

# La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera

## The Triple Frontier and its Representations. Politicians’ and Government Officials’ Views on the Frontier

*Verónica Giménez Béliveau*

Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires

Dirección electrónica: [vgimenez@ceil-piette.gov.ar](mailto:vgimenez@ceil-piette.gov.ar)

### RESUMEN

El presente artículo estudia, en la región organizada por el límite tripartito entre Argentina, Paraguay y Brasil, las representaciones de los políticos y funcionarios de las ciudades vecinas Foz do Iguazu y Ciudad del Este sobre la región en la que habitan y sobre la acción política. Marcada por la construcción de imaginarios transnacionalizantes sobre la región, la llamada “triple frontera” es un espacio en el que convergen tres ciudades pertenecientes a Paraguay, Argentina y Brasil, entre las que se desarrollan dinámicas comerciales, poblacionales y culturales fluidas. Estudiar los intercambios entre funcionarios y políticos y las representaciones de la propia actividad y del otro nacional es un punto de partida para comprender, desde el estudio de las dinámicas locales marcadas por las asimetrías entre los países las circulaciones de los imaginarios en áreas de frontera.

*Palabras clave:* 1. “Triple frontera”, 2. representaciones, 3. funcionarios, 4. política, 5. Mercosur.

### ABSTRACT

This article studies the representations of politicians and government officials from the neighboring cities of Foz do Iguazu and Ciudad del Este of political actions and the region in which they live: the Triple Frontier where Argentina, Paraguay and Brazil meet. The Triple Frontier is characterized by the construction of transnational imaginaries and is a space in which three cities converge and develop spontaneous dynamics related to business, culture and population. Studying the exchange between government officials and politicians, and the representations they have of their own activities and those of the country as a whole serves as a starting point for understanding the circulations of imaginaries in border areas, by studying the local dynamics marked by the asymmetries between the countries.

*Keywords:* 1. “Triple Frontier”, 2. representations, 3. government officials, 4. politics, 5. Mercosur.

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2009

Fecha de aceptación: 18 de junio de 2009

## INTRODUCCIÓN

Existe en el corazón de América del Sur un punto en el que limitan Paraguay, Brasil y Argentina. Esta frontera tripartita, cuya geografía ha sido dibujada por los ríos Paraná e Iguazú, se caracteriza por la proximidad de tres ciudades de relativo porte y por los densos intercambios que sostienen las personas que viven allí. Ciudad del Este es la ciudad fronteriza paraguaya, y se conecta con su vecina Foz do Iguazu, en Brasil, a través del Puente de la Amistad. A su vez, Foz se vincula con la argentina Puerto Iguazú, al otro lado del río homónimo, por el Puente de la Fraternidad. Estas tres ciudades ven circular entre ellas personas, bienes y significados cuya dirección, intensidad y sentido varían según las épocas, las estaciones, los cambios de moneda, los regímenes aduaneros, las políticas comerciales de los países que convergen en ellas.

La región comenzó a ser conocida como “triple frontera” desde mediados de la década de 1990 (Rabossi, 2008), y ese nombre estuvo desde un principio fuertemente ligado con determinados atributos que asociaban a la región con fenómenos como el terrorismo y el contrabando. La “triple frontera” en los medios argentinos y estadounidenses fue descripta como una “tierra sin ley” y un “nido de terroristas” (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006). Se enfatizó que entre sus ríos y sus selvas se desarrollaba sin control todo tipo de tráfico ilícito, desde drogas y armas hasta mujeres y niños. Esta manera de concebir el territorio, que surge de una mirada externa y cargada de prejuicios, se apoya en algunas características de la población de la región, que cuenta entre las ciudades de Foz do Iguazu y Ciudad del Este con una colonia de origen árabe de proporciones significativas (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006). A partir de una serie de acontecimientos ocurridos fuera de la región, como los atentados antisemitas de Buenos Aires (a la Embajada de Israel en 1992 y a la sede de la mutual judía AMIA en 1994) y los atentados a las “torres gemelas” World Trade Center en Nueva York en 2001, la comunidad árabe residente y toda el área geográfica fronteriza en general comenzaron a ser consideradas como peligrosas por los supuestos lazos con redes terroristas islámicas internacionales. Estos lazos, que no fueron lo suficientemente probados, instalaron en los medios de comunicación masiva estadounidense de circulación internacional una concepción fuertemente negativa de la región, que la construye a la vez como un espacio transnacional<sup>1</sup> recortado de los estados nacionales que convergen en ella.

<sup>1</sup>La “triple frontera” como un espacio transnacional resulta de una construcción político-mediática instrumentada desde fuera de la región, especialmente desde la prensa y el gobierno de Estados Unidos

A esta representación externa se superponen otras representaciones provenientes de los núcleos de los países que limitan en la “triple frontera”, la más fuerte de las cuales es la “integración” regional que el surgimiento del Mercosur debería encaminar. El Mercosur, proyecto político regional que se desarrolla a partir de mediados de la década de 1980 (Vigevani, 2005), crece en el imaginario de los actores de la región, erigiéndose como un espacio a construir que se impone por su necesidad: la integración producto del Mercosur es percibida como buena (y como inevitable), y considerada como una suerte de “deber ser” hacia el que marchamos. En este punto me interesaba trabajar con las percepciones de los políticos de las ciudades de Foz do Iguacu y Ciudad del Este sobre la región, y sobre las maneras de hacer política. A pesar de las construcciones que uniformizan a la región, transnacionalizándola desde marcadores negativos (falta de control de los estados, circulación libre de células terroristas) o desde identificadores positivos (la integración de los países, la circulación de las culturas), el peso de los imaginarios nacionales a la hora de discutir políticas y ejercer el gobierno es considerable, y éstos siguen determinando las maneras de vivir en la “triple frontera” como argentino, brasileño, paraguayo.

En la primera parte de este artículo abordo el análisis de las maneras en que políticos y funcionarios piensan la región y sus problemas. En un segundo apartado, trabajo las concepciones de la acción política, destacando especialmente el peso específico de las identidades nacionales a la hora de pensar la actividad política. Este artículo se inscribe en un proyecto de investigación más amplio que abarca el estudio de las tres ciudades que limitan en la “triple frontera”. Por razones de espacio y por la más estrecha relación que las vincula en la actualidad, trabajo aquí con la comparación entre dos de las ciudades, la paraguaya Ciudad del Este y la brasileña Foz do Iguacu. El *corpus* del material de campo que da origen a este artículo fue producido durante los meses de enero y febrero de 2007. Se realizaron más de 25 entrevistas, de las cuales citaré sistemáticamente 11.

---

y la prensa argentina, que tienden a considerar la zona como escindida de los espacios nacionales de los que forma parte. Varios investigadores han estudiado el tema que, por razones de espacio, no puedo profundizar aquí; véase Montenev y Giménez Béliveau (2006), Rabossi (2008) y Karam (2010).

*PENSAR LA REGIÓN: LA “TRIPLE FRONTERA” Y SUS PROBLEMAS*

Como todo espacio sociogeográfico, la “triple frontera” es una construcción social. Esta afirmación no pretende ser innovadora, ya lo demostraron en su momento Pierre Bourdieu (1980) y Benedict Anderson (1993), entre otros, y desde disciplinas diferentes. La “triple frontera” como construcción social surge en un momento determinado, y es un significante producido por actores específicos (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006; Rabossi, 2008), que denominan a la región en la que convergen Ciudad del Este, Foz do Iguazu y Puerto Iguazú con un nombre común, y le atribuyen características propias. Como señala Lefebvre (1962) todo proceso de urbanización (y, en ese sentido, de apropiación humana de la naturaleza) supone una doble intervención “hasta cierto punto abstracta y arbitraria” (Lefebvre, 1976:13), a la vez en el espacio y en el tiempo. La intervención humana sobre el espacio y el tiempo es siempre histórica, y como tal marcada por las tensiones entre proyectos portados por agentes específicos: Harvey (2000:54) destaca “cómo la producción del espacio era fundamental e integral para las dinámicas de acumulación de capital y las geopolíticas de la lucha de clases”.

La “triple frontera” como territorio “nominado” responde a esta lógica de intervención de agentes históricos portadores de proyectos políticos definidos: ésta estrena, así, su distinción geográfica a mediados de la década de 1990, junto con una serie de rasgos ligados a la supuesta inoperatividad de los Estados argentino, brasileño y paraguay para controlar eficazmente el territorio: proliferación de contrabandos de diverso tipo, multiplicación de tráfico ilegales (armas, drogas, personas), presencia de terrorismo de origen variado (desde células dormidas de Al Qaeda hasta visitas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC). Las representaciones que los habitantes de las ciudades de la frontera portan del territorio que habitan y de su propia situación en él, dialogan con el imaginario construido desde la esfera mediática y con sus evoluciones y cambios.<sup>2</sup>

Una primera consideración se impone con la fuerza de lo obvio a la hora de trabajar las concepciones de políticos y funcionarios sobre la región que habitan: las representaciones sobre la frontera y sobre su acción en la misma no son ni unitarias ni homogéneas. Los cortes se dan siguiendo líneas marcadas por la pertenencia nacional, por la adscripción partidaria, por el área de actividad. Es posible,

<sup>2</sup>Para un análisis más detallado de la manera en que los habitantes de Ciudad del Este, Puerto Iguazú y Foz do Iguazu piensan el territorio, véase Montenegro y Giménez Béliveau (2006) y Coelho (2009).

sin embargo, y sin vulnerar la multiplicidad de voces y de ideas, trazar algunos núcleos significativos que marcan el imaginario de la región, al interior de los cuales iré trabajando los matices y las texturas.

Políticos y funcionarios parecen pensar la región en que viven a partir de una pregunta implícita, nunca formulada, que articula dos significantes presentes en las dos ciudades: la riqueza de la tierra, por un lado, y en abierto contraste los indicadores de desarrollo humano que muestran pobreza, desempleo, marginalidad, dependencia, por el otro. Estos dos ejes interpretativos se combinan de diferentes maneras en los interlocutores, pero siempre aparecen en definiciones sobre el presente de las ciudades y de la región.

La vasta región que contiene a la “triple frontera” es definida por los políticos como una “zona rica en energía y de altos rendimientos agrícolas. Hay recursos energéticos, forestales, turísticos”;<sup>3</sup> otro funcionario profundiza: “Paraná es rico, tiene una población activa; tiene recursos”.<sup>4</sup> El gobernador del Alto Paraná afirma: “Hay una gran riqueza natural en nuestro país”. Del otro lado del puente, en Foz do Iguazú, uno de los Secretarios de Estado del municipio sostiene: “Tenemos bajo nuestro suelo en Brasil, Argentina y Paraguay la mayor reserva de agua dulce del planeta”, el Acuífero Guaraní, que es considerado por el presidente de la Cámara de Vereadores (cámara legislativa del municipio) de Foz como “una riqueza única, de la que hay que tener conciencia del manejo. Digamos que es una reserva de petróleo blanco, de aquí a unos años”. Las riquezas naturales, que se sustentan en la abundancia del agua superficial y subterránea, en la fertilidad de la tierra, en la biodiversidad de la selva y en la belleza de los paisajes, contrastan sin embargo con la percepción aguda de los problemas sociales ligados a la pobreza.

Me permitiré agregar algunas reflexiones sobre el primero de los polos de la dinámica no explicitada que estructura el pensamiento de políticos y funcionarios sobre la región de las tres fronteras, la “riqueza”, para luego explayarme en los problemas relacionados con la pobreza. ¿De qué se trata esa riqueza anhelada, perdida, presentida? De alguna manera el par pobreza presente/riqueza pasada, pero también situada en un futuro utópico marca el pensamiento y la autopercepción latinoamericanos.<sup>5</sup> La “riqueza” originaria, pocas veces discutida, siempre fantasmática, aparece asociada con frecuencia a un acto de explotación que altera el “des-

<sup>3</sup>Secretario de Estado, Departamento del Alto Paraná, Paraguay.

<sup>4</sup>Funcionario del Estado nacional paraguayo, residente en Ciudad del Este.

<sup>5</sup>Agradezco los comentarios de Silvia Montenegro, Paulo Hilu da Rocha Pinto y Fernando Rabossi, que me permitieron desarrollar este punto.

tino de gloria” que ese patrimonio anticipó alguna vez.<sup>6</sup> Y así como la pobreza es una falta cotidiana, la riqueza es una ausencia mítica que articula deseos y proyectos.

Aquello que aparece como particular de la zona de la “triple frontera” es que esa riqueza es pensada en relación con uno de los elementos que componen la generalidad de los “dones de la naturaleza”, el agua. Reflejando los miedos globales de la sociedad de riesgo (Beck, 2008), los actores de la frontera parten de la abundancia de aguas superficiales y subterráneas (a la que muchos de ellos asocian un sentido relacionado con lo trascendente) para imaginar un mundo futuro en el que este recurso falte. Las aguas del Sistema Acuífero Guaraní están en el centro de la construcción imaginaria de la riqueza de la región. Los términos utilizados para referirse a ellas, “petróleo blanco”, “la mayor reserva de agua dulce del planeta”, reflejan esta concepción, que las eleva al rango de capital invaluable para la construcción de un futuro utópico subversor de los términos de la ecuación actual, que describe una región potencialmente rica pero efectivamente pobre.

### *El desempleo y sus causas. Crisis y ciclos productivos*

El primer problema de la propia ciudad y de la región, y en esto coinciden los políticos y funcionarios de los dos lados de la frontera, es la desocupación.<sup>7</sup> El

<sup>6</sup>El estado de Paraná (Brasil) y particularmente la ciudad de Foz cuenta entre sus actividades económicas principales la generación de energía (hidroeléctrica, a partir de la represa de Itaipú) y el turismo, ambas ligadas a la abundancia de las aguas; la fundamental atracción turística de la región son las cataratas del Iguazú y el trabajo humano sobre esta riqueza. El Departamento del Alto Paraná (Paraguay), cuya capital es Ciudad del Este, también ubica en rubros similares la generación del producto de la región. La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay, refiriéndose al Departamento del Alto Paraná, sostiene: Su ubicación geográfica dota al departamento de inigualables condiciones para el comercio y el turismo. Sus atractivos más notorios son la represa Itaipú Binacional y el fácil acceso a las Cataratas de Yguazú a través del Puente Internacional sobre el río Paraná, por donde se canaliza también el comercio internacional de su enorme producción agrícola. Esto convierte al departamento en uno de los de menor nivel de pobreza en el país (dgeec.gov.py, 2010). No pretendo aquí discutir la efectiva presencia en la región de recursos naturales importantes, que podrían ser eventualmente ambicionados por agentes externos; me interesa más bien examinar las lógicas que sustentan el pensamiento sobre la zona, encarnadas en el discurso de sus políticos.

<sup>7</sup>La desocupación en los dos países analizados desde el año 2000 se mantiene cerca de los totales de Latinoamérica. En 2003, por ejemplo, el desempleo abierto urbano en toda Latinoamérica llegó a 11.3 por ciento, en Brasil alcanzó 12.3 por ciento y en Paraguay 11.2 por ciento. Durante 2005, es decir, la tasa de desocupación había descendido en Latinoamérica a 9.4 por ciento, en Brasil se constataba 9.8 por ciento y en Paraguay 7.6 por ciento, según las mediciones de la Organización Internacional del Trabajo (2006).

desempleo aparece como núcleo de una serie de problemáticas que se desprenden de esa causa básica, y que afectan a amplias proporciones de la población de la zona. Un concejal de Ciudad del Este define al “problema de fondo”: “crear fuentes de trabajo. El 90 por ciento de los ciudadanos de Ciudad del Este se dedica a un trabajo informal, mesiteros,<sup>8</sup> taxistas, que dependen del turismo. Otro 10 por ciento son funcionarios públicos; no hay industria”. Una alta autoridad de Foz sostiene: “El principal problema es el desempleo, porque el empleo era irregular, mucha gente se ganaba la vida pasando mercadería en la frontera, y eso tiende a acabarse”. La preocupación por la masa de trabajadores desempleados a los que se caracteriza además como “mano de obra descalificada” (Carlos Baudel, 2007) y como “personas de poca instrucción” (Paulo Mc. Donald, 2007) se reitera a ambos lados de la frontera.

Si se indaga en las razones a las que políticos y funcionarios atribuyen el escenario actual de alto desempleo y consecuente desorganización social se observa que las explicaciones difieren a uno y a otro lado de la frontera. Ciudad del Este piensa su presente casi exclusivamente a partir de su instalación como polo comercial de importación y exportación; la economía, basada durante muchos años en la venta de productos importados, sobre todo en el mercado brasileño, experimenta una crisis significativa. Todo intento de cambios (y los funcionarios paraguayos, preocupados por el alto grado de informalidad de su economía, desearían que la situación actual variase) implica una negociación con el gobierno brasileño: “Este es un comercio informal, nosotros reconocemos que por muchos años fue un comercio informal. Estamos queriendo formalizar, pero necesitamos la cooperación también de Brasil”, afirma el gobernador del Departamento de Alto Paraná. Este circuito de compra permite movilizar la economía de la ciudad,<sup>9</sup> no sólo por el dinero que entra de las ventas en los negocios y galerías, sino por la actividad de los vendedores de la calle, que permite que el circulante llegue a los barrios periféricos. El presidente de la Junta Departamental de la Gobernación del Alto Paraná, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), lo grafica de la siguiente manera:

Porque un mesitero que viene al microcentro Ciudad del Este a trabajar gana sus 10 o 15 mil guaraníes<sup>10</sup> por día, se va otra vez a los barrios a gastar eso; y por ende em-

<sup>8</sup>En Paraguay se conoce como mesiteros a los vendedores callejeros que se desempeñan en un lugar fijo. Su nombre deriva de la mesita sobre la que exponen su mercadería.

<sup>9</sup>Para un análisis en profundidad del comercio de frontera en Ciudad del Este, véase Rabossi (2008).

<sup>10</sup>Moneda de curso legal en Paraguay.

pieza un circulante de recursos económicos. Y anteriormente un mesitero que vendía en el microcentro de Ciudad del Este o un taxista ganaba 50, 70 mil guaraníes. Y el circulante en los barrios era más, y hoy ya no existe. Tenemos barrios en Ciudad del Este que desde las ocho de la mañana hasta las cinco de la tarde son barrios totalmente despoblados; no existe movimiento dentro de esos barrios. ¿Por qué? Porque no existe un circulante; se entra en el microcentro y no hay un crecimiento de los barrios periféricos de la Ciudad del Este.

La entrada de dinero gracias a la continua actividad de compristas,<sup>11</sup> generalmente provenientes de Brasil, ha disminuido significativamente en los últimos años (Pinheiro, 2010). La percepción generalizada es de decadencia, de “fin de una época”. La titular del Consejo por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente de la municipalidad de Ciudad del Este, Perla Guerrero, sostiene: “Ya terminó la época buena del Alto Paraná, de Ciudad del Este. Ya no existe esa plata que venía, ya no hay afluencia de personas del extranjero [...] por eso tenemos pobreza y desempleo. A consecuencia, eso viene lo demás, pobreza y [...] droga y delincuencia”. El inicio de la crisis del sistema de comercio informal es situado a mediados de la década de 1990, y desde entonces ésta no ha hecho más que profundizarse. Un secretario de estado del Departamento del Alto Paraná, Julio César Albarenga (2007), rememora: “Yo en la zona estoy hace 10 años exactamente, y según los comentarios cuando yo vine ya bajó muchísimo lo que era el movimiento comercial en la región. O sea que esa etapa floreciente de muchísimo circulante, del comercio fluido de la zona ya no se da hace 10 años. Y de ahí a ahora bajó una inmensidad nuevamente”.

La crisis es atribuida de manera casi unánime a la caída del turismo de compra, y es pensada como una crisis comercial. Algunos entrevistados profundizan aún más esta perspectiva, asegurando que la economía basada en el comercio, principal fuente de recursos de Ciudad del Este, se caracteriza por el alto grado de circulante monetario, acompañado por altas dosis de inestabilidad, producto de la dependencia de factores externos. Las restricciones que el gobierno federal de Brasil comenzó a imponer efectivamente desde hace algunos años son la muestra, para los políticos locales, a la vez de la incertidumbre producto de una economía basada sólo en el comercio, y de la escasa confiabilidad que Brasil les merece, como vecino poderoso y por momentos amenazador.

<sup>11</sup>Se llama compristas a aquellos (tanto turistas como sacoleiros, pequeños revendedores) que compran en Ciudad del Este (Paraguay) aprovechando las características del régimen de mercado libre allí establecido.

La historia de Ciudad del Este es pensada por sus funcionarios y políticos a partir de ese momento de auge comercial, definido como “la época buena”, “más activa”, “el mejor momento” y “la flor más resaltante”;<sup>12</sup> la declinación de la ciudad se ha vuelto a sus ojos visible y palpable. Y no confían demasiado, ni siquiera ellos, políticos y funcionarios, en la capacidad y la intención de la esfera política para transformar el actual estado de cosas.

En Brasil, la percepción de la crisis que ha producido la desocupación no se construye de modo lineal. Siguiendo el modelo de la organización de la historia del país a partir de ciclos productivos,<sup>13</sup> los políticos y funcionarios de Foz do Iguaçu atribuyen el actual desempleo a un momento de “pasaje de ciclos”.<sup>14</sup> Los “ciclos” de la historia brasileña son reinterpretados por políticos y funcionarios, que los reubican en la frontera misma. Así, el primer ciclo productivo de la región, en la década de 1960, sería primariamente agrícola y con un desarrollo turístico incipiente, mientras que a partir de la década de 1970 se impone con fuerza el ciclo económico de Itaipú binacional. Este ciclo es fundamental para la comprensión de las dinámicas regionales, puesto que como producto de la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú la población de la ciudad de Foz pasó de 70 000 habitantes a casi 200 000 (André Alliana, 2007).

Después de Itaipú sobreviene una serie de ciclos comerciales, la más importante comienza en la década de 1980 y tiene como gran impulsora a la paraguaya Ciudad del Este en tanto importadora y revendedora de artículos hacia Brasil. Esta época es llamada “ciclo de compra de mercaderías” o “ciclo de los compristas”, evidenciando el papel que los brasileños ocuparon en él como compradores. Sería, actualmente, un ciclo en vías de extinción. El problema aparece porque aún no se ha afirmado un nuevo ciclo. André Alliana lo explica en estos términos:

<sup>12</sup>Estas expresiones fueron utilizadas por diferentes funcionarios entrevistados en Ciudad del Este.

<sup>13</sup>Agradezco a los participantes del seminario internacional Investigando desde la “triple frontera”, realizado en Buenos Aires en marzo de 2009, especialmente a Lindomar Coelho Albuquerque, Fernando Rabossi y Silvia Montenegro, haberme ayudado a pensar las particularidades de los relatos históricos de Brasil.

<sup>14</sup>La interpretación de la historia brasileña organizada en ciclos fue retomada por varios de los funcionarios en Foz do Iguaçu. El intendente, el secretario de Integración Regional, dos concejales y sobre todo el secretario de Medio Ambiente desarrollaron sus ideas sobre los ciclos productivos en la región de las tres fronteras. Esta interpretación puede leerse también en el sitio Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu (2009). Pousadela (2007) destaca la concepción del tiempo político en Brasil como continuo y progresivo, y Semán y Merenson (2007) insisten en la noción de evolución para pensar las descripciones históricas presentes en el imaginario brasileño.

La generación de empleo es un problema grave, es un problema de toda la sociedad, pero aquí es un problema específico porque siempre se vivió en ciclos, entonces cuando el ciclo se acaba hay un período, entre ese ciclo y otro, en que la sociedad queda desestructurada, y nosotros estamos viviendo el período final de un ciclo que es el del comercio con Paraguay, para entrar en un nuevo ciclo económico que es industrial y de servicios.

Mientras que en Ciudad del Este la situación actual es pensada en términos de “decadencia” y “declive”, en Foz políticos y funcionarios parecen sentirse más cómodos con las nuevas perspectivas que abre la crisis de la organización económica de la ciudad alrededor de “los compristas”. Las presiones de la opinión pública nacional y la mala imagen que los incidentes en el Puente de la Amistad generaban regularmente en la prensa contribuyeron al fin del ciclo. Según Paulo Mc Donald Ghisi (2007):

Cada vez que hay un robo sobre el puente [...] es filmado, y la imagen que se ve de la ciudad no es de una ciudad, es de un puente conflictivo, con los compristas que pasan y la confusión. Y esto es muy malo para nosotros, es una imagen que estamos tratando de modificar, es malo para toda la región [...] Porque la opinión pública brasileña e internacional, con todas las acusaciones de piratería que había, que venía de China, de otros lugares [...] toda esa discusión hizo que se acabase. Tampoco se podía permitir lo que estaba sucediendo. Era extremadamente nocivo para nosotros.

Es interesante llamar la atención sobre las representaciones que las formas de pensar la crisis transmiten. Políticos y funcionarios de Foz do Iguazu consideran que “los ciclos productivos” se desenvuelven en un territorio amplio, que va más allá de las fronteras nacionales, y cuyo centro sería la misma Foz. Se construye así un espacio de acción económica que trasciende las fronteras del Estado brasileño. Tanto el “ciclo Itaipú” como el “ciclo de los compristas” se sustentan en las interrelaciones entre dos países, Paraguay y Brasil, sin las cuales la economía misma de la zona adoptaría otras características. Y las razones del fin del ciclo de importación-compra se sitúan casi exclusivamente en decisiones políticas tomadas en Brasil por el gobierno central. En Paraguay existe una perspectiva distinta y a la vez convergente: el imaginario del territorio y de la economía coincide con los límites del Estado paraguayo, y es una representación estadocéntrica, pero las causas de la crisis del sistema comercial eje de la economía de Ciudad del Este se ubican afuera, en el Brasil, que “no ayuda” a recomponer la economía de la ciudad, y en sectores comerciales de Estados Unidos que, inquietos ante la apertura

de rutas comerciales directas entre Ciudad del Este y China, habrían hecho lo posible para boicotear el polo comercial paraguayo. De alguna manera las ideas que unos y otros tienen de sus vecinos del otro lado del río dibujan un paisaje de coincidencias, en el que paraguayos se piensan como víctimas de agencias externas y brasileños como actores en un territorio que supera los límites de su Estado.

### *El desempleo y sus consecuencias: violencia, exilio, depredación*

La desocupación, como problema central, genera una serie de procesos que para los entrevistados son concomitantes, y que dibujan una configuración social problemática, una forma de la sociedad desigual, injusta, violenta, depredadora de los recursos naturales. La violencia es un tópico que preocupa en las dos ciudades; y la causa generadora de la misma es siempre la desocupación que perpetúa la pobreza. Políticos y funcionarios del lado paraguayo y brasileño desestiman interpretaciones esencialistas sobre el delito, y lo asocian directamente con las condiciones sociales desfavorables de gran parte de la población. “Ha crecido la inseguridad personal, asaltos, robos se han acentuado en el último tiempo en nuestra zona”, sostiene el gobernador de Alto Paraná (Paraguay). Del lado brasileño de la frontera también se destaca el crecimiento de la violencia:

El principal problema de Foz hoy es la violencia. Foz do Iguaçu es una de las ciudades más violentas de Brasil. Recientemente fue *rankeada* como la cuarta ciudad más violenta [...] pero en 2006 hubo un aumento del número de homicidios, tengo la certeza que Foz va a ser, en el próximo *ranking*, la ciudad más violenta de Brasil, proporcionalmente (Aiex Neto, entrevista, 2007).

Si bien el “crimen organizado” aparece también como una de las causas de la violencia, el factor más importante al que los políticos y funcionarios atribuyen la actual situación de inseguridad se centra en la disponibilidad de una masa de población empobrecida y desocupada aprovechable para encarar actos ilícitos ante la falta de oportunidades de ganancia económica en el circuito legal.

Es interesante destacar la relación ambigua que se verifica para los actores tanto de Ciudad del Este como de Foz entre los espacios de la legalidad y de la ilegalidad. Políticos y funcionarios se refieren a una población empobrecida y negativamente afectada por ciclos económicos (Itaipú, el crecimiento de la soja, el proceso de compra de artículos importados), cuyo origen se sitúa en espacios

nacionales e internacionales, y que la conciernen centralmente. Esta población, en la interpretación de nuestros entrevistados, recurre a un abanico de soluciones que va desde la improbable y en todo caso minoritaria inserción en el mercado legal hasta el compromiso con las redes criminales y de narcotráfico, pasando por la comisión de ilícitos menores para garantizar su supervivencia. Actuar en el ámbito de lo legal o fuera de éste no tiene que ver con la avenencia a reglas impuestas por el Estado, sino con una serie de vaivenes económicos con los que la población tiene que lidiar para mantener una actividad, aunque sea mínimamente, rentable.

El límite entre el par legal/ilegal no organiza la vida colectiva, ni siquiera desde la perspectiva de políticos y funcionarios, agentes del Estado encargados de trazar esa frontera. Esta distancia entre la norma y los límites que ésta impone no es una particularidad de la región que se estudia. En distintos contextos investigadores atentos han relevado zonas grises en las cuales las relaciones entre actividades legales e ilegales son estrechas, van en distintos sentidos, y el tránsito entre unas y otras no es unívoco. En Argentina, Kessler (2006) aborda la cuestión de los tránsitos entre espacios legales e ilegales a partir del estudio de trayectorias de vida de jóvenes que han cometido delitos violentos contra la propiedad. Allí sostiene:

Si se quisiera situar las trayectorias de nuestros entrevistados en una línea de continuidad cuyos polos fueran el trabajo y el delito como actividad única, la mayoría de ellos se concentrarían en las posiciones intermedias, a distancia variable de los dos extremos. A lo largo del tiempo, los veríamos moviéndose hacia una y otra dirección, con períodos de dedicación exclusiva a una de las actividades y otros de acciones simultáneas. Tampoco se trata de una línea con una dirección única (de trabajo a delito o viceversa), sino que los movimientos van en uno u otro sentido, con marchas y contramarchas (Kessler, 2006:34).

Venkatesh también remarca, en su análisis de la economía subterránea en las barriadas empobrecidas de Chicago, la necesidad de superar las barreras estrictas entre la observancia de la ley y su explícito quiebre: “Los intentos de separar los así llamados bienes y servicios ilícitos de aquellos lícitos no son siempre exitosas. Las distinciones son a menudo confusas y las demarcaciones parecen arbitrarias” (Venkatesh, 2006:11).

Lo que parece relevante destacar a partir de nuestras investigaciones es que estos tránsitos entre la legalidad y la ilegalidad, que son efectivamente actuados por amplios grupos de pobladores de la frontera, son retomados por políticos y funcionarios, e integrados a sus maneras de comprender a la región y a su propio accionar en tanto que dirigentes.

Estos deslizamientos entre lo legalmente normado y otras actividades al margen de las reglas tienen sus consecuencias también en otros ámbitos de acción que son centrales en el discurso de los actores, el medio ambiente y la ecología. La pobreza y el desempleo son también generadores de problemas ecológicos: en Ciudad del Este el secretario de Medio Ambiente evalúa que “como no hay trabajo en el interior, la gente empieza a depredar los montes”; un concejal agrega que “no hay políticas de Estado para la pobreza, no se sostiene a los agricultores, que vienen a las ciudades”, generando así el despoblamiento de los campos, que quedan disponibles para modalidades productivas ligadas al monocultivo, y el hacinamiento en las ciudades.

Para políticos y funcionarios, una serie de trastornos medioambientales surgen del descuido del Estado frente al desempleo y la pobreza: deforestación, contaminación de cursos de agua, y sobre todo el avance imparable de la “sojización”: los pequeños productores y campesinos pobres, sin opciones de producción, se ven llevados a vender sus tierras que son luego empleadas para cultivar soja a gran escala. Las consecuencias del desmonte y la deforestación son graves desde la perspectiva de políticos y funcionarios paraguayos, sobre todo porque se perciben como un núcleo problemático que asocia necesidades sociales insatisfechas y modelos económicos establecidos y sostenidos por intereses poderosos, con procesos de acción del hombre sobre el medio ambiente cuyos resultados se ven irreversibles.

Del lado brasileño, políticos y funcionarios también asocian desempleo y pobreza con daños al medio ambiente. Aquí el daño se concentra en la ciudad, deviniendo un problema de desorganización urbana: personas desocupadas y pobres que carecen de otra vivienda van a vivir “a la vera de los ríos [...] en áreas que deberían preservarse” (André Alliana, 2007) contaminando los cursos de agua y talando el bosque nativo. El problema ecológico urbano parece haber despertado el interés de la actual administración de Foz do Iguaçu, cuyo secretario de Medio Ambiente informó que trabaja en un proyecto conjunto con otras áreas municipales para construir viviendas adecuadas en otros lugares y así recuperar el bosque nativo de la orilla de los ríos.

Así como las consecuencias ecológicas del deterioro del nivel de vida de las personas es enunciado como problema a ambos lados de la frontera, aunque con especificidades propias en cada caso, hay un nudo temático que sólo revelé en Paraguay, y que surge con mucha fuerza: la expulsión de población fruto de la imposibilidad de encontrar empleo en el país. “El exilio” o “el éxodo”, como llaman en Paraguay a este fenómeno, es para políticos y funcionarios de Ciudad del Este

un problema preocupante, que comienza a estar en la agenda. Paraguay es comprendido por sus agentes como un país que expulsa población.

Aquí, en Ciudad del Este, según estadísticas de la Pastoral Social, más de 13 000 ciudadanos viajaron a España en un año [...] Y yo mismo pongo ejemplo, tengo seis familiares míos en España [...] En total somos seis hermanos que lastimosamente, cuatro de ellos están ya en España. Y también podés hacer la pregunta a las familias tradicionales paraguayas, uno, dos o tres de cada familia están en España. Y sabés por qué, porque el gobierno nacional no da garantía laboral. No existe una política de búsqueda de inversionistas (Luis Moliz, entrevista, 2007).

Los ejes fundamentales de esta cita resumen los términos en que se plantea en ciertos círculos la problemática del exilio: la falta de oportunidades laborales provoca la salida masiva del país de personas que buscan empleo en otros lugares. Esta falta de oportunidades es consecuencia de políticas desatentas al desarrollo del país, y genera una realidad que afecta a la mayoría de la población paraguaya. En la cita aparece además un dato relativamente nuevo: mientras que hace algunos años la mayoría de los emigrantes se dirigía hacia Argentina, y en particular a Buenos Aires como destino privilegiado, en el presente España aparece como el destino de migración más elegido, gracias a su inserción en la zona euro y a las mayores posibilidades de ganancia, sumadas a las facilidades del idioma común. Se calcula en efecto que alrededor de 100 000 paraguayos viven actualmente en España, según datos de la agencia estatal paraguaya que se ocupa de repatriados;<sup>15</sup> fuentes oficiales españolas registran alrededor de 80 000 ciudadanos paraguayos empadronados en ese país (INE, 2009). Esta cifra se fue intensificando durante los primeros años del siglo XXI, reconociendo un incremento relativo alto comparado con otras comunidades de migrantes en la península, tal como informa el Instituto Nacional de Estadísticas de España: “Los mayores incrementos relativos, entre las nacionalidades con mayor número de empadronados, corresponden a ciudadanos paraguayos (19.4 %), chinos (15.5 %) y peruanos (12. 5 %) (2009)”.

El exilio de miles de paraguayos genera además consecuencias importantes en el nivel de la organización social, revela Perla Guerrero (2007): “La desvinculación de la familia es muy grande. Cada vez más hay personas que viajan a la Argentina,

<sup>15</sup>Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (2010): “Suman 42 los paraguayos repatriados en los primeros tres meses del 2010”. Cabe recordar que la mayor colonia paraguaya se encuentra en Argentina, con más de medio millón de personas residiendo, y cerca de la mitad con documentos en regla.

viajan a España. Los niños quedan así con otras familias”. Los niños dejados con abuelos, tíos, amigos o vecinos para poder perseguir el sueño de una mejor vida para la familia se convierten en un problema del Estado, un problema generado por el círculo vicioso desempleo-migración. Círculo vicioso al que la misma funcionaria, que forma parte del partido que gobierna, no ve visos de solución:

Y bueno, una de [las razones] es la falta de trabajo a nivel nacional. Yo creo que a nivel mundial inclusive porque tanta gente que va a España, por decir alguna ciudad. Vos que sos argentina también a la Argentina y bueno [...] eso hace que los chicos tengan que salir a la calle. Nosotros no vamos a decir que vamos a frenar eso porque vamos a mentir y [...] ojalá que se creen fuentes de trabajo (Perla Guerrero, entrevista, 2007).

La migración masiva de paraguayos a otros países de América Latina y de Europa se ha convertido en un tema de la sociedad, presente en documentos de instituciones y *dossiers* de prensa. El “éxodo” preocupa, los políticos lo identifican como un nudo problemático, con ramificaciones de pesadas consecuencias sociales. Cito un ejemplo de la circulación pública del tema del “exilio”: en 2007, la Conferencia Episcopal paraguaya publicó un documento al término de la 180 Asamblea Plenaria Ordinaria, en el que plantea el problema en los siguientes términos:

Esta realidad se agrava ante los crecientes desplazamientos de nuestros hermanos y hermanas que dejan su pueblo de origen y llegan hasta los centros urbanos, y de aquellos que forzosamente abandonan el país, en busca de mejores condiciones económicas y sociales para su propio sustento y el de sus familiares. Sus consecuencias son la disgregación de las familias, la fuga de profesionales jóvenes que no encuentran un futuro digno y seguro en su país, la disminución de la población y de la mano de obra cualificada y finalmente la lenta desintegración de la misma sociedad.

Es interesante detenernos por un momento en la nominación de los fenómenos. Exilio y éxodo son palabras que portan contenidos predefinidos, fruto de la historia de los términos, aplicados a determinados fenómenos particulares. El concepto éxodo, de raigambre bíblica, susurra reminiscencias del traslado de un colectivo (“pueblo”), expulsado por circunstancias externas, portador de rasgos identitarios que los unifican. Todos estos elementos están presentes en la manera de pensar las migraciones de paraguayos hacia otros países.

Oviedo (2006), luego de afirmar que “el éxodo económico a España sí es un fenómeno reciente”, sostiene que los migrantes parten “pendientes del azar, con la protección de la Virgen de Caacupé y los dedos cruzados” hacia España. El uso

del término éxodo destaca la masividad con que son percibidas las migraciones actuales y a las condiciones expulsivas que Paraguay reúne para los entrevistados, fruto de una combinación negativa de distintos factores: el avance de los monocultivos en las áreas rurales, la precariedad en la que sobreviven porcentajes altos de la población, la baja remuneración para los sectores más calificados, el escueto promedio de gasto social de Paraguay, “cinco veces menor al de Latinoamérica”.

La utilización de la palabra exilio remite, en cambio, directamente al hecho traumático de las dictaduras en América Latina, y a la expulsión masiva de opositores políticos y sindicales. El exilio se suma a las gravísimas consecuencias de los gobiernos dictatoriales en términos de recursos humanos: a los muertos asesinados en los Centros de Detención Clandestina se suman aquellos que no pudieron ya volver a sus países porque sus vidas estuvieron amenazadas, los exiliados. La atribución de la misma denominación a los migrantes actuales, la causa de cuya migración es centralmente económica, describe la gravedad que los funcionarios y políticos atribuyen al fenómeno migratorio actual. La partida de los que se van es relatada en términos de expulsión, y su ausencia es vivida como un despojo.

#### *PENSAR LA ACCIÓN POLÍTICA: MODELOS NACIONALES ENFRENTADOS*

Es interesante, en este punto, plantear una reflexión sobre la agencia política. ¿Cuáles son las maneras en que políticos y funcionarios conciben la acción política? A partir de la definición que los actores realizaron de los problemas de la región y las características de la misma, abordaré aquí la concepción sobre su propio trabajo en tanto que políticos. En el imaginario de los ciudadanos, por lo menos en su versión optimista, la tarea de políticos y funcionarios públicos de alto rango como los que entrevisté es pensar y dar soluciones a los problemas de la región. Accionar sobre los desafíos del entorno, generando condiciones mejores para la vida de los ciudadanos es, sin embargo, un presupuesto demasiado general que no ayuda a comprender lo que los políticos piensan de su actividad.

El *corpus* de entrevistas con las que trabajé revela cortes y continuidades. A la hora de establecer conjuntos de coincidencias y antagonismos encontré a la variable nacional nuevamente desempeñando un papel significativo, en relación con otras variables como la pertenencia a partidos políticos o a organizaciones religiosas. Dicho de otro modo, un político paraguayo oficialista se parece más a un político paraguayo opositor que a un político brasileño oficialista. Un funcionario

brasileño católico se parece más a un funcionario brasileño evangélico que a un funcionario paraguayo católico. El peso de las culturas políticas nacionales organiza las formas de concebir la política: no solamente porque la apuesta por la que se compite y las reglas del juego en ese espacio están nacionalmente basadas,<sup>16</sup> sino también por el largo arraigo histórico de las luchas políticas que han generado giros de lenguaje coincidentes, formas de organización paralelas, imaginarios comunes entre quienes actúan en política en los límites de un mismo estado nacional.

En Paraguay, el imaginario sobre la política funciona como uno de los vectores explicativos que articulan los dos polos de la ecuación que define la región, la riqueza “natural, dada”, y la pobreza presente. En efecto, en la génesis misma de las situaciones desfavorables de la sociedad contemporánea se sitúan las políticas ineficaces cuando no malintencionadas y corruptas. Las “riquezas naturales son descuidadas y maltratadas”, las leyes “existen pero no se cumplen” (Miquéias Abreu, 2007), las políticas del Estado son erráticas y discontinuas. En el centro de los cuestionamientos encontramos a la política como esfera de actividad, actuada por agentes considerados corruptos, centrados en sus propios intereses de obtención de poder y dinero, despreocupados por el futuro del país y de los paraguayos.

Los cuestionamientos se articulan en una serie de críticas distintas: al tratamiento estatal desaprensivo de los recursos naturales, que como se ve son considerados una riqueza dada, esencial, pura, se suma el incumplimiento de las leyes, consideradas “buenas”. El par de polos opuestos buenas leyes/cumplimiento escaso marca la percepción de los políticos y funcionarios, describiendo cuáles son para ellos los límites de la acción política. “Paraguay es uno de los países que tiene las mejores legislaciones ambientales. Porque recopilamos un poco de la Argentina, de todos los países vecinos también [...] Ahora el cumplimiento es otro tema”.

El problema es colocado por el mismo secretario de Desarrollo y Medio Ambiente del Departamento del Alto Paraná en el ámbito de la asignación de recursos. En esa dependencia trabajan dos personas, el secretario y un asistente. Y no cuenta con un cuerpo de inspectores propio; necesita recurrir a otras dependencias estatales para realizar inspecciones que verifiquen el acuerdo con las leyes vigentes. De este modo, las posibilidades de actuar en pos de la aplicación de legislaciones consideradas positivas son escasas. Luis Moliz, un concejal de Ciudad

<sup>16</sup>Retomo el concepto de campo de Bourdieu (1991:114): el espacio de juego, las reglas del juego, los asuntos en juego [*enjeux*]. Lo que está en juego es aquello por lo que los agentes de un campo determinado compiten con capitales diferenciados.

del Este, afirma en el mismo sentido: “La institución encargada de aplicar las leyes en el país no funciona”. El mal funcionamiento de las instituciones públicas en Paraguay se evidencia para políticos y funcionarios en la imposibilidad de generar una estructura burocrática eficaz que actúe los principios legales que gozan de una relativa aceptación general.

Finalmente, se destaca la escasa planificación como una de las características del accionar del Estado en sus diversos niveles: no hay suficientes espacios verdes; el desarrollo de la ciudad no cuenta con un plan; falta agua potable. A Paraguay le falta “autonomía, el trazado de políticas propias [...]: los que dicen que ahora están preocupados son los mismos que han financiado para destruir. En la década de 1970 se financió toda la devastación de los bosques del Alto Paraná. Y ahora nosotros estamos teniendo créditos a través del mismo ente para reforestarlos” (Julio César Albarenga, 2007). En el ámbito del comercio, la principal fuente de recursos de Ciudad del Este, el Estado, ha mostrado la misma escasa capacidad de previsión, desde la óptica de los políticos y funcionarios paraguayos. “Falta integrar y organizar. Impulsar un programa que ayude a mitigar ese problema de la crisis comercial”, sostiene un funcionario del área de medio ambiente. Luis Moliz (2007) agrega:

Lastimosamente cuando Ciudad del Este estaba con su flor más resaltante no se tomó ninguna precaución. Todo el mundo pensó que Ciudad del Este iba a seguir siendo por 100 años como fue 10, 15, 18 años atrás. No se tomaron las precauciones; las autoridades de turno, entonces, nunca se preocuparon por buscar una solución de fondo; creían que iba a seguir el turismo aquí en la zona. Hoy, es otra la realidad.

Al Estado nacional se le percibe como lejano: la centralización de las decisiones políticas en Asunción es uno de los problemas que los políticos y funcionarios de la frontera paraguaya relevan, y que coincide, por otro lado, con planteos similares de sus pares brasileños y argentinos respecto de sus respectivos gobiernos centrales. “Está todo muy centralizado en Asunción. Realizan los trabajos en nuestra zona, pero trabajan con las agencias internacionales, digamos, de la capital. Nosotros no tenemos ninguna vinculación directa con esas agencias [...] No estamos muchas veces acostumbrados a trabajar en forma interinstitucional”, sostiene un secretario de gobierno del Departamento de Alto Paraná. “Hay una política centrípeta hacia la propia capital”, sostiene Gustavo Cardoso (2007).

Las políticas de corto plazo, que acentúan la concentración de la riqueza, y que no logran articular la economía de la región no son, sin embargo, en ciertas

formulaciones patrimonio exclusivo de la burocracia estatal. Uno de los funcionarios entrevistados (Miquéias Abreu, 2007), que además ha trabajado como voluntario de varias organizaciones no gubernamentales en el área de salud, destaca que el “mal funcionamiento de las instituciones” se da también entre los organismos de la sociedad civil. A partir de su relato, podemos reconstruir una serie de decepciones en su trabajo con organizaciones no gubernamentales, cuyo punto álgido tuvo que ver con su desempeño en una organización local que trabajaba en el área sensible de la explotación sexual de menores. Los administradores de la misma defraudaron el trabajo de los voluntarios –entre los cuales el funcionario se contaba– y la confianza crediticia de organismos internacionales, malversando los fondos obtenidos. Las representaciones sobre la corrupción se atribuyen a porciones extendidas de la sociedad, aunque se manifiestan con particular fuerza hacia la esfera de la política.

De hecho, es precisamente a “la crisis de la política” que los funcionarios imputan la irrupción de líderes provenientes de otras actividades a la lucha política. A propósito de la por entonces candidatura del aún obispo Fernando Lugo (finalmente electo presidente de la república de Paraguay en 2008), un funcionario sostenía, en enero de 2007, que “está teniendo su espacio porque la gente está cansada”. Explicando su propia trayectoria, el gobernador del Departamento de Alto Paraná describe un estado de situación en la cual el descrédito de la política conduce a la emergencia de liderazgos de eclesiásticos, periodistas, empresarios:

Hay una realidad que creo que sufre Paraguay y muchos países, que es la falta de confianza y credibilidad hacia la clase política[...] Aparece un monseñor Lugo, que evidentemente es una figura nueva dentro de la política. Y eso genera mucha expectativa de parte de la población, aquí a nivel regional. Lo mismo sucedió conmigo. Yo vengo de los medios de prensa, yo soy periodista, trabajé como presentador de noticias, aquí en un canal local, en Canal 8, Sistema Nacional de Televisión, durante 12 años aproximadamente. Y de repente yo me presento a la candidatura frente a tradicionales políticos, entonces la gente tiene otras expectativas diferentes hacia la persona (Cardoso, 2007).

La emergencia de figuras extrapolíticas, portadoras de legitimidad construida en otro ámbito de acción, refleja para los entrevistados la “crisis” de la esfera política. Y para los entrevistados de los partidos opositores en general esta situación se centra en el Partido Colorado, en primer lugar, y luego en la imposibilidad de otras fuerzas políticas de articular alternativas viables. Los políticos opositores al partido

que gobernó Paraguay por décadas destacan la marca de la fuerte vinculación entre el Partido Colorado y la dictadura de Stroessner, atribuyendo además al gobierno dictatorial la génesis de lo que consideran un estado de corrupción generalizada.

El largo arraigo y la estabilidad de las pertenencias partidarias en Paraguay son algunas de las variables que explican el sistema de pensamiento que subyace a la idea que comparten oficialistas y opositores sobre la “crisis”. Si la acción política está en crisis, el actor ineludible que la ha organizado durante tanto tiempo también lo está, parecen transmitírnos los entrevistados: hablar de política en Paraguay es hablar del Partido Colorado. Y hablar del Partido Colorado supone enfrentarse a una organización compleja, que, por un lado, ha estado centralmente involucrada en el último y largo gobierno dictatorial (1954-1989) y a la vez (o tal vez precisamente por eso) conserva una porción del electorado que le ha permitido ganar las elecciones presidenciales hasta la elección de Fernando Lugo como primer mandatario, en 2008, y que conforma la principal fuerza política organizada en el país.<sup>17</sup>

Las pertenencias políticas estables y firmes, y las representaciones sobre la relativamente escasa flexibilidad de las identidades partidarias generarían corrientes de entusiasmo hacia personas que proponen su participación política desde otros espacios sociales, portadoras de capital extrapolítico que en un juego en el cual el capital político aparece desvalorizado y asociado a la corrupción, vale más.

La acción política relatada por los funcionarios y políticos del lado brasileño tiene algunos puntos de contacto con la percepción de sus pares paraguayos y varios puntos de divergencia. Uno de los primeros datos que llama la atención es el contraste entre la percepción de la acción política en Paraguay, ligada fuertemente con las nociones de crisis y corrupción, y en Brasil, donde pudimos rastrear una idea de lo político en la que priman la planificación y organización de actividades. Aquí, la acción política se presenta como un espacio generador de medidas que intentan solucionar los problemas.

Vuelvo un momento sobre mi objeto de análisis: las representaciones de las instituciones y de la acción política. En este sentido, me interesa ver paralelismos y divergencias en las maneras en que políticos y funcionarios de las dos ciudades enfrentadas se “presentan” y describen su trabajo, y las representaciones que las

<sup>17</sup>Cfr. afirmaciones de Abente (2007): “En síntesis, el Partido Colorado continúa con un respaldo electoral de 45 por ciento, guarismo que se ha mantenido en la última década independientemente de las variables políticas, sociales o económicas coyunturales. Ello habla de un voto cautivo sumamente consolidado”. Para leer más sobre la estabilidad de las pertenencias partidarias en Paraguay, véase también Di Tella (1999).

sustentan. Éstos “presentan”, en el sentido goffmaniano,<sup>18</sup> su propia acción, atribuyéndole determinadas características y particularidades. Esto no quiere decir que en Brasil la acción prime sobre la crítica y que en Paraguay los políticos se detengan en un lamento permanente sobre su situación: la manera de expresar la acción política tiene que ver con “moldes” marcados por las maneras de pensar la propia pertenencia nacional, y con la centralidad que el eje nacional adquiere en la esfera de la política.

En Brasil, la relación entre la riqueza existente, dada, “natural” y la pobreza presente y visible también encuentra en la acción política un actor importante. Pero así como en Paraguay la política corrupta es una de las causas principales que ha organizado el pasaje de la riqueza originaria, y a la vez utópica, a la pobreza que marca el presente de la región, en Brasil la política es concebida como el puente que permitirá transitar el camino hacia el desarrollo, y hacia la reconstitución de la “riqueza” que caracteriza a la frontera, desde el discurso de los entrevistados.

Las valoraciones negativas de la acción política son más puntuales en las representaciones de políticos y funcionarios brasileños. La falta de planificación atribuida a los gobiernos de la región, mencionada por algunos funcionarios, se ubica en un momento histórico específico, el de la construcción de la represa de Itaipú. Paulo Mc Donald (2007) sostiene:

[Foz do Iguaçu] fue una ciudad formada muy rápidamente: al inicio de la obra de Itaipú tenía 35 000 habitantes, 10 años después tenía 140 000 o 150 000. Es un crecimiento brutal; vinieron personas desarraigadas, algunas vinieron para quedarse poco tiempo e irse, y no se pensaba a la ciudad como una ciudad definitiva, y con eso las personas quedaron a merced de populistas y profesionales de la política para hacer asistencialismo barato, y que no tenían condiciones para planear una ciudad, para proyectar, para administrar. Eso es lo que estamos superando ahora.

La corrupción es atribuida a ciertos políticos, en un determinado momento de la historia de la región, y asociada con ese tiempo fundacional de la Foz moderna que fue el fuerte crecimiento poblacional en el momento de la construcción de la central hidroeléctrica y el embalse de Itaipú. Pero, en general, la política es concebida a partir del par problema/solución. Este modelo se sustenta en la identificación de un problema que da origen a un procedimiento con vistas a solucionarlo: la política es el instrumento que media entre estas dos instancias. Como se ve, la

<sup>18</sup>El concepto de “presentación” puede leerse en Goffman (2004).

desocupación y la pobreza son identificadas por políticos y funcionarios como los problemas más acuciantes de la región. En cada una de las entrevistas que realicé en Foz do Iguazú a principios de 2007, la mención de la pobreza estuvo ligada a los proyectos para enfrentarla, independientemente de la pertenencia partidaria del político. Así, frente al problema del desempleo, el alcalde (*prefeito*) menciona las políticas de articulación con Itaipú Binacional para crear del lado brasileño del lago un polo de desarrollo de *software* libre y un centro de conocimiento de ciencias de la ingeniería con universidades, auditorios y laboratorios de investigación. Carlos Alberto Grellman (2007), secretario de estado de Foz, refiriéndose a una de las características de su cargo, sostiene que su cometido es “trabajar en la cuestión de la industrialización para absorber mano de obra”.

Desde otra perspectiva, pero con el mismo modelo de acción política como trasfondo, André Alliana (2007) se refiere al plan de relocalización de las favelas<sup>19</sup> de la orilla de los ríos:

Estamos trabajando ahora en la recuperación de los ríos. Tenemos un programa fuerte de habitación popular, que apunta a que esas personas que viven en regiones inundables, y que están consecuentemente en áreas de preservación permanente, sean transferidas a una residencia mejor localizada [...] y que el río pueda ser recuperado, con su bosque original.

Las medidas contra la desocupación están presentes en los discursos de todos los entrevistados; además de los planes de construcción de viviendas, la creación de un área industrial busca no sólo convertirse en una alternativa económica de la región, que complemente la fuente de ingresos proporcionada por el turismo, sino sobre todo aumentar la oferta de empleos para una población que, con los cambios de los términos del comercio con Paraguay, ha quedado desocupada.

La asociación entre problema y proyecto de solución se repite en distintos ámbitos de la acción política en Foz do Iguazú, con la identificación de otros problemas que preocupan a los políticos: el alcalde (*prefeito*) menciona a la piratería y al comercio ilegal como un flagelo, inmediatamente asociado con las medidas que su gobierno ha tomado para fiscalizar y controlar ómnibuses y automóviles, en el Puente de la Amistad y en los caminos secundarios. Es éste uno de los recursos del discurso político para legitimar las acciones del propio gobierno, sin duda, pero

<sup>19</sup>Barrios precarios, conocidos en otras partes de Latinoamérica como villas miseria o chabolas.

las palabras de la máxima autoridad del municipio son también portadoras de un modelo de concepción de la política que hemos identificado en Brasil, y que se distancia del modelo que impera en Paraguay.

La relativa uniformidad en la manera de concebir la acción política, que no encuentra brechas entre las diferentes opciones partidarias, habla de un modelo con un fuerte anclaje en lo nacional. La esfera de la práctica política tiene un fuerte sesgo nacional que caracteriza la modalidad de la acción: desde la consolidación de los estados nacionales en la región, a fines del siglo XIX, la acción política en los distintos estados en Brasil y los departamentos en Paraguay estuvo relacionada con el espacio nacional. A partir de la fundación de Foz do Iguaçu y Ciudad del Este, las redes políticas, las correspondencias partidarias, las alianzas políticas y sociales se dieron hacia el interior de los respectivos países, con sus capitales de estado: Curitiba, en el caso de Brasil, y del país: Río de Janeiro/Brasilia y Asunción, respectivamente.

En un contraste explícito con la permanencia de las adscripciones partisanas en Paraguay, en Brasil el modelo de acción política está marcado por la gran fluidez de las pertenencias partidarias (Campos y Mariz, 2004). Los cambios de partido son comunes entre los políticos brasileños, hecho que constaté durante el trabajo de campo: el presidente de la Cámara de Concejales, que había pertenecido al Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), militaba, en el momento de nuestra entrevista, en el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); dos secretarios de gobierno se encontraban desafiliados, uno había pertenecido al Partido dos Trabalhadores (PT) y el otro al Partido Democrático Trabalhista (PDT). Uno de los entrevistados se exploya en las razones de su cambio:

Hoy estoy entrando al PSDB, el Partido de la Social Democracia Brasileira, yo salí [...] me encuentra usted en pleno cambio, yo pertenecía al PTB, el Partido dos Trabalhistas Brasileiros, en él milité durante 10 años, pero la confusión, la división partidaria brasileña es extremadamente frágil, uno siempre es susceptible de interferencias de instancias superiores, y me tuve que ir, y estoy entrando al PSDB” .

El desarrollo de las diferentes concepciones de la política a uno y otro lado de la frontera nos sirve para comprender el peso que las representaciones en torno de lo nacional tienen a la hora de definir los espacios de lo posible en la acción política. En un territorio de frontera en el cual las relaciones entre dos Estados se vuelven cotidianas, y que ha sido construido como un espacio transnacional por los medios de comunicación (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006), volver a

pensar la variante nacional ayuda a comprender la vida cotidiana de los habitantes y las modalidades de relación con el “vecino” de enfrente.

### *CONCLUSIONES*

A modo de cierre, destacaré algunas cuestiones que aparecen con fuerza cuando se aborda el estudio de la región desde la perspectiva etnográfica. La primera cuestión que salta a la vista tiene que ver con la definición de los problemas de la región que los políticos y funcionarios de la “triple frontera” realizan. Aquí aparecen problemas comunes a las dos ciudades, y uno en particular, la pobreza y el desempleo, que es mostrado por los políticos como el centro de los males que asuelan la región. Pero las interpretaciones de cómo ha surgido el problema y de cómo solucionarlo varían, y la línea de corte no tiene que ver con las divisiones intranacionales; es decir, paraguayos en el gobierno/paraguayos en la oposición, brasileños en el gobierno/brasileños en la oposición, sino con el recorte nacional. Los políticos y funcionarios paraguayos piensan a la “triple frontera” de una manera, estén en el gobierno o se opongan a él, y los políticos y funcionarios brasileños la piensan de diferente forma, sean oficialistas u opositores.

El peso de los imaginarios nacionales y de las formas, nacionales también, de hacer política definen las maneras de abordar el gobierno de la región y sus problemáticas. Este recorte se repite en las distintas concepciones de la acción política: en Paraguay se vincula primariamente como causa de la negativa situación presente a la continuidad de las “malas políticas” generadas en el gobierno dictatorial de Stroessner, mientras que en Brasil la misma acción política es pensada como un instrumento para la solución de problemas que son abordados en la medida en que surgen.

En este marco, es interesante preguntarse sobre el destino del Mercosur, que reconoce en la actividad política una de sus principales fuerzas impulsoras. El Mercosur, y la consecuente “integración” que se le asocia, aparece más como una imposición de los gobiernos nacionales centrales que como una serie de dinámicas surgidas localmente y funcionales a los intercambios fronterizos. Incluso muchas veces, como lo destacara Grimson (2003), las políticas del Mercosur son vividas como obstaculizadoras y restrictoras de los intercambios fronterizos. En el caso de los políticos y funcionarios de las ciudades brasileña y paraguaya de la “triple frontera”, se puede constatar que la idea de una “integración” entre los tres países,

comprendida como producto del Mercosur, es tomada como parte de un futuro inexorable, una especie de proyección utópica que, sin embargo, se enuncia más de lo que se actúa. Las asimetrías entre los países, las diferencias de poder y de influencia de los Estados brasileño y el paraguayo conspiran contra el imaginario de una integración pensada en términos de “fraternidad sin conflictos”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abente Brun, Diego, 2007, “Paraguay en el umbral del cambio”, *Ciencia Política*, vol. 27, Santiago, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 221-233.
- Anderson, Benedict, 1993, *Comunidades imaginadas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich, 2008, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Buenos Aires, Paidós.
- Bourdieu, Pierre, 1980, “L’identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l’idée de région”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 35, París, EHESS/CNRS, pp. 63-72.
- Bourdieu, Pierre, 1991, *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Campos Machado, María das Dores y Cecilia Maríz, 2004, “Conflitos religiosos na arena política: o caso do Rio de Janeiro”, *Ciencias Sociales y Religión* 6, Porto Alegre, UFRGS/ACSRM, pp. 31-49.
- Coelho Albuquerque, José Lindomar, 2009, “A Dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos brasiguaios entre os limites nacionais”, *Horizontes Antropológicos* 31, Porto Alegre, enero-junio, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/IFCH/UFRGS, pp. 137-166.
- Conferencia Episcopal, 2007, “Por la esperanza de una vida mejor para nuestro pueblo”, 180 Asamblea Plenaria Ordinaria, Asunción, 9 de noviembre, en <<http://www.episcopal.org.py/contenido/144/por-la-esperanza-de-una-vida-mejor-para-nuestro-pueblo.html>>, consultado el 26 de mayo de 2010.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay (DGEEC), 2010, Departamento del Alto Paraná, en <[www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20NBI/10%20NBI%20Alto%20Parana.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Atlas%20NBI/10%20NBI%20Alto%20Parana.pdf)>, consultado el 26 de mayo de 2010.

- Di Tella, Torcuato, 1999, *El modelo político paraguayo*, Buenos Aires, La Crujía.
- Goffman, Erwin, 2004, *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Grimson, Alejandro, 2003, *La nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Gedisa.
- Harvey, David, 2000, *Spaces of Hope*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2009, España. Avance del padrón municipal al 1 de enero de 2009. Datos provisionales, en <<http://www.ine.es/prensa/np551.pdf>>, consultado el 7 de junio de 2010.
- Karam, John Tofik, 2010, “Atravesando las Américas: La guerra contra el terror, los árabes y las movilizaciones transfronterizas en Foz do Iguazu y Ciudad del Este”, en Verónica Giménez Béliveau y Silvia Montenegro, *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Kessler, Gabriel, 2006, *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- Lefebvre, Henri, 1962, *Introduction à la modernité. Préludes*, París, Les Éditions de Minuit.
- Lefebvre, Henri, 1976, *La revolución urbana*, Madrid, Alianza.
- Montenegro, Silvia y Verónica Giménez Béliveau, 2006, *La Triple Frontera. Globalización y construcción social del espacio*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2006, *Labour Overview. Latin America and Caribbean*, Ginebra, International Labour Office, 2006.
- Oviedo, Susana, 2006, *Acción*, Asunción, Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.
- Pinheiro Machado, Rosana, 2010, “Camino del contrabando. La fiscalización en el Puente de la Amistad y sus efectos en la cotidianidad de la Triple Frontera”, en Verónica Giménez Béliveau y Silvia Montenegro, *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Pousadela, Inés, 2007, “Argentinos y brasileños frente a la representación política”, en Alejandro Grimson, comp., *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Prefeitura do Município de Foz do Iguazu, 2009, Introdução Histórica, en <[http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/br/cidade/gov/introducao\\_histo.htm](http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/br/cidade/gov/introducao_histo.htm)>, consultado el 7 de junio de 2010.
- Rabossi, Fernando, 2008, *En las calles de Ciudad del Este*, Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.

- Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, 2010, “Suman 42 los paraguayos repatriados en los primeros 3 meses del año”, en <[http://www.repatriados.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=5](http://www.repatriados.gov.py/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=5)>, consultado el 7 de junio de 2010.
- Semán, Pablo y Silvia Merenson, 2007, “Percepción de la historia, sentimientos e implicación nacional en Argentina y Brasil”, en Alejandro Grimson, comp., *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Venkatesh, Sudhir, 2006, *Off the books. The Underground Economy of the Urban Poor*, Cambridge, Harvard University Press.
- Vigevani, Tullo, 2005, “História da Integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais”, en Luiz Eduardo Wanderley y Tullo Vigevani, *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração regional e Mercosul*, São Paulo, Editora PUC-SP Educ.

## Entrevistas

- Abreu, Miquéias, coordinador de un Programa de Salud para la X Región/Alto Paraná [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*.
- Albarenga, Julio César, secretario de Medio Ambiente y Desarrollo, Departamento del Alto Paraná [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*.
- Alliana, André, secretario de Medio Ambiente de Foz do Iguaçu [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*.
- Budel, Carlos, concejal, presidente de la Cámara Legislativa de Foz do Iguaçu [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*.
- Cardoso, Gustavo, gobernador del Departamento del Alto Paraná, Paraguay [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera*.
- Guerrero, Perla, titular de la Consejería del Niño, la Niña y el Adolescente de

- Ciudad del Este [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*
- Grellman, Carlos Alberto, secretario para la Integración Regional [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau, [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*
- Moliz, Luis, concejal, Cámara Legislativa [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*
- Mc Donald Ghisi, Paulo, prefeito de Foz do Iguaçu [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*
- Neto, Aiex, secretario Antidrogas de Foz do Iguaçu [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*
- Ribeiro Peres, Renato, secretario de Seguridad Pública [entrevista], 2007, por Verónica Giménez Béliveau [trabajo de campo], *La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera.*