

# **Lo regional como regulador del ámbito interno. El caso de los Derechos Humanos.**

Paikin Damián.

Cita:

Paikin Damián (2010). *Lo regional como regulador del ámbito interno. El caso de los Derechos Humanos. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/679>

ALACIP 2010  
28-30 de Julio Buenos Aires

## **Frontera e Integración en el MERCOSUR. El caso de Misiones**

**Mg. Damián Paikin**  
**UBA - CONICET**  
[dpaikin@yahoo.com](mailto:dpaikin@yahoo.com)

### **Introducción**

A diferencia de las grandes capitales, la integración en las fronteras se presenta como un hecho cotidiano, natural, que antecede a los grandes procesos como el MERCOSUR. Particularmente, en el caso de la provincia de Misiones, con sólo el 10% de sus límites en contacto con otra provincia argentina, esta situación es sencillamente insoslayable.

Ahora bien, esta realidad lleva, necesariamente, a la provincia a sentirse obligada a pensar sus políticas en relación con sus vecinos, es decir, con gobiernos de otros países, lo que plantea lo que podría denominarse una agenda externa de Misiones, dando lugar a un conflicto permanente entre la nación y la provincia en relación a sus competencias.

Justamente, el presente trabajo buscará abordar los puntos en los que se ha ubicado dicho conflicto, sometiendo a debate los conceptos de federalismo y soberanía e intentando echar luz sobre las formas en que la provincia ha ido construyendo su posición en torno a la temática, en un contexto mundial de creciente participación de los gobiernos sub-nacionales en el ámbito de las relaciones internacionales

### **La integración desde la frontera**

Enclavada como una lanza en el interior de Brasil y producto histórico de la lucha entre los jesuitas y los bandeirantes portugueses, la provincia de Misiones ha sido desde siempre el lugar de encuentro y desencuentro de la

Argentina con el gigante sudamericano, convirtiéndose por tanto en “el” espacio natural de la integración.

En este marco, como iremos desarrollando a lo largo del presente trabajo, la provincia se convirtió en una de las principales referentes en materia integracionista del país, desarrollando diversas acciones, tanto en el terreno formal como informal, con el objetivo de convertirse en el eje (institucional y vial) del MERCOSUR, hecho que finalmente hasta el día de hoy no llegó a concretarse.

“Aquí se vive la integración en forma cotidiana”, afirma el secretario del Área CRECENEA – MERCOSUR del gobierno de la provincia, Sergio Conde, siendo ésta la misma respuesta que dan el conjunto de los misioneros para dar a entender su interés por la región, imbuyendo al proceso de un componente cultural-tradicional inherente a las provincias fronterizas que las llevarían a ser “naturalmente” proclives a la integración.

Sin embargo, esto no es así, ya que mientras Misiones ha tenido una importante labor a nivel del MERCOSUR, provincias también fronterizas como Corrientes o Formosa han generado pocas o nulas acciones al respecto. Y de hecho, la acción de los propios funcionarios provinciales misioneros con respecto al tema también ha tenido diferentes vaivenes que los han llevado, en determinadas circunstancias, a plantear divergencias con la política integradora, sobre todo en los últimos años.

En definitiva, la búsqueda del presente trabajo se orientará a describir el accionar de la provincia de Misiones con respecto al MERCOSUR, buceando en las causas que dieron origen a las mismas, intentando para tal fin escapar a la simplificadora respuesta de la ubicación geográfica, sin desconocer por ello que los lazos culturales (incluso familiares en los diversos países) establecidos por generaciones han jugado un papel importante, pero no determinante, en la concreción de las mismas.

### ***La lucha por un lugar en el proceso decisorio***

Pese a que numerosos autores (Lavagna, 1998; Ferrer, 1997) ubican el nacimiento del proceso que llevaría a la firma del tratado del MERCOSUR en el encuentro del año 1985 de los presidentes de la Argentina, Raúl Alfonsín y de

Brasil, José Sarney con motivo de la inauguración del puente internacional Tancredo Neves<sup>1</sup>, que a partir de ese momento uniría las ciudades de Puerto Iguazú, en Misiones y Foz de Iguazú (Brasil), esto no significó que el gobierno misionero fuera llamado a cumplir un papel importante en el proceso de conformación del bloque.

De hecho, la firma del MERCOSUR, nacida del acuerdo entre las diferentes Cancillerías, no fue ni siquiera informada a los legisladores nacionales, quienes se vieron sorprendidos por su concreción. En este marco la primera reacción fue buscar condicionar las formas del acuerdo de manera que afectarían lo menos posible a su región. Por caso, el diputado por Misiones Miguel Ángel Alterach (PJ) solicitó al Poder Ejecutivo “compatibilizar los objetivos nacionales de integración económica, particularmente los referidos a la conformación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) con las políticas económicas y de frontera de las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones”<sup>2</sup>.

Sin embargo, sus pedidos no fueron oídos y antes que observar las distintas realidades de las economías regionales, se optó por avanzar en un rápido proceso de desgravación gradual y automática en la búsqueda de constituir para el año 1994 un área de libre comercio intra-zona y una unión aduanera.

Esto no fue impedimento para que en la llegada al recinto del Senado para la ratificación del Protocolo de Asunción los días 24 y 25 de julio de 1991, el proyecto fuera recibido de manera favorable por todos los miembros del cuerpo. En este sentido, el senador Losada (UCR) en su discurso de aceptación destacó: *“Como no vamos a estar de acuerdo los hombres que vivimos en la provincia de Misiones, que hasta hace poco decíamos que éramos una cuña entre dos países, una especie de injerto en un mapa que ahora estamos haciendo de nuevo para una América Latina distinta”*<sup>3</sup>.

El por qué de este acuerdo unánime con el proyecto tiene que ver, más que con los detalles en sí del Acuerdo de Complementación Económica 18 (ACE

---

<sup>1</sup>El puente internacional tomó su nombre de quien fuera electo presidente del Brasil en 1985, Tancredo Neves el que, antes de asumir, enfermó y murió, lo que condujo a que, su vicepresidente, José Sarney, jurará como presidente.

<sup>2</sup> Exp. 6486/90, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

18) con el que se inscribió al MERCOSUR en el marco del ALADI, con la idea compartida por los dos partidos mayoritarios (UCR y PJ) de que la Unidad Latinoamericana debía ser apoyada.

Este hecho, aparentemente menor, dado el desprestigio de las ideologías y las doctrinas partidarias que se instaló sobre todo a partir de los años '90 fue, sin embargo, determinante a la hora de la aprobación del proyecto y del entusiasmo que desató, sobre todo, en sectores de la dirigencia política, permitiendo que durante años se hablará del MERCOSUR como la única política de Estado que había continuado (aunque con otras características) desde el gobierno radical de Raúl Alfonsín hasta el gobierno peronista de Carlos Menem.

Es interesante notar que solamente los legisladores misioneros, aquellos que supuestamente más a favor se encontrarían de la integración, levantaron su voz para plantear las dificultades que se avecinaban. Así, el Senador Losada luego de apoyar la firma del Tratado de Asunción planteó la necesidad de proteger las economías regionales. *“En el marco de este desafío que constituye la integración también debemos pensar en cuidar nuestras economías regionales. Debemos establecer la búsqueda de simetrías en nuestras economías”*, remarcó el senador marcando luego tres de los ejes de lo que sería la acción provincial con respecto al proceso de integración.

En primer lugar, el problema de los controles aduaneros y del cobro de tasas; en segundo lugar, la disparidad de precios entre los países que afecta sobre todo a los pueblos de frontera y, en tercer lugar, la necesidad de poner el énfasis en el problema medio-ambiental a partir del manejo conjunto de los ríos y de las represas.<sup>4</sup>

Pero aún faltaba un cuarto elemento central de la política de la provincia en relación al bloque, que fue el que marcó el diputado Dalmau (PJ) en su discurso y que tiene que ver con el temor de, pese a ser Misiones por su posición

---

<sup>4</sup> En relación a estos puntos se puede extraer del discurso del Senador Losada pronunciado en ocasión de la ratificación del Tratado de Asunción los siguientes párrafos: “No podemos seguir aplicando tasas en los puentes internacionales de tránsito a los países vecinos cuando del otro lado no se da el mismo comportamiento”; “En relación al costo de la energía, no es posible que el de mi provincia sea cuatro o cinco veces más alto que el de los países hermanos”; “Considero que el aspecto ecológico es vital en este momento para los países de América del Sur. Hay grandes represas en este MERCOSUR que nos obligan a tener muchísimo cuidado en el tratamiento de la defensa del sistema ecológico” (Extraído del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 24 y 25 de Julio de 1991).

geográfica el corazón del MERCOSUR, quedar totalmente aislada de la lógica decisional. *“Tenemos la obligación de decir aquí estamos, porque si las cosas no se hacen bien, este esquema de integración puede quedar reducido a un gran puente entre las regiones más desarrolladas de la Argentina y las más desarrolladas de los otros países. En ese caso, los hombres que vivimos en la frontera, podemos quedar debajo de ese puente viendo pasar la pelota y sin poder tenerla”*<sup>5</sup>.

Será frente a esta preocupación que, como veremos, en reiteradas ocasiones se intentó desde el Congreso Nacional convertir a Misiones en la sede de las instituciones permanentes del MERCOSUR, hecho que finalmente decantó en la ciudad de Montevideo.

### *Las primeras reacciones*

En este marco de alegría y preocupación frente a la creación del MERCOSUR, los representantes misioneros en el Congreso Nacional se concentraron como primera medida en buscar la difusión del proyecto a nivel de la sociedad para observar las reacciones que allí se producirían, más allá del acuerdo ideológico existente a nivel dirigencial. En este sentido, los dos primeros proyectos referidos al MERCOSUR presentados por senadores misioneros tienen justamente que ver con instalar en el conjunto de la población la idea de la integración.

Así, el senador Losada (UCR) solicitó al poder ejecutivo utilizar los medios de comunicación del Estado para difundir los alcances y objetivos del nuevo tratado<sup>6</sup>, mientras el Sen. Velásquez (UCR) propuso la incorporación de las temáticas del MERCOSUR a los establecimientos de enseñanza media del nordeste<sup>7</sup>.

El trabajo legislativo dentro del Congreso Nacional no terminó allí, ya que, además de los proyectos presentados que iremos analizando más adelante, los senadores nacionales por Misiones, participaron, en su carácter de representantes de la provincia, del único órgano oficial del MERCOSUR que,

---

<sup>5</sup> Extraído del diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, 14 y 15 de Agosto de 1991.

<sup>6</sup> Exp. 0747/91, HSN, DIRPA.

<sup>7</sup> Exp. 0027/91, HSN, DIRPA.

aunque de forma consultiva, permitía un espacio de participación para las unidades sub-nacionales: la Comisión Parlamentaria Conjunta. De hecho, Misiones fue una de las dos provincias (la otra es Entre Ríos) en estar representada en todas las composiciones de la CPC desde el año 1991 hasta el 2005, teniendo desde 1996, dos senadores como titulares de la comisión, sobre un total de ocho. Es decir, el 25 por ciento de los asientos<sup>8</sup>.

En el gobierno provincial, por su parte, la firma del MERCOSUR produjo a su vez cambios inmediatos para adaptarse al nuevo escenario. En el mismo año 1991, la pequeña Subsecretaría de Negociaciones Internacionales se convierte en la Subsecretaría (con rango de Secretaría) de Comercio Exterior e Integración (SUCEI), dependiente del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual y Comercio Exterior e Integración.

Es decir, que por primera vez un ministerio incorpora el nombre de “Integración” en su denominación y nace, dentro de la SUCEI la dirección CRECENEA-MERCOSUR para tratar todos los temas referidos al devenir del bloque.

Sus funciones buscaban absorber todos los temas de vinculación con los estados colindantes de los países vecinos que, repentinamente, pasaron a formar parte de un proyecto común. Aunque es cierto que anteriormente existían los contactos permanentes por la situación de frontera, con la creación de la SUCEI y la dirección CRECENEA-MERCOSUR estos contactos se intentaron formalizar y concentrar dentro de las posibilidades de acción de un gobierno provincial previo a la reforma del '94. Sobre todo la acción de esta dirección se concentró en la búsqueda de acuerdos en relación a la política fronteriza y aduanera, dado que Misiones posee 29 pasos habilitados (casi el 60 % de los existentes en el país) y todos ellos con países miembros del bloque. Como explica Sergio Conde, actual responsable del área

*“En un principio se pensó que las relaciones históricas con los vecinos tendrían una suerte de reconocimiento, legalizando el intercambio que se realizaba de hecho, sea éste comercial, turístico o migratorio. Y aunque luego no fue así,*

---

<sup>8</sup> Los senadores que participaron fueron los siguientes: 1991- 1992 Velásquez, Héctor (UCR); 1993-2005 Losada, Mario (UCR); 1996-2001 Oudin, Ernesto (PJ); 2002-2005 Oviedo, Mercedes. (PJ).

*desde el año 1991, la provincia buscó firmar acuerdos con los Estados vecinos en materia de Infraestructura, energía, intercambio comercial y turismo*<sup>9</sup>.

En el área legislativa provincial, tiempo después, la legislatura también creó su espacio permanente referido al MERCOSUR. Se trató de la Comisión de Integración y Asuntos del Mercado Común del Sur, nacida el 10 de Noviembre de 1994 (resolución 96-94/95) cuya función principal era tratar los temas referidos al MERCOSUR y representar a la legislatura de Misiones en todos los foros y organismos permanentes que refieran al proceso de integración. En la justificación, al igual que en la mirada de los funcionarios provinciales, vuelve a hacerse fuerte la idea de que la provincia “vive” el MERCOSUR cotidianamente y por ello está obligada a cumplir un papel central en su desarrollo y profundización<sup>10</sup>.

#### *Pensarse como centro del MERCOSUR*

Este sentimiento de cercanía con la problemática, con su consecuente expectativa en el proceso que colocó a la provincia como aquella que más desarrolló su estructura afín al tema (Zubelzú e Iglesias, 2004) combinado con la certeza de que las decisiones se tomaban en las lejanas capitales sin tener en cuenta los problemas reales, llevó a los misioneros, como se mencionó anteriormente, a buscar convertirse en el centro del MERCOSUR a partir de la instalación en sus tierras de las instituciones permanentes del bloque.

Constante y sostenido en el tiempo, este deseo se expresó institucionalmente por primera vez en el año 1994 cuando el Senador Losada presentó un proyecto para constituir la Comisión Bicameral del MERCOSUR en la Provincia de Misiones (exp. 0748-S-94), que luego fue reforzado por otros dos

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada vía Internet el día 23 de Agosto de 2006.

<sup>10</sup> “Los misioneros somos los que vivimos a diario las cuestiones importantes del MERCOSUR, que se resuelven a nivel de las decisiones políticas en las capitales alejadas de la zona de frontera. En Misiones se viven, entre otros, los problemas derivados del tráfico de bienes y personas, de las asimetrías comerciales, de la seguridad de los pasos fronterizos, de las políticas sanitarias. En consecuencia, es preciso que se adopte un rol mucho más protagónico para la obtención de prácticas y normas que sean eficaces para la integración” (Extraído de los fundamentos de la creación de la Comisión de Integración y Asuntos del Mercado Común del Sur, exp. 27554/06, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/>).



proyectos provenientes de la Cámara de Diputados, mostrando a las claras la existencia de un interés firme y concertado a nivel provincial de lograr este objetivo.

El primero de los proyectos surgidos de diputados y firmados por los legisladores Carlos Koth y Luís Losada (UCR) solicita al gobierno nacional proponer a los demás países del bloque a la ciudad de Puerto Iguazú como sede de los “organismos permanentes del MERCOSUR a crearse a futuro”<sup>11</sup>, hecho que finalmente no sucedió al decidirse el MERCOSUR por la ciudad de Montevideo, Uruguay, para tal fin.

Sin embargo, esto no desanimó a los legisladores, quienes rápidamente retomaron la búsqueda ya centrados en aquellas instituciones que habían quedado aún sin ubicación geográfica clara.

En este sentido se pronuncia el segundo de los proyectos, presentado en esta ocasión, post firma del Protocolo de Ouro Preto, por la diputada Togny de Vely (PJ) quien solicita la consideración de la ciudad de Puerto Iguazú como sede del futuro Parlamento del MERCOSUR<sup>12</sup>, idea que será retomada en el año 1997 por el propio senador Losada<sup>13</sup>, marcando así la inexistencia de diferencias partidarias en torno a esta temática.

Nuevamente en este caso, Montevideo ganó la sede, privilegiando así en esta decisión la cercanía con las demás instituciones del bloque y la entrega a los países miembros más pequeños de valores simbólicos ante la ausencia de respuestas a las asimetrías estructurales, por sobre la inclusión de las zonas periféricas, pero involucradas en el proceso, en el marco de la lógica decisoria del MERCOSUR. Porque, aunque parte de un país pequeño, Montevideo no deja de ser la capital de su país.

Con esta nueva desazón, ya sí se produjo un declive en la búsqueda de convertir a Misiones, y sobre todo al área de la triple frontera, en un eje vital del MERCOSUR.

### ***Las Acciones provinciales en relación al MERCOSUR***

---

<sup>11</sup> Exp. 4878/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA. Elaborado antes de la firma del protocolo de Ouro Preto, no se sabía aún cuáles iban a ser las instituciones propias del MERCOSUR.

<sup>12</sup> Exp. 5535/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

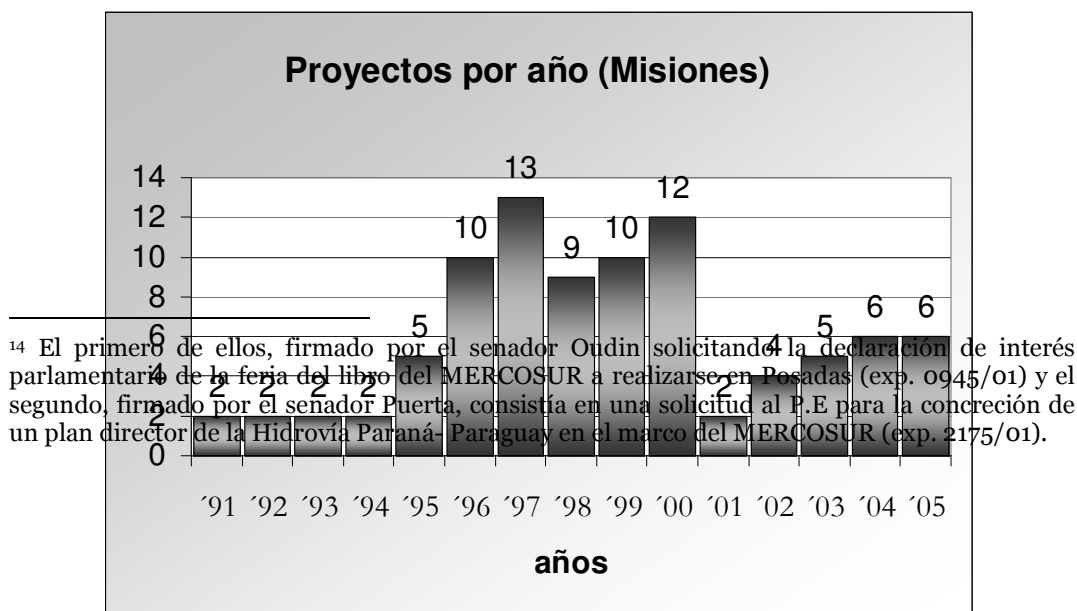
<sup>13</sup> Exp. 1328/97, HSN. DIRPA.

Más allá de los vaivenes mencionados anteriormente, el interés y el acompañamiento de Misiones al proceso de integración regional mantuvo un alto nivel de compromiso a lo largo de toda la década del '90 y principios del nuevo siglo. Sin embargo, con la llegada del año 2002, esta vinculación pareció menguar en forma dramática, reconstituyéndose recién en el año 2005 cierto nivel de acompañamiento del proceso.

Como muestra de este desfasaje se pueden mencionar algunos hechos que sirven para tal fin.

En primer lugar, podemos hablar de un declive de la actividad parlamentaria de los senadores misioneros en relación al MERCOSUR. Siendo, en términos cuantitativos que su pico llegó en el año 1997 con 13 proyectos presentados y casi repitiendo el mismo número en el año 2000 (12), para el 2001 sólo se contabilizaban 2 proyectos<sup>14</sup> (gráfico 3).

En este punto vale decir lo siguiente. Más allá del tipo de proyectos presentados, muchas veces de características meramente declarativas o de apoyos a eventos, tienen la importancia de servir como indicadores (quizás uno de los pocos cuantificables en vista de la comparación) de un cierto clima de interés en el tema. Si hay proyectos, es porque el tema está dentro del campo de prioridades del legislador, es decir que está en la mente de algunos de los sectores que representa. Y por tanto, la variación en la presentación de los mismos, nos habla también de la variación en el interés del tema a nivel provincial. Claramente no es una ciencia exacta, pero sirve al menos como indicador de tendencias de lo que ocurre en cada uno de los territorios, realidades que, de otra forma, serían muy difíciles de aprehender.



<sup>14</sup> El primero de ellos, firmado por el senador Oudin solicitando la declaración de interés parlamentario de la feria del libro del MERCOSUR a realizarse en Posadas (exp. 0945/01) y el segundo, firmado por el senador Puerta, consistía en una solicitud al P.E para la concreción de un plan director de la Hidrovía Paraná- Paraguay en el marco del MERCOSUR (exp. 2175/01).

### Gráfico 3

En segundo lugar, existe también dentro del propio gobierno misionero un alejamiento del tema. En este sentido, la propia legislatura provincial, amparada en un recorte presupuestario, elimina en el año 2003 la Comisión de “Integración y Asuntos del MERCOSUR”, sumando el tema dentro de la más amplia “Asuntos Constitucionales, de los Derechos Humanos, Municipales, Juicio Político e Integración”. Este cambio, que probablemente esté en vías de revertirse a partir del proyecto de resolución firmado por las diputadas Delgado (Frente Renovador) y Giménez (PJ), que solicita la reapertura de la comisión tal como existió durante la década del '90<sup>15</sup>, es una clara muestra de la disminución del interés por el tema.

Por último, la propia acción directa de la provincia dentro del marco de CRECI Fuente: Elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria no ha habido ninguna reunión del Foro de Gobernadores de la región, y que recién nuevamente en el año 2005 se ha reiniciado la acción al más alto nivel entre los mandatarios de CRECENEA-Litoral<sup>16</sup>. Sin embargo, esta decisión de inacción en principio no estaría motorizada por la provincia, sino por desacuerdos a nivel sub-regional. Así lo refiere Sergio Conde:

*“Los últimos años han sido de escaso trabajo en el ámbito de CRECENEA. No por decisión provincial, sino más bien por una situación de la propia región. Durante dos períodos de dos años cada uno, no se realizó ningún encuentro. Sin embargo, varias áreas de los gobiernos integrantes han realizado avances de manera aislada, prescindiendo del “paraguas” de CRECENEA (Salud, Turismo, Transporte, etc)”<sup>17</sup>.*

En definitiva, estos indicadores hablan a las claras de una caída del vínculo provincial con el MERCOSUR que coincide, aunque no linealmente, con lo sucedido a nivel país, encontrándose en estas diferencias la especificidad

---

<sup>15</sup> exp.27754/06, Legislatura de la provincia de Misiones.

<sup>16</sup> Véase [www.crecenea.org.ar](http://www.crecenea.org.ar)

<sup>17</sup> Entrevista realizada vía Internet, 23 de Agosto de 2006.

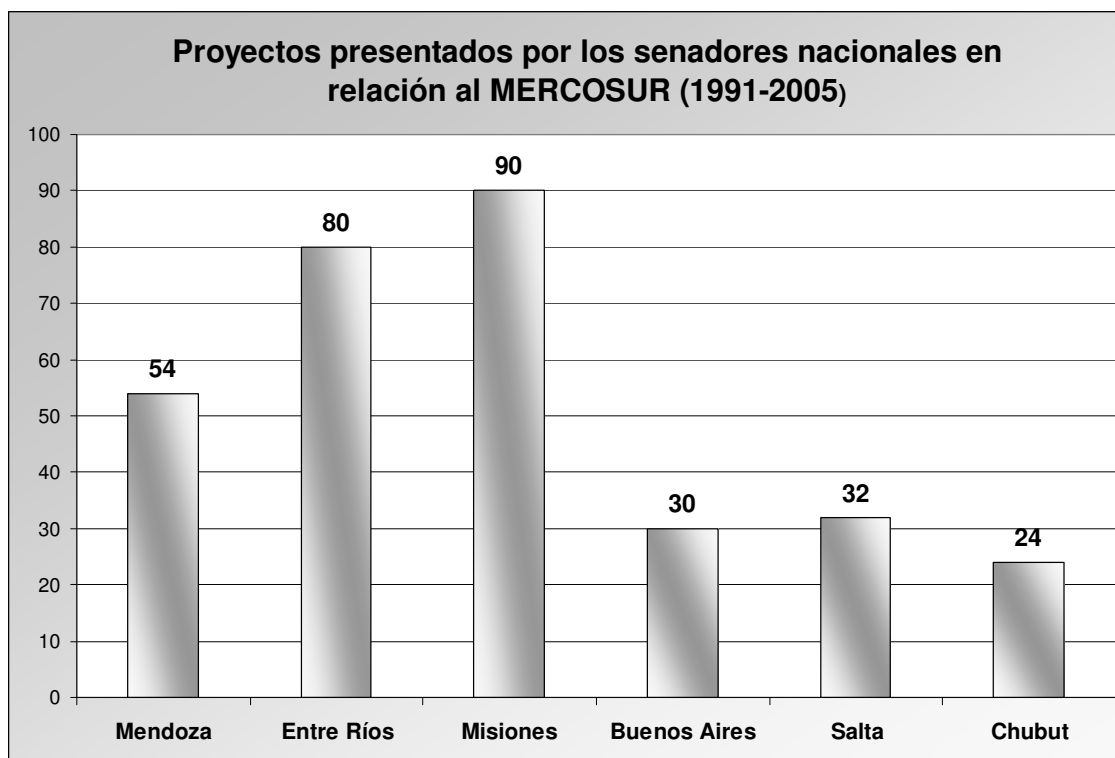
propia de esta provincia que, como veremos más adelante, son profundamente marcadas sobre todo en los años posteriores a la devaluación de Brasil (1999) cuando la relación con Argentina sufrió un cisma, y previos a la crisis de fines de 2001.

Ahora bien. Una vez definido el recorrido de la provincia en relación al MERCOSUR queda en danza una pregunta. Esta actividad descripta: ¿coloca a Misiones como una provincia vinculada al proceso integrador –dentro de los límites ya marcados para la participación sub-nacional y más allá del discurso de ser la provincia que “vive” la integración-, o no? Imposible saberlo sin enunciar, al menos, ciertos marcos comparativos con el resto de las provincias para poder ubicar a las distintas entidades en su verdadero lugar, según su actuación relativa. Por ello, a continuación nos concentraremos en comparar sucintamente lo actuado por las diversas provincias en torno a algunos indicadores para poder analizar el lugar de cada una de ellas.

### ***Buscando un lugar en la escala: Comparación de diversas provincias en torno al MERCOSUR***

El primero de estos indicadores será la cantidad de proyectos presentados en la Cámara de Senadores, en relación al MERCOSUR, tomando para la comparación seis provincias, cada una de ellas en representación de una de las regiones en que se divide la Argentina (Noreste, Noroeste, Centro, Litoral, Cuyo y Patagonia) (Gráfico 4).

#### Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

Como se ve, efectivamente la provincia de Misiones ha sido, a lo largo de los 15 años, una de las más activas en el terreno del Senado Nacional en relación al MERCOSUR, seguida por la provincia de Entre Ríos, dando al Litoral la preeminencia en el terreno de las acciones indirectas desde el Congreso Nacional. En esto se juega, sin dudas, la importancia que el proceso de integración tuvo, y tiene, para estas provincias, su situación de frontera, pero también su lugar periférico en la política nacional en relación al gobierno central.

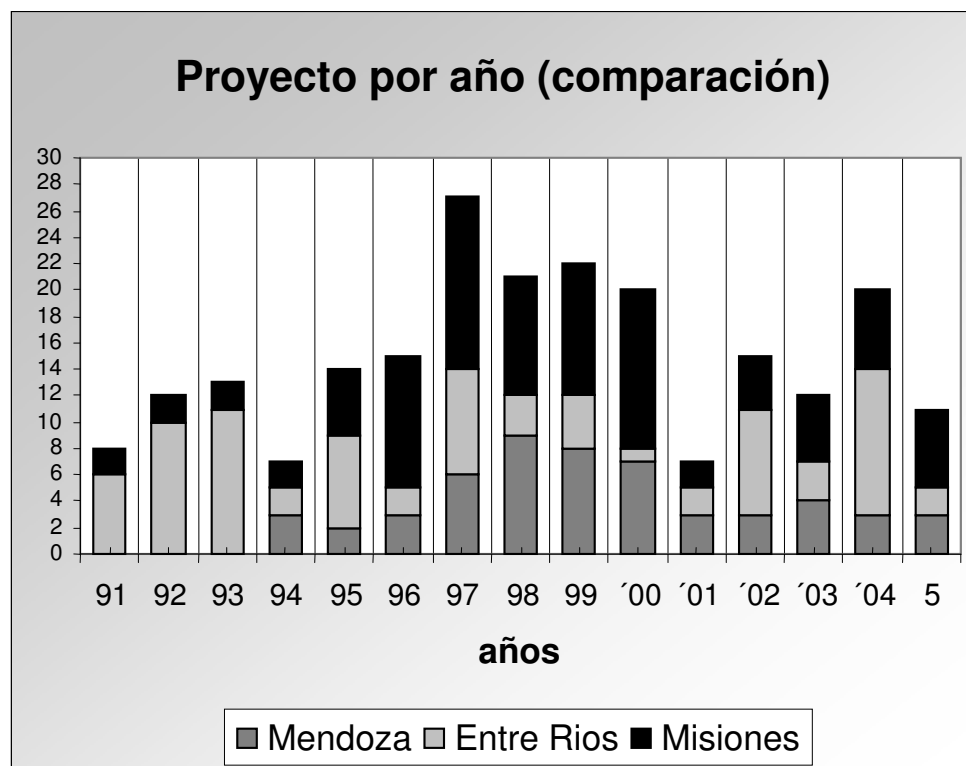
Esta distancia del centro de las decisiones, obliga a estas provincias a utilizar el Senado como espacio de interpelación al Poder Ejecutivo, mientras vemos como Buenos Aires, por lejos la provincia que más vinculación económica generó con el MERCOSUR (sus exportaciones representan el 40 % del total del país, de las cuales el 30% se dirigen a países del bloque)<sup>18</sup> se ubica quinta casi al mismo nivel que Chubut cuyo comercio con el MERCOSUR sólo

<sup>18</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (2003) *Origen provincial de las exportaciones*.

implica para la provincia el 4% del total, entendiéndose esta posición de la provincia pampeana a partir de su llegada directa a las esferas de la Cancillería y el Gobierno Nacional.

En relación a los años en donde se registró mayor actividad, se puede observar una variación importante entre cada provincia, mostrando como el MERCOSUR impactó en cada una de ellas no sólo de modo, sino también en momentos diferentes. Por ejemplo en el caso de las tres provincias más activas en la temática (Gráfico 5), se nota una fuerte actividad parlamentaria entrerriana en los inicios mismos del MERCOSUR (1991, 6; 1992, 10; 1993, 11), con una caída notable desde el año '98, mientras en el caso misionero y el mendocino esos mismos años son los de mayor actividad.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

En definitiva, lo que tenemos aquí, es el hecho de que la provincia de Misiones se ha ubicado entre las más activas en el terreno de la actividad

legislativa nacional, dando cuenta además que los años de mayor auge de la misma se concentraron entre el año '96 y el año 2000.

El siguiente indicador a analizar es la participación dentro de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), único órgano que permitía la participación provincial (a través de los senadores) dentro del bloque, en esta particular forma de acción indirecta regional. Ya habíamos marcado anteriormente que la provincia de Misiones participó en el 100 % de las composiciones de la CPC. Esto mismo hizo la provincia de Entre Ríos, llegando a tener en los años 2002 y 2003 sus tres senadores en la Comisión.

Para el caso de Mendoza, por su parte, los senadores de ese distrito participaron en el 35% de las composiciones de la Comisión (se renueva anualmente)<sup>19</sup> y los salteños sólo lo hicieron por dos años consecutivos en 2003 y 2004. Ni Buenos Aires, ni Chubut tuvieron participación a nivel de Senadores de la Comisión.

Por último, el tercer indicador que tomaremos para llevar a cabo la comparación es el de la generación de espacios, a nivel tanto de la estructura del ejecutivo provincial como del legislativo, en relación a la temática del MERCOSUR, tomando en cuenta como parámetro que cuanto más específica sea la función de la unidad del ejecutivo o de la comisión del legislativo, más relevancia se supone que tuvo el tema en la mirada de los funcionarios y legisladores.

Dentro de este marco podemos observar en el ejecutivo la siguiente distribución:

SALTA: Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio exterior (1996), dependiente del Secretario de Estado cuya función es la de llevar adelante las vinculaciones provinciales en el exterior y hacer cumplir los convenios existentes.

CHUBUT: Dirección de Relaciones Internacionales y Gestión Social, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Coordinación del Gabinete.

---

<sup>19</sup> Años 1994,1995 y desde 1998 hasta el 2001.

BUENOS AIRES: Agencia de Cooperación y Relaciones internacionales, dependientes de la Secretaria General de la Gobernación.

MENDOZA: Agencia ProMendoza, ente mixto público/privado de desarrollo del comercio exterior mendocino.

MISIONES: Subsecretaria de Comercio Exterior e Integración (SUCEI), Dirección CRECENEA-MERCOSUR

ENTRE RÍOS: El Ministerio de Gobierno se ocupa de los temas relacionados con las relaciones internacionales sin dependencias específicas.

Es decir, que en la mayoría de los casos, el tema es tratado a nivel de Subsecretaría, incluyéndose dentro del abanico más amplio de las relaciones internacionales. Sólo en Misiones la idea MERCOSUR aparece claramente como un tópico a tratar en forma diferenciada.

En cuanto a las legislaturas, el interés sobre el tema es sorprendentemente más alto, al punto que todas las provincias (a excepción de la Cámara de Senadores de Salta) poseen una comisión referida al MERCOSUR, incluso aquellas cuya actuación en el Congreso Nacional ha sido muy limitada, como es el caso de Buenos Aires. Aquí, a diferencia de los ítems anteriores, resalta en forma negativa el caso de Misiones, quien, como ya se mencionó, perdió por estos años su comisión específica para incluir el tema integración junto con muchos otros como Asuntos Constitucionales y Juicio Político.

<b>COMISIONES RELACIONADAS CON EL MERCOSUR EN LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES</b>		
Entre Ríos	Diputados	Comercio y <b>MERCOSUR</b>
	Senadores	<b>MERCOSUR</b> , Turismo y Deportes
Mendoza	Diputados	<b>Trasandina, MERCOSUR y cooperación regional</b>
	Senadores	<b>Transandina y del MERCOSUR</b>
Chubut	Legislatura	<b>Integración regional e internacional</b>
Misiones	Legislatura	<b>Integración y asuntos del MERCOSUR (hasta 2003)</b>
Buenos Aires	Diputados	<b>MERCOSUR</b>



	Senadores	<b>Comercio Exterior, MERCOSUR y Política de Integración Regional</b>
Salta	Diputados	<b>MERCOSUR e Integración regional</b>
	Senadores	<b>No tiene</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las legislaturas provinciales

En definitiva, como conclusión de esta breve comparación y en virtud de los indicadores relevados, podemos decir que la provincia de Misiones ha sido y es una de las más activas en el terreno mercosureano dentro de la Argentina. Tanto la actuación de sus representantes en el Congreso Nacional como en la desagregación y especialización de las áreas a tratar y del tipo de tareas en sus estructuras a nivel provincial dan la pauta de una provincia interesada y volcada al tratamiento de la temática.

La explicación para esta actividad, surgida sobre todo de los propios representantes misioneros se relaciona casi únicamente con la vinculación geográfica que une a la provincia con los Estados vecinos. El hecho de que Misiones “viva” la integración cotidianamente aparece como la respuesta definitiva a dicho interrogante.

Sin embargo, ¿es esto así? Evidentemente la cercanía y el permanente contacto transfronterizo son razones que no se pueden soslayar. Por ejemplo, la existencia de doble imposición de aranceles internos que a nivel comercial se vive como una traba a la libre circulación de mercaderías intrazona, en Misiones toma el agravante de convertirse en la existencia de doble control aduanero y fronterizo<sup>20</sup>, con los perjuicios que esto trae no sólo a nivel comercial, sino a nivel del movimiento de personas que diariamente cruzan la frontera por cuestiones familiares, comerciales, educativas o de otra índole.

Por tanto, la idea de la vivencia cotidiana y práctica de la integración es efectivamente una de las causas del interés provincial en el tema. Pero ¿es el único? Si lo fuera, todas las provincias fronterizas (con Estados miembros del bloque) deberían entonces contar con grados similares de iniciativa sobre la cuestión. En principio, notamos como Entre Ríos presenta, con variantes, una actividad similar a la misionera. Pero ¿Qué pasa con Corrientes, provincia que limita con todos los Estados partes del MERCOSUR, a excepción de Venezuela?

<sup>20</sup> Pese a que desde el año 1995 está acordada la creación de controles integrados de frontera.

Según la idea planteada, su actuación de cara al MERCOSUR debería ser similar al de las otras provincias litoraleñas e, incluso, se podría pensar que mayor, dado que no sólo limita con dos países, como Misiones, sino con tres, teniendo además en Paso de los Libres el principal puente internacional de la denominada ruta del MERCOSUR que conecta San Pablo con la zona de Buenos Aires.

Para observar esta relación es necesario nuevamente recurrir a la comparación, en este caso, entre lo actuado por Misiones y por la provincia de Corrientes durante estos 15 años de integración.

### ***Similares pero diferentes: Misiones y Corrientes frente al MERCOSUR***

Aunque más integrada por vía terrestre al resto del país que Misiones, la situación fronteriza de Corrientes no difiere en mucho de la de su vecina del noreste. Sin embargo, en relación a su participación y vinculación con el proceso de integración regional, las diferencias son marcadas. Siguiendo con los indicadores con los que hemos venido trabajando, en relación a la actividad parlamentaria de los senadores en temas vinculados al MERCOSUR, podemos indicar que frente a los 90 proyectos presentados por los representantes misioneros, los correntinos sólo lo hicieron en un número de 24.

Es importante resaltar el hecho de que al comienzo del proceso, ambas provincias mostraron el mismo activismo en el senado, llegando incluso, la provincia de Corrientes a doblar la cantidad de proyectos presentados por los misioneros en los años '93 y '94. Sin embargo, luego de ese momento, el impulso decayó al límite de no haber presentado ninguna iniciativa parlamentaria con respecto al tema en el año '99, período particularmente intenso para el MERCOSUR a partir de la devaluación del Real (Gráfico 6).

#### Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria

Las razones de esta caída, obviamente no pueden buscarse en un desplazamiento geográfico de la provincia que la haya alejado de su situación de frontera. Esto quiere decir que hay otros determinantes además de la ubicación que están interactuando en la definición de las políticas provinciales con respecto al tema.

El segundo indicador es por demás elocuente. En cuanto a la participación en la CPC, mientras Misiones participó del 100 % de las composiciones de la misma, los senadores correntinos no participaron en ninguna. En esto se podría indicar que la lógica de conformación de la comisión (con cupos para los partidos mayoritarios y minoritarios -PJ y UCR alternativamente-) fue una traba para la participación de los senadores correntinos, habitualmente vinculados a partidos provinciales (Liberal y Autonomista). Es cierto, pero esto nunca puede dar como resultado la ausencia total de participación en 15 años de MERCOSUR, sobre todo si se toma en cuenta que desde el año 1995 y con más fuerza a partir del año 2001, los senadores por la mayoría de la provincia pertenecen al PJ.

El último punto referido al accionar del gobierno provincial tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo también mantiene la tendencia encontrada en los dos puntos anteriores.

A nivel del ejecutivo, las actividades vinculadas con el ámbito externo son llevadas adelante por la Dirección de Relaciones Internacionales, quien tiene a su cargo no sólo los contactos con los países vecinos, sino también con el resto del mundo. A diferencia de Misiones, en donde esta unidad está a nivel de Subsecretaría, aquí se encuentra a nivel de Dirección con la consecuente reducción de estructura y presupuesto que eso conlleva, pese a lo cual hay un importante trabajo realizado en el área.

En la legislatura, por su parte, ni en la Cámara de Senadores, ni en la de Diputados existe una comisión referida al MERCOSUR ni a la integración regional, marcando a las claras el desinterés existente en la materia.

En síntesis, queda claro que el accionar de Misiones y Corrientes ha sido claramente divergente en materia de integración, sobre todo a partir del año '94, por lo que se pone en duda la idea de la cercanía y la cotidianidad de la integración como motivo único de la acción. De hecho, Corrientes nunca se postuló como lugar de ubicación de las entidades del bloque, como si lo hizo Misiones bajo la idea de ser su territorio el corazón del MERCOSUR, siendo probablemente por ubicación, más adecuada esta definición para Corrientes que para la provincia de la tierra colorada.

Ante esta realidad, y sobre todo pensando en nuestro caso de análisis, es necesario buscar nuevas explicaciones que den cuenta de los motivos de este fuerte compromiso misionero con el MERCOSUR, para lo cual a partir del próximo apartado nos concentraremos en analizar la economía misionera buscando encontrar allí bases más firmes para comprender el accionar de los representantes provinciales.

### *El ciclo de la economía misionera y el proyecto de integración*

Si bien el MERCOSUR trajo, en líneas generales, un aumento de las exportaciones argentinas, este avance no se reflejó en forma similar para todas las economías provinciales, muchas de las cuales fueron afectadas por la aparición de productos, sobre todo brasileros, que vinieron a competir con sus producciones locales. En este marco, el caso misionero se inscribe dentro de aquellas economías que, aún con problemas y vaivenes propios de la lógica comercial logró, en el transcurso de estos 15 años, incorporarse favorablemente

al proceso integrador. Ahora bien, ¿es este dato suficiente para hablar entonces de una relación directa entre actividad comercial e interés político en relación al MERCOSUR, dado que la mayor actividad de Misiones podría estar sustentada en su *performance* comercial favorable?

La respuesta a esta pregunta sólo puede surgir de un análisis detenido del devenir económico misionero y de las relaciones que puedan inferirse de sus vínculos con el mundo de la política. Por ello, en primer lugar nos concentraremos en analizar la *performance* exportadora de la provincia para luego pasar a vincular esos datos con el accionar provincial con respecto al MERCOSUR.

### *Exportaciones al MERCOSUR*

En los últimos 15 años las exportaciones misioneras han dado un salto muy importante en cuanto a montos explicando, por si solas, el 51% de las exportaciones totales de las provincias del Noreste argentino<sup>21</sup>. Así, mientras en 1994 el número total de las mismas llegaba a los 155 millones de dólares, para el año 2005 este valor se había multiplicado por dos veces y media alcanzando los 385 millones de U\$. (Gráfico 7).

**Gráfico 7**



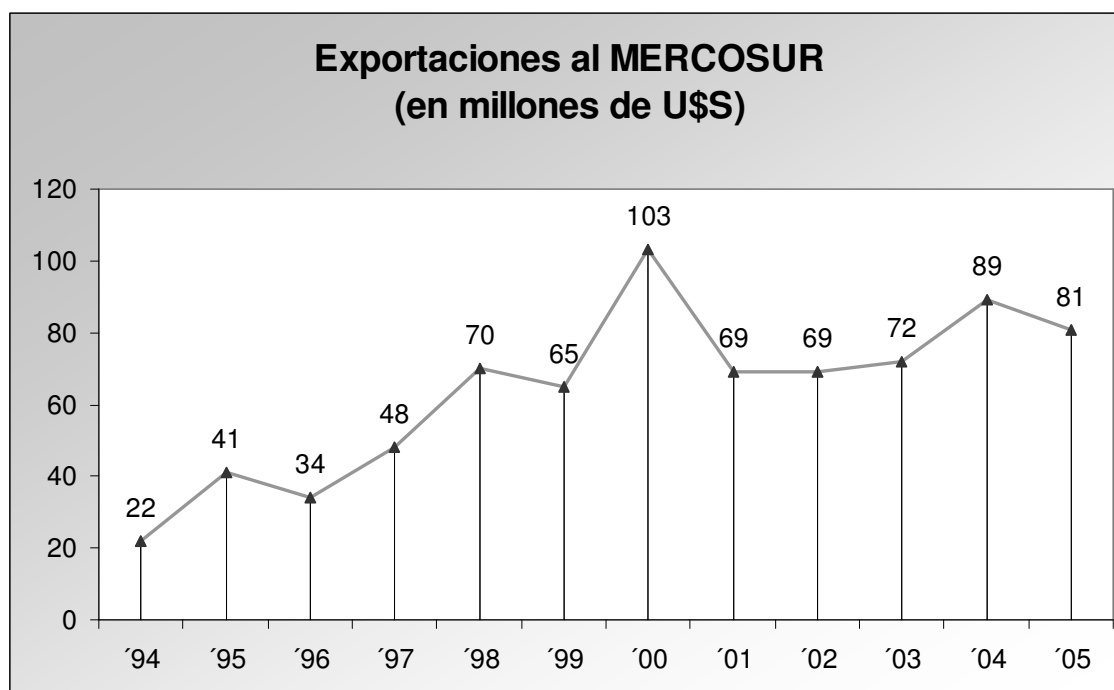
\_\_\_\_ Fuente: INDEC. Origen provincial de las exportaciones, Buenos Aires, 2006

<sup>21</sup> Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior e Integración (SUCEI) del Gobierno de la provincia de Misiones. Ver <http://www.misiones.gov.ar/sucei/index.htm>

Este desempeño permitió a Misiones aumentar la participación de las exportaciones en su Producto Bruto Geográfico provincial (PBG), pasando éstas de explicar el 5,4 del mismo en 1996 al 9,6 en 2002, con el consecuente aumento de la importancia de las empresas exportadoras en la mirada provincial. También ubicó a la provincia dentro del grupo de aquellas que habían logrado en ese período un aumento cercano al 10% del monto exportado, rebasando así por mucho el promedio país que se encontraba en el 2% (Fuchs, 2004).

Con respecto al MERCOSUR, por su parte, esta tendencia de crecimiento de las exportaciones provinciales se profundizó respecto al conjunto de las exportaciones llegando en el año 2005 a cuadruplicar (incluso a quintuplicar durante el año 2000) el monto recogido en 1994, siendo Brasil el destino casi excluyente dentro del bloque (Gráfico 8).

Gráfico 8

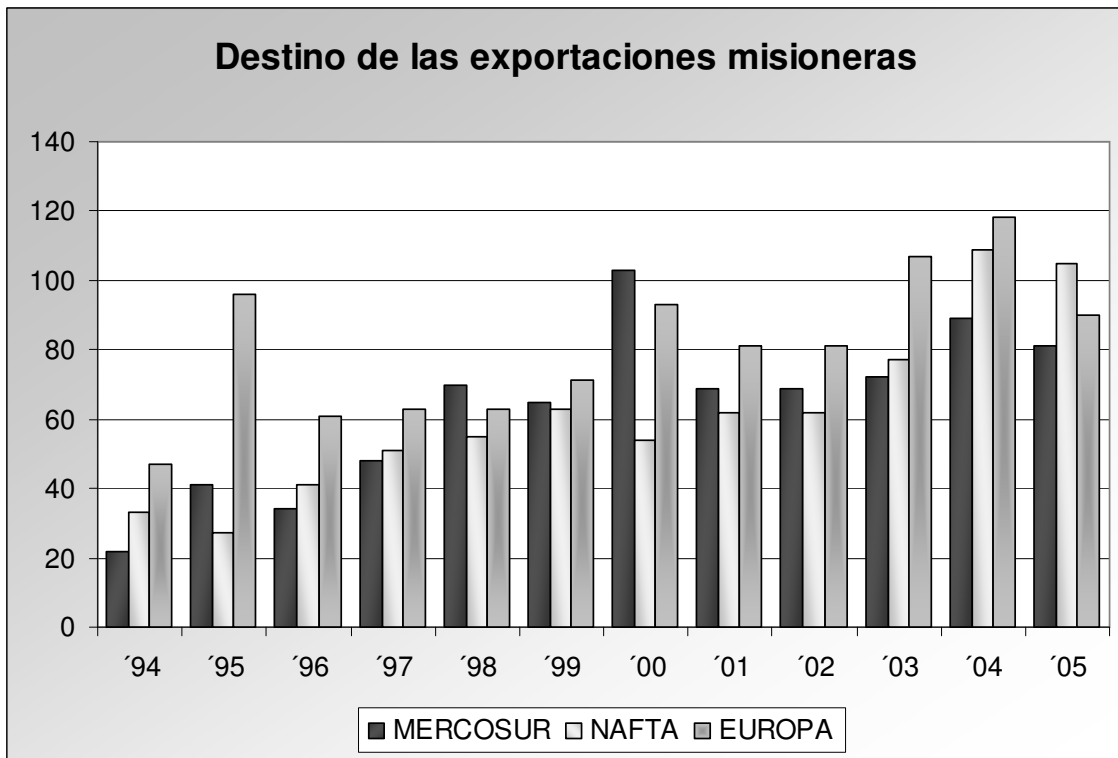


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC. Origen provincial de las exportaciones

Utilizando como fuente la información recopilada por la SUCEI podemos indicar que el salto de los años 1994 – 95 fue producto del aumento de las exportaciones de yerba mate a la región, mientras que en el año 1998 y 2000 los picos en las exportaciones son resultado del incremento en la venta (tanto en cantidad como en precio) de pasta celulósica, principal producto de la oferta exportadora misionera.

En este ítem, Brasil a partir del año 1998 se convirtió en el principal destino de los envíos de pasta celulósica tomando para sí casi la totalidad de la producción. Este impulso comprador transformó de un año para el otro al MERCOSUR en el mercado número uno, ya no sólo de la pasta celulósica, sino también del total de las exportaciones misioneras, posición que recuperaría en el año 2000 - tal cual se observa en el gráfico 9 - nuevamente a partir de la pasta celulósica<sup>22</sup>.

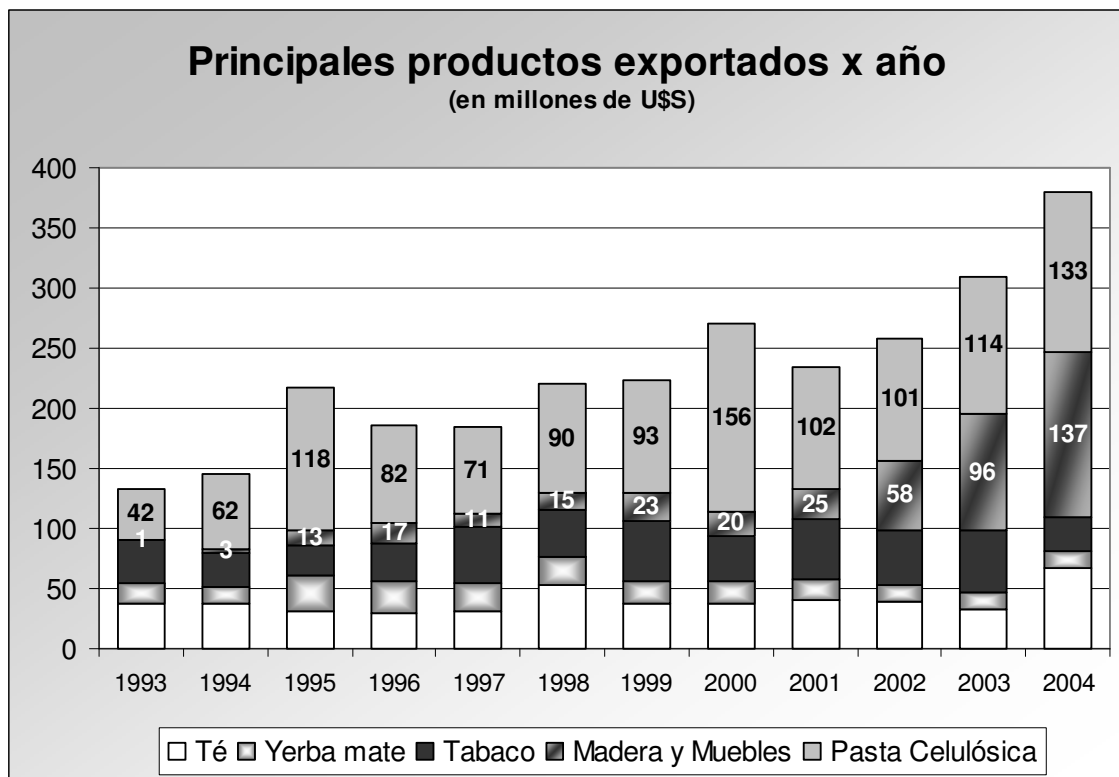
Gráfico 9



<sup>22</sup> Después de tocar la pasta celulósica su precio más bajo en 1994, alrededor 300 U\$S la tonelada, se advierte una clara tendencia ascendente que duplica los valores para el año 2000, con una nueva caída en el 2002 (400 U\$S la tonelada) (Fuente: SUCEI)

Tras la crisis del 2001, este sector de preeminencia de la pasta celulósica comenzó a menguar ante un importante cambio en la canasta de productos ofrecidos por Misiones, explicado en su totalidad a partir del crecimiento sostenido de la venta de productos forestoindustriales, como las manufacturas de madera y el papel kraft<sup>23</sup>, en gran parte con destino a Brasil<sup>24</sup>. Este segmento, que había comenzado a crecer a partir del año 1995, se convirtió en 2004 en el principal producto exportador de la provincia, evidenciando la maduración de las inversiones en plantaciones realizadas en años anteriores, llegando en 2004 a un record de 137 millones de U\$S, cerca del triple de los exportado en 2002 (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fuente: SUCEI a partir de datos del INDEC

<sup>23</sup> El papel kraft es el tipo de material más utilizado en el embalaje para bolsas, sacos multicapas y papel para envolturas. De igual manera se utiliza como papel base de laminaciones con aluminio, plásticos y otros materiales. Con este papel también se pueden producir cartones pesados y cartones corrugados.

<sup>24</sup> Fuente: SUCEI



Sin embargo, al interior del bloque, la mayor competitividad y escala de la industria brasileña ha impedido avanzar sobre el comercio de muebles terminados, ámbito donde se concentra el mayor valor agregado del sector, generándose un aparente proceso de especialización. Como afirman Crespo, Baruj y otros (2004: 123) "... puede deducirse que en el comercio intra-zona, este bloque sectorial en Argentina ha tendido a especializarse en las ramas de Maderas terciadas y aglomeradas, y de Pasta para papel [...] Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de Muebles y de Otros artículos de papel y cartón. En este sentido, Argentina exporta productos de menor valor agregado".

En definitiva, lo que se puede observar en relación a las exportaciones misioneras a partir del nacimiento del MERCOSUR es un incremento sostenido de su volumen (muy superior al promedio general de las exportaciones tanto provinciales como nacionales) hasta el año 2000, donde registra su record histórico. Luego, tras la caída del año 2001, se observa una incipiente recuperación que de todas formas no logra igualar lo actuado en el período pre-crisis.

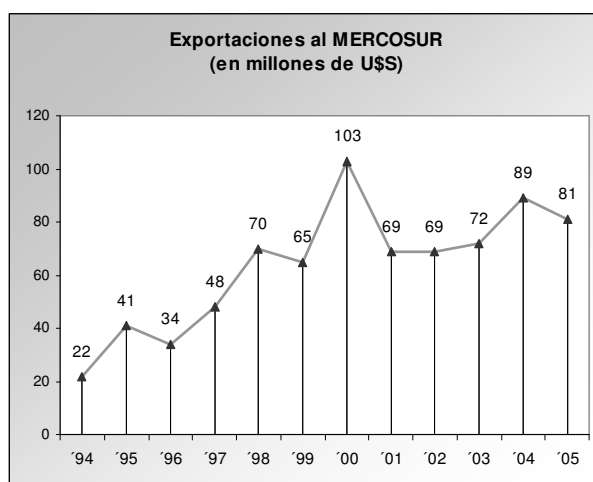
En relación a la importancia del bloque como destino, ésta fluctúa entre el primer y tercer lugar, siendo sus mejores años 1998 y 2000 cuando se convierte, impulsado por la pasta celulósica, en la principal plaza para las ventas misioneras.

Finalmente, en cuanto a su composición, la oferta exportadora provincial hasta el año 2002 estuvo altamente concentrada en el sector de la pasta celulósica, acompañado muy por detrás por el tabaco y el té. En los últimos años, la aparición con fuerza del rubro Madera diversificó en parte dicha canasta, aunque mantuvo intacto el carácter primario de las exportaciones provinciales, sobre todo al no lograr ingresar al mercado brasileño con muebles terminados. Esta deficiencia repercutió incluso al interior del país, ya que la imposibilidad de competir con la industria paulista determinó la importación a la Argentina de muebles del Brasil, generando un fuerte problema para la industria a nivel interno que fue, como veremos, uno de los ejes de la acción provincial a nivel de la representación política en torno al MERCOSUR.

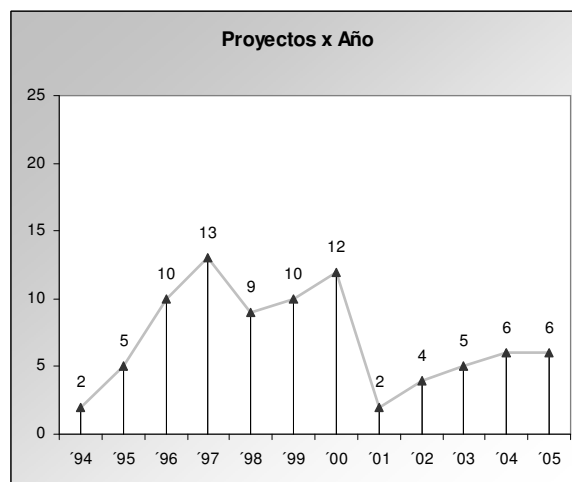
## ***Economía y Política: ¿Dos caras de la misma realidad?***

Definido de esta manera el ciclo exportador misionero y su relación con el MERCOSUR, queda por desentrañar qué vinculaciones pueden establecerse entre esta realidad y la acción provincial en torno al proyecto integrador.

En primer lugar, lo que se puede observar es un comportamiento similar entre el aumento del flujo comercial y el aumento del interés (expresado en presentación de proyectos) de los senadores nacionales por Misiones con respecto al MERCOSUR. Ciertamente no podemos hablar aquí de una relación causal entre el aumento de las exportaciones, y el de los proyectos ya que las curvas de ambos procesos no son idénticas. Sin embargo, es notable su parecido, particularmente en algunos años, por lo que la existencia de un nexo entre ambas realidades tampoco debe ser descartada.



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del INDEC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de I. Parlamentaria

Esta coincidencia se expresa sobre todo en el año 2000, cuando en espejo con el pico de actividad exportadora se registra un aumento en la presentación de los proyectos presentados, tras lo cual, en el año 2001 ambas se desploman, para comenzar luego una gradual recuperación.

En los años previos al 2000, los años '96, '97 y '98 presentan divergencias en cuanto al comportamiento de las exportaciones y el trabajo

parlamentario, mostrando la primera un aumento sostenido, aunque suave, mientras los proyectos reciben un fuerte impulso en el año '97.

Tendencialmente, y más allá de las pequeñas variaciones, lo que tenemos es, en ambos casos, un aumento gradual hasta el año 2000, con una fuerte caída en el 2001, tras la cual comienza una recuperación que, de todas formas no ha llegado hasta el presente a retomar los valores conseguidos a comienzos del nuevo siglo.

En el gobierno provincial, por su parte, la actividad en relación al MERCOSUR, sobre todo a partir de la acción al interior de CRECENEA-CODESUL, parece haber seguido un patrón similar, teniendo desde 1995 con la creación del Foro de Gobernadores, hasta 2000 un incremento de su actividad que lo llevó a desarrollar numerosos grupos técnicos para evaluar propuestas de integración. Luego debió esperarse hasta el año 2005 para que esta organización se pusiera otra vez en marcha.

En cuanto al tipo de productos, la creciente importancia del tema maderero en la economía misionera generó una fuerte reacción de la representación política, sobre todo en la búsqueda de medidas de protección, por un lado; y en la instalación de un universo “cultural” de la madera, por el otro, que implicara para el conjunto de la sociedad la conexión de la provincia con esta nueva producción.

La primeras menciones del tema aparecen en los años 1994, cuando el senador Losada llamo al Poder Ejecutivo a establecer una 'cláusula de salvaguarda' para la importación de madera terciada”<sup>25</sup> y en 1997, cuando el senador Oudin planteó la necesidad de “incluir en la agenda del MERCOSUR la problemática sobre extracción ilegal de madera en la provincia de Misiones”<sup>26</sup>.

Pero será a partir del año 2002 cuando la madera se convierta en una prioridad para los senadores<sup>27</sup>, sucediéndose los proyectos como el del senador Puerta de “modificación de la ley 25080 de inversiones para bosques cultivados”<sup>28</sup> o el del senador Viana para firmar un acuerdo con la República de

---

<sup>25</sup> Exp. 0747/97, HSN, DIRPA.

<sup>26</sup> Exp. 2032/97, HSN, DIRPA.

<sup>27</sup> Existe a nivel MERCOSUR el Foro de Competitividad de la cadena productiva de la Madera – Muebles, como ejemplo de la importancia que ha tomado el sector en la dinámica del bloque.

<sup>28</sup> Exp.1438/02, HSN, DIRPA.

Venezuela para proveer madera terciada para la construcción de casas populares<sup>29</sup>.

Esta actividad parlamentaria ha sido en muchas ocasiones propiciada por las propias Cámaras empresarias que entendían cómo su posición se veía afectada sobre todo por la competencia brasileña. Como plantea Emilio Cruz, asesor del senador Oudin y de la senadora Oviedo (ambos PJ Misiones)

*“Los senadores misioneros tienen la particularidad de entender su misión como representantes en Buenos Aires de los sectores productivos de la provincia y sobre todo de la madera, que es la más importante, y también la yerba mate y el tabaco.”<sup>30</sup>*

Más detalladamente, un lobby muy fuerte (en la Comisión permanente del MERCOSUR de la Cámara de Senadores de la Nación) fue el de la Federación Argentina de la Industrialización del Mueble, la cuál buscaba prohibir la entrada de los “kits” armados en Brasil, que luego eran distribuidos en las grandes cadenas de supermercados, y cuyos precios se encontraban muy por debajo de los de la industria local<sup>31</sup>.

### ***El Caso Correntino: ¿La validación de la hipótesis?***

A partir de los dos elementos marcados en el caso misionero aparece a primera vista una interesante concordancia entre la actividad económica y la actividad política, que muestra un movimiento en la mayoría de los años especular entre el aumento (o descenso) de las exportaciones y el aumento (o descenso) de la actividad parlamentaria y provincial, marcando *a priori* la existencia de una vinculación, no excluyente seguramente, pero si importante, entre ambas variables, entendiendo la actividad económica como aquella que lleva a movilizar a la acción política. ¿Pero es esto así? Nuevamente recurriremos a la provincia de Corrientes para observar en otro ámbito como se han presentado ambas variables.

---

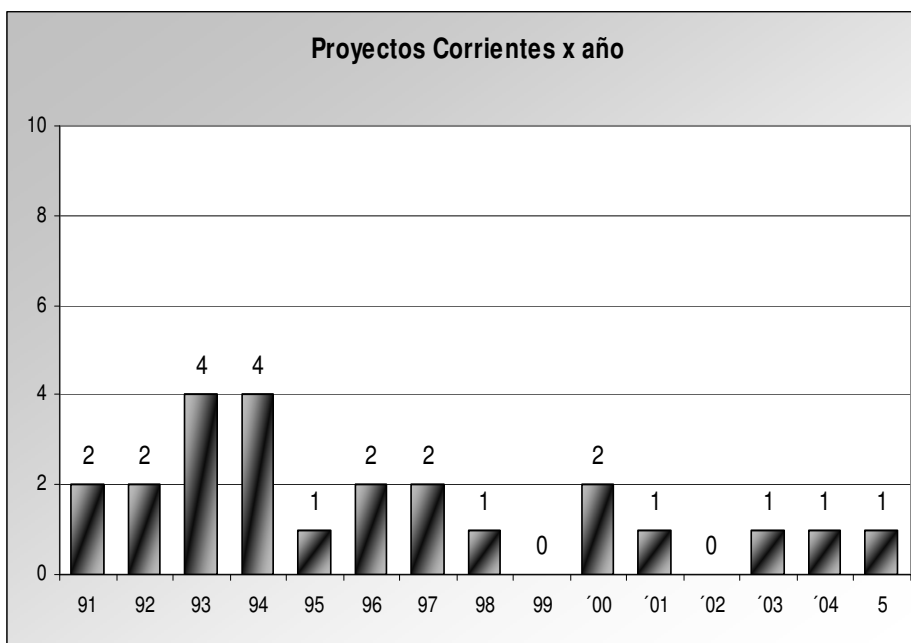
<sup>29</sup> Exp.4128/05, HSN, DIRPA.

<sup>30</sup> Entrevista realizada en Buenos Aires el 20 de Octubre de 2005

<sup>31</sup> Información extraída de la entrevista a Stella Márquez, asesora del Senador Losada, Buenos Aires, 15 de Septiembre de 2005.

En principio, como ya hemos observado, el gráfico relacionado con la presentación de proyectos por parte de los senadores correntinos sigue una tendencia muy distinta a la misionera, tomando un fuerte impulso en los primeros años ('93,'94) para luego desplomarse una vez que el bloque comienza su camino en forma definitiva tras la implementación del arancel externo común y la concreción de la zona de libre comercio. Y si bien existen repuntes esporádicos, como el caso del año 2000, estos nunca superan los dos proyectos por año lo que indica una actividad cercana a “0” a lo largo de todo el período lo que implica, al menos en el ámbito del Congreso Nacional, un total desinterés por el tema por parte de esta provincia fronteriza (Gráfico 11).

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

Analizando ahora la economía correntina en principio se puede decir que a diferencia de lo ocurrido con su vecino del noreste, la provincia de Corrientes vio, desde la puesta en marcha del MERCOSUR a mediados de los '90, reducirse el volumen de sus exportaciones. Esto es, si mientras a nivel general del año

1994 al 2005 casi no hay crecimiento (se pasa de 97 millones a 100)<sup>32</sup> en virtud de las exportaciones al MERCOSUR el panorama es aún más desalentador ya que se produce una ligera caída en el monto negociado (de 38 a 34 millones de U\$\$, teniendo en 2002 su pico más bajo con solo 18 millones) ubicando a la provincia para el año 2003 en uno de los niveles más bajos del país en relación al comercio exterior con el MERCOSUR (0,3 sobre el total del país) siendo solo superada por la provincia de Formosa con un 0,1 (Gráficos 12 y 13).

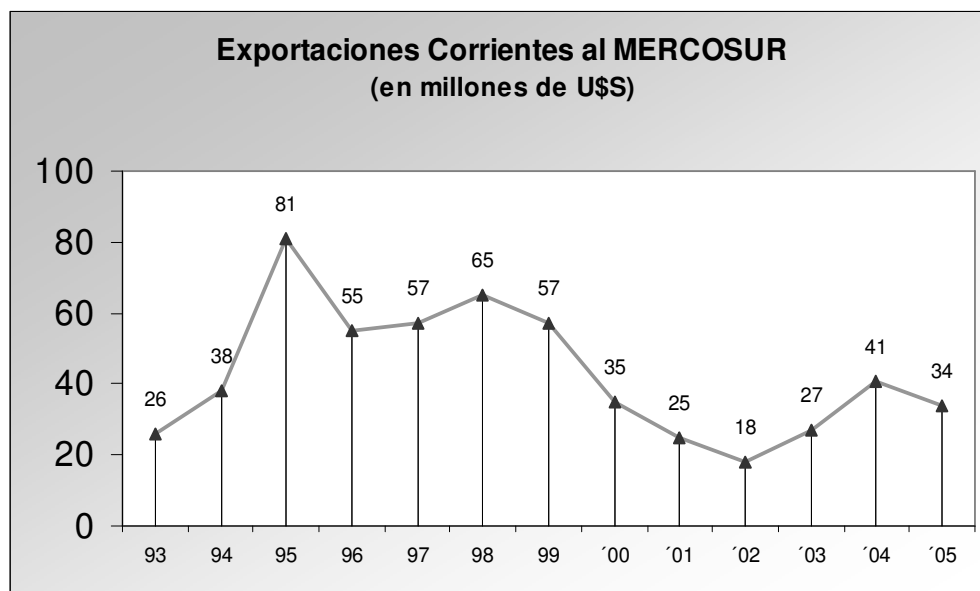
Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia en base datos Indec y Dirección de estadísticas de Corrientes

<sup>32</sup> En este período las exportaciones totales argentinas aumentan de 13117 a 40014 millones de U\$, es decir, se triplican (fuente Centro de Economía Internacional).

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Dirección de Estadística de Corrientes

Esta *performance* del comercio exterior correntino significó en términos país un retroceso ya que se ubicó muy por debajo del promedio nacional para el período 1996-2002 cercano al 2% (Fuchs, 2004) y un desplome del sector externo en relación al PBG provincial, alcanzando para el 2002 el 3,7% del total, el segundo más bajo del país, nuevamente únicamente superado por Formosa con el 1,4% (Fuchs, 2004).

Es decir que la llegada del MERCOSUR no resultó en ningún avance significativo para la economía correntina, resintiendo incluso la importancia de un sector externo de por sí débil. Números tan bajos, hablan a su vez de empresas y sectores productivos de poco desarrollo y por tanto, de poca o nula capacidad de influencia sobre los actores políticos. De hecho, el arroz y los cereales, principales productos de exportación de Corrientes, que para el año 2003 explicaban el 26% del total de lo negociado, pero cuyo número trepaba en el comercio con el MERCOSUR al 85%<sup>33</sup>, se encuentra en su totalidad en manos

<sup>33</sup> Datos del Anuario estadística 2005, Dirección de Estadística y Censo, Provincia de Corrientes. <http://www.deyc-corrientes.gov.ar/>

de Pymes<sup>34</sup> y pequeños productores, con lo que su capacidad de lobby se resiente en forma sustancial.

Lo que tenemos entonces en Corrientes es una coincidencia entre la falta de incentivos económicos (poca incidencia de las exportaciones al MECOSUR en la economía provincial) y la falta de acciones políticas a nivel del Congreso Nacional (en términos de proyectos presentados por los senadores del distrito). Si a esto se le suma la definición de la Directora de Relaciones Internacionales, Graciela Basualdo, quien clasificó como “bajo” el interés mostrado por el gobierno provincial en relación al MERCOSUR<sup>35</sup>, tenemos un panorama completo de desinterés público sobre la cuestión.

En conclusión, ambos indicadores parecen seguir un patrón común, donde la ausencia de un incentivo comercial concreto del bloque sobre la economía provincial, coincide con la falta de acciones políticas con respecto al tema. Nuevamente, al igual que en el caso Misionero, hablar de correlación entre ambas variables quizás sería apresurado, sobre todo teniendo en cuenta la multicausalidad que presentan habitualmente los fenómenos políticos. Sin embargo, también nuevamente, la evidencia empírica da la pauta de la existencia de una vinculación entre inserción comercial y acción política, ya que la diferencia con lo hecho por ambas provincias vecinas en materia de MERCOSUR es tan significativa como la diferencia en los réditos que este proceso trajo para sus economías.

Así, Corrientes, pese a ser la provincia con más fronteras con los países del MERCOSUR, no encontró en el proyecto de integración un vehículo para mejorar sus posibilidades económicas y comerciales. Coincidentemente con esto, luego de un comienzo auspicioso (el Senador Romero Feris fue uno de los primeros en felicitar el nacimiento del MERCOSUR en 1991 y en presentar proyectos referidos al tema) el interés provincial se diluyó hasta quedar reducido a una mínima expresión.

---

<sup>34</sup> Datos de Comercio Exterior.

<sup>35</sup> Entrevista realizada vía Internet el día 20/09/06. Ver anexo entrevistas.



## ***Entre la ubicación y las vinculaciones comerciales***

Frente a este panorama que se nos presenta en cuanto a la situación tanto de la provincia de Misiones como de la Corrientes se pueden comenzar a delinear algunas cuestiones que sirvan para explicar el comportamiento de estas provincias en relación al MERCOSUR.

El primer punto a marcar tiene que ver con el problema geográfico. Queda claro tras observar el comportamiento de la provincia de Corrientes que, a diferencia de lo planteado en la hipótesis al comienzo del trabajo, la ubicación no determina el accionar y el interés por el tema. Este punto, más que servir para hablar sobre el problema correntino, nos es útil para desmitificar la idea, recurrente en la sociedad misionera (y en el conjunto de los que de una u otra manera están vinculados con la cuestión) de que ellos “viven” la integración en forma cotidiana y, por tanto, tienen un interés superior y fundado en el desarrollo del proceso de integración.

Esta idea tiene, y a la vez adolece, de razón. La ubicación geográfica y sobre todo la situación de frontera es un tema nodal para los municipios. En este sentido, gran parte de la actuación y el interés del intendente de Posadas tiene que estar centrado en la relación con su par de Encarnación, lo mismo que el intendente de Paso de los Libres con su similar de Uruguayana. Su cotidianidad sí está vinculada a esta realidad y es un tema a resolver. Para el gobierno provincial la relación no es tan clara, ni tan urgente.

Por otro lado, la idea lleva verdad en el pensamiento de la población sobre sentirse parte de una región común. Los vínculos transfronterizos, tanto a nivel cultural como familiares y económicos, son una realidad cotidiana tan poderosa que han llevado incluso por años a buscar desde el gobierno argentino combatir la influencia del portugués en la frontera, como planteó el diputado Dalmau (PJ-Misiones) en su discurso de aceptación del Tratado de Asunción el 15 de Agosto de 1991, cuando dijo “El señor diputado Gentile hizo referencia a la posibilidad de que los chicos de nuestro país aprendan a hablar portugués. También tendríamos que lograr que los alumnos de mi escuela – argentinos- aprendan a hablar castellano. Son chicos que están cuatro horas en la escuela y el resto del día lo pasan en sus casas hablando portugués”<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados. 14 y 15 de Agosto de 1991.

Es decir que en la zona de frontera se da una realidad compleja, flexible que vuelve, en ciertas maneras, los límites en meras demarcaciones administrativas, y lleva a la aparición de una consideración favorable a la integración. Traducido en términos políticos, este sentir se define como un primer impulso acompañador del proceso, amparado en la idea de pertenencia regional<sup>37</sup>, tal cual como sucedió en el conjunto de las provincias limítrofes, incluida el caso correntino, la cual, vale recordar, fue una de las más activas seguidoras del proceso de integración en los años previos a la finalización del período de transición hacia la Unión aduanera.

Ahora bien, si hasta aquí la idea de la cercanía geográfica mostró su fuerza sobre todo en los procesos iniciales, ésta se vuelve falsa para explicar la continuidad de apoyo al proceso a lo largo del tiempo. Una vez establecida la dinámica integradora, una vez que el “sueño” pasa a ser una realidad, la idea de la “cercanía” como legitimadora del interés comienza a perder importancia. Esto queda claro no solo en Corrientes donde obviamente sin desplazarse geográficamente, el tema dejó de ser, justamente un “tema” para el gobierno provincial, sino también en Misiones, donde en los años posteriores al 2001 la vinculación con la temática cayó en forma alarmante y, aunque tuvo una recuperación en los últimos años, aún no logró retomar a los valores del 2000.

Es aquí entonces, en relación al mantenimiento del interés y del impulso de la temática, donde comienza a tener importancia el fundamento comercial del bloque. La existencia de sectores económicos de relieve a quienes el curso del proceso de integración les modifique, tanto para bien como para mal, su ecuación de resultados da pie a un importante desarrollo de la actividad política sobre el tema por al menos 3 razones:

La primera de ellas es que para comerciar hace falta conocer y reconocer al vecino. Esto implica la realización de ferias, talleres, seminarios y demás, que no sólo implican al sector privado, sino que en numerosas ocasiones se realizan a partir de entes mixtos con participación de segmentos de la sociedad civil, como pueden ser las universidades.

---

<sup>37</sup> En palabras del senador Losada: “Como misioneros, como no vamos a aplaudir ante un episodio que nos integra. [...] y me sumo entusiasta al voto afirmativo de este tratado, porque creo realmente que los argentinos hemos logrado el sueño y el objetivo de quienes queremos ver integrada a la América india Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. 24 y 25 de Junio de 1991.

La segunda razón se encuentra en la generación de presiones sobre el propio gobierno provincial y los legisladores nacionales con el fin de adaptar la normativa (en forma proteccionista o aperturista, según el caso) a los intereses sectoriales.

Y la tercera razón aparece en la creación de un clima social y cultural atento a los problemas del proceso integrador. La dependencia de fuentes de trabajo, sobre todo, o de problemas medio-ambientales, de acuerdo al rumbo que tome el devenir del bloque, instala en el conjunto de la sociedad, mayormente a través de los medios de comunicación, el debate sobre la temática aumentando a su vez la presión sobre los funcionarios públicos para realizar, aunque más no sea en forma declamativa, solicitudes, pedidos e informes al Gobierno Central para ser escuchados.

Es decir que la existencia de un vínculo económico que se ha visto fortalecido a partir del surgimiento del bloque y de un sector externo con cada vez mayor influencia en la economía provincial, genera un interés en la temática que sobrepasa la mera lógica sectorial y se instala en el conjunto de la sociedad, así como su debilitamiento instala un clima de decepción que conduce lentamente al olvido del tema más que a su oposición. Simplemente, como se ve durante el 2001, 2002 se lo deja allí sin ningún tratamiento.

Y aquí el hecho no refiere a un quiebre político en la relación con los vecinos (de hecho durante el 2002 y sobre todo a partir del 2003 con la llegada de Luz Inacio “Lula” Da Silva al poder la relación entre la Argentina y Brasil fue más positiva que a fines de los años '90)<sup>38</sup> ni una ruptura de los lazos culturales ni sociales, sino principalmente a una crisis económica que devino, entre otras terribles consecuencias, en la caída brutal de los lazos comerciales.

Se podría pensar, frente a semejante debacle, que el proyecto de integración regional, en virtud de las doctrinas ideológicas dominantes tanto en el peronismo como en el radicalismo que ya hemos mencionado, podría haberse convertido en un horizonte a alcanzar sobre todo en términos políticos y sociales, como herramienta para superar la crisis. Pero en cambio de eso, el tema desapareció de la acción provincial, incluso en Misiones, donde la integración se seguía viviendo en forma diaria.

---

<sup>38</sup> Véase Vigevani T. y otros (2003) “Política externa no período FHC”, Revista Tempo Social, San Pablo

Por ello, la posibilidad de creación de un proceso integrador respaldado en fundamentos políticos y culturales en forma autónoma de la existencia de una base de integración económica, idea que es sustentada por diferentes sectores políticos y sociales, es sumamente difícil de sostener tras el análisis realizado a nivel provincial. Al menos esto es cierto para los casos de la provincia de Corrientes y más particularmente para la provincia de Misiones, las cuales fueron estudiadas aquí.

Obviamente las relaciones internacionales implican una interdependencia compleja donde se cruzan, además de los factores económicos, factores políticos y culturales, pero ciertamente sin sustrato material, los procesos de integración parecen perder interés para los actores (funcionarios y representantes políticos) que, en términos formales, deberían llevarlos adelante.

## **Conclusiones**

En conclusión, podemos plantear que la importancia y la forma de acción de la provincia de Misiones con respecto al MERCOSUR estuvo, sobre todo en sus comienzos, íntimamente relacionada con su posición geográfica. Esta particular ubicación le brindó un marco socio-cultural que inclinó al gobierno provincial y a los representantes a apoyar firmemente el proyecto integrador, aún a expensas de saber, por la experiencia cotidiana, que en él se escondían fuertes dificultades. Por ello, en el momento de la ratificación de la firma del Tratado de Asunción, mientras todos los demás senadores apoyaban acríticamente el proyecto a partir de una lógica puramente ideológica, fueron los legisladores misioneros quienes alzaron la voz para plantear algunas cuestiones, como las asimetrías y el manejo de los recursos naturales, que luego se convirtieron en ejes centrales del debate regional.

Con el transcurso de los años, este acuerdo inicial “natural”, sin desaparecer, tendió a dejar paso a un interés práctico que vino a relacionarse directamente con el aumento del comercio con Brasil, en gran medida, y que sirvió como eje detrás del cual se creó el clima para el mantenimiento de la acción provincial.

En este sentido, el recorrido del CRECENEA-CODESUL es un ejemplo claro. Así, durante la presidencia misionera del año 1997, en plena alza comercial, se crearon acuerdos de integración educativa y apoyos técnicos, además de reclamar con dureza la participación de los gobernadores en las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR. Cuando llegó la crisis del 2001, las reuniones de gobernadores se detuvieron, frenando incluso los acuerdos ajenos a la lógica comercial, como ser los convenios de integración educativa anteriormente mencionados.

Es decir, la acción provincial no se vincula únicamente con el terreno comercial, pero a falta de éste parece detenerse el interés de impulsar el resto de los aspectos integracionistas, más allá de que aisladamente estos se desarrollen a nivel de la sociedad civil o incluso con sectores gubernamentales.

Corrientes sirve como marco de comparación para observar la solidez de esta hipótesis. Tras un comienzo imbuido en la lógica integracionista, rápidamente la acción provincial descendió a niveles cuasi-nulos en los años posteriores marcando la pérdida de prioridad del tema en la mirada de los representantes correntinos. Sin dudas, es probable que como en todo fenómeno, las causas de esta realidad sean varias, pero entre ellas el hecho de que el sector externo correntino no haya logrado crecer en el marco del MERCOSUR, llegando incluso a ver reducido su volumen, debe ocupar un lugar importante a la hora de intentar entender por qué esta provincia limítrofe generó en los últimos 10 años niveles de acción por debajo de los realizados por la provincia de Chubut, por ejemplo, cuyo vínculo tanto comercial como geográfico con el MERCOSUR es realmente bajo.

La disminuida base comercial y el poco peso del sector exportador correntino, uno de los más bajos del país, llevó a que la mirada de los funcionarios provinciales se orientará hacia otros espacios, al no existir presiones que busquen debatir el tema integración al interior de la sociedad correntina.

Probablemente la fuerte impronta comercial impuesta al MERCOSUR desde sus inicios tenga parte de responsabilidad en esta realidad, pero en todo caso deberían ser los gobiernos de las provincias limítrofes, quienes ven claramente los aspectos culturales y sociales que implica la integración, los que

tendrían que haber roto ese molde planteando una acción diferente y aprovechando la existencia del MERCOSUR para moverse en otra dirección.

Sin embargo, como vimos esto no ocurrió, sino que se reprodujo a nivel provincial aquello que se critica al gobierno central.

## Bibliografía

- BARUJ, G; PORTA, F KOSACOFF, B (2005). Políticas nacionales y la profundización del Mercosur. El impacto de las políticas de competitividad. CEPAL, Buenos Aires
- BERCOVICH, N. (2000). Evolución y situación actual del complejo forestal argentino. CEPAL. Santiago de Chile
- CEPAL (2004) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.
- CERRO, E y CERRO, J (2006). “Azúcar en MERCOSUR: Una visión desde Argentina”, en XIV Internacional Economic History Congreso, Helsinki
- COLACRAI, M (2006) “Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior”, en *Boletín de Relaciones Internacionales*, Número 11. Diciembre – Marzo
- COLACRAI, M. (2004) “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- CRESPO, E.; BARUJ, G y otros (2004) “La evolución comercial y productiva del MERCOSUR”, en KOSACOFF, B (coord.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.
- FERRER, A. (1997). *Hechos y Ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- KOSACOFF, B. (2004). *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.
- PAGLIETTINI, L. y otros (2001). El Complejo agroindustrial arrocero argentino en el MERCOSUR, UNC, Córdoba
- PAIKIN, D (2007) Provincias y MERCOSUR. El rol de las provincias argentinas en la construcción del MERCOSUR: El caso de Misiones. Tesis de Maestría. Buenos Aires
- ROFMAN, A. (1999), “Las economías regionales a fines a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar”, Ariel, Buenos Aires.
- ROFMAN, A; GARCÍA, I y otros (2007). Relaciones asimétricas y subordinación productiva. El día después de la convertibilidad en cuatro circuitos regionales (fruticultura, tabaco, algodón y azúcar), Plan Fénix, Buenos Aires
- SANCHEZ ACOSTA, M. (2005). Situación foresto-industrial de Argentina al 2005 (ejemplo de una cadena forestal), IPEF, Buenos Aires
- TUSIE, D. (2004). “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”, en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- VIGEVANI, T (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- ZUBELZÚ, G. (2004). *Provincias y Relaciones Internacionales* en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html> . Buenos Aires, Depalma.