerciales y de seguridad para las zonas fronterizas, edifica sedes de administraciones, envía funcionarios de otras regiones, interviene en la vida cotidiana de la frontera. Tanto en Uruguayana como en Paso de los Libres (o Libres como la llaman sus habitantes) los respectivos estados centrales han intervenido -y continúan haciéndolo- de manera especialmente activa. Tienen delegaciones de la aduana, migraciones, gendarmería o policía militar, consulados, centrales de inteligencia y regimientos del ejército.

Otros dos niveles son los gobiernos estadales/provinciales y las intendencias/prefeituras. En la medida en que ninguno de estos actores institucionales tiene poder jurisdiccional sobre la frontera nos interesarán básicamente como interlocutores y mediadores entre actores locales y el estado central. En particular las intendencias/prefeituras tienen una estrecha vinculación con los actores locales y constituyen el eje de la acción política de cada ciudad. Desarrollan convenios entre ambas ciudades e incluso eventuales reclamos conjuntos a los respectivos estados centrales.

En ciudades comerciales como Uruguayana y Libres los sectores vinculados al comercio tienen, en su conjunto, un peso social, económico y político muy significativo. En esta ponencia me concentraré en dos sectores del comercio: los comerciantes formales y los pasadores que trabajan del contrabando hormiga. La peculiaridad de los comerciantes “comunes y corrientes” es que la competencia que desarrollan por el mercado abarca a ambas ciudades. Un supermercado o una tienda de ropa o calzado compite con los comercios similares de su ciudad y de la ciudad vecina. Sin embargo, en la ciudad vecina tanto la calidad como los precios pueden ser muy distintos. La calidad varía en función de las producciones históricas de cada país, mientras los precios fluctúan no sólo por la productividad, sino por el tipo de cambio y los impuestos. Esta situación lleva a reivindicaciones de las organizaciones de comerciantes sobre la reglamentación del pequeño comercio interfronterizo, el control aduanero, la compatibilización impositiva y una serie de medidas políticas sobre la frontera. A la vez, en ese proceso de declaraciones y peticiones los comerciantes producen imágenes sobre los vecinos identificando su trabajo sistemáticamente con la Nación. Comprar del otro lado es, para ellos, sacar la plata del país; mientras que comprarles a ellos es hacer algo por el país. De ese modo, el estudio de los comerciantes, sus organizaciones, pedidos y negociaciones con las autoridades políticas y con las organizaciones de la ciudad vecina constituyen una clave de nuestra investigación.

En cada ciudad y espacio fronterizo hay personas que trabajan de pasar mercaderías al otro lado evitando los controles aduaneros. Viven de cruzar la frontera. En algunas fronteras (como la argentina-paraguaya o la argentino-boliviana) son mujeres y se las conoce como “las paseras”. En Uruguayana-Libres son tanto hombres como mujeres y se los conoce como “los pasadores” o “los chiveros”. La estrategia histórica consiste en pasar pocas mercaderías en cada viaje, distribuyendo eventualmente la mercadería con otro pasador, haciendo como si se tratara de bienes de uso personal. En Libres-Uruguayana, actualmente, pareciera haber más pasadores argentinos que brasileños, dato razonable si se considera que en los últimos años se presentaron más oportunidades de pasar mercadería brasileña a la Argentina que al revés por las diferencias de precios. Si se considera a las personas que están dedicadas especialmente a esta actividad, es posible calcular la existencia de algunos pocos cientos de pasadores. En cambio, si se pregunta por personas que pasan mercaderías por la frontera la respuesta será que sólo unos pocos cientos de habitantes no lo son. Los pasadores son el sector menos reconocido como interlocutor en las decisiones políticas. A la vez son el eslabón clave de una red transfronteriza de gran complejidad que, en sus extremos, comienza y termina en las

grandes ciudades de ambos países, involucra vendedores ambulantes, comercios importantes y funcionarios del estado. Tienen intereses sobre la frontera contrapuestos a los comerciantes "comunes y corrientes", en la medida en que necesitan una frontera flexible con bajo control.

A continuación narraré una historia donde aparecen estos actores en interacción, en negociaciones y conflictos. La propia historia de Libres-Uruguayana me llevará a un relato sobre Posadas-Encarnación donde, con matices que resultarán evidentes para el lector, este esquema de actores e instituciones es aplicable. Mi interés radica en que es a través de las acciones de estos agentes y en sus interacciones como se van delineando y transformando las características de la frontera.

Una decisión “incomprensible”

Cuando llegué a Paso de los Libres por primera vez en enero de 1999 la frontera estaba cambiando. Nuevas reglamentaciones del estado central argentino afectaban de modo peculiar la vida cotidiana de los fronterizos. Mientras desde 1986 existía un régimen de tráfico vecinal fronterizo que autorizaba a que los habitantes locales compraran hasta 150 dólares *diarios* en la ciudad vecina, a fines de 1998 el gobierno argentino, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), introdujo una modificación sustancial: desde entonces los habitantes de las zonas de frontera sólo podrían comprar 100 dólares *mensuales* en la ciudad vecina. Esto introduce un cambio clave, ya que ese monto -menor que la cantidad que puede ingresar un turista- limita fuertemente las adquisiciones de sectores medios y bajos (que históricamente compran donde es más barato para “estirar” su salario) y pone en cuestión el trabajo de los pasadores, personas que viven del llamado contrabando hormiga cotidiano.

La nueva reglamentación del tráfico comercial fronterizo resulta incomprensible cuando es analizada desde el punto de vista estrictamente del estado central. Pareciera ser una medida “irracional”, sobre todo ocho años después del Tratado de Asunción (Mercosur). Buscaré argumentar que la resolución y otras medidas estatales posteriores no pueden comprenderse si son analizadas exclusivamente desde la perspectiva del estado central. En rigor, la “lógica” de la resolución se inscribe en otro campo: el de las disputas entre sectores sociales fronterizos por imponer las características y los sentidos de las fronteras. Es sólo a través del análisis de esas articulaciones y conflictos de estos diversos sectores fronterizos y el estado central como puede comprenderse la resolución que limita la compra en ciudades vecinas.

Los sectores en disputa son los comerciantes formales de las ciudades fronterizas y los trabajadores del llamado contrabando hormiga. En cada país, los comerciantes y los pasadores han realizado en los últimos años reclamos a sus respectivos gobiernos y, en algunos casos, los pasadores o paseras y los taxistas de Paraguay y de Brasil han realizado reclamos directamente al gobierno argentino.

Según algunos libreños, la historia de la nueva reglamentación se habría iniciado en Posadas. En la historia, tal como la cuenta un dirigente de una asociación libreña, se encuentra entretejidas relaciones entre Posadas y Buenos Aires, los paraguayos y su gobierno, los presidentes de Argentina y Paraguay, Buenos Aires y Libres, y resaltadas las diferencias entre la frontera con Paraguay y con Brasil.

“El que toma esas decisiones en Buenos Aires está atrás de un escritorio, no sabe la realidad... Algunos funcionarios (...) nos dijeron lo que pasó: esto arrancó porque el gobernador de Misiones, en Posadas que es la capital, ya era el acabose. Allí sí. Hay productos que son prácticamente distribuidos a través de Posadas para el mercado argentino. Ya habían superado los límites, entonces había que ponerle límite, entonces fue a Buenos Aires y se quejó a Silvani [el director de la Administración Federal de Ingresos Públicos, a cargo de la Aduana]. Y Silvani dijo ‘esto es una barbaridad’. Dijeron que pasaban setecientos millones de dólares de contrabando por año en una sola ciudad. Pero uno se pregunta: si pasa setecientos millones de dólares por año, ¿qué hizo la aduana? (...) Ahora cuando llega al colmo vamos a frenar esto, pero no puede decir ‘desde ahora te prohíbo’, provoca la reacción. Aparte que gran número de paraguayos

vive de eso, no sólo los argentinos. La mayoría son paraguayos, pero lo que pasa es que el paraguayo es mas vivo, se queja directamente a su gobierno, en el tiempo que estaba Wasmosy por unos funcionarios aduaneros que quisieron hacer eso en Posadas hace dos años y hubo una queja a nivel gobierno y Menem ordenó que no se le controlen. Ahora qué aduanero va a controlar ahora en Posadas a lo que ingresa de contrabando si él recibió una reprimenda por controlar. (...) Ahora cada ciudad es distinta. Brasil usted tiene que traer productos que sean realizados, producidos en la ciudad de enfrente. Paraguay no tiene nada, si todo es importado en Paraguay, entonces usted trae cosas importadas a la Argentina y tendría que pagar impuestos. En cambio en Brasil casi la mayoría de productos que usted trae son comestibles, es para el sustento y eso esta permitido que determinadas cantidades no le ponen limite de cien pesos”.

Estas historias se vinculan a la relación con Buenos Aires. ¿Cómo se resuelve la aparente contradicción en la historia de Osvaldo entre afirmar que el origen de la reglamentación es Posadas y Misiones, y afirmar que la “aberración” de la reglamentación es posible porque “el que toma esas decisiones en Buenos Aires está atrás de un escritorio, no sabe la realidad”? Él resuelve la contradicción porque “cada ciudad es distinta”, cada frontera es diferente. Así, Osvaldo afirma que en Paraguay lo que se compra no es producción nacional (no es libre circulación en el Mercosur, es contrabando), en cambio en Brasil es de libre circulación y es para sustento.

Osvaldo cuenta la historia aludiendo a que sus fuentes son fidedignas (“nosotros sabemos cómo”, “algunos funcionarios nos dijeron lo que pasó”) y que el acceso a esas fuentes tiene relación con su propia posición social. En esa historia hay dos procesos paralelos: uno lleva a la nueva reglamentación, el otro a la falta de control aduanero. El que lleva a la nueva reglamentación, en su relato, aparece circunscripto a esferas de poder: un gobernador oficialista consigue el apoyo de la AFIP. Aquí la cuestión es quién consigue viajar a Buenos Aires y ser escuchado. En cambio, la falta de control se vincularía, originalmente, a la presión de los paraguayos sobre su gobierno que termina en una reprimenda de Menem a la aduana. Es decir, la falta de control es adjudicada a la acción de los grupos fronterizos paraguayos y al éxito de su presión sobre las autoridades políticas. Esta falta de control había desarticulado el poder fiscalizador de la frontera; era imperioso rehacer la frontera (“habían superado los límites, entonces había que ponerle límite”). De ahí la idea de que en Posadas “ya era el acabose”, lo que explica el viaje del gobernador de Misiones a Buenos Aires.

Esa idea de “acabose”, que impulsa al gobernador, demoró ocho años en construirse. A continuación resumiré brevemente ese procesos con el objetivo de mostrar que el origen de la reglamentación, lejos de un viaje, es la historia de un conflicto social, de un conflicto de intereses que continúa desarrollándose en la actualidad y que trasciende cualquier punto fronterizo en particular.

La pista posadeña: puentes, conflictos y reglamentaciones

En 1990 se inauguró un puente que une la ciudad argentina de Posadas con la paraguaya de Encarnación.³ Los actores locales y los funcionarios nacionales de ambos países festejaron el nuevo viaducto como símbolo de la “integración latinoamericana” y como “fin de las fronteras entre los pueblos”. La cantidad de personas que cruzaba entre una y otra orilla se incrementó por lo menos entre cinco y siete veces según los años, mientras que la cantidad de vehículos se multiplicó entre treinta y cuarenta veces.

Este incremento cualitativo de cruces de personas, automóviles y mercancías constituyó un marco en el cual se desarrollaron disputas entre sectores sociales. Las nuevas facilidades para que los posadeños realizaran sus compras en Encarnación y para los cruces de las tradicionales “paseras” paraguayas (mujeres que desde hace más de un siglo viven del cruce de pequeñas mercaderías) afectaron los intereses de los comerciantes posadeños. Diversas organizaciones de Posadas comenzaron a denunciar que el dinero argentino salía del país por el puente, acusando a los paraguayos de tener una economía informal y afirmando en privado que el puente estaba provocando

³ En este apartado resumo –con ciertos matices de abordaje– el proceso que analicé en Grimson, 1998.

la "debacle económica de la ciudad" (lo que Osvaldo llamaba el "acabose"). Los comerciantes reclamaron, básicamente, dos cosas: un mayor control aduanero y excepciones impositivas que les permitieran acercar sus precios a los de Encarnación.

Sin embargo, para el estado central la balanza comercial con Paraguay era favorable a la Argentina y los funcionarios gubernamentales afirmaban que una excepción impositiva provocaría un gran descontrol fiscal (ver Oviedo y Gortari, 1997:48). Por lo tanto, la principal respuesta frente a la presión de los comerciantes hasta 1996 fue ordenar un mayor control aduanero. Ese control, a veces obsesivo, y un trato despectivo hacia los paraguayos en la aduana argentina, desataron un conflicto que involucró a diversos grupos sociales locales y que, incluso, adquirió relieve diplomático cuando el Canciller y el Presidente Paraguayo exigieron el alejamiento de un funcionario de la Aduana argentina.

Desde 1992 se desarrolla una serie de protestas de las paseras y los taxistas paraguayos a través de bloqueos del nuevo puente, reclamando la flexibilización de la frontera. En la medida en que la tensión entre las localidades y los países iba en aumento comenzaron a involucrarse en el conflicto funcionarios locales, provinciales y federales hasta que el puente apareció en la agenda de negociación de los mandatarios de ambos países.

Desde 1994 hasta 1996, las denuncias de las paseras se concentrarían crecientemente en un aduanero llamado McLean. Una pasera contaba que al intentar cruzar con verduras y cigarrillos vio que no la dejaban pasar. Entonces, "me escapé con los bolsos por el costado de la aduana, como hace todo el mundo", porque el funcionario argentino McLean "da la orden para que nos saquen la mercadería y la tiren". Cuando los gendarmes la vieron en la vía del tren, la llamaron, "pero yo les dije no me voy, (...) péguenme, mátenme, pero a la aduana no vuelvo. Entonces, me agarró, me torció el brazo, me pegó por la boca, me rompió el labio, me tiró y me dio una patada". Las paseras acusaban a McLean de todos sus pesares: "Desde que entró McLean no pueden pasarse las cosas para vender"; "cuando él no estaba nosotros trabajábamos muy bien"; "ahora no se puede pasar ni mercadería paraguaya (...) porque está el señor McLean". Es decir, la figura del funcionario condensaba todas las prohibiciones y controles aduaneros, los maltratos y la discriminación. McLean se convertiría en el aduanero argentino más odiado por las paseras que comenzarían a exigir su separación del cargo, logrando paulatinamente el apoyo de las autoridades paraguayas.

A fines de 1995 los comerciantes posadeños organizaron un corte de puente. Se manifestaron contras las "asimetrías" (categoría nativa que alude a las diferencias de precios entre las ciudades provocadas por legislaciones y políticas distintas) y exigieron excepciones impositivas en base a una retórica patriótica. Sin embargo, el bloqueo de los comerciantes no tuvo éxito inmediato. El gobierno dilató medidas en negociaciones y reuniones sin ninguna promesa concreta más allá de "intentar resolver la cuestión". Frente a la amenaza de un nuevo bloqueo comenzó una fuerte presión política para impedirlo. Diferentes sectores políticos convocaron a construir juntos el Mercosur y a "dar tiempo al tiempo".

Los bloqueos del puente de los grupos sociales paraguayos continuaron y obtuvieron un éxito relativo. A fines de 1996, McLean, el aduanero argentino más odiado por las paseras, fue trasladado por una decisión gubernamental. Algunos analistas locales consideraron que hubo un acuerdo secreto entre ambos gobiernos por el cual los paraguayos permitirían aumentar el nivel de las aguas de la represa de Yacyretá. Esta versión, sin embargo, no puede ocultar el hecho fundamental vinculado a la acción persistente de los grupos fronterizos paraguayos. Si la denuncia fuera cierta, implicaría que el gobierno argentino buscó obtener una ganancia combinando sus intereses particulares con los del "gobierno paraguayo" que se había hecho eco de los reclamos de los trabajadores del "contrabando hormiga" y los comerciantes encarnacenos.

En compensación, poco tiempo después, a principios de 1997, el gobierno argentino hizo también un gesto importante para los comerciantes de Posadas: rebajó los combustibles en la ciudad (a través de una excepción impositiva) igualando el precio con los de Encarnación. La relevancia de

esta medida se debe a que la importación privada de combustible, cargando los tanques en Encarnación, era prácticamente incontrolable para la Aduana Argentina, lo cual generó la multiplicación por tres de las estaciones de servicio en la ciudad paraguaya entre 1992 y 1995. A su vez, esto constituía uno de los "ganchos comerciales", que se agregaba a las diferencias de precios en otros productos. Según los habitantes de Posadas, cuando cruzaban a cargar el tanque, "de paso ibas al supermercado" y esto incrementaba los cruces. La reducción de la incidencia impositiva en los combustibles, reclamada por los comerciantes, implicó un precio similar al de Paraguay y se tradujo en un incremento de la venta de combustibles en un 66%.

Estas medidas, sin embargo, estuvieron lejos de resolver la situación. Por una parte, la crisis social implicó que los posadeños siguieran en gran medida realizando sus compras en Encarnación. Por otra parte, las paseras y taxistas sin alternativa laboral alguna continuaron realizando su trabajo. El cambio del funcionario aduanero no implicó en el mediano plazo una reducción de los controles. De hecho, nuevos conflictos se suscitaron en la aduana y los paraguayos realizaron nuevos cortes del puente. Los comerciantes continuaron con sus reclamos, considerando aquella reducción completamente insuficiente.

La nueva reglamentación o el “acabose” de la flexibilidad

Esa presión de los grupos posadeños que exigían mayor control aduanero no sólo se tradujo en diversas coyunturas en un "endurecimiento" de una frontera que supuestamente se encontraba en proceso de desaparición, sino que tuvo incidencia en aquella historia que contaba Osvaldo: el gobernador de Misiones viaja a Buenos Aires y convence al director de la AFIP de modificar el régimen de tráfico vecinal fronterizo. Por supuesto, surgen una serie de preguntas: ¿Por qué Puerta – el gobernador de Misiones- viaja en ese momento y no en otro a hacer ese reclamo? ¿Por qué Silvani da el sí en ese momento si no lo había dado antes? La reconstrucción del contexto general puede otorgarle cierta razonabilidad a la historia. Por una parte, la crisis social en la Argentina en general y en las provincias en particular se está agravando en aquel momento. Esto, sin embargo, es insuficiente porque podría ser un motivo igualmente válido para que Puerta se inclinara por hacer la “vista gorda” y permitir que se estire el salario comprando en Encarnación, política que rindió sus frutos en la medida en que el conflicto social en Misiones nunca alcanzó la dimensión de otras provincias argentinas justamente por las oportunidades de su ubicación fronteriza. La cuestión es que en la disputa por la distribución de esos recursos escasos Puerta se inclina por los comerciantes, buscando incrementar la circulación de dinero dentro de la provincia y, probablemente, en función de cálculos electorales. Desde el punto de vista del gobierno nacional, la situación es aún más clara: por una parte el Mercosur empieza a atravesar una crisis, que después se agravaría cualitativamente con la devaluación brasileña y ciertas medidas políticas argentinas (pedido de ingreso a la OTAN, entre otros). Por otra parte, crisis económica mediante, la recaudación impositiva empieza a bajar. Es muy probable que, entre las medidas correctivas de segundo orden, Silvani considerara conveniente incrementar (a través de las ventas) el cobro de impuestos en las fronteras. De hecho, la resolución menciona en sus considerandos la necesidad de adecuar el tráfico fronterizo a la “coyuntura económica actual”. Otros factores que eventualmente pueden haber coadyuvado son que el pedido proviene de un gobernador oficialista que está a cargo de la zona fronteriza más extensa de la Argentina con el Mercosur y cuya capital es la concentración urbana más importante del país en una frontera internacional. En síntesis, desde la perspectiva de Silvani hay algo para ganar (impuestos y respaldo político) y nada para perder (ya que no hay un *in crescendo* de concesiones mutuas entre los miembros del bloque sino todo lo contrario).

Un análisis de la resolución (262/98) muestra hasta qué extremo se pretende limitar la adquisición de mercaderías entre las ciudades y las implicancias que podría tener en reducir motivos para cruzar la frontera. Como dijimos, lo esencial de la nueva resolución es que modifica otra de 1986 por la cual los habitantes de zonas fronterizas podían comprar en los países vecinos un máximo

productos comestibles y de uso personal en una suma que se estableció en 150 dólares *diarios* (aunque la resolución no señala otro límite que los 300 dólares). Casi cuatro años después del Mercosur ese monto se reduce a 100 dólares *mensuales*.⁴ La resolución implica un giro de 180 grados en la medida en que el tráfico vecinal fronterizo fue creado por el estado central, supuestamente, como régimen de excepción que favorecía a los fronterizos frente al ciudadano común. En cambio, la resolución de 1998 implica lo contrario: el habitante de la frontera no está sujeto al régimen de equipaje común, por el cual el turista puede ingresar 150 dólares. Para poder ingresar ese monto debe retornar “después de haber transcurrido como mínimo un plazo de veinticuatro horas de su salida”. Es decir, el habitante de frontera debería dormir en la ciudad vecina (convertirse en turista, dejar de ser fronterizo) para poder ingresar lo mismo que el turista común. Pero no es sólo eso: la resolución indica que para “acogerse a los beneficios (sic) que otorga el régimen de tráfico fronterizo” el residente debe “presentar obligatoriamente la declaración de salida”, cosa que puede realizar sólo una vez al mes. Por lo tanto, ningún habitante de frontera puede realizar legalmente ninguna compra en su ciudad vecina más de una vez al mes y sin que la compra quede registrada en la aduana.

Una resolución semejante sólo es posible en un país en el que están cambiando los sentidos de las fronteras: se abandona cualquier interés por promover su poblamiento, anulando todo beneficio eventual para los residentes, y se incrementa el control del movimiento de mercaderías y personas a través de ellas. Mientras los camiones y containers pueden ingresar libremente productos de los países del Mercosur, esa medida nacional afecta a los pobladores fronterizos en general y a los trabajadores (pasadores) de la frontera en particular. De ese modo, el estado central argentino pretende redefinir las fronteras del bloque regional.

Más allá de las conjeturas sobre los intereses gubernamentales sería un grave error subestimar la relevancia de la historia de los conflictos de actores fronterizos en Posadas para un cambio significativo en la legislación nacional sobre fronteras. De hecho, los únicos favorecidos por la resolución son los comerciantes formales de las ciudades fronterizas argentinas e, indirectamente, el estado central por la recaudación del IVA (Impuesto al Valor Agregado).⁵

Sin embargo, una resolución no modifica por sí misma la frontera. Más bien, su aplicación o intento de aplicación plantea un nuevo marco en el cual diferentes actores disputan sus características y sentidos. Por lo tanto, a continuación analizaré las acciones sociales que provocó la resolución y los cambios políticos posteriores, buscando mostrar de qué manera los actores sociales continúan intentando intervenir en la definición de las fronteras contemporáneas.

Estado y grupos locales en Libres-Uruguayana

Los pasadores

El año 1999 comenzó con la aplicación de la nueva reglamentación del tráfico vecinal fronterizo. En esta oportunidad hubo una reacción inmediata de los pasadores en diferentes zonas del país. Al verse gravemente afectados, los sectores sociales que viven del cruce de mercaderías realizaron movilizaciones y cortes de puente durante enero y febrero en diferentes pasos fronterizos de Argentina con Bolivia, Paraguay y Brasil (Alvarez, 1999:129-130). En Paso de los Libres-Uruguayana, que será mi foco de aquí en más, los pasadores se organizaron y realizaron protestas que culminaron, con el apoyo de pasadores brasileños, en el corte del puente internacional durante una hora.

⁴ No se modifica en cambio la suma de 150 dólares en bienes de consumo durables para uso personal.

⁵ Es equivocado sostener que "the inequality in the trade balance at the border (...) forced the Federal Administraton of Public Revenue of Argentina" a imponer esta resolución (Alvarez, 1999:129). Se corre el riesgo de soslayar no sólo que esa balanza es desfavorable en la frontera para la Argentina desde muchos años atrás, sino el papel protagónico de grupos fronterizos en esa modificación.

“Cuando salió la nueva ley de pasar una vez por mes nos juntamos todos los pasadores, hicimos una reunión, cortamos la ruta y hasta inclusive llegamos a cortar el puente. Cosa que no podemos hacer tampoco. Pero sin embargo, gracias a los brasileros, a los pasadores brasileros y nosotros los argentinos nos juntamos y bueno, cortamos una hora el puente, para ver si se podía sacar esa nueva ley” (pasador argentino, 40 años).

Los pasadores consideran “ley” a la “resolución”, dándole un mayor estatuto jurídico que da cuenta de su percepción de la importancia de la nueva reglamentación. La “ley” dispone, para ellos, que sólo se puede “pasar” -cruzar la frontera con mercadería- una vez al mes. En el relato se destaca el apoyo de los brasileños y se explicita que los pasadores sabían que realizaban una acción considerada “ilegal” por el estado. El corte, entonces, implica llevar hasta el extremo la consideración del mismo trabajador de que “los pasadores se organizan cuando la aduana se pone rígida”. La aduana puede ponerse rígida en diferentes momentos y por distintos motivos. En esas situaciones, los pasadores actúan para flexibilizar la frontera. En este caso, el endurecimiento repentino de los controles se vincula a la nueva resolución y, por lo tanto, su objetivo es “sacar esa nueva ley”.

El corte de puente en la cabecera argentina se realizó con taxis y autos de ambos países. Mientras realizaban la protesta comenzó la presión de la Gendarmería Nacional para reabilitar el paso. Un pasador dice que levantaron el corte “por Gendarmería”. En palabras de una autoridad argentina “la Gendarmería toma la providencia para que el tráfico en el puente nunca sea obstaculizado, se pone el gendarme en el medio del puente y convida a la gente a continuar la marcha”. Esto puede ser interpretado como un eufemismo de amenaza de represión, hasta el punto de que intervino el Juzgado Federal y actualmente hay algunos pasadores procesados. La amenaza del ejercicio de la violencia disuelve la protesta en el puente.

Los pasadores continúan las protestas en las calles de la ciudad y cuentan con el apoyo de concejales. Se movilizan frente a la Intendencia, porque saben que “los políticos cuando hay un problema tienen que aparecer”. Por medio de los concejales “se habló al intendente” y “el tipo dio una mano”. Los políticos inician gestiones. Intendentes de diversas ciudades fronterizas intentan llegar a los escritorios porteños. La confluencia de protestas en diferentes puntos fronterizos logra suspender por un mes la aplicación de la resolución.

En ese mes, aparentemente, para usar una terminología goffmaniana (Goffman, 1994:117-151), la acción más importante se trasladó del escenario a los bastidores. De diversos modos, hubo negociaciones sobre cómo sería la dinámica en el futuro. En enero, los aduaneros amenazaban con sacar las mercaderías: “ahora me iba a sacar todo esto, pero yo me prendí al aduanero y le dije que vivía de esto” (pasadora argentina, fines de enero 1999). Con estas actitudes los aduaneros dejan sentado que “el que no paga no pasa” (pasador argentino, 20 años, fines de enero 1999). La regla de la “coima” (propina), bastidor por excelencia de la relación pasadores/aduaneros, se encontraba anteriormente acotada a los cruces de cantidades importantes de mercadería. Con la nueva reglamentación cruces más pequeños también se verían afectados.

A fines de enero de 1999 los pasadores temían por lo que podía suceder. Consideraban que su trabajo, su actividad diaria, podía llegar a su fin. Y en la ciudad, dicen insistentemente, “no hay fábricas, no hay empresas, no hay nada”. “La gente qué va a hacer, va a salir a robar, si trabajar no te dejan”. En la terminal de ómnibus de Paso de los Libres un pasador, mientras bajaba bultos del baúl del auto, me miró fijo y me dijo: “vos ahora andás tranquilo por acá, no? Si aplican la resolución no vuelvas, porque si tenés diez pesos te los voy a tener que sacar”. El tono no era en absoluto de amenaza, era el tono de la fatalidad, de la ausencia de alternativa. Mientras yo estaba estupefacto, bajó otro bolso y dijo: “a dónde está la integración”.

Un grupo de pasadores en otro lugar apuntaba en el mismo sentido: “El Mercosur es para los ricos, nosotros somos pobres y dependemos de un viaje o de dos viajes. El Mercosur... mirá, en vez de mejorar, las cosas están peor. El Mercosur te cierra puentes, te prohíbe pasar más de una vez por mes, esto es el Mercosur, qué es esto? Es una dictadura”. La percepción del Mercosur en términos de

clase, ricos y pobres, parece generalizada entre los pasadores. Para ellos, la solución es que las cosas “sigan como están ahora, así está lindo, venimos una vez por día. Venir, vender acá. Aparte vos tenés lo que comer, ¿cómo va a hacer si no puede venir una vez por mes, vas a comer una vez por mes sólo?”.

Aunque los pasadores contaron con el apoyo de los legisladores locales (concejales) y de la intendencia, no pudieron revertir la medida. Tiempo después un pasador me decía que pensar que los concejales podían influir en el gobierno de Buenos Aires "es lo mismo que llegar de acá en helicóptero a Río de Janeiro... tenés que hacer doscientas mil escalas" (pasador argentino, 40 años). En este caso, el puente principal entre el gobierno local y el nacional eran las gobernaciones (encabezadas por la de Misiones) que se oponían a cualquier modificación de la resolución. La tensión entre el estado central y los políticos locales que buscaron apoyar a los pasadores fue definida por la intervención de los gobernadores. Sólo después de que los gobiernos de las provincias involucradas acordaron con la medida la nueva resolución comenzó a aplicarse.⁶ Debe insistirse en que la medida afectaba gravemente a los pasadores, pero no a todos los actores fronterizos. Eran otros fronterizos, los comerciantes, quienes habían logrado articular sus intereses con los del estado central.

En esta oportunidad, los pasadores no volvieron a reaccionar. No hubo nuevas protestas. Esto se explica, en primer lugar, por los logros de la política oficial: los pasadores estaban muy asustados con el procesamiento de algunos de ellos; les mintieron al punto que muchos de ellos aún creen que la “ley” –que es una resolución revocable por un funcionario del Ministerio de Economía– tiene dos o más años de existencia (cuando es de fines de 1998), sólo que no se aplicaba en Paso de los Libres (cuando la protesta en diversos puntos fronterizos aunque ellos no lo saben). Elementos como éstos les hicieron percibir que la pelea por la derogación de la “ley” era una apuesta demasiado alta. En segundo lugar, ellos consideran a las acciones de protesta como incompatibles con negociar con los aduaneros para “pasar”, ya que los aduaneros se muestran muy enojados después de un corte de puente. Por lo tanto, consideraron que el mejor camino era “arreglar”, ya que no en el escenario, en los bastidores.

Esto tiene diversas implicancias. Primero, ahora no se encara la cuestión colectiva, sino individualmente (no hay algo así como una “coima” general). Segundo, no todos los aduaneros aceptan dejar pasar a cambio de algo. Por lo tanto, la nueva reglamentación también implicó un incremento muy grande de los controles, al punto de que una alta autoridad de la aduana me informó con orgullo que en seis meses de 1999 habían realizado tantos procedimientos como en todo el año anterior. Tercero, los aduaneros que dejan pasar cobran una "coima" mayor. En fin, como es habitual, el incremento de los controles se traduce básicamente en un aumento del valor de la "coima".

Mientras se discutía la aplicación de la resolución comenzaba la devaluación del real (la moneda brasileña) transformando cuestiones básicas de la vida fronteriza. Históricamente, cuando los precios están equilibrados los pasadores se limitan a traer productos específicos que son baratos de un lado o de otro. De la Argentina se lleva a Brasil carne, cebollas, papas, manzanas, vino y, extrañamente (por cuestiones de tamaño de la botella y de impuestos), cerveza. De Brasil, una variedad de productos textiles, pollos, huevos. En cambio, cuando hay una devaluación el movimiento se convierte casi en unidireccional, con pocas excepciones mayormente vinculadas a consumos de sectores medios. La devaluación del real para los fronterizos argentinos implica que adquieren productos de uso diario mucho más baratos aumentando significativamente el valor de sus ingresos. Para los pasadores, además, en otros contextos la devaluación brasileña implicaba en otros contextos un aumento importante de la demanda desde diversas ciudades del país. Por todo esto, los fronterizos suelen decir que “a nosotros siempre nos va al revés que al país: cuando a la Argentina le

⁶ *Clarín*, 15-3-99.

va bien, a nosotros mal; y cuando el país está en crisis, acá las cosas funcionan”. Sin embargo, hay un sector gravemente afectado por la devaluación: para los comerciantes formales es un problema grave, ya que la población deja de comprar en su propio país para comprar en frente.

En esta oportunidad, pocos pudieron aprovechar las ventajas de la devaluación. Los empleados públicos de la provincia dejaron de cobrar su sueldo desde marzo durante meses por una crisis financiera provincial y el atraso salarial duró hasta fines de 1999. Los pasadores tenían nuevas dificultades para el trabajo. Si las trabas de la aduana podían hasta cierto punto arreglarse, otra novedad resintió su trabajo: al revés que en otras devaluaciones, comenzaron a mermar los clientes.

Los pasadores son el punto nodal de un red social extensa: mercaderías que llegan desde Paraguay, San Pablo o Porto Alegre a Uruguayana son cruzadas por ellos en función de la demanda de vendedores ambulantes (que ellos llaman “turistas”) que viajan desde Corrientes, Córdoba, Rosario y otras ciudades. Entre sus mejores clientes están “las bolivianas”, mujeres que llegan desde Buenos Aires y llevan mercadería para las ferias de la capital. Los clientes llegan, contactan al pasador, compran la mercadería en Uruguayana y la reciben del pasador en Libres. El pasador, cuando sale al Brasil acompañando al cliente, arregla con un aduanero y después pasa sin mayores inconvenientes (salvo una serie de excepciones que no podremos analizar aquí). Pero las instituciones de control se han apostado en las rutas de salida de la ciudad y desde principios de año esos clientes pierden su mercadería en los controles en las rutas.

“Acá el pasador hace lo posible para pasar el material. Pero ¿qué pasa? La mayoría cuando sale a la ruta, en los controles, pierden todo. (...) La Gendarmería está a la salida, a veces hace control la Policía Federal, a veces la prefectura, es variable. A veces están todas las instituciones juntas. (...) Está la Policía Federal, hacés diez kilómetros más y está la Gendarmería, hacés cincuenta más y está la Prefectura, hacés sesenta más y está la Policía de la Provincia. No es fácil para la gente. ¿Por qué la gente no viene tanto? Porque tiene ese problema. Acá pasa lo más bien. El pasador hace lo posible para pasarle la mercadería. Pero sale a la ruta, como puede tener suerte, como puede no tener suerte. ¿Entendés? Entonces, ¿qué hace el turista? Una vez pierde. La segunda no tiene para reponer la mercadería. Hoy pierde tres mil pesos. Para ganar tres mil pesos tiene que esperar, a lo mejor, tiene que vender todo lo que tiene en el puesto para poder volver a comprar acá en Brasil. Y hay gente que no lo puede, que una vez que pierde lo pierde todo. Es complicado, tanto para el pasador como para el cliente. (...) Acá el turismo bajó un noventa por ciento” (pasador argentino, 40 años).

En otras palabras, el problema de los pasadores es que les corrieron la frontera. Dejaron a Libres del otro lado (“acá en Brasil” dice en Libres) y extendieron los controles a lo largo de la ruta. Al hacer eso, los “turistas” pierden su inversión y el trabajo del pasador empieza a tornarse menos relevante. Los pasadores son expertos en pasar la primera frontera, pero no pueden hacer nada con la segunda y la tercera. De ese modo, en una situación macro económica que en otros contextos hubiera sido la oportunidad esperada para los pasadores, su trabajo se encuentra en una crisis gravísima.

Comerciantes libreños

Al mismo tiempo, la crisis del comercio formal en Libres era profunda, ya que se combinaban los efectos de la devaluación y la falta de dinero circulante por la suspensión del pago de salarios. Esto impulsó acciones y reclamos de los comerciantes. En una nota de la Asociación de comercio y la industria de Paso de los Libres solicitan un nuevo régimen de importación desde Brasil, libre de impuestos para el comercio, que alcance los cincuenta mil dólares mensuales. Sus argumentos principales son que eso desalentaría el contrabando, “ese tráfico [que] se realiza de manera ilegal, avasallando la capacidad de control efectivo que tiene la aduana”, y que permitiría al comercio competir en igualdad de condiciones con el comercio brasileño por una “vía legal” y que el “estado podría recaudar el IVA” sobre esas mercaderías. A través de este y otros documentos y acciones los comerciantes inician un proceso de reorganización de su Asociación y buscan redefinir las características de la frontera. Frente a los reclamos de los comerciantes, el Ministro de Producción y Desarrollo de Corrientes les envía una nota respondiendo que la mayor parte de los pedidos estaban siendo estudiados y considerados. El único punto en el que se responde claramente se

refiere al tráfico vecinal fronterizo donde dice: “La Aduana de Paso de los Libres, como es de su conocimiento, ha intensificado en forma inmediata los controles en el Area Primaria Aduanera a efectos de dar cumplimiento estricto a lo normado en la resolución 262/99”.⁷ Es decir, la única respuesta positiva y clara es el aumento de controles aduaneros por la nueva reglamentación.

A mediados de junio, los comerciantes elevan un petitorio a la Municipalidad solicitando declarar la “emergencia económica y social en Paso de los Libres durante el año 1999”. El Consejo Deliberante de la ciudad aprueba una resolución aceptando dicho petitorio en la que argumenta: que los comerciantes “se ven imposibilitados de atender y cumplir debidamente sus obligaciones”; que es necesario solicitar a la cámara legislativa de la provincia una “Ley de No Pago del Impuesto de Rentas a los Comercios de Frontera”; que los problemas aludidos no obedecen “únicamente a las realidades socio económicas de nuestra Provincia y Nación, sino que gravita en gran medida la crisis que hoy vivimos por las políticas impuestas en Brasil”. Por ello, la municipalidad resuelve aliviar, en lo que le toca, las cargas impositivas de los comerciantes y requiere a la provincia que actúe en el mismo sentido. Dos semanas después, la Asociación presionaba al Senado provincial para aprobar esa Ley de Emergencia Económica señalando que la crisis se agravaba en Paso de los Libres “por tener conexión terrestre con Brasil, la cual provoca que el poco dinero circulante se invierta en la vecina ciudad de Uruguayana”.

Al igual que en Posadas, encontramos a los comerciantes realizando reclamos que afectan los intereses de la población local y de los pasadores en particular. En el contexto del desempleo y falta de pago de salarios en Libres, para los pobladores la única ventaja era justamente aprovechar la “conexión terrestre con Brasil” y poder comprar en la “vecina ciudad de Uruguayana”. Sin embargo, el estado central argentino tomaría nuevas medidas que afectarían las compras en la ciudad vecina y favorecerían a algunos comerciantes.

Giro higiénico del conflicto económico

La resolución del estado central argentino que restringía fuertemente las compras en las ciudades vecinas, al igual que los reclamos de los comerciantes, tendía a identificar las limitaciones a la importación “hormiga” con el “interés nacional”. La defensa de los intereses del comercio se ampliaban discursivamente a los de la Nación y los argumentos eran eminentemente económicos, aunque no faltasen referencias a la dignidad y la legalidad.

Una nueva fase del conflicto se abre cuando la argumentación higiénica reorganiza los argumentos económicos y le da un marco más amplio a la defensa de la nación. El 1° de julio el estado argentino prohíbe el ingreso de ciertos productos alimenticios de Brasil, argumentando que debe garantizar la preservación del territorio nacional “libre de aftosa”. Con mayor precisión: el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), encargado de “resguardar el patrimonio sanitario del país” prohíbe el ingreso sin autorización de frutas y verduras, flores y plantas, animales vivos y carne de cualquier especie animal, entre otros. La versión de las más altas autoridades del SENASA es que la Argentina debe garantizar la continuidad del logro que significa ser territorio libre de aftosa ya que es condición para la entrada a los mercados de Europa y Estados Unidos. La nueva reglamentación, según esas autoridades, no afecta de ningún modo las grandes importaciones brasileñas, ya que éstas cuentan con las certificaciones correspondientes de los ministerios de agricultura del Brasil (u otros países). En otras palabras, la nueva disposición afecta principalmente a los pobladores fronterizos y a los pasadores, así como a los comerciantes de estos productos en Brasil; beneficia indirectamente a todos los comerciantes que vendan bienes perecederos en las ciudades argentinas del lado argentino.

El hecho de que la resolución del SENASA afectara especialmente a las zonas fronterizas plantea la cuestión de hasta qué punto puede considerarse una decisión sanitaria originada exclusivamente en los intereses de exportación del estado central. Un empleado jerárquico de la aduana de Paso de los Libres afirmaba que la nueva resolución constituía “más una barrera política

⁷ La resolución es 262/98. En la nota del Ministro hay un error al respecto.

que sanitaria" originada en los conflictos económicos. En contrapartida, la información oficial de SENASA afirmaba que para defender el status sanitario del país como "libre de aftosa sin vacunación" -que permitirá exportar a nuevos mercados- se debería demostrar un adecuado sistema de Vigilancia. Para ello, según el SENASA, se establecen una serie de trámites que, junto a otras resoluciones, buscan prevenir "el ingreso y la diseminación de enfermedades o plagas animales y vegetales en puestos de frontera, a través de las personas, equipajes y medios de transporte". Las acciones se desarrollarían de manera coordinada entre los servicios aduaneros y sanitarios, trabajando conjuntamente con Gendarmería Nacional y Prefectura Naval "para el fortalecimiento de fronteras".⁸

La frontera se fortaleció a través de una puesta en escena espectacular. Cada vez que un pasador o un vecino cualquiera quería llevar un pollo desde Uruguayana a Libres el aduanero que encontraba los alimentos llamaba al personal de SENASA. Sobre el puente, en la aduana argentina, los funcionarios procedían a cortar el pollo de pedazos, tirarlo a la basura y arrojarle un líquido desinfectante. En las primeras semanas de julio, esta escena se repitió varias decenas de veces.

Esto plantea un giro higiénico en la modalidad del conflicto económico. Los "intereses nacionales" del discurso oficial no son aquí los de los comerciantes fronterizos (altamente beneficiados en los rubros mencionados), sino los de la exportación de alimentos a los "países desarrollados". A diferencia de la resolución anterior, que generó un amplio debate en Libres y contó con la oposición de un sector importante de la población y los políticos locales, la resolución del SENASA tiene un apoyo unánime (con la obvia excepción de los pasadores). La situación de los pasadores no parece importarles mucho a nadie: ni a los docentes que se encuentran sin cobrar su salario, ni a los concejales, ni a los comerciantes cuyas ventas han caído vertiginosamente en estos meses.

¿Cómo se construye ese consenso? La resolución apela a la más tradicional de las imágenes del progreso argentino: el granero del mundo. Si para el que el país recupere su antiguos mercados es necesario sacrificar el trabajo de los pasadores e incluso pagar un precio tres veces más alto por el pollo, pareciera haber disposición para el sacrificio. Este razonamiento, que puede parecer sorprendente, tiene profundas raíces en la política migratoria y aduanera de la Argentina y se vincula estrechamente al modo en que se construyen las imágenes nacionales.

Es conocida la asociación de civilización con limpieza y salud (ver Elías, 1994), así como las relaciones de dominación implícitas entre lo (supuestamente) higienizado y lo no higienizado (Burke, 1996). No se trata de discutir el valor positivo de los avances higiénicos, sino de revelar su imbricación con definiciones de jerarquía social y diferencia (Burke, 1996:18). De ese modo, la distinción y segregación social es generalmente acompañada por imágenes de suciedad y enfermedad. A su vez, la retórica nacional higienista es común en pasos fronterizos de diversas zonas del mundo. En Europa, por ejemplo, en contextos prebélicos fue utilizada como "ensayo general para el cierre definitivo de la frontera para los habitantes" de la frontera franco-alemana (Lask, 2000), mientras en la frontera franco-española abrió un proceso de politización de la oposición territorial nacional entre ambos estados (Sahlins, 1989:207).

En la Argentina el discurso higiénico y sanitario produce un amplio consenso al articularse con la producción histórica de distinciones con los países vecinos. La imagen civilizada y europea del país frente a sus vecinos supuestamente indígenas o negros fue utilizada en reiteradas oportunidades. La migración y la importación desde Bolivia debía ser detenida, a mediados de los años '90, porque era la supuesta causa de la nueva epidemia de cólera. En las fronteras con Paraguay los argumentos fitosanitarios para prohibir el ingreso de frutas, verduras y carnes tienen una larga historia. Así como la Argentina ha sufrido los controles y limitaciones de salubridad de países europeos, también casi todos los pasos fronterizos del Cono Sur uno o ambos países tienen Barreras Sanitarias (ver p.e. Badaró, 1999: 39, 58, 67).

⁸ Las citas textuales fueron obtenidas en la homepage de SENASA: <http://senasa.mecon.gov.ar>

En contraste con el consenso general, los pasadores argentinos están indignados. Están incrédulos: “Dicen que es la aftosa. Pero yo nunca he visto la aftosa en pollos o huevos (...). Jamás he visto”. Para ellos, esta nueva reglamentación pone en duda la continuidad de su trabajo. En una ciudad comercial, en la cual –insisten– “no hay fábricas, no hay trabajo”, no tienen alternativas. El argumento del trabajo, incontestable por el gobierno, tiende a desenzimar su propia práctica. Ellos no son “chiveros” o “pasadores” porque les gusta, sino porque no les queda alternativa. “Uruguayana”, dice un pasador, “es una fuente trabajo para los de Paso de los Libres. Viven de eso. Toda la vida vivieron de eso. Le cortan la pasada de mercadería y le cortan totalmente el trabajo porque no hay forma...”. *No hay forma* de conseguir otro trabajo. Así, mientras muchos cuentan que sus padres ya eran pasadores y que luchan para que sus hijos estudien y tengan un trabajo mejor, continuamente reponen en su discurso la contingencia de su propia práctica: “no se puede pasar y nosotros no tenemos otro medio para vivir. Que no hay trabajo ahí todavía”. Todavía...

Y en ese marco viven del cruce, del puente. Para ellos, la nueva reglamentación es cortar el puente: se preguntan “si me cortan el puente ¿de qué vamos a vivir? Que pongan una fábrica, estoy de acuerdo”. Para ellos, cortar el puente es una posibilidad en la medida en que entienden que es el gobierno el que lo corta con su política. Y frente al argumento de que con su trabajo perjudican a la industria y el comercio nacional, ellos advierten que hasta estarían de acuerdo con las nuevas restricciones si les dan fuentes de trabajo.

Para ellos, el lado argentino se divide entre “grandes” y “chicos”, entre “ricos” y “pobres”. Refiriéndose a los pollos y huevos dicen que “gente grande de Libres lo lleva” mientras “nosotros, los chicos, no lo podemos llevar”. Por eso, “el único que va a sobrevivir es el grande porque el chico no. Éstos quieren ricos ricos y pobres pobres”.

En un diálogo con uno de los líderes del corte de puente de los pasadores en enero, le preguntaba “qué quieren los pasadores, cuál sería el objetivo”. Me dijo: “Que nos dejen trabajar tranquilos. O sea, está el tema del Mercosur que vos viste que el tema del Mercosur desde que se implantó esto, no sé si hace dos años, *de ahí para acá que pasó todo lo que está pasando*. No sé si por los grande mayoristas o qué”. “No entiendo”, le digo, “desde que está el Mercosur ¿es más fácil o más difícil?”. “Más difícil, se puso todo más difícil”. Y agrega: “Dice la gente que del Mercosur van camionadas de cosas para allá [para Argentina]. Eso es perjudicar al minorista, a la gente más pobre que trabaja de esto. Todos trabajan acá”, me señala a los pasadores que esperan trabajo en Uruguayana. Para ellos, el Mercosur parece ser la integración de los grandes y el perjuicio para los chicos. El Mercosur es visualizado como la causa de todos sus problemas de trabajo.

Fue entonces que un pasador me dijo:

“¿Querés que te diga qué es para mí el Mercosur? Es para los grandes sinvergüenzas, ese es el Mercosur. A nosotros nos prohíben que pasemos pollos para comer en nuestra casa, dicen que puede tener un virus, que la fiebre aftosa, que esto, que aquello. Para mi manera de pensar por ahí lo hay el virsu, pero... y estos camiones que pasan? Porque uno los ve, no sabe, pero se imagina. El más ignorante se imagina: ¡qué grande es ese camión! Los camiones van y vienen. Ése es el Mercosur para mí. Para sinvergüenzas. ¿Quiénes son? Y, los grandes. A lo mejor te das cuenta que ni los aduaneros saben lo que traen (...). Ya vienen de Buenos con el precinto y el tipo acá mira el papel” (pasador argentino, 40 años).

Los grandes y los chicos. Del lado de los grandes, los camiones y Buenos Aires, el movimiento y la frontera fluida, los sinvergüenzas y el Mercosur. Del lado de los chicos, los pasadores, el hambre y la prohibición de pasar comida.

“El futuro no sólo mío, sino de todos los pasadores, esto es como el dicho ‘pan para hoy, hambre para mañana’. Esto puede continuar así, haciendo diez, quince pesos por día, como puede llegar mañana y se pudre todo y no pasa más nada. Es lo mismo que el día que se caiga el puente. Es lo mismo. Por ahí, el puente, el río lo desborda y quedamos sin puente y no cruza nadie. Entonces, se termina todo”.

La fatalidad. No depende de ellos. Se cae el puente o el río lo desborda, son comparados con la caída o la aplicación de una ley. En cualquier caso, la fórmula “se pudre todo” indica que es una calamidad para “todos los pasadores” que para él es más de la mitad de los libreños. Por lo tanto, “no cruza más nadie”. Si no pueden cruzar ellos, los encargados del cruce diario, no habrá más cruce.⁹

¿Cuál es el lugar de los aduaneros en esta situación? Si no hay homogeneidad entre los pasadores, ni entre los comerciantes, menos aun la hay entre los aduaneros. Aunque los pocos datos recogidos al respecto no me permiten proponer una tipología, parece bastante claro que pueden distinguirse al menos tres tipos de aduaneros. El primero surge de la descripción de los propios pasadores, pero no he dialogado con nadie que se reconociera como un aduanero que regula sus autorizaciones a los pasadores en función de un equilibrio entre sus propios intereses y ganancias y el resguardo de su trabajo. En cambio, sí he dialogado con dos aduaneros, ambos libreños, que conciben su trabajo de manera opuesta. Para uno de ellos, la aduana es un trabajo, un “laburo”, sus intereses y pasatiempos se vinculan con otras actividades. Este aduanero parece sufrir con los pasadores, detesta hacer decomisos. El otro aduanero, con un rango superior, parece una persona entre firme y autoritaria, convencida de la importancia de su trabajo. El primero se siente parte de una región que incluye al Brasil. El segundo se define como “muy argentino” y critica la “extrema rigurosidad brasileña” mientras se enorgullece de haber duplicado los decomisos durante el presente año. Frente a la pregunta de si los pasadores o chiveros le provocan algún sentimiento, el primero dice que “no exijo más de lo que me exijo a mí mismo”, y agrega que como “uno no está con la ley, está con la persona”, “es difícil ser justo”. La cuestión es tener un criterio que permita, sin arriesgar su trabajo, ejercer el control de modo discrecional en función de evaluaciones propias acerca del grado de necesidad que tiene la persona que va a pasar. El otro aduanero, en cambio, define a la aduana como una institución de fiscalización y control, y afirma que “no es una institución humanitaria; los problemas sociales deben resolverlos los políticos”. No se le puede pedir a la aduana beneficencia. Es un órgano recaudador con la función indirecta de “proteger a la industria y el comercio legal del país”.

¿Con cuál de estos aduaneros irá a encontrarse el pasador? Nunca puede estar seguro, aunque su trabajo es justamente saber hasta donde sea posible qué puede ocurrir. En cualquier caso, después de la resolución de SENASA ningún pasador ha podido pasar pollos ni huevos, aunque en Libres hay un mercado negro y algunos afirman que en grandes supermercados hay pollos brasileños.

Cortar pollos, cortar puentes: las reacciones brasileñas

El discurso y la práctica higienista produjeron indignación en Uruguayana. El clima de tensión que existía cuando las acciones se circunscribían al ámbito económico (restricciones argentinas, devaluación brasileña) y cada sector buscaba defender sus propios intereses se exacerbó. El nuevo eje fitosanitario y la repetida acción de trozar, tirar a la basura y “desinfectar” el pollo brasileño generaron amplia irritación. Por ello, a diferencia de la resolución sobre los 100 dólares mensuales, la resolución de SENASA cruzó la frontera: las organizaciones de comerciantes de Uruguayana denunciaron el maltrato argentino. A mediados de julio se realizó una audiencia pública en la prefeitura. Un análisis de esta audiencia puede permitirnos dar una idea sobre algunas de las relaciones sociopolíticas del lado brasileño, sobre las que no he dicho nada aún.

En el salón de la prefeitura hay unas 60 u 80 personas. Se percibe cierto nerviosismo, al menos entre los políticos. El espacio está organizado con una mesa en el frente y las butacas del público, formado

⁹ Estoy describiendo lo que considero es el discurso de la mayor parte de los pasadores. Sin embargo, no hay un discurso único de los pasadores. Hay pasadores que no se oponen totalmente a que el estado imponga ciertas limitaciones al tráfico vecinal. Por ejemplo, una mujer decía ella está de acuerdo con la nueva reglamentación “porque a veces se abusan”. Para ella, el problema es que sólo los dejen ir una vez por mes y no los dejen decidir a ellos cómo cuándo gastan los cien pesos”. Esto muestra una pluralidad o heterogeneidad más compleja que dejamos para un análisis futuro.

fundamentalmente por representantes e integrantes de diversas organizaciones civiles de Uruguayana. En la mesa central se encuentra el prefeito, dos diputados federales, un diputado estadual, un procurador, un juez y el cónsul argentino en Uruguayana. Los participantes esperaban contar con la presencia de los diputados federales de la Comisión del Mercosur que, habiendo estado el día anterior en Sant' Ana do Livramento, no asistieron a la audiencia disculpándose por el "mal tiempo". Diversos oradores criticarán esa actitud diciendo que "el Mercosur es aquí". Esta indignación se conjuga con otra, identificada con el gobierno argentino, vinculada a la resolución de SENASA y a los procedimientos de la aduana en las últimas semanas. Así, se sintetizan los dos interlocutores a los que se dirigen todos los reclamos: el estado central argentino por medidas consideradas proteccionistas contra la integración regional y el estado central brasileño por ausencia e inacción.

El coordinador de la reunión, un diputado estadual, dice que hay diversos problemas que son sentidos por la gente que vive en la frontera. Hay medidas tomadas por Brasil y medidas de otros país que crean problemas. Cada país tiene problemas específicos que sólo pueden solucionarse a través del diálogo entre quienes viven en la frontera. "Por en quanto o Mercosul está acontecendo no estado e está afastado do indivíduo (...). Temos que tomar posicoes, incluso radicais, para ser escutados em Buenos Aires e Brasília".

Después de esta introducción el prefeito da un panorama de la situación en el cual introduce un elemento fundamental: la división no es entre uruguayanense y libreños, es entre fronterizos y metropolitanos. Anuncia que ha firmado un protocolo con el intendente de Libres pidiendo un tratamiento diferencial para la frontera. La propuesta más importante consiste en una transformación radical del espacio fronterizo: se trata de colocar a las aduanas no *entre* las ciudades, sino entre cada una y el resto del territorio nacional creando así una área de libre circulación. Después de esto plantea que la medida de SENASA es proteccionista y que "agrede as bases do Mercosul". Toda medida proteccionista debe ser respondida igualmente. La ausencia de los diputados federales muestra que las autoridades no quieren tomar conocimiento de la situación. "¿Qué Mercosul é esse? ¿Qué intergração é ésa? So existe integração nos tratados, na realidade não".

Una diversidad de entidades civiles hacen público su pronunciamiento. La oposición a la medida de SENASA es absolutamente unánime. Pero muchas asociaciones quieren ir más allá del rechazo. Por ejemplo, la Asociación de Pequeñas Empresas de Uruguayana exige plena libertad de comercio para dejar de ser un mero "corredor do Mercosul. Necesitamos um Mercosul pleno e concreto. O Mercosul deve comenzar por as fronteiras". Organizaciones como la Federación de Municipios de Rio Grande do Sul y el Congreso de Municipios del Mercosur también reclaman "afastamento das aduanas". Según algunos oradores, el gobernador del Estado se habría pronunciado en ese mismo sentido.

Puede percibirse un énfasis distinto entre los oradores. Algunos hacen hincapié en que *los dos* países crean obstáculos y que *ambos* deberían ser superados. En cambio, una parte importante de oradores sólo hace referencia a las medidas y actitudes de la aduana argentina. Un vereador del PT dice "não podemos permitir que o nosso produto brasileiro seja quemado, destruido, na ponte. Isso é uma afronta ao Brasil". Además, afirma que hace dos años no hay focos de aftosa en Río Grande y Santa Catarina. El prefeito de la ciudad vecina de Barra do Quaraí dice que "quanto mais se fala do Mercosul, mas nos distanciamos e mas problemas se geran na fronteira. O Mercosul favorece a os grandes e pretende acabar com o comercio da fronteira".

Después de otras serie de intervenciones hablaron el cónsul argentino y un representante del SENASA. El discurso del cónsul fue más bien burocrático, diciendo que transmitiría a las autoridades los planteos de la reunión. El representante del SENASA, en cambio, realizó un discurso sereno: afirmó que la Argentina era un país libre de aftosa hace casi un año, que no prohíbe el ingreso de productos perecederos de Brasil, sino sólo de aquellos que no tienen certificado ministerial. Su ejemplo para demostrar que no se trataba de una medida proteccionista era contundente: los camiones llevan pollos, el problema se circunscribe a los productos no certificados, es decir, a las fronteras. Sin embargo, no es en absoluto claro por qué si la Argentina está libre de aftosa hace un año, sólo en julio se impone esa medida. ¿No corre el

riesgo de un nuevo brote por todos los productos que ya ingresaron? Pero nadie le preguntó esto al representante, ya que su argumentación “racional” no le interesaba a los dirigentes civiles brasileños. El diálogo sólo es posible antes de las medidas, no después.

Aunque el motivo de la reunión y el conflicto general es por una cuestión fundamentalmente económica, nadie habla de dinero en ningún momento del encuentro. Es como si las cuestiones económicas sólo pudieran referirse en un lenguaje indirecto que habla del orgullo nacional, de la humillación y la reciprocidad. Si la existencia de naciones distintas, de la frontera, es la condición elemental del conflicto, de un conflicto económico, la retórica es cultural, simbólica, y apela a derechos y sentimientos.

Uno de los principales ejes se refiere al higienismo. La espectacular actitud “desinfectante” de los aduaneros argentinos es vivida como una verdadera afronta nacional. Incluso la reivindicación regional se hace presente cuando un vereador argumenta que Rio Grande do Sul y Santa Catarina hace dos años se encuentran libres de aftosa. Cuestionando el argumento sanitario, busca reponer causas políticas y económicas.

En los discursos surgen posturas diferentes para resolver la situación. En el trasfondo común de reivindicar a Uruguayana, la definición precisa de la alteridad ofrece ciertas variaciones que resultarán en estrategias y alianzas distintas. Algunos contraponen sus reclamos al gobiernos federal (que no responde con suficiente energía las arbitrariedades argentinas), otros acusan a la Argentina por la nueva situación, mientras otros hacen eje en Buenos Aires. Por ejemplo, el diputado federal del PTB, nacido en Uruguayana, propone cortar el puente “contra a humilhação argentina”. Dice que la acción de los aduaneros de cortar en pedazos el pollo es un atentado contra Brasil. Si el pollo es un producto brasileño, al cortarlo destruyen a Brasil. “Estamos indignados”. Convoca a organizar “nossa trincheira”, a cortar el puente con todos los camiones brasileños. En contraste, el prefeito hace hincapié en la realización de medidas conjuntas con el intendente de Libres, diciendo que se trata de una misma ciudad unida por un puente. El prefeito no descarta cortar el puente para hacerse escuchar en las metrópolis, pero quiere hacerlo junto al intendente de Libres.

Las acciones propuestas en la reunión tienen dos caras: una tiende a la alianza transnacional con la intendencia y los consejales de Libres en una comisión binacional con el objetivo de sacar las aduanas del medio y colocarlas a la salida de las ciudades; la otra se dirige a responder con fuerza a la medida argentina “atuando da mesma maneira”. En esta línea de reciprocidad negativa un dirigente político estadual propone la moción de impedir el ingreso de arroz argentino a Brasil.

Esta moción parece encontrar eco en el gobierno de Rio Grande do Sul. Menos de dos meses después la Secretaría de Defensa Agropecuaria del estado exige un examen fitosanitario al arroz argentino. Esto implicó que durante un tiempo no entrara arroz argentino a Brasil, tal como se propuso en aquella audiencia en la prefeitura. Otra vez la presión de los fronterizos logra incidir en las características de las fronteras y otra vez la retórica higiénica es la modalidad del conflicto económico. Al igual que en los otros casos analizados, el reclamo de los pobladores fronterizos se conjugó con otros procesos económicos y políticos que hicieron posible esa medida. Primero, la Argentina colocó fuertes trabas al ingreso de calzado brasileño lo cual desató un grave conflicto comercial a nivel de los estados centrales. Una gran cantidad de calzado se acumulaba en Uruguayana sin conseguir cruzar la frontera. Segundo, una sobreproducción de arroz en 1999 provocó un fuerte descenso de los precios (alrededor de un 30%) y los arroceros argentinos comenzaron a ofrecer su producto por debajo del precio de costo para lograr una porción del mercado brasileño. Los productores arroceros brasileños, entonces, bloquearon el ingreso de arroz argentino en el puente internacional y consiguieron esa medida del gobierno, análoga a la Argentina.

El contexto actual es de severas restricciones aduaneras de ambos lados; diversos productos esperan y se acumulan en la frontera.¹⁰ Los brasileños de Uruguayana tienen expectativas que el cambio de

¹⁰ En diciembre, el titular de tapa más importante de *Zero Hora*, principal diario de Rio Grande do Sul, era: "Mercosul ainda é miragem para cidadãos comuns". Y agregaba: "Para os habitantes das cidades fronteiriças dos países do Mercosul, a integração econômica com os vizinhos ainda é teoria. Os cidadãos de Paso de los

gobierno argentino ayude a mejorar las relaciones entre los países. La medida de SENASA continúa vigente, aunque un comerciante me dijo que cree que hay un “certo relaxamento do negocio do frango”. En la frontera, dice, hay dos aspectos: uno, la interpretación fría de la ley; otro “o jeitoinho da fronteira”, cierta flexibilidad vinculada a los intereses en juego en el momento.¹¹

¿Intereses de quién? ¿Será que las acciones de los comerciantes brasileños o de pasadores argentinos tuvieron alguna incidencia? Es necesario desentrañar el proceso de construcción de las resoluciones políticas de la frontera, resoluciones que dan marco a las prácticas y que, en conjunto con ellas, definen a la vez las características y los sentidos de las fronteras contemporáneas.

Reflexiones finales

Para comprender las fronteras contemporáneas en el Cono Sur es conveniente comenzar constatando que el Mercosur no es, ni podría ser en el marco sociopolítico actual, el fin de las fronteras entre los países. Las diferencias impositivas y de precios no sólo continúan sino que se agudizan en la coyuntura actual; las políticas fronterizas son exclusivas de los estados nacionales, con negociaciones y acuerdos eventuales que surgen de relaciones de fuerza definidas en esos mismos términos. Entre los sectores más marginalizados, que a su vez son quienes tienen una relación estructural con ambos países (e incluso más solidaridad entre argentinos y brasileños), el Mercosur es visualizado como alteridad, como la causa de sus problemas, como algo de "los ricos y los grandes". Entre los comerciantes, los intereses se encuentran aun más definidos en términos nacionales y el Mercosur asume un lugar más ambiguo e instrumental: puede ser definido como falsa promesa o como argumento eventual para reforzar sus reclamos.

En segundo lugar, es necesario constatar que el Mercosur o, mejor dicho, los estados nacionales en el marco del Mercosur están transformando las fronteras interestatales. Lejos de cualquier “desaparición” de las fronteras estamos en presencia de una importante redefinición. Un elemento de las nuevas características de la frontera tiene que ver con que -en el plano de la legislación- la frontera desaparecería para el transporte internacional de cargas que se adhiera al MIC/DTA. El MIC/DTA es un sistema de precintado de camiones que viajan cerrados desde el lugar de origen hasta el de destino. Es decir, favorece al gran comercio terrestre exceptuándolo de controles en las fronteras porque abarata significativamente los costos de transporte (al economizar en tiempo y trámites) y, obviamente, fue creado para favorecer a las grandes empresas de los países de la región.¹² Es decir, no habría más frontera aduanera (sólo control aduanero en el lugar de destino, p.e. Buenos Aires) para la importación y exportación realizada por las grandes empresas. Dije que esto ocurre “en el plano de la legislación” porque, aunque para este transporte la frontera se ha flexibilizado cualitativamente, la zona fronteriza continúa siendo el lugar donde más tiempo pierden los camiones. Una cosa es el MIC/DTA, otra que los camiones atraviesen el puente como si no estuvieran saliendo de un país y entrando en otro. Esta última posibilidad, en términos prácticos de

Libres e Uruguaiana, por exemplo, separados apenas por uma ponte, esbarram em uma rígida legislação aduaneira. Produtos brasileiros de origem animal ou vegetal estão proibidos de ingressar na cidade argentina sem certificado fitossanitário. Os visitantes argentinos não podem gastar mais de US\$ 100 no Brasil. A lei impede que aproveitem o câmbio favorável e priva o comércio brasileiro de consideráveis ganhos". "O comércio brasileiro na fronteira também fica privado da injeção financeira que os dólares dos hermanos poderiam proporcionar" (5-12-99).

¹¹ El nuevo gobierno argentino aplicó el 4 de febrero nuevas medidas sanitarias propuestas por el SENASA para permitir la importación de pollos. Representantes de los productores argentinos de pollos explicitaron la causa económica de la medida: es "buenas señal, en medio de esta invasión de pollos brasileños que está destruyendo progresivamente la industria avícola nacional" (Clarín, 5-2-00).

¹² Ya que una gran parte de las mercaderías van, por ejemplo, directamente de San Pablo a Buenos Aires, los despachantes de aduana de las zonas fronterizas sienten una merma significativa de trabajo y exigen que ninguna mercadería ingrese sin control al país.

tiempo y dinero (para no hablar de términos simbólicos donde es más evidente aun), ni siquiera se encuentra en la agenda. En otras palabras, allí donde más han “desaparecido” las fronteras, continúan aun siendo muy poderosas.

Sin embargo, la cuestión más importante es que esa flexibilización para “los grandes” (para usar una expresión de los pasadores) tiene como contrapartida una mayor rigidez para “los chicos”. Sistemas de intercambio históricos de carácter informal son sometidos a limitaciones, controles y regulaciones. Pobladores fronterizos con beneficios parciales por la condición de su localización en el territorio nacional, son perjudicados con nuevas disposiciones. En general, es como si todos los procesos de vínculo espontáneo entre las poblaciones (al menos en la dimensión económica) debieran ahora pasar por un control riguroso del estado. Así, con el Mercosur los estados no se retiran de las fronteras, sino que llegan hasta ellas de un modo renovado. Ya no se trata de instalar regimientos del ejército o dependencias de sus agencias de inteligencia (que todavía continúan funcionando), sino de establecer nuevas reglas y organizar sus instituciones para hacerlas cumplir.

Para comprender esto es necesario imaginar la situación de una persona que vive en Libres y que su abuelo, su padre y él o ella mismo en cualquier momento del día iban a la ciudad vecina a comprar un pollo, frutas o ropa. Esa fue una práctica de toda su vida y eso era legal. Ahora, para cumplir la ley debe declarar al estado que ese día cruzará a hacer una compra. Al declararlo, no puede comprar nada más en todo el mes en la ciudad vecina. Y ya no puede comprar “en frente” ningún alimento perecedero. O mejor dicho, puede hacerlo pero sabe que su acción es ilegal: una práctica histórica se ha convertido de legal a ilegal en el marco del Mercosur.

Esta situación puede ser ubicada como un ejemplo más, entre tantos conocidos, del poder arrasador del capitalismo global en relación a formas de comercio “tradicionales”. A simple vista, la situación sería simplemente la llegada a una zona periférica de las modernas dinámicas económicas que, inexorablemente, terminarían haciendo desaparecer formas “ineficientes” de comercio. En efecto, en términos puramente económicos no es muy difícil percibir que un camión con containers es enormemente más rentable que decenas de pasadores con pequeños bolsos. No es casual que la visión economicista de las políticas económicas se traduzca en un fuerte respaldo legal a las empresas transnacionales y una fuerte restricción a los pasadores. El álgebra sin duda les dará la razón.

Sin embargo, la diferencia más importante del caso analizado respecto de los análisis sobre avances del capitalismo global sobre formas “tradicionales” es que estas formas –en este caso– refieren a un sistema de intercambio organizado entre dos sociedades. Es decir, el trabajo de los pasadores trasciende en mucho su propio trabajo. Ellos son el nodo central de una red transnacional de intercambio que tiene más de un siglo de historia. La particularidad política más notoria de esa red es que estructura un intercambio por fuera del estado, evadiendo uno de sus monopolios: el impositivo. Esa evasión, clave económica de la red junto con las diferencias de precios, es la base de un sistema redistributivo: son mercancías destinadas a los sectores populares y trasladadas desde y hacia ciudades lejanas a través de la frontera por pequeños comerciantes concebidos como contrabandistas.

Por ello, el trabajo de los pasadores tiene a la vez una dimensión económica y una dimensión social más amplia. Los pasadores se oponen a las restricciones de la nueva legislación por una razón sencilla: necesitan trabajar y no tienen alternativa. En este punto su propio discurso da cuenta de su propia lógica práctica. Sin embargo, podemos ir más allá de ese discurso de los agentes. Si se diera la situación que reclaman, esto es, que instalen fábricas, que les den trabajo, es previsible que otros vendrían a ocupar su lugar.¹³ Esto es así en la medida en que los pasadores son el nudo central de un sistema de intercambio comercial que abarca a los sectores de bajos ingresos de ambos países, trascendiendo en mucho la lógica económica de la frontera. Esos comerciantes que viajan desde las más diversas ciudades responden a una demanda social que necesita consumir por fuera de los

¹³ Vale la pena decir: quien quiera usar esta interpretación como argumento para no dar trabajo alternativo a los pasadores, solamente tergiversa una explicación antropológica convirtiéndola en una perversión política.

padrones impositivos impuestos por los estados. La evasión impositiva, recurso recurrente, es condición de la expansión del ingreso de amplias capas sociales. Y la frontera, los fronterizos, cumplen un papel clave en ese proceso. Esto implica que tenemos antes nosotros, hace más de cien años, un sistema estructurado de intercambios económicos paralelo al estado y su comercio internacional reglamentado.

La frontera constituye la condición elemental de ese sistema de intercambio. Las diferencias de precios e impositivas, y la posibilidad de evasión, son todo para ese sistema. Sin frontera, el sistema se desmorona.

Por ello, las acciones y discursos de los pasadores conjugan dos dimensiones. Entre los actores analizados los pasadores son los únicos que refieren a un acto de solidaridad concreta entre argentinos y brasileños (el apoyo de los brasileños al corte del puente); al mismo tiempo, en sus discursos (a diferencia de los comerciantes) las referencias a la nacionalidad no son centrales y no encontramos retóricas nacionalistas (como sí encontramos en la asociación de comerciantes de Libres y en la audiencia pública de Uruguayana). Sin embargo, los pasadores no quieren que la frontera desaparezca (“que sigan como están ahora, así está lindo, venimos una vez por día”, decían ante la amenaza de que se aplique la resolución). La paradoja de los pasadores es que para ellos la frontera es a la vez su condición y su riesgo. Sin frontera ellos no existen: de ningún modo reclamarían “el fin de la fronteras”. Pero un excesivo endurecimiento de la frontera exige una sofisticación del contrabando que también podría terminar con ellos.

En este caso, los estados nacionales de la región están fundando un sistema de intercambio, apuntando a un mercado común, sobre la destrucción de la experiencia de las sociedades que los conforman. Esa experiencia histórica de las sociedades no sólo implica la construcción de un sistema de intercambio, sino también de otras solidaridades y una diversidad de conflictos sobre los que no podré detenerme aquí.

Desde un punto de vista normativo, no se trataría –a mi modo de ver– de que los estados debieran “reproducir” en escala ampliada esa experiencia histórica: no sólo porque se trata de entidades cualitativamente diferentes, sino porque no necesitamos idealizar una supuesta integración de los pueblos que debe reproducirse a escala de los estado nación. Hubo y hay conflictos de intereses materiales y simbólicos entre los grupos, sectores y sociedades. Hoy vemos cómo se desarrollan otros conflictos, fuertemente institucionalizados, entre grupos económicos y sectores políticos en las negociaciones del Mercosur. La recuperación de la experiencia social histórica no radica en encontrar un modelo puro a ser imitado, sino en la posibilidad (actualmente denegada) de fundar la cooperación mutua recuperando y elaborando colectivamente experiencias marginalizadas.

Actualmente está ocurriendo lo contrario: dos estados que tuvieron una presencia eminentemente militar y geopolítica en sus zonas limítrofes, cuando comienzan a “integrarse” reaparecen en ellas ejerciendo un control inusitado sobre la población local y sus prácticas económicas. El control de la zona fronteriza se reafirma, redefiniendo el énfasis militar en creciente regulación fiscal. El eje estratégico de décadas anteriores, colocado sobre la defensa del monopolio de la violencia en el territorio, es ahora situado como reaseguro del monopolio impositivo que también caracteriza a cualquier organización estatal (Elías, 1994:345).

Sin embargo, resulta parcial analizar el proceso sólo como efecto de una política estatal sobre las poblaciones fronterizas. Así, el hecho innegable de que esas poblaciones son víctimas de políticas económicas termina en una imagen victimizadora que les retira su propio poder de agencia. A mi entender, el desafío que nos plantea el relato realizado es cómo conseguir conceptualizar la redefinición de las características y los sentidos de las fronteras como resultado de un complejo juego de interacciones, intereses, acciones de agentes diversos: el estado central, las gobernaciones, las intendencias/prefecturas, los comerciantes, los pasadores, los despachantes de aduana, las empresas de transporte, entre otros.

A través del relato de estas diversas situaciones y conflictos fronterizos procuré mostrar que el modelo centro-periferia es unilateral para comprender los procesos de transformación en las fronteras contemporáneas en el Cono Sur. Los diversos grupos fronterizos, especialmente en contextos críticos, se convierten en agentes cuyas acciones inciden en las características y sentidos de las fronteras. Lejos de pretender sustituir el modelo centro-periferia por periferia-centro, se trata de analizar los reclamos, prácticas y protestas en un entramado de interrelaciones donde la histórica distribución desigual de poder no debe ser confundida con ausencia de poder o de agencia de las poblaciones fronterizas.

El problema principal del modelo centro-periferia y arriba-abajo es que anula el conflicto, cuando es en esas tensiones que el análisis debería concentrarse. Si los grupos fronterizos no tuvieran poder, ¿por qué reclamarían, se reunirían, protestarían? Evidentemente, esos reclamos, por una parte, no son atendidos en el corto plazo. Las paseras paraguayas reclamaron durante dos años la remoción de McLean, los comerciantes fronterizos exigen excepciones impositivas durante más tiempo aun, los pasadores piden que se revoque la resolución. Además, evidentemente, no todos los reclamos podrían ser atendidos, ya que son básicamente contradictorios: más o menos control fronterizo, medidas parancelarias, excepciones, restricciones... Es en el juego complejo de esas disputas locales y su articulación con disputas provinciales, nacionales y regionales, como las fronteras se redefinen en nuestra contemporaneidad.

Por ello, es imprescindible reponer la heterogeneidad de las poblaciones fronterizas y, a la vez, comprender los intereses de cada uno de los sectores fronterizos en el mantenimiento de la frontera. La disputa que analizamos alrededor de la resolución de los U\$s 100 por mes y del SENASA da cuenta de que el comercio *en* la frontera es actualmente un juego de suma cero. Hay un capital limitado que será gastado del lado argentino o brasileño. Los comerciantes argentinos (en peores condiciones de precios) realizan sus acciones para que el estado tome medidas que garanticen que el dinero argentino será gastado en sus comercios: allí disputan con los pasadores, los consumidores y los comerciantes brasileños. Los comerciantes brasileños (favorecidos por la diferencia de precios que produce la existencia de la frontera) exigen libertad de comercio total, lo que implicaría que el dinero de ambas ciudades se gaste fundamentalmente en sus comercios. Los argentinos, a su vez, exigen facilidades de importación desde Brasil y excepciones impositivas que les permitan igualar los precios brasileños. Todas las acciones y medidas reclamadas por cada sector pueden ser analizadas como estrategias gananciales en un juego de suma cero, excepto una: correr las fronteras fuera de las ciudades.

Así, con el apoyo de las intendencias/prefeituras, aparece una dirección supraestatal o transestatal que puede contar con el apoyo de amplios sectores de las ciudades (aunque no con la unanimidad). Esta imaginación fronteriza y su potencial político son, sin duda, una de las pistas que habrá que seguir en el futuro. De todos modos, vale la pena apuntar que su carácter transestatal da cuenta de una redefinición de las alianzas y los adversarios que hace hincapié en la unidad de las ciudades fronterizas en oposición a sus respectivas metrópolis. En términos prácticos busca que los comerciantes y pobladores no se sientan afectados por las políticas restrictivas de las metrópolis.

El desplazamiento de las aduanas implicaría una transformación tan radical de las reglas del juego que es difícil evaluar si podría convertirse en un juego de suma no cero. En una dimensión implicaría convertir las disputas entre las localidades en un sistema de cooperación. Quienes perderían doblemente son los pasadores: perderían el mercado local en la medida en que traer productos de Uruguayana no tendría nada especial; y perderían la “trampa” histórica de su trabajo en la medida en que no podrían justificar como bienes de consumo propio aquellos que crucen por la aduana. De todos modos, es difícil evaluar contrafacticamente cómo se reestructuraría ese sistema histórico de intercambio. Por otra parte, la posibilidad de sacar las aduanas del puente, paradójicamente, requiere una decisión de ambos estados centrales, sin que resulte claro hasta qué

punto este jugador y árbitro estaría dispuesto a resignar el control de circulación de personas y mercaderías en una parte de su territorio nacional.

Las fronteras del Cono Sur se encuentran en un momento clave de transformación. ¿Qué frontera tendremos en el futuro cercano? Realmente, esta es una incógnita, ya que las características de la frontera dependerán de un conjunto de factores y acciones sociales. La situación actual –en cierto sentido extremadamente conflictiva- no es inexorable ni irreversible. Será a través de la tensión al interior de las poblaciones fronterizas, y entre ellas y el estado central, como seguirán redefiniéndose las características de las fronteras interestatales en el marco de un proceso de “integración” que, supuestamente, las iba a hacer desaparecer.

Referencias bibliográficas

- . **Abinzano**, Roberto: MERCOSUR: un modelo de integración, Posadas/Buenos Aires, Editorial Universitaria (Universidad Nacional de Misiones), 1993.
- . **Alvarez**, Marcelo: "Mercosur: Boundaries, Cultures and Identities in South America", en *Culturelink*, agosto de 1999, 28 (10): 123-130.
- . **Anderson**, Benedict: Comunidades imaginadas, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- . **Badaró**, Máximo: *Identificaciones nacionales, medios y fronteras*, Buenos Aires, Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 1999.
- . **Bourdieu**, Pierre: El sentido práctico, Madrid, Taurus, 1991.
- . **Burke**, Timothy: *Lifebuoy Men, Lux Women*, Londres, Leicester University Press, 1996.
- . **Elías**, Norbert: *El proceso de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- . **Gellner**, Ernest: Naciones y nacionalismo, Buenos Aires, Alianza, 1991
- . **Goffman**, Erving: "La presentación de la persona en la vida cotidiana", Buenos Aires, Amorrortu, 1994.
- . **Gordillo**, Gastón y **Leguizamón**, Juan: "El río y la frontera. Aborígenes, obras públicas y MERCOSUR en el Pilcomayo", Buenos Aires, Eudeba, 2000, en curso de publicación.
- . **Grimson**, Alejandro: "El otro (lado del río). Periodismo de frontera y producción de significaciones sobre Nación y Mercosur en Posadas", Tesis de Maestría en Antropología Social, UNaM, Posadas, 1998.
- - - "El puente que separó dos orillas. Notas para una crítica al esencialismo de la hermandad". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Fronteras, naciones e identidades", Buenos Aires, mayo de 1999.
- . **Hobsbawm**, Eric: Naciones y nacionalismo desde 1780, Barcelona, Crítica, 1992.
- . **Karasik**, Gabriela: "'Ellos no son de La Quiaca'. Discutiendo lo nacional en la frontera argentino-boliviana", Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Fronteras, naciones e identidades", Buenos Aires, mayo de 1999.
- . **Lask**, Tomke: "Construcción de la identidad nacional: sistemogénesis de la frontera franco-alemana", en Grimson, A. (comp.): *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, 2000, en curso de publicación.
- . **Oviedo**, Alejandro y **Gortari**, Javier: "Misiones en el intercambio económico regional y en el contexto del MERCOSUR", Estudios regionales, n° 10, FHYCS-UNaM, abril 1997.
- Sahlins**, Peter: Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees, Berkeley, University of California Press, 1989.
- - - "Repensando *Boundaries*", Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Fronteras, naciones e identidades", Buenos Aires, mayo de 1999.
- Vidal**, Hernán: "La frontera después del ajuste", Buenos Aires, Cuernos para el Debate, n° 1, IDES, 1998.
- . **Vila**, Pablo: "Constructing social identities in transnational contexts: the case of the

Mexico-US border", en International Social Science Journal, n° 159, March, 1999.

- - - "La teoría de frontera versión norteamericana: una crítica desde la etnografía", Ponencia presentada en el Seminario "Fronteras, naciones e identidades", Buenos Aires, IDES, mayo 1999.

. **Wilson**, Thomas y **Donnan**, Hasting (eds.): Border Identities, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

- - - "Nation, state and identity at international borders", en Wilson, T. y Donnan, H., 1998:1-30.

. **Zanotti de Medrano**, Lilia Inés: "Rio Grande do Sul", en Todo es historia, n° 307, Buenos Aires, febrero de 1993: 60-72.

Anexo I

Un esquema (no interpretativo, sino meramente expositivo) de actores y relaciones (que analizamos en el trabajo) puede presentarse así:

