

Dinámicas de integración comercial “por arriba” y “por abajo” entre las zonas francas de Ciudad del Este (Paraguay) e Iquique (Chile)*

Carolina Stefoni**, **Pablo Mardones***** y **Felipe Valdebenito******

Recibido: 10 de abril de 2020 · Aceptado: 11 de junio de 2020 · Modificado: 22 de octubre de 2020

<https://doi.org/10.7440/res75.2021.03>

Cómo citar: Stefoni, Carolina, Pablo Mardones y Felipe Valdebenito. 2021. “Dinámicas de integración comercial ‘por arriba’ y ‘por abajo’ entre las zonas francas de Ciudad del Este (Paraguay) e Iquique (Chile)”. *Revista de Estudios Sociales* 75: 15-29. <https://doi.org/10.7440/res75.2021.03>

RESUMEN | Este artículo analiza la integración entre las dos principales y más grandes zonas francas (ZF) de Sudamérica: Ciudad del Este, en Paraguay, y ZOFRI, en Iquique-Chile. Para ello, revisamos los antecedentes históricos, las características centrales y las dinámicas comerciales de cada una de ellas. Para comprender la vinculación entre ambas ZF proponemos un modelo de integración que se articula a partir de las dinámicas de comercialización en dos escalas: “por arriba” (inversión de capital, acuerdos comerciales internacionales, políticas estatales y contrabando a gran escala) y “por abajo” (comercio, distribución y contrabando a micro-escala). A diferencia de “desde arriba” y “desde abajo”, los postulados más clásicos del “transnacionalismo” que tienden a asumir que se trata de dos niveles que funcionan de manera independiente, en este estudio mostramos que ambos niveles son completamente interdependientes y que esto es resultado de la imbricación de prácticas legales e ilegales, así como de prácticas formales e informales que se producen en el circuito de comercialización entre ambas ZF. Nuestro abordaje metodológico se sostiene en entrevistas focalizadas, registros etnográficos y revisión de literatura especializada, de documentos institucionales y de prensa.

PALABRAS CLAVE | Ciudad del Este; integración comercial; Iquique; prácticas formales e informales; prácticas legales e ilegales; zonas francas

Dynamics of Top-down and Bottom-up Commercial Integration between the Free Trade Zones of Ciudad del Este (Paraguay) and Iquique (Chile)

ABSTRACT | In this article, we analyze the integration between the two main and largest Free Trade Zones (FTZ) in South America: Ciudad del Este, in Paraguay, and ZOFRI, in Iquique, Chile. To do so, we review the historical background, the central characteristics and the commercial dynamics of each one of them. To understand the link between the two FTZs, we propose an integration model based on the dynamics of commercialization on two scales: “top-down” (capital investment, international trade agreements, state policies, and

* Agradecemos a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID) por el financiamiento del Proyecto Fondecyt N° 1190056 “The Boundaries of Gender Violence: Migrant Woman’s Experiences in South American Border Territories”; y al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) (proyecto Conicyt-Fondap 15130009)

** Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesora titular de la Universidad Mayor, Chile, e investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), Chile. Últimas publicaciones: “Estado del arte sobre inserción de niños y niñas migrantes en el sistema escolar chileno” (en coautoría). *Estudios Pedagógicos* 45 (3): 201-215, 2019; “Prácticas docente en escuelas multiculturales: entre la continuidad y la superación del modelo monocultural” (en coautoría). *Revista Temas de Antropología y Migración* 11: 226-250, 2019. ✉ cstefoni@gmail.com

*** Doctor en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat, Chile. Últimas publicaciones: “Migrar, morir y seguir perteneciendo. El día de los muertos centroandino del cementerio de Flores de Buenos Aires”. *Estudios Atacameños* 64: 361-390, 2020; “Música, fronteras y etnogénesis *sikuri*. El ascenso musical al Abra de Punta Corral, Tilcara (Jujuy, Argentina)” (en coautoría). *Revista Resonancias* 45: 108-123, 2020. ✉ mardones.pablo@gmail.com

**** Doctorando en Antropología en la Universidad Católica del Norte, Chile. Últimas publicaciones: “Transformación, reescalamiento y desigualdad urbana contemporánea en Arica (Chile): la toma de Cerro Chuño como caso de (in)justicia espacial” (en coautoría). *Revista Rumbos TS* 19: 145-172, 2019; “Capitalismo, espacio y geografía en la frontera peruano-chilena contemporánea (segunda década del siglo XXI): hacia una escala de la urbanización fronteriza tacno-ariqueña”. *Revista Chilena de Antropología* 37: 287-309, 2018. ✉ valdeb.felipe@gmail.com

large-scale smuggling) and “bottom-up” (micro-scale trade, distribution, and smuggling). Unlike “top-down” and “bottom-up”, the more classical postulates of “transnationalism” that tend to assume that these are two levels that function independently, in this study, we show that both levels are completely interdependent and that this is the result of the overlapping of legal and illegal practices, as well as of formal and informal practices that occur in the marketing circuit between the two FTZs. Our methodological approach is based on focused interviews and ethnographic records, and on a review of specialized literature and institutional and press documents.

KEYWORDS | Ciudad del Este; commercial integration; formal and informal practices; Free Trade Zones; Iquique; legal and illegal practices

Dinâmicas de integração comercial “por cima” e “por baixo” entre as zonas francas de Ciudad del Este (Paraguai) e Iquique (Chile)

RESUMO | Este artigo analisa a integração entre as duas principais e maiores zonas francas (ZF) da América do Sul: Ciudad del Este, no Paraguai, e Zofri, em Iquique, Chile. Para isso, verificamos os antecedentes históricos, as características centrais e as dinâmicas comerciais de cada uma delas. Para compreender o vínculo entre ambas as ZFs, propomos um modelo de integração que é articulado a partir das dinâmicas de comercialização em duas escalas: “por cima” (investimento de capital, acordos comerciais internacionais, políticas estatais e contrabando a grande escala) e “por baixo” (comércio, distribuição e contrabando a microescala). À diferença de “de cima” e “de baixo”, os princípios mais clássicos do “transnacionalismo” que tendem a assumir que se trata de dois níveis que funcionam de maneira independente, neste estudo, mostramos que ambos os níveis são completamente interdependentes e que isso é resultado da imbricação de práticas legais e ilegais, bem como de práticas formais e informais que são produzidas no circuito de comercialização entre ambas as ZFs. A abordagem metodológica está apoiada em entrevistas focalizadas, registros etnográficos, revisão da literatura especializada e documentos institucionais e de imprensa.

PALAVRAS-CHAVE | Ciudad del Este; integração comercial; Iquique; práticas formais e informais; práticas legais e ilegais; zonas francas

Introducción

Durante julio y agosto de 2019 hicimos trabajo de campo etnográfico en la Triple Frontera del Paraná (entre Argentina, Brasil y Paraguay) para un proyecto, cuyo objetivo era analizar interdisciplinaria e interseccionalmente la persistencia o transformación de los patrones históricos de vulnerabilidad y discriminación que afectan a las mujeres paraguayas en esa zona. Como parte de nuestro trabajo realizamos observaciones participantes y entrevistas a mujeres que trabajaban en el comercio formal e informal en Ciudad del Este (Paraguay) y en Foz de Iguazú (Brasil), con la intención de comprender cómo el género y las identidades estado-nacionales o étnicas organizan estos mercados laborales. Al preguntar a las mujeres paraguayas que vendían en las calles cuál era el origen de sus productos, nos contaron que los compraban a empresas que importaban desde China. Otras señalaron que vendían mercancías provenientes de Brasil —especialmente textiles y zapatos producidos en los polos industriales de São Paulo— y otras nos indicaron que sus productos provenían de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), ubicada en el norte de Chile, a unos 2400 kilómetros de distancia de Ciudad del Este. A

partir de esta constatación, comenzamos a indagar qué tipo de vinculación comercial existía entre ambas zonas francas (ZF), cómo se había desarrollado este vínculo, qué tipo de infraestructura lo posibilitaba y cuál era el contexto económico o político que sustentaba estas iniciativas de integración.

El trabajo de terreno nos permitió comprender, por una parte, que el vínculo entre ambas ciudades no era espontáneo, sino que hacía parte de un modelo de crecimiento de ambas ZF, y, por otra, que no todo era resultado de un proceso de integración “por arriba”. La globalización de los mercados requiere, en efecto, de acuerdos comerciales, contactos internacionales y viajes de negocios, pero también de una red de comercialización “por abajo” que se articula a través de redes y prácticas de compra, distribución y ventas de productos. La interdependencia de ambas escalas se produce a partir de la vinculación de prácticas formales e informales, legales e ilegales, que se dan tanto “por arriba” como “por abajo”, y que posibilitan la integración comercial entre ambas ZF. En ambas ciudades observamos la existencia de redes que operan y configuran espacios comerciales transfronterizos,

organizados a partir de las desigualdades geográficas, étnicas, de género, nacionalidad y clase que existen en ambos lados de las fronteras (Cardin 2012). Estas redes hacen posible la expansión comercial y la integración económica intra e interregional (López 2019; Tapia y Chacón 2016).

El objetivo de este artículo es analizar la integración histórico-comercial entre ambas zonas de libre comercio: la Zona Franca Global en Ciudad del Este (Paraguay), y la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), en Iquique (Chile). Entendemos esta integración a partir de dinámicas comerciales que se producen simultáneamente “por arriba” y “por abajo”. A diferencia de postulados socioantropológicos más clásicos en donde ambas escalas muchas veces se estudian por separado, aquí enfatizamos su interdependencia a partir de la imbricación de prácticas legales e ilegales y formales e informales producidas en el circuito comercial entre ambas zonas francas. La metodología que sustenta nuestros argumentos estuvo basada, principalmente, en una revisión bibliográfica de ochenta estudios especializados (publicaciones académicas, informes institucionales y gubernamentales, además de algunos recortes de prensa), en entrevistas realizadas en el marco del proyecto aludido y en diarios de campo sobre las dinámicas comerciales cotidianas en las dos zonas francas abordadas.

La estructura del texto se divide en cuatro apartados. El primero está dedicado a las delimitaciones conceptuales respecto de lo que son las ZF y cómo abordaremos las dinámicas comerciales “por arriba” y “por abajo”. El segundo expone los antecedentes históricos y las principales características de ambas ZF. El tercero analiza la relación entre estas ZF y brinda un espacio para la comprensión de cómo las prácticas “por arriba” y “por abajo” tejen un entramado de relaciones en las que las fronteras de lo legal e ilegal, así como de lo formal e informal, se desdibujan constantemente. El cuarto expone algunas reflexiones de cierre.

Delimitaciones conceptuales

En los últimos años se ha desarrollado una amplia literatura sobre estudios de frontera en Latinoamérica. Varios de estos trabajos abordan las dinámicas fronterizas de Ciudad del Este, la macrozona norte de Chile y la frontera andina, con énfasis en las dinámicas históricas (Benedetti 2011; González 2009; Guizardi *et al.* 2015), comerciales (Cardin 2012 y 2013b; Dilla y Álvarez 2018; Tapia y González Gil 2014), identitarias (Albuquerque 2008; Guizardi *et al.* 2019), de contrabando (Bello 2012; Jiménez 2018 y 2019; Rabossi 2012) y migratorias (Berganza y Cerna 2011; Guizardi y Garcés 2013; Tapia 2015). No obstante, sobre el estudio de las ZF, en particular, no encontramos investigaciones que analicen el vínculo entre las dos que aquí analizamos específicamente.

El dominio de las perspectivas economicistas en la definición de las ZF

Las ZF son regímenes o áreas especiales definidas por un Estado, en las que rige una regulación económica distinta a la del resto del país. El objetivo usualmente es promover exportaciones y atraer inversión productiva (Ramos *et al.* 2012). En la Europa del siglo XIII se observan sus primeros modelos, orientados a activar y desarrollar la actividad comercial en distintas ciudades-puertos (García y Ospina 2017). Los modelos de las ZF han tenido diversas variaciones conforme fueron cambiando las dinámicas del comercio internacional. Algunos de los cambios más profundos se producen a partir del desarrollo de los acuerdos de libre comercio, impulsados con fuerza entre los Estados después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en los últimos años, estos han debido adaptarse a la reestructuración de las cadenas globales de valor y al ímpetu que adquieren los procesos de integración económica (Ramos *et al.* 2012). García y Ospina (2017) plantean que, de cara al futuro, las ZF enfrentan una serie de desafíos para desarrollar una infraestructura adecuada e implementar sistemas que permitan el encadenamiento productivo¹ y la posibilidad de generar economías de aglomeración.² La integración comercial global obliga a que las ZF se articulen de manera regional o interregional con otras ZF, para superar las orientaciones comerciales centradas únicamente en relaciones de importación y exportación entabladas directamente con proveedores.

En 1968, en la tercera reunión del Grupo de expertos en Técnica Aduanera celebrada en Uruguay y convocada por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se definió a una ZF como:

Un espacio determinado, cuyos límites son vigilados por la aduana y que está situado o considerado bajo ciertos aspectos como fuera del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercaderías son admitidas con exención de derechos e impuestos aduaneros o de efectos equivalentes y no están normalmente sometidos al control de la aduana. (Amendolara 2009, 28)

La *Guía de Implementación de la facilitación del comercio*, elaborada en el marco de la Convención de Kyoto (Organización Mundial de Aduanas 2006), distingue los siguientes tipos de ZF:³

- 1 Por encadenamiento productivo se entiende el proceso de elaboración a partir de una materia prima, o insumo importado, para luego ser exportado a un tercer mercado (Baierlein 2017).
- 2 Hace referencia a la concentración espacial de la actividad económica en una ciudad.
- 3 El Convenio de Kyoto es el principal acuerdo de facilitación del comercio aduanero. Fue elaborado por la Organización Mundial de Aduanas y entró en vigor el 3 de febrero de 2006.

- Zonas francas comerciales: realizan operaciones de descarga y almacenaje sin carga tributaria y a la espera de la re-exportación. No promueven el desarrollo de las ciudades, sino agilizar el comercio de mercancías.
- Zonas francas industriales: gozan de franquicia aduanera y se encuentran separadas del territorio nacional para producir y exportar al mercado mundial e interno.
- Puertos libres o francos: áreas de puerto utilizadas para almacenamiento, descarga y distribución de productos, orientados principalmente a la reexportación.
- Puerto de tránsito: puntos de entrada de mercaderías destinadas a países que no tienen puertos marítimos.
- Depósitos franco: ubicados usualmente en un puerto de un país vecino con el objeto de almacenar y distribuir los productos.

O'Connor (en Amendolara 2009) agrega una modalidad que es de particular interés: las franquicias que permiten la instalación de las maquilas. Este modelo, desarrollado en México, permite la radicación de empresas con hasta un 100% de capital extranjero y sin restricción para importación de materias primas. El único requisito es que la producción se destine a la exportación. En los últimos años, Paraguay también incorporó esta modalidad, lo que le permitió instalar una serie de maquilas en Ciudad del Este.

Las ZF generalmente se ubican en espacios geográficos específicos: aeropuertos, ciudades fronterizas o espacios con ubicación estratégica (Granados 2003). En el mundo hay 3500 ZF, de las cuales 400 se encuentran en América Latina, poco más de un 10%. La primera se estableció en Uruguay (1923), luego siguieron las de Panamá (1948) y Colombia (1958). Chile y Paraguay cuentan cada uno con dos ZF (Parque Logístico Panamá 2018).

Transnacionalización y relaciones legales/ilegales. ¿Marcos vigentes en zonas fronterizas?

El trabajo de Portes, Guarnizo y Landolt (2003) sobre el transnacionalismo “desde arriba” y “desde abajo” ha impulsado un amplio debate. Los autores utilizan dos criterios para distinguir distintas prácticas: el primero, refiere al tipo de actividad que se realiza (económica, política y sociocultural); y el segundo, a quién las lleva a cabo (grandes corporaciones y Estados, por una parte, y personas con iniciativas locales a uno y otro lado de la frontera, por otra). El cruce de estos ejes establece un cuadro de doble entrada que organiza las diversas iniciativas transnacionales “por arriba” y “por abajo”. Sin embargo, una de las discusiones alrededor de este modelo radica en la importancia de comprender cómo se relacionan ambos niveles (Stefoni 2014); es precisamente este cuestionamiento nuestro punto de partida para analizar los vínculos que se tejen entre estas dos ZF.

A partir de un pequeño giro lingüístico, proponemos remplazar la palabra “desde” por el prefijo “por” arriba y “por” abajo para enfatizar que las relaciones entre ambas ZF se producen a partir de la imbricación constante de los procesos que se dan “por arriba”, como inversiones de capital, acuerdos comerciales internacionales, políticas arancelarias y contrabando a gran escala, y aquellos que se producen “por abajo”, como comercio y distribución a micro-escala u hormiga, economías subterráneas, además de dinámicas de movilidad locales y transporte transfronterizo. No se trata de dos vías independientes entre sí, sino que, por el contrario, están estrechamente conectadas.

La literatura sobre estas regiones de fronteras da cuenta de la presencia de prácticas legales e ilegales y formales e informales, lo que cuestiona la división binaria tradicional y la posibilidad de establecer una línea limitante entre ambas prácticas. Grimson (2005) señala que el límite entre la economía legal e ilegal es difuso, o más bien, se trata de una relación liminal producto de una serie de prácticas transfronterizas que se benefician de las disparidades jurídicas, políticas, económicas e identitarias existentes. La economía ilegal implica una prohibición que en ocasiones se refiere más que nada a delimitaciones políticas que criminalizan ciertas actividades y otras no. Renoldi (2013) utiliza el término de *ilegalismos* (en oposición a la distinción legal/ilegal) para referirse a esta liminalidad.

En cuanto a la distinción formal/informal, esta será utilizada aquí en el contexto laboral. El empleo formal refiere a aquel que existe bajo un contrato laboral: denota una relación de dependencia entre empleador y empleado, funciones acotadas, acceso a seguridad social y continuidad en el tiempo. El trabajo informal, en cambio, refiere a aquel empleo que no existe bajo contrato, que carece de continuidad y en el que no hay una relación de dependencia (Leiva 2009). Sin embargo —y de manera similar a lo que ocurre entre legalidad e ilegalidad—, la distinción entre lo formal e informal tiende a ser difusa, ya que un trabajo formal puede presentar condiciones de informalidad. De ahí que Tokman (1987) prefiere hablar de una zona gris en la que ambos términos se mezclan y confunden.

ZF de Chile y Paraguay

La creación de las ZF en Paraguay y Chile estuvo marcada por el abandono de la política de sustitución de importaciones, la renuncia obligada de ambas ciudades a un proceso de industrialización (Podestá 2004; Rabossi 2012) y la implementación de fuertes incentivos estatales para que ambas ciudades se constituyeran —a través de excepciones impositivas— en territorios que privilegiaran el comercio interno e internacional. Tanto en Paraguay como en Chile, las ZF se implementaron durante la década de 1970, en plenas dictaduras de Stroessner y Pinochet (Rabossi 2012), con el objetivo de incentivar la inversión

económica y el comercio en regiones alejadas de los centros políticos y que se encontraban, además, en zonas de fronteras.⁴ Con el tiempo, estas ciudades se han vuelto una pieza clave para los proyectos intrarregionales que buscan unir el Pacífico con el Atlántico con el propósito de acceder a nuevos mercados.

La ZF de Ciudad del Este

Ciudad del Este es la segunda ciudad en importancia económica en Paraguay y es la capital del Departamento de Alto Paraná. Se encuentra en el extremo oriental del país y colinda con Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina), a través del río Paraná (ver el mapa 1). Las tres ciudades conforman lo que se conoce como la Triple Frontera del Paraná.

La ciudad se fundó en 1957 con un decreto presidencial (Lynn 2008). Inicialmente se llamó Puerto Flor de Lis, pero luego cambió a Puerto Presidente Stroessner,

nombre del dictador que gobernó Paraguay durante 35 años (1954-1989). La ciudad fue resultado de un proceso de acercamiento entre Brasil y Paraguay, en el marco del proyecto desarrollista impulsado durante la dictadura militar brasileña entre 1964 y 1986 (Lynn 2008). Después de la redemocratización de Paraguay en 1989 adquirió su nombre actual.

A partir del plan de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1956, la dictadura paraguaya eliminó las tarifas externas de exportación, disminuyó drásticamente los impuestos a las importaciones y se abstuvo de implementar políticas de desarrollo industrial basadas en el modelo de sustitución de importaciones. El hecho de que Argentina y Brasil sí implementaran políticas de industrialización y protección a sus mercados —aunque en el caso de Argentina se trató de un proyecto interrumpido por gobiernos dictatoriales y neoliberales— tuvo un efecto directo en la naciente ciudad, pues se transformaría en un destino para la adquisición de bienes importados (Rabossi 2012).

Mapa 1. ZF de Ciudad del Este, Paraguay



Fuente: elaborado por Paulo Contreras Osses.

4 Las dos ciudades en las que se encuentran las ZF de Chile y Paraguay son clasificadas como intermedias. Gran Ciudad del Este (que incluye también a las ciudades de Hernandarias, Minga Guazú y Presidente Franco) cuenta con una población de 301.815 habitantes (DGEEC 2015), mientras que el gran Iquique (conurbación Iquique-Alto Hospicio) tiene 299.843 habitantes de acuerdo con Censo 2017 (INE 2018).

El convenio firmado entre la Comisión de Administración de Puerto Stroessner y la empresa Foreign Markets Trading Corporation (Ley 624 [Cámara de Representantes de Paraguay 1960]) fue el primer paso para crear, en 1971, la Zona Franca Internacional (Rabossi 2010). De acuerdo con el autor, se trató de un sistema que concesionaba excepciones impositivas a quienes importaran productos y los vendieran a turistas que llegaban a la ciudad. Al cabo de un tiempo, se amplió para incluir a todos los importadores que quisieran realizar ventas turísticas en Paraguay. Este sistema favoreció la incorporación de comerciantes de diversos orígenes (paraguayos, brasileños, chinos, coreanos, libaneses, pakistaníes, entre otros) y consolidó —a través de ellos— distintos circuitos de comercialización.

Actualmente, Ciudad del Este es una de las principales áreas de libre comercio del mundo después de Miami, Hong Kong y Panamá. Sus áreas principales de comercio son productos digitales e informáticos, aunque también es un importante centro de abastecimiento de calzado, textiles y vestimentas (Rabossi 2010). Por otro lado, también ha adquirido protagonismo a nivel regional en contrabando de diversa naturaleza: productos falsificados, lavado de dinero y operaciones mafiosas internacionales (Penner 1998). Por esto, es considerada como un lugar donde se desarrollan negocios lícitos e ilícitos de gran envergadura (Bello 2012; Jiménez 2018). Finalmente, cabe resaltar que, a diferencia de otras ZF que se encuentran en espacios cerrados, esta se conforma a través de un conglomerado abierto de centros comerciales, entre los que destaca Nissen, SAX, Shopping China, Shopping Americana y Shopping Paris.

De esta manera, se puede ver cómo, desde su fundación, Ciudad del Este ha sido centro de intercambio comercial: brasileños y argentinos se abastecen de productos que son trasladados y comercializados en diversas ciudades. También muchos paraguayos cruzan a Foz de Iguazú y a Puerto Iguazú para comprar productos que no encuentran en sus barrios. Con los años, se ha consolidado allí un sistema de compra y traslado de mercancías que involucra simultáneamente prácticas legales e ilegales. Un ejemplo de esto con los *sacoleiros*, una de las figuras más estudiadas en este contexto (Cardin 2012; Rabossi 2012; Renoldi 2013 y 2014). Los *sacoleiros* son pequeños o medianos comerciantes informales que trasladan mercancías en pequeñas cantidades para evitar pagar los impuestos requeridos. Muchas veces, peatones y motociclistas, bajo la figura de *laranjas*, son contratados por estos *sacoleiros* para pasar mercancía y aumentar así las ganancias⁵ (Cardin 2014).

5 Estas personas se movilizan con un cupo de USD 300 en mercancías, ya que ese es el valor máximo para no pagar impuestos. Así, los *sacoleiros* dividen las mercancías y las cruzan en diversos viajes, justamente para evadir el pago de los impuestos aduaneros establecidos por Brasil y Paraguay. Desde enero de 2020, el gobierno de Brasil autorizó a los

Como es posible advertir, Ciudad del Este es una urbe que no puede entenderse sin su ZF. Su identidad, configuración y perspectivas a futuro están orientadas por su existencia y por su proyección de crecimiento (Albuquerque 2008).

La zona franca de Iquique (ZOFRI)

Iquique, capital de la región de Tarapacá, es una ciudad portuaria en el norte grande de Chile, ubicada a 240 kilómetros de Bolivia y a 366 de Perú (ver el mapa 2). Se fundó en 1866 bajo gobierno peruano y luego de la Guerra del Pacífico (1879-1883) fue anexada a Chile. Desde la crisis terminal de la minería de nitrato (principal industria chilena entre 1885 y 1930) hasta la consolidación de su ZF, Iquique vivió decadencia y marginación económica. Actualmente, al igual que en Ciudad del Este, la ZOFRI alberga una importante actividad comercial, emplea directa e indirectamente al 23% de la mano de obra de la región de Tarapacá, equivalente a 36.000 puestos de trabajo (ZOFRI S. A. 2019), y atrae a compradores nacionales e internacionales (Podestá 2004).

La ZOFRI abrió sus puertas en 1975, pero su origen data de antes. En 1969, el presidente chileno Frei Montalva firmó el Decreto Fuerza Ley (DFL) N° 6 (Ministerio de Hacienda 1969), que autorizaba la instalación de la zona de comercio sin exigencias de registro de importación, así como sin otorgamiento de divisas (artículo N° 1, DFL N° 6, 1969). Posteriormente, en 1973, bajo la presidencia de Allende, se dictó la resolución N° 30 que daba vida a la Sociedad Administradora y Operadora de Zonas Francas S. A. Sin embargo, no sería sino hasta 1975, bajo la dictadura de Pinochet, que la ZOFRI comenzaría sus actividades (Decreto Ley N° 1.055 [Ministerio de Hacienda 1975]).

En su origen, la ZOFRI promovió una propuesta industrializadora que no alcanzó a prosperar en el mediano plazo (González 1992). No obstante, tal como había sido presupuestado, sí logró atraer a empresarios y trabajadores que decidieron trasladarse a Iquique en busca de mejores oportunidades (Podestá 2004), especialmente desde Arica, ya que el cierre del Puerto Libre de esa ciudad (1953-1958) y de su Junta de Adelanto,⁶ reforzaron el declive de dicha ciudad.

Con los años cambiaría la forma de hacer negocios en la ZOFRI. Juan Pablo Ortuño, empresario chileno, nos comenta que hasta la década de 1990 se compraba en otras ZF (por ejemplo, Panamá y Miami) y se vendía a mejor precio en Iquique u otros mercados. Sin embargo,

brasileños a comprar mercaderías por un equivalente a USD 500 en Paraguay e ingresarlas libres de impuestos a Brasil.

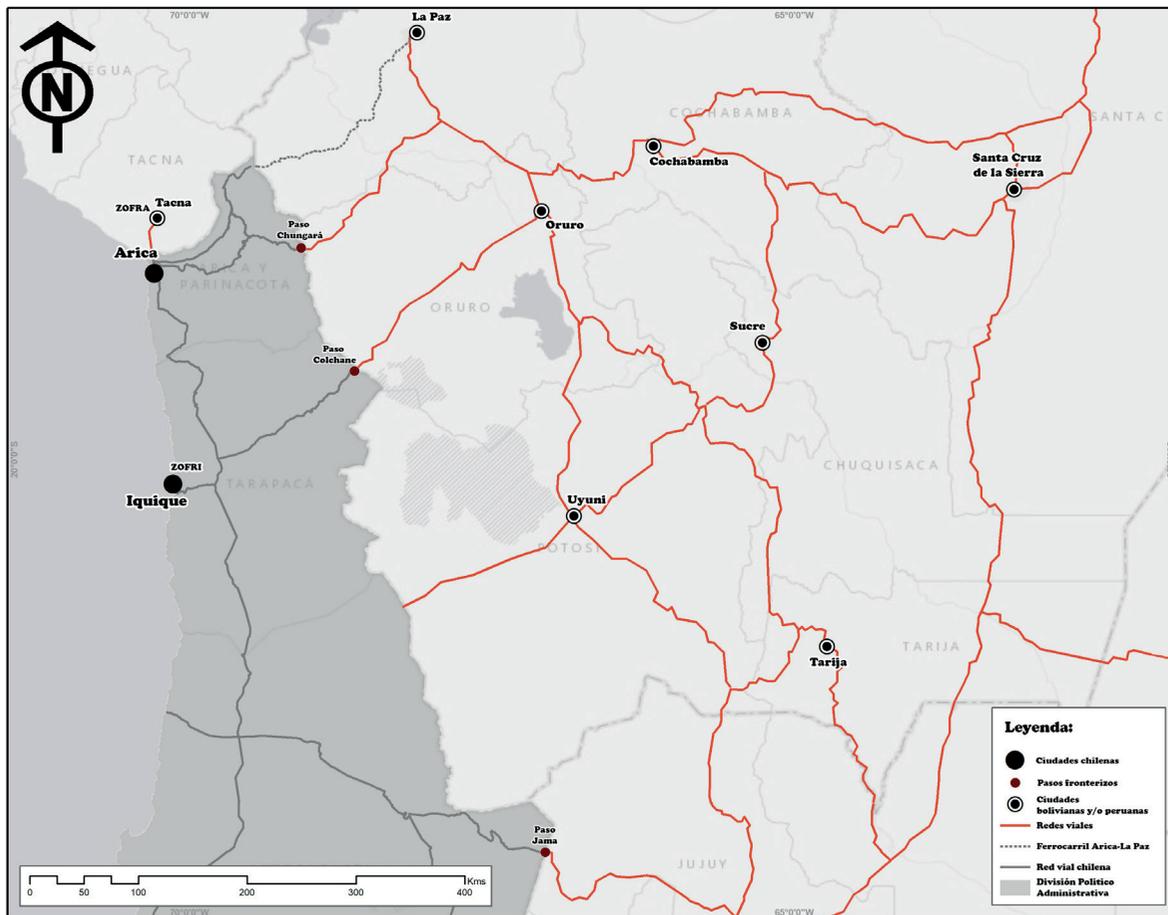
6 La Junta de Adelanto, que funcionó entre 1958 y 1976, fue una institución pública encargada de fomentar el desarrollo económico de Arica (Díaz, Díaz y Pizarro 2010).

la llegada de empresarios chinos, hindúes y paquistaníes alteró este formato, pues ellos importaban sus productos directamente desde Asia y conseguían mejores precios. Esto llevó a que los empresarios locales dejaran de comprar en otras ZF (como Miami o Panamá) y comenzaran a importar directamente desde las fábricas, ubicadas principalmente en China, lo que permitía aumentar las ganancias (entrevista a Juan Pablo Ortuño, 30 de septiembre de 2019, notas de diario de campo). Actualmente, el 48% de los productos que se comercializan en la ZOFRI proviene de China (ZOFRI S. A. 2019). Con el tiempo, el empresariado de la ZOFRI generó un *hinterland portuario*⁷ que inicialmente tuvo un impacto fronterizo con Bolivia y, en menor medida, con Perú. Progresivamente, este empresariado fue abarcando una extensa aérea del

centro-oeste sudamericano (Benedetti 2011), en el cual Ciudad del Este cumple un papel clave.⁸

ZOFRI y Ciudad del Este enfrentan desafíos similares. La estrategia de internacionalización y la firma de una serie de acuerdos económicos internacionales⁹ que, casi por definición, están orientados a reducir las tasas arancelarias a los productos importados y exportados, ponen en riesgo la ventaja comparativa de las ZF en materia arancelaria. De ahí que distintos organismos internacionales y los Estados sugieran nuevos modelos de desarrollo que pongan en valor la infraestructura y el posicionamiento de las ZF y refuercen el encadenamiento productivo, para aprovechar las rebajas arancelarias e introducir mayor valor a los bienes exportados.

Mapa 2. ZF de Iquique, Chile



Fuente: elaborado por Paulo Contreras Osses.

7 *Hinterland* se entiende como el área de influencia que rodea los puertos o aeropuertos, en donde usualmente se ubican empresas que distribuyen productos importados.

8 Las cargas pasan por los puestos fronterizos de Colchane, entre la Región de Tarapacá (Chile) y el Departamento de Oruro (Bolivia); y por los de Jama, entre la Región de Antofagasta (Chile) y la Provincia de Jujuy (Argentina). Este último es utilizado para ir hacia Paraguay (Benedetti 2011).

9 Hasta el 2015, Chile había firmado 26 acuerdos comerciales con 64 países (Baierlein 2017).

Otro aspecto que comparten ambas zonas francas es el contrabando de mercancía. Para el caso de Chile, diversos autores coinciden en que la ZOFRI es el principal abastecedor de mercancías de contrabando hacia Bolivia, pues representa el 68% de lo que llega ilegalmente a ese país (Jiménez 2018). Los decomisos de mercancías son frecuentes, pero ello no significa que la actividad ilícita disminuya; más bien consolida la alta incidencia que tiene el contrabando en las economías locales. Así queda reflejado en la siguiente nota:

Un estudio internacional reveló que el 68 por ciento de las mercaderías ilegales que ingresan a Bolivia provienen desde la Zona Franca de Iquique. El informe realizado por la Fundación de Análisis Económico Milenio además concluyó que el valor global del contrabando en el vecino país fue de 1.048 millones de dólares en 2008 y que el mayor volumen proviene de Chile y, específicamente, desde ZOFRI. (“Estudio denuncia contrabando a Bolivia” 2010, [s. p.]

En la página de Aduanas Chile, también hay registro de una serie de noticias relativas a decomisos. Aquí un ejemplo:

A las penas de 541 días de presidio fueron condenados los acusados Marco Antonio Vallejos Piñones, Lander Salazar Moye (de nacionalidad boliviana) y Juan Alfonso Pino Urbina, como autores del delito de contrabando, por su participación en el ingreso ilegal de 1.071 cajas de cigarrillos. (Aduanas de Chile 2019, [s. p.]

En Bolivia, la ausencia de controles aduaneros estrictos, además de la economía subterránea y la corrupción de las autoridades aduaneras, facilitan el contrabando. En esta dinámica, los *piloteros*, comerciantes que se ocupan del transporte y la logística de las cargas, tienen un rol fundamental. En muchos casos se trata de aymaras provenientes del oeste del Departamento de Oruro, que siguen rutas a través de la cordillera. Estas rutas históricas constituyen circuitos de mercancías desde tiempos precoloniales. Luego de la fundación de la ZOFRI, Oruro se posicionó como centro de almacenaje para otras zonas de influencia en Bolivia y en países vecinos (Benedetti 2011). La presencia de este contrabando abre la interrogante respecto a los límites entre lo legal y lo ilegal (Renoldi 2014) y la imbricación entre ambas actividades, pues la expansión de la ZOFRI también es producto del incremento del contrabando. Volveremos sobre este punto más adelante.

Ciudad del Este y la ZOFRI: dialéctica de un crecimiento “por arriba” y “por abajo”

Intercambios comerciales “por arriba”

Bolivia ha sido siempre el principal socio comercial de la ZOFRI, relación que se consolidó a partir del Decreto

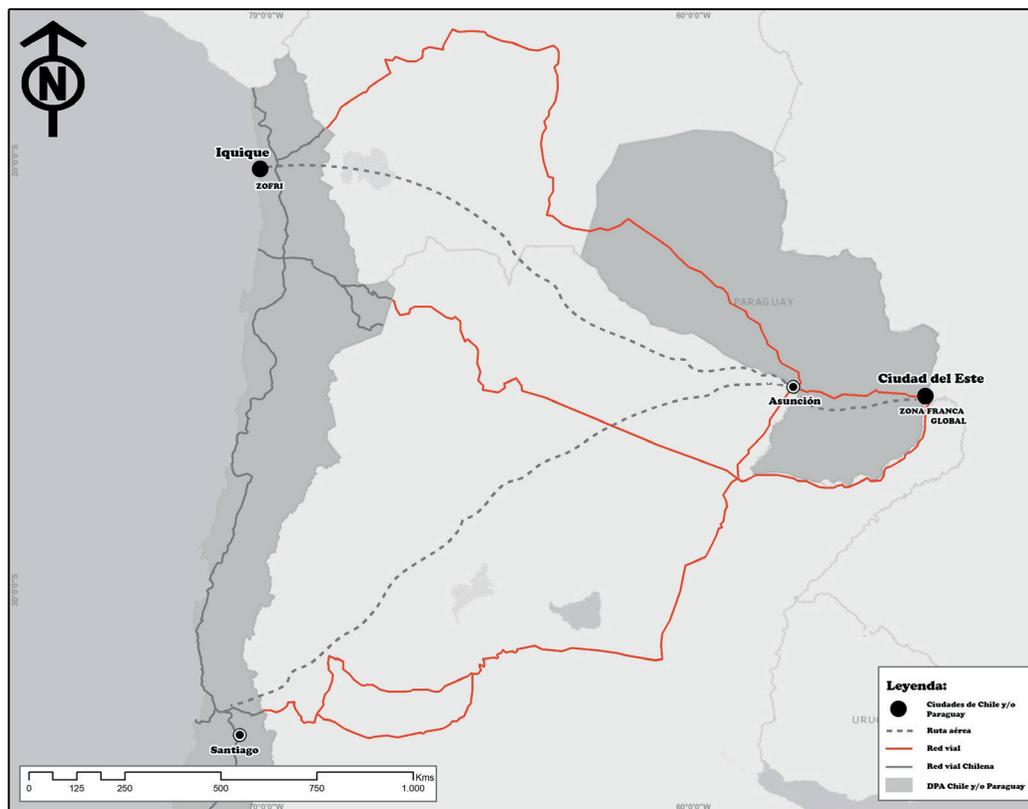
21060 de 1985 en el último gobierno de Paz Stensoro (cuatro veces presidente de Bolivia). Dicho decreto tuvo como objetivo la disminución de aranceles y la eliminación de restricciones a las importaciones, con el fin de controlar la alta inflación y estimular el intercambio con Iquique, dada la cercanía geográfica y los bajos costos en transporte (Condori Quispe 2014).

Una de las exigencias para el comercio internacional desde Bolivia es que los créditos sean aceptados por bancos internacionales con sede fiscal en EE. UU. Consecuentemente, las compras internacionales están limitadas al sistema de cartas de crédito expedidas a través del sistema financiero estadounidense. Hasta comienzos del siglo XXI, muy pocos bancos de EE. UU. abrían cartas de crédito a entidades bancarias bolivianas. Esta particularidad incentivó que las empresas bolivianas importaran más a través de la ZOFRI (entrevista a Ortuño, 2019).

La llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Evo Morales a la presidencia de Bolivia en 2006 generó un crecimiento y una estabilidad sin precedentes en ese país, lo que se tradujo en un fortalecimiento del mercado local, en mayor capacidad de compra y en la instalación de bancos comerciales de origen estadounidense, lo que subsanaba las limitaciones del sistema financiero local. Dichos cambios permitieron que algunos empresarios bolivianos comenzaran a importar directamente desde China, ingresando las mercancías por el puerto de Arica, en el cual no tienen que pagar tasas arancelarias gracias al convenio de 1904.¹⁰ Por otra parte, los altos niveles de contrabando en Bolivia llevaron a que el gobierno de Morales estableciera ciertas restricciones, que afectaron, principalmente, la importación de autos usados y ropa usada desde Chile.¹¹ Esto, por un lado, obligó a la ZOFRI a diseñar estrategias de diversificación de sus mercados (Condori Quispe 2014; entrevista a Ortuño, 2019). Pero, por el otro lado, pese a la situación y dada la informalidad del mercado boliviano y la falta de tributación, a muchos empresarios bolivianos les sigue conviniendo importar ilegalmente a través de Iquique, ya que allí pueden comprar sin impuestos y luego ingresarlo a su país sin pagar tasas aduaneras (entrevista a Ortuño, 2019).

10 Casi veinte años después del término de la Guerra del Pacífico (1879-1883), Bolivia y Chile firmaron el Tratado de Paz y Amistad que estableció, entre otras cosas, la concesión de créditos y derechos de libre tránsito hacia puertos en el Pacífico por parte de Bolivia, sin necesidad de que Chile tuviera que pagar por derechos aduaneros para importar por esa vía (González 2009).

11 El Decreto 28761 de 2006 establece la prohibición a importación de prendas usadas, mientras que el decreto 2232 de 2014 prohíbe el ingreso de vehículos con antigüedad mayor de dos años. A partir de enero de 2016, prohíbe el ingreso de vehículos con antigüedad mayor a un año.

Mapa 3. Conexiones entre las ZF de Ciudad del Este (Paraguay) e Iquique (Chile)

Fuente: elaborado por Paulo Contreras Osses.

Por otro lado, la relación entre Paraguay y Chile se ha consolidado a través de los años. El mapa 3 muestra una parte de esta relación, en lo referente a las conexiones entre ambas ZF. En los últimos cinco años, las exportaciones de Chile a Paraguay han girado en torno a los USD 146,6 millones (Baierlein 2017). Si bien no se advierte un gran número de inversiones paraguayas en Chile, sí se registran inversiones chilenas en Paraguay por un total de USD 260 millones. Dichas inversiones se ubican, principalmente, en el sector industria y en el de servicios y representan el 0,2% del total de inversiones chilenas en el exterior (Baierlein 2017). En 2016, Chile vendió a Paraguay USD 307 millones desde la ZOFRI. Por su parte, las exportaciones de Paraguay a la ZOFRI fueron cercanas a USD 20 millones. En la ZOFRI operan actualmente empresas que previamente se instalaron en Ciudad del Este, tales como Aldo Almiron, Megashopping, Transportes Guarany, entre otras (Baierlein 2017). Para Baierlein (2017), la zona norte de Chile juega un rol central en este intercambio comercial, ya que es desde allí desde donde se articulan las inversiones, las importaciones y las exportaciones con Paraguay.

Ahora bien, el actual escenario de competencia regional y global obliga a pensar en nuevos mecanismos que permitan mantener las ventajas comparativas sobre estas

regiones. La firma de una serie de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos Comerciales Transregionales, incluido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), apuntan a una constante reducción de aranceles, lo que debilita las ventajas comparativas que antes ostentaban estas ZF. Las propuestas que surgen del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de algunas reparticiones públicas se centran en fortalecer la exportación y la atracción de capitales internacionales a través de la oferta de mejor infraestructura, procesos de encadenamiento de productos, o bien economías de aglomeración, las cuales, a partir de la vinculación con los gigantes asiáticos —China e India— son posibles en ZF (Granados 2003). Es decir, se busca expandir y fortalecer los vínculos con otros mercados, no sólo con el afán exportador, sino también para poder generar sistemas de producción en espacios que ofrecen condiciones arancelarias especiales.

Esto explica que en los últimos años la estrategia de crecimiento de las ZF se haya centrado en su internacionalización. Paraguay ha sido clave en esta estrategia. El presidente del Directorio ZOFRI S.A., Julio Ruíz Fernández, afirma que el objetivo institucional a mediano plazo es internacionalizar y fortalecer los vínculos con los países vecinos y de la región:

Nos concentramos en la internacionalización de nuestro sistema franco, impulsando una fuerte estrategia comercial hacia el exterior, apuntando a mercados de diferentes latitudes, con el propósito de posicionarnos en el radar y difundir el valor que tiene operar e invertir en la Zona Franca de Iquique. Así, generamos misiones comerciales a Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Perú, Paraguay, Panamá, España y China. (ZOFRI S. A. 2017, 6)

Para los empresarios chilenos, Paraguay es un destino atractivo, entre otras cosas, porque no ha modificado sus acuerdos arancelarios desde el que estableció con el FMI en 1956. Paraguay se transformó, así, en el segundo socio comercial de la ZOFRI en el último lustro, con casi un tercio de las ventas totales. De esta manera, las ventas de la ZOFRI se distribuyen de la siguiente manera: el 45% se vende Bolivia, el 31% a Paraguay y el 16% a Perú (de acuerdo con datos publicados en ZOFRI S. A. 2019). Según Walter Gómez, funcionario de Subgerencia de Asuntos corporativos y comunicaciones de ZOFRI S. A. (entrevista, 30 de septiembre de 2019, notas de diario de campo), esta situación potenció que, en 2018, la ZOFRI abriera una oficina comercial en Ciudad del Este. En consecuencia, actualmente muchos de los empresarios en Ciudad del Este —sean paraguayos, brasileños o provenientes de Asia— son usuarios de la ZOFRI que cuentan con instalaciones básicas de almacenamiento en Iquique donde pueden recibir su mercancía, acumularla en galpones y luego llevarla a Paraguay.¹²

Las potencialidades que reviste la integración económica entre ambos países y su vinculación con otras economías del mundo llevaron a la constitución del Consejo Conjunto de Economía y Comercio en 2015. En este Consejo se presentó un proyecto de encadenamiento entre Paraguay y Chile, con la finalidad de importar productos paraguayos, agregarles valor en Chile y exportarlos a un tercer país, a través de la Red de Acuerdos Comerciales que involucra más de 26 acuerdos con 64 países (Baierlein 2017). Ello explica que en 2016 Chile y Paraguay suscribieran un memorándum de entendimiento para la operatividad del Depósito Franco y Zona Franca en Antofagasta,¹³ para las mercancías exportadas o importadas por Paraguay.

Estos acuerdos han permitido que numerosos empresarios (en su mayoría hombres) viajen constantemente entre ambas ciudades para realizar negocios de compra y venta de productos. En uno de los viajes desde Iquique a Paraguay para realizar trabajo de campo, Mardones conoció en el aeropuerto de Iquique a Sergio, un joven

empresario paraguayo que viajaba a la ZOFRI para llevar edredones y ropa de cama a Ciudad del Este. Aquel era su quinto viaje. Había empezado a trabajar en este circuito entre zonas francas en enero de 2019. Uno de los aspectos que llamó la atención es que en ese vuelo todos eran hombres, con la sola excepción de las azafatas. Sergio explicó que eran empresarios árabes, brasileños, chinos y paraguayos (19 de julio de 2019, notas de diario de campo). Este antecedente muestra cómo las dinámicas comerciales “por arriba” están fuertemente masculinizadas.

Estos intercambios comerciales no están libres de cierta desconfianza por parte de algunos sectores, por cuenta de la presencia de actividades ilícitas, en particular del lavado de dinero y el contrabando. Ortuño relató que, desde algún tiempo, los comerciantes en Iquique comenzaron a rechazar el pago en efectivo de los empresarios provenientes de Ciudad del Este porque, en algunos casos, se trataba de dinero falso.¹⁴ Pese a que Ciudad del Este presenta mayores niveles de internalización que la ZOFRI, algunos de sus empresarios tienen dificultades en transparentar el origen del dinero, por lo que optan por comprar personalmente y en efectivo en la ZOFRI y trasladar desde allí la mercancía hasta Ciudad del Este. La necesidad que tienen los empresarios de Iquique de incrementar sus ventas lleva a que, pese a las sospechas, opten por no preguntar por el origen del dinero que viene desde Paraguay, cuestión que da cuenta de la interdependencia que se produce entre actividades lícitas e ilícitas al momento de evaluar el crecimiento de estos vínculos comerciales. Otro elemento que da cuenta del crecimiento de esta relación comercial es que este motivó la apertura de un vuelo directo entre Ciudad del Este e Iquique. Las empresas aéreas paraguayas “Amazonas Paraguay” y “Paranair” implementaron la nueva ruta en 2018, lo que permitió reducir los tiempos y costos de transporte (Turismo Paraguay 2018).

Estos casos dan cuenta de cómo en la escala “por arriba” se articulan prácticas legales e ilegales, formales e informales que posibilitan el flujo comercial y de productos entre una y otra ZF.

Dinámicas comerciales “por abajo”: redes de comercialización a 2400 kilómetros de distancia

Tanto en Ciudad del Este como en Iquique, el comercio “por abajo” es fundamental para el desarrollo de sus respectivas economías. Cuando hablamos de “por abajo”, hacemos referencia a la venta de productos en las calles, así como a los circuitos de comercialización en los cuales diversos productos (alimentos, ropa nueva

12 La importancia del comercio entre ambos países ha requerido de estrategias económicas impulsadas por acuerdos bilaterales, ministerios de economía, cámaras de comercio y empresarios.

13 Antofagasta, capital de la Región de Antofagasta, es una ciudad portuaria que hace parte del norte grande chileno y que está ubicada a 416 kilómetros al sur de Iquique.

14 Una estrategia que se implementó para evitar este tipo de engaños fue la solicitud a estos empresarios de un depósito en un banco chileno y la entrega del comprobante de dicha operación (entrevista a Ortuño, 2019).

y usada, productos importados, entre otros) cruzan cotidianamente las fronteras para ser vendidos lejos de la frontera.

El crecimiento de la economía legal e ilegal asociada a las ZF está lejos de ser una simple coincidencia. Carrión (2017) plantea que aquellas economías de servicios, con baja calidad institucional y mercados con alta inserción internacional, presentan condiciones ideales para la articulación de la economía legal e ilegal. La incorporación (legal e ilegal) de bienes lícitos e ilícitos al mercado requiere de una extensa red de comercialización con operaciones de largo aliento en ambas ZF. A su vez, esta red utiliza una cuidada división del trabajo, que redundante en organizaciones altamente especializadas: quienes compran los productos para ser trasladados de un lugar a otro, quienes son contratados para trasladar dichos productos (usualmente mujeres), quienes los reciben al otro lado y, finalmente, la red de venta en el mercado local. Es aquí donde podemos observar de manera más clara la vinculación “por abajo”.

En nuestro trabajo de campo identificamos algunos de los actores clave que establecen estas conexiones. En primer lugar, destacamos a quienes realizan viajes para comprar productos en Iquique y venderlos en Ciudad del Este. En el apartado anterior nos referimos a Sergio quien viajaba entre ambas ciudades constantemente. Estas prácticas se reproducen en las dinámicas “por abajo”, aunque a menor escala. El caso de Paloma da cuenta de ello. Ella es una comerciante paraguaya que regenta un puesto callejero en pleno centro de Ciudad del Este. Paloma y su hermano habían migrado a España a inicios de 2000 para ahorrar dinero y abrir así su propio negocio en Paraguay. En 2009, con los suficientes recursos ahorrados, Paloma vuelve sola a Paraguay desde España, se establece ahí y decide comenzar a vender mercancías compradas en Iquique. Su familia extensa comercializa distintos productos, y fueron ellos quienes la animaron a realizar la inversión con el argumento de que serían ellos quienes le comprarían los productos que consiguiera en Iquique para revenderlos en Ciudad del Este:

Investigadores: ¿Y regresas con tu hermano?

Paloma: No, mi hermano se queda un año más [en España] y me dice: “Paloma, ¿en qué podemos trabajar?” Y me dice: “¿Por qué no vas a Chile y traes mercadería de ahí? Todo el mundo trae mercadería de allí y se vende en Ciudad del Este”.

I: ¿En qué parte?

P: En Iquique. Bueno, voy a Iquique.

I: Pero, cuando vuelves, ¿vas a Iquique con un capital?

P: Un capital mío: es mi dinero que junté los años que estuve allá, en España. Y comienzo a trabajar aquí [en Ciudad del Este].

I: ¿Y acá como consiguen puesto?

P: Es que toda mi familia [trabaja en] CA... Esa tienda grande que está allí [señala un local en la calle]. Es

de mi tía, la hermana de mi madre, [la tienda] B, que esta acá arriba, es del sobrino de mi madre.

I: Ya.

P: Había más casas, más tiendas, que se fueron a quiebra, que tenía mi tía también. Me dicen: “anda vos y trae. Nosotros te compramos a ti. Y si vas a Chile, vas a vender, porque esos productos se venden”. (Entrevista a Paloma, paraguaya, 27 de julio de 2019, Ciudad del Este, Paraguay)

En segundo lugar nos encontramos con los *sacoleiros* y *laranjas* (*paseros*) quienes, mediante el comercio a micro-escala, introducen diversos productos a través de la frontera (Cardin 2012). El extenso trabajo de Cardin (2014) en la Triple Frontera del Paraná permite comprender la relación entre los circuitos de *sacoleiros* y las políticas de desindustrialización y flexibilización laboral. De igual manera, muestra cómo las diferencias económicas y políticas que existen en las fronteras generan distintas formas de trabajo que reproducen las desigualdades de género, étnicas y entre países. Debido a que las mujeres son más susceptibles a ser explotadas, la globalización económica y la flexibilización del trabajo ocasionaron que las fronteras presenten una mayor empleabilidad femenina (Molina 1985). Esto, a su vez, llevó a un mayor número de violaciones de derechos humanos en contexto fronterizo, sobre todo en el caso de las mujeres transfronterizas indocumentadas (Woo 2004).

En el trabajo de campo observamos que *sacoleiros* y *laranjas* trasladan mercancías en distintas direcciones. En el caso de los comercios asociados al paso de artículos electrónicos, y —en menor medida— productos animales y ropa, estos se transportan desde Foz de Iguazú hasta Ciudad del Este a través del Puente de la Amistad. En el sentido contrario se lleva ropa y hierbas. Este intercambio definido de productos está determinado por lo provechoso que puede ser el cambio de divisas y por la demanda de cada lado de la frontera, así como por las condiciones de apertura o cierre de los controles aduaneros. El traspaso de productos a través del puente tiene una notoria presencia femenina. En la frontera chileno-peruana, en concreto en la feria que se realiza en Tacna, también pudimos observar la venta de productos provenientes de la ZOFRI que habían ingresado a través de la frontera, así como ropa usada trasladada desde ciudades del norte chileno. El trabajo de pasar los productos a través de la frontera para la venta en las ferias también tenía una importante presencia femenina.

En tercer lugar, nos encontramos con aquellas personas encargadas de vender los productos a uno y otro lado de la frontera, ya sea de manera formal o informal. Así observamos que, en Ciudad del Este, los *shoppings* que constituyen el comercio principal de la ZF, conviven con un gran mercado informal que se toma las calles céntricas. Allí se pueden encontrar todo tipo de productos: máquinas de afeitar, mochilas, carteras, ropa, cinturones, auriculares —en su mayoría de procedencia china—.

Aquellas mujeres que venden en puestos establecidos (quioscos y locales) en Ciudad del Este, suelen ser propietarias o arrendadoras de sus puestos como trabajadoras independientes. En estos casos, las trabajadoras no tienen la necesidad de cruzar el puente, ya que los productos de venta provienen de distintos países y rutas (Brasil, Bolivia, China, Chile) y son adquiridos en Ciudad del Este. En este sentido, son los clientes de estos negocios quienes cruzan la frontera desde Brasil y Argentina para comprar, aprovechando un cambio favorable en la divisa para la adquisición de estos productos. En la ZOFRI, el comercio formal también tiene una presencia mayoritaria de mujeres (Icarte, Torres y Ramos 2018)

El caso de Amada es un buen ejemplo para comprender a este tercer actor. En un comienzo, Amada vendía artesanías paraguayas; luego pasó a vender ropa interior, vaqueros. Sin embargo, desde hace algún tiempo, cambió de rubro y ahora vende manteles y mantas. Todos sus productos vienen de China, pero los adquiere a través de la ZOFRI.

Investigadores: Señora Amada, cuéntame, ¿en qué consiste su trabajo?

Amada: Y, acá, de todo un poco. Este es mi negocio.

I: ¿Usted vende mantas, alfombras, ropas de frío, chaquetas?

A: Manteles, toalha de mesa, como dicen los brasileños.

I: Oye, estos manteles, ¿de dónde vienen?

A: De Chile, China.

I: Ah, vienen de Chile, pero vienen de China.

A: Sí.

I: ¿Y las colchas?

A: Todos son de Chile.

I: ¿Y todo lo que vende usted acá viene de Chile?

A: Sí. (Entrevista a Amada, paraguaya, 30 de julio de 2019. Ciudad del Este, Paraguay)

Amada debe hacer frente a los cambios económicos del mercado. Señala que la diversificación de los productos que vende es una respuesta a las bajas ventas. Sus principales compradores son brasileños que llegan a Ciudad del Este a comprar mercancía y productos para revender después en Brasil:

Investigadores: Son vacaciones de invierno. Entonces la venta, la gente viene de paseo.

Amada: Sí, de paseo. Ellos vienen, turistas, y ven la novedad y llevan.

I: Oye, señora Amada, cuéntame una cosa: ¿quién es el que más viene a comprar acá? ¿Argentino, paraguayo o brasileño?

A: El brasileño.

I: Brasileño, es el que más viene a comprar acá.

A: Ellos vienen a comprar para revender. Dicen "sacoleira". Antes decían turista; pero ahora no turista. Ellos vienen a comprar para revender. (Entrevista a Amada, 2019)

Así, el comercio a micro-escala u hormiga resulta fundamental para estos espacios que, con la globalización de la economía y con el aumento de la capacidad del empresario local de comprar en las principales factorías de las mercancías, comienzan a depender cada vez más de este comercio para subsistir.

En todos estos casos, lo que suceda con la frontera y la aduana es clave para el desarrollo de los negocios, lo que demuestra una vez más la conexión entre las decisiones "por arriba" y las prácticas cotidianas "por abajo". Las entrevistadas paraguayas señalan que la principal dificultad a la que se enfrentan tiene que ver, precisamente, con la aduana. De acuerdo con sus testimonios, últimamente se han recrudecido las fiscalizaciones y las prohibiciones de circulación de mercancías, lo que llaman "cierre de fronteras". Esto impacta no solo el cruce de mercancías, sino también de personas, y afecta directamente a las mujeres que trabajan en el comercio y en el contrabando:

Orquídea: Es así. A nosotros nos quitó todo [la aduana]. Pero, ¿ya qué vamos a hacer? No se puede decir nada.

Investigadores: Claro.

O: A mí me sacó todo para fin de año: la naranja, la piña, todo, todo.

I: Claro [...]. Como el problema que hubo en la aduana, que también dejaron de venir, que cerraron la aduana. Y eso fue la semana pasada; que cerraron la aduana, ¿verdad?

O: Sí, se cerró. Ahora se dijo que se va a cerrar otra vez.

I: Oh.

O: No se puede pasar más nada. Y si somos pobres, es de acá solamente. En Paraguay no hay nada para comprar, no hay nada. No vas a mantenerte con el Paraguay. ¡Imposible!

I: Lo siento mucho.

O: Pero el presidente [de Brasil] no quiere saber nada, dice. No quiere nada, no quiere saber.

I: ¿Y a quién afectan más esas decisiones del presidente?

O: A todos nos afectan. Afectan también acá y al otro lado. Porque viste que de Paraguay se viene mucho acá. Entonces, hay que venir. Tenemos que hacer algo como esta señora, [que] va a [intentar] llevar.

I: Claro.

O: Esa persona va a esconder en cualquier lado. Si no, sacan toda [la mercancía]. Y esa criatura necesita mucho.

I: Claro y estamos aquí esperando a los paseros para tratar de ocultar la mercadería.

O: Ocultar todo es imposible. Pasar todo, difícil. (Entrevista a Orquídea, paraguaya, 31 de julio de 2019, Foz de Iguazú, Brasil)

El cierre de las fronteras depende de las decisiones tomadas a nivel central. Argumentos sanitarios, de seguridad y de control son frecuentemente utilizados para cerrar temporalmente estos pasos, lo que afecta las dinámicas cotidianas entre ambas ciudades. Efectivamente, existe un incremento en el tráfico de mercancías y una serie de negocios ilícitos asociados a las ZF de todo el mundo. Organismos especializados, como el Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (TRACIT), señalan que el desarrollo de las zonas de libre comercio ha generado un incremento en las actividades ilegales, especialmente con posterioridad a la década de 1980, que es cuando comienzan a desarrollarse con fuerza estas áreas de excepción tributaria en el mundo. La promesa de un entorno libre de impuestos con poca regulación ha generado “paraísos no monitoreados, maduros para las operaciones criminales, y algunas de ellas vinculadas con el crimen organizado” (TRACIT 2018, 4). Se estima que por estas fronteras fluyen mercancías falsas, narcóticos, alcohol, tabaco, productos farmacéuticos, entre otros bienes. Esta situación genera políticas de control fronterizo que influyen en las dinámicas y economías tejidas a través de las fronteras.

Apostillas de cierre

Lo que aquí hemos propuesto es un análisis que permite comprender cómo las dos principales y más grandes ZF de Sudamérica comienzan a integrarse a partir de las ventajas comerciales que cada una de ellas ostenta. Para ello, revisamos sus características centrales, su historia y los desafíos que cada una enfrenta de cara a los procesos de integración comercial global. El concepto de integración que hemos propuesto se construye a partir de las dinámicas de comercialización “por arriba” y “por abajo”. A diferencia de los postulados más clásicos del transnacionalismo “desde arriba” y “desde abajo”, en este estudio mostramos que la interdependencia entre prácticas legales e ilegales y entre prácticas formales e informales, es el eje que permite vincular lo que sucede “por arriba” y “por abajo”.

El comercio “por abajo” se ha convertido en un sector fundamental para la subsistencia de ambas ZF. Lo anterior se debe a que la economía empresarial clandestina prefiere arriesgar el pago de multas que importar desde China, operación que le obliga a pagar los aranceles correspondientes debido al ingreso legal. Lo mismo sucede con el comercio a micro-escala u hormiga, el cual comercializa productos chinos ingresados sin pago de aranceles, que pueden comercializarse a mejor precio.

Un segundo elemento que exploramos es que estas dinámicas “por arriba” y “por abajo” se encuentran fuertemente generizadas, tanto en su organización general, como en su estructura interna. Los vínculos que se tejen “por arriba” son desarrollados principalmente por

hombres, mientras que las actividades “por abajo” tienen a las mujeres como protagonistas centrales.

Un tercer elemento que hemos esbozado es que las ZF son espacios de gran dinamismo comercial. Cuando ellas se ubican en zonas de fronteras, los vínculos comerciales se amplifican y, en muchos casos, quedan también expuestas a una economía ilegal de contrabando que utiliza las diferencias de precios, la oferta de productos y el menor control aduanero, para trasladar todo tipo de bienes ilícitos. Las políticas de control que de allí se derivan (y que buscan reducir, por ejemplo, el crimen organizado), impactan a toda la economía local.

A partir de este trabajo inicial, surgen múltiples preguntas de investigación que creemos abren un interesante campo de estudio. Se ha avanzado bastante en cómo las dinámicas fronterizas utilizan estas desigualdades. Sin embargo, será interesante explorar si ello se repite en los procesos de integración entre ZF más distantes, cuáles son los mecanismos que hacen posible dicha interdependencia, cuáles son los circuitos a través de los cuales se movilizan personas, bienes, mercancías y flujos de dinero, y de qué modo estos circuitos permiten conectar ambas escalas. A su vez, resulta clave avanzar en comprender cómo las dinámicas formales e informales, legales e ilegales, reproducen las desigualdades de clase, género y étnicas.

Referencias

1. Aduanas de Chile. 2019. “Aduanas y Fiscalía logran condena por contrabando de cigarrillos”. Dirección Nacional de Aduanas, consultado el 12 de marzo de 2020, <https://www.aduana.cl/iquique-aduanas-y-fiscalia-logran-condena-por-contrabando-de-cigarrillos/aduana/2018-12-11/105837.html>
2. Albuquerque, José. 2008. “Fronteiras e identidades em movimento: fluxos migratórios e disputa de poder na fronteira Paraguai-Brasil”. *Cadernos Ceru* 1: 49-63.
3. Amendolara, Matías. 2009. “Estudio comparativo de las zonas francas en España y Argentina”. Cuadernos del Instituto AFIP, consultado el 5 de febrero de 2020, <https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/BibliotecaDigital/documentos/CO6.pdf>
4. Baierlein, Hugo. 2017. “Estudio de encadenamientos productivos entre Chile y Paraguay”. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, consultado el 12 de marzo de 2020, <http://tideagro.com/subrei/wp-content/uploads/2018/03/Estudio-Encadenamientos-Chile-Paraguay-HB.pdf>
5. Bello, Daniel. 2012. *La triple frontera del Paraná (Paraguay-Brasil-Argentina). Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Santiago: RIL Editores.
6. Benedetti, Alejandro. 2011. “Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar”. *Fronteiras em Foco* 1: 33-55.

7. Berganza, Isabel y Mauricio Cerna. 2011. *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Lima: Fondo Editorial Universidad Antonio Ruíz de Montoya.
8. Cámara de Representantes de Paraguay. 1960. "Ley No. 624 por la cual se crea, aprueba y ratifica el convenio de concesión de zona franca firmado entre la comisión de administración de puerto Presidente Stroessner y Foreign Martkets Trading Corporation". Justia Paraguay, consultado el 5 de febrero de 2020, <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-624-aug-22-1960/gdoc/>
9. Cardin, Eric. 2012. "Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai". *Revista Geopolíticas* 2: 207-234.
10. Cardin, Eric. 2014. "La historia de una vida en situación de frontera: migración, superación y trabajo en el 'circuito sacoleiro'". *Revista de Estudios Sociales* 48: 100-109. <https://doi.org/10.7440/res48.2014.08>
11. Carrión, Fernando. 2017. "Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica". En *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*, editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez, 369-408. Quito y San José: FLACSO; IDRC.
12. Condori Quispe, Olivia. 2014. "Las importaciones de mercaderías desde la zona franca de Iquique (Zofri-Chile) y sus efectos en la economía bolivianas en los periodos 2000-2012", tesis de pregrado en Economía, Universidad Mayor de San Andrés.
13. Díaz, Alberto, Alfonso Díaz y Elías Pizarro. 2010. *Arica siglo XX. Historia y sociedad en el extremo norte de Chile*. Arica: Ediciones Universidad de Tarapacá.
14. Dilla, Haroldo y Camina Álvarez. 2018. "Arica/Tacna: los circuitos económicos de un complejo urbano transfronterizo". *Diálogo Andino* 57: 99-109.
15. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). 2015. "Proyección de la población por sexo y grupos de edad, según áreas urbana y rural, según distritos y según departamento". DGEEC, consultado el 12 de marzo de 2020, <https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=2>
16. "Estudio denuncia contrabando a Bolivia". 2010. *La Estrella de Iquique*, 16 de junio, https://www.estrellaiquique.cl/prontus4_notas/site/artic/20100616/pags/20100616001011.html
17. García, Rafael y Héctor Ospina. 2017. "Evolución del modelo de zonas francas permanentes en el mundo: con un énfasis en el caso Latinoamericano". *DYNA* 202: 221-229.
18. González, Sergio. 1992. "La Zona Franca de Iquique en perspectiva industrial. Un dilema regional". *EURE* 54: 79-90.
19. González, Sergio. 2009. "El norte grande de Chile: la definición histórica de sus límites, zonas y líneas de fronteras, y la importancia de las ciudades como geosímbolos fronterizos". *Historia Social y de las Mentalidades* 2: 12-37.
20. Granados, Jaime. 2003. *Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*. Buenos Aires: BID; INTAL.
21. Grimson, Alejandro. 2005. "Fronteras, Estados e identificaciones en el cono sur". En *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Daniel Mato, 89-101. Buenos Aires: CLACSO.
22. Guarnizo, Luis y Patricia Landolt. 2003. "El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente". En *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, editado por Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt, 15-44. México: FLACSO.
23. Guizardi, Menara y Alejandro Garcés. 2013. "Circuitos migrantes: itinerarios y formación de redes migratorias entre Perú, Bolivia, Chile y Argentina en el norte grande chileno". *Papeles de Población* 78: 65-110.
24. Guizardi, Menara, Felipe Valdebenito, Eleonora López y Esteban Nazal. 2015. "Condensaciones en el espacio hiperfronterizo. Apropiaciones migrantes en la frontera Norte de Chile". En *Las fronteras del Transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile*, editado por Menara Guizardi, 224-257. Santiago: Ocho Libros.
25. Guizardi, Menara, Felipe Valdebenito, Eleonora López y Esteban Nazal. 2019. *Des/venturas de la frontera. Una etnografía sobre las mujeres peruanas entre Chile y Perú*. Santiago: UAH.
26. Icarte, Luz, Natalia Torres y Romina Ramos. 2018. "La Zona Franca de Iquique y su impacto en el trabajo informal de mujeres migrantes fronterizas". *Polis* 51: 63-87. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1350>
27. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2018. "Boletín de empleo trimestral. Edición 242". INE, consultado el 12 de marzo de 2020, <https://geoarchivos.ine.cl/File/pub/poblaci%C3%B3n-y-vivienda-tarapac%C3%A1.pdf>
28. Jiménez, Ricardo. 2018. "Criminalización de la economía informal en las fronteras Sudamericanas. Estudio de caso de la triple frontera del Paraná y la triple frontera central sur andina", disertación de maestría, Universidad Federal de la Integración Latinoamericana.
29. Jiménez, Ricardo. 2019. "Comercio informal en ciudades de frontera. Estudio de caso de los feriantes de ropa y calzado en la ciudad de Tacna (Perú)". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 19 (1): 13-42. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000100013>
30. Leiva, Sandra. 2009. "La subcontratación en la minería en Chile: elementos teóricos para el análisis". *Polis* 24: 111-131.
31. López, Andrea. 2019. "Cuerpo, espacio y género. Las mujeres bagayeras en el límite Aguas Blancas, Argentina-Bermejo, Bolivia". *Estudios Fronterizos* 20: 1-17. <https://doi.org/10.21670/ref.1905026>
32. Lynn, Josefina. 2008. "La Triple Frontera y la amenaza terrorista: ¿realidad o mito?". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, editado por Fredy Rivera Vélez, 57-80. Quito: FLACSO.

33. Ministerio de Hacienda. 1969. "DFL que Autoriza la instalación de recintos y almacenes de depósito de mercaderías extranjeras en los departamentos que señala". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, consultado el 10 de febrero de 2020, <http://bcn.cl/2kxg3>
34. Ministerio de Hacienda. 1975. "Decreto Ley 1055 que autoriza establecimiento de zonas y depósitos francos". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, consultado el 10 de febrero de 2020, <http://bcn.cl/2kd3s>
35. Molina, Frieda. 1985. "The Social Impacts of the Maquiladora Industry on Mexican Border Towns". *Berkeley Planning Journal* 2: 30-40.
36. Organización Mundial de Aduanas. 2006. "Convenio de Kyoto Revisado (CKR)". United Nations Economic Commission for Europe, consultado el 12 de marzo de 2020, <http://tfig.unece.org/SP/contents/revised-kyoto-convention.htm>
37. Parque Logístico Panamá. 2018. "Panorama de las zonas francas en América Latina". PLP, consultado el 12 de marzo de 2020, <https://info.plp.com.pa/blog/zonas-francas-en-america-latina>
38. Penner, Reinaldo. 1998. *Movimiento comercial y financiero de Ciudad del Este. Perspectivas dentro del proceso de integración*. Asunción: BID.
39. Podestá, Juan. 2004. *La invención de Tarapacá. Estado y desarrollo regional en Chile*. Iquique: Ediciones Campus.
40. Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt. 2003. *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: FLACSO.
41. Rabossi, Fernando. 2010. "Made in Paraguai. Notas sobre la producción de Ciudad del Este". *Papeles de Trabajo* 6: 1-22.
42. Rabossi, Fernando. 2012. "Ciudad del Este and Brazilian Circuits of Commercial Distribution". En *Globalization from Below: The World's Other Economy*, editado por Gordon Mathews, Gustavo Lins y Carlos Alba, 64-78. Londres: Routledge.
43. Ramos, Alejandro, Romina Gayá, Rosario Campos y Kathia Michalczewsky. 2012. "Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe. Nota Técnica". BID, consultado el 20 de enero de 2020, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15218/marcos-teoricos-para-el-analisis-de-las-zonas-de-procesamiento-de-exportaciones>
44. Renoldi, Brígida. 2013. "Fronteras que caminan: relaciones de movilidad en un límite trinacional". *Revista Transporte y Territorio* 9: 123-140.
45. Renoldi, Brígida. 2014. "Tus amigos son mis amigos: agentes y Estado en un paso de frontera argentino". *Alteridades* 47: 89-100.
46. Stefoni, Carolina. 2014. "Perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Revisión del concepto y nuevos alcances para la investigación". En *Poblaciones en movimiento. Etnificación de la ciudad, redes e integración*, editado por Walter Imilan, Alejandro Garcés y Daisy Margarit, 41-65. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
47. Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (TRACIT). 2018. "El Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito. Resultados Generales". The Economist Group, consultado el 12 de marzo de 2020, <http://illicittradeindex.eiu.com/documents/ECO043%20Illicit%20Trade%20WHITEPAPER%20ES%203.pdf>
48. Tapia, Marcela. 2015. "Frontera, movilidad y circulación reciente de peruanos y bolivianos en el norte de Chile". *Estudios Atacameños* 50: 195-213.
49. Tapia, Marcela y Adriana González Gil. 2014. *Regiones fronterizas. Migración y los desafíos para los Estados nacionales latinoamericanos*. Santiago: RIL Editores.
50. Tapia, Marcela y Fernanda Chacón. 2016. "Vínculos transfronterizos: vida, movilidad y comercio en el barrio boliviano de Iquique, Chile". *REMHU* 47: 131-152.
51. Tokman, Víctor. 1987. "El sector informal. Quince años después". *El Trimestre Económico* 3: 513-536.
52. "Vuelos directos a Iquique desde mayo". 2016. *Paraguay.com*, 20 de abril, <http://www.paraguay.com/turismo/vuelos-directos-a-iquique-desde-mayo-143306.html>
53. Zona Franca Iquique Sociedad Anónima (ZOFRI S. A.). 2017. "Memoria Anual 2017". ZOFRI, consultado el 2 de febrero de 2020, https://www.zofri.cl/es-cl/Gobierno/Memorias/memoria_2017.pdf
54. Zona Franca Iquique Sociedad Anónima (ZOFRI S. A.). 2019. "Memoria Anual 2019". ZOFRI, consultado el 2 de febrero de 2020, https://www.zofri.cl/es-cl/Gobierno/Memorias/Memoria_2019.pdf
55. Woo, Ofelia. 2004. *Abuso y violencia a las mujeres migrantes. Violencia contra la mujer en México*. Ciudad de México: UNAM.