

# La frontera entre la permeabilidad y el “piquete”

## Las transformaciones socio-territoriales en el paso Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay) durante la década del noventa



María Dolores Linares

IMHICIHU-CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina / École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia

### Resumen

Las fronteras internacionales están experimentando cambios estructurales que afectan las formas de movilidad internacional. En el caso del paso fronterizo Posadas (Argentina)- Encarnación (Paraguay), entre 1990 y 1991 tres acontecimientos modificaron la función de control de la frontera: la inauguración del puente internacional, la firma del Tratado de Asunción y la aplicación de la ley de Convertibilidad (durante el gobierno de Carlos Menen). Como resultado la frontera se hizo más permeable y se alteraron las tradicionales movilidades internacionales: aumentó el comercio fronterizo por medio de actores –paseras, paseros, paquitos, puesteros, etcétera– y la circulación de posadeños hacia los negocios de Encarnación. Los comerciantes de la Cámara de Comercio e Industria de Posadas reclamaron un estricto control aduanero y entablaron una “lucha” en la frontera que culminó en dos “piquetes” en el puente internacional. Nuestro objetivo es mostrar la tensión entre la frontera material y simbólica a partir de dos aproximaciones: describiendo las transformaciones en el paso fronterizo Posadas-Encarnación y sus consecuencias en las movilidades internacionales; y examinando la reacción a estas transformaciones en la protesta de los comerciantes posadeños, analizándolo en función de las discusiones actuales sobre los piquetes como forma de protesta social y la construcción de identidades/alteridades en la frontera.

### Palabras clave

Frontera  
Movilidad  
Protesta social  
Posadas (Argentina)  
Encarnación (Paraguay)

### Palavras-chave

Fronteira  
Mobilidade  
Protesta social  
Posadas (Argentina)  
Encarnación (Paraguai)

### Abstract

**Borders between permeability and “piquetes” (blockades). The social and territorial transformations in Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay) during the nineties.**

International borders are experiencing structural changes that affect the forms of international mobility. In the case of Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay), between 1990 and 1991, three events modified the border control function: the inauguration of the international bridge, the signing of the Tratado de Asunción and the implementation of the Ley de Convertibilidad (during the government of Carlos Menem). As a result the border became more permeable and the traditional international mobilities were altered: the cross-border commerce done by the “paseras, paseros, paquitos” and “puesteros”

### Keywords

Borders  
Mobility  
Social protest  
Posadas (Argentine)  
Encarnación (Paraguay)

and the circulation of posadeños towards the business of Encarnación were increased. The merchants of the Cámara de Comercio e Industria of Posadas demanded a strict customs control and engaged in a “fight” in the border that culminated in two “pickets” at the international bridge. Our objective is to show the tension between the material and symbolic border from two approaches: describing the border transformations in Posadas-Encarnación and its consequences for the international mobilities; and examining the reaction to these transformations in the protest of the posadeño merchants, analyzing it in terms of the current discussion about the “pickets” as a form of social protest and the construction of identities/alterities at the border.

*Recibido: 29 de abril de 2013. Aceptado: 10 de julio de 2013.*

## Introducción

1. Posadas es la capital de la provincia de Misiones ubicada en el extremo Noreste de la República Argentina. De las fronteras de esta provincia, que tiene un perímetro de 1200 km, el 90% son internacionales, compartiendo 750 km de frontera con Brasil y 350 km con Paraguay. El otro 10% de su frontera (110km) limita con su provincia vecina, Corrientes. La frontera con el Paraguay está trazada de acuerdo en el río Paraná, según lo dispone el tratado de límites entre la Argentina y el Paraguay de 1876. Frente a la ciudad de Posadas, atravesando el río, se encuentra la ciudad de Encarnación, capital del estado de Itapúa, Paraguay, que cuenta con 70.000 habitantes (Fantín, 2006).

2. Provincia de Misiones. Viviendas, población por sexo e índice de masculinidad, según departamento. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

3. Según datos del censo realizado el 26 de agosto de 2002 por la [Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos](#) de la República del Paraguay.

Las fronteras internacionales están experimentando, en las últimas dos décadas, grandes transformaciones relacionadas con los procesos de cambio políticos e ideológicos internacionales en el contexto de la globalización (Gaddis, 1991; Sassen, 1991 y 2003; Casalla, 1997; Giddens, 1999; Balbuena Bello, 2001; Santos, 2004; Mezzadra, 2005; Poschet el Moudden, 2006) generando, a su vez, el aumento de la movilidad internacional. La movilidad de personas y bienes a través de la frontera –hacia y desde– establece estrategias de encuentro que relacionan los espacios de cada país (Benedetti y Salizzi, 2011:154) según el tipo de vinculación física existente, los medios de transporte para “cruzar”, los controles fronterizos –migratorios, aduaneros, fitosanitarios, etcétera–, y las normas nacionales que establecerán qué tipo de frontera se traspasa, si es permeable, abierta o cerrada (Bell Adell, 2001). Cuando una frontera sufre transformaciones estructurales –territoriales, legales, macroeconómicas– puede iniciar un proceso de permeabilización, que puede caracterizarse por una fluctuación constante entre la apertura fronteriza y la reacción, el rechazo y el consiguiente cierre.

En el caso del paso fronterizo Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay), entre 1990 y 1991 tres acontecimientos modificaron la función de la frontera y las relaciones sociales en su seno: la inauguración del puente internacional San Roque González de Santa Cruz, la firma del Tratado de Asunción que dio inicio al Mercosur (el proceso de integración que comparten con Brasil, Uruguay, sumado a Chile y Bolivia como Estados asociados) y la aplicación de la Ley de Convertibilidad (paridad peso argentino con el dólar estadounidense). El paso Posadas-Encarnación es uno de los 39 pasos fronterizos habilitados entre estos dos países y cuenta con una vinculación fluvial (Puerto Posadas y Puerto Pacú Cuá, de Encarnación) y una terrestre. La ciudad de Posadas<sup>1</sup>, capital de la Provincia de Misiones, tiene 323.739 habitantes según los datos provisionales del Censo de 2010<sup>2</sup> y se encuentra frente a Encarnación, de 146.508 habitantes según el censo de 2002<sup>3</sup>, que es la capital del Departamento de Itapúa, Paraguay.

En primer lugar, el puente internacional que une los centros de las dos ciudades fronterizas, inaugurado el 2 de abril de 1990, visibilizó una realidad: el espacio fronterizo era muy permeable y las relaciones sociales trascendían cotidianamente los límites de los países. Luego, en 1991, la Ley de Convertibilidad estableció la paridad del peso argentino con el dólar estadounidense y esto aumentó la disparidad cambiaria entre Posadas y Encarnación, provocando la preferencia de compra en la ciudad de Encarnación, donde los bienes y servicios eran más económicos con respecto al dólar. Esta política monetaria contribuyó a la modificación y masificación de algunas prácticas del comercio fronterizo informal entre las dos ciudades –las prácticas comerciales de paseras paraguayas, paseros, paquitos, taxistas, por ejemplo– y la circulación de posadeños hacia los negocios de Encarnación. Por último, la política de integración fronteriza del Mercosur favoreció

la apertura y el intercambio entre los dos países, impidiendo, mediante acuerdos y tratados, el retorno de concepciones de fronteras cerradas como las que imperaron bajo la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>4</sup>.

Estas transformaciones fueron modificando el espacio fronterizo ya existente entre Posadas y Encarnación. A la vez, este espacio fronterizo ha sido moldeado, en los últimos años, por innumerables relaciones laborales, familiares, de estudio, sanitarias, etcétera, que conforman una red de relaciones sociales transfronterizas y que impulsarán, tal vez, el desarrollo hacia la creación de un espacio transfronterizo. Como modo de reacción a esta nueva permeabilidad fronteriza, los comerciantes de la Cámara de Comercio e Industria de Posadas (CCIP) reclamaron a las autoridades locales, provinciales y nacionales un estricto control aduanero. Una vez que se endurecieron los controles, los actores del comercio fronterizo paraguayos (paseras y taxistas) reclamaron por su derecho al trabajo y en contra de los malos tratos cortando el puente internacional en varias oportunidades desde 1992. Los comerciantes de Posadas, por su parte, entablaron una “lucha”<sup>5</sup> en la frontera que culminó también en dos “piquetes” en el puente internacional, en 1995 y 1997. Esta lucha apeló a “defender la legalidad” reivindicando la cualidad de “nacional” de los comerciantes posadeños y buscando re-posicionarse, desde el punto de vista identitario, en la nueva coyuntura territorial fronteriza.

En este artículo nos proponemos demostrar la tensión existente entre la frontera real y la simbólica a partir de dos aproximaciones: describiendo y explicando las transformaciones en el paso fronterizo Posadas-Encarnación y sus consecuencias en las movilidades internacionales; y examinando la reacción a estas transformaciones en la protesta de los comerciantes posadeños y en sus de representaciones sobre la frontera.

En el primer apartado describiremos resumidamente las líneas conceptuales que estructuran nuestro análisis. El segundo apartado describe los cambios estructurales producidos en este paso fronterizo, comenzando por el puente internacional, la normativa mercosureana sobre integración fronteriza, la política macroeconómica argentina de principios de la década del noventa y las prácticas y dinámicas fronterizas desarrolladas como consecuencia de estos cambios. En el tercer apartado se analiza la reacción de los comerciantes agrupados en la CCIP a estos cambios en función de las discusiones actuales sobre los piquetes como forma de protesta social: sus inquietudes, sus interlocutores, sus maneras de acción colectiva (negociación, presión política y piquetes) y de vivir la frontera.

La metodología de este trabajo es cualitativa y se centró en los relatos surgidos en entrevistas en profundidad a los comerciantes de la CCIP que participaron en los cortes de la década del 90. En estas entrevistas se buscaron datos cualitativos para poder captar sus representaciones sobre la frontera, en tanto dimensión espacial de la narrativa, aquello que “se escurre entre las interpretaciones, sensaciones e impresiones de los lugares por donde se desarrolla la vida cotidiana y distintos lugares clave de la historia de la persona” (Sassone et al., 2004).

## Síntesis del marco conceptual

El análisis de la frontera en el caso Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay) retoma a Foucher (1991:38) para profundizar en la discontinuidad geopolítica de esta marca en el territorio que opera sobre diferentes dimensiones, entre ellas la dimensión real y la simbólica. Siguiendo el punto de vista de este autor, entendemos a las fronteras como estructuras espaciales elementales que tienen por función la discontinuidad geopolítica y la demarcación del territorio en unidades jurídicas y soberanas diferenciadas. Es un

4. La Doctrina de Seguridad Nacional es una doctrina militar (ver Angelone, 2011) promovida por los organismos de seguridad interior y exterior de EEUU (CIA, Consejo de Seguridad Nacional, FBI) desde mediados de los años 50 para aplicar en el continente americano. En la República Argentina, el espíritu de esta doctrina fue impreso en el Plan CONINTES (Conmoción Interna del Estado) a partir de 1958. Pensada en pleno contexto de la Guerra Fría, la doctrina de seguridad nacional planteaba que cualquier amenaza a la seguridad de los EEUU, aún en el resto el mundo, era una acción a favor del comunismo internacional. Por esta razón, los ciudadanos eran considerados posibles enemigos y las fuerzas armadas de cada país debían velar por la protección del “mundo occidental y cristiano” del bloque capitalista. Esto les permitía a las fuerzas armadas intervenir en los conflictos sociales internos de cada Estado.

5. Utilizamos este término porque es el utilizado por los comerciantes posadeños entrevistados entre los años 2009 y 2010.

espacio geográfico que se constituye por el límite internacional del Estado y la franja de territorio adyacente a ambos lados del mismo. Es una construcción humana, social y política, manifestada en el territorio, con un componente histórico y, por lo tanto, dinámico y cambiante.

La dimensión real remite al límite espacial del ejercicio de la soberanía según las modalidades específicas de cada Estado, estableciendo así los tipos de frontera: abierta, entreabierta o cerrada. Pertenecen a esta dimensión las funciones de control fronterizo, las políticas migratorias, aduaneras y sanitarias, los acuerdos internacionales y las normas relativas a la frontera de cada Estado. También son parte del registro real de la frontera las prácticas fronterizas, que es aquello que sucede en el paso internacional, es decir, cada acción social que se desarrolla en la frontera y que alimenta, poco a poco, la generación y reproducción de vínculos transfronterizos de toda índole. A mayor cantidad de prácticas fronterizas, mayor dinamismo y permeabilidad del paso fronterizo. Cuando estas prácticas tengan una cualidad de circulación recurrente, constante, de larga data y cuando establezcan algún tipo de red de relaciones entre una y otra orilla, se transformarán en dinámicas sociales transfronterizas. Las dinámicas transfronterizas son llevadas a cabo siempre por los mismos sujetos sociales y alimentarán, poco a poco, la generación de espacios transfronterizos a través de estrategias de producción social compartidas (Ainsa, 1992; Grimson, 2002; Amilhat-Szary y Fourny, 2006; Cortés y Faret, 2009).

La dimensión simbólica es de difícil tipificación. Nosotros optamos analizarla, en este artículo, a partir del espacio vivido de la frontera por nuestros sujetos sociales, los comerciantes posadeños. El espacio vivido es, según Di Meo (1998), *“el conjunto de lugares frecuentados por el individuo, es decir, el espacio de vida; las interrelaciones sociales que se desarrollan en esos lugares y los valores psicológicos que son proyectados y percibidos allí”* (Di Meo, 1998:31)<sup>6</sup>. Retomamos la figura del actor social poniendo en juego su subjetividad y construyéndose como sujeto social. Siguiendo los aportes de Ortner, la subjetividad, si bien está provocada y modelada por una formación cultural, se refiere a una *conciencia* histórica y cultural específica. Se refiere a la conciencia de los sujetos, en tanto “knowing subjects” que tienen un cierto grado de reflexión sobre sí mismos y sobre sus intereses y deseos (Ortner, 2005:34). Aparecen atravesadas, asimismo, las instancias de ansiedad, incertidumbre y miedo en la subjetividad de los sujetos postmodernos, flexibilizados, desterritorializados y fragmentados en sus necesidades laborales, como intentaremos demostrar en este trabajo.

6. Traducción de la autora: «(...) l'ensemble des lieux fréquentés par l'individu, c'est à dire l'espace de vie, les interrelations sociales qui s'y nouent (nous verrons qu'il s'agit de l'espace social), les valeurs psychologiques qui y sont projetées et perçues».

## Transformaciones estructurales en el paso internacional Posadas-Encarnación

Cuando un paso fronterizo vincula aglomeraciones urbanas medianas, como en este caso, la frontera se puede volver un área “viva”, según el tipo de vinculación física que comunique las dos ciudades y las relaciones sociales que prosperen en su seno. El 90% del movimiento de personas en el paso internacional Posadas-Encarnación se realiza bajo el régimen migratorio de Tránsito Vecinal Fronterizo, es decir, entre posadeños y encarnacenos. Esta circulación constante de personas con diversos fines (comerciales, familiares, laborales, sociales, de estudio, etcétera) a través de la frontera va dando forma a espacios que podrían denominarse transfronterizos<sup>7</sup>. El espacio transfronterizo es un lugar donde el tránsito prevalece sobre lo estático, donde la frontera es más permeable, donde el cruce, el paso, es parte cotidiana de la vida de ese lugar. Estos espacios son lugares –ciudades, zonas rurales y semi rurales, etcétera– en donde existe una frontera internacional pero que, dada la vinculación tanto física como social, institucional, política y las prácticas sociales desarrolladas en la frontera, tienen una

7. Ciertos autores, en virtud de la profundidad de los vínculos y lazos transfronterizos (Macías, 2003:24), o en virtud de la perspectiva estratégica con la cual se analice el territorio (Sejas, 2003) proponen el término de “región fronteriza” para hacer referencia a un espacio de dimensiones también imprecisas pero de características más homogéneas a ambos lados de la frontera. Abinzano (2004) propone este término para el tramo fronterizo Posadas-Encarnación basándose en un análisis histórico de los vínculos sociales, políticos y culturales entre las dos orillas.

vida en común más allá de las decisiones del poder central de cada Estado involucrado. Es decir que, situadas en la periferia del Estado, alejadas de las capitales centrales de cada país, las ciudades fronterizas desarrollan una actividad socio-política propia capaz de prescindir de la tutela de los Estados.

El espacio transfronterizo puede crearse, localmente, por un conjunto de causas que operan juntas en la permeabilización de la frontera. Desde nuestro punto de vista, las tres transformaciones principales que iniciaron este proceso entre Posadas y Encarnación en la década del noventa son las siguientes: la inauguración del Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz que atraviesa el río Paraná y une a las dos ciudades; el proceso de integración del Mercosur, que tendrá importantes consecuencias en lo que respecta a la legislación, políticas migratorias y económicas que influenciarán en las relaciones sociales en la frontera; y, por último, la aplicación por parte de la Argentina de una medida macro-económica que tuvo gran incidencia en algunos sectores de la sociedad posadeña, especialmente los vinculados al comercio e industria: la Ley de Convertibilidad (la paridad peso-dólar).

### **El puente internacional San Roque González de Santa Cruz**

El Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz<sup>8</sup> influyó poderosamente en las relaciones fronterizas del área Posadas-Encarnación. Si bien la construcción del mismo fue regulada a partir de la Resolución N° 103 de 1981 del Consejo de Administración de la Entidad Binacional Yacyretá<sup>9</sup>, el acuerdo entre la República del Paraguay y la República Argentina sobre la necesidad de una unión entre las ciudades de Posadas y Encarnación data del 16 de junio de 1971, fecha en la que se firma un convenio bilateral. El 5 de abril de 1975 se suscribe en Posadas el Acta de la Comisión Bilateral Argentino-Paraguaya mediante la cual se define el emplazamiento del puente y se establece que la materialización del proyecto y la construcción de la obra estarán a cargo de la República Argentina, lo cual fue finalmente aprobado por el Decreto 1433 del 23 de julio de 1976, en pleno marco de los gobiernos de facto tanto en la Argentina como en Paraguay. Toda la planificación de la obra respondía, en aquel entonces, a objetivos geopolíticos estratégicos de desarrollo energético y de seguridad nacional, objetivos muy alejados al ideario integracionista que contextualizaría su inauguración en 1990.

Hasta la fecha de habilitación del puente, el tráfico y tránsito fronterizo entre Posadas y Encarnación se realizaba a través del río Paraná mediante servicios de lanchas que unían el puerto de Posadas con el de Encarnación con una frecuencia de 32 viajes diarios y que llegaron a transportar alrededor de 600.000 pasajeros anuales (Diario *El territorio*, 3 de abril de 1990). La gran magnitud de la planificación de la obra del viaducto internacional respondía a estos requerimientos, pretendiendo construir una de las vías comerciales más importantes de la región. Desde un punto de vista técnico, el puente internacional es un puente mixto carretero-ferroviario, de hormigón pretensado, con sus tramos principales sustentados por obenques. La obra, en su totalidad, tiene una longitud de 2.550 metros y termina en el territorio argentino sobre una superficie de terreno próxima a los 15.000 m<sup>2</sup> en donde se encuentra el Centro de Frontera que alberga a los organismos administrativos argentinos de seguridad y control fronterizo (Bertolotti, 2004).

La inauguración del puente internacional San Roque González de Santa Cruz el 2 de abril de 1990 estuvo marcada por la idea de la posible alianza estratégica del Paraguay y la Argentina en un proceso de integración regional. En el acto inaugural, estuvieron presentes los presidentes de ambos países, Carlos Menem (presidente argentino 1989-1999) y Andrés Rodríguez (presidente paraguayo 1989-1993), que habían sido elegidos por sufragio universal, es decir, se trataba esta vez de dos gobiernos democráticamente elegidos y con una alta popularidad. En ese clima político, los actos inaugurales fueron

8. En cuanto al nombre, fue el obispo emérito de Posadas, Jorge Kémerer, quien tuvo la iniciativa, a principios de los años 80, todavía bajo el gobierno militar, de nombrar San Roque González de Santa Cruz al puente internacional que une Posadas y Encarnación. Pese a las otras propuestas para su denominación, las presiones del obispo en Posadas, en Encarnación, en Buenos Aires y en Asunción para que llevara el nombre del jesuita dieron sus frutos. El puente fue finalmente bautizado en honor al jesuita que, además de fundar Posadas y Encarnación, recorrió y fundó gran cantidad de reducciones y murió a manos de los guaraníes en Caaró, actual República Federativa Brasil, el 15 de noviembre de 1628 junto a sus compañeros Alfonso Rodríguez y Juan del Castillo, los tres canonizados por el Papa Juan Pablo II en 1988 (Diario *El territorio*, 3 de abril de 1990).

9. La Entidad Binacional Yacyretá fue creada en virtud del Artículo III del Tratado de Yacyretá, firmado entre la República del Paraguay y la República Argentina el 3 de diciembre de 1973.



muy esperados en la región. En el discurso inaugural, el presidente Menem sostuvo que el pueblo paraguayo “*puede estar seguro de que la amistad de los argentinos encontrará en lo sucesivo, en este puente, un nuevo y privilegiado camino para la cooperación recíproca en beneficio de una región cuyo desarrollo deberá ser proyectado en común y sin fronteras ni distingos.*” Mientras tanto, el presidente de Paraguay Andrés Rodríguez aclaró que: “*por fin estamos comprendiendo, sin demagógico verbalismo, que nos asiste el derecho y el compromiso de volver simbólicos los límites de nuestros Estados para convertir nuestras naciones en una sola patria*” (Diario El Territorio, 3 de abril de 1990). Los discursos hacían referencia a la integración y a la unión física y socio-económica de la región, volviendo el límite meramente “simbólico”. Se estaba pensando en el nuevo proceso de integración, el Mercosur.

### **La integración regional del Mercosur**

El Mercosur es un organismo intergubernamental de integración regional creado en el contexto de los acuerdos marco de la Asociación Latinoamericana de Intercambio (ALADI). Fue firmado por la República Federativa del Brasil, la República Argentina, la República del Paraguay y la República del Uruguay como miembros plenos del bloque de países en 1991. A lo largo de sus 22 años de existencia, se fueron sumando al Mercosur como miembros plenos la República Bolivariana de Venezuela (solicitada en 2006 y otorgada en 2012) y la República Plurinacional de Bolivia (desde 1996 como asociado y en 2012 solicita la adhesión que continúa en proceso) y como miembros asociados la República de Chile (1996), la República del Perú (2003), la República de Colombia (2004) y la República del Ecuador (2004). El Tratado de Asunción de 1991 estableció mecanismos orientados a la creación de una zona de libre comercio cuyo objetivo fue generar los medios y recursos políticos y económicos que permitiesen ensanchar los mercados nacionales, condición fundamental para dinamizar el proceso de expansión económica.

Como fue pensado, negociado y puesto en marcha a partir de las decisiones de las altas cúpulas políticas de los Estados miembros, el Mercosur devino rápidamente en la política de Estado prioritaria de cada uno de los países en cuanto a sus relaciones internacionales. Esto es así no sólo por la evidente ganancia económica que significó la unión comercial (Terra y Vaillant, 2001:392; Freaza, 1999), sino porque también les permitió a los Estados miembros mostrarse como un bloque de concertación política, es decir, como más que un mercado. En cuanto a los beneficios económicos, el Mercosur tuvo un efecto favorable en las exportaciones de la provincia de Misiones, permitiéndoles a las empresas obtener insumos y maquinarias a menores precios que los de la etapa de la economía semi-cerrada. Pero por otro lado, los censos provinciales comenzaron a mostrar rápidamente la disminución de establecimientos productivos y comerciales debido a la apertura comercial. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales en el Cono Sur, el avance político entre los países miembros estuvo marcado por el abandono de los viejos criterios estratégico-fronterizos y la lógica del conflicto regional basada en la Doctrina de Seguridad Nacional. El Mercosur se trata, por lo tanto, de un cambio de paradigma en las relaciones interregionales de América del Sur, un verdadero giro geopolítico en la región que cambia la forma de relacionarse de los países involucrados a partir de fuertes compromisos políticos, económicos y sociales.

10. Debemos aclarar que la normativa del Mercosur utiliza el término “puntos de frontera” para referirse a lo que en la legislación argentina se comprende como pasos internacionales de frontera, es decir, los lugares geográficos ubicados en el límite internacional destinados a la comunicación física (terrestre o fluvial) y control para el paso de bienes, transportes y personas entre dos o más países.

Con respecto a la integración fronteriza se creó un Sub Grupo de Trabajo N° 2, denominado de Asuntos Aduaneros, que acordó rápidamente recomendar el control integrado de los “puntos” de frontera<sup>10</sup> por parte de los Estados miembros del bloque. Por controles fronterizos integrados debemos entender la actividad de control realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma esencial, por los funcionarios de los distintos órganos que intervienen en los controles fronterizos de los dos países involucrados. Esto

proporciona ventajas a aquellas personas que viajan de un lado al otro de la frontera, ya que con sólo hacer los trámites necesarios en sólo uno de los Centros de Frontera del paso fronterizo (generalmente el de salida) evitan el control de ingreso al país vecino. El Acuerdo de Recife del año 2000<sup>11</sup> estableció las pautas técnicas y operativas para regular los controles integrados de frontera entre los Estados miembros del Mercosur, iniciando un camino comparable con lo sucedido en la Unión Europea después del acuerdo de Schengen de 1985.

Por otra parte, desde 1991 existieron numerosas Declaraciones del Consejo del Mercado Común sobre la instalación del sistema de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), un sistema que agiliza, organiza y convalida la movilidad de personas en el área transfronteriza. El Tránsito Vecinal Fronterizo es “es una modalidad de ingreso para los extranjeros que buscan permanecer por breves lapsos en el territorio de los países vecinos, en el ámbito propio de la frontera” (Sassone, 1988:30). Las leyes argentinas sobre el TVF se remontan a fines de la década del 50 y principios de los 60, cuando aún el país no participaba de un proyecto de integración. En el ámbito supranacional, uno de los acuerdos más importantes en este sentido fue la Declaración MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/99, que aconseja la instalación de la credencial para poner en práctica el TVF.

Estas iniciativas de integración fronteriza en el ámbito del Mercosur encuentran sus limitaciones en las particularidades de cada paso fronterizo, las ciudades fronterizas, los gobiernos y representantes locales y los grupos sociales fronterizos. La política de Estado demuestra la existencia de una voluntad política integracionista, pero en los espacios fronterizos la integración necesita más que acuerdos firmados, dado que implica la vida cotidiana de las sociedades.

Por esta razón, a partir del año 2002, el Mercosur comenzó a comprender la importancia de la inclusión de los representantes locales y regionales (provinciales, departamentales) de las ciudades y regiones fronterizas para el logro de los objetivos de la integración fronteriza, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea de “cooperación transfronteriza” (Marteles Moreno, 2010) en el marco de los programas Phare<sup>12</sup> e Interreg<sup>13</sup>. En ese sentido, se creó en el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo de Trabajo Ad Hoc (DEC. CMC N° 05/02) sobre integración fronteriza (GAHIF), que entendía que uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración era “la fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones”<sup>14</sup>. Desde su creación hasta el año 2012, el GAHIF se reunió muy pocas veces y con escasos logros (Dachary y Arnaiz, 2012). Una de las dificultades principales era la ausencia de representantes oficiales (según las Actas del año 2005<sup>15</sup>) y de los representantes locales de las ciudades o poblaciones fronterizas. Estas ausencias impidieron la creación de uno de sus objetivos prioritarios: la elaboración de un “Estatuto de las fronteras del Mercosur”.

Otro paso en la integración fronteriza fue la creación, también en el marco del CMC (DEC. CMC N°41/04), del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), con el objetivo de dar participación a los gobiernos locales en los temas y problemas de frontera. El objetivo principal del FCCR es la promoción del diálogo y la cooperación entre los distintos actores sub-nacionales (municipales, provinciales, estatales y departamentales) de los Estados parte. En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR –desarrollada en Montevideo, en agosto de 2007– se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza, que terminó por crear el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) en la VII reunión del FCCR-CN en el año 2008 (Rótulo y Damiani, 2010).

11. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/00, Acuerdo de Recife.

12. El programa Phare de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PECO) es el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los PECO candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Desde 1994, las misiones de Phare se han ajustado a las prioridades y las necesidades de cada PECO. El programa Phare renovado está dotado con un presupuesto de más de 10 000 millones de euros para el período 2000-2006 (alrededor de 1 500 millones de euros al año). Tiene dos objetivos principales: el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Si bien, en un principio, el programa Phare estaba reservado a los PECO, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales.

13. El objetivo de la iniciativa comunitaria INTERREG III (2000-2006) es reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea (UE). La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional favorece la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo. Acto constitutivo: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo - INTERREG III.

14. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/02 - Grupo Ad Hoc Sobre Integración Fronteriza.

15. XXX Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común, Acta 2/05, Anexo VIII, MERCOSUR/GAHIF/Informe N° 1/05, Informe sobre la IX Reunión del Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza, Montevideo, 05 y 06 de Diciembre de 2005.

Tanto en la integración económica como en la jurídica-institucional, en la social y en la cultural, intervienen intereses de diferentes actores con capacidades de poder asimétricas. Es importante destacar esto en la medida en que muchas de las resoluciones y decisiones emanadas del Mercosur encuentran en los gobiernos locales, provinciales (estaduales o departamentales en el caso de Brasil y Paraguay) y en las sociedades organizadas (en gremios, cooperativas, etcétera) interlocutores con quienes negociar el mismo sentido de integración. En las diferentes escalas gubernativas (local, provincial, nacional) las políticas y discursos sobre la integración adquieren significados y alcances diferentes (Giménez Béliveau, 2010). La política de Estado no va necesariamente siempre de la mano de la política de gobierno nacional y mucho menos local. En este sentido, el caso de los conflictos alrededor del puente internacional San Roque González de Santa Cruz poco después de su inauguración en 1992, es un ejemplo de las tensiones locales y micro-sociales dentro del contexto integracionista mercosureano. Estas tensiones surgieron no específicamente por la profundización de la integración fronteriza gracias al Mercosur ni por la apertura del puente internacional sino por un conjunto de medidas nacionales, específicamente macro-económicas. Los cambios económicos que se inauguraban también con la década del noventa dejaron observar, pese a los discursos de los presidentes en el acto inaugural del puente, que el límite entre Posadas y Encarnación sobrepasaba lo simbólico o, si se quiere, que tanto lo físico (el puente) como lo simbólico (el límite internacional) estaban adquiriendo connotaciones de separación y conflicto.

### ***Transformaciones macroeconómicas en la Argentina: el imperio del neoliberalismo***

En los años noventa se puso en marcha definitivamente en la Argentina un proyecto económico que había empezado a fines de los años setenta, reemplazando el desarrollo productivo imperante basado en el sistema de industrialización para la sustitución de importaciones por uno fundado en la apertura extrema al comercio y a la competencia internacional, es decir, por el imperio del neoliberalismo. La etapa que se abría estaría signada por la apertura internacional, las privatizaciones de empresas nacionales, la desindustrialización, la descentralización política y económica, la tercerización y las reformas políticas del Estado.

Con la llegada del Presidente Carlos Menem al gobierno argentino, se llevó adelante la llamada Reforma del Estado, que terminaría con la idea del Estado implicado en la esfera de la producción económica y en la vida social (Bonifacio et al., 2003:172). Esta reforma incluyó, entre otras cuestiones, *“la desregulación del mercado, el predominio del capital financiero, la recomposición de la tasa de ganancia de los grupos económicos nacionales, extranjeros y los bancos; siendo el ajuste y el proceso de privatización de las empresas estatales, sus aspectos más conocidos”* (Favaro y Iourno, 2006:72). El objetivo económico de la apertura externa estuvo acompañado por la privatización de empresas públicas, la promoción de las inversiones extranjeras, el endeudamiento público y la reforma monetaria. Se buscaba aumentar las exportaciones beneficiando a los grandes grupos empresarios, mientras se *“reducía el tamaño del Estado”*, que significaba el corrimiento de muchas de las funciones públicas más importantes, que fueron privatizadas (como por ejemplo el sistema jubilatorio) o pasadas a la jurisdicción de las provincias y municipios (como sucedió con el sistema de salud pública y de educación pública básica)<sup>16</sup>.

De los grandes cambios económicos, en la región misionera el que mayor incidencia tuvo en la vida de los habitantes fronterizos fue la Ley de Convertibilidad (paridad cambiaria del peso en relación al dólar estadounidense). La paridad peso-dólar provocó una situación en la cual *“se verificó un “retraso cambiario” que se reflejó en la caída del tipo de cambio real (TCR) del peso con respecto a nuestros socios del MERCOSUR, en especial con Brasil y Paraguay. Esta situación lleva a una diferencia de precios notable*

16. Tanto la descentralización, como las privatizaciones y las políticas de achicamiento del Estado no fueron exclusivas de la Argentina. En la misma época, la mayoría de los países latinoamericanos estaban aplicando las mismas medidas neoliberales con el fin de mejorar su inserción internacional y salir finalmente de las crisis económica y social que venía sacudiendo al continente, sobre todo desde los principios de los 80's (Musset, 1997:69).



—de casi el 100% en los años 1992/93— la cual surge al efectuar los cálculos de la Paridad del Poder de Compra (POPC) para las ciudades de Posadas, Ijuí (Brasil) y Encarnación (Paraguay)” (Freaza, 1999:73). Las llamadas “asimetrías” comerciales siempre existieron en las áreas fronterizas, ya que dependen de la dotación de los factores de producción. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas generales, la entrada en vigencia del Mercosur, la inauguración del puente internacional y, sobre todo, la ubicación geográfica fronteriza de Misiones hicieron que la desventaja competitiva con Paraguay y Brasil se profundizara y prolongara en el tiempo por un largo período, disminuyendo en un 56% el número de establecimientos productivos y comerciales (Freaza et al., 2007:9). Como consecuencia de estas políticas los ciudadanos posadeños prefirieron realizar sus compras en Encarnación con el fin de aprovechar los precios más bajos. Por otra parte, la oferta de productos provenientes de encarnación también se hizo presente en Posadas con la llegada de los actores del comercio fronterizo (paseras, paseros, paquitos, taxistas, etcétera).

### **Prácticas del comercio fronterizo entre Posadas y Encarnación**

Las prácticas fronterizas que lograron mayor visibilidad a partir de las transformaciones descritas anteriormente fueron aquellas relacionadas con el comercio fronterizo<sup>17</sup> (Oviedo, 2001), en términos de movimiento económico y de personas. El comercio fronterizo hace referencia a un tráfico comercial a través de la frontera que se basa en el aprovechamiento de las diferencias cambiarias monetarias y en la comercialización de bienes y servicios “no comercializables” desde el punto de vista del comercio exterior. Es decir que, en un área fronteriza como la de nuestro caso, productos como materiales de construcción o servicios como peluquería son aptos para el comercio a través de la frontera. Además, entre Posadas-Encarnación se comercializan aquellos bienes que implican un alto coste en fletes en caso de provenir desde las ciudades capitales de cada país, como por ejemplo juguetes, blanquería, calzado, etcétera.

El conjunto del comercio fronterizo, tanto en Posadas-Encarnación como en otra área fronteriza, incluye al comercio formal, es decir, un comercio desarrollado según las normas y requerimientos del país, lo que garantiza la procedencia y la calidad de los bienes. Otro tipo de comercio incluido en el comercio fronterizo es el comercio informal, que es aquel que no se rige por las normativas y leyes relativas a las transacciones de bienes y/o servicios del país en donde se ejerce. Dentro del comercio informal encontramos al contrabando, como se denomina al delito aduanero “*del acto u omisión que impide o dificulta, mediante ardid o engaño, el control sobre las importaciones y las exportaciones que debe ejercer el Servicio Aduanero*”<sup>18</sup>. Existe una modalidad en el lenguaje coloquial de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas que se refiere al ingreso de mercancías sin declarar en escasas cantidades para no pagar tributo: el contrabando hormiga. Este contrabando es característico de las áreas fronterizas y también del paso Posadas-Encarnación, dependiendo de los amparos legales utilizados por los actores de comercio fronterizo. Nosotros preferimos el término propuesto por Benedetti (2011), comercio hormiga, dado que no implica necesariamente un acto ilegal (que tiene que ser determinado para cada caso). El comercio fronterizo se puede llevar a cabo directamente por los consumidores, trasladándose de un país a otro en busca de mejores precios o variedad de oferta, o indirectamente por medio de actores fronterizos, que acercan los bienes desde el comerciante en una orilla hasta el consumidor en la otra. Tanto los consumidores como los actores fronterizos tienen la posibilidad de amparar su práctica legalmente mediante los diferentes regímenes aduaneros y migratorios<sup>19</sup>. Por esta razón, es compleja la categorización de esta actividad comercial como contrabando hormiga ya que diariamente los regímenes de Tránsito y Tráfico Vecinal Fronterizo o el Régimen de Equipaje habilitan el paso de diferentes actores del comercio fronterizo de manera informal.

17. También aumentó el número de casamientos mixtos, la utilización de servicios públicos del país vecino y las migraciones permanentes o temporales (Betrisey Nadali, 2007).

18. Según el glosario del sitio oficial de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar).

19. Los regímenes aduaneros en vigencia son: el de Tránsito Vecinal Fronterizo (para aquellas personas que habitan en un radio de 50 kilómetros a la redonda de Posadas y Encarnación, con una franquicia reducida) y el Régimen de Equipaje (para personas con residencia fuera de los 50 kilómetros a la redonda de Posadas y Encarnación, con una franquicia de 150 dólares estadounidenses en artículos de uso personal). Fuente: República Argentina, Ley N° 22.415 - Código Aduanero, publicado en el Boletín Oficial el 2 de marzo de 1981; República Argentina, Resolución 2604/86, Administración Nacional de Aduanas, Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación, 16 de octubre de 1986.

Los actores fronterizos más representativos del paso Posadas-Encarnación son los siguientes:

- » *Las paseras paraguayas*: El trabajo de las paseras (llamadas también “villenas” por provenir de Villa Encarnación) consiste en “pasar” a través de la frontera pequeñas cantidades de mercaderías para su venta, re-venta o entrega, desde Encarnación a Posadas. En su mayoría provienen de la ciudad de Encarnación y sus alrededores (95%). Su práctica comercial implica el cruce de la frontera argentino-paraguaya, por lo menos una vez al día, en sus distintas modalidades: por el puente internacional o por el puerto por medio del servicio de lanchas, según los productos que “cruzan” y los controles en cada puesto de control fronterizo. Una vez en la ciudad de Posadas, existen diferentes modalidades de trabajo: “re-venta” de los productos directamente en un puesto callejero, venta ambulante (sobre todo aquellas paseras que comercian frutas y verduras) o entrega de la mercadería a un comerciante argentino. Los productos que cruzan son: blanquería (frazadas, sábanas, toallas), termos, paraguas, calzado y ropa infantil, juguetes, cigarrillos, bebidas importadas, frutas y verduras, hierbas o “yuyos” medicinales, cosmética, accesorios para el cabello, etcétera. La variedad de productos implican las diferentes alternativas de uso del espacio público cotidiano que va moldeando los ritmos de la ciudad y generando espacios de vida transfronterizos. La importancia de la figura de la pasera ha crecido con la inauguración del puente internacional no sólo por el aumento de la cantidad de mujeres que se iniciaron en el “trabajo de la frontera” sino porque su práctica comercial implica el movimiento de otros factores afines a la actividad: taxistas, mototaxistas, estudiantes “paquitos”, paseros, puesteros de los mercados “paraguayos”, etcétera.
- » *Taxistas y mototaxistas*: pertenecen a una rama laboral que ha comenzado recién con la inauguración del puente internacional y han sido, junto con las paseras paraguayas, los más activos en la lucha contra el aumento de los controles fronterizos. Transportan a paseras o paseros que se agrupan para compartir el automóvil y así agilizar el cruce. Amparados en el régimen de equipaje a principios de los años noventa, cada taxi podía transportar por cruce a cuatro personas y hasta 500 dólares en mercaderías. Para evitar este tráfico, las autoridades de control fronterizo argentino, en especial Aduanas y Gendarmería Nacional, comenzaron a pedir la documentación de habilitación del vehículo para su utilización como taxi, que en la Argentina es obligatoria para la circulación. Al no poseer ningún tipo de permiso, les impedían el cruce y lo mismo sucedía con las motocicletas-taxi (La Nación de Paraguay, 28/12/2003).
- » Los *paseros*: (diferenciados de las paseras por su denominación en masculino) son intermediarios entre los comercios encarnacenos y los consumidores argentinos. Pueden ser familiares de las paseras (maridos, hijos, sobrinos) que han aprendido la labor y se “independizan” de la mujer, trabajando otro tipo de mercadería. Existen, en líneas generales, dos tipos de paseros. Por un lado, son paseros aquellos cuentapropistas que compran en Encarnación y luego cruzan, generalmente en vehículos particulares, para vender su mercadería en Posadas. Por otra parte, los comercios de Encarnación ofrecen a los consumidores argentinos el despacho de lo comprado en su domicilio particular con un costo que variaba entre 50 y 100 pesos en el año 2010. El cruce de esos productos es realizado por un pasero. Ambos tipos de paseros se especializan en el cruce de artículos electrónicos (notebooks, televisores, cámaras fotográficas y filmadoras, etc.) o electrodomésticos (ventiladores, procesadoras, acondicionadores de aire, etc.).
- » Los *paquitos*: son jóvenes argentinos, en su mayoría estudiantes terciarios o universitarios, que tienen su residencia (según el Documento Nacional de Identidad) fuera de la ciudad de Posadas. Como habitan en Posadas por motivos de estudio pueden hacer uso de su franquicia de 150 dólares una vez por mes para el cruce de mercaderías desde Encarnación hacia Posadas según el Régimen

de Equipaje. Mientras los posadeños y encarnacenos se deben ajustar al régimen aduanero del Tráfico Vecinal Fronterizo, los paquitos aprovechan su lugar de residencia y “alquilan” su permiso de franquicia. Las paseras y paseros pagan un alquiler para utilizar, una vez por mes, la franquicia de algún paquito, por un monto que costaba entre 40 o 50 pesos en el año 2009<sup>20</sup> (R., mayo 2009). Como el alquiler les sirve sólo para un día al mes, los paseros y paseras deben contar con una amplia red de paquitos y turnarse en los cruces, para poder aprovechar al máximo cada franquicia. Por último, los paquitos deben realizar el cruce con los paseros o paseras para mostrar los documentos y declarar que los artículos que “pasa” son para su uso personal.

- » Los *puesteros argentinos y mesiteros paraguayos*: Por último, en esta lista no exhaustiva de actores del comercio fronterizo encontramos a los “puesteros” de los mercados “paraguayos” en Posadas, los cuales, también enmarcados en el comercio formal, son un elemento fundamental de la dinámica comercial entre Posadas y Encarnación. Se les llama “mesiteros” a aquellas personas que tienen puestos de venta en Encarnación, ya sea en los mercados o en la calle. Los mesiteros que trabajan en la calle generalmente no cuentan con autorización municipal para hacerlo mientras que, si cuentan con un puesto en un mercado, deben tener sus permisos al día, cuyos requisitos son similares al de los mercados paraguayos de Posadas. Los “puesteros” argentinos, es decir, aquellos comerciantes que tienen puestos en los mercados paraguayos deben cumplir con ciertos requisitos: ser argentino o naturalizado y contar con garantía de propiedad, es decir, los requerimientos básicos para tener un negocio según la Municipalidad de Posadas. Para mantener el puesto, tanto en Posadas como en Encarnación, se deben pagar el alquiler y los impuestos municipales correspondientes. En general, todos los puesteros tienen algún tipo de relación con las paseras y paseros paraguayos: los puesteros tienen entre tres y cuatro paseras que trabajan pasándole las mercaderías desde Encarnación. Estas son sus paseras fijas, luego pueden trabajar con otras paseras para productos específicos o por encargo (Schiavoni, 1993). También existen algunos puesteros que les “guardan” mercadería a la pasera en su comercio para que ella no tenga que cruzar con grandes cantidades para la venta ambulante, por ejemplo. De esta manera, directa o indirectamente los puesteros de los mercados paraguayos trabajan gracias a las paseras, generando una “zona gris” entre el comercio formal e informal.

20. Según datos proporcionados en la entrevista con R., trabajadora no docente de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Misiones, realizada en mayo de 2009.

## La reacción de los comerciantes de la CCIP: los piquetes empresariales

El área fronteriza de Posadas-Encarnación, con las ciudades unidas por el puente internacional y por la red de vínculos comerciales de los agentes fronterizos, se iba pareciendo, en los años noventa, cada vez más a esta idea que el cónsul argentino en Encarnación expresó en el año 2001: “*un centro urbano limítrofe, asentado sobre dos países y separados por un río internacional*” (Diario El Territorio, 3 de junio de 2001). Sin embargo, esta nueva situación era muy desventajosa para un sector de la sociedad posadeña: los comerciantes agrupados en la CCIP. Ellos pertenecían, antes de 1990, a la clase media-alta o alta y disfrutaban de un status reconocido por otros, como lo define nuestro entrevistado S.P., dueño de una casa textil y seis veces consecutivas vicepresidente de la CCIP: “*nosotros íbamos a Buenos Aires y nos decían: -mirá, vienen los ricos. Todos éramos ricos, teníamos departamentos en Buenos Aires, coches, Punta del Este. Ese era un determinante de que todos los comerciantes misioneros...eran muy pocos los comerciantes que no anduvieran bien*” (S.P., abril de 2009). La cercanía con Paraguay mediante el puente internacional transformó, de un día a otro, la realidad del comercio posadeño. Como lo establece A.T., dueño de una fábrica de colchones y varias veces

presidente de la CCIP: *“allí (con el puente) se origina el conflicto y se agudiza cada vez más. Con el puente... se llega a la hecatombe, vos agarrás el auto, comprar en frente lo que te da la gana y volvés, es más cómodo. Uno iba en el auto, ya era un estrato social más alto, clase media y alta la que empezó a ir a comprar lo que se te ocurra”* (A.T., Mayo de 2009). El puente empezó a atraer a sus clientes: las clases medias y altas de Posadas cruzaban en automóvil a conocer y, de paso, a comprar algunas cosas.

Además de los posadeños que gastaban sus sueldos en Encarnación, comenzaron a llegar a Posadas infinidad de productos importados (de China, especialmente) a través de los trabajadores fronterizos. Como expresa T.B., varias veces secretario y presidente de la CCIP: *“Todo eso se multiplicó. Los pequeños contrabandistas, o el contrabando hormiga, lo que antes le llamaban las villenas (...) Yo no sé porqué le dicen contrabando hormiga, por la forma únicamente, porque los volúmenes de cosas que se cruzan son enormes”* (T.B., mayo de 2009). La Ley de Convertibilidad significó aún mayores diferencias cambiarias entre una y otra orilla y empeoró la situación de los comerciantes. J.B., también presidente de la CCIP en varias oportunidades, lo simplifica de esta manera:

*El uno a uno fue arrasador! Por eso mismo nuestra lucha fue, en esa época, la más destacada de la Cámara de Comercio. ¿Por qué? Porque nosotros estábamos en una crisis terminal, el comercio estaba realmente muy mal (...) cruzaban 300.000 personas por mes (a realizar compras a Encarnación). Era, en ese momento, la población entera de Posadas que cruzaba cada mes. Entonces...¡sumado a todo lo que se contrabandaba! (J.B., julio de 2010).*

Sobre el Mercosur, uno de nuestros entrevistados elabora una teoría que luego tendría otros adeptos entre sus colegas:

*Misiones fue el precio que pagó el país para que el Paraguay entrara al Mercosur. El gobierno nacional entregó, entre comillas, a Misiones como parte de pago para que Paraguay forme parte del Mercosur y no haya lío (...) (siento) con respecto a la frontera, bueno, un gran fracaso todo, siento que no se puede luchar contra el poder central, si somos moneda de cambio de nación con nación (S. P., julio de 2010).*

Para los entrevistados, la frontera no era una oportunidad, no era un factor positivo a aprovechar sino un problema estratégico. Su vida no se realiza “en la frontera” sino más específicamente “pese a la frontera”, mientras reclamaban la atención del gobierno central para frenar la integración fronteriza, empresa casi imposible pero único camino que conciben como garantizador de su supervivencia como sector empresario. Los reclamos en cuanto a la aduana y al tráfico vecinal fronterizo iban en contra de los tratados firmados por los Estados en el contexto del proceso de integración del Mercosur, como expresa F. L.: *“la modificación del régimen (del Tráfico Vecinal Fronterizo) siempre fue muy rechazada por las autoridades, diciendo que eran acuerdos internacionales, con una historia del intercambio, del Mercosur”* (F. L., agosto de 2010).

Los tres cambios estructurales (inauguración del puente, Plan de Convertibilidad y el proceso de integración del Mercosur) desencadenaron en el sector comercial de Posadas una sensación de desesperación, de angustia y desamparo nunca antes vivida. Lo que califican como “momentos espantosos”, “hecatombe” o la “década de sufrimiento” (S.P., abril de 2009) formaba parte de una política de Estado que originaba grandes diferencias cambiarias y tributarias entre Posadas y Encarnación y, además, permitía el libre intercambio entre ambas. Esto fue sentido por los comerciantes como el causal de su perjuicio económico, de su ruina, de haber tenido que despedir empleados, todas cuestiones que marcaron subjetivamente el carácter de los entrevistados. Se estaba bajo la reacción, a escala local, de una política de Estado. Los comerciantes agrupados en la CCIP comenzaron a realizar gestiones para contrarrestar los efectos de estas políticas que tuvieron, a grandes rasgos,

dos objetivos diferentes: el abaratamiento de los costos de la nafta en Posadas y la modificación de los regímenes aduaneros aplicados en el control fronterizo. Los reclamos se realizaban ante los políticos locales, provinciales y hasta nacionales pero también ante los funcionarios de control fronterizo, sobre todo los de Aduana y Gendarmería Nacional. Pero, en casi todas las instancias, la respuesta que obtenían tenían que ver con una imposibilidad de cambio estructural: tanto Aduana como Gendarmería son organismos que se encargan de garantizar el cumplimiento de leyes, no de legislar.

Los comerciantes, luego de las presiones, lograban que se endurecieran los controles fronterizos por un tiempo limitado, es decir, que se impermeabilizara momentáneamente el paso internacional. Esto generó, a partir de 1992, las quejas de los actores del comercio fronterizo, que se manifestaron cortando el puente internacional en varias oportunidades reclamando por su derecho al trabajo y en contra de los malos tratos en los controles fronterizos. Cuando los controles volvían a permitirles el paso, los comerciantes volvían a presionar. Pero sus reclamos debían llegar al gobierno central, al Poder Ejecutivo nacional, capaz de tener injerencia sobre el cuerpo legal nacional para que modificara la permeabilidad fronteriza o las asimetrías entre una y otra orilla. Para llegar al Poder Ejecutivo, los comerciantes entablaron una lucha con muchas aristas de acción colectiva que culminaron con el corte del puente internacional en dos oportunidades, en 1995 y 1997.

### **En “defensa de la legalidad”: de la negociación al corte del puente internacional**

La lucha que los comerciantes posadeños entablaron en la década del noventa terminó con la organización de dos piquetes en el puente internacional como su momento “*más combativo*”, siendo el primero y más importante en el año 1995 y el segundo en 1997. Este momento significó, en primer lugar, un punto de inflexión en las formas tradicionales de negociación de la CCIP y, en segundo lugar, una contradicción producida entre la manera de protesta social elegida y el reclamo por la “defensa de la legalidad”. Aunque corte de ruta del puente internacional en 1995 no era catalogado en ese momento como piquete, en el discurso de los comerciantes es recordado como un piquete empresarial, como un “cortón” de ruta. A la luz de este discurso, de los hechos –los comerciantes cortando en dos oportunidades un puente internacional, con cadenas, camiones y gomas- y de los autores que analizan al piquete como forma de acción colectiva (Auyero, 2002; Bonifacio, Mases, E. y Taranda, D., 2003; Farinetti, 2003, Giarraca, 2002; Iglesias, 2007; Scribano, 2009; Svampa y Pereyra, 2007, entre otros), se nos presentan las siguientes preguntas: en general ¿cuáles son las características de un piquete? Y en particular: ¿En qué circunstancias la clase media/alta de una ciudad intermedia utiliza el piquete como forma de protesta?

La experiencia de lucha de los años noventa de la Cámara de Comercio e Industria de Posadas contó con un abanico de distintas maneras de reclamar por sus derechos, que nos hablan de diversas formas de relación entre la institución y las autoridades locales, provinciales y nacionales, a quienes iban dirigidas sus demandas. Teniendo en cuenta que no sólo la CCIP en forma colectiva sino que algunos de los comerciantes en forma individual tenían contactos con políticos locales y provinciales, el acceso a los espacios de decisión política era una opción factible para hacer escuchar sus reclamos. Por esta razón fue la práctica de la negociación la más utilizada en los primeros años del conflicto: los comerciantes se reunían con diputados, con el Intendente de Posadas y con ministros provinciales para hacer llegar sus demandas a los diferentes poderes ejecutivos.

Los comerciantes entrevistados coinciden en que la “combatividad” fue en aumento en la medida en que sus reclamos eran desatendidos sistemáticamente por las autoridades. Después de un momento de negociación se lograba algún cambio pero no de manera sustancial, ya que en general consistía en el endurecimiento de los controles fronterizos que se mantenía sólo por un período de tiempo determinado: cuando la



tensión cedía, todo volvía atrás. Los comerciantes comenzaron a pensar en nuevas formas de acción para lograr defender los intereses de su sector: la presión directa. Según las entrevistas, la presión, combinada con la negociación, contó con numerosas aristas de acción: “(hicimos) *idas a Buenos Aires, venidas, reuniones con ministros, hasta presiones al presidente Menem que estuvo acá*” (A. T., mayo de 2009). Como parte de una “*campaña sumamente agresiva*” (A. T., mayo de 2009) los comerciantes llevaban sus reclamos a los medios de comunicación, realizaban foros internacionales contra el contrabando, tomaban medidas de “compre misionero” y gestionaban reuniones con políticos, al punto de ejercer presión sobre el gobernador: “*al Gobernador Puerta estaba en contra nuestro, lo acompañamos al avión (hacia Capital Federal, para negociar con el Ministro Cavallo), le hicimos una guardia desde el centro hasta el aeropuerto, le pusimos un camión al lado del otro hasta que se subiera al avión. Era para que no se haga el piola, suavemente íbamos a apretarlo.*” (S. P., julio de 2010).

De la presión se llegó al corte del puente internacional sin que la opción de protesta decidida se transformara en un quiebre para la CCIP. Llegar a la toma de esa decisión no fue sencillo porque se trataba de una medida sumamente criticada cuando era realizada por los actores del comercio fronterizo paraguayos. Pero el corte del puente fue una decisión tomada como un “último recurso” dentro de su variado plan de acción, aunque muy consensuada, debatida y votada democráticamente dentro de la CCIP. Uno de los entrevistados lo manifiesta de esta manera: “*era el último recurso [el corte], porque nos hicieron llegar al límite, porque reclamamos hasta el cansancio por todo, a la aduana, a gendarmería, al gobierno provincial... ¡las discusiones que hemos tenido!*” (J. B., julio de 2010). El relato sobre las decisiones internas de la Cámara en ese momento es puntualizado por otro de los entrevistados:

*...se preparó una movilización muy importante, la Cámara hacía convocatorias con apertura al resto del comercio. Cada reunión parecía una asamblea y así, democráticamente, se iban informando sobre gestiones que se iban haciendo y se iban pidiendo propuestas. Y de esa asamblea previa surgió de hacer un corte del puente como una forma de llamar la atención en el espacio internacional. Y como no nos escuchaban nos íbamos a hacer escuchar. Y se decidió hacer un acto, pero justamente en la entrada del puente, de manera que el acto de hecho produjera el corte. (T. B., abril de 2009).*

Los comerciantes de Posadas no eran trabajadores fronterizos, no llegaron a la decisión del corte del puente por trabajar en él sino porque consideraban que era la única manera de protesta que llamaría la atención de las autoridades no sólo locales y provinciales sino también nacionales. Los comerciantes, que estaban siendo afectados por las políticas económicas nacionales, comprobaron que sus tradicionales modos de presión política no estaban funcionando, no “los escuchaban”, no los tenían en cuenta. Realizaron, en el marco de esta lucha, convenciones y reuniones con políticos, con funcionarios de la Aduana y de Gendarmería. Se reunieron incluso con los Intendentes de Posadas (Eduardo Fragueiro 1991-1994, Antonio Barón Viana 1994-1995, Carlos Eduardo Rovira 1995-1999), pero necesitaban llegar al gobierno nacional. Necesitaban accionar sobre el “*espacio internacional*”. El corte del puente internacional logró llamar la atención de todos.

Los reclamos que llevaron los comerciantes al corte del puente internacional apuntaban a la fiscalización, a los controles y al recorte en algunos impuestos estratégicos, como el Impuesto a la Transferencia de Combustible (ITC), que generaba la diferencia de precios en las naftas entre Posadas y Encarnación. El “slogan” era concreto: “*defendamos la legalidad*” significaba, entre otras cosas, que se debían controlar los impuestos de las mercaderías que cruzaban el puente con mayores y mejores controles fronterizos. Esto es: control e igualdad impositiva. Pero también significaba que los posadeños que compraban en Encarnación o los trabajadores de la frontera realizaban actividades ilegales y que ellos, los comerciantes, realizaban actividades legales que eran, justamente,



las que había que defender. Por esta razón, la protesta de los comerciantes no contaba con la simpatía de algunos sectores de la población posadeña que decidían “estirar el sueldo” realizando sus compras en Encarnación.

Por lo anterior, la mayoría de los entrevistados remarcaron la masividad de la participación en el corte del puente, con una clara voluntad de demostrar la legitimidad de sus demandas. La razón final es que, como establece H. R., la sociedad posadeña no estaba completamente a favor de los comerciantes de la Cámara: “Y... los comentarios siempre eran encontrados, o sea en la gente, en el café o en la plaza o lo que sea. Algunos decían que estaba bien y otros que estaba mal, que los comerciantes siempre piensan en ellos” (H. R., agosto de 2010). Es por esta misma causa que las autoridades provinciales no acompañaban eficientemente los reclamos de la CCIP, dado que la reforma monetaria realizada (la convertibilidad peso-dólar) les convenía a amplios sectores de la población. La Ley de Convertibilidad beneficiaba, en el corto plazo, a aquellos que podían acceder a bienes y servicios otrora prohibitivos, créditos y viajes. La CCIP no podía reclamar contra ese plan que aseguraba al gobierno del Presidente Carlos Menem el apoyo en las próximas elecciones. Un entrevistado lo ejemplifica de esta manera: “Porque que quede claro: este tema del 1 a 1, de la convertibilidad, daba muchos votos. Entonces la cámara iba en contra de los votos, quería industria, quería desarrollo (...) Y la gente común disfrutaba del 1 al 1. La gente accedió a un bienestar que no les correspondía, no por su situación como seres humanos, sino por su situación económica” (S. P., abril de 2009). Pero además de la política económica, los reclamos en cuanto a la aduana y al tráfico vecinal fronterizo iba en contra de los tratados firmados por los Estados en el contexto del proceso de integración del Mercosur, como expresa T. B.: “la modificación del régimen (del Tráfico Vecinal Fronterizo) siempre fue muy rechazada por las autoridades, diciendo que eran acuerdos internacionales, con una historia del intercambio, del Mercosur” (T. B., mayo de 2009).

Con la mayor parte del gobierno provincial en contra, con parte de las sociedades encarnacenas y posadeñas en contra y con un pronóstico de lucha de fuerzas desigual, los comerciantes decidieron realizar el primer corte del puente internacional en 1995 y lograron, finalmente, la disminución del ITC. Como respuesta a estos reclamos, y reconociendo las asimetrías<sup>21</sup> como una problemática fronteriza a tratar, el gobierno nacional retomó la legislación sobre las fronteras en un intento por adecuar las nuevas funciones de las mismas a las necesidades de las sociedades fronterizas,

Figura 1. Primer corte del puente internacional por parte de la CCIP, 1995.

Fuente: Fotografía del archivo personal, gentileza de S.P., otorgada en el año 2010.

21. Hay que tener en cuenta que las asimetrías no son un problema exclusivamente fronterizo. La importancia de los grados de diferenciación económica, social y educativa entre las regiones argentinas no es un dato a menospreciar. Ya en 1980, Raffestin escribía sobre las asimetrías entre las capitales estatales latinoamericanas y el resto de sus territorios, estableciendo que: «On observe donc une hypertrophie de la capitale, maintes fois dénoncée d'ailleurs, par de nombreux géographes qui ont étudié l'Amérique Latine. Plus net encore est le cas de Buenos Aires dont la concentration et l'hypertrophie tendent à éclipser les autres villes et à menacer les équilibres régionaux du pays» (Raffestin, 1980:175).

22. Este decreto es de especial interés ya que en él, el Estado reconoce las asimetrías existentes e intenta proponer una solución por medio de bonos intercambiables por mercancías. En los considerandos de este decreto, se afirma “que el PODER EJECUTIVO NACIONAL está en conocimiento de los problemas derivados del comercio fronterizo argentino, en virtud de las asimetrías existentes con los precios de países limítrofes, que promueven una tendencia de los habitantes de dichas zonas a adquirir productos similares a precios inferiores en el país lindante” y “Que las diferencias de precios considerados para la canasta de bienes, entre productos considerados a precios de las ciudades de los países limítrofes y de las ciudades argentinas con las que se encuentran directamente relacionadas, presentan significativas asimetrías que repercuten en el modo de asignación de recursos económicos, especialmente en el consumo de la población, entre ambas ciudades.”

23. Por ejemplo, la Ley 25.173 de 1999 denominada “Emblema Nacional”, establece que es obligación la instalación de “la enseña patria nacional en todos los puestos de acceso y egreso del Estado argentino”, que incluyen los puertos, los puentes internacionales, los aeropuertos y los pasos fronterizos. Por otra parte, en 2001 se promulga una la Ley de “Compre nacional”.

Siguiendo la lógica de los reclamos de los comerciantes posadeños, que condenan las “asimetrías comerciales” de una “competencia desleal” con el Paraguay y a los posadeños que “dejan su dinero” en los negocios de Encarnación, el “Compre nacional” pareció ser un reclamo de los privados a los consumidores medios que deciden comprar en el país o no.

por ejemplo a partir del Decreto N° 1608/96<sup>22</sup> de 1996, que buscaba establecer un régimen especial de subsidios que se entregarían a la población con residencia permanente en las ciudades fronterizas argentinas para ser utilizados como medio de pago en la adquisición de bienes de consumo al comercio minorista. Por otra parte, las diferencias con el Paraguay fueron compensadas en parte con una decisión del gobierno nacional de fines de 1996: la disminución del ITC, “lo cual equilibró sus precios a ambos lados de la frontera, reduciendo el cruce de vehículos y de personas en aproximadamente un 40%.” (Freaza, 1999:76). Otras leyes posteriores denotan un retorno momentáneo a las concepciones nacionalistas por parte del Estado argentino<sup>23</sup>, pero sólo significaron resarcimientos concretos y no el cambio de la política de apertura comercial y fronteriza. Estos logros no implicaron grandes réditos económicos para los comerciantes (salvo para los expendedores de combustibles, claro está) pero significaron una victoria sin precedentes para la CCIP, sobre todo por el tipo de lucha y las modalidades de protesta utilizadas en la misma.

### Los piqueteros son los otros

En lo que respecta a la metodología del “corte de ruta”, “bloqueo del puente internacional” o “piquete”, los entrevistados establecen una clara diferencia entre las formas de protesta que utilizaron ellos y las utilizadas por las paseras y taxistas paraguayos. S. P. dice que “el hecho llamado corte fue lo mismo: se cortó la circulación. Pero en el hecho fáctico, el hecho real, el hecho concreto, ellos (paseras y taxistas) hacían cortecitos y nosotros hicimos un “cortón”, que llamó al Ministro de Interior, Corach, vino el gobernador, vino el juez, no le dimos bola al juez, se armó un despelote, hubo piñas con los policías...o sea: estuvo bravo” (S. P., julio 2010). La duración del corte de los comerciantes –unas tres horas- fue similar a la de los cortes de paseras y taxistas paraguayos aunque es cierto que la “puesta en escena fue diferente”. Los comerciantes armaron un improvisado “palco” con camiones desde el cual se hicieron un par de discursos con micrófonos y parlantes. También se cortó el puente con camiones comerciales, que en el caso de las paseras era impensable. Pero por otro lado, existe una diferencia más: la de clase social, que fue remarcada en otra entrevista:

*Ellos (paseras y taxistas paraguayos) son como los piqueteros. Ellos cortan y no pasa nada, ahora cuando cortamos nosotros hubo de todo. Nosotros éramos conscientes que iba a ser algo muy importante, tan es así que cuando las columnas se acercaban para la movilización, intentaron frenarnos con la policía...no se reprimió, pero tuvimos que hablarles y explicarles que nosotros íbamos a seguir, y se ve que la policía tenía instrucciones...era el sector empresario, no íbamos a hacer ningún desmán, pero estábamos firmes e íbamos a lograr nuestro objetivo (T. B., abril de 2009).*

No hay dudas entonces que, pese a las diferencias de modalidad, la metodología de protesta social era la misma, pero en el caso de los comerciantes, ya sea por su actividad asociativa anterior, por su forma de llegada y negociación con el gobierno o simplemente por su pertenencia de clase, esta metodología no estuvo nunca asociada al “piquete” en su discurso.

Debemos remarcar que esta lucha significó, para los comerciantes entrevistados, un momento muy importante de sus vidas laborales y también personales, emocionales. Aún después de tanto tiempo –las entrevistas fueron realizadas 13 años después de las movilizaciones- S. P. intenta revivirlas: “La distancia en el tiempo te hace achicar las experiencias, pero se vivían diariamente de todo, luchas, y el corte del puente fue el detonante (...) hicimos una camaradería con los dirigentes, increíble, conocí gente fantástica, valiosa (...). La lucha para mí fue muy, muy positiva, fueron años, no sé, ¡muchos años! (S. P., julio de 2010). J. B. siente que, a pesar de no haber logrado demasiados beneficios para la actividad comercial posadeña, él hizo su parte: “yo traté de hacer algo, conseguimos muy poco pero hice todo lo que pude, por lo menos participé de eso. En uno de los cortes nos encadenamos. En otro me acuerdo que nos peleamos con la policía. Mi hijo también estuvo porque le pinchamos gomas a la policía, porque fueron con los caballos a pasarnos





por encima, ya pasamos más a los hechos.” (J. B., julio de 2010). El corte y la movilización de esa época es recordada con emoción por T. B.: “El corte fue una patriada, que uno la recuerda con cierto cariño. No éramos tan jóvenes, yo ahora tengo 60 años (...) Otras directivas de la cámara fueron más complacientes o menos contestatarios. Yo tengo el agrado de decir que como grupo humano fuimos más combativos (...) yo conduje un poco esa primera movilización, yo tuve un rol protagónico.” (T. B., abril de 2009).

Figura 2. Comerciante atándose con cadenas en corte internacional, “defendamos la legalidad”, 1997. Fuente: Fotografía del archivo personal, gentileza de S.P., otorgada en el año 2010.

La lucha fue un momento duro para los comerciantes, en donde sentían que estaba en juego su supervivencia en el sector o la supervivencia del sector en general. Pero es también una época que recuerdan con sentido cariño hacia los compañeros, hacia las discusiones y hasta las formas extremas de protesta. Fue un momento de aprendizajes que, en el año 2010, seguían teniendo en cuenta:

Ahora [en el año 2010] empezó a haber un gran movimiento de gente que va a comprar enfrente [por Encarnación] y nosotros estamos entrando en zona naranja ya. Ya está pasando mucha gente y lo más grave es que la política nacional, la política del Mercosur tiende a lo contrario, tiende a integrarse. Pero, viejo: ¡integrémonos pero adecuémonos todos a la misma política! A la misma política impositiva, comercial, fiscal, jurídica, legislativa... porque allá no pagan nada, ¡allá no tienen impuesto de nada! Entonces, ¡es una injusticia abrir la puerta! Entonces, cerremos Misiones, esa es una de las propuestas que en su momento se dijo: ¡cerremos Posadas! (S. P., julio de 2010).

### ***Visibilizar la clase amenazada: el piquete del sector empresario***

El piquete como forma de protesta es un corte de una vía de circulación (calle, ruta, puente, camino rural, etcétera) con el fin de manifestar un reclamo hacia una autoridad responsable. Se caracteriza por el corte de las “vías de la riqueza”, es decir, cortar el lugar físico por el cual “se van” o “se escurren” las riquezas del sistema. Pero lo novedoso del piquete no fue el acto en sí sino su incidencia en la formación de un sujeto social: el “piquetero”. Los protagonistas de los cortes de ruta de los años 90 eran antiguos trabajadores que habían quedado desempleados, o comenzaron siendo una cosa para pasar a ser otra (de trabajadores a desocupados, de incluidos a excluidos). Lo que resulta llamativo, como advierten Svampa y Pereyra (2004), es que el nombre “piqueteros” representó una alternativa para todos aquellos para los cuales una definición, como la de “desocupados”, les resultaba intolerable. Lo cierto es que el término “piquetero” fue más allá del término “desocupado”, ya que se vinculó de manera identitaria con la práctica misma de la protesta, de la lucha (Iglesias, 2007:187). Ahora bien, ¿cómo comprender que, en 1995, en Posadas haya sido la clase media/alta la que realice el corte de un puente internacional?

El corte de ruta/puente internacional llevado a cabo por los comerciantes y empresarios posadeños no puede ser analizado prescindiendo del contexto económico, político y social en el cual se produce. Existieron en este caso factores económicos estructurales propios del neo-liberalismo de la década menemista que, como vimos en el capítulo III, modificaron las condiciones de existencia de esta clase social. Estas condiciones no quieren decir que hayan quedado desocupados, porque desde la base no partieron de ser los que conocemos como clase “trabajadora”. Eran empresarios y comerciantes, dueños de grandes, medianas y pequeñas empresas que veían sus negocios y sus ganancias amenazados, es decir que sus necesidades residían en preservar los pequeños patrimonios familiares amenazados por las deudas, como expresa Giarraca (2002:2). Pero además de la amenaza de cierre de establecimientos comerciales, dentro de esta estructura económica-política, el cambio más revelador fue el corrimiento del rol del Estado (el llamado Estado benefactor) como mediador de la relación capital-trabajo hacia otro rol, el de partícipe y protagonista del ímpetu privatizador, lo que significó la desaparición de uno de los interlocutores “clásicos” de las negociaciones previas de la CCIP.

En este sentido, es menester comprender que este corte de ruta no fue parte de un estallido social, aunque sus protagonistas recuerden haberlo vivido como una situación “crítica”. Si bien existía una percepción de crisis y de gran incertidumbre debemos reconocer que, por un lado, el corte del puente fue fruto de un proceso de discusión y decisión (Farinetti, 2002:72) que siguió las reglas internas de la CCIP (reuniones, asambleas, etc.). En otro contexto económico-político, la CCIP hubiese negociado y ejercido presión por las vías políticas que habían habilitado tiempo atrás, ya que tenían acceso a los más altos funcionarios de las estructuras de poder nacionales, provinciales y locales. Pero esta vez, los Estados nacional o provincial no existían como interlocutores válidos o, si existían, poco podían y querían hacer para interferir con el modelo económico con el cual se habían comprometido. Dentro de su antiguo juego de negociaciones, los comerciantes se habían quedado “hablando solos”. Pero pronto se darían cuenta que, como expresa Scribano (2008:89), el neo-liberalismo es una máquina de dejar solos a los sujetos, con lo cual era menester volver a “hacerse visibles” no sólo para la sociedad –esa sociedad responsable de sus fracasos económicos cuando decidía hacer sus compras en Encarnación- sino sobre todo para las autoridades locales, provinciales y nacionales.

El problema de la visibilidad nos ayuda a comprender la forma misma que adquirió la protesta de los empresarios y comerciantes: el corte del puente internacional o piquete. Porque, como dice Auyero (2002:153), el desempleo (o la amenaza de quiebra en este caso) o las necesidades económicas no conducen necesariamente al corte de ruta. La forma de la protesta tiene que ver con la relación entre los grupos y el Estado, con los recursos y las



formas de organización de los grupos y con las experiencias previas de lucha en términos de logros y fracasos. Teniendo en cuenta esto, evidentemente en 1995 los comerciantes no contaban con los recursos políticos de antaño pero sabían perfectamente que había una modalidad de protesta social que llamaría intensamente la atención: el corte del puente internacional. Si bien en las grandes ciudades aún no se había masificado, el corte de ruta se estaba transformando en una modalidad de protesta que iba ganando espacios en las “periferias” del país, “sobre todo en aquellas regiones donde *“el modelo” se sintió con mayor rigurosidad*” (Giarraca, 2002:5). Los cortes de las paseras y taxistas eran una forma de protesta novedosa<sup>24</sup> y los comerciantes posadeños se diferenciaron de ellos diciendo que, si bien el hecho del corte de ruta es el mismo –es decir, la modalidad de protesta es compartida– los paraguayos son “piqueteros” y ellos son “el sector empresario”. Ahora bien, cuando –en términos de Bonifacio; J.L., Mases, E. y Taranda, D., (2003:181)– “*los efectos del vendaval neoliberal (...) puso en duda la reproducción social de una parte de la sociedad*” este sector empresario decidió hacer el “cortón” de ruta/puente internacional. Y lo decidieron para hacerse visibles, para “hacerse escuchar” se apropiaron de una metodología que no les era propia pero que ya había probado tener ciertos atisbos de éxitos en el caso de los paraguayos, se preocuparon en la masividad del corte, en su difusión en los medios de comunicación, en llevar a todos los empleados de comercio y en hacer una campaña “*agresiva*”. La necesidad de visibilidad frente a un nuevo modelo de negociación “en el aire”, en soledad, era lo prioritario para este grupo. Por esto decidieron hacer un piquete “*en el espacio internacional*”, para que todo el país los viera.

Ahora bien, la manifestación no fue en un espacio “internacional” sino en una frontera internacional en vías de transformación en un espacio transfronterizo. Podríamos hipotetizar que la manifestación se debió a una reacción contra esa misma transformación. Afirmar que el espacio fronterizo Posadas-Encarnación ha iniciado un proceso de cooperación e integración fronteriza significa que se abandona paulatinamente la perspectiva según la cual las fronteras constituyen áreas de tajante diferenciación, tensión y control cultural, económico y militar (Ciccolella, 1997:59). Teniendo en cuenta, como afirman Gilles Deleuze y Félix Guattari (1980:402), que “*tout territoire est toujours en voie de déterritorialisation*”<sup>25</sup> y de reterritorialización, creemos que las numerosas relaciones sociales están generando un nuevo territorio fronterizo. El espacio de vida de las fronteras se está transformando gradualmente en un espacio de transición y de contacto (Vargas López de Mesa, 2003:36; Azevedo, 2003:95). Respondiendo aún a la territorialidad de los controles institucionales fronterizos, este espacio está compuesto, a su vez, por redes y por relaciones personales, comerciales, profesionales, educativas, etcétera –que están teniendo cada vez más peso en la toma de decisiones en diferentes escalas de poder.

## Conclusión

En este artículo intentamos demostrar que los cambios producidos en el paso Posadas-Encarnación coadyuvaron al desarrollo de un espacio transfronterizo, hayan tenido o no este objetivo en el momento de su planeamiento y ejecución, como por ejemplo el puente internacional San Roque González de Santa Cruz. Este espacio transfronterizo –en vías de consolidación– se alimenta de la movilidad de personas de un lado a otro. En este caso, la modalidad que prevalece –como en la mayoría de los espacios fronterizos– responde a las prácticas comerciales fronterizas llevadas a cabo por los consumidores y por actores intermediarios entre las mercaderías y los consumidores. Este comercio fronterizo, sumado a las políticas macroeconómicas de los años noventa perjudicó espacialmente al sector del comercio posadeño agrupado en el CCIP, quienes acudieron a las autoridades para reclamar por mayores controles y menores impuestos. La policía de Estado argentina estaba encontrando una reacción local por los efectos que tenía sobre el espacio fronterizo.

24. Los cortes de ruta aparecieron como elemento de protesta “novedoso” en los medios en los años 1996/97 pero se venían desarrollando desde 1991, particularmente luego de las puebladas de Tartagal y Mosconi (Benclowicz, 2010).

25. Traducción propia: “todo territorio está siempre en vías de desterritorialización”.

26. Una de las características específicas del Mercosur es que no cuenta con un órgano político-jurídico supranacional con carácter vinculante. Según muchos análisis, ésta es la diferencia más importante que tiene este proceso de integración con la experiencia europea, diferencia imposible de superar si no se concreta una entidad supranacional en el corto plazo.

27. Sus doce Estados miembros son: la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Panamá y México permanecen como observadores.

Como respuesta a estos reclamos el Estado propuso una legislación tibia que reconocía las asimetrías e incrementaba los controles aduaneros por periodos cortos de tiempo, pero no podía revertir el proceso económico en marcha y menos aún el proceso de integración regional. Pese a estas leyes de connotaciones “nacionalistas”, la Argentina y Paraguay se fueron vinculando jurídicamente y políticamente mediante los acuerdos bilaterales y multilaterales – en el marco del Mercosur – que, si bien no llegaban a constituir jurídicamente normas “supranacionales”<sup>26</sup>, tenían un carácter casi irreversible si se quería continuar en el camino de la integración regional, como por ejemplo el Control Integrado de Frontera y el Tránsito vecinal Fronterizo. De hecho, los intentos por profundizar la integración fronteriza continuaron en los años 2000 y, por otro lado, la participación de todos los países del Mercosur en la nueva organización intergubernamental de Sudamérica a partir del año 2008, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)<sup>27</sup>, significa también un intento por darle un nuevo impulso a la integración de la región, sobre todo en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Este relanzamiento de la integración en el ámbito sudamericano implicará aún mayores interacciones sociales en los espacios fronterizos a raíz de los avances en las técnicas y mecanismos de control fronterizo.

Debemos remarcar también que si bien el comercio fronterizo entre Posadas y Encarnación aumentó considerablemente a partir de la inauguración del puente, una parte importante de estas prácticas responden no sólo a las coyunturas macro-económicas y políticas de integración regional, sino también a elementos sociales y culturales. Las asimetrías comerciales entre una orilla y otra pueden variar según las políticas económicas y cambiarias de cada país, son fluctuantes, pero existen prácticas comerciales transfronterizas que ya son tradicionales y que trascienden en el tiempo a pesar de los vaivenes económicos de la región, como por ejemplo la de las paseras paraguayas (Schivoni, 1993).

Para finalizar, consideramos que en la reacción de los comerciantes posadeños y en su manera de accionar colectivamente, la frontera aparece solamente como un obstáculo, una posibilidad incómoda y perturbadora. Los comerciantes posadeños elaboran una reivindicación identitaria a espaldas de la frontera, que simbólicamente condice más con una postura de fronteras “cerradas” que con el proceso de apertura e integración que vive la región. Aquí notamos la tensión entre una frontera real y una simbólica: en la fluctuación entre apertura y cierre, integración y barreras. Finalmente, aquello que cortaron los comerciantes, el puente, no era solamente la vía física de circulación y por donde “entraba y salía” la riqueza del país, sino que era el símbolo de la unión de dos países en el marco de un proceso de integración regional. Pero el puente no se puede cerrar para siempre. El control fronterizo es lo que permanece y es aquello que bascula entre la permeabilidad y la dureza conforme las tensiones se agudicen o cedan. El paso de un espacio fronterizo a uno transfronterizo se compone, indefectiblemente, de estas reacciones, de avances y retrocesos que afirman, en cada caso, que la frontera del Estado moderno es, ante todo, una construcción social que, si bien ha perdurado en el tiempo y se ha institucionalizado, no está exenta de sufrir grandes transformaciones.

## Bibliografía

- » ABÍNZANO, Roberto. 1993. Caminos de la integración latinoamericana. Posadas: Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones.
- » ABÍNZANO, Roberto. 2004. Regiones de frontera: procesos transfronterizos y de integración, *Cuadernos de Frontera*, vol. 1, n° 1, Misiones, Universidad Nacional
- » AINSA, Fernando. 1992. La frontera: ¿límite protector de diferencias o espacio de encuentro y transgresión? En Zea, Leopoldo, *América Latina. Historia y destino*, México DF, FCE.
- » AMILHAT-SZARY, Anne-Laure; FOURNY, Marie-Cristine (dir). 2006. Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe. Paris, L'aube.
- » ARFUCH, Leonor (comp.). 2005. Identidades, sujetos y subjetividades. Buenos Aires, Prometeo.
- » AUYERO, J. 2002. Fuego y barricadas. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática, *Nueva Sociedad*, n° 179, p. 144-162.
- » AZEVEDO, Beatriz. 2003. Appartenances et identités dans une zone de frontière : la région du PLATA dans la période coloniale, *Les Cahiers du Gresal* (ed.), O.R. 7 GRESAL, Grenoble, p. 94-109.
- » BALBUENA BELLO, Raúl. 2001. Región y globalización: el problema de la identidad, *Estudios fronterizos*, vol. 2, n° 3, pp. 63-90.
- » BARTH, Frederick. 1969. Ethnic groups and boundaries: The social organization of culture difference. Boston, Little Brown.
- » BENEDETTI, Alejandro. 2011. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar, en Costa, E. A; Costa, G. V. L.; Oliveira, M.A.M. *Fronteiras em foco*. Campo Grande: Editora da UFMS, p.33-55.
- » BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban. 2011. Llegar, pasar, regresar a la frontera. Aproximación al sistema de movilidad argentino-boliviano, *Revista Transporte y Territorio*, n° 4, Buenos Aires, Universidad, p. 148-179.
- » BERTOLOTTI, Patricia. 2004. Enciclopedia de Misiones, formato CD-ROM. Posadas: Versus Producciones.
- » BETRISEY NADALI, Débora. 2007. Inmigración y discriminación en la frontera argentino-paraguaya, *Migraciones Internacionales*, vol. 4, n° 1, p. 141-164.
- » BONIFACIO, J.L.; MASES, E.; TARANDA, D. 2003. Procesos de constitución de los movimientos piqueteros en la provincia de Neuquén, *Estudios Sociales*, n° 25 [segundo semestre], p. 169-187.
- » BRUBAKER, Rogers. 2001. Au-delà de l' « identité », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, n° 1, p. 66 – 85.
- » BUTLER, Judith. 2006. Vida Precaria. El poder del duelo y la violencia. Buenos Aires, Paidós.
- » CASALLA, Mario C. 1997. Los dilemas del laberinto. Vida, pensamiento y creatividad en tiempos ambiguos. En Boyardo, R. y Laccarrieu, M. Globalización e identidad cultural. Buenos Aires, Ciccus.

- » BELL ADELL, Carmen. 2001. ¿Fronteras abiertas, fronteras cerradas?, *Papeles de Geografía*, Universidad de Murcia, n° 035, p. 5-15.
- » CICCOLELLA, Pablo J. 1997. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques, en Castello, I. R., Koch, M. R., Oliveira, N., Otero Schaeffer, N., Strharcker, T. (Orgs.). *Fronteiras na América Latina. Espaços em transformação*, Porto Alegre, UFRGS, Ed. Universidade.
- » CORTÈS, Geneviève, FARET, Laurent. 2009. Les circulations transnationales. Lire les turbulences migratoires contemporaines. Paris, Armand Colin.
- » DACHARY, Alfredo César y ARNAIZ, Stella Maris. 2012. Región Fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades, *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, año 2, n° 1, p. 204-231.
- » DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Felix. 1980. *Capitalisme et schizophrénie. Mille Plateaux*. Paris, Les éditions de Minuit.
- » DOUGLASS, William R. 1994. Las fronteras: ¿muros o puentes?, *Historia y fuente oral*, n° 12 (Fronteras), p. 43-50.
- » FANTÍN, María A. 2006. Analogías y diferencias sociodemográficas de la región fronteriza argentino-paraguaya. 2001-2002', II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (Guadalajara, México).
- » FARINETTI, M. 2002. La conflictividad social después del movimiento obrero, *Nueva Sociedad*, n° 182, p. 60-75.
- » FAVARO, O. y IOURNO, G. 2006. La Patagonia protesta: Recursos, política y conflictos a fin de siglo, *Realidad Económica*, n° 217, 1º de enero/15 de febrero, p. 69-87.
- » FOUCHER, Michel. 1991. *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris, Fayard.
- » FREAZA, M. Á.; ORZUZA, G. B.; IBARRA, Z. N. 2007. La economía de Misiones después de la convertibilidad, Posadas, Ed. Universitaria.
- » FREAZA, Miguel A. 1999. Economía de Misiones. Aspectos y actividades relevantes. Período 1980-1999. Posadas, Ed. Universitaria.
- » GADDIS, John. 1991. Toward the Post Cold World, *Foreign Affairs*, vol 70, n°2, p. 102-122.
- » GIARRACA, Norma. 2002. Argentina 1991-2001: Una década de protesta que finaliza en un comienzo. La mirada desde el país interior, *Argumentos*, vol. 1, n°1, diciembre, p. 1-8
- » GIDDENS, Anthony. 1999. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. México DF, Taurus.
- » GIMÉNEZ BÉLIVEAU, Verónica. 2010. Movilidades y escalas de la acción política. Políticos y funcionarios piensan el Mercosur desde la frontera, en Giménez Béliveau, Verónica y Montenegro, Silvia (Comps.), *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires, Ed. Espacio.
- » GRIMSON, Alejandro. 2002. El otro lado del río. Periodistas, Nación y MERCOSUR en la frontera, Buenos Aires, Eudeba.
- » IGLESIAS, E. 2007. Gobierno y protesta. Problemas conceptuales y diversidad empírica en el análisis de la protesta piquetera, *Estudios Sociales*, n° 32 [primer semestre], p. 177-198.

- » JELIN, Elizabeth. 2001. Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR, en De Sierra, Gerónimo (Comp.). Los rostros del MERCOSUR. Buenos Aires, CLACSO.
- » LACLAU, Ernesto. 2000. La guerre des identités. Grammaire de l'émancipation. Paris, La découverte/M.A.U.S.S.
- » MACIAS, Marie-Carmen. 2003. Étude géographique des mutations du commerce de détail au Mexique. Le cas de la Frontière Nord et de la Ville de Tijuana: exception ou Modèle précurseur?, Tesis doctoral en Geografía, Université de Paris III- Sorbonne Nouvelle. Inédita.
- » MARTELES MORENO, Silvia. 2010. Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. X, n° 1, p. 147-160.
- » MEZZADRA, S. 2005. Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Madrid, Traficantes de Sueños.
- » MUSSET, Alain. 1997. Interventionnisme, libéralisme et mondialisation: l'Amérique latine dans tous ses États, *Cahiers des Amériques Latines*, n° 26, p. 69-74.
- » ORTNER, Sherry. 2005. Subjectivity and cultural critique, *Anthropological Theory*, vol. 5, n° 1, p. 31-52.
- » OVIEDO, Alejandro D. 2001. Comercio en las fronteras: conflictos y articulaciones en el contexto de la integración regional. Tesis de Maestría en Antropología, Universidad Nacional de Misiones, Posadas. Inédita.
- » POSCHET EL MOUDDEN, Lena. 2006. Villes à la frontière et transformation de l'espace: le cas de Haïti et la République Dominicaine, Tesis doctoral en Geografía, École Polytechnique Fédérale de Lausanne). Inédita.
- » RAFFESTIN, Claude. 1980. Pour une géographie du pouvoir. Paris, Litec.
- » RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. 2010. El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares, *Documento de Investigación*, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay, n° 61 (Noviembre), p. 1-37.
- » SAHLINS, Peter. 1989. Boundaries. The making of France and Spain in the Pyrenees, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- » SANTOS, Milton. 2004. Por otra globalización: del pensamiento único a la conciencia universal. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- » SASSEN, Saskia. 1991. The global city. New York, London, Tokyo. Princeton, P.U. Press.
- » SASSEN, Saskia. 2003. Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Madrid, Traficantes de sueños.
- » SASSONE, M. Susana. 1988. Movimiento de Extranjeros en la Frontera Argentina. Efectos del Tránsito Vecinal, *Revista geográfica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, n° 108, p. 19-51.
- » SASSONE, M. Susana et al. 2004. Familia, migración y transnacionalización: territorialidades emergentes entre Bolivia y la Argentina, *Signos Universitarios*, año XXIII, n° 40, p.15-39.
- » SCHIAVONI, Lidia. 1993. Pesadas cargas, frágiles pasos. Transacciones comerciales en un mercado de frontera. Posadas: Ed. Universitaria.



- » SCRIBANO, Adrián. 2009, Acciones colectivas, movimientos y protesta social: preguntas y desafíos, *Conflicto Social*, año 2, n° 1, Junio., p. 86-117. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/conflictosocial/revista>
- » SEJAS, Lidia. 2003. Espacios territoriales en la integración fronteriza de argentina con los países del MERCOSUR, *Asociación civil Amersur*: <http://www.amersur.org.ar/index.htm>
- » SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián. 2007. La política de los movimientos piqueteros, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n° 15 (dezembro).
- » TERRA, Inés; VAILLANT, Marcel. 2001. Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica, en De Sierra, Gerónimo (Comp). *Los rostros del MERCOSUR*. Buenos Aires, CLACSO.
- » VARGAS LÓPEZ DE MESA, Gloria María. 2003. Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía, en *Fronteras. Territorios y Metáforas*. Medellín, Hombre Nuevo Editores.

### Fuentes orales:

#### Entrevistas grabadas digitalmente en formato mp3 (audio)

- » R. T., comerciante de Posadas que ocupó cargos directivos en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en los años noventa. Entrevista realizada en Posadas en mayo de 2009.
- » S. P., comerciante de Posadas que ocupó cargos directivos en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en los años noventa. Entrevistas realizada en Posadas en mayo de 2009 y julio de 2010.
- » J. B., comerciante de Posadas que ocupó cargos directivos en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en los años noventa. Entrevista realizada en Posadas en agosto de 2010.
- » T. B., comerciante de Posadas que ocupó cargos directivos en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en los años noventa. Entrevista realizada en Posadas en agosto de 2010.
- » H. R., comerciante de Posadas que ocupa un cargo administrativo jerárquico en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en la actualidad (entre los años 2007 y 2010). Entrevista realizada en Posadas en agosto de 2010.
- » F. L., comerciante de Posadas que ocupó cargos ejecutivos en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas en los años noventa. Entrevista realizada en Posadas en agosto de 2010.

### Censos

- » Provincia de Misiones. Viviendas, población por sexo e índice de masculinidad, según departamento. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
- » Censo 2002, realizado el 26 de agosto de 2002 por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la República del Paraguay.

**María Dolores Linares** / [linares.dolores@gmail.com](mailto:linares.dolores@gmail.com)

Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario), Magister en Ciencias Sociales (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris) y becaria doctoral Tipo II del CONICET. Miembro del Proyecto de Investigación Plurianual “Migración internacional en ciudades de la Argentina: lugares, territorios e identidades en la era de la globalización”. Ha publicado sobre temas relacionados a los estudios fronterizos.

