

Estímulos y barreras a la integración económica y social en la frontera; el acuerdo sobre localidades fronterizas del MERCOSUR

José Eduardo Martins Felicio

Presidente Prudente, SP, Brasil.
felicio_j@yahoo.com

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Biografía del Autor

Diplomático jubilado. Cargos ocupados como Embajador: Montevideo, Uruguay, de 2006 a 2010. La Habana, Cuba, de 2010 a 2013. Asunción, Paraguay, de 2013 a 2016. Electa Directora Ejecutiva del Instituto Social del MERCOSUR, por dos años, de 2017 a 2019.

El 30 de abril de 2021, el Palácio do Planalto, sed del Poder Ejecutivo en Brasil, dio a conocer la información de que el Presidente de la República había remitido al Congreso Nacional el acuerdo del MERCOSUR sobre localidades fronterizas vinculadas, suscrito el 5 de diciembre de 2019.¹

Como se informó, "el acuerdo tiene como objetivo brindar las bases legales del derecho internacional para que los gobiernos del Mercosur garanticen a los ciudadanos de localidades vinculadas de los países participantes el derecho a obtener un documento de tránsito fronterizo local, que facilite la circulación entre naciones y confiera beneficios en las áreas de estudio, trabajo, salud y comercio de bienes de subsistencia. Los titulares de documentos fronterizos podrán estudiar y trabajar en ambos lados de la frontera. También tendrán derecho a utilizar un canal exclusivo o prioritario, cuando esté disponible, en los puestos fronterizos. El derecho a la atención en los sistemas de salud pública fronterizos podrá otorgarse en condiciones de reciprocidad y complementariedad".

Sin duda una buena noticia, pero la historia omite antecedentes importantes, que se remontan a décadas anteriores. Tampoco menciona los años consumidos por el acuerdo tramitado en el ámbito del MERCOSUR, ni las negociaciones en el SGT-18, grupo encargado de los temas fronterizos en el bloque regional. Por todo ello, comparto con el lector algunas experiencias adquiridas en contacto directo con los habitantes de la frontera y sus inquietudes.

Primero, sin embargo, una advertencia. Este texto no pretende minimizar el interés nacional permanente en la defensa del territorio y la necesidad de mantener la vigilancia sobre la extensa frontera terrestre de Brasil, en un intento por reducir el tráfico y la criminalidad omnipresentes. Tampoco es la intención del autor ignorar la importancia de los organismos gubernamentales a cargo de los controles fronterizos, en particular las Fuerzas Armadas, la Hacienda Federal (servicio de recaudación de impuestos), ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria), la Policía Federal y los Ministerios de Agricultura y de Salud.

Lo que se pretende es un acercamiento a los temas relacionados con la frontera desde el punto de vista de sus habitantes, brasileños y extranjeros.

1 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/04/presidente-jair-bolsonaro-encaminha-acordo-do-merc-sul-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas>

En este sentido, el acuerdo del MERCOSUR deja mucho que desear. A primera vista, se observa que el acuerdo favoreció una visión del Estado nacional y del gobierno central en torno a estos temas. En otras palabras, el derecho público prevaleció sobre el derecho privado, este último visto con más interés por el ciudadano fronterizo. El acuerdo debería reconocer a los ciudadanos y a las comunidades fronterizas como sujetos principales y brindarles beneficios concretos. Por el contrario, prescribe reglas más abundantes sobre documentación, cancelación de derechos y cooperación gubernamental que derechos y beneficios concretos. Su artículo III, al describir los derechos de los ciudadanos, lo hace de forma genérica y busca valorar la normativa existente.

Lo que quiere el habitante de la frontera es:

- recibir atención médica en su país y en el país vecino, sin discriminación y consciente de que las facturas serán pagadas, sin trabas, en moneda local o en moneda extranjera, por órganos oficiales o planes de salud correspondientes;
- consultar a médicos de cualquier nacionalidad y realizar exámenes de salud en su área, libremente contratados por los agentes públicos y privados competentes;
- poder matricularse ellos mismos y sus familias en establecimientos educativos públicos y privados de las ciudades fronterizas, sin mucha burocracia ni exigencias irrazonables;
- conseguir un trabajo en cualquier lado de la frontera, sin barreras documentales, y que se reconozcan sus derechos laborales y de seguridad social;
- viajar con vehículos privados y contar con transporte público en la región, sin restricciones de nacionalidad y exentos de cuotas y seguro vehicular adicional;
- transportar sus pertenencias personales, equipos electrónicos, electrodomésticos y compras de bienes de subsistencia a cualquier lado de la frontera, sin ser molestados por inspecciones abusivas;
- que se reconozcan sus derechos y beneficios con la simple presentación de un documento de identificación como habitante fronterizo;
- que todos sus documentos y certificados sean válidos en ambos lados de la frontera donde reside, en el idioma original.

El artículo III no otorga derechos de manera adecuada a los ciudadanos fronterizos, al no atender sus intereses básicos. Los anexos del acuerdo podrían detallar claramente los beneficios, pero se limitan a cuestiones de tránsito y asistencia de emergencia. Por tanto, parecen insuficientes desde el punto de vista de las comunidades fronterizas.

Es posible que muchos de los agentes que negociaron el acuerdo del MERCOSUR desconozcan la realidad o las diferentes realidades en la extensa frontera terrestre de Brasil. Es posible que algunos no sepan que una ciudad como Tabatinga, en la frontera con Colombia, solo tiene "acceso al resto de Brasil" por vía aérea o fluvial. También es posible que alguien piense que Uruguaiana, en Rio Grande do Sul, está en la frontera con Uruguay, una declaración que ya escuché de un compañero diplomático.

Además, quienes negocian en nombre del gobierno brasileño suelen estar en Brasilia, a miles de kilómetros de la frontera, sin oportunidad de visitar lugares fronterizos. Y estas personas

no sabrán de la situación en esas comunidades lejanas, ni que cada una de ellas tiene sus peculiaridades y que, en rigor, sería necesario legislar sobre distintas situaciones particulares.

Este es un tema crucial: las leyes nacionales, por supuesto, se aplican en Brasil y los países vecinos como unidades armoniosas; y las leyes no son capaces de prever situaciones individuales en lugares fronterizos. Por ejemplo: en ausencia de acuerdos específicos, para sepultar a alguien en Brasil que ha fallecido “en el exterior”, a pocos metros de su casa, serían necesarios los mismos trámites que se exige para traer un fallecido de otro continente. Esta situación burocrática llevó a la improvisación de los habitantes de Santana do Livramento, quienes a menudo pusieron al ciudadano fallecido “del otro lado” en un vehículo, allí mismo en Rivera, para entrar a Brasil y declarar la muerte “de este lado”, evitando la burocracia requerida para la repatriación.

Esta y muchas otras situaciones solo pueden descubrirse en contacto directo con las comunidades fronterizas. Entonces tenemos “fronteras diferentes”, por ejemplo, fronteras secas, donde la circulación local es libre, lo que hace imposible implementar controles estrictos. Y aquí, ojo, porque siempre habrá quien defienda que se construyan muros en un intento por supervisar mejor. La situación es diferente cuando hay barreras naturales, como ríos, montañas y bosques. Entonces, ¿cómo controlar cada frontera? ¿Será posible monitorear y reducir drásticamente el crimen en lugares donde la presencia del Estado es precaria, donde a menudo prevalece la delincuencia?

Por tanto, me parece necesario sumar políticas de inclusión de habitantes fronterizos a la indispensable inspección y defensa del territorio. Y esto es posible con el conocimiento de las diferentes realidades fronterizas. Puede ser necesario complementar el acuerdo MERCOSUR y los diversos instrumentos bilaterales existentes, con regulaciones o “estatutos” específicos, según la localidad.

En tierras indígenas que van más allá de las fronteras nacionales, hay situaciones a observar. A veces son la misma tribu y miembros de la misma familia que viven en países diferentes y para quienes las fronteras nacionales tienen poco o ningún sentido. Los Ashaninka, por ejemplo, son habitantes de Acre, con parientes en tierras contiguas del Perú. Recuerdo un caso presentado al Gobierno brasileño a principios de este siglo, en el que los Ashaninka de Brasil se quejaron de que sus familiares “de allá” querían, igual a los “de este lado”, cohibir la tala, que estaba permitida en el territorio peruano, en las tierras Ashaninka. Este hecho requirió negociaciones con el gobierno peruano, a fin de establecer un régimen específico o un “estatuto” que contemplara la situación.

Existe, por tanto, la necesidad de asociar la obligación indiscutible de los gobiernos centrales de defender el territorio nacional y garantizar la seguridad con situaciones fronterizas peculiares, con los intereses comunitarios y los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En cuanto a la educación, existen importantes carencias de educación técnica y superior en la frontera, con la excepción de algunos conglomerados urbanos en las fronteras del Medio Oeste y Sur. El resultado es un éxodo de jóvenes que podrían contribuir al progreso de sus regiones de origen, si allí se mantuviesen. Otra consecuencia obvia es que, sin una educación adecuada, quienes no pueden emigrar para estudiar terminan siendo cooptados por delincuentes, quienes les ofrecen empleo y remuneración en actividades ilegales. El fenómeno que es bien

conocido en las favelas de Brasil se repite en la frontera, donde los niños y adolescentes obtienen su primer empleo de la mano de los narcotraficantes.

Como ya tuve la oportunidad de decirle al presidente de un país vecino, los gobiernos centrales, en este caso, tienen que competir con los criminales y ganar la competencia, ofreciendo a las comunidades fronterizas oportunidades de desarrollo y empleo decente.

También en educación, los gobiernos deben ofrecer educación bilingüe y garantizar que los estudiantes tengan beneficios equivalentes en las escuelas fronterizas. Aquí hay otra curiosidad: tuvo mucha repercusión el “plan ceibal” de inclusión digital, adoptado en Uruguay, que otorga, entre muchos beneficios, una computadora portátil a cada alumno de educación primaria. Gran éxito en todo el país. En la frontera, las escuelas distribuyeron el equipo, pero un día surgió la pregunta de si los extranjeros también podrían recibir las computadoras portátiles. La burocracia dijo que no, pero el extranjero, brasileño por ejemplo, estaba en la escuela uruguaya “del otro lado”, donde también estaba un pariente uruguayo. Con razón, ese brasileño reclamaba los mismos beneficios. Entonces, los gobiernos centrales, ajenos a las “banalidades” de la frontera, tuvieron que prestar atención a los lamentos de los niños y sus familias y tratar de solucionar el problema.

Estamos delante de problemas prácticos, humanitarios, donde solo la sensibilidad y el sentido común pueden reemplazar la rigidez de las leyes y reglamentos diseñados a nivel nacional. Por esta razón, en muchos casos, los entendimientos informales entre ciudadanos y autoridades en las comunidades fronterizas terminan complementando las brechas que las leyes nacionales no les facilitan.

Existe la necesidad de soluciones creativas, además sería también conveniente el establecimiento de “estatutos” capaces de contemplar los deseos y necesidades de comunidades específicas en cada frontera, en particular las más densamente pobladas del Medio Oeste y Sur de Brasil.

En cuanto a los “estatutos”, cabe mencionar que, en celebración del trigésimo aniversario del MERCOSUR, este año se da a conocer el Estatuto de Ciudadanía². El Estatuto deriva de la decisión 64/10 del Consejo del Mercado Común (CMC)³, aprobada cuando el bloque regional cumplía 20 años. La decisión estableció un plan de acción para la elaboración del Estatuto en los últimos 10 años, que debería ser “plenamente implementado en el 30º aniversario del MERCOSUR”.

El plan de acción propugnaba un conjunto de derechos fundamentales y beneficios comunes para los ciudadanos “mercosurianos”, relacionados con la integración fronteriza. De la lectura del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR se desprende que se trata de una recopilación de derechos o beneficios esperados, ya que muchos de los elementos enumerados no se encuentran vigentes o no están siendo observados por las autoridades nacionales.

El Estatuto prevé, por ejemplo, no ser necesario traducir documentos personales para tramitar solicitudes de permanencia en otro Estado. A pesar de una regla tan estricta, esto no se observa, al menos en Uruguay, donde se requiere traducción oficial jurada para tramitar la solicitud de residencia.

En materia de integración fronteriza, la decisión 64/10 determinaba la plena implementación y expansión gradual de las áreas de control integrado, las cuales, como se sabe, solo existen

2 <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>

3 http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Ciudadania.pdf

en unas pocas localidades, debido a una serie de dificultades. En la implementación de las áreas de control surgieron todo tipo de obstáculos, desde la falta de construcción de sitios adecuados por parte de algunos países, hasta incluso la negativa de agentes de órganos de países vecinos y de Brasil, como la Hacienda Federal y la Policía Federal, quienes incluso argumentaron que se les debería pagar viáticos por trabajar en otro país, “en el otro lado”, o que no podrían realizar adecuadamente sus respectivas tareas si se les obligaba a trabajar desarmados en otro país.

El estímulo para el desarrollo de las regiones deprimidas en la frontera es necesario y urgente. Mucho se discutió en el MERCOSUR sobre la integración productiva. Se habló de integración de cadenas de madera y muebles, industria ganadera y del cuero, minería y metalurgia, sin resultados prácticos.

Se ha producido cierta integración debido al interés de las empresas automotrices con sede en Argentina y Brasil, que en la última década han instalado fábricas de autopartes, principalmente en Paraguay, aprovechando el menor costo de energía y mano de obra y el régimen de maquila vigente en el país. Para fines de exportación, los insumos pueden internalizarse libres de impuestos en Paraguay, donde se producen bienes que demandan mano de obra intensiva, como cables eléctricos para vehículos. Paraguay se benefició de una mayor oferta de empleo a sus nacionales, estímulo a la economía e impuestos indirectos y al aumento de las exportaciones.

Otro sector que ha evolucionado mucho en los últimos años es el de la confección, que también está motivado por el menor costo de la energía, la mano de obra barata y los impuestos más bajos en los países vecinos. Para países como Paraguay, existen beneficios sociales como capacitación para la mano de obra y puestos de trabajo. Para las empresas, una mayor rentabilidad representa la posibilidad de reducir los costos finales con componentes más baratos y menos impuestos.

Pero hay quienes están en contra del proceso integracionista, argumentando que las empresas crean empleos en otros países, a expensas del mercado laboral en Brasil. Algunos políticos brasileños se han manifestado públicamente al respecto, incluso en sesiones de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado al interrogar a los embajadores. En parte, tienen razón cuando buscan defender a los trabajadores/electores en sus respectivas bases electorales, pero ignoran la más que elocuente comparación del mercado laboral en Brasil con los de los países más pequeños de nuestro vecindario. Es decir, establecer una pequeña industria en Paraguay o Uruguay, que emplee a cien o doscientos trabajadores, representa un gran beneficio, que ni siquiera se sentiría en el contexto de la mucho más poderosa economía brasileña.

Ofrecer empleo en las regiones fronterizas también sirve para agregar oportunidades laborales, generalmente concentradas en el comercio. El comercio en ubicaciones fronterizas presenta importantes vulnerabilidades debido a las fluctuaciones del tipo de cambio. En el caso de los países vecinos, floreció la venta de todo tipo de productos importados, principalmente de China, que atraen a los consumidores brasileños. Debido a los altos impuestos a la importación en Brasil, turistas, importadores y “sacoleiros” (comerciantes informales) brasileños visitan la frontera, algunos con frecuencia, donde compran productos electrónicos, cigarrillos, perfumes, ropa, juguetes y numerosos artículos para uso doméstico. Sin embargo, cuando el dólar se aprecia o la moneda brasileña pierde valor, estas adquisiciones caen drásticamente.

Otro aspecto relevante a destacar es el consumo de bienes de uso diario, combustibles y alimentos, que mueve supermercados y pequeños comercios locales. La situación cambiaría es

igualmente decisiva para estos establecimientos, hasta el punto de condicionar fluctuaciones, a veces drásticas, en el volumen de compras, de un lado u otro de la frontera. Los planes económicos anteriores, que incluían congelación de divisas o medidas de devaluación de divisas, afectaron directamente el comercio fronterizo. E incluso resultaron en protestas de los comerciantes y medidas gubernamentales incisivas. Para que hacerse una idea de las repercusiones, solo es suficiente recordar que cuando se implementó el real, con un valor superior al dólar estadounidense, en algunas fronteras se pudo observar tiendas que desaparecieron repentinamente, como en Chuí/Brasil, donde aparecieron "calles fantasma" en lugares que una vez florecieron un comercio próspero.

Es importante enfatizar que las fluctuaciones del tipo de cambio tienen efectos deletéreos sobre la oferta de empleo, especialmente en las tiendas y el transporte en las zonas fronterizas. Allí, una vez más, los delincuentes ganan la competencia con los gobiernos en la contratación de mano de obra.

No hago ningún comentario sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en los intercambios fronterizos, ya que se trata de un fenómeno extraordinario. Solo recuerdo que provocó el cierre del Puente de la Amistad, en Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, con desastrosas consecuencias económicas en el lado paraguayo.

El propio Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) parece resistir a actualizar el tratamiento de las cuestiones fronterizas. Allí permanece la misma División Fronteriza desde hace décadas, por donde han pasado brillantes diplomáticos como el escritor Guimarães Rosa. Si estuviera vivo, podría asumir el cargo de Jefe de División hoy sin sorpresas y continuar trabajando como lo hizo en su tiempo. Es decir, no ha habido un cambio fundamental y siguen las Comisiones Demarcadoras de linderos, las mismas campañas periódicas de chequeo físico de los hitos implementados en la frontera, algunos desde hace casi un siglo.

Lo que quiero decir es que el Ministerio de Relaciones Exteriores ya debería haber creado un sector de Integración Fronteriza. El sector podría beneficiarse de la comunicación permanente con los consulados que existen en las fronteras, con las administraciones públicas locales en Brasil y países vecinos, y de visitas a localidades para contactar con las comunidades. Esto aumentaría enormemente la percepción del gobierno central remoto acerca de las preocupaciones de los ciudadanos locales.

Las misiones del sector de integración fronteriza permitirían conocer mejor la vida en las localidades y sus actividades económicas, con el fin de valorar a los pequeños y medianos productores y buscar su mejor inserción en la economía nacional. Las misiones fronterizas podrían descubrir hechos curiosos en conversaciones con agricultores que tienen propiedades colindantes en los dos países. Pueden abundar en cuestiones prácticas que consideran absurdas, insolubles según la legislación nacional, pero que podrían solucionarse con sentido común.

Hay casos, poco conocidos, de propiedades en dos países vecinos, donde se cultivan viñedos y la uva se procesa en bodegas "en el exterior", muy cercanas a las plantaciones. Para evitar el contrabando, la uva tiene que recorrer varios kilómetros y ser exportada, con documentación, certificado sanitario e impuestos aplicables. De ahí una pregunta: ¿no sería posible permitir que el poseedor y los poseedores de tierras contiguas construyeran caminos de unos cientos de metros, a través de "su" frontera, para transportar la producción y beneficiarla en otra propiedad "en el exterior"? Sería lógico, pero la respuesta probablemente será negativa, si la consulta se hace a las autoridades fiscales y policiales, a la luz de los regímenes vigentes.

Un sector dedicado a la integración fronteriza en el Ministerio de Relaciones Exteriores podría servir para mejorar el entendimiento entre las autoridades de localidades vecinas, promoviendo una cooperación eficaz y reduciendo la desconfianza. Mejorar la comprensión entre los agentes de seguridad sería fundamental en las ciudades donde proliferan el contrabando y la trata. Las misiones de integración fronteriza tienen un gran potencial para mejorar la asistencia oficial a las comunidades y ayudarían enormemente a formular políticas específicas. Los ciudadanos fronterizos, que a menudo necesitan apoyo, sin duda se sentirían mejor asistidos. Los comités fronterizos que existen hoy en la mayoría de las localidades pueden actuar de manera menos aleatoria si son estimulados por misiones de integración. En acciones sistemáticas, los comités pueden servir para acercarse a las autoridades y, al mismo tiempo, escuchar a las comunidades, sus quejas y necesidades.

El tema de la seguridad fronteriza merece un debate aparte, pero me atrevería a hacer algunas observaciones. A pesar de que las FFAA no han dejado de defender nuestro territorio y el mar territorial, una agresión contra Brasil por parte de otro país parece hoy muy poco probable. Pero siguen existiendo amenazas para nuestros recursos naturales terrestres y marítimos, el medio ambiente y la seguridad de los brasileños, esta última debido a la delincuencia transfronteriza. Son frecuentes las denuncias de tráfico de mercancías, de personas (adultos y menores), drogas y armas que abastecen a los delincuentes en las grandes ciudades. La lucha por el control del narcotráfico se desarrolla a diario entre facciones, en las grandes ciudades, en el interior de Brasil y en las fronteras. En la lucha contra el crimen, sucesivos gobiernos han implementado programas de modernización de las fuerzas de seguridad en Brasil, con capacitación y tecnología. Se gastaron y se destinan grandes recursos a programas como “Calha Norte”, SIVAM-SIPAM y SISFRON.

La inversión es alta y produce resultados, con aprehensiones cada vez más voluminosas y frecuentes, pero no es suficiente para acabar definitivamente con la trata. Esto se debe a que los delitos transfronterizos son altamente rentables, especialmente el tráfico de armas y drogas, con ingresos suficientes para pagar abogados, elegir representantes, atraer políticos y reunir aliados en el poder judicial.

La vigilancia se ha modernizado con vehículos aéreos no tripulados, cámaras, sistemas de reconocimiento facial y escáneres. Los controles modernos y más sofisticados han aumentado su efectividad, pero los grupos criminales también están mejorando su performance y no ha sido posible neutralizarlos. Esta situación evidencia la necesidad de apoyar los controles con medidas de más largo plazo, como las políticas que propugnamos, para favorecer a las comunidades fronterizas.

En la lucha contra el crimen y la violencia en la frontera, es urgente fomentar la cooperación policial. Además, las operaciones de las Fuerzas Armadas serían, por supuesto, mucho más efectivas si se llevaran a cabo siempre en conjunto con fuerzas de países vecinos. Y los servicios de inteligencia tendrían que cooperar más estrechamente. Por tanto, superar la desconfianza es fundamental. Con este objetivo, las incorporaciones de la Policía Federal y del Servicio de Hacienda, que en los últimos años se han instalado en las embajadas de los países vecinos, han sido de gran utilidad. Pero no siempre es posible acercarse a la colaboración, por temor a filtrar información que sirva para cometer delitos en lugar de frenarlos. De paso, hay que reconocer que la desconfianza que dificulta el intercambio de información de inteligencia está presente entre las agencias de inteligencia de un mismo país, y que algunos políticos y sus partidos se ven tentados a establecer sus

propios servicios en paralelo, por desconfiar también de las agencias oficiales existentes en la policía y en las FFAA.

Otro aspecto a considerar es la regulación para el uso de fertilizantes y pesticidas en la frontera. Las reglas aplicables a las propiedades contiguas son a menudo diferentes y se debe hacer un esfuerzo para conciliarlas. ¿De qué sirve, por ejemplo, prohibir una sustancia química en un país si, en la propiedad del otro lado, se puede usarla y verterla en la tierra, los ríos y las fuentes de agua de la frontera?

La descripción y comentarios de los casos presentados anteriormente buscan demostrar que el acuerdo del MERCOSUR sobre localidades fronterizas vinculadas no aborda satisfactoriamente - y no se lo esperaba - las necesidades y deficiencias vividas en la vida cotidiana de las comunidades fronterizas con Brasil y países vecinos. El acuerdo del MERCOSUR, por lo tanto, debe ser enriquecido con textos adicionales, protocolos, estatutos, lo que sea necesario, incluyendo acciones prácticas del gobierno, para cumplir mejor con los objetivos de satisfacer al ciudadano, en la mayor medida posible, y fortalecer la seguridad.

Los gobiernos, generalmente implacables en la recaudación de impuestos, deberían ser impecables en poner a disposición de la población servicios de calidad en educación, salud, seguridad social, trabajo, transporte y vivienda, además de implementar políticas públicas de integración económica y social en la frontera.