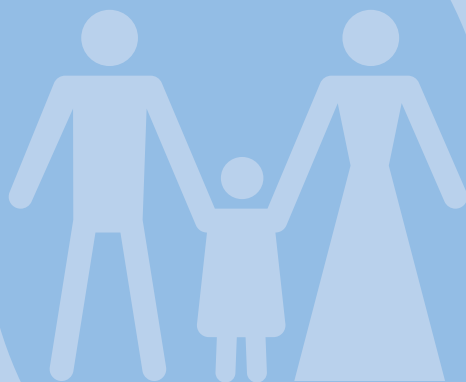


Dinámicas Migratorias en Fronteras

de países de América del Sur

CUADERNOS MIGRATORIOS N° 10



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF).

Editorial: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina Regional para América del Sur
Av. Santa Fe 1460 5° Piso C.P. 1023AAD
Tel: +54.11.4813 5414 Fax: +54.11.4816 6321
Correo electrónico: robuepress@iom.int
Internet: www.robuenosaires.iom.int

Esta publicación no ha sido editada formalmente por el Área de Publicaciones de la Sede de la OIM en Ginebra

© 2018 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin autorización previa del editor.

DINÁMICAS MIGRATORIAS EN FRONTERAS

de países de América del Sur

CUADERNOS MIGRATORIOS N° 10

2018



**FONDO DE LA OIM
PARA EL DESARROLLO**
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

Cuadernos Migratorios

La producción de estudios e investigaciones y la generación de análisis, reflexiones y propuestas han sido preocupaciones tradicionales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El apoyo a la definición, clarificación y mejoramiento de las políticas, los programas, la normativa y la gestión de las migraciones están en el centro del trabajo de la OIM, junto con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Oficina Regional de la OIM para América del Sur emprende la publicación de estos Cuadernos Migratorios confiando en que se conviertan en un instrumento útil para formuladores de políticas y programas y funcionarios vinculados a las decisiones para la implementación de esas políticas o para la preparación, aprobación y aplicación de normas y regulaciones. Son también un insumo importante para los académicos, investigadores y estudiantes, las organizaciones y los individuos involucrados en la amplia temática migratoria, desde diferentes campos de intereses y acciones, y en general para todos aquellos que perciben que el fenómeno migratorio es parte esencial de los esfuerzos por el desarrollo económico y social, la integración regional, la consolidación de una ciudadanía amplia y la defensa de los derechos de las personas.

Los Cuadernos Migratorios cubren una pluralidad de temas que reflejan la diversidad de áreas de trabajo de la Organización en la región y el mundo.

Los Cuadernos Migratorios forman parte del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI) de la OIM, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los Gobiernos Latinoamericanos para la gestión de las migraciones, teniendo como perspectiva el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, establecidos en las Convenciones y Acuerdos internacionales y regionales y el fortalecimiento de las instituciones y los recursos humanos vinculados al planeamiento, la formulación y puesta en marcha de políticas y programas de migraciones internacionales.

ÍNDICE

Presentación	7
Equipo de trabajo	9
Introducción general	11

DINÁMICAS MIGRATORIAS DE FRONTERA ENTRE ARGENTINA

Y PARAGUAY	19
RESUMEN EJECUTIVO	21
INTRODUCCIÓN	25
CAPÍTULO I: Fronteras entre Argentina y Paraguay	31
CAPÍTULO II: Marco normativo de circulación y residencia de personas	39
CAPÍTULO III: Control y dinámica de los trámites fronterizos	59
CAPÍTULO IV: Movimientos de personas entre Asunción, José Falcón, Nanawa (PY) y Clorinda (ARG).....	75
CAPÍTULO V: Movimientos de personas entre Encarnación y Posadas	95
CAPÍTULO VI: Conclusiones.....	115
REFERENCIAS	119
ANEXO I: Mapa	121
ANEXO II: Pautas para la recolección de información	123
ANEXO III: En foco: la frontera a lo largo de los ríos	127

DINÁMICAS MIGRATORIAS DE FRONTERA ENTRE BRASIL

Y URUGUAY	143
RESUMEN EJECUTIVO	145
INTRODUCCIÓN	149
CAPÍTULO I: Fronteras entre Brasil y Uruguay	151
CAPÍTULO II: Marco normativo sobre movimientos de personas en Brasil y Uruguay	163

CAPÍTULO III: Aspectos de la gestión migratoria	169
CAPÍTULO IV: Los movimientos migratorios en la frontera Brasil - Uruguay	187
CAPÍTULO V: Dinámicas migratorias en la zona de frontera entre Brasil y Uruguay	197
CAPÍTULO VI: Reflexiones Finales	219
ANEXO I: Cifras oficiales sobre los movimientos de personas en frontera Brasil-Uruguay	225
ANEXO II: Guía para entrevista con representantes de autoridades migratorias brasileñas	275
ANEXO III: Listado con los códigos de identificación de los entrevistados, su pertenencia institucional, fecha y duración de la entrevista y breve caracterización de los temas abordados	279

PRESENTACIÓN

Los movimientos de personas a través de las fronteras constituyen una realidad presente a lo largo de la historia de la humanidad. Así, la circulación entre los territorios que hoy conforman los países de Suramérica son de larga data, no obstante, en las últimas décadas estos procesos se han visto transformados y resignificados. La conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) suma un actor más a considerar en la gestión de las fronteras. En efecto, la movilidad territorial entre países vecinos se ha intensificado y complejizado, definiéndose un nuevo escenario con intercambios de diversa naturaleza, todo lo cual representa nuevos desafíos en materia de gobernanza migratoria.

Conscientes de esta realidad, en el marco del Memorando de Entendimiento firmado entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en materia de cooperación técnica internacional (enero 2015), y a solicitud del Alto Representante General del MERCOSUR y del Foro Especializado Migratorio (FEM) del MERCOSUR y Estados Asociados, se desarrolla el proyecto “Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”, donde se elabora un documento que analiza las dinámicas en fronteras de países de América del Sur. El presente Cuaderno Migratorio reúne dos estudios de las dinámicas de movilidad territorial en ciudades limítrofes de cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Se recoge el interés regional por mejorar la comprensión de la imbricación social, cultural, laboral y económica entre ciudades vecinas que se encuentran separadas por un límite internacional que marca su pertenencia a distintos países. En estas ciudades se desarrolla una intensa trama institucional donde se solapan diversos niveles de los Estados (nacional, sub-nacional y local). El desafío en estas zonas es mejorar la gestión de la circulación de las personas que deseen cruzar fronteras internacionales por una amplia gama de motivos (tránsito, turismo, residencia, etc.) de forma adecuada, eficiente y segura.

Este documento pretende ser un aporte para los Estados de la región en la búsqueda de respuestas comunes a las demandas suscitadas por los desplazamientos de personas entre los países que requieren establecer mecanismos adaptados a la realidad compleja de las zonas de frontera.

Agradezco al equipo de trabajo y a los/as consultores que han participado del proyecto.

Diego Beltrand

Director Regional de la OIM para América del Sur

EQUIPO DE TRABAJO OIM

Coordinación general: Ezequiel Texidó

Asesoría técnica: Jorge Gurrieri y Vanina Modolo

Revisión de contenidos: María Eugenia Miranda y Chrystel Ocanto

Coordinación de diseño y diagramación: Juliana Quintero y Laura Dorin

INTRODUCCIÓN GENERAL

La construcción y la demarcación de límites internacionales que separen con nitidez el espacio físico y la jurisdicción política de los Estados Nación han sido preocupaciones centrales de todas las formas de gobierno de los últimos siglos. Suele señalarse que las fronteras internacionales como tales fueron “inventadas” en 1648 con la firma de los tratados de Westfalia, que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años y reconfiguraron las relaciones territoriales y de poder entre los principales reinos de Europa. En consistencia con esta perspectiva, hacia fines del siglo XIX, el geógrafo y etnógrafo alemán Friedrich Ratzel presentaba a la frontera como la epidermis de un Estado cuya fortaleza yacía en su capacidad de expandirse (Benedetti, 2014).

En América del Sur, los estados nacionales se conformaron durante las primeras décadas del siglo XIX, tras las guerras independentistas. Según Kralich et al (2012), en ese período las delimitaciones entre los nuevos países conservaron las trazas establecidas durante la Colonia: la preocupación por los límites recién cobró fuerza hacia fines del siglo XIX, cuando las fronteras internas avanzaron sobre los territorios indígenas. Casi todos los límites entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se resolvieron por vía diplomática entre 1880 y 1900. Unos pocos estuvieron vinculados a guerras o enfrentamientos, tales como las disputas entre Chile y Bolivia por la salida al mar o la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay hacia 1930. Argentina y Paraguay establecieron el Río Pilcomayo como límite internacional en 1876, mediante el Tratado de Límites firmado luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870).

Es decir que las fronteras, en tanto construcciones geopolíticas que demarcan territorios estatales/nacionales, exhiben una historia compleja de la que son parte los gobiernos y sus burocracias, las heterogéneas poblaciones que habitan esos territorios y los múltiples y cambiantes dispositivos y tecnologías de control y fiscalización de personas y mercaderías —que encuentran allí uno de sus despliegues preferenciales—. Contemporáneamente, el cuadro se vuelve aún más complejo debido a la multilateralidad: parte de las políticas y prácticas que se implementan en las fronteras surgen en foros o ámbitos internacionales regionales (tales como el Mercosur) o globales (como Naciones Unidas), donde se busca construir consensos que unifiquen perspectivas e intervenciones en relación con las formas de movilidad permitidas y prohibidas de personas y mercancías.

Finalmente, y en términos generales, las fronteras son también un *topos* o motivo clave en los relatos de la Nación, que suelen enfatizar su protección, su in/vulnerabilidad, su invasión, su perforación, su expansión, etcétera. La exaltación de las fronteras como “guardianes” del territorio a menudo las convierte en un potente símbolo que amalgama la demarcación geopolítica —que separa a los Estados Nación— con la demarcación étnico-nacional —que separa al *otros* del *nosotros*.

Rey Balmaceda postula una distinción fundamental entre límite y frontera: “línea en un caso; área en el otro” (1979:27). Avanzando sobre esta distinción Kralich et al (2012) sostienen que “la construcción social de *límites* y *fronteras* es una condición para la emergencia de un territorio” (2012:116), entendido a este último como un espacio *institucionalizado*, atravesado y construido en tramas históricas de relaciones sociales y de poder. Desde esta perspectiva, las fronteras no son única ni principalmente barreras o muros, “ni áreas «vacías» de sociabilidad” (Benedetti 2014: 13). Más bien son territorios donde las modalidades de contacto, movilidad, circulación e intercambio están signadas por la discontinuidad política, jurídica y administrativa entre Estados Nación. Por ello, Heyman propone pensar las fronteras de un modo tal que no las conciba “ni como barreras ni como pasos abiertos, sino como un sistema de flujos diferenciados” (2011:82). En la medida en que estos flujos (de personas y mercaderías) reciben tratamientos desiguales o diferenciales al momento de cruzar la frontera, esta perspectiva contribuye a pensar “los efectos que tiene esta clasificación [de movimientos de personas y objetos] sobre la sociedad en la frontera, así como los efectos de la frontera sobre la sociedad” (2011:82).

Entonces, como señalan Benedetti y Salizzi (2014) “la importancia de la frontera no radica exclusivamente en su función material, como demarcadora de espacios determinados o como dispositivo creado para impedir o facilitar la circulación de bienes y personas” (2014: 130). Las fronteras constituyen ámbitos o territorios diferenciados, con dinámicas propias y singulares que surgen de la vinculación y yuxtaposición de diversas dimensiones (políticas, sociales, culturales) y diferentes escalas (interestatal, nacional, regional, local). Si bien las fronteras internacionales aspiran a “inmovilizar todo lo que busque moverse hacia o desde el interior del territorio (...) clasifica[ndo] qué puede salir o entrar y qué no”, lo cierto es que aquello que les da sentido es justamente lo contrario —la movilidad— y el hecho de que haya numerosos actores sociales interesados en cruzarlas por gran variedad de motivos (Benedetti y Salizzi, 2014:133).

A lo largo de las extensas fronteras entre los países del sur de América del Sur se encuentran numerosos puntos de control migratorio y aduanero, muchos de los cuales son solo tales —por ejemplo, los puestos entre Argentina y Chile sobre la Cordillera. Otros puntos de control se ubican en poblaciones próximas o pegadas al límite internacional, impactando su dinámica social y comercial y a menudo generando o activando procesos demográficos y económicos a *ambos* lados de la frontera. Tal es el caso de las denominadas ciudades “gemelas”.

Kralich et al (2012: 123) señalan veinticuatro pares y dos tríos de localidades enfrentadas en las fronteras entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Los tríos o triples fronteras se encuentran entre Argentina, Brasil y Paraguay (las ciudades de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este) y entre Argentina, Uruguay y Brasil (Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarái). En cuanto a los pares o ciudades “gemelas”, cinco se ubican en la frontera entre Brasil y Argentina, cuatro entre Brasil y Uruguay, cuatro entre Brasil y Paraguay, tres entre Bolivia y Brasil, una entre Bolivia y Chile, tres entre Argentina y Uruguay, tres entre Argentina y Bolivia y dos entre Argentina y Paraguay¹.

En el presente documento se recoge el interés regional por mejorar la comprensión de las dinámicas y los intercambios sociales y económicos entre ciudades vecinas pero separadas por una frontera internacional. Suele hablarse de ellas como ciudades “gemelas” a los efectos de enfatizar la proximidad geográfica y la imbricación social, cultural, laboral y económica a pesar de la pertenencia a distintos países.

Las fronteras jurídicas internacionales pueden coincidir con una barrera física palpable (por ejemplo un río) o puede existir una significativa continuidad topográfica y territorial. En ambos casos se trata de localidades que crecieron y se desarrollaron a partir de décadas de intensa y sostenida circulación de personas y productos, tanto para el abastecimiento (humano y material) de las localidades a ambos lados de la frontera como para la concentración y posterior distribución de hacia el interior de los respectivos territorios nacionales.

¹ Ver mapa en Anexo 1.

Las complejas y matizadas dinámicas del tráfico territorial de bienes y personas vuelven a estas zonas de frontera puntos álgidos del control jurisdiccional, especialmente migratorio y aduanero. En la medida en que estos controles corresponden al orden federal, suele haber una intensa trama institucional donde la gestión nacional se solapa con la municipal y provincial, abocadas estas últimas en parte a la atención de procesos vinculados o que ocurren como consecuencia directa de la “fronterización”. Por ejemplo: mayores desafíos para el ordenamiento del tráfico automotor y la prevención de accidentes viales; demandas habitacionales y sanitarias por la circulación diaria o estacional de personas; regulación de las modalidades de comercio callejero, especialmente alimentos; conflictos o denuncias por cuestiones comerciales; ofertas sexuales ligadas al tráfico y permanencia de camiones de transporte internacional de cargas; entre otros.

Puesto que estas fronteras no son solo puntos de ingreso (como podría serlo un aeropuerto) sino también de estadía, la gestión migratoria suele revestir singularidades: además de las categorías de ingreso habituales en cualquier control migratorio, en los casos de ciudades gemelas se destaca la figura de *tránsito vecinal fronterizo*, que registra y regula los numerosísimos movimientos hacia ambos lados de la frontera que son más que un ingreso pero menos que una permanencia temporaria.

Metodología

Mediante los estudios realizados se persiguieron los siguientes objetivos: a) caracterizar brevemente las fronteras entre Argentina y Paraguay y Brasil y Uruguay, tomando en cuenta su extensión, poblaciones próximas, aspectos topográficos, pasos habilitados para el cruce internacional, rutas, etcétera; b) relevar y analizar los marcos normativos e institucionales referentes a ingreso, permanencia y egreso de personas de los países mencionados, así como la gestión migratoria que se despliegan en las zonas de frontera; c) describir y analizar las características de los movimientos de personas en las zonas de frontera; d) relevar y describir las actividades económicas que se desarrollan en las áreas de las dos fronteras; e) indagar la situación socio-demográfica y ocupacional de la población asentada en zonas de frontera.

A continuación, se indican de manera detallada las actividades que se llevaron adelante para el logro de cada uno de los objetivos específicos.

Objetivo 1: *Caracterizar las fronteras seleccionadas.*

Actividades

1. Se realizó una breve descripción política y administrativa de los países seleccionados, con especial énfasis en las dimensiones geográficas, demográficas y productivas de las respectivas provincias o departamentos lindantes a las fronteras internacionales.
2. Se realizó una descripción geográfica de las fronteras fluviales y se identificó a las poblaciones próximas a las fronteras y a las rutas o caminos que las comunican entre sí y/o que conducen a la frontera internacional.
3. Se buscó ubicar los pasos de control migratorio de los países localizados a lo largo de las fronteras internacionales.

Objetivo 2: *Relevar y analizar los marcos normativos e institucionales y la gestión migratoria que los países seleccionados despliegan en las zonas de frontera.*

Actividades

1. Se compilaron y analizaron las normas de diversa jerarquía (acuerdos, leyes, disposiciones, resoluciones, etc.) que regulan el egreso, ingreso y permanencia de personas en los países seleccionados. Se prestó especial atención a las categorías de ingreso y permanencia y a la existencia de programas o criterios especiales de ingreso y radicación según nacionalidad (Mercosur), especialmente TVF.
2. Se analizaron cifras oficiales de regularización migratoria, distinguiendo según nacionalidad y tipo de permanencia acordada según la legislación nacional vigente.
3. Se describió la estructura edilicia y tecnológica empleada en los puestos de control migratorio.
4. Se describió el mecanismo de recolección, transmisión, consolidación, sistematización y difusión de la información que se recoge en los puestos de control migratorio al momento del ingreso o egreso de personas nacionales y extranjeras.

5. Se indagó acerca de la existencia y disponibilidad de Manuales de Procedimientos Operativos destinados a quienes realizan controles de ingresos y egresos en los puestos de frontera.
6. Se relevaron, mediante entrevistas y observación *in situ* dentro de los puestos de control migratorio, los usos, criterios y prácticas administrativas efectivamente puestos en juego en los controles de egreso y de ingreso en los pasos internacionales.
7. Se relevó la presencia de organismos nacionales no directamente ligados al control aduanero o migratorio pero que están allí porque se trata de una frontera internacional (tales como, juzgados federales, instituciones de protección de la niñez, delegaciones de los organismos de control laboral, etc.).

Se comenzó trabajando con fuentes documentarias para posteriormente realizar entrevistas institucionales a los Jefes de Puente o funcionarios migratorios con competencia en la gestión diaria en las fronteras. Se prestó especial atención a la manera en que las normas organizan el control migratorio y la distribución de funciones concretas en el punto de control (especialmente entre funcionarios civiles y fuerzas de seguridad). La información proveniente del análisis normativo y de las entrevistas institucionales permitió establecer criterios sistemáticos para el trabajo de campo y la observación etnográfica del movimiento de personas en los pasos fronterizos.

Objetivo 3: Describir y analizar las características de los movimientos de personas en la zona de la frontera.

Actividades

1. Se solicitó a las áreas migratorias de los países seleccionados información estadística específica correspondiente a 2015 respecto a tránsitos de personas en los pasos de referencia.
2. Se realizó observación en los puestos de control migratorio de los puentes internacionales.
3. Se solicitó a los Jefes de Puentes los rechazos de egreso o de ingreso ocurridos en un período determinado (por ejemplo, los 3 meses anteriores) con el propósito de indagar si y cuando dichos rechazos dieron lugar a la intervención

de otros organismos, tales como Fuerzas de Seguridad u organismos de protección de la niñez, etcétera.

Objetivos 4 - *Relevar y describir las actividades económicas que se desarrollan en las áreas de frontera.*

Actividades

- Se relevó bibliografía y un conjunto de información procedente de fuentes secundarias (estadísticas y documentos institucionales) actualizadas referidas la estructura demográfica, la producción y el trabajo en las jurisdicciones fronterizas. Se compulsaron los últimos censos de población, agropecuarios o de actividad económica disponibles (o anuarios u otros documentos oficiales, con especial énfasis en la caracterización socio-demográfica de las ciudades de frontera.
- Se realizaron entre 5 y 10 entrevistas a actores gubernamentales y de la sociedad civil en cada país.

Objetivo 5: *Indagar la situación socio-demográfica y ocupacional de la población asentada en zonas de frontera.*

Actividades

- Se desarrolló un trabajo de campo *in situ* para describir la dinámica social y de movimiento de personas en los alrededores inmediatos de los pasos seleccionados.

Se observó especialmente el tejido urbano que rodea a los pasos seleccionados: medios de comunicación (caminos, paradas de ómnibus, remiserías, mensajerías, botes o embarcaciones, amarraderos, etc.), existencia de viviendas (familiares, hoteles o pensiones, etc.), comercios (estructura fija o móvil/ambulante y rubros; quiénes los atienden, horarios), presencia de policías provinciales o comunales, instituciones públicas tales como hospitales, salitas de atención primaria, escuelas, centros de actividad comunitaria, etc.

Tanto a través de la observación como de la consulta a medios de comunicación locales (periódicos, radios, sitios de internet, volantes, etc.) se procuró detectar la presencia de gestores (en sentido amplio) dedicados a facilitar o gestionar el cruce de la frontera (asesoría en documentación, permisos para menores de edad, certificaciones varias, etc.).

DINÁMICAS DE FRONTERA ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY²

² Este documento es el resultado de una investigación realizada entre octubre de 2016 y abril de 2017 por María Inés Pacecca bajo la coordinación de un equipo técnico de la OIM.

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación llevada a cabo en las fronteras de Argentina y Paraguay arroja luz sobre los movimientos de personas y los intercambios sociales y económicos entre ciudades vecinas pero separadas por un límite internacional. Habitualmente denominadas ciudades “gemelas”, su proximidad geográfica y su imbricación social y económica generan complejas dinámicas de circulación territorial de bienes y personas y las vuelven puntos álgidos del control jurisdiccional, especialmente migratorio y aduanero.

Con el propósito de contribuir al diseño y adecuación de las políticas destinadas a regular el movimiento de personas en estos casos particulares, este estudio se centró en observar las fronteras de las ciudades de Posadas y Encarnación (conectadas por el puente internacional *San Roque González de la Cruz*), Clorinda y Asunción (unidas por transporte fluvial regular), Clorinda y José Falcón (vinculadas por el puente internacional *San Ignacio de Loyola*) y Clorinda y Nanawa (ligadas por la pasarela internacional *La fraternidad*). Ubicadas en las fronteras de cada país, sobre las orillas de los ríos que operan como límite internacional, estas localidades han adquirido parte de su singularidad por su propia posición fronteriza.

La investigación se basa en fuentes estadísticas y documentales y en una semana de trabajo de campo (realizado en noviembre de 2016) en los pasos que unen Posadas, Encarnación, Clorinda, José Falcón y Nanawa.

En la introducción se plantea el tema de investigación y revisan, someramente, las particularidades de las ciudades vecinas y sus modalidades de circulación. El capítulo 1, “Fronteras entre Argentina y Paraguay”, describe el límite internacional fluvial entre ambos países y caracteriza el territorio de la frontera. El capítulo 2, “Marco normativo de circulación y residencia de personas”, reseña las disposiciones regionales y nacionales (argentinas y paraguayas) relativas al ingreso, egreso y permanencia de personas extranjeras, con especial atención a la figura del *tránsito vecinal fronterizo (TVF)*, abocada a la regulación del movimiento entre localidades próximas.

Por su parte, el capítulo 3, “Control y dinámica de los tránsitos fronterizos”, analiza cifras provistas por las Direcciones de Migraciones de Argentina y de Paraguay y traza un panorama general de los movimientos internacionales y de los movimientos vecinales. Los dos capítulos siguientes analizan detalladamente la dinámica cotidiana de los pasos

que conectan Asunción, Clorinda, José Falcón y Nanawa (capítulo 4) y Posadas y Encarnación (capítulo 5). Ambos incluyen una breve caracterización económica y sociodemográfica de las localidades de referencia, que contribuye a comprender las características de los movimientos internacionales y el impacto de los dispositivos de frontera sobre las comunidades locales.

Finalmente, en las “Conclusiones” (capítulo 6) se reflexiona sobre las intersecciones entre el *límite internacional* como área de control y regulación estatal y la *zona de frontera* como espacio social y recurso económico para quienes allí residen.

El análisis de las características de las zonas de frontera, las regulaciones que establecen las leyes migratorias nacionales y los acuerdos celebrados por el Mercosur, el volumen de los movimientos de personas y la operatoria concreta y cotidiana de los agentes fiscalizadores nacionales en los pasos seleccionados, permiten una descripción más precisa del *tránsito vecinal fronterizo*. Esta modalidad de circulación, que alude tanto a un patrón histórico de desplazamiento como a una categoría de la legislación migratoria, constituye una de las singularidades de las zonas de frontera y uno de los grandes desafíos regulatorios en territorios donde coexisten los niveles nacionales, provinciales y municipales.

Las situaciones descritas en los capítulos del informe en torno a las dinámicas de ciertos pasos migratorios entre Argentina y Paraguay muestran las intersecciones entre el límite internacional como área de control y regulación estatal y la zona de frontera como espacio social y como recurso que provee de oportunidades varias —especialmente comerciales— a quienes allí residen.

Las fronteras analizadas en esta investigación son *zonas de circulación y de tránsitos constantes* de personas que residen de ambos lados del límite internacional. No es inusual que quienes viven de un lado trabajen o concurran a la escuela del otro lado, o realicen sus compras cotidianas en un país u otro según las fluctuaciones cambiarias y de precios relativos. También son zonas de circulación y de movimientos frecuentes de personas cuyos negocios e intereses radican en la frontera como recurso que permite (re)valorizar determinados bienes. Ejemplos de ello son las *paseras* y quienes proveen servicios de traslado internacional/local, tal como los remises, taxis o motos-taxi. La habitualidad y penetración de estas prácticas económicas, sociales y de movilidad locales se da, sin embargo, en ámbitos o territorios fuertemente regulados por dispositivos federales/nacionales.

A partir del trabajo de campo, se pudo observar que por este conjunto de dispositivos federales de fiscalización, regulación y control circulan al menos dos tipos de flujos de personas: quienes residen en las localidades vecinas y cruzan las fronteras con cierta cotidianeidad y por períodos de tiempo reducidos, y quienes las cruzan con el propósito de adentrarse en el territorio del otro país o permanecer por períodos de tiempo más prolongados.

Movidos por distintas motivaciones, ambos flujos pueden circular entre uno y otro país, donde su ingreso y permanencia resultan regulados de distinta manera, ya sea bajo la figura del TVF o (si no son residentes del país al que ingresan) mediante el *régimen turístico único*, que acuerda permanencias de hasta 90 días. Cada una de estas figuras regulatorias muestra cómo la normativa y las prácticas de control fronterizo distinguen los propósitos de los desplazamientos y acuerdan o no los permisos de cruce y permanencia.

Si bien tanto Argentina como Paraguay acuerdan ingresos bajo la categoría de régimen turístico único en todos sus pasos de frontera (terrestres, fluviales y aéreos), no ocurre lo mismo con el TVF, figura singular y específica vigente solo en determinados puntos y no necesariamente de ambos lados.

Tanto en su funcionamiento actual como en los distintos intentos por ampliarlo, el TVF expresa una de las diversas estrategias para atender a las tensiones entre las escalas nacional/provincial/ municipal en las fronteras. Mediante el TVF, se busca reconocer la circulación de personas que de hecho existe entre municipios vecinos, pero sin desconocer o menoscabar el mandato de alcance nacional de las agencias federales. Al igual que los Comités de Frontera, institucionalizados entre diversos países de la región con el propósito de promover la integración bilateral entre localidades vecinas, el TVF es una bisagra binacional no entre Estados sino entre municipios.

En un contexto de creciente movilidad de personas y de mayores inquietudes nacionales e internacionales por la seguridad de las fronteras, este informe permite contar con algunas caracterizaciones de quiénes se desplazan, cómo y por qué lo hacen. Esto contribuirá a que los controles y fiscalizaciones sean adecuados y permitan la circulación —no obstaculizada y por corredores seguros— de todas las personas que deseen cruzar fronteras internacionales por una amplia gama de motivos legítimos.

INTRODUCCIÓN

Los capítulos a continuación se centran en las dinámicas fronterizas y en el movimiento y control del movimiento de personas entre Argentina y Paraguay, con foco en las ciudades enfrentadas de Posadas-Encarnación, Clorinda-Asunción y las localidades paraguayas de Nanawa y José Falcón, vecinas a Clorinda. Estas ciudades (especialmente Clorinda, Posadas y Encarnación), ubicadas en las fronteras físicas de sus propios Estados, sobre las orillas de los ríos que operan como límite internacional, han adquirido parte de su singularidad a raíz de su propia posición fronteriza.

Clorinda fue fundada en 1899, pero su expansión tuvo lugar a mediados del siglo XX. Posteriormente, tanto Clorinda como Nanawa y José Falcón se desarrollaron a partir de la década de 1970, cuando la construcción del Puente Internacional San Ignacio de Loyola las convirtió en un nodo de transporte multimodal (ómnibus de media y larga distancia, camiones, transportes urbanos) que distribuye personas y mercaderías en ambas direcciones. Posadas y Encarnación, fundadas en el siglo XVII, crecieron y se consolidaron a distintos ritmos, conectadas regularmente por vía fluvial y, a partir de 1990, por el Puente Internacional San Roque González de la Cruz (nombre del fundador de ambas ciudades) que aceleró la movilidad y los intercambios comerciales entre ambas urbes.

Estas localidades deben parte de su crecimiento al comercio entre ellas —comercio de diversos productos y en ambos sentidos—. Si bien buena parte del comercio internacional está regulado por normas específicas y fiscalizado por dispositivos aduaneros e impositivos ubicados en los puntos de cruce, en los espacios de frontera suelen darse, de manera conjunta, flujos de intercambio lícitos e ilícitos, permitidos o prohibidos (Medina García 2006). Puesto que las mercaderías no cruzan las fronteras por sus propios medios, las modalidades y escalas de su traslado dependen de los movimientos internacionales de distintas personas (desde transportistas formales hasta informales, tales como las *paseras*³) regulados y controlados por las autoridades migratorias.

Es decir que parte de las dinámicas sociales y económicas que ocurren en las zonas de frontera están inextricablemente ligadas a la existencia del límite internacional, a la

³ Paseras es la denominación coloquial que se utiliza para aludir a las mujeres que, por encargo de terceros o por cuenta propia, cruzan distinto tipo de productos entre las ciudades de Posadas y Encarnación.

densidad institucional que conlleva (organismos de control aduanero, migratorio, impositivo, fito-sanitario; fuerzas de seguridad; cámaras de comerciantes; en ocasiones consulados y jueces federales), al acatamiento o evasión de las regulaciones y a las fiscalizaciones federales que éstas imponen.

Por estos motivos, en la escala local, la frontera como tal deviene un *recurso*, concreto y en sentido amplio, para quienes allí residen. Corolario de esto suelen ser las tensiones y las preocupaciones o intereses divergentes o directamente contrapuestos entre los actores locales (municipales o provinciales) y del Estado Nacional: la visión de la frontera —y de sus dilemas— suele ser bien distinta según se la mire desde lejos o desde cerca.

Para atender estas singularidades, en 1985 se instituyeron los primeros *Comités de Frontera* entre Argentina y Paraguay. Surgidos de acuerdos bilaterales y presididos por los Cónsules de las regiones contiguas de cada país, los Comités se reúnen anualmente con el propósito de tratar temas de interés mutuo vinculados a la problemática fronteriza. Es decir que se trata de espacios binacionales (en los que están involucrados los respectivos ministerios de relaciones exteriores) donde se discuten temáticas locales vinculadas a la integración de las localidades vecinas. Los primeros Comités (inaugurados en 1985 y 1986) articularon el diálogo entre Posadas y Encarnación, entre Clorinda y José Falcón, entre Formosa y Alberdi, entre Puerto Bermejo y Pilar y entre Itatí e Itacorá.

De la variedad de dinámicas que ocurren en estas fronteras, este informe se detiene especialmente en los movimientos de personas entre Argentina y Paraguay a través de los pasos migratorios que conectan Posadas y Encarnación, Clorinda y José Falcón (unidas respectivamente por sendos puentes internacionales), Clorinda y Asunción (conectadas por vía fluvial a través de servicios de lanchas y balsas que cruzan el Río Paraguay) y Clorinda y Nanawa (conectadas por una puente o pasarela de uso estrictamente peatonal). En estos puntos de control migratorio, ubicados propiamente sobre el límite internacional (en las cabeceras de los puentes y sobre las orillas del río) y, a la vez, en zonas o áreas de frontera sumamente pobladas, el Estado Nación despliega visiblemente su presencia a través de los dispositivos de control de personas, mercaderías y vehículos.

Los operadores migratorios, aduaneros, impositivos, fitosanitarios y de transportes funcionan, efectivamente, como sistemas de esclusas que regulan flujos, autorizando algunos y deteniendo otros. Tanto la presencia de estos dispositivos como su función reguladora vuelven al límite internacional y a la frontera en un recurso (frecuente u ocasional) para muchas de las personas que residen en las ciudades de la zona. Así, la

movilidad de personas (y también de mercaderías) *entre localidades vecinas* conforma un patrón de movimiento internacional/local con características específicas, que utiliza los mismos pasos que las personas y mercaderías que cruzan la frontera pero no permanecen en ella. Es decir que entre estas diadas y conjuntos de ciudades próximas pero separadas por un límite internacional ocurren dos grandes tipos de movimientos internacionales de personas.

Los primeros consisten en los cruces que realizan personas cuyos puntos de origen y de destino se encuentran distantes de la frontera: por ejemplo, quienes van desde Asunción hasta Buenos Aires, desde Córdoba hacia Encarnación o desde localidades del interior de Paraguay a localidades del interior de Argentina (y viceversa). Para estas personas, el límite internacional y la frontera en sí son solamente una etapa o un momento de su traslado y no permanecen allí más que el tiempo que requieren los trámites para sortearlos.

El segundo tipo de cruces está compuesto por movimientos frecuentes (diarios o semanales) y de corta duración (por unas horas o por el día) que realizan muchas de las personas que residen habitualmente en alguna de las localidades ubicadas en la zona de frontera. Estas personas se trasladan en uno y otro sentido por motivos vinculados a la singular cotidianeidad de la vida en zonas de frontera. Algunas personas que residen en Asunción pueden cruzar a Clorinda con el solo propósito de comprar determinados productos (por ejemplo un medicamento); quienes residen en Posadas pueden ir a Encarnación por algunas horas para adquirir un repuesto, ropa o pintura de paredes. En muchos casos, estas compras pueden ser para consumo personal o familiar, pero también pueden tratarse de encargos para terceros o para revendedores.

Ambos tipos de movimientos, históricos y de larga data, han contribuido a la estructuración económica, social y cultural de las regiones de frontera. En las localidades de pequeña o mediana escala (tales como Clorinda, José Falcón o Nanawa) buena parte de la dinámica urbana enlaza directamente con la posición en la frontera. En las ciudades grandes (Asunción, Encarnación, Posadas) la frontera logra menor impacto en el conjunto de la población; ello, no obstante, no deja de ser un recurso central o habitual para ciertos actores sociales, tales como las *paseras* o los comerciantes de ciertas zonas o de determinados productos.

En la medida en que ambos tipos de cruces utilizan la misma infraestructura física (los puentes internacionales, la pasarela peatonal, los medios de transporte fluviales y sus puntos de amarre) —que además suele incluir los dispositivos de control vehicular, de

personas y de mercaderías⁴— su fiscalización presenta desafíos que no se encuentran en sitios que no están signados por la vecindad. En estos contextos, las distintas autoridades federales con responsabilidad en el control de fronteras, deben manejar grandes flujos compuestos por pasajeros internacionales (que se trasladan en ómnibus de larga distancia o en vehículos particulares) y por quienes se desplazan vecinalmente a pie, en micros locales, en lanchas o en automóviles —pero cruzando una frontera internacional.

Así, una de las primeras tareas de la fiscalización federal consiste en distinguir o diferenciar estos flujos y regular su paso por las esclusas que les permitan la circulación en uno y otro sentido. La primera distinción o diferenciación surge de las normas nacionales abocadas a regular el ingreso, egreso y permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional, es decir: de la legislación migratoria. La segunda distinción surge cuando, en los dispositivos fiscalizadores concretos, los agentes federales ponen en práctica lo que establece la normativa. Las interdicciones o permisos que emiten resultan de un conjunto de rápidas evaluaciones documentarias y no documentarias (perceptivas) que realizan los operadores migratorios y aduaneros a medida que se presentan ante ellos las personas que se trasladan en distintos medios y por diferentes motivos.

El propósito de este informe consiste en aportar a la comprensión de los modos de circulación vecinales/internacionales entre ciertas localidades de Argentina y Paraguay, mediante el análisis combinado de las características de las zonas de frontera, las regulaciones que establecen las leyes migratorias nacionales y los acuerdos Mercosur, el volumen de los movimientos de personas y la operatoria concreta y cotidiana de los agentes fiscalizadores nacionales en los pasos seleccionados.

El capítulo 1 describe los principales aspectos del límite internacional fluvial entre ambos países y caracteriza el territorio de la frontera. El capítulo 2 reseña las disposiciones nacionales y regionales relativas al ingreso, egreso y permanencia de personas extranjeras en los respectivos países, con especial atención a la figura de *tránsito vecinal fronterizo*, abocada a la regulación del movimiento entre localidades próximas. El capítulo 3 analiza cifras provistas por las Direcciones de Migraciones de ambos países y traza un panorama general de los movimientos internacionales y de los vecinales. Los dos capítulos siguientes analizan

⁴ Por supuesto que existen casos de cruces de personas y mercaderías donde se eluden los controles ubicados en el límite internacional. En los capítulos de este informe dedicados a analizar qué ocurre en el conjunto conformado entre Clorinda, Asunción, José Falcón y Nanawa por un lado, y entre Posadas y Encarnación por el otro, se analizan las singularidades de cada paso internacional.

detalladamente la dinámica cotidiana de los pasos que conectan Asunción / Clorinda y Clorinda / José Falcón / Nanawa (capítulo 4) y Posadas / Encarnación (capítulo 5).

Cada capítulo incluye una breve caracterización económica y sociodemográfica de las localidades de referencia que contribuye a comprender tanto las características de los movimientos internacionales como el impacto de los dispositivos de frontera sobre las comunidades locales. Finalmente, en las “Conclusiones” (capítulo 6) se retoman las singularidades de la figura de tránsito vecinal fronterizo y se destaca su relevancia para regular la circulación en ciertas zonas de fronteras.

CAPÍTULO I

Fronteras entre Argentina y Paraguay

Aspectos generales

Según el Censo Nacional de Población realizado en 2010, Argentina cuenta con poco más de 40 millones de habitantes que residen en un vasto territorio de casi 2.800.000 km² (excluyendo la zona antártica), dividido en 23 provincias y un distrito federal: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA). El 40% de la población (16 millones de personas) se concentra en la Provincia de Buenos Aires, cuya densidad de 50,8 habitantes por km² contrasta fuertemente con el promedio nacional de 14,6 habitantes por km².

Le siguen las provincias mediterráneas de Córdoba y Santa Fe, con poco más de 3 millones de residentes cada una, y densidades de 20 y 24 habitantes por km² respectivamente. Luego se ubican un conjunto de provincias que rondan entre 1.000.000 y 1.700.000 habitantes: Mendoza, Tucumán, Entre Ríos, Salta, Misiones y Chaco (en orden decreciente). Por su parte, en CABA, en una superficie de 200 km² residen casi 3 millones de personas y su densidad es de 14.450 habitantes por km². De las 14 jurisdicciones restantes, ninguna supera el millón de residentes. Es decir que prácticamente el 60% de la población total del país se concentra en zonas del centro del territorio, alejadas de las fronteras internacionales con los países limítrofes.

Argentina tiene aproximadamente 15 mil km. de límites continentales. De este total, 9.376 km. corresponden a límites con los países vecinos y 5.100 al litoral fluvial del Río de la Plata y el Mar Argentino.⁵ El límite continental más extenso corresponde al límite con Chile (5.308 km). Le siguen los límites con Paraguay (1.699 km), Brasil (1.132 km.), Uruguay (887 km) y Bolivia (742 km).

Gran parte de estas fronteras políticas coinciden con límites geográficos: hacia el oeste, el límite con Chile sigue la traza la línea que une las cumbres más altas de la Cordillera de los Andes, en tanto que los límites con Paraguay, Uruguay y Brasil⁶ son

⁵ La información geográfica correspondiente a Argentina proviene del sitio web del Instituto Geográfico Nacional (www.ign.gob.ar).

⁶ En la provincia de Misiones hay 30 km. de frontera seca con Brasil, a la altura de la localidad de Dionisio Cerqueira.

eminentemente fluviales y siguen el curso de grandes ríos, navegables en gran parte de sus tramos. La demarcación con Bolivia combina límites geográficos (la Cordillera de los Andes, los ríos San Juan del Oro, Bermejo y Pilcomayo) y geodésicos en el norte de la provincia de Salta.

Paraguay⁷ cuenta con una población de 6.500.000 de personas distribuidas en una superficie de 406.700 km² dividida en 17 departamentos político-administrativos. El Río Paraguay, que atraviesa el país de norte a sur, separa la región oriental (con 14 departamentos y las principales ciudades) de la región occidental, de mayor superficie pero escasamente poblada. Los departamentos Central y Asunción concentran casi 2.500.000 de habitantes y su densidad poblacional supera las 690 personas por km². Le siguen los departamentos de Alto Paraná (760.000 personas), Itapúa (570.000) y Caaguazú (530.000), cuya densidad oscila entre 30 y 60 personas por km² y también contrasta con el promedio nacional de 16 hab/km². Los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, los más extensos, más al oeste y escasamente irrigados, cuentan con menos de 1 hab/km². Igual que en el caso de Argentina, 60% de la población se concentra en unos pocos departamentos, tres de los cuales limitan con Argentina (Asunción, Central, Itapúa) y un cuarto con Brasil (Alto Paraná).

Los límites internacionales de Paraguay con sus países vecinos se extienden a lo largo de 3.425 kilómetros. El tramo más extenso corresponde a la frontera con Argentina (1.699 km), seguido de la frontera con Brasil (945 km) y finalmente la frontera con Bolivia (770 km). Tal como se indicó más arriba, el límite con Argentina es fluvial, al igual que dos tercios de la demarcación con Brasil, trazada sobre los cursos de los ríos Paraná, Paraguay y Apá. El tercio restante corresponde a frontera montañosa: las cordilleras de Mbaracayú y Amambay. El límite con Bolivia también es mixto: 31 km. corren sobre el Río Negro, en tanto que el resto es frontera seca, trazada geodésicamente luego de los tratados firmados al finalizar la Guerra del Chaco en 1935.

Los 1.700 km de frontera fluvial entre Argentina y Paraguay siguen el curso de tres grandes ríos: el Pilcomayo, el Paraguay y el Paraná (en sentido oeste – sureste). El Río Pilcomayo conforma el tramo más extenso (835 km), seguido por el Paraná (590 km) y finalmente el Paraguay (274 km).

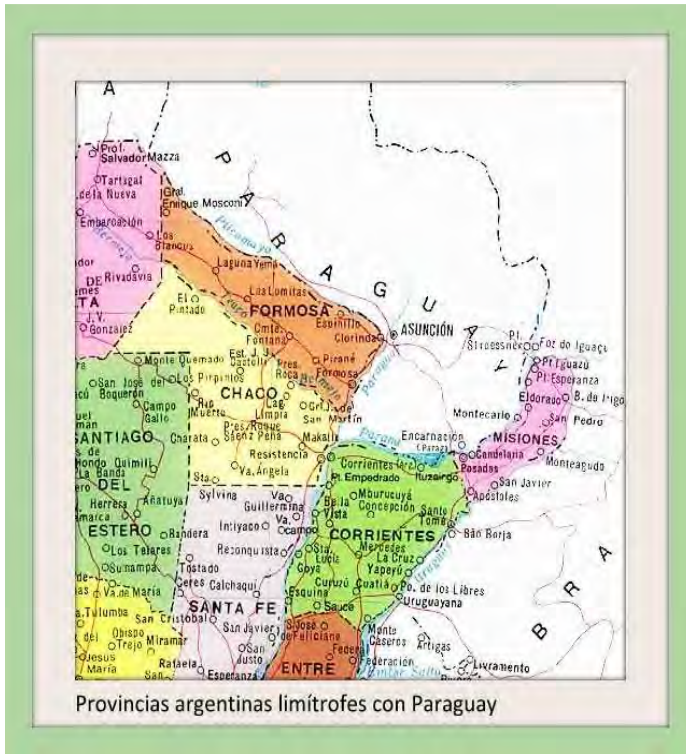
⁷ La información relativa a Paraguay proviene del *Anuario Estadístico del Paraguay – 2014*, disponible en www.dgeec.gov.py/

El Pilcomayo, de casi 2.500 km de longitud total, nace en la cordillera de los Andes, en el límite entre los departamentos bolivianos de Oruro y Potosí. A partir del paralelo 22° S, su recorrido sinuoso deviene límite internacional, primero entre Argentina y Bolivia y luego entre Argentina y Paraguay, donde separa las provincias argentinas de Salta y Formosa de los departamentos paraguayos de Boquerón, Presidente Hayes y Asunción. Desde hace unas pocas décadas, la cuenca del Pilcomayo enfrenta un conjunto de problemas derivados de la contaminación de las mineras de Potosí en su curso superior y del gran volumen de sedimentos que ha arrastrado siempre, y que se halla en la base de la inestabilidad de su cauce, que en ciertas regiones combina zonas de esteros con tramos secos. Estas cuestiones han afectado significativamente la pesca de subsistencia que practicaban los pueblos originarios de la región hasta mediados del siglo XX.

La población es escasa a lo largo del primer tramo del Río Pilcomayo que opera de límite entre Argentina y Paraguay. En los Departamentos de Boquerón y Presidente Hayes predominan un extenso parque nacional y grandes estancias (muchas de ellas especializadas en producción láctea) conectadas entre sí por caminos de tierra. En el territorio argentino se encuentra un cordón de pequeñas localidades (de entre 1.000 y 3.000 habitantes) y parajes conectados por una ruta de tierra (N° 86) que corre paralela al límite internacional. Este paisaje, rural y muy escasamente poblado, cambia en el último tramo del Río Pilcomayo. Allí se ubican las ciudades de José Falcón (Paraguay) y Clorinda (Argentina), casi en la desembocadura en el Río Paraguay⁸. Ambas ciudades se encuentran unidas por el Puente Internacional “San Ignacio de Loyola” y por la Pasarela Peatonal “La fraternidad”, que exhiben anualmente alrededor de 2,5 millones de cruces de personas en ambas direcciones.

⁸ En el capítulo 5 se analiza en detalle la dinámica transfronteriza entre las ciudades de Clorinda (Argentina) y Nanawa y Puerto Falcón (Paraguay).

Mapa 1-Provincias Limítrofes con Paraguay



Formosa: 530.000 hab.
1000 km de frontera.

Corrientes: 1.000.000 hab.
350 km de frontera.

Misiones: 1.100.000 hab.
350 km de frontera.

Salta: 1.200.000 hab.
30 km de frontera.

Chaco: 1.000.000 hab.
30 km de frontera.

(valores aproximados)

Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Disponible en <http://www.ign.gov.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas>

El Río Paraguay, que nace en el Mato Grosso brasileño, también tiene una extensión imponente (2.600 km) y actúa como límite internacional en dos tramos. En su recorrido hacia el sur, constituye primero la frontera internacional entre Brasil y Bolivia. Luego atraviesa Paraguay, recorriendo casi 550 km norte a sur y bañando la ciudad de Asunción, para devenir nuevamente frontera internacional –esta vez entre Argentina y Paraguay- a partir del punto donde recibe las aguas del Río Pilcomayo y hasta que se une con el Río Paraná.

El Río Paraguay oficia de límite internacional entre las provincias argentinas de Formosa y Chaco y los departamentos paraguayos Central y Neembucú. Las ciudades más importantes sobre sus márgenes son Asunción del Paraguay y Formosa (Argentina), frente a la cual se encuentra, del lado paraguayo, la ciudad de Alberdi. En tanto que se trata de un río ancho y de caudal constante, es navegable durante casi todo el año y

cuenta con tres puertos fluviales de intensa actividad en el tramo en que configura la frontera entre Argentina y Paraguay: el puerto de Asunción, Puerto Pilcomayo (pocos kilómetros río debajo de Asunción) y el puerto de la ciudad de Formosa.

La zona de frontera que yace sobre cada una de las márgenes del Río Paraguay presenta fuertes contrastes. El lado argentino está dominado por bañados y zonas inundables y poco productivas. Como correlato, las localidades ribereñas son pocas y de reducido tamaño. Inversamente, la margen paraguaya presenta una considerable trama de ocupación costera que comienza en la densamente poblada ciudad de Asunción y continúa, alternando poblaciones medianas y pequeñas con numerosos sectores productivos, especialmente entre Asunción y Puerto Alberdi. En tanto que no existen puentes que salven el río, todos los controles migratorios se afincan en los puertos fluviales, principalmente en los puertos paraguayos de Asunción, Alberdi e Itá Enramada, y en los puertos argentinos de Pilcomayo y Formosa.

Mapa 2-Departamentos Limítrofes con Argentina



Boquerón: 60.000 hab.

270 km de frontera

Presidente Hayes: 115.000 hab.

340 km de frontera

Central: 2.000.000 hab.

Neembucú: 90.000 hab.

Misiones: 120.000 hab.

Itapúa: 570.000 hab.

Alto Paraná: 760.000 hab.

Ciudad de Asunción: 530.000 hab.

Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Disponible en <http://www.ign.gov.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas>

El Río Paraná conforma el tercer tramo de frontera fluvial entre Argentina y Paraguay, separando las provincias argentinas de Corrientes y Misiones de los departamentos paraguayos de Ñeembucú, Misiones⁹, Itapúa y Alto Paraná. Desde su origen en el sur de Brasil (en la confluencia de los Ríos Grande y Paranaíba) hasta su desembocadura en el Río de la Plata, recorre casi 5 mil km y es el segundo curso de agua más extenso del continente sudamericano, luego del Río Amazonas.

El Paraná es frontera internacional entre Brasil y Paraguay hasta su confluencia con el Río Iguazú, que a su vez divide Argentina de Brasil. Allí se encuentra el punto de triple frontera, con las ciudades “trillizas” de Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). La frontera entre Argentina y Paraguay continúa a lo largo del Río Paraná, en su curso sureste, hasta la confluencia con el Río Paraguay a la altura de la isla del Cerrito. Por su caudal, este río cuenta con varias represas hidroeléctricas: tres en el tramo brasileño y dos binacionales.

Una de ellas es la de Itaipú (realizada entre Paraguay y Brasil) ubicada unos kilómetros al norte de la triple frontera y en operaciones desde 1984. La otra es la de Yacyretá, construida entre Argentina y Paraguay 500 km río abajo de la anterior y cuya primera turbina fue puesta en funcionamiento en 1994. Esta represa cuenta con una esclusa para navegación que salva el desnivel producido por el embalse y permite la circulación de embarcaciones en ambos sentidos.

El Río Paraná es y ha sido una de las más importantes vías de comunicación entre Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay. En ambos márgenes del tramo que conforma la frontera entre Argentina y Paraguay se encuentran numerosas poblaciones de larga data, frecuentemente asentadas una frente a otra a 500 o 1.000 metros de distancia. A las ya mencionadas Ciudad del Este y Puerto Iguazú pueden agregarse las localidades “enfrentadas” de Eldorado y su par paraguayo Mayor Otaño, Puerto Rico y Puerto Triunfo, Wanda e Itá Verá, así como Posadas y Encarnación. El Puente Internacional de la Amistad une Ciudad del Este con Foz de Iguazú (Brasil), en tanto que aguas abajo, el Puente Internacional San Roque González se extiende desde Posadas hasta Encarnación. Por tratarse de un río de intenso movimiento fluvial, por la productividad y accesibilidad de los territorios en ambas orillas y por la continuidad y contigüidad histórica y cultural

⁹ Ambos países cuentan con jurisdicciones homónimas (Misiones) que tomaron su nombre de las misiones jesuíticas que durante la colonización española (especialmente durante el siglo XVII) redujeron y dominaron a las poblaciones de habla guaraní de la región.

de las poblaciones paraguayas y argentinas, se trata sin duda de la frontera más ocupada y más transitada entre ambos países.

De hecho, los movimientos internacionales sobre el Río Paraná son controlados en 37 puestos migratorios, 35 de los cuales son fluviales mientras que dos se ubican en puentes terrestres. La Dirección General de Migraciones de Paraguay gestiona diez puestos, mientras que la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina opera 27 puestos, 20 de los cuales se ubican en la margen fluvial correspondiente a la provincia de Misiones. Uno de los pasos terrestres es el Puente Internacional San Roque González, que une Posadas con Encarnación y exhibe más de 8 millones de cruces anuales.

En síntesis, la frontera internacional entre Argentina y Paraguay es eminentemente fluvial. Dos de los tres ríos que la conforman (el Paraguay y el Paraná) son navegables durante buena parte de sus recorridos, aun cuando su ancho, su profundidad y su caudal de agua presentan significativas variaciones. El Pilcomayo, de cauce mucho más inestable y variable debido a los sedimentos que arrastra, no permite la navegación de manera consistente: algunos tramos pueden reducirse a un pequeño hilo de agua o directamente secarse, en tanto que en otros generan bañados.

Entonces, aunque la demarcación internacional sigue centralmente el curso de los tres ríos, no se trata de una frontera homogénea donde los movimientos de personas o cruces sean similares –de puerto a puerto o de embarcadero a embarcadero–. Existen además varios pasos terrestres que vinculan caminos zonales, rutas provinciales o grandes carreteras de un lado y de otro, y cuyas diversas estructuras físicas permiten el cruce combinado o separado de peatones, vehículos particulares, vehículos de transporte colectivo y vehículos de carga.

Concretamente, a partir de la década de 1970, con la inauguración de los tres grandes puentes (San Ignacio de Loyola en 1971, Tancredo Neves en 1985 y San Roque González en 1991) se fue modificando la dinámica de los movimientos, facilitando y aumentando los cruces terrestres, que se convirtieron en la principal modalidad en detrimento de los históricos desplazamientos fluviales mediante lanchas o balsas.

Por otra parte, la clase de movimientos que se presentan en estas fronteras son variados y se vinculan con las características de las poblaciones de ambos lados. Cuando hay ciudades o poblaciones en ambas márgenes del río, y se trata de márgenes próximas o unidas por puentes, suelen existir fuertes lazos sociales, comerciales y familiares que generan intensos movimientos transfronterizos de personas, vehículos y mercaderías.

Ejemplos conocidos son las ciudades de Clorinda y Puerto Falcón sobre el Río Pilcomayo; las ciudades de Posadas y Encarnación sobre el Río Paraná; y Ciudad del Este, Puerto Iguazú y Foz de Iguazú en la confluencia de los ríos Paraná e Iguazú¹⁰. En este sentido, la regulación y el control de los movimientos entre ambos países deben tomar en cuenta tanto las características fluviales o terrestres de los cruces como los diferentes medios de transporte que conectan ambos países. Los dos capítulos a continuación analizan la normativa que regula estos movimientos internacionales, así como los mecanismos de control que emplean Argentina y Paraguay.

¹⁰ El anexo 2 "En foco: la frontera a lo largo de los ríos", siguiendo el curso de los tres ríos, describe con mayor detalle las características físicas y poblacionales de la zona de frontera entre ambos países.

CAPÍTULO II

Marco normativo de circulación y residencia de personas

I. Circulación y residencia de personas en Acuerdos bilaterales y del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay cuentan con una larguísima historia de intercambio comercial y movilidad poblacional que antecede a sus respectivas conformaciones como estados nacionales y puede retrotraerse a las colonizaciones española y portuguesa en el Cono Sur. Ya hacia fines del siglo XIX, y mucho más notoriamente a lo largo del siglo XX, los cuatro países llevaron adelante profundos procesos de institucionalización social y política, y de desarrollo y especialización económica que en numerosos casos redundaron en acuerdos comerciales bilaterales. En 1960, varios países de América Latina¹¹ firmaron el *Tratado de Montevideo* mediante el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Cambio (ALALC), con el propósito de negociar rebajas de aranceles (y eventualmente eliminarlos) para ciertos bienes.

Por diversos motivos, el proceso no prosperó y en unos pocos años el Tratado cayó en desuso. Ello no obstante, a lo largo de la década de 1970 se firmaron numerosos acuerdos comerciales entre Argentina y Uruguay, entre Brasil y Paraguay y entre Brasil y Uruguay¹². En 1980, mediante un nuevo tratado (también firmado en Montevideo), se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con vistas a la eventual creación de un mercado común latinoamericano. Integrada por trece países¹³ y aún vigente, la ALADI ha brindado un marco regional que albergó a las numerosas instancias de integración sub-regional surgidas desde entonces, entre ellas el MERCOSUR” (OIM 2012). Hacia mediados de la década de 1980, con el retorno de las democracias a la región, Argentina y Brasil comenzaron a establecer acuerdos comerciales y arancelarios

¹¹ Inicialmente, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) estuvo integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Más adelante se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (OIM 2012: 21).

¹² Argentina y Uruguay firmaron la *Declaración del Río Uruguay* en 1970, el *Convenio Argentino – Uruguayo de Cooperación Económica* en 1974 y el *Estatuto del Río Uruguay* en 1975. En 1973, Brasil y Paraguay firmaron el acuerdo para la construcción de la represa de Itaipú. Finalmente, Brasil y Uruguay firmaron en 1975 el *Protocolo de Expansión Comercial*.

¹³ En la actualidad, la ALADI está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

sectoriales¹⁴ y a llevar adelante reuniones en pos de la integración, de las que surgieron (entre otras) la *Declaración de Iguazú* y el *Acta para la Integración Argentino – Brasileña*, ambas suscriptas en 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. En 1988, mediante la firma del *Acta de Alvorada*, Uruguay se sumó a este proceso de integración, que culminó en marzo de 1991 con el *Tratado de Asunción* (piedra fundacional del Mercado Común del Sur – MERCOSUR) rubricado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Tal como indica el *Tratado de Asunción*, el MERCOSUR se propuso promover “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias a la circulación de la mercadería, y de cualquier otra medida equivalente”. Ello conlleva “la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden” (Art. 1). Esta primera etapa de unión aduanera, que se desarrolló entre 1991 y 1994, culminó con la firma del *Protocolo de Ouro Preto* (en diciembre de 1994), que estableció la estructura institucional del MERCOSUR. En 1996, el bloque firmó acuerdos complementarios con Bolivia y Chile mediante los cuales ambos países se integraron como Estados Asociados al MERCOSUR.

Es interesante destacar que las temáticas referidas a migraciones o movimientos de población no aparecen especificadas en el *Tratado de Asunción* ni fueron parte de las conversaciones previas a la gestación del MERCOSUR. Si bien las personas —los trabajadores— son parte de los “factores productivos”, como señala Nicolao (2015:6), “la dimensión social de la integración quedó en gran medida excluida de la agenda regional, y por ende la cuestión migratoria no fue fruto de un tratamiento especializado” hasta inicios del siglo XXI.

En este contexto, en el año 2000, con la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)¹⁵ se inauguró una instancia regular (anual) de diálogo entre los gobiernos de la región, cuyas preocupaciones e intereses ante las dinámicas migratorias han sido

¹⁴ Entre 1985 y 1990, Argentina y Brasil firmaron 24 protocolos sectoriales para la reducción de barreras arancelarias en ciertas áreas (Alfonso 2013).

¹⁵ La Conferencia Suramericana sobre Migraciones es un foro no vinculante que reúne anualmente a los gobiernos de la región con el propósito de generar y coordinar iniciativas destinadas a promover políticas migratorias vinculadas a la integración y el desarrollo regional.

históricamente bien diversos. En 2003, a partir de la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), se articuló un espacio de intercambio intergubernamental del que participan todos los países del bloque y donde se construyen consensos que, al trasladarse al Consejo del Mercado Común (CMC)¹⁶, se vuelven vinculantes —más allá de su dispar internalización posterior en las normas y prácticas administrativas de los Estados Parte y Asociados¹⁷.

La *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios* (suscripta en mayo de 2004 por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Perú) estableció los lineamientos rectores del MERCOSUR en lo que refiere a movilidad de personas y devino la hoja de ruta del FEM. Dicha *Declaración* enfatiza el diálogo multilateral como canal para abordar la temática migratoria y fortalecer el proceso de integración. También destaca la importancia de los trabajadores migrantes como “valioso capital social que dinamiza y potencia diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida” y se compromete a fortalecer las iniciativas tendientes a “facilitar y regularizar los flujos migratorios entre los países de la región”¹⁸.

Apoyándose en la importancia de implementar “una política de libre circulación de personas en la región” a los efectos de fortalecer y profundizar los procesos de integración en curso, el *Acuerdo* estableció al criterio de nacionalidad como pilar del tratamiento migratorio diferencial entre los Estados Partes (y posteriormente entre los Asociados que lo firmaron). Con una visión realista respecto de la creciente movilidad migratoria intrarregional, se consagra el criterio de “nacionalidad MERCOSUR”, facilitando la regularidad migratoria de los “mercosureños” y fortaleciendo, desde lo social, el proceso de integración regional (Alfonso, 2012:48). A este motivo migratorio¹⁹ se lo denomina el criterio de “nacionalidad MERCOSUR” y junto con la carencia de antecedentes penales y la presentación de cierta documentación personal constituirían

¹⁶ El Consejo del Mercado Común, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Parte, es el órgano superior del MERCOSUR y funge como conductor político del bloque.

¹⁷ Para mayor información consultar Capítulo 3 de OIM (2012).

¹⁸ La *Declaración de Santiago* también reafirma los compromisos internacionales relativos a la protección de refugiados, destaca la importancia de la reunificación familiar y reconoce “el derecho de los Estados a ejercer el adecuado control de sus fronteras pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal”.

¹⁹ Es sencillo en comparación a cualquiera de los que usualmente deben tramitarse para obtener visas y residencias, tales como trabajo, estudio, reunificación familiar, entre otros.

los requisitos básicos para tramitar las residencias²⁰. De este modo, la nacionalidad se erige como la principal, ~~aunque no única~~ condición para obtener el status de migrante regional en situación administrativa regular, y así “cumple un papel de inclusión originaria en el espacio regional” (Pérez Vichich, 2011:340).

Así, los nacionales de un Estado (o los extranjeros naturalizados luego de 5 años de haber adquirido la nacionalidad) que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán solicitar la residencia temporaria por dos años presentando documentación que acredite identidad, nacionalidad, estado civil, carencia de antecedentes judiciales, penales y/o policiales (internacionales y en el país de origen o de residencia de los últimos cinco años), certificado médico y pago de tasa retributiva de servicios. Es decir que a partir del *Acuerdo* se apuntó a que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de figurar entre los requisitos exigibles para solicitar la primera residencia temporaria por dos años.

El *Acuerdo* también establece que la residencia temporaria podrá convertirse en permanente si la solicitud es interpuesta 90 días antes del vencimiento de la primera y acreditando identidad, nacionalidad, carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales en el país de recepción, constancia de residencia temporaria en los términos del acuerdo y “medios lícitos de vida que permitan la subsistencia del petitionante y su grupo familiar conviviente”.

Quienes hayan obtenido residencias temporarias o permanentes en el marco del *Acuerdo* (arts. 4 y 5) tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción y a “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país” (Art. 8). Un último aspecto del *Acuerdo* que amerita destacarse consiste en su retroactividad: es decir que quienes ya se encontraban viviendo en el país de destino también podrían solicitar su residencia.

²⁰ Se consideraron “nacionales” a quienes tuvieran nacionalidad originaria de uno de los Estados Parte o Asociados o la nacionalidad adquirida por naturalización pero, habiéndola adquirido al menos cinco (5) años previos a la solicitud.

Si bien el *Acuerdo* entró en vigor en el año 2009, su implementación ha sido dispar, ya que no todos los países incorporaron el criterio de nacionalidad de manera equivalente ni establecieron las mismas facilidades administrativas para su tramitación²¹.

En esta lógica de avance progresivo hacia criterios de residencia relativamente unificados vale la pena señalar que los primeros acuerdos sobre la movilidad de las personas no se enfocaron en las residencias sino en los tránsitos. Efectivamente, en diciembre de 1999 (es decir 3 años antes de la suscripción del *Acuerdo sobre Residencia*) los Estados Parte y Asociados (solo Bolivia y Chile en ese momento) suscribieron un *Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo* (CMC/DEC N° 18/99 y 19/99) donde se señala la necesidad de “acordar soluciones jurídicas comunes con vista al proceso de integración” y se destaca la importancia de plasmar dichas soluciones en “instrumentos jurídicos de cooperación en áreas de intereses comunes como resulta el control migratorio”.

El tránsito vecinal fronterizo (un criterio de ingreso y permanencia preexistente en las normativas nacionales) apunta a regular y registrar los cruces vecinales entre localidades separadas por la frontera internacional. Se trata de un permiso de ingreso y permanencia triplemente acotado: a) sólo se otorga en determinados puestos de control fronterizo (y no en todos, como suele ser lo habitual con los demás permisos); b) limita el movimiento en el territorio del país del que no se es nacional a un radio máximo de 50 km contados desde el puesto de control que autorizó la entrada; y c) limita la permanencia a 72 horas.

Es decir que se trata de una figura que regula movimientos internacionales transitorios, de muy corto plazo, entre ciertas localidades vecinas pero separadas por la frontera internacional y, por lo general, no autoriza a realizar actividades lucrativas. Puede pensarse que se trata de una figura de control migratorio que buscó articular las lógicas estatales de regulación y control de poblaciones con dinámicas históricas regionales (y puntuales) de movilidad e intercambio entre localidades vecinas, ligadas social y comercialmente pero pertenecientes a distintos estados nacionales.

Desde esta perspectiva, el TVF (que en Argentina ya aparece como categoría de ingreso en el Decreto 4418/1965, reglamentario de la Ley 817/1876) puede pensarse como una figura federal o nacional de aplicación estrictamente local: regula el movimiento en un nivel municipal a la vez que lo limita y conserva en ese nivel mediante el accionar de

²¹ Para mayor información ver OIM (2017).

fuerzas de seguridad federales que vigilan su cumplimiento en el perímetro de los 50 km que establece la norma.

Al igual que los Comités de Frontera, institucionalizados entre diversos países de la región a partir de 1985 con el propósito de promover la integración bilateral entre localidades vecinas (Valenciano 1990), el TVF es una bisagra binacional no entre Estados sino entre municipios.

Un ejemplo de la aplicación de la figura de tránsito vecinal fronterizo puede encontrarse en un convenio bilateral firmado entre Argentina y Uruguay en 1986: el *Acuerdo relativo al control único de frontera y de documentación unificada en sus tres pasos fronterizos*, aplicable a los tránsitos entre las localidades de Colón y Fray Bentos, Paysandú y Puerto Unzué, y Salto y Concordia. Entre otras cuestiones, este acuerdo establecía la modalidad de obtención, el formato y los datos contenidos en las “tarjetas de habilitación para el Tránsito Vecinal Fronterizo” (Cap. IV), válidas por tres años. Respecto al mecanismo de registro, indicaba que “se llevará una Planilla de Registro de Tránsito Vecinal Fronterizo, por duplicado, donde se consignará el movimiento de entrada y salida, asentándose únicamente el número de código asignado al extranjero, quedando una en poder de cada autoridad”.

Es decir que el *Acuerdo de Entendimiento* firmado en 1999 llevó, al ámbito más amplio del MERCOSUR, una modalidad de habilitación y control de cruces fronterizos de larga data y de aplicación específica y singular en ciertas localidades contiguas pero pertenecientes a dos Estados distintos. El *Acuerdo* establece que los ciudadanos naturales, naturalizados o residentes legales de un Estado Parte o Asociado domiciliados en localidades contiguas (pero separadas por la frontera internacional) podrán obtener credenciales de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) de modo de permitir una modalidad de cruce ágil y diferenciada de las demás categorías migratorias. La solicitud de la credencial de TVF es voluntaria y no reemplaza a los documentos de identidad. En el marco de este *Acuerdo*, los Estados Parte o Asociados con fronteras comunes están habilitados para “definir el área de cobertura geográfica de la credencial, así como el plazo de permanencia habilitado por la misma”.

En junio de 2000, mediante las CMC/DEC. N° 14/00 y 15/00 se reglamentó (para los Estados Parte y Asociados) el *Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo* suscripto el año anterior y se establecieron las siguientes cuestiones:

- definición sobre quiénes podrán beneficiarse con el Régimen de TVF (en lo que respecta a nacionalidad o situación migratoria en el país de residencia) y cuáles serán las localidades fronterizas comprendidas en cada caso se resolverá mediante acuerdos bi o trilaterales entre los Estados Parte o Asociados interesados;
- las tarjetas TVF otorgarán un plazo máximo de 72 horas de permanencia en el territorio del país vecino, salvo que se establezcan plazos mayores mediante acuerdos bi o tri laterales;
- las tarjetas TVF serán emitidas por el Estado Parte o Asociado de ingreso, previa consulta con el Estado de egreso;
- se establecen los requisitos que deben cumplir las personas mayores y menores de edad para obtener la tarjeta TVF (documento de identidad, comprobante de domicilio, autorización de los padres o tutores);
- la tarjeta tendrá validez por tres años;

La reglamentación incluye un facsímil del anverso y reverso de la tarjeta, que indica entre qué localidades es válida y cuáles son los pasos autorizados para el cruce de la frontera internacional con dicha tarjeta.

En años posteriores, diversos convenios o acuerdos bilaterales apuntaron a la implementación, en pasos puntuales, del régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo expresado en el acuerdo del MERCOSUR.

En 2005, Argentina y Brasil suscribieron el *Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas* (que Argentina aprobó en 2009 mediante la Ley 26.523). Dicho acuerdo bilateral establece un régimen de tránsito vecinal fronterizo que regula el movimiento de personas y de mercaderías de subsistencia entre ocho localidades ubicadas a lo largo de unos 500 km: Puerto Iguazú y Foz de Iguazú; Andresito y Capanema; Bernardo de Irigoyen y Dionísio Cerqueira; Alba Posse y Porto Mauá; San Javier y Porto Xavier; Santo Tomé y São Borja; Alvear e Itaqué; Paso de los Libres y Uruguaiana; y Monte Caseros y Barra do Quaraí.

En lo que respecta al tránsito de personas, la tarjeta TVF amplía el espectro del acuerdo de MERCOSUR ya que tiene una validez de 5 años y habilita explícitamente para el trabajo, el ejercicio profesional, el acceso a la enseñanza pública y la atención en los servicios públicos de salud (ambos en condiciones de gratuidad y reciprocidad).

Asimismo, permite una identificación rápida de los vehículos particulares de los poseedores de la tarjeta y —tal vez su aspecto más novedoso— brinda acceso a un régimen especial de “comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia” no sujeto a gravámenes ni registros de importación o exportación. Estos productos comprenden “artículos de alimentación, higiene y cosmética personal, limpieza y uso doméstico, piezas de vestuario, calzados, libros, revistas y periódicos destinados al uso y consumo personal y de la unidad familiar, siempre y cuando no revelen, por su tipo, volumen o cantidad, destino comercial” (Anexo II – Art. 2).²²

Según información provista por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina²³, el *Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas* no se encuentra operativo en la actualidad (2017). Si bien fue firmado por ambos países, la implementación de sus aspectos más novedosos (vinculados al trabajo, educación y cruce de mercaderías) exige adecuaciones normativas que involucran gran cantidad de organismos – no sólo los de control migratorio. No obstante, sí se encuentra vigente el TVF como categoría de ingreso, con permiso de permanencia por 72 horas, sin que se hayan emitido tarjetas especiales para agilizar el cruce.

En 2009, Argentina y Chile acordaron comenzar con la implementación de la tarjeta TVF entre las localidades de Río Turbio y 28 de noviembre (Argentina) y Natales (Chile), unidas por los pasos Dorotea y Laurita-Casas Viejas. Esta tarjeta presentaba dos singularidades en relación al acuerdo marco de MERCOSUR (CMC/DEC. N ° 14 y 15 /2000): primero, la tarjeta sería emitida por el país de residencia de la persona; y segundo, la permanencia máxima sería de hasta siete días corridos. Nuevamente según información provista por la DNM (Argentina), efectivamente existe TVF entre estos pasos, aunque no se hayan implementado las tarjetas para facilitar los cruces. Los siete días de permanencia que contempla aquí esta figura se deben a las condiciones climáticas (fuertes nevadas en invierno) que pueden bloquear los pasos por varios días.

En 2010, los Directores de Migraciones de Argentina y Paraguay rubricaron un *Acuerdo Operativo sobre tránsito vecinal fronterizo* para implementación de tarjeta TVF entre las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). La tarjeta, de tres años de validez, será emitida por el Estado Parte donde se encuentre domiciliado el beneficiario y permitirá el ingreso al territorio de país vecino por un lapso de hasta 72 horas. Los

²² No hay mención a límite temporal de permanencia.

²³ Comunicación personal con el Director de Control Fronterizo de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

niños y niñas que detenten la tarjeta podrán cruzar la frontera acompañados de uno de sus progenitores, ya que se interpreta que el otro otorgó permiso tácito al firmar la solicitud de TVF para su hijo o hija. En el capítulo dedicado al paso entre Posadas y Encarnación se brindan más detalles sobre el funcionamiento del TVF en el Puente Internacional y en el ferrocarril.

En agosto de 2013²⁴, los Directores de Migraciones de Argentina y de Bolivia firmaron un acuerdo bilateral operativo sobre tránsito vecinal fronterizo que alcanzará a las localidades de Salvador Mazza y Yacuiba; Aguas Blancas y Bermejo; Puerto Chalanas y Bermejo; El Condado y La Mamora; y La Quiaca y Villazón. Vale la pena destacar que en estos pasos se puso en marcha el control integrado con cabecera del lado argentino (es decir que en una misma locación física y en un mismo puesto de control se hace la salida de Bolivia y el ingreso a Argentina, y en otros puestos de control —ubicados en el mismo espacio— se hace la salida de Argentina y el ingreso a Bolivia). En 2016 se realizaron operativos destinados a la emisión de tarjetas TVF, de modo que quienes realicen estos tránsitos de manera habitual puedan realizar la entrada y la salida con mayor agilidad. Sin embargo, cabe destacar que aún no se han implementado carriles vehiculares exclusivos para tarjeta TVF.

Vale la pena señalar que tanto el *Acuerdo de Entendimiento* de 1999 como los posteriores convenios bilaterales hicieron hincapié en la emisión de una tarjeta TVF para uso cotidiano en ciertos pasos puntales. Esto no significa que sólo puedan solicitar ingreso por TVF quienes detenten la tarjeta, sino que quienes la tengan se beneficiarán con un trámite más rápido ya que en el control migratorio no será necesario registrar todos sus datos sino únicamente su número de tarjeta TVF, que remite a un padrón (en posesión de ambos países) donde figuran la información completa del portador. Quienes no cuenten con una tarjeta TVF podrán solicitar ese mismo criterio de ingreso, pero su paso por el control migratorio llevará más tiempo.

Los acuerdos o convenios a los que nos hemos referido en los párrafos anteriores aluden a dos tipos de situaciones: a) cruces de corta duración vinculados al tránsito vecinal fronterizo, y b) las regularizaciones de residencia con permiso de trabajo y opción a residencia permanente. Sin embargo, en el marco del MERCOSUR también se suscribieron otros tres instrumentos que contribuyen a configurar, regular y controlar la multiplicidad de situaciones que pueden ocurrir en las fronteras.

²⁴Según http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?mostrar_novedad=2013

El primero fue el *Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes*, suscrito en 2004 por los Estados Parte con el propósito de “promover la cooperación e intercambio de información” tendiente a prevenir y combatir el tráfico ilícito. En el Acuerdo (que complementa la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y su *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes*) se menciona especialmente el intercambio de información relativa a lugares de embarque y de destino, rutas, transportistas y medios de transporte a los que se sepa o se sospeche que recurran grupos delictivos organizados. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de asegurar la calidad, la integridad y el control de los documentos de viaje expedidos por los Estados Parte.

El segundo instrumento, datado en 2006, fue la Decisión 10/06 CMC donde se acordó unificar en 90 días la duración de los permisos de ingreso otorgados en calidad de turistas a los nacionales de los Estados Parte y Asociados. Finalmente, dos años más tarde, en 2008, los Estados Parte y también los Asociados acordaron el reconocimiento mutuo de los documentos de identidad nacionales como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y residentes regulares por los territorios de los distintos países que conforman el bloque (CMC/DEC N° 18/08).

Es decir que los diálogos y los intercambios desplegados en el marco del MERCOSUR (ya sea antes o después de la creación del Foro Especializado en Migraciones) se enfocaron en la construcción de consensos para el control y la regulación de los desplazamientos de personas en los siguientes casos:

- a. movimientos transfronterizos breves pero frecuentes y de desplazamiento territorial acotado (presentes desde por lo menos mediados del siglo XX en las legislaciones migratorias nacionales y englobados en la figura de tránsito vecinal fronterizo);
- b. movimientos transfronterizos de duración variable, con desplazamiento dentro de la totalidad del territorio del país de destino y con opción a residencia (regulados mediante la documentación de ingreso, el tiempo de permanencia en la categoría “turista” y el tratamiento preferencial para obtener la residencia temporaria o permanente);
- c. movimientos transfronterizos irregulares, clandestinos o fraudulentos con propósitos de lucro o beneficio y presuntamente asociados a organizaciones criminales (corporizados en las figuras legales del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas)²⁵.

²⁵ Entre el segundo y el tercer tipo de movimientos podríamos colocar los cruces de niños, niñas y adolescentes, cuyo control se mejoró mediante el Acuerdo de para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Parte y Asociados del Mercosur (RMI/ Acuerdo 02/06), que apuntó a reforzar

Con mayor o menor precisión y con ciertas diferencias de matices, estos tres tipos de movimientos ya se encontraban tipificados y regulados en las normativas nacionales vigentes con anterioridad a la creación del MERCOSUR. Desde esta perspectiva, el trabajo conjunto se centró en la unificación de criterios entre los Estados Parte y Asociados y en la homogeneización y homologación de los mecanismos de control e implementación de esos criterios —tanto en la frontera internacional como en el territorio nacional—.

La excepción a esta regla fue, sin lugar a dudas, la introducción del criterio de nacionalidad como pilar del tratamiento diferencial para la obtención de la residencia. Por un lado, este criterio se encontraba ausente entre las vías habituales establecidas en las normas nacionales; y por el otro, las veces que estuvo presente en los tratamientos de excepción (habitualmente conocidos como “amnistías”) fue solo de manera retrospectiva —es decir: accesible únicamente a quienes ya se encontraban en el territorio nacional. El *Acuerdo sobre residencia* buscó convertir el criterio de nacionalidad en una vía de acceso ordinaria (y no de excepción) de alcance retrospectivo y futuro: para quienes ya residían y para quienes aún no habían ingresado al territorio.

En la sección a continuación, revisaremos brevemente las normativas nacionales de Argentina y Paraguay y analizaremos su compatibilidad o adecuación al *Acuerdo sobre Residencia* y a los acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo del MERCOSUR.

II. Las normativas migratorias nacionales

En términos generales, la normativa migratoria de cualquier país está orientada a regular, como mínimo, sobre la admisión, ingreso, egreso (voluntario o forzoso) y permanencia de personas nacionales y extranjeras al territorio nacional. Además, suelen incluir disposiciones relativas a los derechos, obligaciones, restricciones o prohibiciones de quienes no son nacionales (especialmente en lo que atañe al trabajo, la salud, la educación y las prestaciones sociales), así como un sistema de sanciones para quienes infrinjan la ley migratoria.

En términos más específicos, en lo que refiere al ingreso, la normativa migratoria suele establecer cuáles son los pasos habilitados y qué documentación es exigible en el cruce

los procedimientos de control de documentación en los pasos fronterizos a los efectos de comprobar fehacientemente la autorización parental para el cruce internacional.

a) según el motivo por el que se realice (turismo, estudio, trabajo, tránsito vecinal fronterizo, entre otros) y b) según las distintas categorías de personas: nacionales, extranjeros –según país de origen o existencia de convenios específicos- niños y niñas, personas peticionantes de refugio, tripulantes de medios de transporte, etcétera. En cuanto a la permanencia, la legislación migratoria tiende a distinguir distintos tipos en función de su motivo y su duración (transitoria, temporaria y permanente suelen ser los más frecuentes). A su vez, los distintos tipos de ingreso y de permanencia delimitan qué es lo que las personas extranjeras pueden y no pueden hacer en el lugar de destino.

Es decir que la normativa migratoria establece un complejo sistema de regulaciones conformado por permisos, derechos, obligaciones y prohibiciones que se articulan de acuerdo a distintos criterios (tales como nacionalidad, edad, motivación, etc.). Lo que suele denominarse *regularidad migratoria* es la suma de tres permisos: autorización de ingreso (haber ingresado por un paso habilitado portando toda la documentación exigible según el caso); autorización de permanencia (que establece el tiempo que se puede quedar la persona extranjera) y autorización para la realización de determinadas actividades.

Un ejemplo servirá para ilustrar esta combinatoria: una persona extranjera puede ingresar a un país del que no es residente por un paso migratorio habilitado, con los documentos que corresponden según la normativa vigente en el país de destino (por ejemplo, pasaporte, o cédula si hay convenios binacionales). Si ingresa como turista, probablemente se le acordará una categoría de permanencia transitoria (entre 15 días y tres meses suele ser lo más habitual).

Si su permanencia excede el plazo acordado, se convertirá en una persona en situación migratoria irregular. Lo mismo ocurrirá si realiza actividades lucrativas –trabajar– sin contar con un permiso especial, incluso estando dentro del plazo temporal acordado en su permiso de ingreso como turista. Por supuesto, su estatus migratorio también será irregular si la persona ingresó por un paso no habilitado, sin cumplir los controles migratorios, o con documentación falsa o adulterada. Es decir que una persona extranjera puede devenir en residente irregular si infringe las regulaciones establecidas para el ingreso, para la permanencia o para la realización de ciertas actividades en el país de destino.

Estos conjuntos de regulaciones además pueden revestir características singulares según se apliquen a personas específicas o en circunstancias específicas. Por ejemplo, los países pueden firmar acuerdos bi o multi-laterales por los cuales establecen mecanismos o

requisitos diferenciales para sus nacionales, tales como autorizar el ingreso con documentos de identidad (cédulas), y no únicamente con documentos de viaje (pasaportes). También pueden implementar facilidades especiales para la obtención de residencias que autoricen a estudiar o trabajar. Tal como se mencionó más arriba, el *Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile* (firmado en 2002 y al que después adhirieron otros países de la región) estableció facilidades especiales para la obtención de residencias temporarias con permiso de trabajo para los nacionales de países del Mercosur que desearan residir en otro país del Mercosur. Así, en varios de los países del Mercosur, los requisitos de ingreso y permanencia que deben cumplir los nacionales de otros países del Mercosur son distintos (y menores) que los que deben quienes provienen de países de Asia, África, Europa o América Central y del Norte²⁶.

a. La normativa nacional de la República Argentina

En 2003, Argentina aprobó la Ley de Migraciones N° 25.871²⁷, que implicó grandes cambios en relación con las perspectivas dominantes durante todo el siglo XX. En términos muy sintéticos, esta ley reconoce a la migración como un derecho “esencial e inalienable de la persona, y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (Art. 4). La ley asegura a los inmigrantes²⁸ y a sus familias el acceso igualitario a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (Art. 6); y especifica que no podrá negarse el acceso a la educación, a la salud a la asistencia social o a la atención sanitaria por irregularidad migratoria. La norma establece cuatro categorías de admisión y residencia: residente permanente; residente temporario (con 14 sub-categorías); residente transitorio (con 8 sub-categorías); y residente precario²⁹. Los residentes temporarios y permanentes cuentan con autorización para trabajar, igual que los residentes precarios (en determinadas condiciones).

²⁶ A su vez, en estos últimos casos cada país establece los requisitos de admisión que considera adecuados. Estos pueden incluir visa de ingreso acordada en el país de origen (como exige Argentina a nacionales de República Dominicana, República Popular China y República de Corea entre otros), visas en arribo (Paraguay con nacionales de China, Australia, Nueva Zelanda, EE.UU, Canadá y Rusia), o exención de visa (*visa-waiver*).

²⁷ Esta ley derogó el Decreto Ley 22.439/1981 (Ley General de migraciones y fomento de la inmigración) puesto en vigencia por la dictadura militar.

²⁸ Según el Art. 2: “A los fines de la presente ley se entiende por “inmigrante” todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”.

²⁹ Esta categoría es una autorización de permanencia que se otorga mientras se encuentra en curso un trámite de solicitud de residencia permanente o temporaria.

En cuanto a los residentes transitorios, sólo pueden trabajar (y en condiciones específicas) quienes ingresan en la categoría de “trabajadores migrantes estacionales”. Además, y fuera del ámbito de la ley, se incluyen 4 categorías de reciprocidad para agentes diplomáticos o funcionarios de organizaciones internacionales. Las personas que reciben residencias temporarias o permanentes obtienen simultáneamente el Documento Nacional de Identidad argentino.

Para ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur y Asociados, el artículo 23 inc. l) incorpora la nacionalidad como criterio para solicitar la residencia temporaria por dos años, prorrogable, con entradas y salidas múltiples. En virtud de este criterio, en poco más de diez años se concedieron 2 millones de residencias (temporarias y permanentes) a nacionales provenientes principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú (IOM, 2017). Este artículo de la Ley de Migraciones incorpora al ordenamiento jurídico nacional el principio preferencial basado en la nacionalidad establecido en el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR. Las personas que solicitan la residencia temporaria por esta vía deberán presentar la siguiente documentación³⁰: documento que acredite identidad o certificado de nacionalidad; certificado de antecedentes penales argentinos (solo exigible a personas mayores de 16 años); certificado que acredite carencia de antecedentes o procesos penales en trámite en los países donde la persona haya residido en los tres años anteriores; declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales; comprobante de ingreso al país estampado en el documento de viaje o en la tarjeta migratoria; y certificado de domicilio o factura de servicio público a nombre de la persona interesada. Además, deberá abonar la tasa de radicación y el monto correspondientes a la expedición del Documento Nacional de Identidad. Para iniciar el trámite de residencia, las personas menores de edad deberán contar con la autorización de alguno de sus padres. Luego de dos años continuos de residencia temporaria, y antes de que ésta se venza, pueden solicitar la residencia permanente.

Quienes provienen de países Extra-Mercosur debe solicitar la residencia temporaria por algún otro criterio (trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos, pacientes bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, razones humanitarias, razones especiales o reunificación familiar temporaria), cumplir con los requisitos específicos y abonar una tasa migratoria. La duración de las residencias temporarias puede oscilar entre uno o dos años, según el criterio. Las personas nacionales de países Extra-Mercosur

³⁰ Según se informa en http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mercosur_temporaria

pueden solicitar la residencia permanente luego de haber tenido residencia temporaria por 3 años continuos.

Entre 2004 y 2015, la Dirección Nacional de Migraciones otorgó aproximadamente 1.200.000 residencias temporarias y 1.000.000 de residencias permanente (muchas de ellas a personas que previamente habían obtenido una residencia temporaria). Como muestra el Cuadro 1., el 94% de las residencias temporarias y el 93% de las residencias permanentes fueron obtenidas por personas nacionales de países del Mercosur.

Cuadro 1. Residencias temporarias y permanentes según nacionalidad (2004-2015)

Nacionalidad	Residencias Temporarias	Residencias Permanentes
Paraguaya	436.000	403.000
Boliviana	288.000	282.000
Peruana	174.000	150.000
Colombiana	69.000	27.000
Chilena	25.000	20.000
Uruguaya	19.000	20.000
Brasileña	12.000	30.000
Ecuatoriana	13.000	6.000
Venezolana	13.000	6.000
Total países del Mercosur	1.049.000	944.000
Otras nacionalidades	131.000	73.000
TOTAL	1.180.000	1.017.000

Fuente: Tabulado propio en base a datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

Nota: Los valores fueron redondeados para facilitar la lectura.

En lo que respecta al tránsito vecinal fronterizo, se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley de Migraciones, que establece las sub-categorías correspondientes a

“residentes transitorios”: turistas; pasajeros en tránsito; tránsito vecinal fronterizo; tripulantes del transporte internacional; trabajadores migrantes estacionales; académicos; tratamiento médico; especiales (sic). Los requisitos específicos para los ingresos correspondientes a TVF se establecen mediante acuerdos entre las localidades fronterizas que aplican dicho régimen.

En 2002, mediante la Disposición DNM N° 12.167, se incorporaron a la normativa migratoria nacional las Decisiones del CMC Mercosur N° 18/99, 19/99, 14/00 y 15/00, que aprueban y reglamentan el *Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo* rubricado por los Estados Parte y Asociados. Unos años más tarde, en 2007, la Disposición DNM N° 70.571 aprobó los modelos unificados para la emisión de la Tarjeta de Facilitación Fronteriza (para tránsitos entre Argentina, Brasil y Paraguay a través del Puente Internacional Tancredo Neves) y de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (para otras localidades). Además, los ingresos TVF entre Argentina y Brasil se regulan mediante ley 26.532 – *Localidades fronterizas vinculadas* (reseñada más arriba y parcialmente implementada) y los que se ocurren entre Argentina y Chile mediante el *Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo*. Es decir que la categoría de ingreso y permanencia TVF no rige en todos los pasos de frontera, sino solamente en aquellos donde efectivamente existe una lógica de vecindad entre dos (o en algunos casos tres) localidades. Por el criterio de reciprocidad, se trata de una categoría que, en algunos casos, suele aplicarse en las localidades a ambos lados de la frontera³¹.

b. La normativa nacional de la República del Paraguay

La Ley de Migraciones N° 978, aprobada en 1996, regula la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de extranjeros, así como “la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere” (art. 1). La ley establece dos grandes categorías de admisión y permanencia: residentes (quienes tengan intención de radicarse en el país) y no residentes (quienes no aspiren a radicarse). Los residentes podrán solicitar radicación temporaria o permanente (en la medida en que cumplan los requisitos que corresponden a cada una de ellas), en tanto que los no residentes pueden ser admitidos en diversas

³¹ A título de ejemplo de reciprocidad, tanto en Posadas como en Encarnación se otorga TVF a los nacionales de uno y otro país. En Puerto Pilcomayo y en Clorinda (Argentina) se otorga TVF a quienes ingresan desde Paraguay, pero en ni en el Puerto de Asunción (frente a Pilcomayo) ni en José Falcón se otorga TVF a quienes ingresan desde Argentina.

categorías, entre las que se destacan turista, tránsito vecinal fronterizo y trabajadores migrantes fronterizos³².

Podrán solicitar residencia permanente las siguientes personas: inversores, jubilados, pensionados y rentistas, los cónyuges, hijos menores y padres de ciudadanos paraguayos, y los inmigrantes que cumplan ciertos requisitos (art. 14, Ley 978). En cuanto a la residencia temporaria, podrá solicitarse en las siguientes categorías, algunas de las cuales deben cumplir condiciones de contratación específicas: científicos, empresarios, estudiantes secundarios, terciarios o de posgrado, periodistas, deportistas, becarios, personal de organizaciones internacionales, religiosos, asilados políticos y refugiados, así como sus cónyuges, hijos menores de edad o padres (Art. 25). A los residentes temporarios se les acordarán plazos de permanencia de un año, renovables hasta un máximo de 6 años. Los plazos de permanencia para no residentes oscilan entre los 3 días acordados por Tránsito Vecinal Fronterizo y los seis meses en el caso de tratamientos médicos.

La ley también establece cuál es la documentación que deberán presentar las personas extranjeras para solicitar la residencia permanente o temporaria. A partir de 2008, mediante las leyes 3565/08 y 3578/08 que recogen los términos del *Acuerdo sobre Residencia del Mercosur*, Paraguay estableció requisitos diferenciados para quienes son nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay (Estados Parte del Mercosur), Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador (Estados Asociados). Para solicitar residencia temporaria, las personas nacionales de países del Mercosur deben presentar la siguiente documentación: documento de identidad vigente del país de origen, certificado de nacimiento, constancia de estado civil (si corresponde), comprobante de ingreso al país, certificado de antecedentes penales para extranjeros emitido por la Policía Nacional de Paraguay, certificado de antecedentes policiales, judiciales o penales del país de origen o de residencia previa, declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales y certificado de buena salud expedido por autoridad sanitaria de Paraguay. Además, deben abonar una tasa o arancel. Esta residencia puede renovarse por dos años más.

Para solicitar residencia permanente, las personas nacionales de países del Mercosur deberán presentar su Carnet de Residencia Temporaria, el documento de identidad vigente de su país de origen y certificado de antecedente para extranjeros expedido por

³² Las restantes categorías de no residentes incluyen tripulantes de medios de transporte internacionales, integrantes de espectáculos, pasajeros en tránsito, inversores, profesionales de medios de comunicación vinculados al registro de un evento especial, personas que vienen a someterse a tratamientos médicos (Art. 29).

la Policía Nacional. Asimismo, mediante diversos medios de prueba, deberán acreditar medios lícitos de vida, y pagar el arancel³³.

Los nacionales de países Extra–Mercosur que soliciten residencia temporaria deben presentar —además de la documentación mencionada para los ciudadanos del Mercosur— información sumaria de testigos expedida por Juzgado, certificado de vida y residencia expedido por la comisaría jurisdiccional de Paraguay y certificado de Interpol vigente (que reemplaza a la declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales para las personas nacionales del Mercosur).

Asimismo, a través alguno de varios medios de prueba posible, deben demostrar solvencia económica³⁴. Las personas extra – Mercosur que soliciten residencia permanente deben cumplir los mismos requisitos los Mercosur, con el agregado de una declaración jurada ante escribano público de cumplimiento del artículo 23 de la ley 978 (respetar y cumplir los mandatos de la Constitución Nacional, las Leyes, Decretos y demás disposiciones legales que rijan en el territorio de la República).³⁵

Según se indica en el Perfil Migratorio de Paraguay (OIM, 2011), a partir de la ratificación del Acuerdo sobre Residencia del Mercosur, el país avanzó notablemente en lo que respecta a la regularización de migrantes, especialmente brasileños. A título de ejemplo, se menciona que de los 6.000 residentes brasileños regularizados en 2010, 34% llevaban más de diez años viviendo en Paraguay en situación migratoria irregular (OIM, 2011: 67).

El Cuadro 2 a continuación muestra las residencias permanentes otorgadas por la Dirección General de Migraciones entre 2007 y 2014. Del total, 70% corresponde a personas provenientes de países del Mercosur³⁶. A su vez, 65% de todas las residencias MERCOSUR corresponde a personas brasileñas.

³³ La acreditación de medios de vida lícitos se encuentra regulado por cada país, que en algunos casos puede constituir un requisito difícil de cumplimentar. Para mayor información ver OIM (2017).

³⁴ El otorgamiento de la residencia temporaria o permanente conlleva el otorgamiento de un carnet de residencia. La ley 978 establece que los residentes permanentes están obligados a tramitar la cédula de identidad paraguaya (Art. 22).

³⁵ Información disponible en <http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites-1>

³⁶ Para este informe, la Dirección General de Migraciones de Paraguay facilitó datos parciales relativos a residencias temporarias otorgadas entre 2009 y 2015, de donde se desprende que personas de nacionalidad brasileña obtuvieron casi 21.000 residencias temporarias. Para el resto de las nacionalidades, la información provista no cubre el período completo.

Cuadro 2. Residencias permanentes según nacionalidad (2007-2014)

Nacionalidad	Residencias permanentes
Brasileña	21.540
Argentina	8.053
Uruguay	1.163
Chilena	551
Peruana	547
Boliviana	527
Colombiana	369
Venezolana	117
Ecuatoriana	106
Total países del Mercosur	33.009
Otras nacionalidades	13.812
TOTAL todas las nacionalidades	46.821

Fuente: Tabulados propios a partir de datos de los Anuarios Estadísticos 2009, 2012 y 2014.

En lo que respecta a los ingresos, en virtud del acuerdo MERCOSUR para la concesión de un plazo de 90 días, quienes ingresan como turistas obtienen ese plazo de permanencia. Además, mediante dos resoluciones de la Dirección General de Migraciones (RES. DGM 417/2008 y RES. DGM 228/2010), Paraguay incorporó el Acuerdo de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Parte del Mercosur y Asociados, y estableció los requisitos para la obtención de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo válida para los cruces entre Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina).

En síntesis, este breve repaso por una serie de acuerdos forjados en el marco del Mercosur y por las normativas nacionales de Argentina y Paraguay muestra que, por lo menos desde mediados del siglo XX, se han puesto en práctica entre ambos países lógicas de control diferencial dirigidas al tránsito vecinal fronterizo.

Estos controles diferenciales reconocen la especificidad de ciertos cruces de frontera entre dos localidades puntuales y ensayan distintas normas para regularlos, sin

obstaculizarlos, pero estableciéndoles limitaciones claras y a la vez promoviendo su correcta registración en la contabilidad de los pasos.

La dispar y en ocasiones discontinua implementación de tarjetas identificatorias para los usuarios habituales de la categoría de TVF ha apuntado a mejorar el registro, aunque no haya necesariamente agilizado el acto del cruce en la medida en que esta medida no ha ido acompañada de carriles físicos diferenciales o con acceso preferencial para dichos usuarios. En la medida en que la obtención de la tarjeta TVF no brinda ventajas claras e inmediatas a sus portadores, es posible que solo sea solicitada por una fracción de quienes habitualmente cruzan la frontera bajo dicha categoría.

Por otra parte, interesa destacar los intentos de ampliar el núcleo duro de la categoría TVF (cruces de personas por no más de 72 horas, con límite de internación en el territorio, y con prohibición de trabajar y estudiar). El Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas, firmado entre Argentina y Brasil en 2005 es un ejemplo en este sentido. A la vez, las dificultades para su implementación son ilustrativas de los desafíos que plantea la articulación entre los municipios (que son quienes efectivamente se vinculan mediante el Acuerdo) y las respectivas jurisdicciones nacionales/federales, que tienen competencia sobre la gestión de fronteras y sobre la regulación de ingresos, egresos y permanencias (y derechos) de todas las personas extranjeras en el territorio nacional. En este sentido, cabe pensar que las modalidades de control de personas más focalizadas o segmentadas (tales como las que requiere la expansión del núcleo duro del TVF) se volverán más viables y confiables desde el punto de vista de los Estados a medida que aumente la sofisticación —y por lo tanto la customización o personalización— de los dispositivos tecnológicos que son el efectivo soporte material del control de los movimientos.

CAPÍTULO III

Control y dinámicas de los tránsitos fronterizos

I. El control migratorio de la frontera fluvial internacional

Tanto Argentina como Paraguay cuentan con una institución administrativa específica para la regulación, control y registro del movimiento de personas a través de sus fronteras internacionales. La Dirección Nacional de Migraciones (DNM – Argentina) y la Dirección General de Migraciones (DGM - Paraguay) funcionan en el ámbito del Poder Ejecutivo y dependen de los respectivos Ministerios del Interior. Ambas Direcciones son el organismo de aplicación de la legislación migratoria nacional y entre sus incumbencias se encuentra la de autorizar ingresos y egresos de personas nacionales y extranjeras, así como autorizar y controlar la permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional. Los principales lineamientos que, en la actualidad, regulan la actividad de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina se establecieron en la Ley de Migraciones N° 25.871/2004 y en su decreto reglamentario N° 616/2010. Por su parte, la Dirección General de Migraciones de la República del Paraguay se rige por la Ley General de Migraciones N° 978/1996 (con las modificaciones incorporadas por la ley 3858/2009) y por su decreto reglamentario 18.295/1997. Además, a través de distintas normas, ambas agencias de control incorporaron los aspectos de los acuerdos de Mercosur relativos a facilidades de radicación, tránsito vecinal fronterizo y verificación de documentación de ingresos y egresos, entre otras cuestiones.

Entre las responsabilidades de las Direcciones de Migraciones, se encuentra expresamente la habilitación de los pasos de ingreso y egreso al país, el registro de entradas y salidas de personas nacionales y extranjeras y el otorgamiento, en frontera, de los permisos de ingreso según las categorías de admisión establecidas en la normativa migratoria. Parte de esta tarea se lleva adelante en los puestos de control migratorio ubicados a lo largo de la frontera fluvial entre Argentina y Paraguay³⁷, y es realizada tanto por personal propio de las Direcciones de Migraciones como (en el caso de Argentina) por la Prefectura Naval, que puede cumplir funciones auxiliares por delegación³⁸. La

³⁷ Naturalmente, estas tareas también se realizan en los aeropuertos internacionales, en todos los otros pasos fronterizos y, en el caso de Argentina, en los puertos marítimos.

³⁸ En Argentina, la ley migratoria ha autorizado, históricamente, a que las fuerzas de seguridad federales (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria) cumplan funciones de control migratorio por delegación.

imagen a continuación ilustra la distribución aproximada de los 39 pasos habilitados ubicados del lado argentino y de los 15 puestos de control en territorio paraguayo.

Mapa 3. Distribución de los Pasos



Fuente: Instituto Geográfico Nacional. Disponible en <http://www.ign.gov.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas>

Como puede observarse, la mayor parte de los controles se concentra sobre el Río Paraná, y en menor medida sobre los ríos Paraguay y Pilcomayo. Vale la pena señalar que gran parte de estos pasos son fluviales y el control de personas se realiza en los puertos de embarque y en los puertos de desembarque.

Además, existen dos importantes pasos terrestres conformados por grandes puentes que unen ambas márgenes del río. Sobre el Río Pilcomayo se encuentra el Puente San Ignacio de Loyola, de 70 metros de longitud e inaugurado en 1971 para conectar Clorinda, en Argentina, con José Falcón, en Paraguay. El Puente San Roque González de la Santa Cruz, de 2.500 metros de largo, se halla sobre en Río Paraná. Inaugurado en 1990, une a las densamente pobladas las ciudades de Posadas y Encarnación. Debido a que estos puentes además conectan importantes rutas regionales, son el paso obligado de camiones y

ómnibus de larga distancia, además de vehículos particulares. Entre ambos, concentran alrededor del 85% de todos los tránsitos fronterizos entre Argentina y Paraguay.

Argentina - Dirección Nacional de Migraciones

Argentina cuenta con 236 pasos habilitados para el cruce de fronteras internacionales³⁹ en los que se realizan los controles de egreso e ingreso al territorio nacional de personas nacionales y extranjeras⁴⁰. De ellos, 38 son aeropuertos, 15 son puertos marítimos sobre el Mar Argentino, 88 son puertos fluviales y los 95 restantes son pasos terrestres. Dos tercios de todos los pasos se ubican en zonas de frontera de contacto: 74 se encuentran en la frontera con Chile⁴¹, 39 en la frontera con Paraguay, 22 en la frontera con Brasil, 14 en la frontera con Uruguay y 5 en la frontera con Bolivia. A excepción de Bolivia, donde todos los pasos habilitados son terrestres, en los demás se combinan los terrestres con los fluviales –incluso en Chile, a través de la Isla de Tierra del Fuego y por los ríos que conectan lagos a ambos lados de la cordillera.

La Dirección Nacional de Migraciones controla directamente las entradas y salidas de personas en el 65% de los pasos. Controla 37 de los 38 aeropuertos (uno es controlado por la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y 40 de los 43 pasos fluviales y terrestres de más alto tránsito. La Prefectura Naval Argentina realiza los controles de ingresos y egresos en 25% de los pasos (en los fluviales y marítimos únicamente, y en los de más alto tránsito esta tarea la lleva adelante con la supervisión directa del personal civil de la Dirección Nacional de Migraciones), en tanto que la Gendarmería Nacional Argentina controla los tránsitos en el 10% de los pasos –siempre terrestres, y varios de ellos de escaso movimiento en la frontera con Chile.

³⁹ La Disposición N° 4456/2015 de la Dirección Nacional de Migraciones incluye el listado de todos los pasos habilitados, así como sus principales características.

⁴⁰ Según Página web de la DNM: “El control migratorio se aplica en los 236 pasos habilitados en el territorio. La DNM controla con personal propio de manera directa 150. Los 86 pasos restantes –por delegación de Migraciones–, son gestionados por las Policías Migratorias Auxiliares (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y concentran un bajo movimiento de personas ya que en general están habilitados para casos muy puntuales y/o se encuentran ubicados en lugares de difícil accesibilidad. Del total de pasos habilitados donde se efectúa el control de ingreso y egreso de personas, 95 son terrestres, 103 marítimos/fluviales, 38 aéreos. Del total, existen 74 pasos con Chile, 39 con Paraguay, 22 con Brasil, 14 con Uruguay, 5 con Bolivia y los 82 restantes no poseen correlativo limítrofe ya que se trata de puertos o aeropuertos.

⁴¹ Varios de estos pasos están abiertos sólo de noviembre a abril (cuando no hay nevadas) y son para uso exclusivo de los arrieros de la zona.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones⁴², durante 2015 hubo aproximadamente 60 millones de tránsitos (entradas hacia y salidas desde Argentina) realizados por personas nacionales y extranjeras⁴³. Para el año 2016, estos movimientos ascendieron a casi 73 millones. El paso fronterizo donde se registró mayor número de tránsitos fue el de Posadas-Encarnación⁴⁴ con 11.603.901 movimientos (15,94% del total), le siguió el de Iguazú-Foz de Iguazú con 10.775.891 tránsitos (14,80%) y, en tercer lugar, el Aeropuerto de Ezeiza con 9.642.696 movimientos (13,25%).

En lo que refiere específicamente a los 39 pasos entre Argentina y Paraguay, 30 son fluviales y 9 terrestres que operan durante todo el año (algunos durante las 24 horas) y pueden otorgar todas las categorías de ingreso que establece la ley migratoria⁴⁵. La Dirección Nacional de Migraciones controla los ingresos y egresos en cuatro pasos fluviales y en otros dos supervisa los controles que realiza la Prefectura Naval Argentina (PNA). La Prefectura Naval Argentina controla los 24 pasos fluviales restantes, todos ellos de escaso tránsito. Los ocho pasos terrestres se encuentran en las provincias de Misiones (1), Corrientes (1), Salta (1) y Formosa (6). Cinco de ellos los controla directamente la Dirección Nacional de Migraciones, en tanto que tres (muy pequeños y ubicados en parajes formoseños) son operados por Gendarmería Nacional Argentina.

Durante el año 2016 se registraron aproximadamente 15 millones y medio de tránsitos entre todos los pasos fluviales y terrestres que unen Argentina con Paraguay (ver Tabla 1)⁴⁶. La provincia de Misiones, con 20 pasos, exhibe el mayor volumen de tránsitos (casi 12 millones), 97% de los cuales se concentran en el único paso terrestre de la jurisdicción: el Puente Internacional San Roque González que une las ciudades de Posadas y Encarnación.

⁴² Disponibles en <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?estadisticas>.

⁴³ Vale recordar que los tránsitos representan movimientos y no personas físicas. Una misma persona física puede realizar varios ingresos y egresos, cada uno de los cuales se computa individualmente como un nuevo registro en el sistema de captura de datos. En este sentido, no se debe suponer una equivalencia entre la cantidad de tránsitos registrados y la cantidad de personas que efectivamente realizaron esos tránsitos.

⁴⁴ Incluye PTE. San Roque González de Santa Cruz y Posadas - Encarnación (FFCC – Tren Binacional).

⁴⁵ En los pasos se otorgan los permisos de ingreso a personas extranjeras, pero no los permisos de residencia, que deben tramitarse ante las delegaciones jurisdiccionales de la Dirección Nacional de Migraciones. La excepción son los permisos de ingreso bajo Régimen Turístico Único (RTU) que se otorgan en el puesto de control migratorio y autorizan una permanencia de 90 días, o el Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), que se otorga solo en algunos pasos.

⁴⁶ http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/panorama_mov_migratorios_2016.pdf

El segundo gran volumen de tránsitos (más de 2 millones) también circula por un paso terrestre y corresponde al Puente Internacional San Ignacio de Loyola (sito en la provincia de Formosa) que conecta Clorinda con Puerto Falcón. En Clorinda se encuentra además la Pasarela Peatonal “La Fraternidad”, que es el tercer paso terrestre en cuanto a volumen de tránsitos. Es decir que, si bien la mayoría de los pasos entre Argentina y Paraguay son fluviales, tres pasos terrestres concentran el gran parte de la circulación de la frontera de contacto. Vale la pena recordar que dos de ellos son pasos de gran porte por los que circulan numerosos vehículos, y son asimismo el cruce obligado de los ómnibus internacionales.

En 2016, los pasos fluviales entre Argentina y Paraguay registraron aproximadamente 1 millón y medio de tránsitos (1.523.388), gran parte de los cuales se concentran en tres puertos: el puerto de la ciudad de Formosa, Puerto Pilcomayo (ambos en la provincia de Formosa) y Puerto Iguazú, en la provincia de Misiones. Vale la pena señalar que al igual que en los pasos terrestres de gran movimiento, estos puertos reciben lanchas de transporte *colectivo* de pasajeros, que a menudo se movilizan en el marco de las relaciones de vecindad entre localidades próximas.

**Tabla 1. Movimientos 2016. Pasos terrestres y fluviales
Argentina - Paraguay, por provincia**

Prov.	Nombre del paso	Tipo de paso	Controla	Movimientos 2016
MISIONES	Posadas – Encarnación	Terrestre	DNM	11.603.901
	Puerto Rico – Puerto Triunfo	Fluvial	DNM	s/d
	Puerto Iguazú – Puerto Tres Fronteras	Fluvial	DNM	105.699
	Puerto Eldorado – Puerto Otaño	Fluvial	DNM	71.211
	Puerto Montecarlo – Puerto Apé Aimé	Fluvial	PNA	94.359
	Puerto Wanda – Puerto Itá Verá	Fluvial	PNA	75.768
	Puerto Piray – Puerto 7 de agosto	Fluvial	PNA	20.023
	Puerto Libertad – Puerto Martínez de Irala	Fluvial	PNA	4.977
	Puerto Maní – Puerto Bella Vista	Fluvial	PNA	14.106
	Puerto Posadas – Puerto Pacú Cuá	Fluvial	DNM	s/d
	Puerto Mado – Puerto Lomas Valentinas	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Victoria – Capitán Urbina	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Pinares - Carlos Antonio López	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Paranay – Colonia Alborada	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Garuhapá – Puerto 3 de mayo	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Leoni – Puerto Triunfo	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Oasis – Capitán Meza	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto San Ignacio – Puerto Paraíso	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Candelaria – Campichuelo	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Santa Ana	Fluvial	PNA	s/d
Total tránsitos por pasos fluviales y terrestres en Misiones				11.990.044

FORMOSA	Clorinda – Puerto Falcón	Terrestre	DNM	2.229.924
	Puerto Formosa – Puerto Alberdi	Fluvial	PNA + DNM	914.558
	Pasarela La Fraternidad	Terrestre	DNM	175.334
	Puerto Pilcomayo – Puerto Itá Enramada	Fluvial	PNA + DNM	144.558
	Puerto Colonia Cano- Puerto Pilar	Fluvial	PNA	30.526
	Colonia Gral. Belgrano – General Bruguez	Terrestre	DNM	s/d
	Isleta – Paraje Rojas Silva	Terrestre	GNA	s/d
	Paso El Remanso – La Verde	Terrestre	GNA	s/d
	Paso Lamadrid- Misión San Leonardo	Terrestre	GNA	s/d
Total tránsitos por pasos fluviales y terrestres en Formosa				3.494.900

CORRIENTES	Yacyretá – Yacyretá	Terrestre	DNM	12.300
	Puerto Itatí – Puerto Itá Corá	Fluvial	PNA	25.335
	Puerto Paso de la Patria	Fluvial	PNA	12.374
	Puerto Yahapé – Puerto Cerrito	Fluvial	PNA	4.427
	Puerto Itá Baté – Panchito López	Fluvial	PNA	1.767
	Puerto San Antonio Apipé – Puerto Ayolas	Fluvial	PNA	1.723
	Puerto Ituzaingó - Puerto Ayolas	Fluvial	PNA	s/d
Total tránsitos por pasos fluviales y terrestres en Corrientes				57.926

CHACO	Puerto Las Palmas – Puerto Humaitá	Fluvial	PNA	s/d
	Puerto Bermejo – Puerto Pitar	Fluvial	PNA	1.977

SALTA	Misión La Paz – Pozo Hondo	Terrestre	DNM	2.949
--------------	----------------------------	-----------	-----	-------

Total tránsitos por pasos fluviales y terrestres con Paraguay				15.547.796
--	--	--	--	-------------------

Fuente: Elaboración propia en base a DNM (2016)

Las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones asentadas en el Puente San Roque González, en el Puente San Ignacio de Loyola, en la Pasarela Internacional y en el Puerto Pilcomayo otorgan ingresos en la categoría de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Es decir que quienes residen en Paraguay e ingresan a Argentina por cualquiera de esos pasos pueden ser admitidos como turistas (en todos los casos en que el cruce ocurra a bordo de un micro internacional cuyo destino final es una ciudad argentina distante de la frontera) o como TVF, con permiso de permanencia por 72 horas, si lo solicitan. Esto es posible en los cruces peatonales, en balsa (desde el Puerto de Itá Enramada, en Asunción, hasta Puerto Pilcomayo, en Formosa), en vehículos particulares y en el tren binacional o los colectivos locales/internacionales que unen las ciudades de Posadas y Encarnación.

¿Qué ocurre si las personas que ingresaron con autorización por TVF no cumplen con las limitaciones propias de la figura? En estos casos, el principal dispositivo de control apunta a restringir la internación en el territorio argentino —es decir: a asegurar que no se exceda el límite de 50 km de distancia de la frontera. Para ello, en las rutas que conducen desde el control migratorio hacia el interior del territorio se encuentran una serie de controles viales permanentes que realiza la Gendarmería Nacional Argentina. Como regla, en estos controles Gendarmería detiene a todos los ómnibus internacionales, a todos los ómnibus de larga distancia que partieron de localidades argentinas próximas a la frontera (Posadas, Clorinda, La Quiaca, etc.) y a numerosos vehículos particulares.

El propósito del control consiste en verificar la documentación de las personas que se trasladan en los vehículos, cerciorándose que quienes son extranjeras tengan residencia en Argentina (prueba de ello es el DNI o el comprobante de residencia precaria) o en su defecto cuenten con permiso de ingreso por 90 días bajo la figura de Régimen Turístico Único (RTU). Si en estos controles se encuentra alguna persona extranjera que carece de comprobante de ingreso al país o que ha ingresado con TVF (entre otras irregularidades posibles), es devuelta al control migratorio —por lo general en móviles propios de Gendarmería— para que efectúe el ingreso con la figura que corresponde.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones correspondientes al período 2011-2016,⁴⁷ la mayor cantidad de *ingresos acumulados* en todo el país corresponde a personas de nacionalidad paraguaya (alrededor de 29 millones), seguido de las brasileñas

⁴⁷ En http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/movimientos_migratorios_2011-2015.pdf y http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/panorama_mov_migratorios_2016.pdf

(alrededor de 25 millones). Estas cifras son consistentes con los movimientos anuales (ingresos y egresos) que se registran en los dos principales pasos con Paraguay (Posadas – Encarnación y Clorinda – Ramón Falcón) y con los movimientos por el paso Iguazú – Foz de Iguazú, que une con Brasil. Luego, con cantidades mucho más reducidas, se ubican los nacionales de Uruguay, Chile y Bolivia. Es decir que una porción significativa de los ingresos al país se concentra en unos pocos pasos terrestres.

Paraguay - Dirección General de Migraciones

Paraguay cuenta con 37 puestos de control migratorio, de los cuales 4 son aeropuertos internacionales (Aeropuerto Mariscal Estigarribia, en Boquerón; Aeropuerto de Encarnación, en Itapúa; Aeropuerto Guaraní, en Alto Paraná; y Aeropuerto Pettirossi, en Departamento Central). De los restantes puestos, 17 son fluviales, 15 terrestres y uno mixto fluvial y terrestre. En la frontera con Argentina se encuentran 17 puestos de control, de los cuales 4 son terrestres y el resto fluviales. La frontera con Brasil cuenta con 13 puestos: 5 fluviales, 7 terrestres y uno mixto. Finalmente, hay un único puesto en la frontera con Bolivia y 2 controles mediterráneos: uno en Concepción y otro en Boquerón, en las proximidades del Aeropuerto Internacional y sobre la ruta Transchaco, que comunica con Bolivia.⁴⁸

Todos los puestos están bajo el control de la Dirección General de Migraciones, que, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, no delega el control en ninguna fuerza de seguridad. Según datos de 2016, los pasos de mayor tránsito (Categoría Todos⁴⁹) son los puentes internacionales de Puerto Falcón (más de 1 millón y medio de tránsitos), de Encarnación (casi un millón y medio de tránsitos anuales), así como el Aeropuerto Silvio Pettirossi (910.893 tránsitos); Ciudad del Este (522.897), el Puerto Itá Enramada (133.635 tránsitos), y el paso en Saltos del Guayrá (70.126). Estos pasos operan las 24 horas los siete días de la semana. Los controles fluviales operan mientras está abierto el predio portuario en el que funcionan y desde el que parten y al que arriban las embarcaciones – generalmente de lunes a sábado, entre las 7 y las 19 horas. Algunos pasos terrestres operan de lunes a viernes, o de lunes a sábado, durante el día.

⁴⁸ Según información provista por la Dirección General de Migraciones de Paraguay.

⁴⁹ Estadísticas de la “Categoría Todos” de nacionales y extranjeros que no incluye TVF.

Tabla 2. Puestos de Control Paraguay - Argentina⁵⁰

Departamento	Nombre del paso	Movimientos 2016
Alto Paraná	Tres Fronteras (Presidente Franco)	s/d
Itapúa	Encarnación (Puente San Roque González)	1.482.656
	Puerto Carlos Antonio López	s/d
	Puerto Ape Aimé	s/d
	Puerto Triunfo	s/d
	Puerto Capitán Meza	s/d
	Puerto Campichuelo	s/d
	Puerto Mayor Otaño	s/d
Ñeembucú	Puerto Pilar	S/d
	Puerto Alberdi (Lanchas)	S/d
	PC Ayolas	s/d
	Puerto Paso de la Patria	s/d
Central	Puerto Itá Enramada	133.635
Presidente Hayes	Puerto Falcón (Puente Internacional)	1.648.387
	Puerto Nanawa (Pasarela)	s/d
TOTAL		3.264.678

Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección General de Migraciones (Paraguay). Estas cifras no incluyen movimientos bajo la categoría de Tránsito Vecinal Fronterizo.

Como puede observarse, los dos pasos con mayor cantidad de tránsitos (los puentes internacionales en Encarnación y en José Falcón) combinan cruces de ómnibus internacionales con el tráfico cotidiano entre ciudades vecinas.

Según el resumen de movimientos migratorios (Categoría Todos) correspondientes a 2016⁵¹, durante ese año se registraron en Paraguay 715.000 entradas y 854.000 salidas de nacionales, y 2.000.000 de entradas y 1.427.000 salidas de extranjeros. Estas cifras, que arrojan un total de 2.700.000 entradas y 2.280.000 salidas no incluyen los

⁵⁰ No hay cifras de algunos puestos para algunos meses. Sólo se contabilizaron las series completas. Disponible en <http://www.migraciones.gov.py/index.php/estadisticas/movimiento-migratorio-categoria-general>
⁵¹ Disponible en http://www.migraciones.gov.py/application/files/8514/8430/9597/Resumen_de_MM_2016_-_TODOS.pdf

movimientos ocurridos bajo la figura de tránsito vecinal fronterizo. Según las cifras disponibles para 2017, la mayor parte de ingresos y egresos de extranjeros corresponde a argentinos, que dan cuenta de aproximadamente el 70% de los movimientos, seguidos por los brasileños con el 17%⁵². Efectivamente, los ingresos registrados de argentinos durante los primeros meses de 2017 rondan los 480.000 y los egresos los 435.000. En el caso de los brasileños, los ingresos se aproximan a 120.000 y los egresos a 110.000.

Las delegaciones de la Dirección General de Migraciones asentadas en el Puente San Roque González (Encarnación - Posadas) y en la Pasarela Internacional La Fraternidad (Nanawa – Clorinda) otorgan ingresos en la categoría de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) a quienes ingresan desde y son residentes en Argentina. No ocurre lo mismo en los controles del Puente San Ignacio de Loyola (José Falcón – Clorinda) ni en el Puerto Itá Enramada, que conecta la Ciudad de Asunción con el Puerto Pilcomayo en Formosa. En ambos pasos, quienes ingresan a Paraguay lo hacen con la categoría “turista”, con permiso por 90 días.

Los movimientos a través de las fronteras entre Argentina y Paraguay

Las estadísticas producidas por las Direcciones de Migraciones de Argentina y Paraguay muestran un incremento en el volumen de los movimientos entre ambos países en los últimos años. El gráfico 1, construido sobre datos provistos por el organismo de control de Argentina, ilustra esta tendencia creciente. Efectivamente, entre 2012 y 2015, la cantidad total de movimientos en ambos sentidos (y por todos los pasos) creció de casi 9.000.000 en 2012 a poco más de 12.000.000 en 2015. Además, para todo el período, fueron más los ingresos registrados que los egresos (dato consistente con las cifras de la Dirección General de Migraciones de Paraguay, que registra más salidas que entradas de nacionales).

⁵² En el sitio web de la Dirección General de Migraciones puede encontrarse información mensual relativa a ingresos y egresos en categoría “turista” (únicamente) según nacionalidad y paso para 2015 y 2016. A la fecha de elaboración de este informe, los datos disponibles para 2017 (meses enero a mayo) se presentaban con otro criterio: por un lado, incluían los movimientos de personas paraguayas, y por el otro, los ingresos y egresos de extranjeros responden a la categoría “general”, pero excluyen los tránsitos vecinales fronterizos. Los porcentajes mencionados en el texto (70 % para argentinos, 17 % para brasileños) se calcularon a partir de los registros de 2017, que incluyen turistas y residentes y permite una mejor comparación con las cifras correspondientes a Argentina.

Gráfico 1

Evolución del Total Movimientos con Paraguay por dirección de tránsito

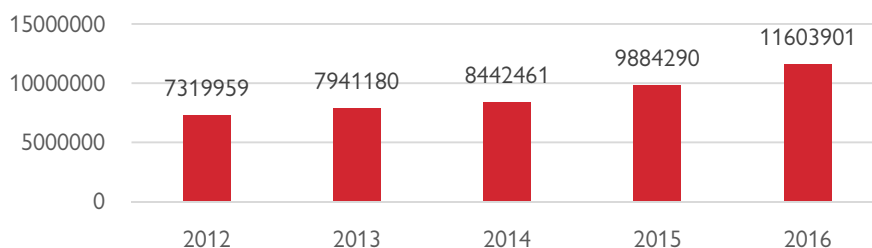


Fuente: Elaboración propia en base a DNM.

A continuación se presenta la evolución de los movimientos en el paso fronterizo Posadas-Encarnación, principal paso de movimientos del último quinquenio donde se aprecia un constante crecimiento del número de tránsitos

Gráfico 2

Evolución de los Movimientos Migratorios Posadas-Encarnación



Fuente: Elaboración propia en base a DNM 2016.

Así, la mayor cantidad de tránsitos entre ambos países se registra en los grandes puentes bi-nacionales (San Roque González y San Ignacio de Loyola), que son el punto de cruce obligado de los ómnibus internacionales de larga distancia. Parecería entonces que una

porción significativa de los cruces de personas se realiza recurriendo a servicios de transporte colectivo (y no mediante vehículos particulares), donde habitualmente — como veremos más adelante— el control de personas suele ser sistemático. Recordemos también que, de acuerdo a la normativa de ambos países, las personas extranjeras que no son residentes e ingresan ya sea a Argentina o a Paraguay en medios de transporte de larga distancia lo hacen siempre, y sin excepciones, bajo la figura de régimen turístico único (RTU), con permiso por 90 días. La figura de TVF, donde está disponible, sólo rige para quienes ingresan en autos particulares, medios de transporte de corta distancia o por pasos peatonales.

La Tabla 3 presenta los movimientos registrados en 2015 según categorías TVF y no TVF (turistas y residentes) en los tres pasos más significativos: Posadas – Encarnación (Puente San Roque González); Clorinda – José Falcón (Puente San Ignacio de Loyola) y Clorinda – Nanawa (Pasarela peatonal La fraternidad). Como puede observarse, la proporción de movimientos según categoría varía significativamente entre ellos.

Tabla 3
Movimientos según categoría TVF o no TVF. Pasos seleccionados, 2015

Paso	Movimientos TVF	Movimientos No TVF	Total
Pasarela peatonal (Clorinda – Nanawa)	92%	8%	100%
Puente San Roque (Posadas – Encarnación)	55%	45%	100%
Puente San Ignacio (Clorinda – José Falcón)	15%	85%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNM.

Cada uno de estos pasos presenta características específicas que permiten comprender las variaciones en los movimientos TVF y no TVF. La Pasarela, que solo permite cruces peatonales, conecta directamente una calle de Clorinda (Argentina) con una calle de Nanawa (Paraguay). Las personas que la atraviesan son, en su enorme mayoría, vecinos que se desplazan de un lado a otro de la frontera varias veces al día o varias veces a la

semana. En los puestos de control migratorio del lado argentino, el ingreso que suele otorgarse es TVF, salvo que las personas indiquen expresamente que *no* permanecerán en Clorinda.

Por el Puente San Roque González, entre Posadas y Encarnación, circulan vehículos particulares, taxis, motos, micros internacionales de larga distancia y colectivos internacionales interurbanos locales o de corta distancia (que conectan los centros comerciales de Posadas y Encarnación). Con excepción de los micros de larga distancia, los demás medios de transporte trasladan pasajeros que se movilizan de una localidad a otra por el día o por algunas horas.

Entre ellos, se destacan las motos, los taxis y los colectivos interurbanos, que operan durante todo el día transportando en ambos sentidos a personas que ingresan al país del que no son residentes en categoría TVF. Además, por el Puente Internacional también cruzan alrededor de la mitad de los micros internacionales de larga distancia que unen distintas ciudades de Paraguay (Encarnación y Asunción, entre otras) con numerosas ciudades de Argentina. Estos dos tipos de movimientos (locales e internacionales) explican los porcentajes relativamente parejos de ingresos en categorías TVF y no TVF en este paso.

Finalmente, por el Puente San Ignacio de Loyola circulan principalmente micros internacionales de larga distancia (cuyos pasajeros indefectiblemente ingresan con categoría no TVF, ya que el destino final está a más de 50 km de la frontera) y vehículos particulares, donde puede haber movimientos TVF y no TVF. Por este puente no circulan colectivos interurbanos locales, por lo que la mayor parte del movimiento vecinal (por TVF) circula por la Pasarela.

Es decir que las variaciones en los movimientos por TVF y no TVF por estos tres pasos dan cuenta de las *dos modalidades diferentes de circulación que presentan estas fronteras*. Una de ellas se caracteriza por entradas y salidas duraderas, donde las personas cruzan ocasionalmente la frontera y se adentran en el territorio del otro país por períodos que duran semanas, meses o años (ingresos no TVF).

La otra modalidad alude a formas de movilidad cotidianas, donde las personas *habitan* las zonas de fronteras, desarrollando algunas de sus actividades en un país y otras en el otro. Estas personas (ingresos TVF) circulan dentro de una región bi-nacional cuyos límites sociales, comerciales, de movilidad e intercambio no coinciden con la frontera jurídica y política. Más bien, el *mapa social* (construido a partir de relaciones sociales e intercambios

múltiples) contiene dentro de sí a la frontera jurídica internacional, que se cruza cotidianamente en ambos sentidos y según actividades, necesidades o decisiones vinculadas a la estructuración de la vida cotidiana.

Esta vida cotidiana (ir a la escuela, trabajar, hacer compras, pasear, visitar parientes y amistades, etc.) se desarrolla efectivamente de ambos lados de una frontera jurídico-política que, a pesar de los mecanismos de control que despliega —que pueden ser verdaderamente engorrosos— no llega a constituirse en un obstáculo tal que obligue a la modificación de las prácticas y las costumbres. Como veremos en los capítulos siguientes, esta modalidad de circulación es la que impone los verdaderos desafíos a la regulación y al control jurisdiccional en zonas tales como Clorinda, Nanawa y Puerto Falcón, o Posadas y Encarnación, donde los tránsitos regidos por las dos lógicas de movilidad distintas coinciden en los mismos puestos de control.

CAPÍTULO IV

Movimientos de personas entre Asunción, José Falcón, Nanawa (PY) y Clorinda (ARG)

I. El contexto

Las ciudades de Clorinda (Argentina), Asunción, José Falcón y Nanawa (Paraguay) conforman un área de circulación bi-nacional de personas y mercaderías entre ambos países. Se trata de cuatro localidades bien distintas entre sí, de diferentes tamaños y con diversa gravitación en los movimientos de personas entre una y otra.



Fuente: Disponible en <https://www.google.com/maps/>

El mapa ilustra sus posiciones relativas. Como se observa, Asunción está separada de las otras tres localidades por el Río Paraguay, en tanto que José Falcón y Nanawa están divididas de Clorinda por el Río Pilcomayo (demasiado angosto para destacarse en la imagen satelital).

¿Cómo se producen los tránsitos de personas entre estas cuatro localidades? La manera más rápida y directa para circular entre **Asunción y Clorinda** es mediante lancha de pasajeros o balsa (vehicular y de pasajeros), partiendo del Puerto Itá Enramada (al sur de Asunción) y arribando al Puerto Pilcomayo (unos diez kilómetros al sur de Clorinda). El

recorrido fluvial es de aproximadamente 1,5 km y no demora más de diez minutos (más adelante se brindan más detalles sobre esta modalidad de cruce). Al Puerto de Itá Enramada se arriba fácilmente mediante el transporte público urbano de Asunción, en tanto que a la salida del predio donde se ubica el Puerto Pilcomayo (Argentina) hay paradas de taxis, de remises y de una línea de ómnibus urbano de Clorinda.

La circulación entre **Asunción** y las localidades de **José Falcón** o **Nanawa** (las dos últimas ubicadas en el Departamento Presidente Hayes) suele realizarse por tierra, cruzando un puente que es parte de la Ruta Transchaco y que se encuentra unos 15 km hacia el norte del centro de Asunción. Luego del puente, deben transitarse unos 25 km hacia el sur, por la ruta que conduce a José Falcón. Es decir que el trayecto tiene forma de “U”. Este mismo camino conduce hasta Nanawa, que dista unos pocos kilómetros de José Falcón.

Los tránsitos entre **José Falcón** y **Clorinda** ocurren por el Puente Internacional “San Ignacio de Loyola”, habilitado para el cruce de peatones, vehículos particulares, micros internacionales y camiones. Finalmente, los cruces entre **Nanawa** y **Clorinda** se realizan por la Pasarela Internacional “La Fraternidad”, que es estrictamente peatonal.

Es decir que el tránsito de personas entre las cuatro localidades es rápido y sencillo, y puede ocurrir por tierra (recurriendo a los puentes y la pasarela) o por vía fluvial por el Río Paraguay, a través de medios de transporte público o particulares⁵³. Parte de estos cruces tienen como destino lugares alejados de la zona de frontera (tal como Buenos Aires, Córdoba u otra provincia argentina) en tanto que otros son cruces vecinales, acotados en el tiempo (por algunas horas o un par de días) limitados a Clorinda o Nanawa. Estos cruces vecinales son históricos y su volumen ha ido acompañando el crecimiento de cada una de las localidades. La población de Clorinda creció considerablemente hacia 1950, cuando miles de paraguayos se exiliaron luego de la llegada de Stroessner al poder. A su vez, Nanawa creció y se urbanizó a partir de la década de 1960, cuando se construyó la primera pasarela (a instancia de los comerciantes clorindenses según algunas fuentes⁵⁴).

Debe tenerse en cuenta que las personas transitan entre estas localidades por muy diversos motivos. Por la propia historia de la zona, Clorinda, Nanawa y José Falcón cuentan con población nacida en ambos lados de la frontera. Son comunes las familias

⁵³ Recordemos que en esta zona el Río Pilcomayo no es navegable, aunque en ciertas ocasiones puede cruzarse de una orilla a otra en pequeños botes o canoas.

⁵⁴ Ver <https://tuclorinda.net/2015/01/19/clorinda-gran-deterioro-de-la-pasarela-de-clorinda-nanawa/>

conformadas por personas paraguayas y argentinas, que viven en alguna localidad (por ejemplo Nanawa) y trabajan en Clorinda, o que viven en Clorinda y realizan parte de sus compras en Nanawa o en José Falcón.

Puesto que una porción significativa de los cruces de personas se debe a cuestiones comerciales —especialmente compra de bienes de consumo familiar tales como alimentos, vestimenta, juguetes, enseres domésticos, útiles escolares, etc.— el sentido de estos movimientos se rige según la relación entre el peso argentino y el guaraní. Así, hasta 2015 inclusive, las personas paraguayas realizaban parte de sus compras en Clorinda, en tanto que en la actualidad (2017) se registra la situación inversa: argentinos que compran en Nanawa⁵⁵ o José Falcón (y en Encarnación, como veremos en el próximo capítulo). A su vez, estas situaciones generan tensiones y conflictos entre los municipios y los comerciantes de ambas localidades, así como con los comercios informales de ambos lados de la frontera.⁵⁶

Asunción (Paraguay)

Ubicada sobre la margen derecha del Río Paraguay, la ciudad de Asunción es la capital del país y conforma por sí misma una unidad administrativa independiente de 117 kilómetros cuadrados donde residen aproximadamente 530.000 personas (Anuario Estadístico 2014).⁵⁷ Su densidad de población es de 4.508 habitantes por km² —la mayor de todo Paraguay⁵⁸. La población de la ciudad creció considerablemente durante las últimas décadas del siglo XX: pasó de 300.000 personas en 1962 a 515.000 en 2002 (y a las estimadas 530.000 en la actualidad).

Su área metropolitana comprende un conjunto de ciudades (entre las que se destacan Luque, Mariano Roque Alonso, San Lorenzo y Fernando de la Mora) que, si bien administrativamente pertenecen al Departamento Central, conforman una unidad económica y social que supera los 2.500.000 de habitantes. Tanto por su centralidad

⁵⁵ Ver <https://tuclorinda.net/2016/12/05/argentinos-cruzan-a-nanawa-a-realizar-las-compras-de-fin-de-ano/>

⁵⁶ Ver <https://tuclorinda.net/2015/03/11/puesteros-de-la-pasarela-se-negaron-a-recibir-las-casillas-municipales-en-desacuerdo-con-dos-clausulas-del-contrato/> y <https://tuclorinda.net/2015/10/19/la-pasarela-de-la-fraternidad-tendra-que-ser-desalojada/>

⁵⁷ Los datos estadísticos de esta sección provienen de diversas publicaciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Paraguay: el Anuario Estadístico 2014, el Compendio Estadístico 2014, y el Censo Económico Nacional de 2011. El Anuario incluye proyecciones relativas a la evolución de la población total. Algunos datos provienen del último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 2002. Si bien en 2012 Paraguay realizó un nuevo censo de población (que incluía ciertos cambios metodológicos en relación a los censos anteriores) su cobertura fue del 76%, con lo cual no ha sido validado y no se encuentra disponible.

⁵⁸ A título comparativo, el Departamento Central, que le sigue en densidad de población, cuenta con 788 personas por kilómetro cuadrado.

económica, política y administrativa como por la cantidad de personas que viven en ella, Asunción y su área metropolitana conforman un denso y complejo tejido urbano que gravita notablemente en los movimientos de población de la región.

Según las proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), se estima que en el Departamento de Asunción residen 248.000 varones y 279.000 mujeres, lo que resulta en un Índice de Masculinidad de 89 —acorde a una población significativamente feminizada⁵⁹ (DGEEC, Compendio Estadístico 2014). Por su parte, el Departamento Central, con una población estimada en 2.000.000 de personas, presenta una distribución más pareja de sexos que resulta en un IM de 97,5.

Vale destacar que el IM para todo el país es de 102, lo cual alude a una mayor cantidad de varones que de mujeres en la población total. De hecho, solamente en Asunción y en el Departamento Central residen más mujeres que varones, lo que es consistente con las hipótesis que vinculan la mayor presencia de mujeres con la feminización de las migraciones internas hacia dichas jurisdicciones, que son, a su vez, las que presentan mayor actividad económica.

La Encuesta Permanente de Hogares (2015) estima la población total de Asunción en 511.000 personas (237.000 varones y 274.000 mujeres, y un IM=86,5). La población económicamente activa (PEA) ronda las 260.000 personas. Para ambos sexos, la tasa de actividad⁶⁰ es del 60%, pero con una gran brecha entre varones (68%) y mujeres (54%). Por su parte, la población ocupada representa el 95% de la población activa, y el porcentaje es similar para varones y mujeres: trabajan 129.000 varones y 121.000 mujeres. La población inactiva comprende a 170.000 personas (62.000 varones y 108.000 mujeres), de las cuales 45% son estudiantes, 26% son personas ancianas, discapacitadas o jubiladas y 17% se dedica a tareas del hogar.

Según la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) 2015, las mujeres trabajan como empleadas en el sector privado (35%) y en el sector público (18%), como cuentapropistas

⁵⁹ El índice de masculinidad (IM) expresa la proporción de varones y mujeres en una población. Su fórmula es $(V/M) \times 100$. Los IM mayores a 100 indican mayor cantidad de varones, en tanto que los inferiores a 100 indican mayor cantidad de mujeres. Puesto que el IM al nacer es de 105 (en todas las poblaciones nacen siempre 105 varones por cada 100 mujeres), la relación entre los sexos suele expresarse con un índice y no con un porcentaje: si en una población cualquiera hay 50% de varones y 50% de mujeres, esto ya indica emigración o mortalidad masculina o inmigración de mujeres.

⁶⁰ La tasa de actividad es el cociente entre la población activa (que trabaja o busca trabajo) y la población en edad de trabajar: $TA = (PA/PET) \times 100$. Vale aclarar que en Paraguay se considera que las personas están en edad de trabajar a partir de los diez años de edad.

(19%) o como empleadas domésticas (18%). Los varones son empleados del sector privado (48%), del sector público (18%), trabajadores cuentapropistas (21%) o patrones (11%). En relación a los ingresos, el promedio mensual ronda los GS 3.800.000 (equivalente a unos USD 650), con una considerable brecha entre los ingresos de varones y mujeres: los primeros ganan en promedio 4.300.000 GS mensuales, en tanto que las segundas, además de concentrarse en actividades menos calificadas, ganan 25% menos: 3.200.000 GS al mes.

Tanto en Asunción como en la zona urbana del Departamento Central, hacia fines de 2015 (4° trimestre), sólo 47,6 % de todos los trabajadores ocupados cotizaban al sistema de jubilaciones y pensiones, ya sea por deducciones salariales directas o como trabajadores independientes inscriptos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Entre los varones, los aportantes ascendían al 49,2% de los ocupados, en tanto que entre las mujeres las aportantes representaban el 45,8% de las ocupadas (Encuesta Continua de Empleo, DGEEC 2016).

En conjunto, estos indicadores son consistentes con lo que señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación al empleo en Paraguay: si bien la tasa de desempleo abierto es moderada, los problemas históricos del mercado de trabajo se evidencian en el subempleo y en las bajas remuneraciones percibidas, que impiden que muchas personas ocupadas superen la línea de pobreza. A ello se suma el insuficiente cumplimiento de la normativa laboral, que dificulta el acceso de las y los trabajadores a sus derechos⁶¹. Evidencia de ello resulta el 81,3% de empleo informal existente en 2011 (PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013).

En lo que respecta a la actividad económica, el último Censo Económico Nacional⁶² (DGEEC, 2011) registró 224.000 unidades económicas⁶³ en todo el país, que emplean a 800.000 personas. En la ciudad de Asunción se encuentran 41.000 unidades económicas (es decir 17% del total) que emplean 242.000 personas (de las cuales 147.000 son varones y 95.000 son mujeres). El 46% de las unidades económicas de Asunción está

⁶¹ OIT Decent Work Country Programme, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_178023.pdf

⁶² El Censo Económico Nacional fue levantado entre mayo de 2011 y abril de 2012. Recogió información económica básica sobre los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, excluidos aquellos que pertenecen al sector agropecuario.

⁶³ Las unidades económicas se definen como “unidades estadísticas sobre las cuales se recopilan datos, instaladas de manera permanente en una sola ubicación geográfica y que combinan acciones y recursos bajo control de una sola entidad propietaria y controladora, para realizar actividades de producción de bienes, maquila, obras de construcción, extracción de minerales, compra-venta de mercaderías o prestación de servicios, sean con algún fin mercantil o no” (DGEEC, Censo Económico Nacional, Glosario, p. 434).

abocada a los servicios (transporte y actividades auxiliares del transporte; restaurantes, bares y hotelería; enseñanza y servicios vinculados; salud; reparación; servicios personales comunicaciones; servicios jurídicos, entre otros); 45% al comercio (comercio, mantenimiento y reparación de vehículos; comercio al por mayor y menor de alimentos, bebida, tabaco y enseres domésticos; comercio al por menor de equipos de información y comunicaciones y otros artículos o equipos de uso doméstico; comercio en puestos y mercados, entre otros) y 9% a la producción industrial (elaboración de lácteos, procesamiento y conservación de carnes, frutas y hortalizas; fabricación de productos metálicos, eléctricos, mobiliario; construcción y servicios de mantenimiento, entre otros).

Estas cifras, indicativas del tamaño y el volumen de actividad de Asunción, muestran que la ciudad de Asunción conforma el tejido urbano más extenso, más poblado y más diversificado del sistema de movilidad del que también son parte José Falcón, Nanawa y Clorinda.

José Falcón y Nanawa (Paraguay)

Tanto José Falcón como Nanawa (anteriormente conocida como Puerto Elsa) están separadas de la ciudad de Asunción por el Río Paraguay. Ambas localidades se encuentran en el Departamento Presidente Hayes, donde residen unas 115.000 personas (60.000 varones y 55.000 mujeres) (DGECC, Compendio estadístico 2014).

Según información de la EPH 2015, la población económicamente activa de Presidente Hayes ronda las 50.000 personas, en tanto que la inactiva alcanza las 40.000 personas. La tasa de actividad es relativamente baja (55%) y presenta una brecha significativa según sexo: 68% para varones y 43% para mujeres. De la población ocupada, aproximadamente 30.000 son varones y 17.000 son mujeres. Los varones se emplean principalmente como asalariados en el sector privado (53%) o público (8%) y como cuentapropistas (28%). Además, 5% son patrones o empleados. Las mujeres trabajan como asalariadas en el sector público (20%) o privado (17%), como cuentapropistas (40%) o como empleadas domésticas (16%). Sólo el 2% es patrona o empleadora. En comparación con Asunción, el promedio de ingresos mensuales es de GS 2.300.000 (equivalente a US \$ 410). El ingreso mensual de los varones ronda los GS 2.700.000 y el de las mujeres los GS 1.700.000 —es decir: casi 40% menor que el de los varones.

El Municipio de José Falcón se encuentra a unos 40 km de Asunción, en la confluencia de los ríos Pilcomayo y Paraguay, y en la frontera con Argentina. Según estimaciones de la DGECC, allí residen alrededor aproximadamente 4.000 personas (levemente más

varones que mujeres). Por su ubicación fronteriza, la zona se caracteriza por el gran movimiento vehicular (automóviles, camiones y micros de mediana y larga distancia) y de pasajeros, lo que a su vez incide sobre el movimiento comercial de Falcón.

En lo que respecta a la actividad económica, en José Falcón fueron censadas 159 unidades abocadas al comercio, servicios e industria. Estas unidades son de pequeña escala, ya que ocupan en total a 350 personas (70% de las cuales son varones). La mitad de estas unidades económicas se dedica a la prestación de servicios vinculados al transporte y a la provisión de comidas y bebidas, lo cual es consistente con su posición como localidad de frontera. Las demás unidades económicas se dedican a la reparación de vehículos y al comercio minorista (40%); y solo el 10% a la producción industrial (principalmente elaboración de productos alimenticios) (DGEEC, 2011: 257).

Puesto que José Falcón es la localidad paraguaya más próxima al Puente Internacional “San Ignacio de Loyola”, una parte significativa de su actividad económica y comercial se vincula al movimiento de vehículos y de personas que genera el paso.

Nanawa es el municipio más pequeño de Paraguay: su superficie es de 4 km², y según las proyecciones de la DGEEC, residen allí casi 6.000 personas (levemente más varones que mujeres). La trama urbana es pequeña y dispersa, y la mayor concentración de construcciones se encuentra en los 400 metros de la calle que corre paralela al Pilcomayo y que conduce directamente a la pasarela que conecta con Clorinda. Allí se ubican todos los locales comerciales de la localidad. A unos 100 metros de los locales comerciales se ubica un extenso playón en el que estacionan los micros y las combis que parten de Asunción y trasladan a las personas hasta Nanawa para que crucen a pie hasta Clorinda, por lo general a los efectos de realizar compras.

Según informa el Censo Económico Nacional (DGEEC 2011), en Nanawa se registraron 545 unidades productivas que emplean alrededor de mil personas (450 varones y 550 mujeres). El 75% de estas unidades se dedica al comercio, en especial al minorista, que es el que se mueve en torno a la posición de frontera de la localidad. De las restantes, el 20% se aboca a la prestación de servicios (en especial comidas y bebidas) y solo el 5% indica actividades industriales vinculadas a la elaboración de alimentos y a la fabricación de muebles e indumentaria.

Como ya se indicó, Clorinda y Nanawa se encuentran unidas por una pasarela peatonal de tránsito sencillo y frecuente que vincula directamente una calle de Nanawa con una de Clorinda. Debido a esto, Nanawa, es el lugar de destino de numerosos micros y

combis que trasladan personas desde Asunción con el propósito de proveerse de diversas mercaderías en Clorinda.

Clorinda (Argentina)

Clorinda es la ciudad cabecera del Departamento Pilcomayo, ubicado en la provincia de Formosa. Según el Censo Nacional de Población de 2010, en la provincia residen 530.000 personas, 40% de las cuales se concentra en la zona próxima a la capital provincial. En el Departamento Pilcomayo, el segundo más poblado de la provincia, residen unas 85.000 personas (42.000 varones y 43.000 mujeres), de las cuales aproximadamente 60.000 se encuentra en la ciudad de Clorinda y sus alrededores. Según la información de la Encuesta Permanente de Hogares (correspondiente al 4° trimestre 2016), la tasa de actividad⁶⁴ de la provincia es del 37,7% (mujeres: 25%; varones: 52%). En lo que respecta a la tasa de empleo⁶⁵, ronda el 36% (mujeres: 24,7%; varones: 50%). De la población ocupada de la provincia, los asalariados representan el 75%.

En tanto que cabecera departamental, la ciudad de Clorinda es asiento de instituciones variadas: juzgados, un escuadrón de Gendarmería Nacional Argentina, un Consulado de la República del Paraguay, bancos, hospitales y centros de salud, institutos educativos de nivel primario, secundario y terciario (entre otros). Cuenta también con varias radios y medios de comunicación locales digitales (periódicos y portales web) así como con gran cantidad de comercios mayoristas y minoristas que venden todo tipo de productos. La ciudad exhibe un importante movimiento comercial que provee a quienes residen en Clorinda y en Nanawa, pero también a quienes se trasladan desde José Falcón o desde Asunción.

Según cómo sea la relación de cambio entre el peso argentino y el guaraní, el tránsito de ciertos productos ocurre en un sentido (desde Argentina hacia Paraguay) o en el otro. Cuando el tipo de cambio favorece a la moneda paraguaya, cientos de personas se dirigen diariamente a Clorinda a adquirir muchos y muy diversos productos de consumo familiar o cotidiano, tales como ciertos alimentos envasados o a granel, determinadas prendas de indumentaria, etcétera. Simultáneamente, residentes de Clorinda se dirigen a Nanawa

⁶⁴ La tasa de actividad se calcula como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total de referencia (de 14 años y más) de la jurisdicción. Vale señalar que el noroeste argentino (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) exhibe las tasas de actividad y de empleo más bajas de todo el país, y dentro de este conjunto, las de Formosa son las más bajas de todas (y por ende, de todos los aglomerados urbanos que releva la EPH).

⁶⁵ La tasa de empleo se calcula como porcentaje entre la población ocupada y la población total de referencia (de 14 años y más).

para comprar productos electrónicos pequeños (celulares, auriculares, cámaras fotográficas, complementos para computadoras, etcétera) o ciertos productos textiles “truchos”, alimentos (especialmente carnes y lácteos) así como utensilios de cocina.

Además de los desplazamientos por motivos comerciales, existen numerosos movimientos cotidianos de personas entre ambas localidades: muchas personas que trabajan en Clorinda residen en Nanawa, los niños concurren a la escuela en Clorinda, algunos clorindenses tienen comercios del lado argentino y también del paraguay. A estos movimientos se suman los tránsitos de quienes se desplazan desde más lejos — por ejemplo desde Asunción, o desde Formosa capital— con el propósito de realizar compras pequeñas o medianas de productos varios para consumo familiar o para comercialización en pequeña escala. El sentido de estos tránsitos a través de la pasarela peatonal (desde Argentina hacia Paraguay o viceversa) se rige tanto por el tipo de cambio como por el tipo de producto. Por ejemplo, determinados productos de limpieza del hogar (tales como jabones para la ropa, limpiadores, etc.) suelen adquirirse en Argentina, independientemente del tipo de cambio, ya que su demanda suele ser constante en los comercios de Asunción. También es frecuente que las personas se trasladen a Clorinda para adquirir medicamentos faltantes en las farmacias de Asunción, o que las personas argentinas adquieran en Nanawa pequeños productos importados tales como útiles escolares, mochilas, medias, ropa interior, ropa y calzado deportivo o decoraciones para el hogar.

Puede sostenerse que, para quienes residen en la provincia de Formosa y en Asunción, la compra para consumo familiar (o para reventa) de artículos de uso cotidiano puede realizarse en diversos lugares: principalmente en Clorinda y Nanawa, y en menor medida Asunción. Junto con José Falcón, estas tres localidades conforman una suerte de “mercado local” por el que circulan diversos productos —con la particularidad de que esos productos y las personas que los trasladan atraviesan sistemáticamente una frontera internacional. Esta escala de comercio y circulación de personas y bienes opera simultáneamente (a la vez en paralelo y en contacto) con los grandes movimientos transfronterizos de personas y mercaderías que se realizan a través de los micros internacionales y las grandes flotas de camiones que mueven productos dentro del Mercosur.

A título de ejemplo, el Puente Internacional San Ignacio de Loyola (por el que cruzan obligatoriamente los micros internacionales y camiones) cuenta con controles migratorios y aduaneros las 24 horas del día, los siete días de la semana. La Pasarela

peatonal es transitable durante las 24 horas, pero las oficinas de control de personas y de mercaderías (de ambos países) tienen horarios que no exceden las 12 horas corridas. Asimismo, tanto en Argentina como en Paraguay la Policía y la Gendarmería realizan controles permanentes (algunos de ellos en puntos fijos) en las rutas y caminos que conducen desde la zona de frontera hacia el interior de los respectivos países. Si bien estos controles exhiben características singulares que no son el foco de este informe, funcionan como una suerte de anillo para la verificación de personas y mercaderías que se trasladan a través de las fronteras. Es decir que se trata de una frontera que combina las grandes dinámicas fronterizas con las microdinámicas del tránsito vecinal. En esas dos escalas (diferentes, divergentes y con distintos propósitos) residen sus mayores desafíos en cuanto a la regulación y al control.

En la sección a continuación se resume el trabajo de campo realizado los días 13 y 14 de noviembre de 2016 en el Puerto Itá Enramada (Asunción), el Puente Internacional “San Ignacio de Loyola” y en la Pasarela peatonal “La Fraternidad”. En todos los casos, las observaciones refieren a los controles realizados por la Dirección General de Migraciones del Paraguay.

II. El control migratorio de los movimientos de personas

En Paraguay, el mayor volumen de ingresos de personas extranjeras ocurre bajo la categoría de Régimen Turístico Único (RTU), que acuerda permanencia por 90 días. Si bien el TVF es una categoría de ingreso válida para diversos pasos de frontera, la tarjeta TVF como tal solo se encuentra parcialmente implementada entre Posadas y Encarnación desde 2010⁶⁶, cuando se firmó el acuerdo entre la DGM Paraguay y la DNM Argentina operativizando las decisiones CMC MERCOSUR 18/99 y 14/00 relativas al Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo. La implementación es parcial porque en la medida en que no hay un tratamiento diferencial de los usuarios de TVF (por ejemplo carriles vehiculares exclusivos o preferenciales), no se logra acabadamente el propósito originalmente buscado de agilización de los tránsitos en *ambas* direcciones. Ello no obstante, y como se refiere a continuación, el tránsito vecinal fronterizo es una categoría de ingreso que

⁶⁶ Según informara un alto funcionario de la Dirección General de Migraciones de Paraguay en una entrevista realizada en noviembre de 2016.

puede solicitarse en algunos de los puestos de control cuyas características se detallan a continuación.

Puerto Itá Enramada

El Puerto Itá Enramada se encuentra hacia el sudeste de la Ciudad de Asunción, a unos 9 km del centro. El extenso predio pertenece a la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP). Allí funcionan también la delegación de la Dirección General de Migraciones y la Aduana. Además de las oficinas (repartidas en distintas construcciones) hay playones de tierra donde se ubican los *containers* con mercadería y se estacionan los camiones que cargan y descargan los bultos que mueven los lanchones. Dentro del predio, al que se accede por un portón con garita y barrera, hay también varios puestos de comida al paso, lo cual da una idea del movimiento diario de personas (entre empleados públicos, transportistas de camiones o medios fluviales, pasajeros y estibadores).

La oficina en la que funciona la delegación de la Dirección General de Migraciones se encuentra próxima a la entrada al predio, y desde su ventana es posible ver todos los vehículos que entran o salen del puerto. La oficina (de reducidas dimensiones, aproximadamente 4m. x 4m.) no tiene ventanilla de atención al público en comunicación con el exterior, sino que las personas ingresan a través de una puerta placa y en seguida se encuentran con los tres escritorios dispuestos en “L” que funcionan como puestos de trabajo. Cada uno de ellos cuenta con una terminal de computadora conectada online a DGM central, cámara digital (que no se usa) y máquina [tipo posnet] que emite el ticket electrónico de ingreso. Los horarios de la atención son los horarios del puerto, y se regulan según la primera y la última balsa que traslada vehículos (autos particulares y camiones) y pasajeros entre el Puerto Itá Enramada y el Puerto Pilcomayo (en Formosa, Argentina). De lunes a viernes, la primera balsa parte a las 7.00 y la última retorna a las 19.00. Los sábados y feriados el servicio de balsa funciona de 7.00 a 15.00 horas y los domingos no hay actividad.

Además de la balsa (que controla una empresa privada), en el puerto hay movimiento de lanchones (de unos 8 metros de eslora) que trasladan mercadería entre Argentina y Paraguay, así como pequeñas lanchas “taxi” que cruzan pasajeros y pequeños bultos de un puerto a otro. En tanto que la distancia entre ambas orillas ronda los 1.500 metros, los traslados llevan unos pocos minutos. Qué mercadería se traslada en los lanchones depende en parte del tipo de cambio vigente y de la demanda. Según indicaron en el

puerto, siempre suelen importarse productos de limpieza y tocador desde Argentina hacia Paraguay, ya que de ellos se abastecen numerosos comercios de Asunción independientemente de las fluctuaciones en los precios.

Dentro del puerto trabajan cerca de 60 estibadores organizados, que se turnan para descargar los lanchones y cargar los bultos en camiones que bajan hasta la playa y luego salen por el portón principal del predio.



Estibadores descargando un lanchón en Itá Enramada

Las personas que salen de Paraguay por alguno de los medios de transporte fluviales que amarran en el lado argentino en Puerto Pilcomayo (balsa, lanchas “taxi” y ocasionalmente lanchas “colectivas”) deben registrar su salida en la oficina migratoria. Quienes cruzarán en la balsa con su vehículo lo estacionan ya dentro del predio del puerto, bajan y se dirigen a la oficina de la DGM con sus documentos en la mano.

La oficina de migraciones registra en el sistema informático los datos de todas las personas que se presentan ante el control para solicitar la salida de Paraguay (ya sean nacionales o extranjeras) y les extiende un comprobante manual en el que figura el número de documento de la persona, el sello de la DGM con la fecha del día y la firma del funcionario (ver foto). Este comprobante, prueba de la salida regular del Paraguay, debe presentarse ante el control migratorio argentino en Puerto Pilcomayo y es condición para solicitar el ingreso, ya sea por TVF o RTU. Según indicó el encargado de la DGM en Itá Enramada, quienes carecen del comprobante de salida de Paraguay son devueltos por la DNM (Argentina) con la indicación de tramitar correctamente la salida ante la autoridad migratoria paraguaya.



Comprobante manual de salida

Luego, con el comprobante de salida, las personas recorren (a pie o en sus vehículos, según el caso) los cien metros hasta el terraplén donde amarra la balsa. Una vez que la balsa abandona el puerto con todos los pasajeros, un empleado de la empresa munido de una planilla toma los datos de las personas y les cobra el pasaje (equivalente a 10.000 guaraníes o USD 1,5 para quienes se trasladan sin vehículo). En la planilla, anota el nombre y apellido de la persona, su nacionalidad, número de documento y si corresponde, chapa y marca del automóvil. Al arribar del lado argentino, las personas deben entregar al inspector de la DNM el comprobante de salida de Paraguay y solicitar su ingreso según TVF (para los que van hasta Clorinda por el día o hasta 72 horas) o RTU por 90 días a quienes permanecerán más tiempo o se adentrarán en territorio argentino⁶⁷.



Balsa para vehículos en rampa de amarre – Itá Enramada

⁶⁷ Esta descripción se basa en el traslado que la consultora hizo en calidad de pasajera de la balsa entre los puertos de Itá Enramada y Pilcomayo el día martes 14 de noviembre de 2016 por la mañana.

En cuanto a los ingresos a Paraguay por el Puerto de Itá Enramada, los extranjeros se dirigen a la oficina de la DGM y obtienen permiso turístico por 90 días. Luego de que sus datos se cargan en el sistema, éste les emite un ticket electrónico que deben presentar al momento de abandonar el país, como prueba de no haber excedido la permanencia autorizada. Vale señalar que en Itá Enramada no se otorgan ingresos por TVF. En casos de rechazos, se asientan manualmente en un libro de actas del que la persona interesada puede solicitar copia.

Según indicara un funcionario de la delegación de la DGM en el puerto, se registran aproximadamente 200 movimientos por día, muchos de los cuales corresponden a personas que van y vienen habitualmente. Quienes operan las balsas, lanchas y lanchones son personas de nacionalidad paraguaya, y en principio no salen del territorio paraguayo (con lo cual no pasan por el control migratorio). Los choferes de camiones de transporte internacional hacen su control migratorio en la misma oficina, mediante un extenso formulario que también incluye identificación del camión y del chofer así como datos de su itinerario.

Pasarela Internacional “La fraternidad”

Una de las opciones para llegar a Clorinda (Formosa), luego de cruzar en balsa desde Itá Enramada hasta Puerto Pilcomayo, es tomar uno de los tantos remises que esperan pasajeros para transportarlos hasta la ciudad. En comparación con el año 2015, Clorinda evidenciaba mucha menos actividad comercial. No había pilas de mercadería en exhibición en las veredas de las principales calles comerciales, no se veían “arbolitos” (cambistas) en las esquinas ofreciendo moneda local a compradores paraguayos y los negocios solo mostraban precios en pesos argentinos (y ya no en guaraníes). Había poca gente comprando, poca gente en las calles, poca gente en la zona de la Pasarela. Según expresaron varias personas, luego de los cambios en la relación entre dólar, peso argentino y guaraní, “Clorinda está muerta”. De hecho, muchos clorindenses realizan sus compras diarias del lado paraguayo, donde la carne y la leche cuestan “la mitad”.

La Pasarela peatonal, suspendida sobre un delgado brazo del Río Pilcomayo, conecta directamente una calle de Nanawa (Paraguay) con una calle de Clorinda (Argentina). Del lado paraguayo, la Pasarela desemboca en un mercado semi-abierto que se extiende a ambos lados de la calzada y hasta la orilla del río. Del lado argentino, sale directamente a la Avenida Costanera, que a los 200 metros empalma con la Av. San Martín, centro comercial de Clorinda. Del lado argentino de la Pasarela, luego de cruzar la Avenida y

bajar unos 20 escalones, se encuentra el control migratorio y aduanero. Allí, en la primera ventanilla según se sale de la escalera, se hace el egreso de Paraguay y en la ventanilla contigua se hace la entrada a Argentina. Ambas oficinas (la paraguaya y la argentina) tienen salida sobre otro lateral de la construcción donde se encuentran para hacer los trámites inversos: la salida de Argentina y la entrada a Paraguay –antes de cruzar la calle hacia la Pasarela.

El movimiento cotidiano entre ambas localidades es constante. Personas que nacieron o viven de un lado y trabajan o estudian en el otro, así como familias y amistades repartidas entre ambos países impulsan un diario ir y venir de niños, adolescentes y adultos. En el caso de las personas paraguayas que salen de Paraguay, el permiso de salida es tácito y el egreso no se registra en el sistema informático. Es decir que las personas prosiguen hacia la ventanilla del control migratorio argentino (pared de por medio con la oficina paraguaya). Si la persona viene de Asunción y solo permanecerá en Clorinda por el día (o menos de 72 horas), podrá solicitar ingreso en categoría TVF en el control migratorio argentino (si es que lo considera necesario o conveniente, tal vez porque deba declarar mercadería en la Aduana al momento de retornar a Paraguay). Si la persona continuará viaje hacia algún otro destino en Argentina, solicitará ingreso por 90 días en categoría “turista”. Por lo general, cuando las personas se presentan en la ventanilla de la DNM (ARG), los inspectores suelen preguntarles a dónde van. Si la respuesta es “Clorinda”, emiten un ticket de TVF, si la respuesta es “Formosa”, “Tucumán” o cualquier otro destino, autorizan su ingreso por 90 días en categoría “turista”.

Con respecto a las personas extranjeras que ingresan a Paraguay, en la Pasarela la DGM (PY) no otorga ingresos por TVF. A quienes van hasta Asunción les dan ingreso por 90 días en la categoría “turista”, suponiendo que la persona consulte o sepa que debe pasar por el control migratorio.

Puente Internacional “San Ignacio de Loyola”

Ubicado a unos 4 km del centro de Clorinda y a menos de 2 km de José Falcón, el puente internacional conforma un Área de Control Integrada (ACI) que opera durante las 24 horas. El *Acuerdo de Recife* (Mercosur Decisión CMC 04/00) y su *Protocolo Adicional* (Decisión CMC 05/00) posibilitaron la creación de áreas de controles dentro de las fronteras del Mercosur. Caracterizadas por unificar los controles de salida y de entrada en una sola área, simplifican y agilizan los procedimientos habituales de los pasos de

frontera⁶⁸. Dentro de estas áreas, los controles pueden ser simultáneos (como es el caso en el Tren Internacional que une Posadas y Encarnación, donde se en el mismo mostrador se hacen ambos controles) o secuenciales, como en el Puente San Ignacio de Loyola, donde primero se hace la salida de un país y unos pocos metros más adelante, la entrada al otro. Esto significa que en la cabecera del puente ubicada en el lado argentino se hacen las salidas de Paraguay y las entradas a Argentina, y que en la cabecera paraguaya se hacen las salidas de Argentina y las entradas a Paraguay. En ambas cabeceras, los puestos de control de la DGM (PY) y de la DNM (ARG) se encuentran uno al lado del otro, de modo que las personas no deben caminar más que unos pocos metros para completar la totalidad del trámite.

Ambas cabeceras del puente cuentan con carriles y puestos de control diferenciados para vehículos particulares, micros internacionales y camiones. Además, durante 2015 se agregaron en la cabecera paraguaya 6 cabinas o casetas integradas para control de vehículos particulares. Estas cabinas, que tienen acceso diferenciado y se montaron dentro de *containers*, operan de 7 a 19 horas y alivian el flujo de vehículos particulares. Dentro de cada caseta hay dos puestos de control: el de DNM Argentina, que hace la salida, y el de DGM Paraguay, que hace la entrada.

Ambos inspectores están sentados frente a frente, cada uno con su respectiva terminal de computadora, y ubicados ante la misma gran ventana delante de la que se detienen los vehículos. Por la manera en que están dispuestos los inspectores en relación a los autos, tienen a su vista el interior de los mismos y pueden verificar visualmente la cantidad de pasajeros que trasladan así como comparar sus rostros con las fotos en la documentación presentada. La mecánica es la siguiente: las personas dentro del auto entregan sus documentos al inspector argentino, quien registra su salida en el sistema (mediante lectura digital de la cédula o DNI) y luego pasa directamente los documentos a su par paraguayo, quien registra el ingreso en el sistema (mediante el mismo mecanismo) y emite el ticket que autoriza ingreso por 90 días⁶⁹.

En relación a cuestiones de infraestructura de las casetas, éstas cuentan con equipos de aire acondicionado, necesarios en un lugar donde en verano las temperaturas alcanzan

⁶⁸ El *Acuerdo de Recife* establece disposiciones comunes para regular controles migratorios, aduaneros, sanitarios y de transporte.

⁶⁹ Paraguay no da ingresos por TVF en el Puente San Ignacio de Loyola, porque es posible que las personas vayan a Asunción, excediendo el límite geográfico que autoriza la categoría de TVF. Argentina emite ticket de TVF en Puerto Pilcomayo, en el Puente San Ignacio y en la Pasarela, ya que Clorinda está mucho más próxima al límite internacional y dentro del radio geográfico que contempla el TVF.

regularmente los 35° C. Se atiende a través de una gran ventana abierta, que no evita la pérdida de temperatura ni la entrada de agua en caso de lluvia o polvillo. Estas circunstancias ponen en riesgo los equipos informáticos, en particular las lectoras digitales.

A continuación se describe cómo se efectúa el control de los pasajeros que salen de Paraguay en micros internacionales de larga distancia según lo observado en el trabajo de campo. Las personas descienden del micro, hacen la fila ante la ventanilla paraguaya y luego de hacer la salida caminan unos poquísimos pasos hasta la ventanilla argentina, donde hacen el ingreso. Mientras, también deben bajar su equipaje para el control aduanero argentino, que se hace unos metros más adelante y luego de concluido el control de personas. Las salidas de Paraguay se procesan velozmente. Cada uno de los micros cuyo trámite se observó trasladaba entre 40 y 60 pasajeros, muchos de los cuales portaban documentos paraguayos y argentinos (de residente extranjero). Así, salen de Paraguay como nacionales e ingresaba a Argentina como residentes –y algunos, por supuesto, como turistas.

Cuando las personas llegan a la ventanilla de salida de Paraguay entregan su documento a la inspectora, que lo lee con el escáner y verifica los datos que le aparecen en la pantalla: número de documento, nombre, edad, fecha de nacimiento, salidas previas, etcétera. Algunas veces el funcionario corrige manualmente la edad de la persona que arroja la pantalla debido a que según testimonios de inspectores “el sistema lee mal las fechas de nacimiento anteriores a 1960 [les agrega una cantidad constante de años], por lo cual es necesario corregirlas manualmente”.

Mientras el funcionario de migraciones hace las salidas, dentro del mismo puesto de control y en un escritorio sin contacto con los pasajeros, un funcionario policial ingresa a una terminal de computadora uno por uno los números de cédula de identidad paraguaya que figuran en el manifiesto de pasajeros (entregado por el chofer del micro) para chequear interdicciones de salida contra la base de datos de la Policía Nacional. Según indicaron las personas responsables (en este puente y en San Roque González), el Poder Judicial informa inmediatamente a la Policía Nacional las búsquedas o prohibiciones de salida, por lo cual esa base de datos se encuentra permanentemente actualizada en comparación con la de la Dirección General de Migraciones, que suele recibir la información con más demora.

En el control de salida realizado a quienes se trasladan en micros internacionales se observaron las siguientes situaciones:

- En un micro posterior, una mujer paraguaya se presentó ante el control de salida de la DGM con sus 5 hijas (cuyas edades oscilaban entre los 3 y 13 años) todas autorizadas para salir en el mismo permiso. La funcionaria de la DGM miró con atención la cara de cada una de las niñas, la foto del documento y los nombres y números de documentos que figuraban en el permiso de salida. Como indica la normativa se sella la autorización.
- Un matrimonio se presentó ante el control de salida de la DGM con sus respectivas cédulas paraguayas y con el DNI argentino de su hija de poco más de un año. Para la niña, que era argentina, tenían el comprobante de ingreso a Paraguay fechado en marzo de 2016. Puesto que la salida tuvo lugar en noviembre de 2016 y los 90 días acordados a la niña al momento de ingreso estaban largamente vencidos, debieron trasladarse al sector administrativo para abonar la multa (de aproximadamente 100.000 guaraníes, equivalente a unos USD 20). Luego de ello, se les autorizó la salida de Paraguay.
- Muchas personas (estimativamente por lo menos la mitad) salían de Paraguay con cédula paraguaya y entraban a Argentina con DNI argentino de residente extranjero. Esto indica que muchos de quienes se trasladaban residen habitualmente en Argentina. Situaciones documentarias similares se observaron en las casetas de control de vehículos particulares: personas argentinas con residencia en Paraguay, y personas paraguayas con residencia en Argentina.

Estas breves viñetas ilustran, por un lado, la variedad de situaciones que deben evaluar los inspectores que controlan ingresos y egresos. Por el otro, la frecuente observación de personas que portaban documentación vigente de los dos países (ya que habían nacido en uno y residían en otro) remite al alcance de los procesos de regularización migratoria emprendidos en el marco del Mercosur. Efectivamente, esta “doble documentación” es consistente con las cifras de sostenido incremento de ingresos (a Argentina) de personas extranjeras no ya como TVF ni turistas, sino como residentes temporarios o permanentes.

Según indicó un funcionario de la DGM en el Puente Internacional San Ignacio de Loyola, allí se registran y cargan en el sistema informático todos los cruces, sean a pie, en vehículos particulares o en micros de larga distancia, y ya se trate de entradas o salidas de personas paraguayas, argentinas o de una tercera nacionalidad. A las personas que salen de Paraguay no se les pregunta el motivo ni el destino (ya que es Argentina quien debe decidir si les otorga TVF o RTU), simplemente se registra su salida. Si no son

personas paraguayas, se verifica también que no hayan excedido el tiempo acordado al momento del ingreso –en cuyo caso deberán abonar la multa. A todas las personas extranjeras que ingresan a Paraguay (incluidas las argentinas o residentes en Argentina) se les da ingreso por 90 días, ya que aquí Paraguay no otorga ingresos por TVF. El ticket de ingreso se emite automáticamente y en él figuran los datos de la persona (nombre, documento, nacionalidad y fecha de nacimiento), fecha de entrada, fecha hasta la que está autorizada la permanencia, nombre del inspector que autorizó el ingreso y siglas del puesto de control. Este ticket lleva además un sello rojo de verificación. Si la persona que ingresa a Paraguay es paraguaya o residente, solo se cargan sus datos en el sistema.

El mismo funcionario también relató que desde que se instalaron las casetas bi-nacionales, los inspectores de uno y otro país, empezaron a confraternizar y a realizar actividades conjuntas. Destacó que a partir de esta medida, la colaboración entre ambas instituciones mejoró muchísimo. También señaló que la DGM de Paraguay tiene una excelente relación con la Gendarmería Nacional Argentina, que siempre han respondido sus consultas prontamente y brindado la ayuda o asistencia solicitada en diversas ocasiones.

Partiendo desde el Puente “San Ignacio de Loyola” hacia adentro del territorio paraguayo, por la ruta 12 que conduce a Asunción, existen dos o tres controles de la Policía Nacional cuya finalidad es aduanera y de control de mercaderías. En ocasiones pueden pedir documentación a las personas, pero en tanto la Policía Nacional no cumple funciones migratorias por delegación, las verificaciones de ingreso regular no son sistemáticas. De hecho, se realizan controles a lo largo de la ruta (entre José Falcón y Luque) que llevan al decomiso de mercaderías. Según testimonio de un funcionario de la DGM, la policía demora regularmente al ómnibus local que hace el trayecto desde José Falcón hasta Asunción para revisar todas las mercaderías que se trasladan desde Argentina.

En resumen, el trabajo de campo realizado en el Puerto Itá Enramada, en la Pasarela Peatonal La Fraternidad y en el Puente Internacional San Ignacio de Loyola muestra las diferentes modalidades de registro y control de ingresos y egresos que implementa la Dirección General de Migraciones del Paraguay. En la Pasarela, la mayor parte (si no todos) los movimientos responden a prácticas de tránsito vecinal.

En el Puerto Itá Enramada se registra indefectiblemente a todas las personas que salen (cualquiera que sea su nacionalidad). El control migratorio argentino en Puerto Pilcomayo

rechaza el ingreso de quienes carecen de comprobante de salida de Paraguay.⁷⁰ En el Puente Internacional San Ignacio de Loyola, donde el control está integrado, ambas Direcciones de Migraciones llevan adelante las mismas prácticas de verificación de documentación y registro de ingresos y egresos: se controla a todas las personas y se registran en el sistema informático todas las entradas y todas las salidas —cualquiera que sea la nacionalidad de la persona.

⁷⁰ Uno de los efectos de estas modalidades de registros parciales de entradas y salidas de ciudadanos paraguayos (o de extranjeros residentes) consiste en que no sea posible saber a ciencia cierta si una persona paraguaya que salió del país volvió a ingresar o si permanece en el exterior.

CAPÍTULO V

Movimientos de personas entre Encarnación y Posadas

I. Contexto

Las ciudades de Posadas y Encarnación fueron fundadas en el siglo XVI, en el marco de las misiones jesuíticas que acompañaron la colonización española en la zona. En 1615, el jesuita San Roque González de la Cruz primero fundó la Reducción de Nuestra Señora de la Anunciación de Itapúa (actual Posadas). En 1521, por diversos motivos (hostilidad de la población nativa local, insalubridad) la reducción fue trasladada a la otra margen del Río Paraná, donde ahora se encuentra la ciudad de Encarnación.

En la actualidad, ambas ciudades son, respectivamente, las capitales de la Provincia de Misiones (Argentina) y del Departamento de Itapúa (Paraguay). Son centros administrativos y comerciales de relevancia y puntos de acceso internacional hacia los respectivos países. Separadas por el Río Paraná, la comunicación entre ambas ciudades se sostuvo a través de servicios fluviales de cargas y de pasajeros (lanchones, lanchas colectivas, lanchas – taxi) hasta que en 1990 se inauguró el Puente Internacional “San Roque González de la Santa Cruz”. Proyectado inicialmente en 1977 en el marco de las modificaciones hidrográficas y geográficas que generaría la represa de Yacyretá, su construcción comenzó a principios de la década de 1980 y culminó diez años más tarde.

Según señala Linares (2010), a lo largo de los siglos XIX y XX la ciudad de Encarnación proveyó a Posadas de alimentos para consumo doméstico: verduras y frutas frescas, leche, huevos, aves, etcétera. Puesto que la producción que llegaba a la ciudad desde zonas más al sur de la Argentina resultaba muy cara debido a los costos de flete, las “paseras” fueron desde temprano una figura habitual y clave para la circulación de productos de uso cotidiano entre ambas localidades. Las “paseras”, generalmente paraguayas, se trasladaban en precarias embarcaciones proveyendo a una orilla y otra de los bienes de consumo “faltantes” —que con el tiempo, incluyeron también productos más sofisticados, tales como ropa, calzado o pequeños electrodomésticos — (Schiavoni, 2000).

La inauguración del puente internacional incrementó de manera exponencial el cruce de automóviles, personas y mercaderías. El puente favoreció el comercio en gran escala y

contribuyó efectivamente a la creación de un corredor dentro del Mercosur. También simplificó el cruce de las “paseras”, afectando a los comercios de Posadas y generando tensiones entre diversos actores que reflejan los intereses contrapuestos de los distintos niveles de control: el municipal o provincial (vinculado a los comerciantes locales y a su preocupación por las mercaderías que cruzan la frontera pero quedan en la franja fronteriza), y el nacional, vinculado a intereses de alcance más amplio (Grimson, 2001).

Encarnación

En el Departamento de Itapúa residen 570.000 personas (Anuario Estadístico 2014). Su superficie es de 16.525 km² y su densidad poblacional de 34,4 personas por km². Se trata de la tercera jurisdicción más poblada, luego de los Departamentos Central y Alto Paraná (donde se encuentra Ciudad del Este). Encarnación es, luego de Asunción y Ciudad del Este, la tercera ciudad más importante de Paraguay, con gran movimiento económico y comercial.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC 2015), residen en Itapúa 295.000 varones (166.000 de los cuales son económicamente activos) y 268.000 mujeres (de las cuales 116.000 son económicamente activas). La tasa de actividad del departamento es del 64% (74% para varones y 54% para mujeres), en tanto que la tasa de ocupación ronda el 95% de la PEA y es pareja para ambos sexos. La mitad de las personas ocupadas se desempeña en el sector terciario. Del total de personas ocupadas, 37% son cuentapropistas, 35% asalariados y 5% empleadores o patrones. De las mujeres ocupadas, 20% son trabajadoras domésticas y 17% trabajadoras familiares no remuneradas. En lo que respecta a los ingresos, el promedio mensual ronda los GS 1.700.000 (equivalentes a USD 300). Los varones ganan en promedio casi GS 2.000.000 (USD 360), en tanto que las mujeres ganan considerablemente menos: GS. 1.200.000 (USD 214) mensuales.

Según informa el Censo Económico Nacional (DGEEC 2011), Encarnación cuenta con 7.723 unidades económicas que dan empleo a unas 25.000 personas. De esas unidades económicas, 55% se dedica al comercio, principalmente minorista (en comercios especializados y no especializados); 10% se dedica a actividades industriales (especialmente confección de prendas de vestir, fabricación de muebles y elaboración de productos alimenticios); y 34% a servicios tales como bares y restaurantes, transporte terrestre, servicios personales, actividades artísticas y de entretenimiento, servicios educativos, jurídicos y de salud.

Ubicada unos 300 km al sureste de Asunción, Encarnación es una ciudad con una extensa trama urbana, gran movimiento comercial y anchas y concurridas playas sobre el Río Paraná. Además de la muy nutrida zona comercial próxima al puente internacional, posee un centro comercial local en torno a la Plaza de Armas y las principales sedes de la administración pública. Cuenta también con una amplia y recientemente renovada Avenida Costanera, parqueizada y reclinada sobre el río, que es punto de encuentro y recreación para muchos encarnacenos y posadeños. Acorde a su movimiento comercial y turístico, la ciudad cuenta con una notable capacidad hotelera.

Posadas

La ciudad de Posadas es la capital de la Provincia de Misiones (Argentina). Según el Censo de Población de 2010, residen en la provincia 1.100.000 personas: 547.000 varones y 554.000 mujeres. Con 29.800 km², es una de las provincias más pequeñas y más densamente pobladas del país: sus 37 habitantes por km² sólo son superados por el Área Metropolitana de Buenos Aires y la Provincia de Tucumán.

En el área metropolitana de Posadas (que incluye a la ciudad y a los municipios de Garupá y Candelaria) residen aproximadamente 390.000 personas, es decir el 35% de la población de la provincia. Según la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC 4 trimestre 2016), la tasa de actividad de Posadas es del 54,1% (45% en mujeres 65% en varones) en tanto que la tasa de empleo es del 52,7% (43,8% para mujeres y 63,5% para varones). En cuanto a la desocupación, es del 2,7% con valores similares para ambos sexos. De la población ocupada, 74% son asalariados.

La ciudad es sede de tribunales provinciales y federales, de numerosos comercios e industrias (algunas de ellas relocalizadas en el Polo Industrial de Posadas creado en 2015) y de la Universidad Nacional de Misiones, creada en 1960. En relación a la actividad comercial, varios de los informes elaborados hasta 2012 por la Cámara de Comercio e Industria de Posadas⁷¹ mencionan la “asimetría fronteriza” y la “competencia desleal” como unas de las principales preocupaciones de sus asociados. Estas apreciaciones aluden a una dinámica comercial tensionada por las modalidades de circulación de mercaderías (y personas) que habilita el Puente Internacional. En las páginas a continuación se avanza sobre estas temáticas.

⁷¹ Disponibles en <http://www.cciposadas.com.ar>

II. El control jurisdiccional en el Puente Internacional “San Roque González”⁷²

El Puente Internacional “San Roque González” conecta las ciudades de Encarnación y Posadas. Tiene poco más de 3 km de largo entre una cabecera y otra, y además de los carriles vehiculares cuenta con una trocha de tren por la que se desplaza diariamente un servicio de ferrocarril. Es decir que por el puente cruzan vehículos particulares (automóviles y motos), transportes de cargas, micros internacionales de larga distancia, dos empresas de colectivo internacional de corta distancia (que van de la terminal de ómnibus de Posadas a la terminal de ómnibus de Encarnación) y el servicio de ferrocarril internacional. También es posible cruzar el puente a pie, aunque esto es infrecuente ya que el tren, las motos-taxi y el colectivo internacional de corta distancia resultan transportes económicos y con gran cobertura horaria. Vale destacar que los puestos de control migratorio de ambos países están ubicados sobre el mismo puente.

En Encarnación, la cabecera del puente se encuentra a unas 30 cuadras la Plaza de Armas, centro administrativo de la ciudad, próximo a la terminal de ómnibus y al centro comercial tradicional. Se llega al puente por la Avenida Moisés Bertoni, que conduce directamente al control migratorio. Los 500 metros finales de esta avenida, antes de llegar al puente, alojan cientos de comercios, tanto en locales formales como en puestos callejeros (“mesiteros”). También se encuentran locales de comida y algunos hoteles en ubicados en las plantas altas de los negocios. Los comercios abren muy temprano (a partir de las 5 o 6 de la mañana) y cierran hacia las 18 horas.

La Avenida Moisés Bertoni, de doble mano, es el único acceso al puente (tanto para subir como para bajar) y el trayecto obligado de todos los medios de transporte: vehículos particulares, taxis, motos-taxis, micros internacionales de larga distancia, colectivos internacionales de corta distancia y camiones. Paralelo a la avenida, y a unos 200 metros de la misma, se encuentra la vía del tren (que también cruza por el puente). Este tren parte de una pequeña estación en Encarnación (ubicada unos 300 metros antes del control migratorio) y arriba a la estación en Posadas, ubicada a unos 500 metros después de la cabecera argentina del puente⁷³. Una formación de dos vagones,

⁷² Esta sección se basa en el trabajo de campo realizado durante los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2016.

⁷³ En la cabecera argentina del puente opera la Dirección Nacional de Migraciones (además de la Aduana y Gendarmería). Allí se hacen las entradas y salidas de Argentina. Un edificio central divide el tránsito en dos flujos: uno que baja del puente y se dirige hacia el sector donde se hacen las entradas, y otro que viene de la ruta y conduce a los vehículos hacia el sector donde se hacen las salidas antes de subir al puente. Ambos sectores (egresos e ingresos) cuentan con carriles especiales para micros internacionales, vehículos particulares, motos, camiones y los colectivos internacionales de corta distancia.

con capacidad para 190 personas, va y viene de una estación a otra, en un recorrido que no excede los diez minutos



**Vista de la Dirección General de Migraciones.
Cabecera paraguaya del Puente San Roque González (Encarnación)**

Fuente: Disponible en <https://www.google.com/maps/> con agregados propios.

El edificio donde funciona la Dirección General de Migraciones (junto con la Aduana, la oficina de fiscalización sanitaria de alimentos y un destacamento de la Policía Nacional) tiene forma de cruz (ver foto). En el sector transversal que asoma del lado izquierdo se hacen las salidas de Paraguay. Los vehículos que vienen por la Avenida Moisés Bertoni ingresan al predio de control siguiendo un cartel indicador (de lo contrario comenzarían a transitar contramano). En el sector transversal que asoma del lado derecho de la imagen se hacen las entradas a Paraguay. Todos los vehículos arriban directamente desde el puente y necesariamente deben pasar por delante del control para tomar la Avenida Bertoni y continuar hacia Encarnación.

Como ya se señaló más arriba, las personas pueden cruzar el puente en distintos vehículos. Si bien es posible cruzarlo a pie, no se vio a nadie haciéndolo, y según señalaron las personas consultadas, se trataba de una práctica bastante infrecuente: el puente es largo, está expuesto a las inclemencias del tiempo y hay gran disponibilidad de medios de transporte económicos. Puesto que los criterios de control y registro de salidas y entradas a Paraguay varían según el medio de transporte que se utilice, a continuación analizaremos el detalle de los procedimientos que se aplican en cada caso: micros internacionales de larga distancia, colectivos internacionales de corta distancia, automóviles particulares, tren internacional, taxis y motos.

a. Micros internacionales de larga distancia

Todos los micros internacionales de larga distancia que salen de Paraguay (algunos provenientes de la terminal de Encarnación, otros de lugares más lejanos) se detienen en el puesto de control migratorio. A diferencia de Argentina, aquí los pasajeros no descienden del micro, sino que descienden los choferes con el manifiesto de pasajeros y demás documentos del transporte.

Con el micro estacionado, un inspector de la DGM o un policía suben al vehículo con una copia del manifiesto y recogen los documentos de cada pasajero, así como su comprobante de entrada al Paraguay en caso de tratarse de personas extranjeras.

El funcionario que recolecta los documentos se dirige con ellos a la oficina del control migratorio, donde están las terminales de computadora (y donde por las ventanillas se atiende al público que desciende de los vehículos particulares). El inspector de la DGM coloca todos los documentos en el mostrador (del lado de adentro) y lee uno por uno con el escáner, mientras verifica los datos que salen en pantalla. A continuación, entrega todas las cédulas paraguayas a un Policía Nacional, que ingresa los números en su propia terminal de computadora y verifica que no haya pedidos de captura o restricciones de salida.

Según lo observado, este procedimiento se realizaba en dos momentos distintos: cuando el inspector de la DGM sube al micro para recoger los documentos, primero hizo las salidas y luego pasó las cédulas paraguayas al policía para que verificara impedimentos. Cuando el policía recogió los documentos en el micro, primero comprobó los impedimentos en quienes portaban cédulas paraguayas y luego pasó la pila de documentos al inspector de la DGM para que hiciera las salidas. Esta variación en la

secuencia sugiere que no pareciera existir un procedimiento estrictamente estandarizado, y además, en el primer caso, si el policía encuentra un impedimento, debe anularse una salida que ya fuera procesada. Luego, el inspector entrega al chofer del micro (que mientras fue realizando los demás trámites del vehículo) todos los documentos, para que éste los devuelva a los pasajeros. El micro no arranca hasta que cada pasajero haya recibido los documentos que entregó.

En el caso de micros internacionales que entran a Paraguay, el procedimiento es el mismo (sube el inspector, recoge los documentos, se verifican los impedimentos o pedidos de captura para quienes portan documentos paraguayos), con la diferencia de que quienes son extranjeros reciben además el ticket de ingreso emitido automáticamente por el sistema con los datos de cada pasajero (nombre, N° de documento, nacionalidad, fecha de nacimiento, fecha del día), el permiso de ingreso por 90 días (en estos casos no corresponde TVF) y el sello rojo, también con la fecha del día. Es decir que, en el caso de los micros internacionales de larga distancia, se registran en el sistema informático todos los ingresos y todos los egresos, ya se trate de personas paraguayas, argentinas o de otra nacionalidad.

b. Colectivos internacionales de corta distancia (Encarnación – Posadas)

Existen dos empresas distintas que realizan el recorrido. Los pasajeros pueden subir en cualquiera de las diversas paradas que hay tanto en Encarnación como en Posadas. Los colectivos son grandes y pueden trasladar alrededor de 50 pasajeros sentados y parados en el pasillo. Son un medio de transporte económico y relativamente rápido. A diferencia del tren (que cuesta lo mismo y no está sujeto a demoras por el tránsito vehicular en el puente), los colectivos se adentran en las respectivas ciudades y pueden también ser utilizados como medios de transporte local.



Personas no paraguayas haciendo el ingreso a Paraguay por la caseta exclusiva para colectivos internacionales de corta distancia (Puente San Roque González)

En primer lugar, se describe el ingreso a Paraguay del colectivo que partió de Posadas. Cuando llega al control migratorio, el colectivo se ubica en un carril propio (sobre el lado más externo) y se detiene unos metros antes de una caseta específica, abocada exclusivamente a estos ingresos. Entonces, bajan del colectivo todas las personas que no son paraguayas y se dirigen a la caseta de control. Allí hay tres terminales de computadora y puede haber hasta tres inspectores haciendo ingresos simultáneamente.

Se observó el arribo de varios de estos micros, notándose que los inspectores registran los ingresos de dos maneras distintas (ambas válidas según los responsables del control). Algunos inspectores leían los documentos con el escáner o cargaban los datos en el sistema informático, que emitía un ticket automático con ingreso por TVF (ya que todas las personas expresaban ir a “acá nomás [a Encarnación]” o “por el día”).

Otros inspectores, a pesar de estar ubicados delante de terminales de computadora que funcionaban, emitían un comprobante manual: sobre un pequeño papel cuadrado anotaban el número de documento de la persona (sin nombre ni ninguna otra información adicional) y le colocaban el sello rojo con la fecha del día y su firma, pero no cargaban ningún dato en la computadora⁷⁴. Incluso en algunos casos, cuando se trataba de grupos familiares, los inspectores que hacían el comprobante manual escribían en el

⁷⁴ Este comprobante es igual al recibido al salir de Itá Enramada en la balsa, pero en esa ocasión, aunque el comprobante fue manual, los datos se habían cargado en el sistema.

mismo trozo de papel varios números de documento. Amerita destacarse que en todos los casos observados de ingresos de niños, niñas o adolescentes, se verificó que contaran con el permiso o que en su DNI argentino figurara el nombre de sus padres.

Mientras las personas extranjeras hacen su ingreso, las personas paraguayas quedan en el colectivo, que continúa su recorrido hacia el centro de Encarnación, luego de que todos los pasajeros lo hubieran vuelto a abordar, ahora munidos de su TVF.

Cuando los colectivos internacionales de corta distancia hacen la salida de Paraguay, el mecanismo es el siguiente: se detienen ante el control migratorio de salida (que se encuentra del otro lado) sobre el mismo carril que utilizan los micros internacionales de larga distancia, y sube un policía. Allí, los pasajeros deben mostrar que tienen una cédula paraguaya o entregar al policía su comprobante de ingreso –es decir, el ticket automático o el comprobante manual de TVF⁷⁵.

c. Automóviles particulares

Las personas también pueden entrar y salir de Paraguay en automóviles particulares con patente paraguaya, argentina o de un tercer país. Los paraguayos que ingresan a Paraguay cruzan delante del control migratorio exhibiendo su cédula y la chapa paraguaya del auto. Su ingreso no se registra en el sistema (de la misma manera que tampoco se registrará su salida si están en un vehículo particular). Sólo deberán hacer un control aduanero para verificar principalmente que no ingresen productos no autorizados (tales como cebollas, harinas, etc.).

⁷⁵ Estos micros internacionales de corta distancia también hacen entrada y salida de Argentina, en la otra cabecera del puente. Cuando el micro llega al control argentino del otro lado del puente, se detiene en el carril más externo (también de uso exclusivo) para que desciendan los pasajeros, quienes hacen primero el control de ingreso en una oficina, paralela al carril. A quienes portan cédula paraguaya les otorgan automáticamente el ticket RTF. Luego de haber hecho el ingreso, todos los pasajeros con los bultos pasan por el control aduanero. Más tarde, las personas caminan una decena de metros hacia donde los espera el mismo colectivo del que habían descendido y suben nuevamente para continuar el viaje hacia la ciudad de Posadas.



**Personas haciendo en ingreso a Paraguay en ventanilla de vehículos particulares.
(Puente San Roque González).**

Las personas extranjeras que ingresan a Paraguay estacionan su auto sobre los bordes del carril más externo (el mismo donde se detienen los colectivos internacionales de corta distancia para que desciendan los pasajeros) y se dirigen a pie hasta el edificio central del control migratorio, distante unos 20 metros. Allí, se presentan con sus documentos, y en muchos casos con los de las demás personas que están en el coche, que no descienden.

Quienes se dirigen a zonas cercanas o hasta por tres días obtienen un ingreso en categoría TVF, en tanto que quienes van más lejos o por más de tres días reciben un permiso turístico por 90 días. Igual que en el ingreso de colectivos de corta distancia, algunos inspectores emiten los ingresos TVF automáticamente y otros manualmente (el papel con los números de documentos, el sello rojo y la fecha del día). Todos los ingresos por 90 días se cargan en el sistema y éste emite el ticket de máquina. El comprobante de ingreso deberá ser presentado al momento de salir, a riesgo de ser multado en caso de no tenerlo.

En este caso, al igual que en Itá Enramada, en las ocasiones en que una persona presentaba también documentación de niños o niñas (que habían quedado en el vehículo), el inspector de la DGM le indicaba que debía traer las partidas de nacimiento, la libreta de matrimonio o el permiso de viaje.

Quienes egresan de Paraguay en vehículos particulares (autos o motos) cuentan con un carril exclusivo que pasa delante de una pequeña caseta o garita de control migratorio (ver foto). Allí, el inspector de la DGM orienta su curso de acción según la patente de los autos. Cuando los vehículos no tienen patente paraguaya les solicita el comprobante de ingreso, ya sea por TVF o por 90 días. Por lo general, quien conduce el auto baja la ventanilla y lo entrega y el inspector mira a ver si la cantidad de personas dentro del vehículo coincide con los tickets o comprobantes manuales presentados.



Vehículo particular saliendo de Paraguay. A la izq., notebook de la Policía Nacional para verificar restricciones. (Puente San Roque)

Los tickets o comprobantes de ingreso se colocan en una caja de cartón y, según se indicara anteriormente, luego son ingresados manualmente al sistema. (La caseta cuenta con computadora y lector de cédulas y DNIs).

d. Tren internacional Encarnación - Posadas

La estructura del puente internacional incluye una vía de tren que une la estación en Encarnación (ubicada unos 300 metros antes de la cabecera del puente) con la estación en Posadas. El tren internacional, que comenzó a operar nuevamente en 2015, consiste de una única formación de dos vagones con capacidad total para 190 personas (130 sentadas y 60 paradas). La misma formación va y viene entre una estación y otra (aproximadamente cada media hora), partiendo de Posadas a la mañana y retornando allí a la noche. Para acceder al andén en la estación de Encarnación primero se debe adquirir el boleto (ARS 18 o Guaraníes 7.000) y luego cruzar un molinete con guardas

que verifican el pasaje antes de permitir el acceso al andén. El tren demora alrededor de diez minutos en cruzar el puente y arribar a la estación de destino.



Estación ferroviaria en Encarnación. Al fondo, el acceso al andén.

Cuando el tren llega a la estación de Encarnación, primero descienden todos los pasajeros que se encuentran a bordo por las puertas del vagón delantero y salen del andén directamente a la vía pública. Mientras, quienes esperan para abordar hacen una única fila contra la pared del andén y suben por la puerta del segundo vagón, luego de que los empleados ferroviarios les indiquen que pueden hacerlo tras constatar que el tren está vacío.



Estación ferroviaria en Posadas. La baranda sobre la izquierda separa a los pasajeros que descienden de los que ascienden.

Cuando el tren llega a la estación de Posadas, los pasajeros descienden por el segundo vagón. Su recorrido está marcado de modo tal que solo pueden dirigirse hacia el sector del andén que conduce únicamente en dirección del control migratorio. En cierto sentido la circulación es similar a la de los aeropuertos al descender de un avión: sólo hay un camino posible y es el que conduce al control. En la foto puede observarse a los pasajeros que descendieron del tren y la baranda (sobre el lado izquierdo de la foto) que los separa de los que suben una vez que se comprobó que el tren estuviera vacío. Tras descender, van circulando por el andén hasta llegar a la puerta por la que se accede al control migratorio.

Allí hay cuatro puestos de control en los que se hace, simultáneamente y en la misma terminal de computadora, la salida de Paraguay y la entrada a Argentina (en este caso que la formación provenía de Encarnación). Es decir que se trata de un Área de Control Integrado (ACI) y simultáneo. En cada puesto de trabajo hay un inspector de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM, Argentina), entre los cuales rota un supervisor de la Dirección General de Migraciones (DGM, Paraguay) para atender situaciones particulares relativas a salidas o entradas a Paraguay. A quienes son argentinos les leen el DNI y les dan el ingreso y a quienes son extranjeros les otorgan TVF (paraguayos o residentes en Paraguay) o RTU por 90 días. Las más de 150 personas que descienden de cada tren hacen el ingreso en menos de 20 minutos.

Luego de pasar por el control migratorio se continúa inevitablemente hacia el control aduanero. Primero, todos los bultos pasan por un escáner y el inspector aduanero (de Argentina) decide si las personas pueden salir directamente del área de control o si deben someter sus mercaderías a una revisión manual más exhaustiva en un mostrador a continuación del escáner. Las personas cuyos bultos son revisados manualmente deben abrir sus bolsos, desempaquetar productos y eventualmente exhibir las boletas de compra y abonar las tasas de importación correspondientes en la ventanilla de la AFIP. Una vez concluido este proceso, salen del área de control hacia el exterior. Allí, unos metros más adelante y luego de atravesar la reja perimetral, se encuentra el estacionamiento para vehículos y la parada de los colectivos locales que conducen al centro de Posadas.



Estación ferroviaria en Posadas. Salida de Argentina.

A continuación, se describe el recorrido inverso: el que realizan los pasajeros que abordan el tren en Posadas para dirigirse a Encarnación. Primero, ingresan al predio de la estación y se dirigen al sector que indica “Salida Argentina” (en la foto, el cartel celeste arriba de la puerta). Por allí ingresan al control migratorio de salida, ubicado en un lugar distinto del control migratorio de entrada y sin contacto con éste (es decir que no pueden mezclarse ni confundirse los pasajeros que salen con los que entran).

En el mismo puesto (operado por un inspector de la DNM Argentina y supervisado por un funcionario de la DGM Paraguay⁷⁶) se les hace la salida de Argentina y el ingreso a Paraguay (categorías TVF o RTU). Luego, la circulación continúa únicamente en dirección a la boletería donde se adquiere el pasaje. Vale destacar que unos metros antes de acceder a la ventanilla de la boletería, y fácilmente a la vista, una pizarra electrónica indica, a medida que se adquieren los pasajes, cuántos asientos quedan disponibles en el próximo tren. Luego de adquirir el boleto, las personas acceden al andén, que se encuentra dividido por una reja. De un lado de la reja queda el vagón por el que descienden los pasajeros que vienen de Encarnación, del otro lado hacen la fila las personas que subirán al tren por el primer vagón para dirigirse hacia Encarnación. Es decir que el circuito de ascensos y descensos del tren está organizado de manera tal que los flujos no se mezclan.

⁷⁶ Según testimonio de un funcionario de la DGM en el Puente Internacional San Roque González, los inspectores cumplen turnos de 24 horas (seguidos de 48 horas de franco). Según expresó, esta modalidad de trabajo fue consensuada entre todos y les resulta conveniente, ya que muchos de ellos residen lejos del punto de control.



Reja que separa los flujos de pasajeros. Estación de Posadas.

En síntesis, el cruce ferroviario funciona como un área de control integrada y simultánea, con una única cabecera (del lado argentino) donde en el mismo acto y en el mismo puesto de trabajo se realiza, según corresponda, la salida de Argentina y la entrada a Paraguay, o la salida de Paraguay y la entrada a Argentina. En este paso, ambas Direcciones de Migraciones otorgan únicamente ingresos por TVF o turísticos por 90 días. Si bien los operarios de las terminales de computadora pertenecen a la DNM (Argentina), la presencia de supervisores de la DGM (Paraguay) permite verificar entradas o salidas dudosas hacia y desde Paraguay.

e. Taxis, motos-taxis y “paseras”

En 2011, con motivo de los trabajos en la represa de Yacyretá, la cota del Río Paraná subió considerablemente e inundó parte del sector comercial ribereño de Encarnación. Como resultado de la anegación, el puerto de Encarnación quedó bajo las aguas y la zona comercial fue trasladada hacia zonas más altas, donde se construyeron miles de metros cuadrados de locales y se reforzó la infraestructura. En la actualidad, la zona próxima a la cabecera paraguaya del puente desborda de mercaderías de todo tipo (electrónica, electrodomésticos, bazar, ropa blanca, indumentaria, calzado, anteojos, etc.) que se comercializan en locales formales pequeños, medianos y grandes y en puestos informales en las veredas. Muchos comercios tienen nombres que remiten a Argentina: Mar del Plata, Bariloche, San Martín, Tierra del Fuego, etc.

Además, hay unos pocos hoteles ubicados en los pisos superiores de los locales construidos recientemente, así como churrasquerías, lomiterías y venta de chipá al paso. Los precios, sumamente competitivos en comparación con Posadas, generan un permanente tráfico de mercaderías. Algunas de las compras son realizadas por posadeños para su uso personal, en tanto que otras adquisiciones se hacen por encargo de comerciantes para su venta en Argentina.

Una de las maneras más frecuentes para comprar y trasladar mercaderías pequeñas consiste en recurrir a “paseras” (casi siempre mujeres). Las “paseras” compran en efectivo diversos productos (sábanas, toallas, manteles, ropa, electrodomésticos pequeños) y los trasladan hacia Argentina. Es común ver en las veredas de Encarnación grupos de 5 o 6 mujeres que “reducen” la mercadería, esto es: la sacan de sus envoltorios y empaques originales y la acomodan en los changuitos, bolsos y mochilas con los que cruzarán el puente y que deberán pasar ante la Aduana argentina del otro lado. Por lo general, las “paseras” cruzan el puente en el colectivo internacional de corta distancia (que une Posadas y Encarnación), en taxis o vehículos particulares, o en las motos – taxi, dependiendo del peso y volumen de sus bultos.

Vale aclarar que los taxis y las motos-taxi salen de Paraguay por el mismo carril que los autos particulares. Los choferes no suelen mostrar ninguna identificación ante el control migratorio, en tanto que los pasajeros, si son argentinos, devuelven el ticket o comprobante de TVF, y si son paraguayos simplemente exhiben su cédula. Ni las motos ni los taxis ingresan a Argentina: se detienen sobre el puente, unos 30 metros antes del control y allí descargan pasajeros y mercaderías, que arriban a pie a la Aduana y al control migratorio. Taxis y motos dan la vuelta y cruzan nuevamente el puente en dirección a Paraguay.



Cabecera argentina del Puente San Roque González (Posadas)

Desde la realización del trabajo de campo se llevaron a cabo algunas modificaciones sustanciales. Así, en julio de 2017, la Dirección General de Migraciones habilitó 5 nuevas ventanillas para el control diferenciado de ingreso de personas al país a través del paso fronterizo Encarnación – Posadas, en la cabecera del Puente San Roque González de Santacruz. Esta medida forma parte de un plan piloto de agilización de los controles de entrada al territorio y optimización de la atención brindada en el puesto de control, para evitar la aglomeración de personas y congestión del puente hacia el lado paraguayo. Las ventanillas están instaladas dentro de una nueva estructura, ubicada en el predio del estacionamiento de Turismo, en el sector este de la zona primaria. Si bien la estructura cuenta con capacidad para 10 ventanillas de control diferenciado de ingreso al Paraguay, la DGM operará inicialmente en 5 de ellas, habilitadas para el registro de entrada de los pasajeros de colectivos de transporte de larga distancia y transporte urbano provenientes de Posadas.⁷⁷

Tarjetas TVF Posadas - Encarnación

La Decisión CMC 14/00 del Mercosur, que reglamenta el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Parte, establece en su artículo 4 que “la credencial [tarjeta

⁷⁷ Según <http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/desde-hoy-empiezan-operar-las-nuevas-ventanillas-para-el-control-migratorio-de-ingreso-en-encarnacion>

TVF] será emitida por el Estado Parte o Asociado de ingreso, previa consulta con el Estado Parte o Asociado de egreso”. Es decir que la sede Encarnación de la DGM Paraguay debería entregar las tarjetas TVF a quienes residen en Posadas, en tanto que la sede Posadas de la DNM Argentina debería entregar las tarjetas a quienes residen en Encarnación.

Sin embargo, tal como se pudo observar en el trabajo de campo, y como confirmó el funcionario de la DGM con competencia en el Puente Internacional “San Roque González”, Paraguay emite y entrega la tarjeta TVF a quienes residen en Encarnación, en tanto que Argentina hace lo propio para quienes residen en Posadas. Si bien ambas Direcciones (DNM y DGM) comparten un registro unificado de usuarios de TVF, cada una entrega la tarjeta a quienes la utilizan para salir de su propio país.

Según relató un funcionario de la DGM, hace más de una década (aproximadamente entre 1996 y 2006), la DGM Paraguay contaba con una oficina en Posadas donde registraba a los posadeños que solicitaban la tarjeta TVF. La oficina de la DNM Argentina en Encarnación hacía lo propio con los encarnacenos. Ambas oficinas entregaban una tarjeta de cartón numerada con los datos de la persona (nombre, documento, foto, edad, dirección, etc.). La numeración de las tarjetas era coincidente con el registro de usuarios de TVF obrante en ambas cabeceras. La tarjeta tenía validez por dos o tres años (no recordaba precisamente) y aproximadamente 2.000 posadeños contaban con la tarjeta emitida por la DGM Paraguay. Puesto que este sistema operó antes de que subiera la cota del río y se inundara el puerto, las lanchas colectivas (que funcionaron hasta 2009 aproximadamente) trasladaban usuarios de tarjeta TVF que eran controlados en el muelle.

Debe destacarse que ninguna de las cabeceras del puente incluye un carril exclusivo para usuarios de tarjeta TVF ni lectoras que las lean (las que usan para los documentos de identidad paraguayos y argentinos no sirven para las TVFs). Por lo tanto, en principio, la tarjeta sirve para salir rápido de Paraguay pero no agiliza el ingreso a Argentina. Quienes ingresan a Argentina con tarjeta TVF deben hacer exactamente el mismo tipo de ingreso que cualquier otra persona que solicite ingreso por TVF y que no posea la tarjeta.

Partiendo desde Encarnación, el ingreso en categoría TVF es válido hasta Coronel Bogado (a poco menos de 50 km. de Encarnación por la ruta que conduce hacia Asunción, al oeste) y hasta Bella Vista (distante unos 50 km hacia el norte, por la ruta que lleva a la frontera con Brasil).

Este capítulo y el anterior describieron el abanico de motivos y modalidades de una porción significativa de los movimientos de personas entre algunas localidades de Paraguay y algunas de Argentina, así como la variedad de medios de transporte que permiten estos cruces. En la medida en que las descripciones incluyeron también la infraestructura y las características de los controles migratorios de entrada y salida, quedan en evidencia las tensiones entre los controles jurisdiccionales a la movilidad de las personas.

Las ciudades o localidades próximas y con estrechas vinculaciones económicas y sociales (tales como Posadas y Encarnación, o Clorinda y Nanawa) pero separadas por una frontera internacional conforman extensas zonas de frontera donde conviven al menos dos lógicas: la de quienes las *cruzan* para llegar a otros destinos y la de quienes las *habitan* y permanecen en ellas.

CAPÍTULO VI

Conclusiones

El presente estudio aborda las actuales dinámicas fronterizas entre Argentina y Paraguay. Efectivamente, entre 2012 y 2015, la cantidad total de movimientos en ambos sentidos (y por todos los pasos) creció de casi 9.000.000 en 2012 a poco más de 12.000.000 en 2015. Estos movimientos se registraron entre los 39 pasos habilitados ubicados del lado argentino y de los 15 puestos de control en territorio paraguayo.

Específicamente, el análisis se focaliza en las fronteras de las ciudades de Posadas y Encarnación (conectadas por el Puente Internacional *San Roque González de la Cruz*), Clorinda y Asunción (unidas por transporte fluvial regular), Clorinda y José Falcón (vinculadas por el Puente Internacional *San Ignacio de Loyola*) y Clorinda y Nanawa (ligadas por la Pasarela Internacional *La fraternidad*). Ubicadas en las fronteras de cada país, sobre las orillas de los ríos que operan como límite internacional, estas localidades han adquirido parte de su singularidad por su propia posición fronteriza.

La mayor cantidad de tránsitos entre ambos países se registra en los grandes puentes binacionales (San Roque González y San Ignacio de Loyola), que son el punto de cruce obligado de los ómnibus internacionales de larga distancia.

Las situaciones descriptas en los capítulos anteriores en torno a las dinámicas de ciertos pasos migratorios entre Argentina y Paraguay muestran las intersecciones entre el límite internacional como área de control y regulación estatal y la zona de frontera como espacio social y como recurso que provee de oportunidades varias —especialmente comerciales— a quienes allí residen. Las fronteras analizadas en este informe son zonas de *circulación* y de *tránsitos constantes* de personas que residen de ambos lados del límite internacional. No es raro que quienes viven en un lado, trabajen o concurran a la escuela del otro lado, o realicen sus compras cotidianas en un país u otro según las fluctuaciones cambiarias y de precios relativos.

También son zonas de circulación y de movimientos frecuentes de personas cuyos negocios e intereses radican en la frontera como recurso que permite (re)valorizar determinados bienes. Ejemplos de ello son las *paseras* y quienes proveen servicios de traslado internacional/local, tal como los remises, taxis o motos-taxi. La habitualidad y penetración de estas prácticas económicas, sociales y de movilidad locales no debe

opacar el hecho de que ocurren en ámbitos o territorios fuertemente regulados por dispositivos federales / nacionales.

Efectivamente, en las cabeceras de los puentes internacionales que conectan Posadas y Encarnación o Clorinda y José Falcón se encuentran los controles migratorios, aduaneros, vehiculares y fitosanitarios de Argentina y Paraguay. Lo mismo ocurre en los puertos de Itá Enramada (Asunción) y Pilcomayo (Argentina) y del lado argentino de la pasarela peatonal que liga Clorinda con Nanawa.

Por este conjunto de dispositivos federales de fiscalización, regulación y control circulan al menos dos tipos de flujos de personas: quienes residen en las localidades vecinas y cruzan las fronteras con cierta cotidianeidad y por períodos de tiempo reducidos, y quienes las cruzan con el propósito de adentrarse en el territorio del otro país o permanecer por períodos de tiempo más prolongados. Movidos por distintas motivaciones, ambos flujos pueden circular entre uno y otro país, donde su ingreso y permanencia resultan regulados diversamente, ya sea bajo la figura de *tránsito vecinal fronterizo* – TVF o (si no son residentes del país al que ingresan) mediante el *régimen turístico único*, que acuerda permanencias hasta 90 días. Cada una de estas figuras regulatorias muestra cómo la normativa y las prácticas de control fronterizo distinguen los propósitos de los desplazamientos y acuerdan o no los permisos de cruce y permanencia.

Si bien tanto Argentina como Paraguay acuerdan ingresos bajo la categoría de régimen turístico único en todos sus pasos de frontera (terrestres, fluviales y aéreos), no ocurre lo mismo con el tránsito vecinal fronterizo, figura singular y específica vigente solo en determinados puntos y no necesariamente de ambos lados⁷⁸.

Tanto la figura de TVF como sus usos surgen de la experiencia institucional y local de ciertas zonas de frontera, estructuradas económica y socialmente a partir de dinámicas cotidianas de circulación de personas y mercaderías en un territorio estrechamente vinculado pero perteneciente a estados nacionales distintos. En estos casos, las lógicas fiscalizadoras federales que impone el límite internacional (y válidas para todos los puestos de control) deben complementarse con otras modalidades de alcance más restringido y de características particulares que respondan a los intereses y

⁷⁸ Recordemos que tanto en el Puente Internacional San Ignacio de Loyola como en el Puerto Pilcomayo, la categoría de TVF solo está disponible para las personas no residentes que ingresan a Argentina desde Paraguay. Quienes se mueven en sentido inverso (desde Argentina hacia Paraguay) e ingresan por el Puente hacia José Falcón o por el Puerto de Itá Enramada reciben permisos por 90 días.

preocupaciones locales de la zona de frontera —pero sin dejar de ser ejercidas por las agencias federales—.

Tanto en su funcionamiento actual como en los distintos intentos por ampliarlo (reseñados en el capítulo 3 de este documento) el TVF expresa una de las diversas estrategias para atender las tensiones entre las escalas nacional / provincial / municipal en las fronteras. Efectivamente, mediante el TVF se busca reconocer la circulación de personas que de hecho existe entre municipios vecinos, pero sin desconocer o menoscabar el mandato de alcance nacional de las agencias federales.

Desde esta perspectiva, el TVF puede pensarse como una figura federal o nacional de aplicación estrictamente local: regula el movimiento en un nivel municipal a la vez que lo limita y conserva en ese nivel mediante el accionar de fuerzas de seguridad federales que vigilan su cumplimiento en el perímetro de los 50 km que establece la norma. Al igual que los Comités de Frontera, institucionalizados entre diversos países de la región a partir de 1985, el TVF es una bisagra bi-nacional no entre Estados sino entre municipios. En este sentido, vistas desde el centro (lejos de las zonas de frontera) las condiciones y permisos que establece el tránsito vecinal fronterizo suelen ser de difícil comprensión para la sociedad en general, que tiende a pensar los límites fronteras con lógica de muros y de impermeabilidad.

Aquí también se encuentra un gran desafío para la normativa migratoria, que ha especializado y especificado detalladamente las categorías de *permanencia* sin hacer lo propio con las categorías de *ingreso* ni con aquellas que deberían recoger las formas de *circulación*.

En un contexto de creciente movilidad de personas y de mayores inquietudes nacionales e internacionales por la seguridad de las fronteras, resulta propicio contar con caracterizaciones correctas y atinadas de quiénes se desplazan, cómo y por qué lo hacen. Así, es más probable que los controles y fiscalizaciones sean adecuados y permitan la circulación —no obstaculizada y por corredores seguros— de todas las personas que deseen cruzar fronteras internacionales por una amplia gama de motivos legítimos.

REFERENCIAS

Alfonso, Adriana (2012). *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina* en Cuadernos Migratorios Num. 3. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

Alfonso, Adriana (2013). *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.

Benedetti, Alejandro (2014). “Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio”, en revista *Estudios Fronterizos*, nueva época, vol. 15, núm. 29, enero – junio de 2014, pp. 11-47.

Benedetti, Alejandro y Esteban Salizzi (2014). “Fronteras en la construcción del territorio argentino”. En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 23 (2), pp. 121-138.

Heyman, Josiah (2011). “Cuatro temas en los estudios de la frontera contemporánea”, en Ribas Mateos, N. (ed) *El Río Bravo mediterráneo. Las regiones fronterizas en la época de la globalización*. Barcelona: Edicions Bellaterra. (pp. 81-97).

Kralich, Susana, Alejandro Benedetti y Esteban Salizzi (2012). “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”. En *Boletim Gaúcho de Geografia*, N°38, maio 2012, pp. 111-136.

Medina García, Eusebio (2006). “Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales”. En *Estudios Fronterizos*, vol. 7, núm. 13, enero-junio 2006, pp. 9-27.

Nicolao, Julieta (2015). “Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 29, junio 2015. Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>

Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2011). *Perfil migratorio de Paraguay*.

Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2018). Estudio sobre la evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Buenos Aires

Pérez Vichich, Nora (2011). El Mercosur ampliado: un enfoque alternativo de las políticas públicas sobre movilidad de personas. En Cerqueira Filho, G. (Org.). (pp. 331-343).

PNUD y OIT (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano – Paraguay 2013. Trabajo decente y desarrollo humano*. Asunción.

Rey Balmaceda, Raúl (1979). *Límites y fronteras de la República Argentina*. Buenos Aires: Oikos.

Valenciano, Eugenio (1990). “Los Comités de Frontera. Funcionamiento y experiencia”. En Revista *Integración latinoamericana*, mayo de 1990, pp. 40 – 46.

ANEXO I

Dúos y Tríos de ciudades fronterizas en el sur de Sudamérica



Fuente: Elaboración de los autores. Mapeo SIG realizado por Pablo Maestrojuán.

Fuente: Kralich et al (2012:123).

ANEXO II

Pautas para la recolección de información

I – Normativas nacionales

- Estado de ratificación e internalización de: Acuerdo MERCOSUR de libre residencia, Acuerdo MERCOSUR 02/06 para verificación de la documentación de ingreso y egreso de menores; Acuerdos bilaterales de Tránsito Vecinal Fronterizo (si corresponde).
- Relevamiento (y en lo posible copia) de la principal normativa vigente en relación a ingresos, egresos y permisos de residencia. (Incluir leyes, decretos y resoluciones o disposiciones emanadas de la autoridad de aplicación).
- Identificar especialmente criterios distintivos o preferenciales para ingresos y permanencias de nacionales de países del MERCOSUR. Documentación requerida, tipos de ingresos y permanencias otorgados para ciudadanos MERCOSUR. Tasas.
- Disposiciones y formularios vinculados a la emisión y registro de tarjetas de Tránsito Vecinal Fronterizo.

II – Recolección y gestión de información migratoria

- ¿Cuál es la información que se recoge en las cabinas de control acerca de las personas que entran y salen del país (nombre, apellido, tipo y n° de documento, nacionalidad, fecha de nacimiento, etc.)?
- ¿Existe una plantilla o formulario con los campos preestablecidos de la información a recoger?
- ¿Esa plantilla o formulario emite “alertas” al operador? (Por ejemplo referidas a la edad, a la exigencia de visa, pago de aranceles especiales, pedidos de captura, etc.)
- ¿En qué soporte se registra esa información?
- ¿Esa información alimenta directamente (online) un sistema central? ¿O esa información se sistematiza y consolida en el paso migratorio y luego se gira (con cierta periodicidad) al sistema central?
- ¿Cómo se emite el comprobante de entrada o de salida? (De forma manual o automática)
- ¿Existe, en el organismo de aplicación (Dirección Nacional de Migraciones o similar) un área que recoge, recibe y procesa la información sobre ingresos y

egresos provenientes de los puestos de control migratorio? ¿Qué información sistematiza? ¿Con qué periodicidad? ¿La difunde? ¿Hacia el interior del propio organismo, hacia otros organismos administrativos, al público en general?

- ¿Existe información sobre los trámites de permanencia / residencia iniciados y concluidos? ¿Quién y de dónde recoge esta información? ¿Cómo se difunde o pone a disposición? ¿Cuál es el rango temporal de la serie disponible?
- ¿La información cuantitativa disponible o accesible brinda información sobre: nacionalidad, sexo, edad (al menos mayores y menores), dirección del tránsito, lugar donde ocurrió el tránsito, documento presentado al cruce, categorías de ingreso, tipo de trámite de residencia iniciado, sedes de realización de trámites, tipo de residencias otorgadas, ingresos o egresos denegados, trámites de residencia rechazados o denegados, motivos de los rechazos o denegaciones?

III – Preguntas para jefes de puntos de control migratorio

- Desde cuándo opera el paso.
- Días y horarios en que se encuentra operativo.
- Dotación de personal. Turnos. Capacitación.
- ¿Hay un manual de procedimientos? ¿Cuáles son las disposiciones normativas que organizan el control en el paso? ¿Existe algún criterio o procedimiento especial para el registro y control del tránsito vecinal fronterizo?
- ¿Qué documentación deben presentar las personas para el ingreso y para el egreso?
- ¿Qué información se registra para cada ingreso y para cada egreso?
- Esta información ¿se transmite en línea a algún área de la administración migratoria central? ¿O se compila en el mismo puesto migratorio y luego se eleva al área de la administración migratoria central? En este último caso ¿cada cuánto se eleva y cuál es el formato del reporte?
- ¿Qué categorías de ingreso se otorgan en este paso?
- ¿Qué comprobante obtiene la persona?
- ¿Cuáles son las dificultades que ocurren con mayor frecuencia?
- ¿Cuáles son los motivos por los que más frecuentemente se suele impedir la salida?
- ¿Cuáles son los motivos por los que más frecuentemente se suele impedir la entrada?
- ¿Cómo se registran e informan los impedimentos de salida?
- ¿Cómo se registran e informan los rechazos de ingreso de no nacionales?

- Si corresponde que una persona pague una tarifa (por multa, sellado, convenio, lo que sea) para ingresar o para salir ¿dónde y cuándo debe efectuar el pago? ¿Cuál es el comprobante de pago que debe presentar en el control migratorio?
- ¿En qué casos desde el control migratorio se debe informar a otras dependencias? (por ejemplo policías, fiscalías, juzgados).

IV - Pautas de observación en los puestos de control migratorio

- Describir la ubicación del puesto/cabina en relación al conjunto total del dispositivo de control migratorio.
- Cantidad de puestos o cabinas para diferentes tipos de controles (vehículos colectivos, vehículos particulares, camiones, peatones, según corresponda al paso).
- Describir el flujo (de personas y vehicular) hacia y desde el puesto.¿ Desde dónde llega la persona al puesto, y hacia dónde se dirige una vez terminado el control de ingreso o egreso?
- ¿Dónde queda el medio de transporte si se trata de personas que descienden del mismo?
- En el caso de micros de transporte de pasajeros ¿qué hace el chófer del micro?
- ¿Cuándo, dónde y quién hace la verificación de equipajes o mercaderías?
- Dentro del puesto: cuántos operadores hay, qué horario o turno cumplen, cómo es el ingreso de datos sobre la persona que entra o sale, qué clase de comprobante se emite a modo de prueba de paso por el control, cuánto tiempo demora cada persona ante el puesto de control. ¿El sistema de carga de datos emite alertas? (Por ejemplo avisar que la persona es menor de edad, o que por su nacionalidad requiere visa, o que tiene multas, u orden de captura, etc.? ¿Se toma foto o huella digital? ¿O es solo verificación de documentación?
- ¿El inspector de ingreso hace verificación ocular de todas las personas que ingresan? ¿O también toma documentos de quienes “están durmiendo” en el auto o en el micro?
- ¿Quiénes supervisan la tarea de los inspectores, y dónde están? ¿Cuál es la proporción supervisores /inspectores en cabina? ¿En qué casos intervienen necesariamente los supervisores?
- ¿Cómo se informan los rechazos? (Tanto en el sistema de gestión y control como a la persona cuyo tránsito no se autoriza)
- ¿Cómo se asegura que todas las personas que están en un vehículo efectivamente hayan pasado por el puesto de control?

- ¿Hay una doble verificación vehicular y de pasajeros a la salida del puesto, para asegurar que hayan hecho controles migratorios ya aduaneros? (Por ejemplo presentación de ticket o comprobante ante un oficial migratorio o de fuerzas de seguridad antes de salir del control y retomar la carretera).
- ¿Hay un nuevo control en ruta, ya dentro del territorio? Si es así ¿dónde está el control caminero más próximo al puesto de control migratorio? ¿Está a cargo de fuerzas de seguridad o personal civil? ¿Qué verifica? ¿Cómo y a quién informa los hallazgos? (Migraciones, fiscalía, etc.)

V – Entrevistas

Las entrevistas están destinadas a recoger información sobre las actividades económicas y las características socio-demográficas de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera (objetivos 4 y 5). Son complementarias de la información compulsada de fuentes secundarias.

Para obtener un panorama rápido de las actividades económicas, se entrevistarán a personas de las siguientes áreas, organizaciones o instituciones:

- Área de fiscalización laboral del municipio o departamento,
- Área de habilitaciones comerciales o productivas del municipio o departamento,
- Área de asistencia social del municipio o departamento,
- Cámaras de comercio (o similar),
- Federación agraria (o similar),
- Representantes de organizaciones sindicales,
- Transportistas (remiseros, empresas locales de ómnibus, lanchas),
- Empresas constructoras,
- Organizaciones de mujeres,
- Organizaciones de pequeños comerciantes.

Teniendo en cuenta su incumbencia institucional u ocupacional, a cada entrevistado/a se le pedirá un panorama acerca de las principales características del mercado de trabajo en la zona, las dificultades o conflictos y la manera en que (según sus propios criterios) el hecho de ser una zona de frontera incide en la dinámica general del panorama que describen. Además, se le pedirá a cada uno de ellos que comenten cuáles son, al momento de la entrevista, las principales cuestiones o temáticas que los preocupan.

ANEXO III

En foco: la frontera a lo largo de los ríos

Este anexo contiene una descripción detallada de las características físicas, poblacionales y de acceso de la frontera entre Argentina y Paraguay. La descripción se organiza siguiendo el curso de los tres ríos, comenzando en el punto más occidental —el Hito Esmeralda, frontera entre Argentina, Bolivia y Paraguay— y concluyendo en más oriental: la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, en la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná.

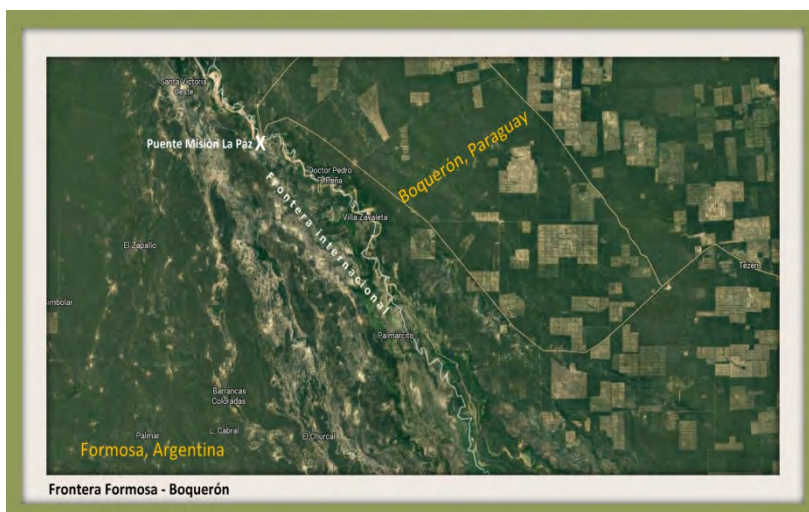
Primer tramo: la frontera sobre el Río Pilcomayo

El primer tramo del límite internacional comienza en el Hito Esmeralda (22° 13'31" S; 62° 38'11" O), donde se juntan las fronteras de Argentina, Bolivia y Paraguay, y continúa por el Río Pilcomayo hasta su desembocadura en el Río Paraguay, a la altura de las ciudades de Clorinda (ARG) y Asunción (PY). El tramo del Pilcomayo que oficia de límite entre Argentina y Paraguay tiene aproximadamente 600 km lineales (sin contar las vueltas y los meandros del cauce fluvial). Del lado paraguayo se encuentran los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes. El primero de ellos tiene aproximadamente 270 km lineales de límite con Argentina y el segundo alrededor de 340 km. Del lado argentino se encuentran las provincias de Salta (cuya frontera con Paraguay no supera los 35 km) y de Formosa, con casi 540 km lineales de frontera con Paraguay.

Partes del cauce del Río Pilcomayo se encuentran taponadas por el exceso de sedimentos que arrastra, otras llevan varias décadas de sequedad y otros tramos comprenden zonas inestables e inundables de esteros, que en conjunto lo vuelven prácticamente innavegable. Por ello, los pasos habilitados para el cruce y control fronterizos son terrestres, y en su mayoría se trata de pequeños puentes que salvan el lecho del río Pilcomayo.



A unos 20 km lineales del Hito Esmeralda se halla el primer puesto de control: el Puente Internacional Misión La Paz, cuyos 200 metros de largo unen el departamento paraguayo de Boquerón con la provincia argentina de Salta. Del lado paraguayo del puente se encuentra la pequeña localidad de Pozo Hondo, a la que se accede por dos caminos de tierra: uno de ellos conduce al aeropuerto Internacional Mariscal Estigarribia (distante unos 150 km) y el otro a la ciudad de Filadelfia, capital departamental. El lado argentino del puente se conecta a la ruta provincial N° 54, que conduce hacia el norte de la jurisdicción. Las localidades más próximas al paso son Santa Victoria Oeste (en Salta, a unos 20 km en dirección al noroeste) y El Potrillo, ya en la provincia de Formosa y unos 100 km hacia el sureste.



El Departamento de Boquerón es el más extenso, menos densamente poblado y con menos recursos hídricos de todo Paraguay. No obstante, a partir de 1920 aproximadamente se han instalado en su mitad más oriental varias colonias menonitas que han prosperado con la agricultura (maní, algodón, sorgo), la ganadería intensiva y de alta calidad, y el tambo y la producción de lácteos que abastecen gran parte del mercado interno. La imagen a la derecha (Frontera Formosa - Boquerón) ilustra el trabajo de la tierra en zona de Boquerón, a partir de la frontera con Argentina y hacia el interior. En esta zona del Paraguay los caminos son de tierra y conectan entre sí las numerosas y vastas estancias. Como puede verse en la otra foto, algunos de estos caminos cruzan la frontera internacional.

El Departamento de Boquerón linda con Presidente Hayes, que continúa la frontera con la provincia argentina de Formosa. En el límite entre ambos departamentos se encuentra otro de los pasos terrestres: Fortín Lamadrid – Misión San Leonardo (ver foto). Ya en Presidente Hayes encontramos el Parque Nacional Tinfunqué, de 280.000 hectáreas y cuyo lateral sobre el Río Pilcomayo abarca unos 50 km. Dentro de este parque se encuentra otro de los pasos terrestres: Isleta – Paraje Rojas Silva. A partir de Rojas Silva (PY) inicia la Ruta N° 12 (de tierra), que corre paralela al río y de la cual más adelante se desprende un camino que conduce a otro paso terrestre (Colonia General Belgrano – Gral. Bruguez, ver foto). Esta ruta, pavimentada en sus últimos tramos, llega hasta la ciudad de Asunción.





Del lado argentino, en la Provincia de Formosa, la ruta provincial N° 86 (de tierra) corre paralela a la frontera y conecta varias localidades pequeñas: El Potrillo, Posta Cambio Zalazar (donde comienza el pavimento), Fortín Cabo Lugones, Villa General Güemes hasta llegar a la ciudad de Clorinda. La mayor concentración poblacional y productiva de la provincia se encuentra en la línea de la ruta provincial N° 81 (pavimentada en todo su trayecto), que atraviesa la jurisdicción en sentido noroeste-sureste, paralela a la frontera pero a unos 60-80 km de distancia.

Es decir que a lo largo de estos 600 km de frontera, la población es escasa de ambos lados. Del lado paraguayo se encuentran principalmente grandes estancias conectadas entre sí por caminos de tierra y un parque nacional. Del lado argentino se encuentra un cordón de pequeñas localidades (de entre 1.000 y 3.000 habitantes) y parajes sobre la ruta N° 86. Este paisaje rural y muy escasamente poblado cambia en el último tramo del Río Pilcomayo, cuando sobre sus márgenes se ubican las ciudades de José Falcón (PY) y Clorinda (ARG), casi en la desembocadura en el Río Paraguay⁷⁹.

⁷⁹ En el capítulo 5 se analizó en detalle la dinámica transfronteriza entre las ciudades de Clorinda (Argentina) y Nanawa y Puerto Falcón (Paraguay).



Efectivamente, el Puente Internacional “San Ignacio de Loyola” (entre Puerto Falcón y Clorinda) y la Pasarela Peatonal “La fraternidad” son los dos últimos pasos sobre el Río Pilcomayo. Del lado paraguayo, el Puente Internacional recibe tráfico vehicular (autos, camiones y buses de larga distancia) provenientes de Asunción (donde confluyen casi todas las rutas que atraviesan la mitad oriental) y de las rutas N° 9 y N° 12 que se extienden hacia la región occidental.

Del lado argentino, llegan a Clorinda las rutas provinciales N° 84 y N° 11. La primera atraviesa de manera longitudinal la provincia de Formosa y la conecta con Salta, en tanto que la segunda discurre hacia el sur, pasando por Formosa capital y por las provincias de Chaco y Santa Fe, hasta llegar a la ciudad de Rosario. La Pasarela conecta directamente el centro de la ciudad de Clorinda con la localidad paraguaya de Nanawa, separada de Asunción por un delgado brazo del Pilcomayo y por el Río Paraguay.

En síntesis, en la frontera internacional trazada siguiendo el cauce del Río Pilcomayo se encuentran siete puestos terrestres de control migratorio: Misión La Paz; Colonia General Belgrano – Gral. Bruguez; La Isleta – Paraje Rojas Silva; Paso El Remanso – La Verde; Paso Lamadrid – Misión San Leonardo; Puente Internacional San Ignacio de Loyola y Pasarela La Fraternidad. De ellos, sin duda los dos últimos son los que registran el mayor movimiento, en consistencia con su ubicación netamente urbana y en el paso de rutas internacionales y locales de gran movimiento.

Segundo tramo: la frontera sobre el Río Paraguay

El segundo tramo del límite fluvial entre Argentina y Paraguay discurre a lo largo de aproximadamente 390 km del Río Paraguay. De un lado se encuentran las provincias argentinas de Formosa y Chaco, del otro el distrito federal de Asunción y los departamentos Central y Ñeembucú. A unos 100 km lineales una de otra, una en cada margen, se erigen dos importantes ciudades: Asunción y Formosa (capital).



Puesto que se trata de un río ancho (hay entre 500 y 1000 metros de una orilla a otra) y casi enteramente navegable durante todo el año, los puestos de control migratorio son fluviales y se ubican en los puertos. De norte a sur, el primer control del lado paraguayo se encuentra en el Puerto de Asunción y el segundo en el Puerto Itá Enramada. Unos pocos kilómetros río abajo, esta vez del lado argentino, se encuentra el Puerto Pilcomayo, que recibe principalmente las lanchas de pasajeros y las balsas de transporte vehicular que parten de Asunción.

Al sur de Puerto Pilcomayo, y en los aproximadamente 40 km ubicados río abajo de Itá Enramada, sobre el lado paraguayo y en continuidad con la trama urbana de la ciudad de Asunción, se encuentran las localidades de Lambaré, Villa Elisa (donde se erige una refinera de Petróleos del Paraguay –PETROPAR-- con salida directa al río), San Antonio y Villeta, en el Departamento Central. En esta margen resulta bien visible una activa trama urbana e industrial. En las localidades mencionadas operan varias plantas químicas

y agroindustriales, de domisanitarios (productos para la limpieza del hogar) y de indumentaria deportiva, así como astilleros y terminales logísticas y portuarias. Paralelo al río circula una ruta que une Villeta con Puerto Alberdi, frente a la ciudad de Formosa.





Siguiendo el curso del río, unos 150 km más al sur, se encuentran las ciudades enfrentadas de Formosa (capital) y Juan Bautista Alberdi, cada una de ellas con un puerto fluvial de considerable movimiento. Más abajo se encuentran Villa Franca y Pilar (ambas en el departamento paraguayo de Ñeembucú), que enfrenta la pequeña localidad argentina de Puerto Cano, ubicada en el límite entre las provincias de Formosa y Chaco. Entre 50 y 30 kilómetros antes de la desembocadura del Río Paraguay en el Río Paraná se hallan dos muy pequeñas localidades: Puerto Bermejo (Chaco, Argentina) y Puerto Humaitá.

En un trazado paralelo que corre a unos 30 km del río, la Ruta Provincial N° 11 comunica Clorinda con la Ciudad de Formosa y continúa hasta la Ciudad de Resistencia, en Chaco. Los 120 km que separan a Clorinda de Formosa se encuentran escasamente poblados: solo se observan unos ocasionales conjuntos de viviendas y los bañados que se extienden entre la ruta y el río. De la ciudad de Formosa hacia el sur, hasta la provincia de Chaco, el paisaje cambia levemente: en la vera de la ruta se destacan más zonas pobladas y campos cultivados.

Es decir que hay un fuerte contraste entre ambas márgenes del Río Paraguay. El lado argentino está dominado principalmente por bañados y zonas inundables y poco productivas. Como correlato, las localidades ribereñas son pocas y de reducido tamaño. Inversamente, la margen paraguaya presenta una considerable trama de ocupación costera que comienza en la densamente poblada ciudad de Asunción y continúa, alternando poblaciones medianas y pequeñas con numerosos sectores productivos, especialmente entre Asunción y Puerto Alberdi. En tanto que no existen puentes que salven el río, todos los controles migratorios se afincan en los puertos fluviales, principalmente en los puertos paraguayos de Asunción, Alberdi e Itá Enramada, y en los puertos argentinos de Pilcomayo y Formosa.

Tercer tramo: la frontera sobre el Río Paraná

El Río Paraná ha sido una histórica vía de comunicación entre Brasil, Argentina y Paraguay. Ambos márgenes cuentan con poblaciones de larga data, frecuentemente asentadas una frente a otra. Por tratarse de un río de intenso movimiento fluvial, por la productividad y accesibilidad de los territorios en ambas orillas y por la continuidad y contigüidad histórica y cultural de las poblaciones paraguayas y argentinas, se trata sin duda de la frontera más ocupada y más transitada entre ambos países. Efectivamente, a lo largo del río se encuentran numerosas poblaciones enfrentadas y separadas por en la mayoría de los casos por 500 o 1000 m de agua (salvo en el punto más ancho del embalse, donde las orillas están separadas por 30 km), donde además suelen encontrarse los puertos que realizan el control migratorio.

El Río Paraguay desemboca en el Río Paraná a unos 240 km lineales de la ciudad de Asunción. Allí, formando un triángulo de casi 7 km de lado, se encuentran tres localidades: Cerrito, Paso de los libres (ambas sobre territorio argentino) y la homónima Paso de los libres en territorio paraguayo, en la cuña de tierra que forma la confluencia de ambos ríos. Sobre la margen argentina del Río Paraná se ubica la provincia de Corrientes, cuyo límite lo marca el Arroyo Itaembé, ubicado unos 260 km al oeste de la confluencia. Allí comienza la provincia de Misiones, que continúa el límite entre ambos países sobre el Río Paraná. Del lado paraguayo se encuentran los departamentos de Ñeembucú, Misiones⁸⁰, Itapúa y Alto Paraná.

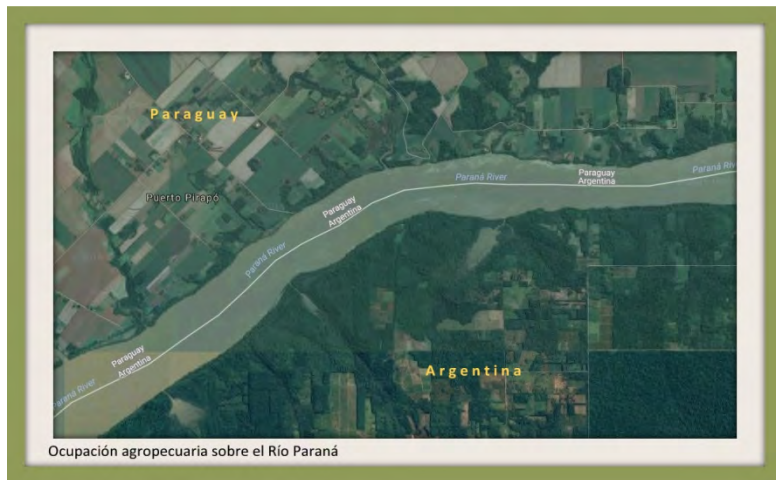
Del lado argentino de la costa del Río Paraná corre la Ruta Nacional N° 12, que hacia el norte llega hasta la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Desplazada entre 2 y 10 km de la costa del río, la ruta atraviesa tres provincias (Entre Ríos, Corrientes y Misiones, las tres sobre el Río Paraná) y una localidades mediterráneas y fluviales. Es decir que los principales centros urbanos que están sobre la costa del río (Paso de la Patria, Itatí, Itá Ibaté, Ituzingó, Posadas, Candelaria, Santa Ana, San Ignacio, Jardín América, Puerto Rico, Garuhapé, Montecarlo, Puerto Piray, Eldorado, Puerto Esperanza, Wanda y Puerto Iguazú), tanto aguas arriba como aguas debajo de la represa de Yacyretá, se encuentran también comunicados por una ruta pavimentada. Estas localidades, pertenecientes a las provincias de Corrientes o Misiones, están habitadas por entre 10.000 y 80.000 habitantes. Las excepciones son Oberá (110.000 habitantes) y la Ciudad

⁸⁰ Ambos países cuentan con una provincia y un departamento respectivamente denominado "Misiones". El nombre alude a las antiguas misiones jesuíticas que durante el siglo XVII, y bajo el dominio español, ejercían el control del territorio y de las poblaciones de lengua guaraní que lo habitaban.

de Posadas y su área metropolitana, donde residen casi 350.000 personas. Tanto en la provincia de Corrientes como en Misiones, la mayor parte de la tierra aledaña al río está cultivada, mostrando una densa trama de explotación agrícola y forestal.

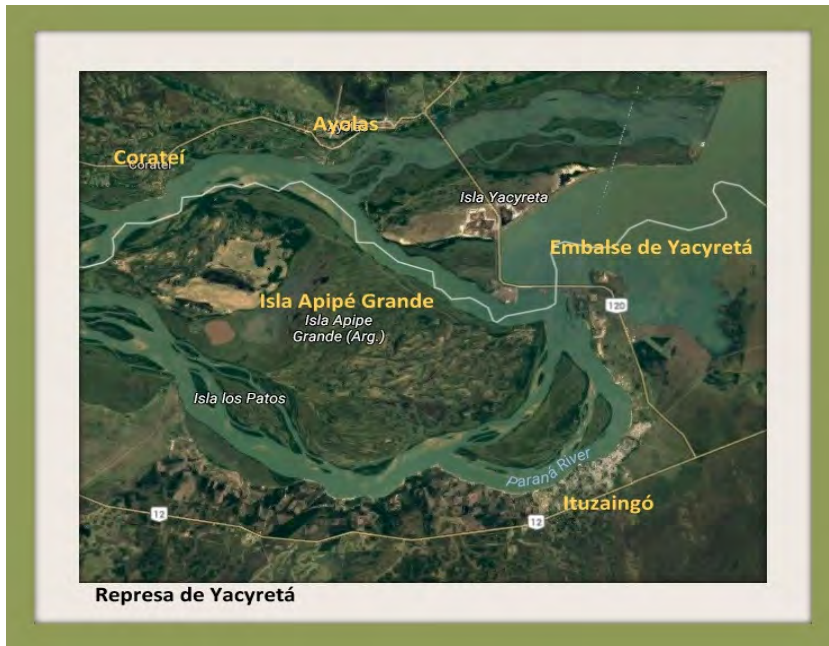


Del lado paraguayo, en el primer tramo de la frontera sobre el Río Paraná se encuentra el Departamento de Ñeembucú, seguido de Misiones, Itapúa y una parte de Alto Paraná, cuyo límite es con Brasil. En la localidad paraguaya de Paso de la Patria comienza un camino de tierra que conecta las localidades aguas arriba del Paraná: Gral. José E. Díaz, Mayor J.D. Martínez, Desmochados, Villabin, Laureles, Yaberyby, Juan de Ayolas (estas dos en el Departamento de Misiones) y San Cosme y San Damián (ya en el Departamento de Itapúa y sobre el embalse de Yacyretá), donde la ruta de tierra empalma con una cinta asfaltada proveniente de Pilar (sobre el Río Paraguay) que atraviesa el sur del país hasta la Ciudad de Encarnación y conduce directamente al Puente Internacional San Roque González. De Encarnación parte otra ruta (Nº 6), en dirección al norte y que llega hasta Ciudad del Este, en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Si bien corre paralela al Río Paraná, lo hace a una distancia que oscila entre los 10 y 50 km de su cauce, conectando también a numerosos caminos locales que conducen directamente a las poblaciones asentadas sobre la margen paraguaya del río: Capitán Meza, Natalio, San Rafael de Paraná, Julio Otaño, Ñacunday, Domingo de Irala y Presidente Franco entre otras.



Los aproximadamente cien kilómetros de costa paraguaya sobre el Río Paraná entre Paso de los Libres y la Isla Apipé Grande (inmediatamente aguas abajo de la represa de Yacyretá) presentan un suelo más pantanoso y surcado por esteros y bañados. Esto redonda en una muy menor explotación y ocupación territorial en comparación con la margen de provincia argentina de Corrientes. A partir de Encarnación (Departamento Itapúa), ambas márgenes del río exhiben una tupida trama de superficie cultivada (ver foto).

Los movimientos internacionales sobre el Río Paraná son controlados en 37 puestos migratorios, 35 de los cuales son fluviales mientras que dos se ubican en puentes terrestres. La Dirección General de Migraciones de Paraguay gestiona diez puestos: dos en el Departamento de Ñeembucú, siete en Itapúa y 1 en Alto Paraná, en la Triple Frontera. La Dirección Nacional de Migraciones de Argentina opera 27 puestos: siete en la provincia de Corrientes y veinte en Misiones. Uno de los pasos terrestres es el Puente Internacional San Roque González, que une Posadas con Encarnación y exhibe más de 8 millones de cruces anuales. El otro es el paso que comunica ambos países en la estructura de la represa de Yacyretá, y que comprende alrededor de 65.000 movimientos por año.



Comenzando el recorrido en la isla del Cerrito (en la desembocadura del Río Paraguay en el Paraná), el primer control se ubica en los puertos enfrentados y homónimos de Paso de la Patria. Continuando hacia el este por el curso del río, el siguiente control del lado argentino se encuentra en el Puerto de Itatí, separado de Itá Corá (Paraguay) por unos 4 km de río. El siguiente puerto es Yahapé (en la margen argentina), en frente de la localidad de Cerrito (Paraguay). Antes de llegar a la represa de Yacyretá se encuentran dos puertos más de control: Itá Baté e Ituzaingó, ambos sobre la margen argentina y separados por 60 km de río. En la margen paraguaya se ubica la localidad de Corateí (a mitad de camino entre ambos puertos argentinos) y unos 15 km río arriba el Puerto de Ayolas, ya próximo al embalse de la represa, y separado del puerto de Ituzaingó por la isla Apipé Grande. En la represa propiamente se encuentra un puesto terrestre (Yacyretá – Yacyretá) que controla especialmente el movimiento de turistas que visita la central hidroeléctrica.



El siguiente punto de control se encuentra en el Puente Internacional San Roque González, que atraviesa el río y une las ciudades de Posadas y Encarnación. Ambas son ciudades capitales a las que además llegan (y parten) rutas nacionales que comunican hacia el interior del territorio. A Encarnación llega la ruta 1, que conduce hasta Asunción y de allí conecta con otra ruta hacia la frontera con Bolivia.

De Encarnación también parte la ruta nacional N° 6, hacia Ciudad del Este en la frontera con Brasil. Posadas, por su parte, es atravesada por la ruta N° 12, que conecta la ciudad con el norte de la provincia y culmina en la frontera con Brasil. La ruta que continúa el Puente Internacional del lado argentino empalma con la Ruta N° 14 (también conocida como Ruta del Mercosur), de muy alto tránsito ya que atraviesa las provincias de Corrientes y Entre Ríos y conduce directamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, distante 1000 km de Posadas. Por estos motivos, este paso terrestre es uno de los más importantes y el de mayor cantidad de movimientos entre ambos países. Circulan vehículos particulares, micros internacionales de larga distancia y camiones que generan un flujo constante durante las 24 horas.



Río arriba de las ciudades de Posadas y Encarnación se encuentran 27 controles fluviales: 19 en puertos sobre la margen argentina y 8 en puertos ubicados sobre la paraguaya. En su mayoría (e independientemente de si en ellos se realizan controles de movimientos internacionales), se trata de puertos pertenecientes a localidades ribereñas “enfrentadas”, es decir que hay una del lado argentino y otra del paraguay (generalmente de menor dimensión). En el recorrido hacia el norte por el curso del río, las principales poblaciones y puertos son Puerto Rico (ARG) y Puerto Triunfo (PY), Montecarlo (ARG) y Apé Aimé (PY), Eldorado (ARG) y Mayor Otaño, Puerto Wanda (ARG) y Puerto Itá Verá (PY), y finalmente Puerto Iguazú (ARG) y Puerto Tres Fronteras (PY).

Lista de Cuadros, Tablas y Gráficos

Cuadro 1. Residencias temporarias y permanentes según nacionalidad (2004-2015)

Cuadro 2. Residencias permanentes, según nacionalidad (2007-2014)

Tabla 1. Movimientos 2016. Pasos terrestres y fluviales Argentina – Paraguay, por provincia

Tabla 2. Puestos de Control Paraguay – Argentina

Tabla 3. Movimientos según categoría TVF o no TVF. Pasos seleccionados, 2015

Gráfico 1. Evolución de los Movimientos Migratorios Posadas-Encarnación

Gráfico 2. Evolución del total de Movimientos Argentina – Paraguay por dirección de tránsito

DINÁMICAS MIGRATORIAS DE FRONTERA

entre Brasil y Uruguay⁸¹

⁸¹ Este documento es el resultado de una investigación realizada entre octubre de 2016 y abril de 2017 por Delia Dutra da Silveira Margalef, Átila Rabelo Tavares da Câmara, Pedro Russi Duarte y Leonardo Cavalcanti bajo la coordinación de un equipo técnico de la OIM.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta un análisis sobre las dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay, dando una atención especial a los puntos de frontera situados en las localidades de Rivera, Rio Branco y Chuy, en territorio uruguayo, y Santana do Livramento, Jaguarão y Chuí, en territorio brasileño⁸².

El **capítulo 1** presenta una descripción política y administrativa de la zona de frontera Brasil-Uruguay así como una descripción geográfica de esta región y un breve análisis del contexto socioeconómico de ambos países. Un análisis sobre los marcos normativos respecto al ingreso, salida y permanencia de personas en Brasil y en Uruguay es abordado en el **capítulo 2**, donde también se refiere al marco normativo bilateral para el tránsito fronterizo y para asuntos migratorios en el Mercosur.

El **capítulo 3** aborda diferentes aspectos de la gestión migratoria. Presenta la localización de los puestos migratorios seleccionados, y la descripción de la estructura física y tecnológica de los puestos de control migratorio seleccionados. El capítulo también describe cuáles son los mecanismos utilizados por las autoridades migratorias de ambos países en esta región, que permiten coleccionar, transmitir, consolidar, sistematizar y difundir las informaciones obtenidas durante la atención en el servicio migratorio. Las autoridades de ambos países cuentan con manuales de procedimientos operacionales para realizar los controles migratorios.

El **capítulo 4** desarrolla una caracterización del control migratorio en los puestos de frontera visitados y brinda cifras oficiales de los movimientos migratorios en la frontera entre Brasil y Uruguay. El **Anexo 1** complementa este capítulo ya que analiza cifras sobre movimientos migratorios en esta región de frontera tomando como fuentes a bases de datos oficiales de Brasil y Uruguay. En el caso de Brasil, las cifras se obtienen a través del Observatorio de las Migraciones Internacionales de Brasil, OBMigra. Respecto a cifras sobre migración de Uruguay, se utilizan las publicadas por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior de Uruguay. Debe tenerse en cuenta que, los niveles de desagregación de datos, así como las series temporales obtenidas, tanto de un país como del otro, no son iguales (Brasil entre 2010 a 2015, Uruguay 2007 a 2012 y del

⁸² Los **nombres en portugués** de regiones, estados, ciudades, ríos, etc., localizados en territorio brasileño, se mantienen en este informe en su idioma original, por lo tanto, no son traducidos al español.

2015); y además, que los sistemas informáticos utilizados por cada país para el registro del control migratorio son diferentes.

El **capítulo 5** busca avanzar en la comprensión de las dinámicas migratorias en esta región de frontera mediante el análisis de cada una de las localidades respecto a la dinámica socioeconómica y laboral local. El análisis se realiza con base en fuentes secundarias (datos de censos de población e informes institucionales), fuentes primarias (entrevistas con actores sociales) y observaciones participantes realizadas en cada uno de los puestos de control migratorio.

El **capítulo 6** presenta avances y recomendaciones con base en la totalidad del proceso de análisis. En esta instancia, se destaca que las dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay están constituidas mayoritariamente por flujos de personas que habitan en el espacio de frontera (fronterizos) y turistas oriundos de países de la región. Estos movimientos están compuestos principalmente por uruguayos, argentinos y brasileños.

El tránsito diario de los fronterizos está motivado por la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, ingresos y servicios tanto de un lado como del otro de la frontera. Al respecto, vale señalar que en las seis localidades seleccionadas, con sus respectivos puestos de control migratorio, existe un elemento en común que es el predominio del sector de actividades de servicios en el producto interno bruto local. Este sector de actividad, los servicios, es el que más puestos de trabajo genera. La emisión de la cédula de identidad del ciudadano fronterizo por parte de las autoridades migratorias brasileñas y uruguayas es una manera de acompañar y regular ese flujo.

En lo que refiere a los turistas, se trasladan sobre todo en automóviles u ómnibus, con el objeto de establecerse de manera temporaria en localidades situadas en la costa (zona de playas) brasileña, en el caso de los uruguayos y argentinos, y con el fin de realizar compras en los establecimientos comerciales ubicados en territorio uruguayo, en el caso de los brasileños.

Dado que los puntos de control migratorio están situados, en su mayoría, junto a las rutas y están bien señalizados, se reduce el tiempo destinado a los procedimientos migratorios.

Una de las principales recomendaciones de este informe es que en las zonas en donde se carece de Áreas de Control Integrado migratorio puedan establecerse cambios, mediante la creación de centros integrados, en la infraestructura local y, adicionalmente, en los procedimientos seguidos para el control migratorio, todo ello con el fin de que se pueda brindar un control migratorio efectivo, al mismo tiempo que se ofrezca a los migrantes una estructura de atención adecuada, digna y funcional.

Otro aspecto clave es el de la necesidad de optimizar los sistemas informatizados empleados en algunas fronteras, en el sentido de disponer de un acceso más simplificado a las pantallas y a los campos de información completados durante el servicio de atención. Considerando algunos de los sistemas existentes, se destaca la funcionalidad del registro de datos biométricos y la simplificación de las pantallas con los campos a ser completados, en tanto se trata de dos elementos que contribuyen a agilizar la atención del servicio de migraciones y mejorarlo en términos de su confiabilidad y seguridad. Por esto, se recomienda la implantación y plena operatividad del sistema de recolección de datos biométricos en otros puestos migratorios de la frontera entre estos países.

Características intrínsecas a las dinámicas migratorias en la región refuerzan la necesidad de que estas recomendaciones puedan ser atendidas, sobre todo en épocas de grandes movimientos de personas, como es en la temporada de vacaciones, de modo tal que se puedan promover efectivamente medios que faciliten la circulación de personas como evocan los términos que sentaron las bases para la creación del Mercosur, así como en el sentido de ofrecer una atención ágil, eficaz y eficiente a todos aquellos que cruzan la frontera entre los dos países, haciendo uso del ejercicio pleno del derecho de libre circulación.

INTRODUCCIÓN

Para la elaboración de este informe, se analizan cifras oficiales de los movimientos migratorios en la región de frontera con base en fuentes secundarias oficiales de Brasil y Uruguay. En el caso de Brasil, fueron obtenidas a través del Observatorio de las Migraciones Internacionales de Brasil, OBMigra. Respecto a cifras sobre migración de Uruguay, se toman las publicadas por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior de Uruguay y las del año 2015 que nos fueron específicamente proporcionadas para este trabajo.

También fueron analizados datos socioeconómicos de ambos países, con énfasis en la región de frontera entre los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Rocha, en Uruguay, y tres municipios del extremo sur Estado de Rio Grande do Sul, Santana do Livramento, Jaguarão y Chuí en Brasil.

Además del trabajo de análisis de fuentes secundarias, han sido consultadas fuentes primarias durante la fase de investigación empírica, o investigación de campo, momento en que fueron realizadas entrevistas con actores sociales cualificados así como observaciones *in situ*. De esta forma, contribuyeron con este trabajo, a través de las entrevistas, agentes gubernamentales y no-gubernamentales contactados principalmente en: Rivera y Santana do Livramento, Rio Branco y Jaguarão, Chuy y Chuí.

Esta fase de investigación de campo fue realizada en dos momentos: el *primero*, durante los últimos diez días del mes de diciembre de 2016; el *segundo*, entre el 9 y 17 de febrero de 2017. Fueron realizadas un total de 21 entrevistas, tanto del lado de la frontera uruguaya como del lado brasileño.

En el *Anexo 3*, se presenta un cuadro con la lista completa de los entrevistados, su función y vínculo institucional, fecha y duración de la entrevista, así como una síntesis de los asuntos en ellas abordados. A lo largo de este informe, se incorpora al análisis la perspectiva de algunos de los entrevistados sobre diversos asuntos, siendo que éstos son identificados con un código (ej. E1) que aparece en la primera columna del cuadro antes mencionado. En el caso específico de las entrevistas a los jefes de los puestos de control migratorio, también se hicieron observaciones en los propios locales donde efectivamente el control de migraciones es realizado, con especial atención a los criterios solicitado por OIM.

CAPÍTULO I

Fronteras entre Brasil y Uruguay

1. Breve descripción política y administrativa de la frontera Brasil-Uruguay⁸³

La *República Federativa do Brasil* está integrada por el Distrito Federal más 27 Estados federados, de modo que, en el extremo sur de su territorio, se encuentra el Estado de *Rio Grande do Sul* que en cuyo territorio se localiza toda la extensión de la frontera con Uruguay, conforme se observa en el mapa 1.

Mapa 1 – República Federativa de Brasil



Fuente: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/mapas-tematicos.htm>

⁸³ Los mapas son extraídos de internet de forma ilustrativa, citando debidamente las fuentes. Si bien esto limita las posibilidades de realizar modificaciones en la presentación gráfica de los mismos, son incluidos pues sirven de apoyo para presentar un breve contexto de la región.

El Estado de Rio Grande do Sul cuenta con 497 municipios, doce (12) de los cuales ocupan la región de frontera: Barra do Quaraí, Uruguiana, Quaraí, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Aceguá, Pedras Altas, Herval, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar e Chuí. Estos municipios se encuentran interconectados por una red vial que se extiende a lo largo de la franja de frontera al sur del Estado. Obsérvese el mapa 2.

Mapa 2 – Rio Grande do Sul, red vial.



Fuente: <http://www.portalchapeco.com.br/jackson/mapas.htm>

Los principales puntos de ingreso y salida de personas entre el territorio brasileño y el uruguayo corresponden a los cruces de tales rutas en la zona de frontera, atravesando los límites geográficos del país. Los principales cruces están localizados, del lado de Brasil,

en las localidades de Santana do Livramento, Jaguarão, Chuí, Quaraí y Aceguá, y del lado de Uruguay, en las localidades de Rivera, Rio Branco, Chuy, Artigas y Aceguá.

La República Oriental del Uruguay está formada por 19 departamentos, siendo que, en su frontera norte límite con Brasil, hay cinco departamentos: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, y Rocha. La disposición de estos a lo largo de la frontera se observa en el mapa 3.

Mapa 3 – República Oriental del Uruguay: 19 departamentos.



Fuente: <http://www.uruguai.org/mapa-politico-do-uruguai/>

Las diversas localidades situadas a ambos lados de la línea de frontera entre los dos países indican la existencia de aglomeraciones urbanas de carácter binacional, entre las cuales la mayor corresponde a la constituida por las localidades de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil), que juntas reúnen una población de cerca de 250 mil habitantes. Santana do Livramento se comunica a Rivera por frontera seca, por vías terrestres en común: la Avenida 33 Orientales, en el lado uruguayo, la Avenida João Pessoa, en el lado brasileño, así como también por Avenida común Paul Harris, que mantiene ese nombre en ambos lados de la frontera.

Otras localidades brasileñas y uruguayas situadas como aglomerados urbanos en el área fronteriza son: Artigas (Uruguay) y Quaraí (Brasil); Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil); Rio Branco (Uruguay) y Jaguarão (Brasil); Aceguá (Uruguay) y Aceguá (Brasil); Chuy (Uruguay) y Chuí (Brasil). Algunas de estas están separadas por puentes internacionales, mientras que en otras la frontera corresponde a avenidas en común con sus localidades vecinas. La disposición de tales localidades puede ser observada en el mapa 4.

Mapa 4 – República Oriental del Uruguay: aglomerados urbanos.



Fuente: <http://www.guiageo-americas.com/mapas/uruguayi.htm> con agregados propios.

De acuerdo con informaciones obtenidas del censo de población brasileño de 2010⁸⁴, así como también del censo de población uruguayo de 2011⁸⁵, la población local se concentra en núcleos urbanos a lo largo de la región de frontera. Tal es el caso de ciudades como la de Rivera (104 mil habitantes), Santana do Livramento (83 mil), Artigas

⁸⁴ Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

⁸⁵ Disponible en: <http://www.inecub.gov.uy/censos2011/index.html>.

(40 mil), y Jaguarão (27 mil). La localidad del Chuy, en Uruguay, tiene cerca de 10 mil habitantes, mientras que Chuí, en el lado brasileño, cuenta con 7 mil habitantes.

2. Descripción geográfica de la frontera entre Brasil y Uruguay y breve contexto socioeconómico de ambos países.

La frontera entre Brasil y Uruguay se extiende por 1.069 kilómetros, en términos de trechos limítrofes con extensión terrestre, fluvial y lacustre, conforme se puede observar en el mapa 5. Esta se abarca desde la triple frontera Brasil-Argentina-Uruguay al oeste, hasta la desembocadura del Arroyo Chuy, en el este.

Mapa 5 – República Oriental del Uruguay: mapa fluvial.



Fuente: <http://uruguaymap.facts.co/uruguaymapof/uruguaymap.php>

En la parte oeste, la frontera está marcada por el Río Quaraí, afluente del Río Uruguay. En el centro, hay una larga extensión de frontera terrestre, en torno de las localidades de Rivera y Santana do Livramento. Al este, la frontera sigue el trazado del Río Jaguarão, que desagua en la Laguna Merín, y la frontera prosigue por el lado sur de esta laguna hasta el extremo del Chuy. El principal bioma de la región de frontera es el pampa, con vastas extensiones de campos, en gran parte utilizadas como pasturas por las haciendas de la región.

Respecto a la situación socioeconómica de ambos países, y esta región de frontera en particular⁸⁶, datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística⁸⁷ (INE) del Uruguay y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística⁸⁸ (IBGE) del Brasil nos permiten trazar una breve contextualización.

La inflación al cierre del año 2016 en Uruguay fue de 8,1%, y la de Brasil fue de 6,29%. En 2015 y 2014, de acuerdo con el IBGE, la inflación en Brasil fue más alta, 10,67% y 6,41% respectivamente. También en Uruguay, en 2015 y 2014 se había registrado una inflación más alta: 9,4% y 8,26% respectivamente, siendo que la meta fijada por el gobierno uruguayo era de 7%⁸⁹.

En el primer trimestre de 2017 Brasil ha registrado lo que algunos especialistas⁹⁰ denominan de “destrucción de puestos de trabajo” alcanzando una tasa de desempleo de 13,7% (14,2 millones de desempleados), con nivel histórico más bajo de empleos formalmente registrados en el sector privado y con mayor tasa de desocupación de la serie histórica iniciada en 2012.

Al cierre del mes de febrero de 2017, Uruguay registró una tasa de desempleo del 8,2%⁹¹, no habiendo mucha diferencia entre la capital y el interior del país (8,1% y 8,3% respectivamente), pero sí hay diferencias cuando la tasa se desagrega por sexo: 6,8% de hombres desempleados y 9,9% de mujeres desempleadas. Según análisis del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay⁹², la tasa de desempleo ha mostrado mantenerse en niveles bajos para la historia del país en el período comprendido entre

⁸⁶ En el ítem “Caracterización de las localidades de frontera” de este informe, se desarrollan aspectos específicos de las ciudades de esta región de frontera objeto de estudio.

⁸⁷ <http://www.ine.gub.uy/>

⁸⁸ <http://www.ibge.gov.br/home/>

⁸⁹ <http://www.búsqueda.com.uy/nota/la-macroeconomia-en-2017-crecimiento-del-pbi-cercano-1-desempleo-estable-algo-mas-de-inflacion>

⁹⁰ Consultar <http://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-137-no-1-trimestre-de-2017.ghtml>, Economista Cimar Azeredo, Coordinador de Trabajo y Rendimiento del IBGE, Brasil.

⁹¹ <http://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo>

⁹² <https://www.mef.gub.uy/10475/1/mef/empleo-y-desempleo.html>

2006 y 2016, registrando un comportamiento descendente hasta el año 2011, para mantenerse relativamente constante hasta el año 2014, con un leve crecimiento en los últimos dos años.

De acuerdo con la XXI Encuesta de Evaluación y Perspectivas empresariales de Uruguay⁹³, la economía uruguaya tendrá un ligero crecimiento para el 2017 (1%), y la tasa de desempleo se mantendrá constante. Sin embargo, en el sector agropecuario, importante sector de actividad económica de la región de frontera de Uruguay con Brasil, los empresarios han sido los más pesimistas, siendo que el 50% de los entrevistados de este sector para la encuesta estima un aumento en el desempleo de forma general.

En el caso del Brasil y sus perspectivas para el mercado de trabajo, analistas del IBGE evalúan que ninguna información levantada a través de la Pnad Continua⁹⁴ permite pensar en una mejora en este sector, y si a esto se agrega la inestabilidad política que atraviesa actualmente este país, no se espera para el corto plazo una disminución del desempleo.

Pasamos ahora a evaluar la desigualdad de ingresos existente entre ciudadanos dentro de Brasil o de Uruguay, así como en la región de frontera entre ambos países. Para esto, tomamos como referencia el índice o coeficiente de Gini.

En el caso de Uruguay, el índice Gini registra una mejora en todo el país cuando se considera el período 2006 a 2013. El siguiente gráfico permite comparar la situación del 50% de la población del país que vive en la capital, Montevideo, al sur del país, con los departamentos de la región de frontera con Brasil (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha).

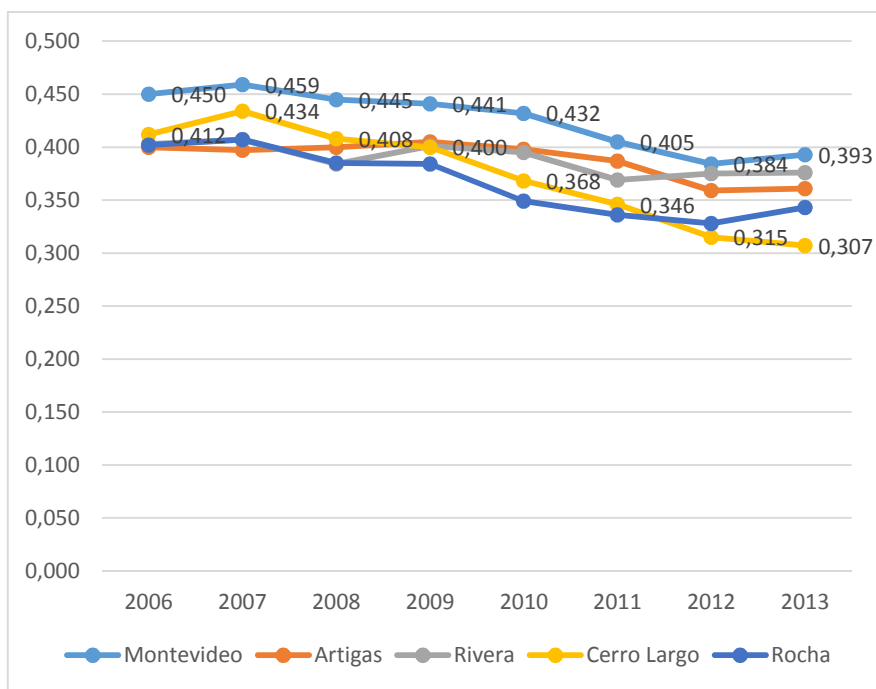
De forma general, se observa una leve mejora del índice Gini, porque cuanto más cerca del cero (0) hay una mejor distribución del ingreso, si bien que en el último año de la serie (2013) solamente el departamento de Cerro Largo consigue mantener su tendencia de mejora. Si bien Cerro Largo es un departamento con ingresos per cápita inferiores al promedio nacional, sí ha venido registrando una distribución menos desigual del ingreso.⁹⁵

⁹³ <http://www.búsqueda.com.uy/nota/la-macroeconomia-en-2017-crecimiento-del-pbi-cercano-1-desempleo-estable-algo-mas-de-inflacion>

⁹⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Continua, disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/

⁹⁵ Consultar: <http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Cerro%20Largo.pdf>, p. 50 a 52.

Gráfico 1- Índice Gini: Montevideo y departamentos en región de frontera con Brasil. Uruguay 2006-2013.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del INE, Encuesta Continua de Hogares, Uruguay

En el caso de Brasil, según Informe publicado por el *Ministerio da Fazenda*⁹⁶ sobre la distribución del ingreso y la riqueza en la población brasileña, en el año 2014 Brasil registró un índice Gini de 0,49. En este informe se explica que el aumento del ingreso en los grupos más pobres de la población, respecto a los más ricos, ha sido determinante para que el índice pasara de 0,545 en 2004 a 0,49 en 2014. Pero, se agrega, que a pesar del avance el país continúa con un nivel de desigualdad elevado cuando se compara a países con nivel semejante de desarrollo.

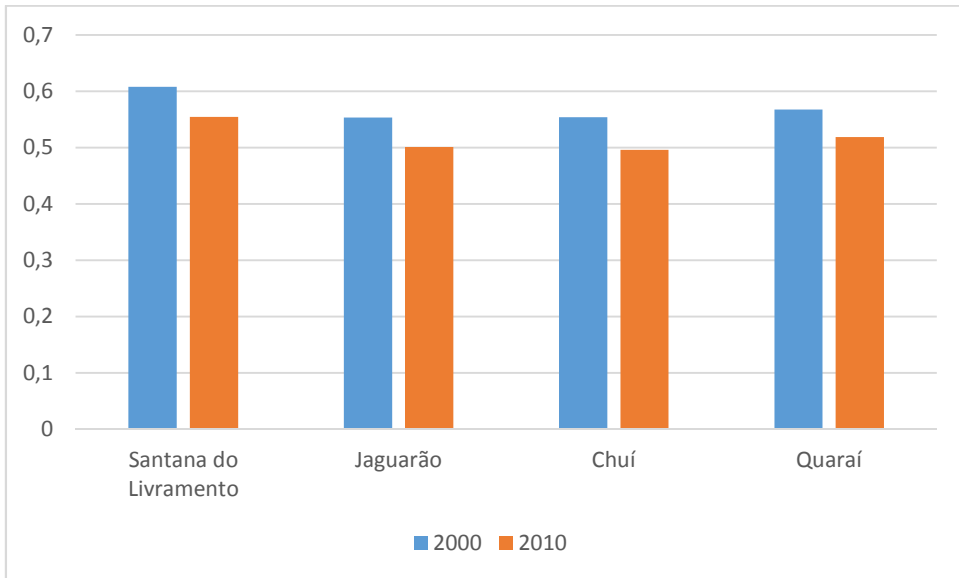
En el caso específico del estado de Rio Grande do Sul, estado brasileño limítrofe con Uruguay, en 2013 presentó un índice Gini de 0,478; por lo tanto, un desempeño mejor al promedio nacional. Datos publicados⁹⁷ para municipios de este Estado, nos permiten

⁹⁶ <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/distribuicao-renda-e-riqueza/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>

⁹⁷ <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>

observar que la región de frontera sur con Uruguay posee índices Gini más elevados que el índice promedio del Estado, pero que en la comparación entre el año 2000 y 2010 se registra una tendencia a la disminución de la desigualdad.

Gráfico 2- Índice Gini: Estado de Rio Grande do Sul y algunos Municipios de la región de frontera con Uruguay. Brasil, 2000 y 2010.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos de IBGE, Brasil

Rio Grande do Sul, de acuerdo con datos del IBGE, presentó en 2016 un rendimiento nominal mensual domiciliar per cápita de R\$ 1.554⁹⁸, que al 30 de diciembre del mismo año y según cotización del Banco Central de Brasil equivalía a 476,82 dólares americanos⁹⁹. Los otros dos Estados brasileños que conforman la región sur de Brasil, Paraná y Santa Catarina (no son limítrofes con Uruguay), presentan un rendimiento

⁹⁸ <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>

⁹⁹ <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>, 1 dólar americano = 3,359 R\$ al 30/12/2016.

mensual domiciliar per cápita de R\$ 1.398 y R\$ 1.458, respectivamente, desempeño que si bien es inferior, está muy próximo al de Rio Grande do Sul.

En Uruguay, la Encuesta Continua de Hogares¹⁰⁰ publicó en febrero de 2017 datos sobre el ingreso medio per cápita corriente para el total del país, que fue de \$20.005¹⁰¹. Si se desagrega el cálculo separando Montevideo del Interior del país, tenemos como resultado un ingreso medio per cápita corriente para Montevideo de \$24.993 y para el resto del país bastante inferior, de \$16.744, cifra que equivale a aproximadamente 586,48 dólares americanos. Dato que evidencia las asimetrías existentes en las oportunidades que el mercado de trabajo ofrece si se compara Montevideo, ciudad capital, y el resto del país.

¹⁰⁰ <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30869/ECH+Ingresos+Febrero+2017/c4b4045c-3d6e-4553-9e7d-0f2ee85b03f1>

¹⁰¹ Según el Banco Central del Uruguay: al cierre del mes de febrero el dólar cotizaba a \$28,55; al 30 de diciembre de 2016 el dólar cotizaba a \$29,34. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cotizaciones.aspx>

CAPÍTULO II

Marco normativo sobre movimientos de personas en Brasil y Uruguay

1. Marco normativo en asuntos migratorios en Brasil

Desde la década de 1980, la principal base normativa para asuntos migratorios en Brasil correspondía a la Ley nr. 6.815, del 19 de agosto de 1980, conocida como Estatuto del Extranjero, reglamentada por el Decreto 86.715 del 10 de diciembre de 1981. Instrumento normativo de la dictadura civil-militar, régimen que todavía existía en el país en aquella época, el Estatuto se basaba principalmente en el principio de la seguridad nacional.

Con el fin del régimen dictatorial, la Constitución de 1988 presentó una nueva perspectiva discursiva en lo que respecta a la garantía de derechos en Brasil. Sin embargo, la Constitución no revocó expresamente el Estatuto del Extranjero. De esta forma, la Ley 6.815/80 continuó en vigor, como el principal instrumento normativo para regular la vida de los inmigrantes en territorio brasileño. Si bien leyes posteriores alteraron algunos pasajes del documento, éste no fue revisado de forma general, y solamente fue revocada con la reciente sanción de la Nueva Ley de Migración, Ley 13.445/2017¹⁰², el día 25 de mayo de 2017 que entra en vigor en noviembre del mismo año.

Se rescata la actuación del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), un órgano tripartito de deliberación colegiada y naturaleza administrativa, vinculado al Ministerio de Trabajo. A pesar de haber sido creado por el Estatuto del Extranjero, el CNIg tuvo sus atribuciones definidas por el Decreto n. 840, de junio de 1993, ya habiendo sido restituido el régimen democrático. Su principal atribución es la elaboración de la Política Brasileña de Inmigración, estableciendo reglas y procedimientos de carácter migratorio.

En el sistema institucional de gestión migratoria brasileño, también desempeñan funciones el Ministerio de Relaciones Exteriores (responsable por la concesión de visas en el exterior) y el Ministerio de Justicia (responsable por el análisis de prorrogaciones de estadía de extranjeros en el país y de transformaciones de estadías de corta duración para permanentes, además de la concesión de permanencias; pedidos de naturalización y tramitación de procesos de expulsión de extranjeros). Existen también las atribuciones

¹⁰² Consultar: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>.

delegadas a la Policía Federal, que ejerce la función de policía de inmigración, realizando control de entrada y salida de personas en los puntos de frontera, asumen el sistema de registro de extranjeros, emite la Cédula de Identidad de los extranjeros y actúa en los procedimientos de deportación.

De esta forma, el CNIG se tornó el principal órgano gubernamental en lo que refiere a la gestión de la inmigración. Cabe a éste, a través de resoluciones que emite, regular específicamente en qué términos, dentro de cada situación autorizada por el Estatuto del Extranjero, será permitido la entrada de trabajadores en el país. El Consejo también analiza y decide situaciones individuales, caracterizadas como especiales, o casos omisos. De esta manera, el órgano ha hecho lo posible, sobre todo en los últimos años, para buscar soluciones y abordajes dirigidos a la garantía de derechos de inmigrantes en Brasil. En este sentido, varias medidas ya fueron tomadas a lo largo de los últimos años, como, por ejemplo, con el Decreto nr. 8.757, de 10/05/2016, que definió la posibilidad de transformación migratoria de estudio para trabajo, o la regularización de multas, sin la necesidad de que el interesado tenga que salir de Brasil para resolver tales situaciones.

La Nueva Ley de Migración propone nuevos elementos que refieren, por ejemplo, a que: (i) tipifica como crimen el tráfico de personas, o sea la acción que promueve la entrada ilegal de extranjeros en territorio nacional y de brasileño en país extranjero; (ii) podrá ser autorizada la residencia al inmigrante, residente fronterizo o visitante que: tenga una oferta de trabajo, que ya haya tenido nacionalidad brasilera en el pasado, gane asilo, sea menor de 18 años y no esté acompañado por un mayor o haya sido abandonado, que sea víctima de tráfico de personas o de trabajo esclavo, que esté en libertad provisoria o cumpliendo pena en Brasil; todos tendrán que ser identificados por datos biográficos y biométricos; (iii) la residencia podrá ser negada si la persona interesada hubiera sido expulsada de Brasil anteriormente, si hubiera practicado acto de terrorismo o estuviera respondiendo a un crimen pasible de extradición, entre otros.

2. Marco normativo en asuntos migratorios en Uruguay

La principal base normativa para regular sobre movimientos migratorios en Uruguay corresponde a la Ley nr. 18.250, conocida como Ley de Migración, que entró en vigencia el 06 de enero de 2008, y fue reglamentada por el Decreto nr. 394, del 24 de agosto de 2009¹⁰³. La Ley de Migración reconoce como derecho inalienable de las personas

¹⁰³ Fuentes utilizadas: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18250> y <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009/1.->

migrantes y de sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso legal y el acceso a la justicia, así como la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnica o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Adicionalmente, reconoce la situación de los uruguayos residentes en el exterior, y promueve facilidades aduaneras para aquellos que deseen retornar al Uruguay.

De este modo, la Ley de Migración constituye un conjunto normativo que resguarda los derechos de los migrantes y de sus familias, así como establece sus obligaciones mientras permanezcan en territorio nacional. Dispone sobre el respeto a la identidad cultural de los migrantes y de sus familiares, de forma que puedan mantener vínculos con sus países de origen, con plenos derechos al acceso a las actividades laborales en condiciones de igualdad con los nacionales. Así, la Ley de Migración es tenida como el avance más significativo en el sentido de institucionalizar una política migratoria en Uruguay.

A su vez, el Decreto nr. 394/2009 trae disposiciones sobre la entrada, la permanencia y la salida de extranjeros del territorio uruguayo, reglamentando los artículos de la Ley nr. 18.250. Este decreto versa sobre aspectos de residencia, salud, educación, trabajo y seguridad social de los migrantes y refugiados. Por ejemplo, reglamenta la residencia temporaria y la permanente, los requisitos para solicitarlas y obtenerlas, renovarlas o transformar su estatus. También sobre la emisión del documento de residencia, el cual compete a la Dirección Nacional de Migración.

Reglamenta las posibilidades de regularización migratoria, inclusive por medio de amnistía, y también el acceso a la salud y la educación, en iguales condiciones que los nacionales. Adicionalmente, regula la relación entre la República Oriental del Uruguay y los uruguayos residentes en el exterior, así como las funciones de servicio exterior en relación a las migraciones.

3. Marco normativo bilateral para el tránsito fronterizo

Este apartado refiere a normas establecidas de forma bilateral entre Brasil y Uruguay sobre el tránsito de personas en la región de frontera. En el año 2002, fue instituida una Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, con el objetivo de coordinar el conjunto de los mecanismos que se ocupan de la integración fronteriza y de promover el desarrollo integrado de la región de frontera común a ambos países.

Desde el momento de su creación, esta Agenda de Cooperación ha sido responsable por la articulación de políticas integradas y por la negociación de instrumentos jurídicos innovadores que buscaron dar respuestas a las singularidades y a las necesidades específicas de la región de frontera. Ejemplos de actos bilaterales resultantes de la Reunión de Alto Nivel son, por ejemplo, el Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos; el Ajuste Complementario para el Suministro de Servicios de Asistencia de Emergencia y Cooperación en Defensa Civil.

El Acuerdo que permite la residencia, estudio y trabajo para ciudadanos fronterizos de ambos países, es del 21 de agosto de 2002 y fue ratificado por representantes de los gobiernos de ambos países. En él se establece reglas para permitir el ingreso, residencia, estudio, trabajo, la seguridad social y la concesión del documento especial fronterizo para extranjeros residentes en localidades de frontera entre los dos países. Entre otras medidas, establece que, a los nacionales residentes de cada lado de la frontera se les podrá otorgar el permiso de residencia en la localidad vecina. También pueden ejercer trabajo, oficio o profesión, con sus consecuentes obligaciones y derechos correspondientes a la seguridad social derivada de los mismos; y hacer uso de servicios en establecimientos de enseñanza pública y privada.

Otro aspecto importante de las normas en el contexto bilateral entre Brasil y Uruguay corresponde a los términos del Acuerdo de Recife firmado para el establecimiento de áreas de control integrado junto a las localidades en la zona de frontera. Dicho Acuerdo aborda la cuestión migratoria estableciendo que los controles de salida y de entrada de personas estarán sujetos a la verificación por parte de los funcionarios competentes de ambos países situados en el Área de Control Integrado.

4. Marco normativo en asuntos migratorios en el Mercosur

Como integrantes del Mercosur, Brasil y Uruguay son signatarios de los principales tratados internacionales en asuntos migratorios y de derechos humanos, en ámbito del reconocimiento y de la ratificación de tratados y convenciones emanados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En ámbito del Mercosur, específicamente, ambos países ratifican normas del Mercosur directa o indirectamente vinculadas a los migrantes y a los procesos migratorios, que están vigentes y que fueron incorporadas en su ordenamiento jurídico. Además del

Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, que lanza las bases para la creación del Mercosur, se destacan las siguientes normas que se relacionan a los movimientos migratorios entre los países del bloque:

- Resolución Mercosur GMC nr. 02/91; trata de la implementación del control integrado de fronteras en los puntos habilitados para el transporte internacional de los países del Mercado Común del Sur. 1991.
- Protocolo de Las Leñas, sobre cooperación y asistencia jurídica en materia civil, comercial, laboral y administrativa. 1992.
- Acuerdo de Recife, Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Comercio nr. 5, del 18 de mayo de 1994, entre los Gobiernos de la República Federativa de Brasil, de la República Argentina, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, estableciendo normas de integración aduanera y migratoria entre los países miembros, así como la constitución de áreas de control integrado en la región de frontera.
- Resolución Mercosur GMC nr. 75/96; trata de los tipos de documentos y de la validez de los documentos de identificación personal de cada Estado Parte para el tránsito de personas en los países del Mercosur. 1996.
- Protocolo de Montevideo, sobre comercio y servicios en el Mercosur. Decisión 13/1997.
- Acuerdo multilateral sobre seguridad social en el Mercosur. Decisión 19/1997.
- Declaración sociolaboral del Mercosur 1998 y 2015.
- Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados Partes del Mercosur, Chile y Bolivia. Decisiones 14 y 15/2000.
- Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos migratorios entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisiones 44 y 45/2000.
- Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Acuerdos 13 y 14/2002, Decisión 28/2002.
- Acuerdo contra el tráfico de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 37/2004.

- Documentos de viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Decisión 18/2008.

- Resolución Mercosur GMC nr. 20/09; trata del Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en las Áreas de Control Integrado, y la relación nominal de los Organismos de los Estados Parte que actúen en tal función. 2009.

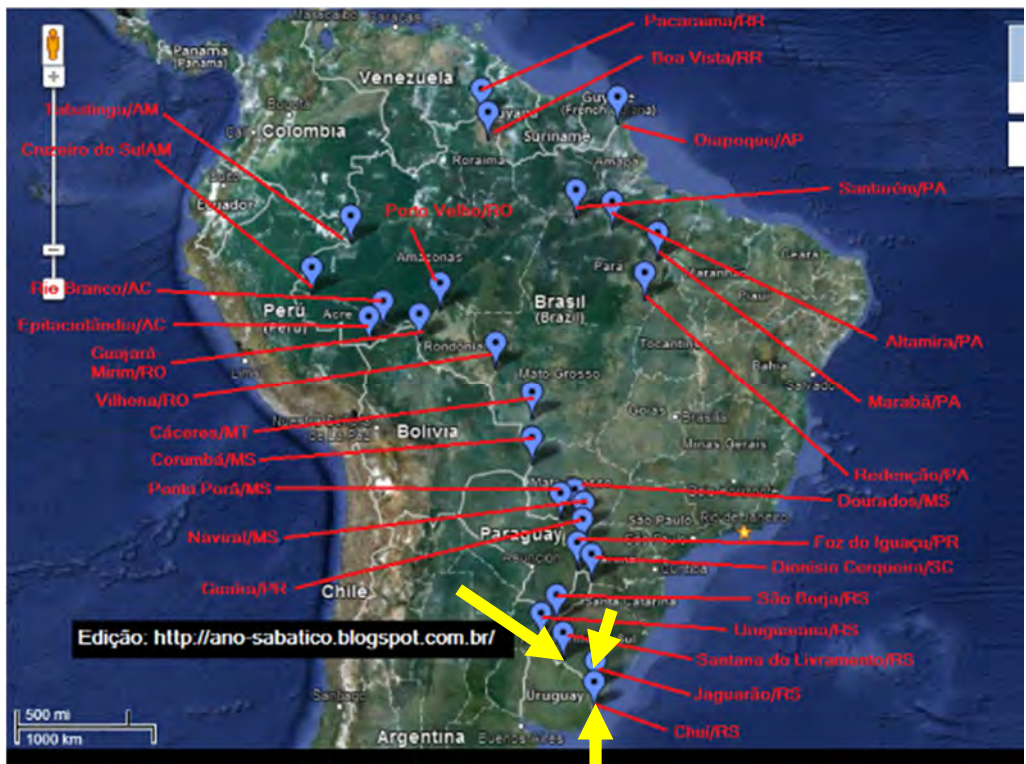
Existen otras decisiones tomadas en colegiado por el Mercosur sobre asuntos migratorios, pero que aún no se encuentran vigentes en el bloque.

CAPÍTULO III

Aspectos de la gestión migratoria

En Brasil, el control migratorio es una de las atribuciones del Departamento de la Policía Federal, que mantiene, a lo largo de la zona de frontera, puestos destinados para proceder al registro del ingreso y salida de personas, entre otras atribuciones. En el mapa 6, podemos observar que, en la región de frontera entre Brasil y Uruguay, el Departamento de la Policía Federal mantiene tres puestos fijos de frontera, que operan 24 horas por día, en las localidades de Santana do Livramento, Jaguarão y Chuí.

Mapa 6 – República Federativa de Brasil: puestos de control migratorio.

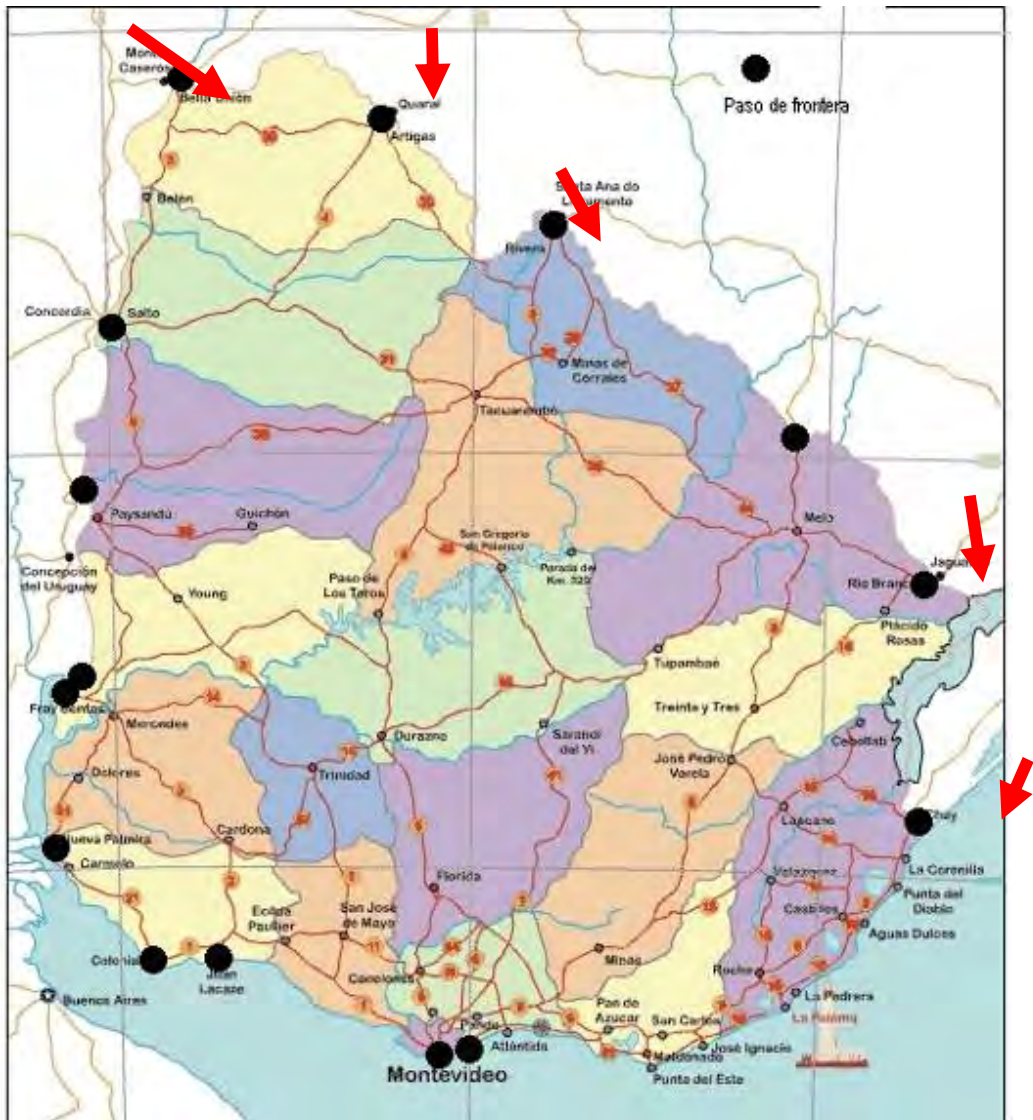


Fuente: <https://ano-sabatico.blogspot.com.br> con agregados propios

También hay un puesto de control migratorio de frontera de la Policía Federal brasileña en la localidad de **Quaraí**, pero que opera con **horario limitado**, o sea, hay momentos en que el puesto se encuentra cerrado para la realización de este control. Por otro lado, otras localidades situadas en la frontera entre Brasil y Uruguay, como **Aceguá** y **Barra do Quaraí**, **no cuentan con puestos migratorios** de la Policía Federal brasileña.

Uruguay, por su lado, cuenta con seis puestos de frontera fijos en la zona fronteriza con Brasil, situados en las localidades de: Bella Unión, Artigas, Rivera, Aceguá, Río Branco y Chuy, conforme ilustra el mapa 7.

Mapa 7 – República Oriental del Uruguay: pasos de frontera.



Fuente: <http://www.visionmaritima.com.uy/vision-maritima/index.php/turismo/866-agilizaran-ingreso-de-turistas-por-pasos-de-frontera> con agregados propios

Tales puestos del lado uruguayo se distribuyen a lo largo de toda la zona de frontera, de forma que están localizados en importantes conexiones viales entre los dos países, propiciando que el control migratorio sea efectuado por aquellos que cruzan la frontera a través de esas carreteras. Todos los puestos del lado uruguayo son fijos y operan en turnos que cubren 24 horas por día.

Los puestos de control migratorio seleccionados para este informe (Rivera-Santana do Livramento; Rio Branco-Jaguarão; y Chuy-Chuí) están situados en centros urbanos localizados exactamente en el límite geográfico-político definido como frontera entre Brasil y Uruguay. Los puestos de control, en estos casos analizados, se encuentran próximos a zonas residenciales, a establecimientos comerciales, así como a otras instancias gubernamentales de la ciudad; tal es el caso de control de aduanas, administración municipal, escuelas y centros de salud. Son locales de fácil acceso y conexión con calles, avenidas y rutas que los unen localidades vecinas.

En Rivera y Santana do Livramento, el puesto de control se encuentra situado en el Centro Comercial Shopping Siñeriz (Avenida Sepe, 51, Rivera), a pocos metros de la Plaza Internacional y de la Avenida Tamandaré, que demarcan una parte de la línea de frontera entre ambas ciudades. Las calles están pavimentadas y hay líneas de transporte público que dan acceso a este centro comercial.

En el caso de Rio Branco y Jaguarão, si bien los puestos de control migratorio no se encuentran en la región central de sus respectivas ciudades, están situados junto a las principales vías de acceso a las rutas que permiten la entrada y salida de las ciudades. En Rio Branco, el puesto está localizado junto a la Ruta 26; esta inicia en la ciudad uniéndola a las otras dos ciudades del Uruguay: Melo, que es la ciudad capital del Departamento de Cerro Largo (donde se encuentra Rio Branco) y la ciudad de Treinta y Tres. A su vez, el puesto de Jaguarão está situado en la “Rua Julio de Castilhos”, calle paralela a “Rua Uruguai” que atraviesa toda la ciudad hasta llegar en la Ruta BR116.

Los puestos de control migratorio de Chuy y Chuí, también están localizados en rutas muy próximas a las salidas/entradas de ambas ciudades. El puesto del Chuy está situado junto a la Ruta 9 que une esta ciudad a otras como Rocha (ciudad capital del departamento de Rocha al que pertenece el Chuy) y Maldonado (ciudad capital del departamento del mismo nombre, al cual pertenecen conocidas localidades turísticas como Punta del Este y Piriápolis). El puesto del Chuí está situado sobre la Ruta RS471, que sigue en dirección a localidades brasileñas como Rio Grande y Pelotas. Ambos

puestos, están a una distancia de diez kilómetros del centro de las ciudades del Chuy y Chuí, respectivamente.

1. Descripción de la estructura física y tecnológica de los puestos de frontera

1.1 Estructura física y tecnológica de los Puestos de Control Migratorio en la frontera entre Santana do Livramento y Rivera

Las localidades de Santana do Livramento y Rivera cuentan con una frontera terrestre demarcada a lo largo de calles y avenidas. Actualmente tienen un puesto de control de frontera situado en el centro comercial Siñeriz, situado en territorio uruguayo, próximo a los marcos que delimitan la frontera entre las dos ciudades.



El puesto está bien señalizado con carteles a lo largo del camino, indicando su localización. Hay diversos servicios en el local, y una amplia área de estacionamiento para vehículos, mientras las personas son atendidas en el puesto.



De acuerdo con informaciones obtenidas por medio de entrevistas, este puesto fue inaugurado en diciembre del 2016, con base a un acuerdo firmado entre las autoridades de frontera de Uruguay y Brasil. De este modo, el puesto contiene unidades de atención migratoria integradas, atendidas por policías brasileños y uruguayos, posicionados lado a lado en unidades situadas en uno de los accesos laterales del centro comercial, tal como ilustran las fotos a seguir.



Aquí existen diez posiciones de atención, siendo que seis son utilizadas por policías brasileños, y cuatro por policías uruguayos. Según informaciones obtenidas en el local y también a través de entrevistas, el puesto funciona 24 horas, todos los días de la semana. Se constató en tres horarios distintos (mañana, tarde y noche), y en todas las ocasiones, que el puesto estaba abierto y operando normalmente, con tres policías brasileños y dos uruguayos que brindaban la atención a aquellos que estaban cruzando la frontera.

Próximo a las posiciones de atención migratoria, hay también una unidad de atención para brindar información turística sobre Brasil y Uruguay, y también funcionarios para resolver dudas de los usuarios del puesto – sobre todo en lo que refiere al llenado de documentos como tarjetas de entrada y salida, o acerca de cuál documentación debería ser presentada a los policías. A la entrada, se dispone de mostradores como espacio destinado para el llenado de las tarjetas.

Como el puesto se sitúa dentro del centro comercial, existen en el local establecimientos de alimentación y servicios sanitarios en número suficiente para circulación de gran número de personas que pasa por allí. El ambiente interno es climatizado y bien iluminado, con asientos para que las personas aguarden su turno para ser atendidas.

Sobre la estructura tecnológica, se observó que había cuatro terminales de computadoras para atención en las unidades de la policía brasilera, y tres en las unidades de la policía uruguaya. Durante el servicio de atención migratoria se ingresan los datos de las personas atendidas en sistemas informatizados. Los policías brasileños utilizan un sistema denominado STI, mientras que los uruguayos utilizan un sistema denominado RAMM. Durante los momentos de observación *in situ*, los sistemas estuvieron en pleno funcionamiento, de modo que las personas eran atendidas en menos de un minuto, con transmisión de los datos *online*.

1.2 Estructura física y tecnológica de los Puestos de Control Migratorios en la frontera entre Quaraí y Artigas

Las localidades de Quaraí, en Brasil, y Artigas, en Uruguay, se encuentran en márgenes opuestas a lo largo del Río Quaraí, de modo que están unidas por un puente internacional, conforme ilustran las fotos a seguir.



El control migratorio en estas localidades, tal como ocurre en Santana do Livramento y Rivera, también es realizado por medio de un Área de Control Integrado entre las autoridades migratorias de Brasil y de Uruguay. Este centro está situado del lado brasileño de la frontera, próximo al inicio del puente internacional.



El puesto migratorio integrado está situado junto a la carretera que une los dos países, lo que facilita su identificación por quien cruza la frontera. Hay un estacionamiento situado próximo al puesto, para que las personas puedan dejar sus vehículos mientras efectúan los procedimientos migratorios y aduaneros.



El espacio interno del puesto es pequeño, compuesto por un corredor que contiene, de un lado, un mostrador (ventanilla) para la policía y otro para la aduana brasileras; del otro lado del corredor, un mostrador (ventanilla) para la policía y otro para la aduana uruguayas. Hay dos baños destinados al público. El ambiente está bien iluminado, pero no está climatizado. Hay una mesa en medio del corredor, que las personas pueden utilizar al momento de completar las tarjetas de entrada y salida. No hay espacio para que las personas se sienten mientras esperan su turno, de modo que forman filas junto a cada mostrador, conforme se puede observar en las fotos a seguir.



Se constató que durante el período de la mañana, había un policía brasileño y dos uruguayos en el servicio de atención a las personas que atraviesan la frontera.



En la ventanilla de atención migratoria brasilera, había una computadora y pantalla para acceso al Sistema STI, mientras que en la ventanilla de atención migratoria uruguaya, había dos computadoras y pantallas para acceso al Sistema RAMM. En ambos casos, el sistema aparentaba estar en pleno funcionamiento, con transmisión de datos *online*. El servicio de atención llevaba cerca de un minuto para cada persona, de modo que una pequeña fila se formaba en ambas ventanillas frente a la pequeña cantidad de personas que esperaban para hacer su trámite migratorio.

Este puesto migratorio integrado no funciona 24 horas al día, sino entre las 7 a las 21 horas. Fuera de este horario, el trámite migratorio frente a las autoridades uruguayas puede ser realizado en una unidad de la Policía Nacional situada próxima al lado uruguayo del puente internacional; mientras que, del lado brasileño, la orientación es que fuera de este intervalo de 7 a 21 horas, los extranjeros se trasladen hasta Santana do Livramento –distante cerca de 100 kilómetros– para ser atendidos en el Puesto Migratorio del Centro Comercial Siñeriz, que opera 24 horas al día.

1.3 Estructura física y tecnológica de los Puestos de Control Migratorio en la frontera entre Jaguarão y Rio Branco

Las localidades de Jaguarão, en Brasil, y Rio Branco, en Uruguay, también están separadas por un puente internacional, en este caso, sobre el Rio Jaguarão.



En estas localidades, a diferencia de las visitadas anteriormente, no hay Área de Control Integrado para atención migratoria. En el pasado hubo un centro integrado, situado en el lado uruguayo junto a la ruta que da acceso al puente internacional; pero actualmente en este centro funcionan apenas unidades de autoridades migratorias y aduaneras del Uruguay.

De acuerdo con informaciones obtenidas en entrevistas, las autoridades brasileñas dejaron de actuar en el Área de Control Integrado debido al pequeño número de efectivos (funcionarios) en la seccional de policía de la región, de modo que el trámite migratorio de la policía brasileña fue centralizado en la *Delegacia da Polícia Federal de Jaguarão*, del otro lado de la frontera. De esta forma, en la mayoría de los casos, los que cruzan la frontera deben dirigirse a locales distintos, de cada lado del río, para que sean realizados sus procedimientos migratorios.

La *Delegacia da Polícia Federal* en Jaguarão¹⁰⁴ no está situada junto a la ruta que da acceso al puente internacional; por lo tanto, como el acceso no está bien señalado, los ciudadanos extranjeros pueden tener dificultad para encontrar el local y realizar los trámites migratorios para ingresar a Brasil. Las fotos a seguir ilustran los pocos carteles de señalización que muestran el camino a seguir hasta la seccional de policía.

¹⁰⁴ Su dirección postal es: Rua Júlio de Castilhos, s/n, Centro Jaguarão – Rio Grande do Sul, Brasil.



Al llegar al local, la atención migratoria se hace por medio de un pequeño mostrador que da acceso a la sala de la guardia de la Seccional, de modo que las personas son atendidas de pie, en el área externa de la seccional, expuestas a las condiciones climáticas. Hay apenas una única posición de atención migratoria, por lo que habitualmente se forma una fila junto a la entrada de la seccional policial. No hay asientos para aquellos que aguardan por ser atendidos.



En el interior de la sala de la guardia, desde donde se brinda servicio de trámites migratorios, en la *Delegacia da Polícia Federal*, hay dos terminales que operan con sistema *online*, para un procedimiento que dura cerca de un minuto. Sin embargo, como no se trata de un local especializado para migración, el policía que trabaja en aquel puesto debe conciliar la atención migratoria con otras tareas características del servicio de guardia de la seccional de policía.

Por su lado, el centro de atención migratoria en Rio Branco, Uruguay, cuenta con una localización de fácil acceso y estructura suficiente para albergar en su interior a las

personas que se dirigen para ser atendidas por las autoridades migratorias y aduaneras uruguayas, conforme ilustran las fotos a seguir.



Si bien no hay asientos para aquellos que aguardan ser atendidos, hay un local techado, bien ventilado e iluminado para acoger a los que forman una pequeña fila. Durante nuestra presencia la atención llevó un promedio de cerca de un minuto por persona. Había dos puestos de servicio de atención, con computadoras y pantallas para acceso al sistema migratorio, el cual estaba operando normalmente, de modo *online*.

1.4 Estructura física y tecnológica de los Puestos de Control Migratorio en la frontera entre Chuí y Chuy

En las localidades de Chuí, en Brasil, y Chuy, en Uruguay, la región de frontera está demarcada a lo largo de calles y avenidas. Aquí tampoco hay un Área de Control Integrado para la atención migratoria con autoridades brasileñas y uruguayas, de modo que los puestos migratorios y aduaneros están situados a lo largo de la carretera de acceso a las localidades, cada una de su lado de la frontera.

El puesto de frontera de Chuy posee buen espacio para albergar personas que aguardan a ser atendidas, en un ambiente cubierto y ventilado, y cuenta con estacionamiento para sus respectivos vehículos. En el interior del puesto, había tres terminales de atención conectadas al sistema, operadas por tres policías uruguayos, de modo que trámite llevaba en promedio menos de un minuto por persona. El sistema aparentaba estar operando normalmente, en modo *online*.



Del lado brasileño, el puesto de control de Chuí también cuenta con instalaciones adecuadas para atender las personas que por allí pasan para control migratorio y aduanero, con buen espacio interno y estacionamiento para sus vehículos en la parte externa.



Para brindar la atención migratoria, había cuatro terminales de acceso al sistema, y el servicio estaba siendo prestado, en ese momento, por dos policías brasileños. El promedio de tiempo del servicio era de cerca de un minuto por persona.



El espacio interno de este puesto del Chuí, Brasil, está ventilado y bien iluminado. Adicionalmente, había espacio apropiado para completar las tarjetas de entrada y salida. La atención por medio del sistema informatizado aparentaba estar operando normalmente, en modo *online*.

2. Descripción de los mecanismos de registro de informaciones en los puestos de control migratorio

Tanto en el caso de Brasil como de Uruguay, la implementación de sistemas informatizados para efectuar procedimientos migratorios tuvo como objetivo la modernización y ampliación de la fiscalización del tránsito internacional de personas en los diversos puntos de entrada y salida de esos países. La solución contempló la formulación de sistemas que posibilitasen la identificación de informaciones sobre flujos históricos¹⁰⁵ e impedimentos al tránsito internacional de personas.

En el caso brasileño, el STI fue implementado en unidades de atención migratoria de la Policía Federal, entre 2006 y 2008. Actualmente, todas las unidades de la Policía Federal ya cuentan con terminales de acceso al STI. En ese sentido, el registro del flujo migratorio internacional de ciudadanos brasileños y extranjeros, por medio del STI, debe ocurrir de forma *online*, sin excluir, sin embargo, la posibilidad de funcionamiento *offline* en caso de eventual pérdida de conectividad (contingencia).

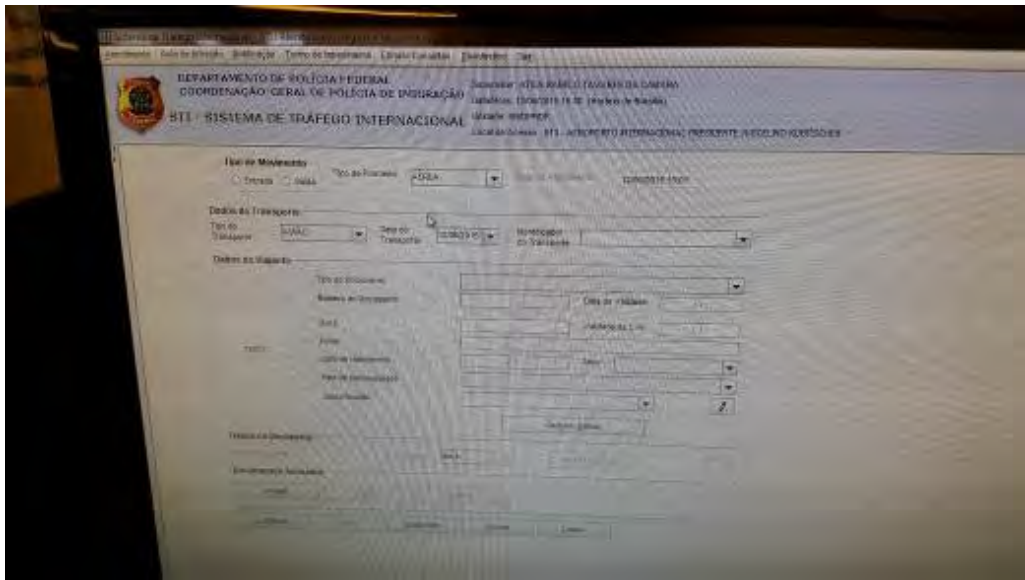
¹⁰⁵ El histórico de viajeros, o sea, el registro de las veces (anteriores) que la persona cruzó las fronteras del país.

El sistema STI tiene como una de sus importantes premisas, la agilización de los procedimientos fiscalizadores, objetivando un aumento en el confort de los viajeros y en las facilidades operacionales de los trabajadores involucrados. Para esto, el sistema fue desarrollado de modo de ser apto para interpretar y capturar los datos biométricos, contenidos en el código de barras bidimensional y los datos biográficos contenidos en la zona de lectura mecánica del documento de viaje padrón, recomendado por la *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Para otros documentos, el sistema debe capturar los datos a través del *Optical Character Recognition* (OCR) aplicado a la imagen digitalizada.

El sistema dispone de mecanismos de seguridad para identificación de usuarios, inviolabilidad en el tráfico de datos y otros mecanismos que permitan la realización de auditorías en el sistema. Tales funcionalidades están presentes, sobre todo, en las unidades de policía migratoria situadas en los principales aeropuertos brasileños. En los puestos migratorios situados en fronteras terrestres de Brasil, el sistema usualmente incluye la digitalización manual de los datos de los documentos, sin el uso de lectoras para registro automático de los datos obtenidos por medio de imágenes digitalizadas de tales documentos.

En el Sistema STI, las informaciones completadas durante el procedimiento de entrada o salida por los puestos de frontera son principalmente las siguientes: tipo de movimiento (entrada o salida); tipo de frontera (aérea, terrestre, marítima, fluvial); fecha del procedimiento; tipo de transporte; fecha del transporte; identificador del transporte; tipo de documento; número del documento; fecha de vencimiento del documento; número del RNE (documento de residente); vencimiento del RNE; nombre completo; fecha de nacimiento; sexo (masculino o femenino); país de nacionalidad; clasificación (con base en la visa y/o motivo declarado para la estadía); plazo de la estadía.

El sistema STI posibilita el registro de los movimientos de entrada y salida de las personas, y adicionalmente la consulta al histórico de movimientos. La foto a seguir muestra la disposición de esos campos de informaciones en una de las pantallas del Sistema STI.



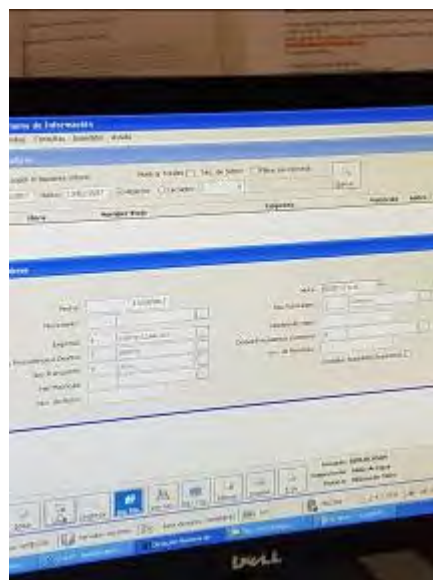
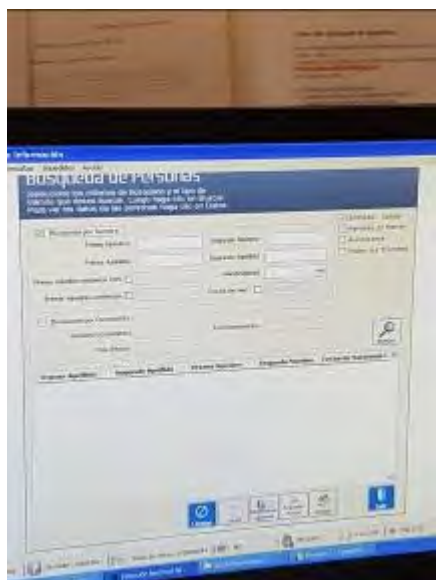
En el caso de Uruguay, el sistema informatizado de inserción de los datos migratorios se denomina RAMM. Su finalidad es el registro del procedimiento de atención a las personas que cruzan las fronteras internacionales del país. En las fronteras terrestres de Uruguay con Brasil, se encuentra instalado un módulo básico del RAMM, que registra manualmente las informaciones personales de los que cruzan las fronteras – nombre, nacionalidad, fecha de nacimiento, entre otras–, pero aún no se recogen los datos biométricos. En los principales aeropuertos uruguayos, ya fue instalado el RAMM Biométrico, con el objetivo de beneficiar la atención al público, contando con lectores digitales, scanners ultravioleta e infrarrojo de los documentos de viaje, y verificación de las informaciones prestadas.

Una evolución del Sistema RAMM demanda su interconexión con otras bases de datos, de modo de cumplir las normas del padrón ICAO y estar a la altura de las exigencias internacionales. Esta versión actualizada del sistema debe llegar a los puestos de control migratorio terrestre, de modo que los datos recogidos puedan ser insertados y administrados de forma más eficiente.

Las informaciones usualmente recogidas por medio del Sistema RAMM para la atención de entrada o salida a través de los puestos de frontera son principalmente las siguientes: nombre completo; número de documento; tipo de documento; país emisor del documento; fecha de realización de la atención; tipo de movimiento (entrada o salida); tipo de transporte; empresa de transporte (conforme el caso); datos de identificación

del vehículo (conforme el caso); país de procedencia o destino; ciudad de procedencia o destino; clasificación (con base en la visa y/o motivo declarado para la estadía).

El sistema RAMM posibilita el registro de los movimientos de entrada y salida de las personas atendidas. Las fotos a seguir ilustran la disposición de esos campos de informaciones en pantallas del Sistema RAMM.



Cabe destacar que tal configuración es característica de la versión del Sistema RAMM que aún no contiene el módulo para registro de datos biométricos. De acuerdo con informaciones obtenidas junto a los entrevistados, los puestos de frontera situados en los aeropuertos internacionales del Uruguay ya operan con el RAMM Biométrico, así como también diversos puestos de frontera terrestre con Argentina.

3. Manuales de procedimientos operacionales para el control migratorio

Los agentes que actúan en el control migratorio, tanto en Uruguay como en Brasil, cuentan con materiales de apoyo bajo la forma de manuales de procedimientos operacionales en relación a las actividades de carácter migratorio¹⁰⁶. De acuerdo con informaciones obtenidas por medio de entrevistas con policías brasileños y uruguayos, este manual de procedimientos.

¹⁰⁶ Los manuales se encuentran disponibles en medios tanto electrónicos como físicos (versión impresa).

En el caso del control migratorio en Brasil, el Manual de Procedimientos del Sistema de Tráfico Internacional está disponible por medio del acceso al Sistema STI, como una de las funcionalidades colocadas a disposición para sus usuarios. De esta forma, mientras se atiende a las personas que cruzan los puntos de frontera, las autoridades migratorias brasileñas pueden efectuar consultas al manual para solucionar algunas dudas que puedan surgir; tal es el caso, por ejemplo, del régimen de visa practicado en relación a los nacionales de un país dado, o cómo efectuar la clasificación de un extranjero en el sistema con base en su motivo de estadía en el país, o cómo proceder para emitir autos de infracción de tipo migratorio.

El manual también contiene orientaciones en relación a los campos que son completados durante el procedimiento de atención, así como sobre las funcionalidades disponibles en perfiles de consulta. Como se encuentra inserto dentro del Sistema STI, el manual es actualizado siempre que una nueva versión del sistema está disponible. Adicionalmente, el Departamento de Policía Federal ofrece a sus colaboradores un curso a distancia dirigido para actividades de control migratorio, que contiene un contenido programático adjuntado al manual de procedimientos, con informaciones que pueden ser consultadas por sus colaboradores siempre que sea necesario.

En el caso del control migratorio en Uruguay, las unidades de atención migratoria cuentan con un documento denominado “Manual de Procedimientos Migratorios y Técnicas de Control Documental”, elaborado por el Ministerio del Interior de este país. Este documento, disponible para los funcionarios de los puestos migratorios, reúne informaciones relevantes al control migratorio, tales como: marco normativo vigente en materia migratoria, procedimientos migratorios para entrada y salida de personas, protocolo de procedimientos para actuaciones de personas, visas consulares, y medidas de seguridad.

En este sentido, el manual compila y reúne normas legales y procedimientos de inspección, unificando criterios considerados en las actividades de control migratorio. Cumple la función de documento de consulta a ser empleado por las autoridades migratorias para confirmar cuáles son los procedimientos migratorios a ser adoptados en cada situación.

CAPÍTULO IV

Los movimientos migratorios en la frontera Brasil - Uruguay

1. Caracterización del control migratorio en los puestos de frontera visitados

El principal puesto migratorio en la región de frontera corresponde al que se encuentra situado en el Centro Comercial Siñeriz, en la ciudad de Rivera¹⁰⁷ (Uruguay), próximo de la zona de frontera. En el local hay unidades de atención al público tanto de la Policía Nacional uruguaya como de la Policía Federal brasileña, de modo que el servicio de inmigración es prestado de forma ininterrumpida, 24 horas al día, los 365 días del año, facilitando los trámites migratorios a los que por allí cruzan la frontera.

De acuerdo a lo que describe el Entrevistado E2¹⁰⁸, se trata de un acuerdo de cooperación entre los órganos de inmigración de Brasil y de Uruguay para brindar un mejor servicio a los ciudadanos, y el centro comercial ofreció aquel espacio a los órganos migratorios, en régimen de comodato, por un determinado período.

Los órganos de inmigración operan allí desde el inicio del año de 2016, por lo tanto ha sido un cambio relativamente reciente. Anteriormente, de acuerdo con relatos de los entrevistados E2 y E3, antes del inicio de las actividades en el Puesto Siñeriz, los puestos de migración en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento no eran integrados, por lo que se generaban muchas filas y demoras en la atención. Antes las personas debían enfrentar filas de uno de los servicios migratorios de un lado de la frontera, y posteriormente dirigirse al otro lado de la frontera para efectuar el procedimiento con el servicio del otro país. El Entrevistado E2 menciona que, antes, “era un local inaccesible, donde no se proporcionaba buena atención a los turistas”.

Adicionalmente, en los antiguos puestos, no había estructuras de apoyo para aguardar ser atendido, como locales apropiados para sentarse, o baños disponibles, incluso tampoco había techo de protección contra condiciones climáticas adversas. Tanto el Entrevistado E2 como el Entrevistado E3 mencionaron que, muchas veces, las personas

¹⁰⁷ La caracterización de la dinámica migratoria entre Rivera y Santana do Livramento se realiza con base en las entrevistas con autoridades migratorias del Uruguay (Comisario Jefe de Inmigración en Rivera) y de Brasil (Jefe sustituto de la *Delegacia de Imigração* en Santana do Livramento), así como observaciones acerca de la atención prestada a los que cruzaron la frontera por esas localidades.

¹⁰⁸ Ver en Anexo 3, tabla con identificación de los entrevistados.

debían esperar para ser atendidas en la calle, formando largas filas en las veredas, sobre todo en épocas de temporada de vacaciones.

Actualmente, la realidad es otra. En el Puesto Siñeriz, se cuenta con una estructura adecuada para atender toda la demanda. Se atiende de forma ágil, se cuenta con un número adecuado de personas prestando el servicio de atención, asientos suficientes para la espera, y estructuras de apoyo como amplio estacionamiento, servicios sanitarios disponibles y servicios adicionales, como los de alimentación y farmacia situados dentro del centro comercial. Estos son aspectos positivos de la nueva estructura, según lo mencionado por los Entrevistados E2 y E3.

En dicho puesto integrado, según nos explica el Entrevistado E2, hay un puesto uruguayo con funcionarios que actúan en régimen de turnos, distribuidos en escalas de seis horas de trabajo por doce horas de descanso. En el puesto brasileño, de acuerdo con el Entrevistado E3, los turnos se hacen en escalas de 24 horas de trabajo por 72 horas de descanso.

Por otra parte, en el caso de las localidades de Rio Branco y Jaguarão, también fue pensado para instalar un centro integrado de control migratorio, semejante a lo que existe en Rivera y Santana do Livramento. Sin embargo, por cuestiones de cantidad de funcionarios en la *Delegacia da Polícia Federal* en Jaguarão, el centro actualmente ya no opera de modo integrado, de manera que el control es realizado por la autoridad migratoria situada en cada lado de la frontera.

Ese aspecto denota que, en Rio Branco y Jaguarão, el proceso de atención lleva más tiempo para aquellos que deben buscar los dos puestos subsecuentemente, realizando primero la salida de un país y posteriormente registrando la entrada en otro país. En esas localidades, ambos puestos son pequeños, con pocos funcionarios e instalaciones precarias dirigidas a la atención de migrantes –sobre todo en el puesto migratorio de Jaguarão.

En el caso del Chuy y de Chuí, los puestos tampoco son integrados, de modo que operan en lados opuestos de la frontera. Sin embargo, ambos poseen una excelente localización, junto a las carreteras, con espacio para estacionamiento amplio, instalaciones apropiadas para el movimiento de personas y vehículos pequeños y grandes, cantidad adecuada de funcionarios y atención migratoria efectuada con agilidad a los que cruzan la frontera.

Los Entrevistados E2, E9 y E11 afirmaron que todos los funcionarios de los puestos migratorios uruguayos son funcionarios públicos, integrantes de la Policía Nacional, algunos policías ejecutivos y administrativos. Similarmente, los entrevistados E2, E10 y

E11 mencionaron que los que atienden en el puesto brasileño son, en parte, agentes de la Policía Federal, o bien servidores administrativos de la misma.

Los entrevistados del control migratorio de ambos lados de la frontera mencionaron que los funcionarios de los puestos cuentan con el acceso a manuales de procedimientos para la realización del servicio migratorio, pautado con base en la legislación vigente. La atención migratoria, en ambos lados, se realiza sirviéndose de sistemas informatizados con registro y transmisión de datos *online*, y los manuales de procedimientos son utilizados como apoyo al ingreso de datos y a la clasificación de las personas por medio de tales sistemas (Sistema STI, en el caso brasileño, y Sistema RAMM, en el caso uruguayo).

Al ingresar los datos de un pasajero en cualquiera de los sistemas, tal como afirma el Entrevistado E12 y E11, es efectuado el registro de sus datos y clasificación, así como también se verifica se hay impedimentos para su salida o para su entrada del territorio nacional. En ambos lados de la frontera, tal como declaran E12 y E11, se presta especial atención al caso de la salida de menores del país, verificando si cuentan con la debida autorización de sus padres o responsable legal para que pueda viajar al exterior.

Otro aspecto mencionado, tanto por entrevistados del control migratorio brasileño como uruguayo, es que no hay procedimientos especiales de control para el tránsito de fronterizos por la región de frontera, de modo que es posible que las personas transiten, tanto del lado uruguayo como del lado brasileño, por 20 kilómetros de cada lado sin que sean sometidas al control migratorio, sobre todo porque se trata de frontera terrestre con libre tránsito de personas y vehículos en la zona de frontera.

En este sentido, tal como lo destaca el Entrevistado E9, los ciudadanos fronterizos en región de frontera, identificados con un documento de identidad fronterizo (emitido por los órganos policiales de la región), pueden trasladarse libremente de un lado a otro, sea para trabajar como para beneficiarse de servicios como educación, salud, ocio o asistencia social, por ejemplo.

Con relación a esto, el Entrevistado E2 agrega que, particularmente en las localidades de Rivera y Santana do Livramento, *“existe toda libertad para ir y venir en la región, con facilidad para circulación de personas, y también de moneda de un lado a otro. Y es imposible separar, porque a las personas no les gustaría que fuese separado”*. El documento de ciudadano fronterizo¹⁰⁹, confeccionada para los que viven en la región de frontera, es utilizado sobre

¹⁰⁹ Este documento es emitido por las autoridades centrales de cada país, Policía Federal, en Brasil, y Ministerio del Interior en Uruguay. No están disponibles estos datos sobre cantidades emitidas.

todo para cuestiones laborales, de modo de regular las situaciones de trabajo y seguridad social en las que el ciudadano de un país cruza la frontera para trabajar en una empresa del otro lado.

Los entrevistados que actúan en el control migratorio de Brasil y de Uruguay mencionan, cuando son cuestionados sobre la documentación que se debe presentar en el puesto migratorio, que los documentos requeridos corresponden a lo que fue regulado por el Acuerdo Migratorio entre los países del Mercosur¹¹⁰: pasaporte o documento de identidad civil, además de la tarjeta de entrada y salida completada con los datos de cada extranjero que cruza la frontera, como comprobante para el control del plazo de permanencia en el país.

Respecto a los procedimientos para control migratorio de pasajeros en caso de ómnibus que operan en ruta internacional, los entrevistados que actúan en el control migratorio mencionaron que existe una atención especial (diferenciada) por parte de los puestos migratorios, en el sentido que se permite el ingreso de datos de los pasajeros conforme informados por el conductor del ómnibus.

De este modo, tal como afirma el Entrevistado E2, el conductor lleva a los funcionarios del puesto la relación (lista) de pasajeros, junto con los documentos de viaje correspondientes y las tarjetas de entrada y salida completadas (en el caso de extranjeros), y los funcionarios ingresan los datos al sistema. Cuando se juzga oportuno, pueden ocasionalmente subir al ómnibus para verificar la identidad de pasajeros o verificar alguna situación específica que requiera nuevas verificaciones, como explica el Entrevistado E12.

Los entrevistados que actúan en el control migratorio, tanto en Brasil como en Uruguay, mencionaron que los datos son ingresados en los sistemas informatizados de los respectivos controles migratorios con celeridad, de modo que el registro, con sistema operando en red, normalmente no demora más que un minuto por persona. Sin embargo, por cuestiones de red, es posible que los sistemas puedan enfrentar algún tipo

¹¹⁰ Resolución del Mercosur Nr. 75/96.

de oscilación o inestabilidad, de modo que, ocasionalmente, pueda demorar más para que la atención sea realizada, como reconoce el Entrevistado E9.

De acuerdo con todos los entrevistados que actúan en el control migratorio, el motivo de turismo es el más evocado por los extranjeros que cruzan estos puestos migratorios en la región de frontera.

Durante el proceso de atención migratoria, tal como declara el Entrevistado E10, los ciudadanos extranjeros tienen sus tarjetas de entrada y salida selladas, además de sus pasaportes, de modo que tales tarjetas corresponden a su comprobante de circulación migratoria, indicando que su permanencia es regular durante el plazo delimitado por la autoridad migratoria. Este plazo, en el caso de los turistas, es estipulado en 90 días, pudiendo ser prorrogado por igual período. Para otras clasificaciones, el plazo puede variar conforme la situación o el tipo de visa presentado.

En lo que respecta a los impedimentos, los entrevistados de un lado y otro de la frontera tienen procedimientos similares. Las razones que pueden llevar a la prohibición de entrada están, principalmente, ligadas a la existencia de multas por exceso de plazo en estadías anteriores en el país, las cuales deben ser recaudadas para las arcas públicas antes de ser efectuado un nuevo ingreso. Ni bien se efectúa el pago de la multa, el extranjero se encuentra en condiciones de poder entrar al país. Otra razón muy recurrente para la prohibición de entrada, como menciona el Entrevistado E2, puede estar relacionada con la ausencia de documento de viaje válido para cruzar la frontera, o la ausencia de visa cuando es requerida, y en ese caso el viaje es interrumpido.

Sobre los impedimentos de salida, pueden ser principalmente por cuestiones relacionadas a restricciones judiciales que impiden que la persona deje el país o, en caso de los menores de 18 años, por la necesidad de autorización de viaje al exterior emitida por sus padres o representante legal. Al respecto I, el Entrevistado E10 afirma que, en el primer caso, se efectúa la comunicación al juzgado competente, mientras que en el segundo, la situación es encaminada al juzgado de niñez y juventud en la región.

En el caso del movimiento de refugiados por la zona de frontera, todos los entrevistados en el control migratorio, tanto del lado brasileño como del uruguayo, afirmaron que existen pocos registros de refugiados o solicitantes de refugio que buscan los puestos migratorios en la región¹¹¹. De acuerdo con el Entrevistado E12, entre los pocos casos

¹¹¹ Al momento de pasar por un puesto de control migratorio, se pregunta al solicitante de refugio (por exigencia del propio STI) cuánto tiempo pretende pasar fuera de Brasil. De acuerdo con entrevistados para este informe, algunos de estos solicitantes de refugio argumentaban que no pretendían retornar a Brasil, y solicitarían nuevo refugio cuando ingresaran a Uruguay; esto debido a una percepción de posibles mejores

que se recuerda, mencionó el pasaje de algunos solicitantes de refugio que afirmaron al momento del control migratorio brasileño que estaban dejando Brasil y migrando para Uruguay para establecerse en un nuevo sitio del otro lado de la frontera, en busca de mejores oportunidades de empleo e ingresos.

2. Cifras oficiales de los movimientos migratorios en la frontera entre Brasil y Uruguay

Las informaciones sobre cifras oficiales de los movimientos migratorios en la región de frontera son tomadas con base en fuentes oficiales de Brasil y de Uruguay. En el caso de Brasil, fueron obtenidas a través del Observatorio de las Migraciones Internacionales de Brasil, OBMigra¹¹², institución que procesa información sobre inmigración de diferentes bases de datos oficiales del Estado brasileño. En el caso específico de la información con base en registros oficiales del Uruguay, las autoridades de este país proporcionaron los datos consolidados para el año 2015. Además, existen algunos datos sobre migración publicados por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior de Uruguay¹¹³, que permiten sistematizar información de entradas y salidas a través de fronteras del país. Los niveles de desagregación de datos, así como las series temporales obtenidas, tanto de un país como del otro, no son iguales.

Por lo tanto, por tratarse de serie temporales diferentes, las de las autoridades uruguayas y las de las autoridades brasileñas, y sistemas de registros que no son exactamente iguales, no se puede aplicar un método riguroso de comparación pero sí se pueden realizar aproximaciones que nos permitan establecer relaciones de comprensión entre las cifras suministradas por Brasil y las cifras publicadas por la Dirección Nacional de Migración de Uruguay.

Los registros oficiales de Brasil refieren a los que constan en el Sistema de Tráfico Internacional (STI), operado por el Departamento de la Policía Federal de este país para registrar los movimientos de entrada y salida de extranjeros del territorio nacional. Se están considerando los datos obtenidos de la base de datos STI, vía OBMigra, en relación

condiciones de vida en Uruguay. Fueron muy pocos casos registrados hasta el 2015, tal como se presenta en la tabla de clasificaciones en el capítulo 5.

¹¹² <http://obmigra.mte.gov.br/>. Registramos nuestro agradecimiento por todos los datos proporcionados por el OBMigra. Brasil.

¹¹³ Disponible en: <https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/estadisticas/>

a los movimientos registrados por los puestos migratorios de Chuí, Jaguarão, Santana do Livramento y Quaraí.

Los datos del puesto de Quaraí, si bien inicialmente no estarían incluidos entre aquellos que debían ser analizados para este informe, han sido adicionados ya que este puesto se encuentra vinculado al de Santana do Livramento¹¹⁴, responsable por su gestión y supervisión directa. Para los datos con base en lo publicado por Uruguay, hemos seguido el mismo criterio respecto a los puestos de control migratorio: Chuy, Rio Branco, Rivera y Artigas.

Cabe destacar que datos del STI (Brasil) no contemplan informaciones sobre el flujo de brasileños que atraviesan esos puntos de frontera. El motivo de esta no inclusión es que, de acuerdo a los oficiales de inmigración de la Policía Federal de Brasil entrevistados en dichos puestos, solo son registrados los movimientos migratorios de extranjeros que cruzan esos puestos terrestres, pero nunca de brasileños que atraviesan la frontera con Uruguay.

Sin embargo, si bien la información publicada por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior del Uruguay nos habilita al análisis de una menor cantidad de datos cuando se compara con las bases de datos disponibles sobre Brasil, ésta sí nos permite extraer información que complementa las informaciones obtenidas a través de Brasil. Es el caso de los registros de ciudadanos brasileños que atraviesan la frontera terrestre con Uruguay, dato que como mencionamos anteriormente no es registrado por Brasil.

Respecto a las series temporales analizadas, las bases de Brasil nos permiten analizar hasta el año 2015; por lo tanto, en este informe se presentan datos anualizados entre 2010 y 2015. En el caso de las bases de datos de Uruguay, existe información completa disponible hasta el año 2012; por lo tanto, para seguir con el criterio usado para Brasil de los últimos seis años publicados, para este informe se presenta datos entre 2012 y 2007. La Dirección Nacional de Migración de Uruguay ha publicado datos muy generales para el año 2013 y 2014 que, hasta el momento de cierre de este informe, no nos permiten extraer información desagregada sobre los puestos de control migratorio objeto de análisis de este estudio, como sí lo permiten los datos publicados hasta el 2012¹¹⁵.

¹¹⁴ Quaraí se encuentra a una distancia de 100km de Santana do Livramento, y su puesto de control migratorio está subordinado a la “Delegacia da Polícia Federal” de Santana do Livramento, debido a que no cuentan con una “Delegacia” propia en esta localidad.

¹¹⁵ Consultar, por ejemplo: <https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/estadisticas/anuario-2013>.

Datos que se destacan Brasil y Uruguay para una mejor comprensión de la dinámica migratoria¹¹⁶:

Con base en datos oficiales de Brasil:

Se identifican variaciones considerables en el total de extranjeros que cruzan cada puesto migratorio. En el caso de Chuí, se registra una reducción de los movimientos migratorios pasando, en el 2010, de representar el 42% de las entradas y casi 47% de las salidas de extranjeros a Brasil (sobre la suma total de los puestos seleccionados), para en el 2015, representar un 26% y 28% de las entradas y salidas respectivamente.

Como contrapunto, se observa un aumento de los movimientos migratorios en los puestos de Jaguarão y Quaraí. Mientras en el 2010, Jaguarão registró 18% de entradas y 19 % de salidas de extranjeros a Brasil, en el 2015 se obtuvo un aumento que representó 27% y 26% de entradas y salidas respectivamente. En el caso de Quaraí, el 2010 registró 1% de entradas y salidas, siendo que el 2015 registró 12% de las entradas y salidas de extranjeros a Brasil.

Santana do Livramento se mantiene como puesto de mayores registros migratorios. Si tomamos en cuenta la variable edad, en todo el período el número de menores de edad corresponde a cerca de un cuarto del número de personas mayores de edad. Esto refiere básicamente al flujo de hijos e hijas de turistas que cruzan la frontera con sus familias. El número de entrada y salida de menores por la región no presenta grandes diferencias entre sí, hecho que denota el flujo pendular de entrada y salida en el turismo de temporada.

Respecto a la variable género, el número de individuos del sexo masculino cruzando la región de frontera es siempre más elevado que el número de mujeres en todo el período considerado (2010 a 2015), y también en relación a cada uno de los puestos considerados. Por ejemplo: en 2015, del total de personas registradas en los puestos migratorios, cerca del 55% eran del sexo masculino y 45% de sexo femenino.

Sobre el tránsito específico de uruguayos, argentinos y paraguayos, destacamos respecto a las entradas (sobre el total de movimientos extranjeros en los puestos seleccionados): un claro predominio de uruguayos, oscilando entre un 60,8% y un 74,5%; los argentinos, entre un 19,2% y un 33,4%; y los paraguayos, entre 0,2% y 1,0%. Vale apuntar que, en lo que refiere a las salidas se observa un comportamiento muy semejante a las entradas: si

¹¹⁶ Consultar el Anexo 1 para ampliar la información estadística.

bien los paraguayos representan un peso relativo muy bajo sobre el total de entrada de extranjeros a Brasil, se observa un incremento constante que inicia con 0,2% en el primer año analizado y termina con 1% en 2015. Por su parte, los uruguayos y argentinos registraron oscilaciones en todo el período entre los guarismos antes mencionados.

Si se enfoca el caso específico de los uruguayos, hasta el año 2014, Chuí fue el puesto migratorio (de los cuatro seleccionados) con mayor registro (entradas/salidas). Sin embargo, en 2015, Jaguarão (37%) superó la cantidad de uruguayos registrados en relación al del Chuí (31%). Para los argentinos, Santana do Livramento es el principal puesto migratorio utilizado (de los cuatro seleccionados) para entrada/salida de Brasil, siendo que el análisis mensual para el año 2015 evidencia un flujo durante todo el año, pero con alta concentración en los meses de vacaciones de verano (enero, febrero, marzo).

Jaguarão es el principal puesto migratorio utilizado por los paraguayos para la entrada a Brasil, y Santana do Livramento como principal puesto migratorio para salida de Brasil. Cuando se analizan los ciudadanos de países del Mercosur (no incluye brasileños, uruguayos, argentinos, paraguayos) se observa que: el peso relativo de los ciudadanos de estos países, integrantes o asociados al Mercosur, es muy bajo: 1,4% promedio anual tanto para las entradas como para las salidas de Brasil.

Cuando las cifras son desagregadas en función de las clasificaciones, la mayoría son turistas. El turismo es el principal motivo declarado por los extranjeros que cruzaron la frontera entre Brasil y Uruguay. La segunda clasificación fue la de tripulante terrestre (funcionarios extranjeros de empresas de transporte que cruzan la región de frontera).

Con base en datos oficiales de Uruguay:

Los **brasileños** entran y salen al Uruguay principalmente por el Chuy seguidos por Rivera y Rio Branco con porcentajes (sobre el total de entradas y salidas al/del Uruguay) muy similares que se mantienen a lo largo de la serie analizada (2007-2012). El Chuy representa el 25% de las entradas y el 16% de las salidas de brasileños al país. Rivera, el 7% de las entradas y 8% de las salidas; y Rio Branco, el 6% de las entradas y 4,7% de las salidas. Los registros de pasaje de brasileños en el total de los puestos migratorios seleccionados, representaron 40% de entradas y 30,6% de salidas del país. La suma de estos puestos migratorios, entonces, posee un peso relativo semejante al del aeropuerto de Carrasco, con 30,5% de entradas de brasileños a Uruguay y 35,8% de salidas.

El puesto migratorio del Chuy es el más utilizado por los **uruguayos** (de los 4 seleccionados) para entrada/salida del Uruguay. Para los **argentinos**, Rivera es el principal puesto migratorio utilizado (de los cuatro seleccionados) para entrada/salida de Uruguay (coincide con los datos de entrada/salida de Brasil). En el caso de los **paraguayos**, cuando se compara los registros del año 2012 con los del 2007, se obtiene que hubo un incremento del 127% de entradas al Uruguay, y del 70% de salidas por los cuatro puestos migratorios seleccionados. Estas variaciones, a lo largo del período, al igual que en el caso de los argentinos, tienen un comportamiento más de oscilación y no de variación constante, lo que no nos permite apuntar para una tendencia.

CAPÍTULO V

Dinámicas migratorias en la zona de frontera entre Brasil y Uruguay

Las localidades de frontera visitadas presentan similitudes y diferencias entre sí; pero, de un modo general, éstas pueden ser caracterizadas en términos de su estrecha interrelación entre un lado y otro de la frontera. Son ciudades hermanadas, con dinámica propia y al mismo tiempo compartida, tal como es el caso de las localidades seleccionadas para esta investigación: Rivera y Santana do Livramento; Rio Branco y Jaguarão; Chuy y Chuí.

Esta instancia de análisis se realiza tanto en base a fuentes secundarias, así como también según las observaciones realizadas *in situ* acerca de las dinámicas migratorias establecidas en la región, y en las entrevistas con diversos actores sociales.

1. Caracterización de las localidades de frontera

Rivera y Santana do Livramento son dos localidades pegadas, situadas junto a la zona de frontera entre Brasil y Uruguay, y representan algunas de las mayores ciudades de esta región, en términos de extensión geográfica y de población. Por tener sus límites sobre frontera terrestre, hay libre circulación de personas y vehículos por las vías de acceso que conectan las dos ciudades. Incluso hay avenidas y plazas que son compartidas entre ambas ciudades, a través de las cuales la población transita por la frontera con mucha facilidad. El flujo de circulación de personas es principalmente de fronterizos¹¹⁷, así como también de turistas que atraviesan la frontera por medio de las carreteras y avenidas que cruzan estas ciudades.

Las localidades de **Rio Branco y Jaguarão** son relativamente pequeñas en términos de dimensiones y población, y están separadas por un puente internacional sobre el Rio Yaguarón. Aquí también existe un flujo grande de fronterizos y turistas entre ambas ciudades.

Mientras que el puesto situado en Rio Branco está junto a la carretera y puede ser fácilmente identificado por los que cruzan la frontera, el puesto migratorio de Jaguarão está situado en la propia Seccional de Policía Federal en la ciudad, la cual no se localiza

¹¹⁷ Cuando utilizamos este término, estamos haciendo referencia a habitantes de ambos lados de la frontera (sean trabajadores o no) que circulan por motivos de trabajo, consumo de servicios, etc.

junto a la ruta, sino próxima a ella. Existen algunos carteles de identificación señalando el camino para el puesto de control migratorio, pero un turista menos atento puede sentir cierta dificultad para encontrar el camino al local donde se efectuado el control en la ciudad de Jaguarão.

Por su parte, en el caso de **Chuí**, en Brasil, y **Chuy**, en Uruguay, son ciudades de pequeño porte que tienen sus límites también demarcados por una frontera terrestre, similarmente a lo que ocurre en Rivera y Santana do Livramento. Las carreteras de un lado y otro de la frontera se unen en una gran avenida, que aloja tiendas y empresas del ramo comercial, tanto en el lado brasileño como uruguayo. A lo largo de esta avenida, hay libre circulación de personas y vehículos, también con gran flujo de fronterizos y turistas.

Entre los turistas que circulan por estas localidades, hay gran flujo de brasileños que llegan a la región atraídos por las mercaderías vendidas en los establecimientos comerciales del otro lado de la frontera, así como un gran flujo de uruguayos y argentinos que cruzan la frontera para trasladarse a localidades de veraneo a lo largo de la Región Sur de Brasil. En términos cuantitativos, esos son los principales contingentes de personas que cruzan la frontera entre Brasil y Uruguay, en la actualidad.

Además de estas localidades, buscando ampliar la caracterización y comprensión de las migraciones entre Brasil y Uruguay, fueron visitados, y se realizaron observaciones, en otros tres puntos de pasaje de frontera: Artigas (Uruguay) y Quaraí (Brasil); Bella Unión (Uruguay) y Barra de Quaraí (Brasil); Aceguá (Uruguay) y Aceguá (Brasil). Las observaciones y las consideraciones sobre estas localidades de frontera contribuyeron para complementar las impresiones acerca de las dinámicas migratorias en la región.

1.1 Santana do Livramento, Jaguarão y Chuí

Con base en el Censo Demográfico de 2010¹¹⁸, el IBGE y en un informe del *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*¹¹⁹ (SEBRAE, Brasil), se registran las siguientes **características demográficas, socioeconómicas y laborales** de estas tres ciudades del Estado de Rio Grande do Sul, lado brasileño de la frontera con Uruguay.

¹¹⁸ <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?lang=&codmun=431710&search=rio-grande-do-sul|sant%27ana-do-livramento|infograficos:-dados-gerais-do-municipio>

¹¹⁹ <http://ambientedigital.sebrae-rs.com.br/Download/PerfilCidades.html>

Santana do Livramento

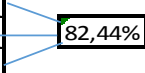
Es una ciudad que cuenta con una población de 82.468 habitantes, de los cuales 48,1% son hombres y 51,9% son mujeres. Esto representa un 0,74% del total de la población del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil.

Si se considera la franja etaria entre los 15 y los 69 años (66% del total de la población), o sea la población activa, hay un 69,6% de hombres sobre el total de la población masculina, y un 70,3% de mujeres, sobre el total de la población femenina.

De acuerdo con el IDESE¹²⁰, Índice de Desarrollo Socioeconómico, Santana do Livramento ocupaba en 2013 la posición 428 (en un total de 497) en los municipios del Estado de Rio Grande do Sul, resultando en 0,66 puntos en el índice general, desagregado en: 0,65 para Educación, 0,75 en Salud y 0,60 para el Ingreso por habitante. La tabla siguiente presenta el porcentaje de trabajadores de esta ciudad, según la franja media de remuneración, teniendo como medida el salario mínimo nacional para el año 2015.

Tabla 1 – Santana do Livramento: porcentaje de trabajadores según franja media de remuneración, 2015.

Salario Mínimo	%
1,01 a 1,50	38,35
1,51 a 2,00	27,83
2,01 a 3,00	16,25
3,01 a 4,00	5,94
0,51 a 1,00	5,03
4,01 a 5,00	2,62
5,01 a 7,00	1,92
7,01 a 10,00	0,84
10,01 a 15,00	0,59
Hasta 0,5	0,52
15,01 a 20,00	0,07
Más de 20	0,04



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del SEBRAE, Brasil.

Respecto al análisis de la actividad económica de la ciudad, el SEBRAE hace una clasificación de las empresas según el sector de actividad en que actúan. Más de la mitad

¹²⁰ Disponible en: <http://www.fee.rs.gov.br/tedes/o-novo-indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-idese-aspectos-metodologicos/>. Este índice de desarrollado para el Estado de Rio Grande do Sul, se inspira en la metodología del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y cuenta con 12 indicadores que se dividen en 3 bloques: Educación, Ingreso y Salud. El índice viene siendo modificado con el objetivo de atender nuevas demanda de la sociedad en términos de políticas públicas de desarrollo. Consultado en: mayo de 2017.

de las empresas (54%) pertenece al sector Comercio, seguida del 28% de empresas en el sector Servicios. El sector Agropecuario constituye el 11%, Industria de transformación 5% y Construcción Civil 3%.

De acuerdo con datos del producto bruto interno de esta ciudad, publicados por el IBGE¹²¹, y comparados con los del Estado de Rio Grande do Sul y con los del total del país, el sector de **servicios** es el que más contribuye para la generación del producto representando un 72% en Santana do Livramento, 63% en Rio Grande do Sul y 65% en el total del país.

Por su lado, el sector **agropecuario** representa un peso mucho más alto en esta ciudad, cuando se comparara con el Estado y el país: 22% en Santana do Livramento, 7% en Rio Grande do Sul y casi 6% en el total del país.

El sector **industrial**, así como el agropecuario, muestra una matriz productiva diferente de esta región de frontera cuando se compara al propio Estado de Rio Grande do Sul y a Brasil: casi 6% en Santana do Livramento, 30% en Rio Grande do Sul y 29% para el total del país.

Jaguarão

La ciudad de Jaguarão, posee una población de 28.230¹²² habitantes, de los cuales 48,8% son hombres y 51,2% mujeres. Este total de población representa un 0,25% de la población del Estado de Rio Grande do Sul.

La población considerada potencialmente activa representa un 67,3%, es aquella que se encuentra en la franja etaria entre los 15 y los 69 años. De estos, los hombres son el 73,1% del total de la población masculina, y 71,2% de mujeres, del total de la población femenina.

De acuerdo con el IDESE¹²³, Índice de Desarrollo Socioeconómico, Jaguarão ocupaba en 2013 la posición 376 en un total de 497 municipios en el Estado de Rio Grande do Sul. Esto significa un índice general de 0,66 puntos que se desagrega en: 0,68 para Educación, 0,78 en Salud y 0,60 para el Ingreso por habitante. La tabla siguiente presenta el porcentaje de trabajadores de esta ciudad, según la franja media de remuneración, teniendo como medida el salario mínimo nacional para el año 2015.

¹²¹ <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/economia.php?lang=&codmun=431710&search=rio-grande-do-sull|sant%27ana-do-livramento|infograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib>

¹²² <http://ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431100&search=rio-grande-do-sull|jaguar%E3o>

¹²³ Disponible en: <http://www.fee.rs.gov.br/tedes/o-novo-indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-idese-aspectos-metodologicos/>. Este índice es explicado en nota al pie para la ciudad de Santana do Livramento.

Tabla 2 – Jaguarão: porcentaje de trabajadores según franja media de remuneración, 2015.

Salario Mínimo	%
1,01 a 1,50	31,28
1,51 a 2,00	31,18
2,01 a 3,00	20,76
0,51 a 1,00	5,55
3,01 a 4,00	5,06
4,01 a 5,00	2,18
5,01 a 7,00	2,01
7,01 a 10,00	0,98
10,01 a 15,00	0,44
Hasta 0,5	0,34
15,01 a 20,00	0,17
Más de 20	0,05

83,22%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del SEBRAE, Brasil.

Respecto al análisis de la actividad económica de la ciudad, y siguiendo la clasificación que elabora SEBRAE, también en esta ciudad más de la mitad de las empresas, 53%, actúan en el sector de Comercio, seguida del 30% de empresas en el sector Servicios. El sector Agropecuario constituye el 12%, Industria de transformación 3% y Construcción Civil 2%.

De acuerdo con datos del producto bruto interno de esta ciudad, publicados por el IBGE¹²⁴, y comparados con los del Estado de Rio Grande do Sul y con los del total del país, el sector de **servicios** si bien es el que más contribuye para la generación del producto representando un 51,48% en Jaguarão, a diferencia de Santana do Livramento, se encuentra por debajo del peso relativo que tiene en Rio Grande do Sul (63%) y en el total del país (65%).

Esto hace del sector **agropecuario** un área con peso relativo aún más alto cuando se comparara tanto con Santana do Livramento, con el Estado y el total del país: 41% en Jaguarão (22% Santana do Livramento), 7% en Rio Grande do Sul y casi 6% en el total del país.

El sector **industrial**, sigue la misma tendencia que en la ciudad de Santana do Livramento: 7,31% en Jaguarão, 30% en Rio Grande do Sul y 29% para el total del país.

¹²⁴ <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/economia.php?lang= ES&codmun=431100&search=rio-grande-do-sulljaguaraolinfograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib>

Chuí

La ciudad de Chuí cuenta con una población de 5.917¹²⁵ habitantes, 48,5% de los cuales son hombres, y 51,5% mujeres. Por el tamaño de su población, esta ciudad representa un 0,05% del total de la población del Estado de Rio Grande do Sul.

La población considerada potencialmente activa representa un 72%, es aquella que se encuentra en la franja etaria entre los 15 y los 69 años. De estos, los hombres son el 76,5% del total de la población masculina, y 76,3% de mujeres, del total de la población femenina.

De acuerdo con el IDESE¹²⁶, Índice de Desarrollo Socioeconómico, Chuí ocupaba en 2013 la posición 285 en un total de 497 municipios en el Estado de Rio Grande do Sul. Esto significa un índice general de 0,72 puntos que se desagrega en: 0,67 para Educación, 0,87 en Salud y 0,63 para el Ingreso por habitante. La tabla siguiente presenta el porcentaje de trabajadores de esta ciudad, según la franja media de remuneración, teniendo como medida el salario mínimo nacional para el año 2015.

Tabla 3 – Chuí: porcentaje de trabajadores según franja media de remuneración, 2015.

Salario Mínimo	%
1,51 a 2,00	37,48
1,01 a 1,50	36,74
2,01 a 3,00	16,10
3,01 a 4,00	4,94
0,51 a 1,00	1,69
4,01 a 5,00	1,29
5,01 a 7,00	1,15
7,01 a 10,00	0,27
10,01 a 15,00	0,20
15,01 a 20,00	0,07
Más de 20	0,07
Hasta 0,5	0,00

A diagram to the right of the table shows a box containing the number 90,32. Three blue arrows point from the right side of the first three rows of the table (37,48, 36,74, and 16,10) to the box, indicating that these three percentages sum up to 90,32.

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del SEBRAE, Brasil.

¹²⁵ <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?lang=&codmun=430543&search=rio-grande-do-sul|chui|infograficos:-dados-gerais-do-municipio>

¹²⁶ Disponible en: <http://www.fee.rs.gov.br/tedes/o-novo-indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-ide-se-aspectos-metodologicos/>. Este índice es explicado en nota al pie para la ciudad de Santana do Livramento.

Respecto al análisis de la actividad económica de la ciudad, y siguiendo la clasificación que elabora SEBRAE, también en esta ciudad más de la mitad de las empresas, 68%, actúan en el sector de Comercio, seguida del 24% de empresas en el sector Servicios. El sector Agropecuario constituye el 2%, Industria de transformación 5% y Construcción Civil 1%.

Si se toma en cuenta el peso relativo del sector servicios, industria y agropecuaria en la generación del producto bruto interno de esta ciudad, según datos del IBGE¹²⁷, nos deparamos con un escenario semejante al de la ciudad de Santana do Livramento. En el Chuí, el sector de **servicios** es el que más contribuye para la generación del producto representando un 77,7% (72% en Santana do Livramento), 63% en Rio Grande do Sul y 65% en el total del país.

Por su lado el sector **agropecuario** representa también un peso relativo elevado en esta ciudad, cuando se comparara con el Estado y el país: casi 16% en Chuí, 7% en Rio Grande do Sul y casi 6% en el total del país.

El sector **industrial**, así como el agropecuario, muestra una matriz productiva diferente de esta región de frontera cuando se compara al propio Estado de Rio Grande do Sul y a Brasil: 6% en Chuí, 30% en Rio Grande do Sul y 29% para el total del país.

1.2 Rivera, Rio Branco y Chuy

En base al Censo de Población del 2011 del Uruguay, y otras fuentes debidamente referenciadas, se identifican a continuación características demográficas, socioeconómicas y laborales de las tres ciudades del lado uruguayo de la frontera:

Rivera¹²⁸

El Departamento de Rivera, cuya ciudad capital lleva el mismo nombre, cuenta con una población de 103.493 habitantes, donde casi el 93% vive en contexto urbano, y el 51% son mujeres y 49% hombres¹²⁹. La ciudad de Rivera, específicamente, según datos

¹²⁷ <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/economia.php?lang=&codmun=430543&search=rio-grande-do-sullchuilinfograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib>

¹²⁸ Para información socioeconómica de este departamento, así como de la ciudad también, además de los datos del Censo del 2011 se ha consultado "Cuadernos para el desarrollo local. Diagnóstico económico Local, Rivera". Disponible en:

<http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rivera.pdf>, Consultado en: mayo, 2017.

¹²⁹ <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/rivera.html>

del censo de 2011, cuenta con una población de 64.485 habitantes, de los cuales 53% son mujeres.

La actividad económica principal del departamento es la agropecuaria; sin embargo, vale resaltar que en términos comparativos, Rivera es el departamento que “muestra mayor expulsión del medio rural, por el mayor tamaño de las nuevas explotaciones vinculadas al desarrollo forestal y agropecuario”¹³⁰.

Este hecho nos permite comprender por qué siendo la actividad económica principal la agropecuaria (con una participación del sector primario de 34%¹³¹ en la generación del producto), no es la que genera más empleo: ocupa al 20% de la población activa del departamento, mientras que el sector de servicios ocupa al 62% de la población activa¹³² (38,2% Comercio, Hoteles y Restoranes; 16,9% Transporte y Logística¹³³).

Respecto del nivel de educación alcanzado por personas mayores de 14 años, de la misma forma que en otros departamentos de región del país, se observa un nivel más bajo cuando se compara al promedio del país o del interior del país. Por ejemplo, el sector de la población sin ninguna instrucción representa en Rivera un 4,4%, siendo que en el total del país representa un 2%, y en los departamentos del interior un 2,5%. La población con formación técnica, representa en Rivera 6,8%, mientras que el promedio para todo el país es de 8,3% y para los departamentos del interior 7,6%.

Este perfil educativo de la población tiene efectos y, a su vez, está reflejando la matriz productiva del departamento, donde el sector agropecuario, tal como ya mencionamos, cuenta con una participación del 34% en el producto local, y el sector de servicios tiene una alta participación (de la misma forma que sucede en todo el país): 54% que iguala a la tasa promedio del sector de servicios en el interior del país.¹³⁴

De acuerdo con analistas económicos¹³⁵, esta alta participación en la economía del sector de servicios se mantiene por las actividades fronterizas y no solamente por una demanda interna. En este sentido, la ciudad fronteriza Santana do Livramento, con

¹³⁰ Idem, p.25.

¹³¹ Idem, p.46.

¹³² Idem, p.51.

¹³³ Consultar:

<http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rivera.pdf>, p.74.

¹³⁴ Idem, p.47.

¹³⁵ Idem, p.48.

tamaño semejante y separadas solo por una calle, juega un papel fundamental sobre todo en épocas donde el tipo de cambio favorece al comercio instalado del lado uruguayo.

De todas formas, la oferta de productos en el comercio en la ciudad de Rivera posee un diferencial debido a la existencia de los *free shops* con productos importados y libres de impuestos. Una situación que se repite tanto en la ciudad de Rio Branco como en la del Chuy, presentadas a continuación.

Rio Branco¹³⁶

El departamento de Cerro Largo, con una población de 84.698 habitantes, es el que alberga al municipio de Rio Branco (ciudad fronteriza con Jaguarão), cuya población es de 14.604 habitantes según datos del censo de 2011; representando un 17% del total de la población del departamento.

La población de sexo femenino en esta ciudad representa un 52%, porcentaje igual al que representan en el total de la población del departamento.

Cerro Largo posee una muy baja densidad de población, es decir, en relación a la extensión de su territorio, con una tendencia creciente a concentrarse en dos ciudades: Melo (capital) y **Rio Branco**. Su población se caracteriza por tener un bajo nivel de escolaridad y, en consecuencia, una reducida mano de obra especializada y profesional; situación semejante a la de Rivera.

Considerando que se trata de un departamento cuya economía se basa principalmente en la producción agropecuaria¹³⁷ (38% del producto del departamento), algo que afecta particularmente a la generación de empleo es el hecho de registrar una de las mayores expulsiones del país de mano de obra del medio rural.¹³⁸ Datos censales muestran un aumento en el porcentaje de la población que vive en ciudades. Según el Censo de Población de 2004 los habitantes en contexto urbano en el departamento

¹³⁶ Para información socioeconómica del departamento de Cerro Largo, así como de la ciudad de Rio Branco, además de los datos del Censo del 2011 se ha consultado "Cuadernos para el desarrollo local. Diagnóstico económico Local, Cerro Largo". Disponible en: <http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docs/Biblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Cerro%20Largo.pdf>, Consultado en: mayo, 2017.

¹³⁷ "La generación de valor denota una alta especialización primaria, muy superior al promedio del interior, centrada en la ganadería (vacuna y ovina), arroz, forestación y lechería, en menor medida, que no contribuyen al impulso del desarrollo local" (Idem, p.11).

¹³⁸ Idem, p. 10.

representaban el 87,9%¹³⁹, ya el censo de 2011 registra que un 93% de la población es urbana.

El 78,6% de la población del Uruguay se encuentra en edad de trabajo, 14 años o más; en el caso de Cerro Largo es diferente: esta franja etaria tiene un peso relativo menor, 61%, lo que es interpretado como un reflejo de la emigración de las personas en edad laboral para otras regiones del país, principalmente Montevideo, por la falta de oportunidades.

La baja capacitación técnica¹⁴⁰ de su población, afecta al sector de servicios, que se concentra más en las ciudades de Melo (con grandes comercios) y la red de *free shops* en Rio Branco, siempre dependientes del tipo de cambio de la moneda favorable (o no) con relación a Brasil.¹⁴¹ Esto se suma a lo que se denomina cultura de frontera, que refiere los hábitos de consumo de la población (de un lado y otro de la frontera) de productos y servicios en función del binomio costo/beneficio donde el tipo de cambio es fundamental, pero también usos y costumbres que se han ido desarrollando.

Cabe destacar que el sector “Servicios” representaba, en el 2006, el 55% del Valor Agregado Bruto del departamento, con una alta influencia de la dinámica comercial propiciada por la frontera con Brasil y no tanto por las demandas internas de su población y de las actividades de producción.¹⁴²

Esta situación genera que 2 de cada 3 trabajadores, del departamento estén empleados en este sector, con una tasa de ocupación del 60%¹⁴³. Esto hace que el sector servicios y, en consecuencia la economía local, sea muy dependiente del comercio y

¹³⁹ Idem, p.31.

¹⁴⁰ 3,1% de su población está considerada “sin instrucción”, siendo el promedio para todo el país de 2%; 7% posee “formación técnica”, siendo el promedio para todo el país de 8,3%. Idem, p.37.

¹⁴¹ Idem, p.11.

¹⁴² Idem, p.46.

¹⁴³ La tasa promedio de ocupación en el sector servicios para el total del país, es de 68%. En el Departamento de Cerro Largo, el sector tiene una tasa de ocupación del 22% y el secundario del 18%.

Consultar:

<http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Cerro%20Largo.pdf>

servicios brindados en la región de frontera con Brasil. La tasa de desempleo generalmente se encuentra en el promedio de la tasa del interior del país.

Chuy¹⁴⁴

La ciudad fronteriza del Chuy es uno de los municipios que conforman el departamento de Rocha. Según el Censo del 2011¹⁴⁵, el departamento posee una población de 68.088 habitantes, y la ciudad del Chuy específicamente cuenta con 9.675 habitantes. El departamento tiene un 94% de su población urbana, 51% de mujeres y 49% de hombres. El Chuy concentra un 14,9% de la población urbana del departamento y la ciudad capital (Rocha) el 36,5% de la población urbana.

Rocha es un departamento eminentemente ganadero, dentro de la producción agropecuaria, la cual tiene el segundo mayor peso relativo, un 25,8%, en la generación del valor agregado bruto para la economía local; seguida por “comercio, restaurantes y hoteles” con un 22,8%.

Sin embargo, cuando se suman todos los sub-sectores que integran el “Sector Servicios” (que incluye por ejemplo: comercio, restaurantes y hoteles más transporte y comunicaciones, más el financiero), se alcanza un valor agregado bruto en la economía local del 56%.¹⁴⁶

Respecto a la tasa de ocupación en el departamento de Rocha, un 23,7% de la población urbana trabaja en el sector del Comercio, Hoteles y Restaurantes. Pero cuando se considera solamente la zona costera¹⁴⁷, área donde geográficamente se localiza la ciudad del Chuy, y donde hay fuerte incidencia del Turismo¹⁴⁸ en la economía de la región, se destacan los siguientes datos sobre la población ocupada por rama de actividad: 27% Comercio, Hoteles y Restaurantes; 7,3% Intermediación Financiera y Actividades

¹⁴⁴ Para información socioeconómica del departamento Rocha, así como de la ciudad del Chuy, además de los datos del Censo del 2011 se ha consultado “Cuadernos para el desarrollo local. Diagnóstico económico Local, Rocha”. Disponible en: <http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rocha.pdf>, Consultado en: mayo, 2017.

¹⁴⁵ <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/rocha.html>

¹⁴⁶ Consultar páginas 21 a 28, de: <http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rocha.pdf>

¹⁴⁷ Zona costera está conformado por 11 localidades, y el Chuy representa 39,9% del total de la población de esta área del departamento.

¹⁴⁸ El área costera de Rocha representó en el 2006 un 2,7% de los ingresos brutos del país por concepto de turismo receptivo. El 82% de este ingreso se concentra en el primer trimestre del año.

Inmobiliarias; 11,3% Construcción; 10% Agropecuaria; 9% Hogares privados con Servicio Doméstico; 8,4% Administración pública.

Respecto al IDH (Índice de Desarrollo Humano), considerado en el ámbito del país, Rocha se ubica en el 5º lugar y, junto a Rivera, fueron los dos departamentos que mayor incremento han tenido en términos de IDH.¹⁴⁹

1.3 Síntesis comparativa entre las ciudades

Una comparación entre las seis localidades que tome en cuenta el tamaño de su población, mostraría que se trata de ciudades diferentes por un lado, pero semejantes si se compara entre las ciudades geográficamente vecinas: Santana do Livramento 83 mil/Rivera 64 mil, Jaguarão 28 mil/Rio Branco 14 mil y Chuí casi 6 mil/Chuy un poco más de 9 mil.

Sin embargo, la dinámica cotidiana de estas seis ciudades, solamente puede ser comprendida por la existencia, en cada caso, de la 'otra ciudad' del otro lado de la frontera. Sus economías, el empleo, la cultura, los usos y costumbres son tales porque están en la frontera.

La localización geográfica, tres municipios del Estado de Rio Grande do Sul, situados en el extremo sur de Brasil, y tres localidades al norte de Uruguay limítrofes con Brasil, se tornan elementos claves para destacar algunas de las características presentadas anteriormente.

Respecto a las **ciudades brasileñas**:

- el Índice de Desarrollo Socioeconómico (inspirado en el Índice de Desarrollo Humano), es muy semejante con una variación entre 0,66 y 0,72, resultando en un promedio de 0,69 entre las tres ciudades.¹⁵⁰
- el sector de servicios es el que más contribuye para la generación del producto bruto interno de cada localidad: 72% Santana do Livramento, 51,5% Jaguarão, 77,7% Chuí.
- si se consideran las empresas que existen en cada una de las ciudades y sus sectores de actividades, en las tres hay un claro predominio de empresas

¹⁴⁹ Idem, p.29.

¹⁵⁰ Cabe recordar aquí, tal como se ilustra al inicio de este informe en el gráfico número 2, el índice Gini da un promedio para estas tres localidades de 0,517.

Comerciales (entre 53% y 68%), seguidas de aquellas dedicadas a los Servicios (entre 24 y 30%).

- el sector agropecuario ocupa el segundo lugar en la generación del producto bruto interno: casi 22% Santana do Livramento, 41% Jaguarão, 16% Chuí.
- la cantidad de empresas del sector Agropecuario ocupa el tercer lugar en las ciudades de Santana do Livramento y Jaguarão, con 11% y 12% respectivamente, siendo que en el Chuí representan sólo un 2%, quedando en cuarto lugar después de las empresas de sector de Industrias con 5%.
- el sector industrial ocupa el tercer lugar en la generación del producto bruto interno: casi 6% Santana do Livramento, 7% Jaguarão y 6% Chuí.
- los ingresos de los trabajadores medidos en términos de salarios mínimos muestran que un alto porcentaje de los trabajadores se encuentran en la franja de ingresos que va entre 1 y 3 salarios mínimos: 82% en Santana do Livramento, 83% en Jaguarão y un poco más elevada la concentración para el Chuí con un 90%.

Respecto a las ciudades uruguayas¹⁵¹:

- en cuanto al IDH (Índice de Desarrollo Humano), Rocha se ubica en el quinto lugar en el total del país, y junto a Rivera, fueron los dos departamentos que mayor incremento han tenido en términos de IDH.
- en los tres departamentos, gran parte de su población con bajo nivel de escolaridad (al ser comparada con el promedio nacional); resulta en una reducida oferta de mano de obra profesional/especializada/técnica.
- el sector servicios registra un peso relativo mayor en el total del producto interno: 54% Rivera, 55% Cerro Largo, 56% Rocha.
- en Rivera 62% de la población activa trabaja en servicios y en Cerro Largo el 60%.
- en las tres ciudades la alta participación de los servicios en la economía local se mantiene en estos niveles gracias a la actividad fronteriza, no sólo por la demanda interna.
- en las tres ciudades los *free shops* ofrecen diferencial de consumo al público brasileño: productos importados libres de algunos impuestos. Sin embargo, existe una relativa elasticidad en la demanda de estos productos que se ve afectada por la tasa cambiaria del real frente al dólar americano.

¹⁵¹ La mayor parte de los datos disponibles son de los departamentos que pertenecen: Rivera (Rivera), Cerro Largo (Rio Branco), Rocha (Chuy).

- el sector agropecuario se ubica en segundo lugar en la generación del producto interno: 34% Rivera, 38% Cerro Largo, 25,8% Rocha.
- el tipo de explotación agropecuaria, en general ganadera extensiva, forestal, arrocera, provoca, por ejemplo, en Rivera y Cerro Largo de las mayores tasas de expulsión de la población rural, que resulta en un aumento de la población urbana según datos de los últimos dos censos de población en el país.

En síntesis, se identifica un claro elemento en común a las seis localidades que es el predominio del sector de actividades de servicios en las economías locales y, por lo tanto, el que más puestos de trabajo genera. Pero cabe observar que el lado uruguayo cuenta con la ventaja competitiva con relación al lado brasileño de estar habilitado a la instalación de comercios libres de impuestos, *Free Shops*¹⁵².

Tal como será abordado en el próximo apartado, con base en las declaraciones de los entrevistados, el impacto de los *free shops*, desde su instalación, ha sido evidente en la dinámica económica que generan, por las nuevas propuestas de consumo no solo de productos allí vendidos como de servicios en general asociados a este movimiento comercial y en la generación de mano de obra que ha tenido efectos en la emigración laboral que históricamente estas ciudades registraban por falta de oportunidades laborales, así como en el mercado inmobiliario por ejemplo.

2 Análisis integrado de la región de frontera con base en fuentes primarias

En este apartado, se analiza el contexto laboral y otras dimensiones de lo social, a partir de fuentes primarias, 21 entrevistas que fueron realizadas con diversos actores sociales residentes o directamente involucrados con la región objeto de estudio.¹⁵³

2.1 Actividad Económica y Contexto Laboral

Para explicar el contexto laboral en la región de frontera, el Entrevistado E5 describe la dinámica migratoria relacionada al trabajo, destacando que son las fuerzas económicas

¹⁵² "En 1986 surgió el régimen de free shops de frontera, mediante un decreto del Poder Ejecutivo que posibilitaba un sistema de venta de productos libres de impuestos para turistas. Con el tiempo, el marco legal sufrió cambios que buscaban adaptarlo a la nueva realidad. Por ejemplo, en un principio las dos ciudades habilitadas para instalar este tipo de tiendas eran Rivera y Chuy. Posteriormente, se sumaron a la lista Artigas y Río Branco (2002), y más tarde Bella Unión y Aceguá (2007)." Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/los-free-shops-crecen-la-frontera-y-suman-jugadores-n241498>. Consultado en 20 de marzo de 2017.

¹⁵³ Además de las autoridades migratorias anteriormente mencionadas, fueron contactados y entrevistados actores sociales que participan de organizaciones públicas y privadas actuantes en la zona de frontera. Se trata de funcionarios de las administraciones municipales, del sector de prestación de servicios de salud y

que dictan tales dinámicas. Es decir, en su visión de la situación, la población se traslada para la localidad que mejor presenta oportunidades de empleo e ingresos. Para E5, actualmente los mejores empleos y condiciones de ingresos están vinculados a las actividades comerciales y de servicios sobre todo del lado de Uruguay, lo que explica el hecho de que muchos brasileños cruzan diariamente la frontera para trabajar en las localidades vecinas.

Sin embargo, E5 como brasileña y funcionaria del área de la justicia laboral en Santana do Livramento, también apunta que los establecimientos comerciales del lado uruguayo de la frontera tienen otro ordenamiento jurídico, hecho que puede fragilizar la situación del trabajador fronterizo. Aún no se ha iniciado un trabajo de elaboración de un marco jurídico común, binacional, de forma que regule el comercio y el trabajo en áreas de frontera propiciando menos inequidad en este sentido.

E13 y E14, destacan que con la abertura de los *Free Shops* en el lado uruguayo (2002) las perspectivas de trabajo para la población joven cambiaron, sea para uruguayos como para brasileños ya que se emplean ciudadanos de ambos lados. En el caso específico de aquellos residentes del lado uruguayo, sus ciudades de residencia sufrían mucho la migración sistemática de jóvenes al cumplir los 18 años principalmente para la capital del país, Montevideo.

En el caso de la ciudad de Rio Branco, E13 -una alta autoridad de la misma- explica que quien no alcanzaba llegar a Montevideo, migraba para Melo, capital del departamento de Cerro Largo (donde se localiza Rio Branco). Desde la abertura de los *Free Shops*, muchos jóvenes quedan en Rio Branco gracias a las fuentes laborales que éstos generan tanto para trabajadores uruguayos como para brasileños.

Este cambio en las migraciones hacia la capital nacional o del departamento genera otros impactos, así como una nueva realidad para las familias cuyos hijos dejaron de ver la migración interna o entre ambos países fronterizos como única salida. Por ejemplo, E13 explica que hubo un efecto inmobiliario y demográfico en la ciudad de Rio Branco producto de la autonomía financiera de los jóvenes que ahora se quedan y trabajan. Y esto reconfigura las prácticas de consumo, recupera o extiende en el tiempo los rituales familiares, demandando más y mejores servicios de educación, ocio, salud, entre otros.

asistencia social, juzgados para la niñez y juventud, empresas que actúan con transporte de pasajeros en la región de frontera, integrantes de asociaciones comerciales y rurales y de organizaciones sociales de mujeres.

Sin embargo, en el momento de la entrevista con E13 y E14, diciembre de 2016, el tipo de cambio estaba provocando una caída en la intensidad de las ventas, lo que tendrá efectos visibles, en el corto plazo, en esta población joven.

Sobre la actividad industrial en el contexto actual, E5 refiere a la ausencia de grandes industrias en las localidades brasileñas a lo largo de la frontera, una realidad que es muy diferente a otras regiones del propio Estado de Rio Grande do Sul. Retomando datos del inicio de este capítulo, el sector industrial contribuye con el 30% del producto interno del Estado de Rio Grande do Sul; sin embargo, en las tres ciudades brasileñas seleccionadas, la tasa promedio del sector industrial es del 6,45% en la participación del producto interno.

Por este motivo, casi no existen ofertas laborales del lado brasileño que pudiesen generar mejores oportunidades de empleo y salarios, hecho que incide aún con más fuerza para que los brasileños residentes en la región crucen la frontera motivados por la búsqueda de trabajo, o migren para otras regiones del propio estado o de Brasil.

En lo que refiere a la actividad agropecuaria, E16, productor y presidente de asociaciones de productores uruguayos, al analizar la situación de trabajo en el sector agropecuario, menciona que cambios en la legislación laboral y en la fiscalización en Uruguay, han provocado cambios en las lógicas de contratación y generación de empleo. Por ejemplo, de acuerdo con E16, hasta hace unos seis o siete años atrás era muy común que productores rurales brasileños, residentes por ejemplo en Jaguarão, pero propietarios de tierras (plantan arroz por ejemplo) del lado uruguayo, cruzaran diariamente el puente entre Jaguarão y Rio Branco con sus camionetas cargadas de trabajadores brasileños sin ningún tipo de control.

Actualmente, en su perspectiva, existe un mayor control. Puede haber trabajadores brasileños en Uruguay, siempre que cumplan con la exigencia de estar documentados, a efectos de atender los requerimientos de aportes a la seguridad social en Uruguay, jornadas de trabajo de 8 horas y el pago de horas extras por ejemplo. Esto genera una cierta resistencia en algunos, sobre todo en los empleadores de un sector como el agropecuario, donde no existía este tipo de controles, provocando que se empleen más trabajadores locales para el trabajo en Uruguay.

Agregando a lo anterior, el Entrevistado E5 destaca que, en la región de frontera entre Brasil y Uruguay, la actividad agropecuaria absorbe poca mano de obra, pues es sobre todo extensiva en la cría de ganado, y cuenta con pocos empleados, usualmente

escogidos por afinidad o dentro de la propia familia de los productores agropecuarios de la región.

Además, en el caso de los productores uruguayos, estar en la frontera les ha dado una forma de vida en una especie de área común: *“es como una cosa sola, siempre nosotros estamos mirando a Brasil, cuando se va a comprar un repuesto, una cubierta para un tractor. Siempre estamos comparando precios entre Uruguay y Brasil. La importación de alguna cosa es muy sencilla, y alguna cosa se puede traer sin importar”* (E16).

Esta posibilidad de consumo de un lado y otro, es algo que el ciudadano común (no sólo el propietario de las tierras o el dueño de establecimientos comerciales) y habitante de la frontera ha incorporado históricamente, y también incide en las oportunidades de trabajo. Es decir, esta forma de consumo *“de ir a comprar allá”* (E18) para muchísimos habitantes de frontera, o de ciudades próximas a ella, se vuelve un medio de vida o una profesión que se abre en el ámbito del trabajo informal (popularmente conocidos como quileros¹⁵⁴, bagayeros o contrabandistas en Uruguay, o *sacoleiros* en Brasil), al re-vender productos comprados más baratos y pasados como *“contrabando”* (E17, E18 y E19).

Porque, tal como coinciden en sus argumentos los Entrevistados E17, E18 y E19, en el caso específico de los uruguayos residentes en espacios de frontera, o próximos a la frontera, comprar en Brasil ha sido siempre más barato. A esto E18 agrega, *“incluso hoy cuando ya no es tan conveniente”¹⁵⁵, las personas continúan cruzando a comprar en Brasil, ¿por qué? Porque nos acostumbramos a comprar productos brasileños de determinado tipo”*.

Todo esto imprime otra dinámica al comercio del lado brasileño, que es diferente a la dinámica que se observa por la presencia de *free shops* del lado uruguayo de la frontera.

2.2 Salud y Asistencia Social

En lo que refiere a los programas de salud en la región de frontera, E1 mencionó que existen esfuerzos concretos para lidiar con los desafíos para la ejecución de los programas gubernamentales de salud en las localidades de frontera, en el sentido de que

¹⁵⁴ Vídeos disponibles en YouTube ayudan a comprender la realidad que viven los denominados “quileros”. Consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=L7bz5DINovg>, <https://www.youtube.com/watch?v=yaLeAhVNVuU>, <https://www.youtube.com/watch?v=PhqaYvB4LrM>. Noticias en la prensa uruguaya, consultar: <http://www.elpais.com.uy/informacion/bagayeros-operan-contrabandistas.html>, <http://www.elpais.com.uy/informacion/cruza-territorio-uruguayo-hacia-estacion.html>. Noticias en la prensa brasileña, consultar: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/uruguai-combate-contrabando-na-fronteira-brasileira,20010909p33328>, <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/559255/PRF-apreende-contrabando-de-4-milhoes-de-carteiras-de-cigarro-na-Fronteira-Oeste->

¹⁵⁵ Consultar <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2015/10/uruguayos-lotam-comercio-na-fronteira-com-o-rio-grande-do-sul-4875979.html>

los programas posean una perspectiva de atención universal a la comunidad, sin importar su origen.

Sin embargo, en el caso de Brasil, como los recursos del gobierno son distribuidos para los municipios con base en el censo de población, se genera cierta distorsión en el monto de recursos otorgados, frente a la cantidad de personas que viven del otro lado de la frontera y que también pueden beneficiarse de los servicios. Esta situación viene generando una presión sobre los recursos disponibles en cada localidad. De acuerdo con E1, existen estudios que están siendo realizados, en el ámbito interno del Ministerio de Salud de Brasil (aún no divulgados), con el objetivo de corregir tales distorsiones.

También el E7 reafirmó la aplicación del carácter universal de las políticas de salud en las localidades de frontera, sin hacer distinción si es nacional o extranjero al momento de ofrecer los servicios. Mencionó que el criterio de distribución siguiendo el censo de población del país, realmente precisa ser corregido, para que los gobiernos locales en la zona de frontera puedan disponer de más recursos para aplicar las políticas públicas a la población que efectivamente los demanda.

Por otro lado, afirmó que existe una efectiva cooperación entre las autoridades de salud de ambos lados de la frontera para alinear sus esfuerzos y cooperar en sus acciones. De acuerdo con E7, para algunas especialidades, los uruguayos buscan ser atendidos en Brasil, mientras que, para otros servicios de salud, los brasileños cruzan la frontera en busca de servicios en Uruguay, de forma que esa dinámica ocurre cotidianamente en las localidades, con un movimiento migratorio que procura servicios de un lado y otro de la frontera según su conveniencia.

Sobre la asistencia social a los sectores de la población más vulnerables en la región, el Entrevistado E4 mencionó, entre otros aspectos, que existen diversas carencias de carácter social entre la población de las localidades en zona de frontera, de un lado y de otro, tales como: la atención a la población en situación de calle que migra libremente entre las ciudades, el compartir estructuras como albergues y restaurantes comunitarios, la orientación de la población carenciada a los órganos públicos competentes – los cuales deben estar preparados para lidiar con esas personas que transitan libremente en la región, y la necesidad de construcción y fortalecimiento de acuerdo entre autoridades brasileñas y uruguayas en favor de los sectores más vulnerables, por medio de la conjunción de esfuerzos y consolidación de agendas para reuniones regulares entre representantes del área social en la zona de frontera.

Como algunas de las carencias sociales en la región pueden afectar particularmente a niñas, niños y adolescentes, una de las entrevistas buscó caracterizar la actuación del poder público en el sentido de protegerlos y ampararlos.

En tal sentido, el Entrevistado E6 narra las especificidades de la protección a la niñez en la región de frontera, en situaciones que involucran la necesidad de actuación del Estado frente a los intentos de retirar menores del país sin la debida autorización. E6, que desarrolla sus funciones en Santana de Livramento, menciona que hay cierta fragilidad del control migratorio en la región de frontera entre Brasil y Uruguay para impedir la salida de esos menores, una vez que la frontera es abierta y de libre circulación.

Respecto al cuidado y protección de niñas, niños y adolescentes, del lado uruguayo de la frontera existen programas¹⁵⁶ (como en el resto del país) que buscan incentivar la integración de los menores¹⁵⁷ en situación de mayor vulnerabilidad. De acuerdo con las entrevistadas E15 y E20, estas acciones precisan ser pensadas en base a las características específicas de las problemáticas propias de la zona de frontera Brasil-Uruguay.

Se busca incorporar a los menores a ambientes educativos, con alimentación digna y, cuando es posible, conociendo e integrando a sus familias, en el camino de unir esfuerzos en función de combatir la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes, fenómeno que históricamente ha sido más “naturalizado” en las regiones de frontera con Brasil, si se compara a otras regiones del Uruguay.

2.3 Seguridad Pública y Sociedad Civil

Cuando se habla de la existencia de una “cultura de frontera” por parte de algunos entrevistados, además de esas prácticas de consumo por parte de los fronterizos, ya sea de productos y servicios en función de variables como el costo/beneficio, se hace referencia una carga simbólica histórica de mayor permisividad frente a la posibilidad de “burlar” la norma. Sin embargo, según explica E13, la policía de ambos países viene aunando esfuerzos para llevar adelante un trabajo coordinado en el combate al crimen: *“cuando ha habido persecución realizada por policía brasileña de este lado uruguayo, lo que logran de la policía uruguaya es colaboración. El acuerdo entre ambas policías pasa más que nada en poder vivir más en paz. Eso de que huyó un delincuente y pasó la frontera y se perdió ya no es más así”*, o al menos, ya no es tan simple. Según el entrevistado, las policías hacen encuentros y existe un intercambio *ipso facto*.

¹⁵⁶ Disponible en: <http://inau.gub.uy/>

¹⁵⁷ Disponible en: <http://inau.gub.uy/index.php/ninerz/clubes-de-ninos>

Estas acciones están provocando cambios en las conductas delictivas de los espacios de frontera, pero no se puede desconocer que continúa existiendo el riesgo del cruce irregular de personas y secuestro de menores, siendo que tales situaciones demandan una actuación alineada de las instancias públicas (no solamente de la policía) para hacer frente a tales vulnerabilidades. El entrevistado E6 también menciona la importancia de la cooperación internacional entre los órganos públicos de los dos lados de la frontera. Por ello se viene trabajando para construir tal cooperación en la localidad; y esto se está dando más por la buena voluntad de los órganos que por la existencia de acuerdos internacionales, los cuales suelen tomar mucho tiempo para concretizarse.

Se observa, por lo tanto, una capacidad no sólo de identificar los problemas, sino de tomar la iniciativa para construir de hecho un camino de articulación y cooperación que torne más viable sus acciones en el día a día.

A estos esfuerzos de cooperación internacional entre órganos públicos, podemos sumar los encuentros organizados por grupos de la sociedad civil, como fue el caso relatado por E14 sobre el encuentro realizado en 2015 en Rivera y organizado por el grupo *Mujeres de Frontera*¹⁵⁸ junto con *Mujeres de Negro*. Este encuentro que reunió a mujeres de frontera del Uruguay y de Brasil tuvo entre los principales temas abordados: la violencia doméstica, los delitos y el privilegio de poder escaparse por la frontera, la prostitución y el trabajo infantil.

Según relata E14, *“también hay acciones de apoyo. Por ejemplo, acá en Rio Branco se está haciendo la casa de la mujer que es bi-nacional, que se va a hacer del lado de Yaguarón, que es para mujeres víctimas de violencia. Lo que aprendimos en ese encuentro es entender mejor el apoyo que se puede tener del lado de Brasil. Porque Brasil tiene mucho más trabajo en ese sentido, un claro ejemplo es la ley Maria da Penha, y se sacaron muchas cosas en ese sentido que Uruguay se puede apoyar mucho más en lo que se hace del otro lado y viceversa”*.

2.4 Servicios de Transporte

Respecto a los servicios de transporte de pasajeros que atraviesan la frontera entre Brasil y Uruguay, hay muchas empresas que optan por ofrecer este tipo de servicios sólo en épocas de alta temporada (vacaciones), transportando principalmente turistas entre

¹⁵⁸ “Los días 6, 7 y 8 de agosto en la ciudad de Rivera se realizó el primer encuentro de Mujeres en diálogos de Frontera. En el mismo participaron más de 70 mujeres de las localidades fronterizas uruguayas: Rio Branco, Aceguá, Rivera, Artigas, Chuv. Rocha, Bella Unión, Balneario Laguna Merín, Melo y localidades fronterizas brasileñas: Yaguarón, Santana do Livramento, Bagé y Quaraí” Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/57081/3/innova.front/mujeres-en-dialogos-de-frontera>. Ver también <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/57081/1/indicadores-de-genero--dialogos-de-frontera.pdf>

los dos países. Cabe destacar que, existen relativamente pocas empresas que ofrecen el servicio en trayectos regulares. El entrevistado E8, gerente de una de estas empresas transportadoras que sí cuenta con servicios y trayectos regulares, describió cómo se opera el transporte de personas por ómnibus que cruzan la frontera, con un trayecto que se inicia en Salto (Uruguay), cruza Rivera y Santana do Livramento, con destino Florianópolis (Brasil), retornando al día siguiente.

De acuerdo con este entrevistado (E8), al cruzar la frontera entre las localidades de Rivera y Santana do Livramento, el conductor del ómnibus se dirige al puesto de control migratorio con una lista de pasajeros y de documentos de todos los pasajeros, para que el control migratorio sea efectuado. Como ya operan así regularmente, el control migratorio ha demostrado concordancia con tales procedimientos, de modo que un agente de migración solamente se dirige al interior del autobús en caso de que haya alguna duda con respecto a la documentación de algún pasajero, o para verificar autorizaciones de salida de menores del país.

Adicionalmente, el entrevistado (E8) también proporcionó detalles del recorrido y de los procedimientos seguidos por la empresa para el control migratorio de los pasajeros y tripulantes, sobre todo en el sentido de asegurar que el control migratorio sea debidamente realizado para todos los pasajeros transportados por la empresa.

Específicamente en la localidad de Chuí, tuvimos la oportunidad de acompañar directamente tal procedimiento junto al conductor de un ómnibus de una empresa de transporte de pasajeros, al pasar por el puesto de control migratorio brasileño en Chuí. En esta ocasión, el conductor llevó la documentación de todos los pasajeros, junto con la lista de los presentes en el interior del ómnibus, y presentó informaciones sobre el vehículo y la ruta seguida. En el caso de pasajeros extranjeros, el conductor presentó tarjetas de entrada ya completas, y terminó de completar otras que aún no estaban bien completas, mientras que los agentes del control migratorio lanzaban los datos de los pasajeros en el Sistema STI. En esta oportunidad, agentes del control migratorio no consideraron necesario dirigirse al interior del ómnibus, por lo tanto, luego de la conclusión de los procedimientos migratorios pudieron continuar el viaje. Según el conductor aquel era el procedimiento regular siempre que pasaba por el control migratorio en la zona de frontera.

Para concluir, desde una perspectiva más general, los entrevistados mencionan que la región de frontera entre Brasil y Uruguay es bastante permeable y pacífica, en un clima de aproximación e integración entre sus habitantes. Diferencias relacionadas a la cultura, al idioma, las normas legales y la moneda en circulación, por ejemplo, no dificultan el

carácter relativamente permeable de la frontera, donde existen facilidades concretas para la circulación de personas y mercaderías, tanto para fines de ocio y turismo, como para fines laborales o de acceso a los servicios públicos.

Sin embargo, existen problemas y desafíos específicos de la región de frontera que deberían ser tomados en consideración por el poder público y por la sociedad civil, como la protección laboral para los trabajadores que cruzan la frontera y se someten a otras normas laborales, o medidas conjuntas de protección a la niñez y la juventud, así como también a sectores de la población más vulnerables. Frente a tales problemas y desafíos, la mayor parte de los entrevistados destacó que hay mucha buena voluntad y cooperación entre los órganos públicos y las instancias gubernamentales de un lado y del otro de la frontera, sea dentro del ámbito del poder ejecutivo como del judicial.

CAPÍTULO VI

Conclusiones

Las dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay están constituidas mayoritariamente por flujos de personas que habitan en el espacio de frontera (fronterizos) y turistas oriundos de países de la región. Estos están compuestos principalmente por movimientos migratorios de uruguayos, argentinos y brasileños.

En el caso de los fronterizos, se observa que es un movimiento pendular, motivado principalmente por la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, ingreso y servicios tanto de un lado como del otro de la frontera. Si se analiza de forma específica la dinámica laboral, se identifica un considerable contingente de brasileños que residen en su país y cruzan la frontera para trabajar en Uruguay, país que se ha encontrado con una economía en crecimiento en los últimos años. Esto se suma al beneficio del permiso de establecimientos comerciales libres de impuestos (Free Shop) del lado uruguayo que tienen autorización de vender productos importados a extranjeros (no-uruguayos) siendo, por lo tanto, destinados a captar consumidores brasileños que viajan a la frontera con el objetivo específico de acceder a productos de alta gama a precios por debajo de los que encuentran en Brasil.

La emisión de la cédula de identidad del ciudadano fronterizo por parte de las autoridades migratorias brasileñas y uruguayas es una manera de acompañar y regular ese flujo.

En lo que refiere a los turistas, se trasladan sobre todo en automóviles u ómnibus. Uno de los principales motivos de la travesía, en el caso de los uruguayos y argentinos, es la permanencia temporaria con destino a localidades situadas en la costa (zona de playas) brasileña. En el caso de los brasileños, se puede mencionar el turismo de compras, debido a los establecimientos comerciales del lado uruguayo (Free Shops) antes mencionados.

La región cuenta con una importante red de carreteras, bien ramificada y, muchas de ellas, en buen estado de conservación. Los puntos de control migratorio, en su mayoría, están situados junto a las rutas y están bien señalizados, de manera que, en el contexto actual, aparentemente no se enfrentan muchas dificultades ni se destina demasiado tiempo para concluir los procedimientos migratorios.

En el pasado reciente, la situación no era así, de modo que, al menos en dos localidades visitadas, se mencionó que el control migratorio en la zona de frontera algunos años atrás forzaba a los migrantes a enfrentar grandes filas, mucha demora, pocas

informaciones, procedimientos lentos y burocráticos, y poco o ningún confort durante la espera. Tal realidad ya no persiste en la frontera entre Brasil y Uruguay, de modo que podemos destacar los esfuerzos institucionales públicos y privados para dotar a la zona de frontera entre los dos países de mecanismos más eficaces y eficientes para proveer los servicios migratorios.

Un buen ejemplo de tales esfuerzos corresponde a la implementación de puestos migratorios integrados, como el que opera en el Centro Comercial Siñeriz, en la ciudad de Rivera. Al disponer de autoridades migratorias de los dos países en un mismo local, los procedimientos son, en gran medida, simplificados para la persona que cruza la frontera, invirtiendo menos tiempo en ello.

En las otras localidades visitadas no hay Áreas de Control Integrado migratorio, de modo que la implementación de tales centros, como por ejemplo el puesto de control en Rivera, es una de las principales recomendaciones de este informe de investigación, en el sentido de brindarse un control migratorio efectivo al mismo tiempo que se ofrece a los migrantes una estructura de atención adecuada, digna y funcional.

En Jaguarão, uno de los principales motivos señalados para la desactivación del centro integrado de control migratorio fue el reducido número de efectivos policiales brasileños disponibles, de forma que el servicio brindado por la autoridad migratoria brasileña en la región retornó a la seccional policial de la ciudad.

Allí las personas son atendidas a través de una ventanilla en la parte externa, lo que hace que deban quedar siempre de pie, desprovistas de confort y protección contra las condiciones climáticas, sin espacio apropiado para completar las tarjetas de entrada y salida, sin estacionamiento adecuado y con pocas placas señalizando el camino a seguir para llegar a la seccional de policía.

En este sentido, se recomienda la reformulación de la infraestructura del local y de los procedimientos actualmente seguidos por el control migratorio en la *Delegacia da Polícia Federal* en Jaguarão; esto con el objetivo de proveer una estructura adecuada para atender a aquellos que cruzan la frontera. La posibilidad de retomar el Área de Control Integrado migratorio, situado en la localidad de Rio Branco, puede ser una buena sugerencia para resolver tales problemas y promover una atención migratoria más eficiente y segura.

Otro aspecto clave refiere a los sistemas informatizados empleados por los policiales nacionales uruguayos, de modo que algunos de los entrevistados en Uruguay

mencionaron que el Sistema RAMM podría ser optimizado, con acceso más simplificado a las pantallas y a los campos de información completados durante el servicio de atención.

Citando el Sistema STI como ejemplo, existen avances que deben ser incorporados al Sistema RAMM, como la funcionalidad del registro de datos biométricos y la simplificación de las pantallas con los campos a ser completados. Fue argumentado también que, si bien el Sistema RAMM va siendo continuamente actualizado, existe todavía un potencial para tornarlo aún más efectivo, reduciendo la cantidad de pantallas para registro de campos de datos, y también en el sentido de ofrecer la posibilidad de consulta al histórico del viajero por parte del funcionario que atiende en la frontera uruguaya, ya que actualmente la consulta solamente es posible por medio del contacto con la autoridad migratoria central.

En lo que refiere al registro de los datos biométricos de los viajeros por medio del Sistema RAMM, tal funcionalidad aún no fue implementada en los puestos de la frontera de Uruguay con Brasil, procedimiento que podría agilizar la atención del servicio de migraciones y mejorarlo en términos de confiabilidad y seguridad. De acuerdo con los entrevistados, hay un módulo del Sistema RAMM que ya cuenta con la posibilidad de almacenar los datos biométricos, y que opera en aeropuertos internacionales y en los puestos migratorios en la frontera con Argentina. En este sentido, otra recomendación de este informe es respecto a la importancia de la implementación y plena operatividad del módulo de recolección de datos biométricos en los puestos migratorios uruguayos en la frontera con Brasil.

Las recomendaciones antes presentadas tienen por objeto que el control migratorio en la zona de frontera entre Brasil y Uruguay pueda continuar mejorando. Características intrínsecas a las dinámicas migratorias en la región refuerzan la necesidad de que tales recomendaciones sean atendidas, sobre todo en épocas de grandes movimientos de personas, como es en la temporada de vacaciones, de modo tal que se puedan promover efectivamente medios que faciliten la circulación de personas como evocan los términos que sentaron las bases para la creación del Mercosur, así como en el sentido de otorgar atención ágil, eficaz y eficiente a todos aquellos que cruzan la frontera entre los dos países, haciendo uso del ejercicio pleno del derecho de libre circulación.

Fuentes Consultadas

Ley nr. 6.815

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm

Decreto nr. 86.715

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d86715.htm

Resoluciones del CNlg

<http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni>

Observatorio de las Migraciones Internacionales

<http://obmigra.mte.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística

<http://www.ibge.gov.br/home>

Censo de Población 2010

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

SEBRAE – Rio Grande do Sul

<http://ambientedigital.sebrae-rs.com.br/Download/PerfilCidades.html>

Ley nr. 18.250

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18250>.

Decreto nr. 394/09

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009/1.->

Censo de Población 2011

<http://www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

Observatorio Social, MIDES

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php>

Ministerio del Interior

<https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/estadisticas/anuario-2012>

Cuadernos para el Desarrollo Local Departamento Rivera

<http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rivera.pdf>

Cuadernos para el Desarrollo Local Departamento Cerro Largo

<http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Cerro%20Largo.pdf>

Cuadernos para el Desarrollo Local Departamento Rocha

<http://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Diagn%C3%B3stico%20econ%C3%B3mico%20del%20departamento%20de%20Rocha.pdf>

<http://www.mercosul.gov.br/normativa>

ANEXO I

Cifras oficiales sobre los movimientos de personas en frontera Brasil-Uruguay

1.1 Brasil: Total de movimientos de entrada y salida de personas, entre 2010 y 2015 en los puestos migratorios seleccionados.

A seguir se presentan los datos consolidados anualmente sobre la entrada y salida de extranjeros del territorio brasileño, por los cuatro puestos de control seleccionados, en el período comprendido entre el año 2010 y 2015. La tabla 1 registra datos que refieren a las entradas de extranjeros a través de los puestos de control migratorio objeto de análisis; la tabla 2 presenta datos sobre la salida de extranjeros en los mismos puestos de control migratorio. En la fila "Total", se presenta la suma de los cuatro puestos de control; por lo tanto, los porcentajes refieren al peso relativo de cada puesto de control sobre la suma de las entradas o salidas en estos puestos.

Tabla 1 – Brasil: Movimientos anualizados de entrada de extranjeros registrados en puestos migratorios seleccionados, 2010 a 2015.

PUESTOS DE CONTROL	AÑO											
	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuí	60.466	42,1	70.428	49,8	67.217	36,0	64.238	35,3	53.102	29,1	44.961	26,0
Jaguarão	25.288	17,6	26.805	18,9	35.291	18,9	39.824	21,9	34.767	19,1	47.255	27,3
Santana do Livramento	56.087	39,1	26.992	19,1	63.528	34,1	51.532	28,4	66.346	36,4	59.292	34,3
Quaraí	1.707	1,2	17.329	12,2	20.499	11,0	26.128	14,4	27.969	15,4	21.454	12,4
Total	143.548	100	141.554	100	186.535	100	181.722	100	182.184	100	172.962	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Cabe señalar que, en el caso de Quaraí se registra una gran variación al inicio de la serie debido a que el puesto de control migratorio en esta localidad comenzó a funcionar en el último trimestre del año 2010, lo que hace que la cantidad de registros son muy bajos en el 2010 (último trimestre), y luego se elevan y se estabilizan en los dos últimos años de la serie analizada.

Tabla 2 – Brasil: Movimientos anualizados de salida de extranjeros registrados en puestos migratorios seleccionados, 2010 a 2015.

PUESTOS DE CONTROL	AÑO											
	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuí	59.307	46,8	68.193	53,5	65.924	37,3	61.355	35,1	53.534	31,6	47.599	27,8
Jaguarão	23.856	18,8	25.937	20,3	33.860	19,2	40.985	23,5	33.308	19,6	44.889	26,2
Santana do Livramento	42.390	33,4	17.533	13,8	56.818	32,2	48.004	27,5	57.397	33,8	58.095	33,9
Quaraí	1.269	1,0	15.848	12,4	19.963	11,3	24.267	13,9	25.370	15,0	20.660	12,1
Total	126.822	100	127.511	100	176.565	100	174.611	100	169.609	100	171.243	100

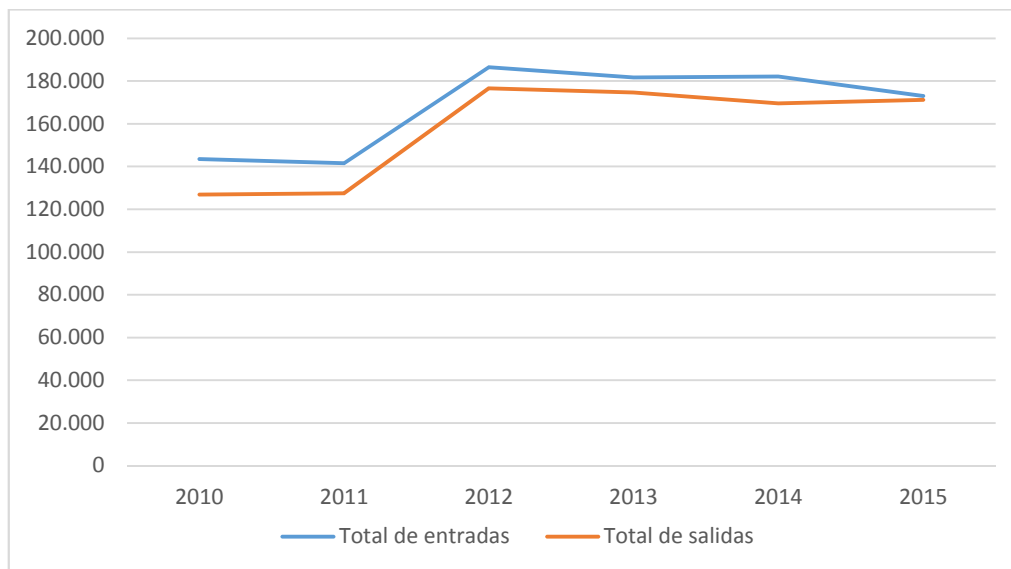
Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Puede observarse que hay variaciones considerables en la cantidad de extranjeros que cruzan cada puesto. En el año 2010, la mayor parte de los movimientos migratorios fueron registrados a través del puesto de frontera del Chuí, seguido por el de Santana do Livramento, y de Jaguarão. Sin embargo, al observar todo el período analizado, de 2010 a 2015, una alteración en la dinámica migratoria en la región se presenta de forma clara: se registra un aumento de los movimientos migratorios principalmente en Jaguarão, y una reducción de los movimientos migratorios registrados en Chuí.

Esta variación queda clara cuando se llevan en cuenta el peso relativo que cada puesto de control tiene sobre el total de los puestos analizados. En este sentido, destacamos que: Chuí pasa en 2010 de representar un 42% de las entradas y casi 47% de las salidas de extranjeros, a en 2015 representar un 26% de las entradas y casi 28% de las salidas, produciendo un aumento en el peso relativo que en 2015 registra el puesto de Jaguarão.

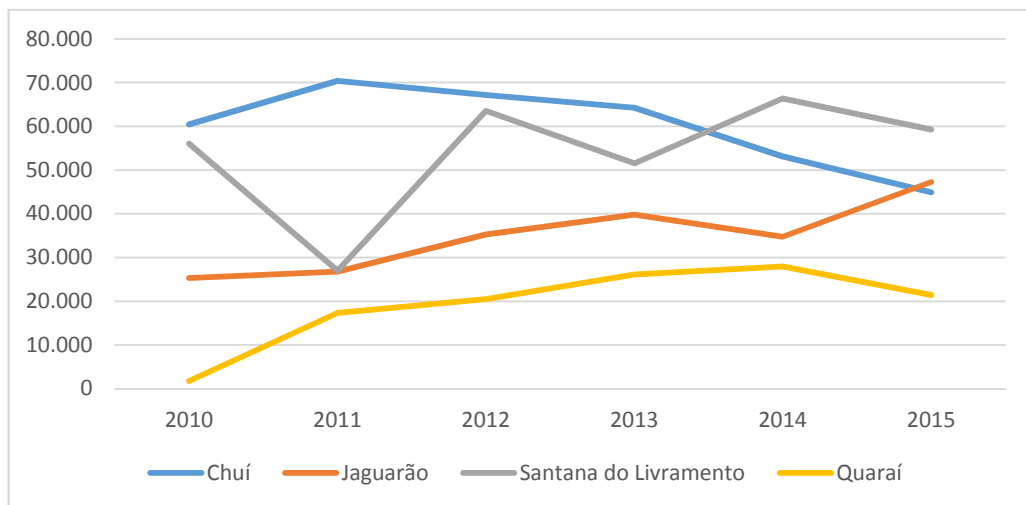
En el gráfico 1, se ilustra una serie temporal del total de registros migratorios de entrada y salida de extranjeros en esos puestos, durante el período analizado. El gráfico 4, presenta los movimientos de entrada de extranjeros en Brasil, por cada uno de los puestos de control migratorio analizados, entre 2010 e 2015; los movimientos de salida de extranjeros de Brasil, se presentan en el gráfico 5.

Gráfico 1 – Brasil: Registros consolidados de entradas y salidas de extranjeros, por el total de los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 2 – Brasil: Registros de entrada de extranjeros en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

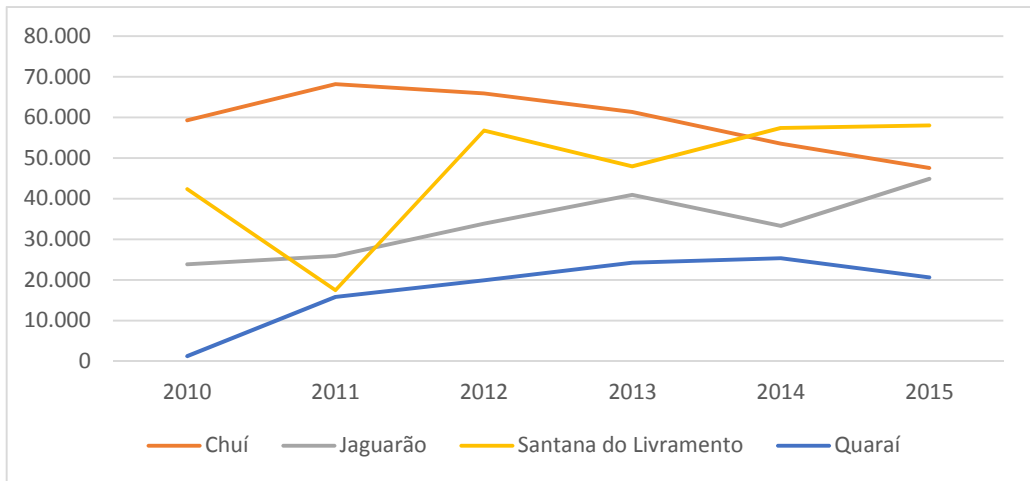


Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

En el año 2011, se observa una caída en los registros en Santana do Livramento. Esto se debe a que con la apertura del puesto de control migratorio de Quaraí, parte de los servicios migratorios que anteriormente se concentraban en Santana, pasan a ser realizados en Quaraí. Ya en el año siguiente, se vuelven a elevar los registros en Santana do Livramento y se estabilizan en ambos puestos hasta el 2015.

La diferencia entre las condiciones del servicio de atención entre ambos puestos de control migratorio, analizadas en el próximo capítulo (6), pueden justificar esta primera migración de parte del flujo fronterizo para Quaraí, y un posterior retorno para el puesto de Santana do Livramento. Entre estas diferencias, destacamos que si bien tanto en Santana do Livramento como en Quaraí se trabaja en un Área de Control Integrado, para trámites frente autoridades brasileñas, el de Quaraí solamente atiende entre las 7 y las 21 hs. Fuera de este horario, la alternativa es dirigirse a Santana do Livramento, local que por encontrarse dentro de un Centro Comercial, ofrece servicios más completos y se evita el riesgo de llegar a la frontera fuera del horario de atención, porque el servicio funciona las 24 horas.

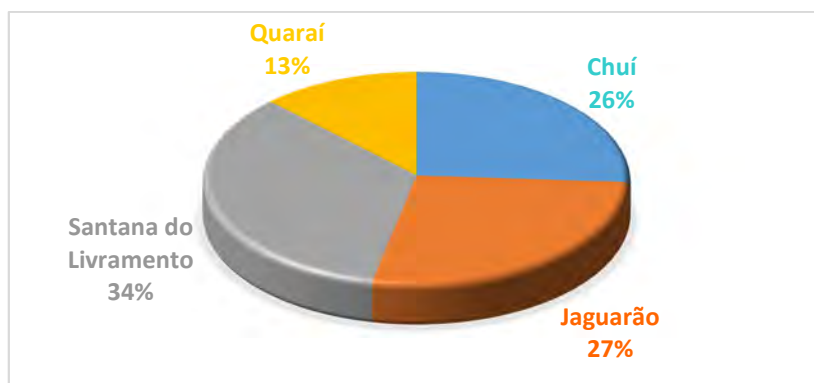
Gráfico 3 – Brasil: Registros de salida de extranjeros en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

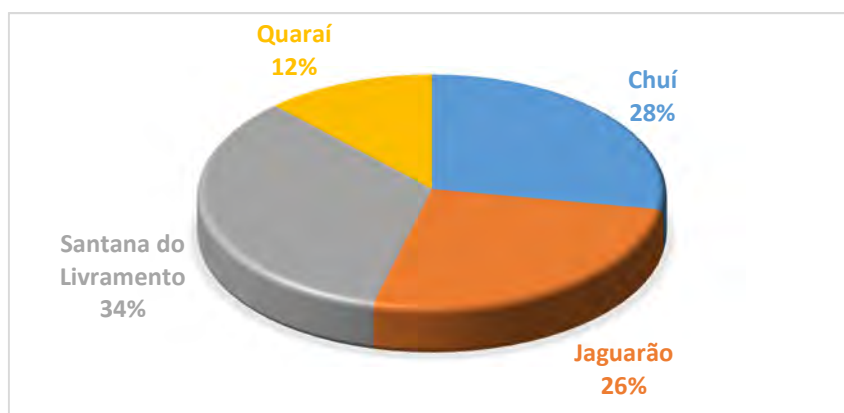
Adicionalmente, datos específicos al año 2015 se presentan en los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4 – Brasil: Registros de entrada de extranjeros por los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 5 – Brasil: Registros de salida de extranjeros por los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

De acuerdo con las tablas y gráficos antes presentados, el puesto de control migratorio que más registró entradas y salidas de extranjeros en el año 2015 ha sido el de Santana do Livramento, con 34% del total de entradas y de salidas de extranjeros por la región de frontera con Uruguay al territorio brasileño.

En síntesis, cuando se considera la serie temporal de esos datos entre 2010 y 2015, se observa que hay, tanto en términos absolutos como relativos, una reducción en los movimientos migratorios registrados por el Puesto de Chuí, mientras que se elevaron estos movimientos migratorios a través de los puestos de Jaguarão y Quarái. Destacamos que el Puesto de Santana do Livramento se mantiene en el período como el de mayores registros migratorios según los datos oficiales de Brasil. Sobre este asunto, uno de los entrevistados afirmó que, desde el inicio de las actividades en el puesto de Quarái y la implantación del puesto de control integrado en el centro comercial Siñeriz, en Rivera, viene aumentando el número de personas que optan por cruzar la frontera terrestre por medio de esas localidades.

1.2 Brasil: Datos sobre la distribución por edad de los movimientos de entrada y salida de extranjeros por los puestos migratorios seleccionados

Resulta interesante hacer la distinción entre el movimiento contingente de extranjeros mayores de 18 años, en comparación al contingente de extranjeros menores de 18 años, o sea, el flujo de entrada y salida de niños y adolescentes extranjeros (no brasileños). Inicialmente, se presenta la Tabla 3, totalizando los movimientos de entrada y salida de esos dos contingentes y sus pesos relativos por grupo de edad (menores y mayores de edad).

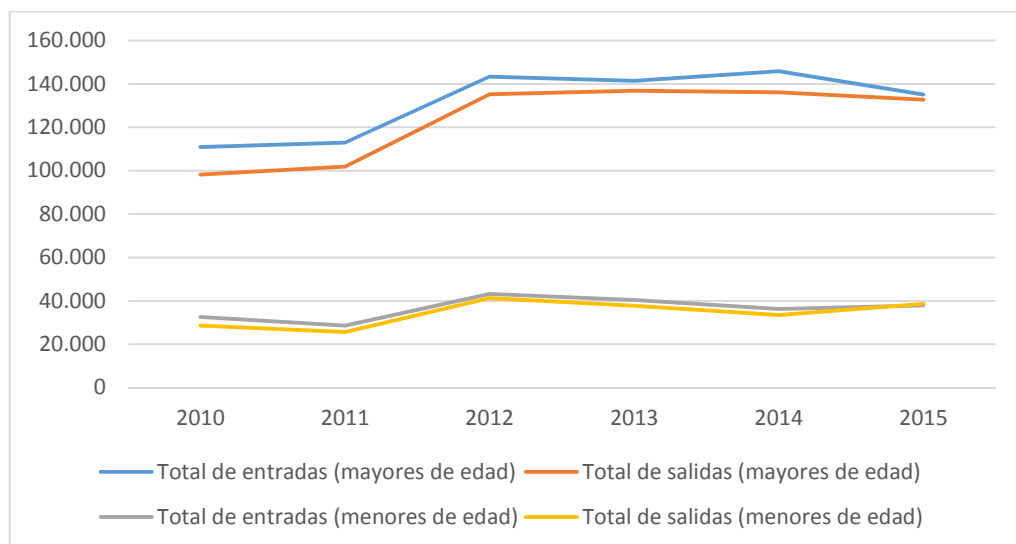
En el Gráfico 6, que ilustra cómo se comportan las variaciones entre esos dos contingentes cruzando los cuatro puestos de control migratorio seleccionados, considerando el período entre 2010 y 2015.

Tabla 3 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y pesos relativos por edad, registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entradas	143.548	141.554	186.535	181.722	182.184	172.962
Menores de edad	23%	20%	23%	22%	20%	22%
Mayores de edad	77%	80%	77%	78%	80%	78%
Total de salidas	126.822	127.511	176.565	174.611	169.609	171.243
Menores de edad	23%	20%	23%	22%	20%	23%
Mayores de edad	77%	80%	77%	78%	80%	77%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 6 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, por edad, registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Si se considera el movimiento de extranjeros mayores y menores de edad por cada puesto migratorio, tenemos como resultado las cifras expresadas en las Tablas 4 (Jaguarão), 5 (Chuí), 6 (Santana do Livramento) y 7 (Quaraí).

Tabla 4 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y pesos relativos por edad, registrados en el puesto migratorio de Jaguarão, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entradas	25.288	26.805	35.291	39.824	34.767	47.255
Menores de edad	21%	21%	23%	24%	21%	23%
Mayores de edad	79%	79%	77%	76%	79%	77%
Total de salidas	23.856	25.937	33.860	40.985	33.308	44.889
Menores de edad	21%	21%	26%	23%	21%	23%
Mayores de edad	79%	79%	74%	77%	79%	77%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 5 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y pesos relativos por edad, registrados en el puesto migratorio del Chuí, entre 2010 y 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entradas	60.466	70.428	67.217	64.238	53.102	44.961
Menores de edad	20%	20%	21%	19%	15%	16%
Mayores de edad	80%	80%	79%	81%	85%	84%
Total de salidas	59.307	68.193	65.924	61.355	53.534	47.599
Menores de edad	21%	21%	20%	18%	16%	18%
Mayores de edad	79%	79%	80%	82%	84%	82%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 6 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y pesos relativos por edad, registrados en el puesto migratorio de Santana do Livramento, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entradas	56.087	26.992	63.528	51.532	66.346	59.292
Menores de edad	27%	23%	28%	26%	24%	26%
Mayores de edad	73%	77%	72%	74%	76%	74%
Total de salidas	42.390	17.533	56.818	48.004	57.397	58.095
Menores de edad	27%	21%	29%	26%	24%	27%
Mayores de edad	73%	79%	71%	74%	76%	73%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 7 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y pesos relativos por edad, registrados en el puesto migratorio de Quaraí, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entradas	1.707	17.329	20.499	26.128	27.969	21.454
Menores de edad	13%	14%	14%	20%	18%	19%
Mayores de edad	87%	86%	86%	80%	82%	81%
Total de salidas	1.269	15.848	19.963	24.267	25.370	20.660
Menores de edad	9%	13%	14%	19%	17%	18%
Mayores de edad	91%	87%	86%	81%	83%	82%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

En lo que respecta a la edad dos viajeros que cruzaron la frontera entre Brasil y Uruguay en el período considerado, entre 2010 y 2015, se observa que la distribución de las personas entre mayores y menores de 18 años sigue series temporales relativamente estables, de modo que el número de menores corresponde a cerca de un cuarto del número de personas mayores, y refiere básicamente al flujo de hijos e hijas de turistas que cruzan la frontera con sus familias. El número de entrada y salida de menores por la región no presenta grandes diferencias entre sí, hecho que denota el flujo pendular de entrada y salida en el turismo de temporada.

1.3 Brasil: Datos sobre la distribución por género de los movimientos de entrada y salida de extranjeros por los puestos migratorios seleccionados

Realizar una distinción entre los movimientos de entrada y salida de extranjeros de sexo masculino y de sexo femenino, nos permite caracterizar por medio de las diferencias de género tales flujos migratorios en el ámbito de la frontera entre Brasil y Uruguay. Con base en los datos obtenidos junto al Sistema STI, se presentan a seguir, los movimientos de entrada y salida de hombres y mujeres extranjeros (no brasileños) por los puestos de control de frontera.

Tabla 8 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y peso relativo por género, registrados en los puestos seleccionados, entre 2010 e 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total entradas	143.341	141.493	186.468	182.670	182.112	173.709
Hombres	55%	56%	54%	54%	58%	54%
Mujeres	45%	44%	46%	46%	42%	46%
Total salidas	126.661	127.465	176.498	174.547	169.542	171.189
Hombres	55%	56%	54%	54%	57%	54%
Mujeres	45%	44%	46%	46%	43%	46%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Si se considera el movimiento de hombres y mujeres extranjeros por cada puesto de control migratorio, se obtienen las siguientes cifras que se expresan en las tablas 9, 10, 11 y 12.

Tabla 9 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y peso relativo por género, registrados en el puesto de Jaguarão, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total entradas	25.277	26.794	35.282	39.814	34.760	47.242
Hombres	58%	59%	56%	54%	59%	54%
Mujeres	42%	41%	44%	46%	41%	46%
Total salidas	23.844	25.926	33.854	40.974	33.302	44.877
Hombres	57%	58%	55%	54%	58%	53%
Mujeres	43%	42%	45%	46%	42%	47%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 10 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y peso relativo por género, registrados en el puesto de Chuí, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total entradas	60.433	70.403	67.203	65.230	53.093	45.752
Hombres	55%	56%	54%	54%	60%	57%
Mujeres	45%	44%	46%	46%	40%	43%
Total salidas	59.274	68.171	65.908	61.348	53.523	47.583
Hombres	55%	56%	54%	55%	60%	55%
Mujeres	45%	44%	46%	45%	40%	45%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 11 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, y peso relativo por género, registrados en el puesto de Santana do Livramento, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total entradas	55.924	26.967	63.487	51.509	66.312	59.269
Hombres	54%	58%	54%	54%	57%	54%
Mujeres	46%	42%	46%	46%	43%	46%
Total salidas	42.274	17.522	56.779	47.978	57.367	58.080
Hombres	54%	58%	54%	54%	57%	53%
Mujeres	46%	42%	46%	46%	43%	47%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 12 – Brasil: Total de movimientos de extranjeros, por género, registrados en el puesto de Quaraí, entre 2010 y 2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total entradas	1.707	17.329	20.496	26.117	27.947	21.446
Hombres	45%	51%	52%	53%	54%	53%
Mujeres	55%	49%	48%	47%	46%	47%
Total salidas	1.269	15.846	19.957	24.247	25.350	20.649
Hombres	46%	51%	52%	53%	53%	53%
Mujeres	54%	49%	48%	47%	47%	47%

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

El número de individuos del sexo masculino cruzando la región de frontera es siempre más elevado que el número de mujeres en todo el período considerado (2010 a 2015), y también en relación a cada uno de los puestos considerados. En el año 2015, particularmente, del total de personas registradas como que atravesaron estos puestos de control migratorio, cerca del 55% eran del sexo masculino y 45% de sexo femenino.

1.4 Uruguay: Total de movimientos de entrada y salida, año 2015, por los puestos migratorios seleccionados del Chuy, Rio Branco y Rivera.

El Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Migración del Uruguay proporciona los datos consolidados, para el año 2015, de los que ingresan y salen del país por el puesto de control migratorio del Chuy, Rio Branco y Rivera.

Tabla 13 – Uruguay: Total de entradas y salidas por puestos migratorios del Chuy, Rio Branco y Rivera, 2015.

	INGRESADOS	EGRESADOS	TOTAL	
CHUY	179.534	136.146	315.680	49%
RIO BRANCO	76.317	72.509	148.826	23%
RIVERA	89.510	92.145	181.655	28%
TOTAL	345.361	300.800	646.161	100%

Fuente: Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Se observa que el puesto migratorio del Chuy se destaca con relación a los de Rio Branco y Rivera, pues representó en 2015 un 49% sobre el total de los movimientos (entradas y salidas) en estos tres puestos migratorios.

Si comparamos estas cifras con las del STI Brasil para el año 2015, al sumar los tres puestos del lado brasileño (Chuí, Jaguarão y Santa do Livramento) se obtienen cifras inferiores a los registros de Uruguay. Sin embargo, cabe recordar que los registros de Brasil (STI) no toman en cuenta los ciudadanos brasileños, y esto puede estar distorciendo un poco las cifras cuando se busca comparar con las de Uruguay, donde se incluyen a todas las personas que atraviesan los puestos migratorios sin exclusión. Si bien no pretendemos con eso explicar la diferencia, entendemos que cuando el Ministerio del Interior del Uruguay publique los datos desagregados para los últimos años (2013 en adelante), se podrá hacer un análisis más ajustado de este aumento en el flujo de personas en los registros que nos proporcionaron para el año 2015.

En los próximos apartados, que se presentan con base en cifras de autoridades de Uruguay, los datos están disponibles entre los años 2007 y 2012 y pueden ser desagregadas por nacionalidad.

1.5 Uruguay: Total de movimientos de entrada y salida de brasileños en todo el país y en puestos migratorios seleccionados, entre 2007 y 2012.

Con base en datos publicados por el Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Migración del Uruguay¹⁵⁹, han sido elaboradas las dos tablas a seguir que presentan los registros de entradas y salidas de ciudadanos brasileños al territorio uruguayo, entre los años 2007 y 2012. Los datos refieren tanto al número de personas como al peso relativo (porcentajes) de los registros, en los puestos de control migratorio objeto de este estudio, sobre el total del país (todos los puestos de control migratorio del país).

El período analizado refiere a los últimos seis años publicados. Se presenta también la suma de los registros anuales para los cuatro puntos de frontera con Brasil, así como

¹⁵⁹ <https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/estadisticas>. Este apartado sobre datos de entradas y salidas de brasileños se elabora únicamente con base en datos oficiales de Uruguay porque tal como se explica al inicio de este capítulo 5, y según nos fue explicado durante entrevistas con responsables por los puestos migratorios del lado brasileño, Brasil no registra el movimiento de brasileños en esta región de frontera con Uruguay.

también los datos de entradas y salidas por el aeropuerto internacional de Carrasco, por tratarse del puesto de control migratorio que registra mayor circulación de brasileños. La idea es permitir hacer una comparación entre el flujo terrestre de la frontera Uruguay-Brasil y el principal punto de circulación de tráfico aéreo del país.

Tabla 14 – Uruguay: Movimientos anualizados de entrada de brasileños. Total del país comparado a algunos puestos migratorios, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	98.124	34,1	81.201	27,0	68.823	25,9	82.413	21,7	90.565	21,0	90.435	22,3	85.260	24,7
Rio Branco	19.383	6,7	19.756	6,6	17.510	6,6	21.574	5,7	25.595	5,9	28.002	6,9	21.970	6,4
Rivera	22.439	7,8	21.804	7,2	19.015	7,2	26.553	7,0	28.378	6,6	25.469	6,3	23.943	6,9
Artigas	7.126	2,5	7.297	2,4	6.913	2,6	8.230	2,2	7.644	1,8	7.717	1,9	7.488	2,2
Sub-total	147.072	51,1	130.058	43,2	112.261	42,3	138.770	36,5	152.182	35,3	151.623	37,3	138.661	40,2
Carrasco	66.023	22,9	79.499	26,4	79.775	30,0	120.590	31,7	149.033	34,6	137.143	33,8	105.344	30,5
Total Uruguay	287.698	100	300.788	100	265.499	100	380.164	100	431.040	100	406.311	100	345.250	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Tabla 15 – Uruguay: Movimientos anualizados de salida de brasileños. Total del país comparado a algunos puestos migratorios, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	55.749	24,2	41.270	16,7	35.219	16,4	45.759	14	51.378	13,8	52.160	14,6
Rio Branco	11.908	5,2	11.396	4,6	10.283	4,8	14.001	4	16.473	4,4	17.950	5,0
Rivera	18.530	8,1	21.170	8,6	15.899	7,4	25.710	8	28.317	7,6	24.697	6,9
Artigas	6.129	2,7	5.374	2,2	5.655	2,6	7.166	2	6.244	1,7	6.902	1,9
Sub-total	92.316	40,1	79.210	32	67.056	31,2	92.636	28,43	102.412	27,6	101.709	28,4
Carrasco	64.884	28,2	80.033	32,3	77.995	36,3	119.021	37	145.394	39,1	138.829	38,8
Total	230.148	100	247.482	100	214.952	100	325.875	100	371.625	100	358.115	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Los datos nos permiten observar que de los cuatro puestos de control migratorio analizados para este estudio, los ciudadanos brasileños entran y salen al Uruguay

principalmente por el Chuy, seguidos por Rivera y Rio Branco con porcentajes muy similares que se mantienen a lo largo de la serie analizada.

Al observar el peso relativo de la suma de los cuatro puestos de frontera entre ambos países, tanto para entradas como para salidas, se registra una disminución cuando se compara el año 2007 a los demás años de la serie. En el 2007, la suma de entradas de brasileños por los cuatro puestos correspondió a un 51% sobre el total de la entrada de esta nacionalidad al Uruguay, pasando a partir del 2008 a representar a un peso relativo entre un 43% y 37% aproximadamente sobre el total de ingresos. La misma tendencia se registra para las salidas de brasileños, siendo que en el 2007 la suma de los cuatro puestos registró un peso relativo de 40% de salidas de brasileños, y a partir del 2008 hasta el 2012 se mantiene entre 32% y 28% sobre el total de salidas de brasileños del Uruguay.

Cabe destacar que, esta caída registrada a partir del 2008, tanto para las entradas como para las salidas de brasileños que circulan por la frontera de Uruguay-Brasil, no se da en los cuatro puestos analizados, sino que refiere a una disminución registrada específicamente en el puesto de control migratorio del Chuy.

Cuando se observa las entradas y salidas de brasileños por el puesto de control migratorio del aeropuerto de Carrasco, se observa una tendencia contraria. Es decir, se da un aumento gradual en la serie analizada alcanzando en los dos últimos años, 2012 y 2011, el mayor peso relativo de tránsito de ciudadanos brasileños.

La tasa promedio de entradas y salidas de brasileños sobre el total del país en el período analizado, muestra que en los puestos de la región de frontera Uruguay-Brasil:

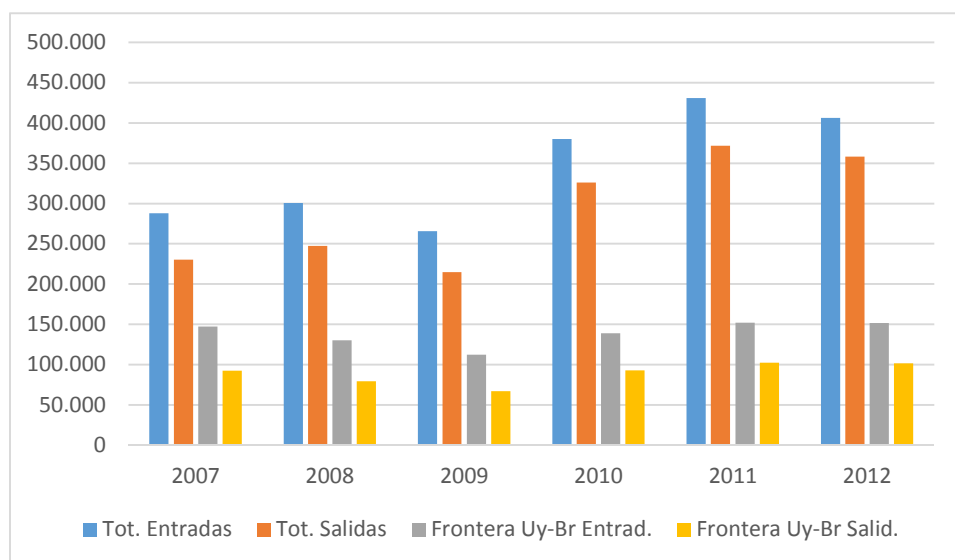
- el Chuy se mantiene como principal puesto de control, con un promedio de entradas de 25% y salidas de 16% de brasileños,
- Rivera está en segundo lugar, con un promedio de 7% de entradas y casi 8% de salida de brasileños,
- seguida de Rio Branco con 6% de entradas y 4,7% de salidas; y Artigas en último lugar con 2% tanto para entradas como para salidas de brasileños.

A efectos de analizar de forma comparada, observemos que la tasa promedio de entradas y salidas de brasileños por el puesto de control del Aeropuerto de Carrasco, durante los seis años analizados, correspondió al 30,5% de entradas y 35,8%. Siendo que la tasa promedio de entradas del total de los cuatro puestos de la frontera terrestre con Brasil fue de 40%, y la tasa promedio de salidas fue del 30,6%. Dato que nos permite identificar

la existencia de un peso relativo muy semejante en el tránsito de brasileños por el principal aeropuerto del país y la suma de los cuatro puestos de control terrestre en la frontera del Uruguay con Brasil.

Para concluir este análisis de entradas y salidas de brasileños al territorio uruguayo, resulta interesante comparar cuánto la suma de estos cuatro puestos de control migratorio representan en el total de los ingresos y salidas de ciudadanos brasileños al territorio uruguayo. Esto se ilustra en el gráfico siguiente:

Gráfico 7 – Uruguay: entradas y salidas de brasileños. Comparación del total en el país por año y total de los puestos migratorios frontera Uruguay-Brasil, 2007 a 2012.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

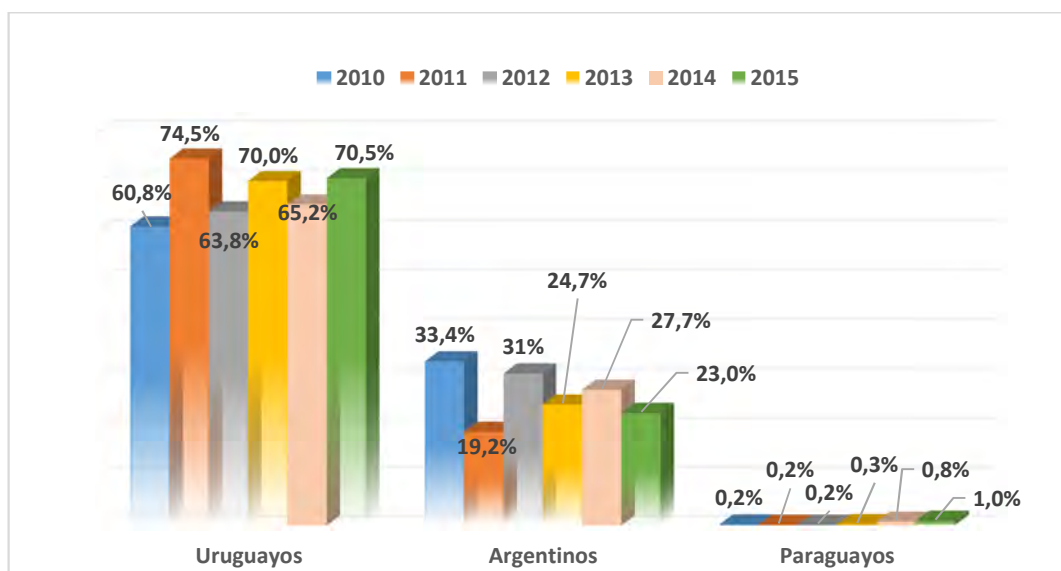
1.6 Brasil: Datos comparados sobre movimientos de entrada y salida de uruguayos, argentinos y paraguayos en el total de los puestos migratorios seleccionados

El STI de Brasil también suministra datos sobre el tránsito de extranjeros desagregados por nacionalidad y por puestos de control migratorio. En este apartado se presentan los registros de entrada y salida de Brasil de ciudadanos de Uruguay, Argentina y Paraguay;

llevando en cuenta que estos dos últimos países son los que geográficamente se encuentran más próximos a la región de frontera de Uruguay-Brasil.

En este primero momento¹⁶⁰, se hace un análisis comparado del peso relativo, sobre el total de extranjeros, que tienen los uruguayos, argentinos y paraguayos que entran y salen de Brasil por puntos de la frontera. El siguiente gráfico presenta los porcentajes de las entradas a Brasil entre los años 2010 y 2015.

Gráfico 8 – Brasil: Porcentaje de uruguayos, argentinos y paraguayos en la suma de registros de entradas de extranjeros en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

A lo largo de la serie analizada existe un claro predominio de ciudadanos uruguayos que entran al Brasil por esta zona de frontera, oscilando entre un 60,8% y un 74,5% sobre el total de entradas de extranjeros. En segundo lugar, los argentinos que cuyo peso relativo

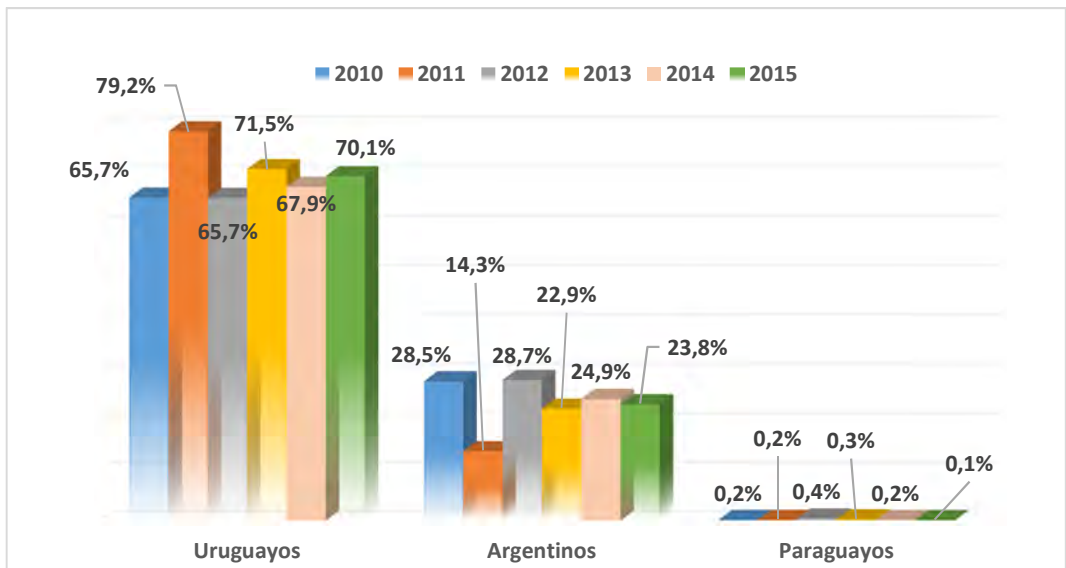
¹⁶⁰ En los próximos apartados, se analizan por separado los movimientos, por esta región de frontera, uruguayos, argentinos y paraguayos, tanto con base en registros de autoridades brasileñas como uruguayas. Recordamos que los movimientos de brasileños se analizaron ya solamente con base en datos de Uruguay pues las autoridades brasileñas de control migratorio en la frontera con Uruguay no realizan el registro de los brasileños que circulan.

en el período varió entre un 19,2% y un 33,4%; por último, los paraguayos entre 0,2% y 1,0%.

Cabe destacar que, en el caso de los uruguayos y argentinos, no se identifica una tendencia de aumento o disminución constante, sino una oscilación durante los seis años analizados. Sin embargo, al comparar el primer año con el último, o sea 2010 con 2015, la entrada de uruguayos al Brasil pasó de casi 61% a 70,5%, y los argentinos cayeron de 33,4% a 23%. De cualquier forma, no se está en condiciones de afirmar que haya una tendencia a aumentar o disminuir debido a la oscilación observada a lo largo del período. Ya en el caso de los paraguayos, si bien tienen un peso relativo muy bajo sobre el total de entrada de extranjeros, sí hay un incremento constante que inicia con 0,2% en el primer año analizado y termina con 1% en 2015.

Respecto a las salidas de estos tres colectivos del Brasil a través de estos puestos de control migratorio, entre 2010 y 2015, el siguiente gráfico, análogo al anteriormente presentado, ilustra los pesos relativos, sobre el total de extranjeros, que salen del país por esta zona.

Gráfico 9 – Brasil: Porcentaje de uruguayos, argentinos y paraguayos en la suma de registros de salidas de extranjeros en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

De forma general, este gráfico ilustra un comportamiento muy semejante de las salidas si comparadas a las entradas a Brasil, a través de la frontera sur del país (Brasil-Uruguay), de ciudadanos uruguayos, argentinos y paraguayos.

Respecto a los uruguayos, de la misma forma que en las entradas, se observa que el año con más registros de salidas (79,2%) fue el año 2011, así como también fue el año de la serie con mayor peso relativo del tránsito de uruguayos que entraron y salieron de Brasil por estos puestos de control migratorio.

El peso relativo de las salidas de Brasil de argentinos registró una variación entre 14,3% y 28,7%, siendo que el peso relativo de las entradas a Brasil fue mayor (19,2% y 33,4%) pero siempre manteniéndose dentro de un rango de variación semejante. Por último, las salidas de paraguayos oscilaron entre 0,1% y 0,4%. En este caso, sí puede señalarse una diferencia ya que en las entradas se observa un pequeño crecimiento constante a lo largo de la serie analizada, pero en las salidas se registran oscilaciones que, de la misma forma que sucede con uruguayos y argentinos, no nos permite hablar de crecimiento o caída constante, sino de oscilación muy tenue a lo largo del período.

Luego de presentar el peso relativo de los registros de entradas y salidas a Brasil de estos tres colectivos respecto al tránsito del total de extranjeros, en los próximos tres apartados se presenta un análisis para cada grupo por separado (uruguayos, argentinos y paraguayos) haciendo una comparación entre los cuatro puestos de control migratorio objeto de análisis.

1.7 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de uruguayos por los puestos migratorios seleccionados

Considerando que se trata de uno de los principales flujos migratorios en la región de frontera, este tópico analiza particularmente los registros de entrada y salida de uruguayos por los cuatro puestos migratorios abordados en esta investigación tomando como base datos del STI Brasil.

A seguir, las tablas 16 y 17 totalizan, entre 2010 y 2015, la cantidad de uruguayos que entraron o salieron de Brasil a través de estos puntos de frontera; los gráficos 22 y 23 ilustran las cifras presentadas en las tablas.

Tabla 16 – Brasil: Total de movimientos de entrada de uruguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Puesto de Control	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuí	47.652	55.510	51.931	51.354	39.771	34.646
Jaguarão	23.604	24.840	32.887	37.903	31.592	44.666
Santana do Livramento	14.378	10.161	17.791	20.227	27.977	26.532
Quaraí	1.580	14.898	16.333	17.637	19.420	16.092
Total	87.214	105.409	118.942	127.121	118.760	121.936

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

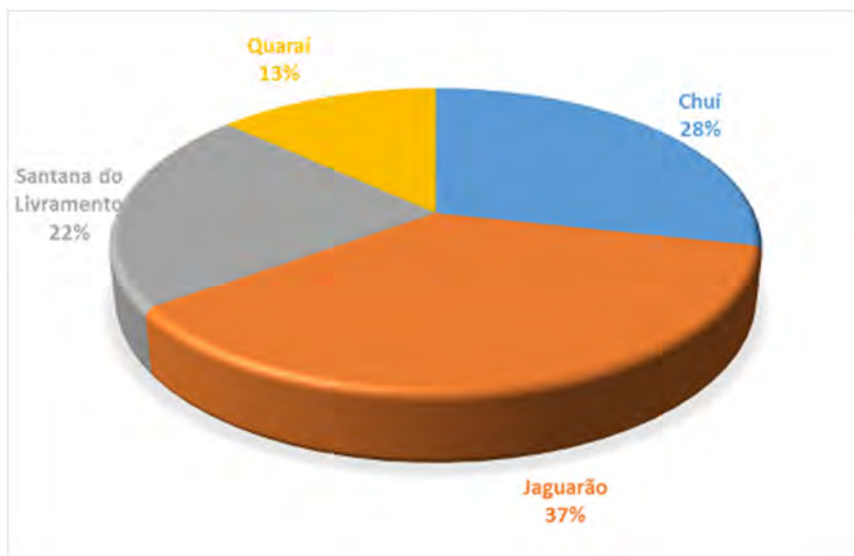
Tabla 17 – Brasil: Total de movimientos de salida de uruguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Puesto de Control	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuí	47.932	54.978	52.343	50.160	40.878	36.930
Jaguarão	22.160	23.717	30.846	38.626	30.895	42.958
Santana do Livramento	12.044	8.216	16.593	18.946	24.638	24.343
Quaraí	1.242	14.040	16.161	17.162	18.780	15.820
Total	83.378	100.951	115.943	124.894	115.191	120.051

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

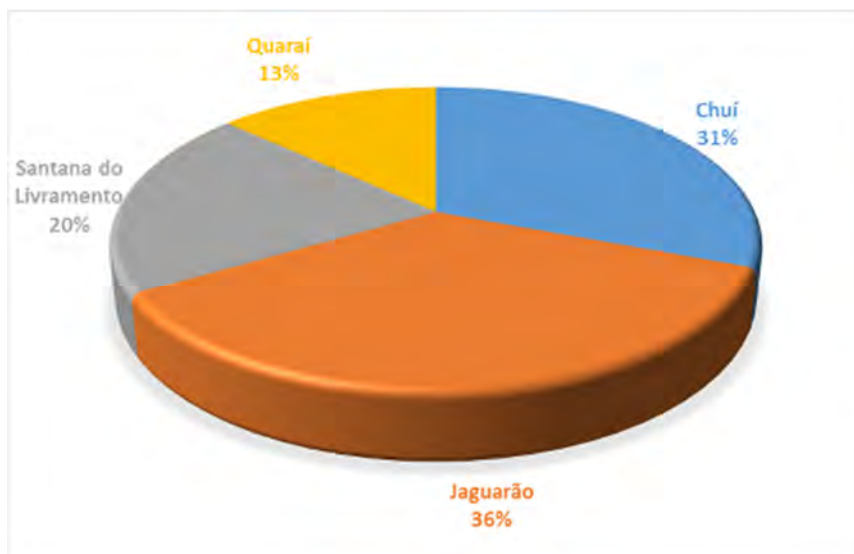
Los siguientes gráficos ilustran la distribución de los registros migratorios de entrada y salida de uruguayos por la frontera con Brasil en el año 2015.

Gráfico 10 – Brasil: Movimientos de entrada de uruguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 11 – Brasil: Movimientos de salida de uruguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Sobre las personas de nacionalidad uruguaya que cruzaron por estos puntos de la frontera, constatamos una elevación del número de registros a lo largo del período considerado, entre 2010 y 2015. Hasta 2014, el puesto migratorio que más registraba pasaje de uruguayos, entrando y saliendo del territorio brasileño, era el Puesto de Chuí. Sin embargo, en 2015, el Puesto de Jaguarão superó la cantidad de uruguayos registrados en relación al del Chuí, de modo que 37% de los uruguayos optaron por cruzar la frontera en Jaguarão, mientras que 31% la cruzaron a través del Chuí.

1.8 Uruguay: Datos sobre movimientos de entrada y salida de uruguayos por puestos migratorios seleccionados

En este ítem, se presentan las entradas y salidas de uruguayos, desde y para Brasil, pero con base en los registros publicados por las autoridades de Uruguay. Las dos tablas que se presentan a seguir sistematizan las entradas y salidas por los puestos de frontera objeto de estudio, la suma de estos cuatro puestos (Chuy, Rio Branco, Rivera y Artigas), y el peso relativo de cada uno sobre el total de los movimientos de uruguayos en el período entre 2007 y 2012.

Tabla 18 – Uruguay: Movimientos anualizados de entrada de uruguayos, total del país comparado a puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	45.510	5,0	34.249	3,3	34.546	3,0	32.866	2,3	42.870	2,2	40.897	1,9	38.490	2,7
Rio Branco	10.958	1,2	9.410	0,9	13.474	1,2	17.211	1,2	18.672	0,9	26.807	1,2	16.089	1,1
Rivera	8.566	0,9	7.813	0,8	9.214	0,8	11.323	0,8	8.398	0,4	14.501	0,7	9.969	0,7
Artigas	3.621	0,4	3.143	0,3	3.823	0,3	6.755	0,5	8.398	0,4	10.101	0,5	5.974	0,4
Sub-total	68.655	7,5	54.615	5,3	61.057	5,3	68.155	4,7	78.338	4,0	92.306	4,3	70.521	4,9
Total Uy	910.979	100	1.039.937	100	1.153.852	100	1.437.138	100	1.982.661	100	2.144.594	100	1.444.860	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

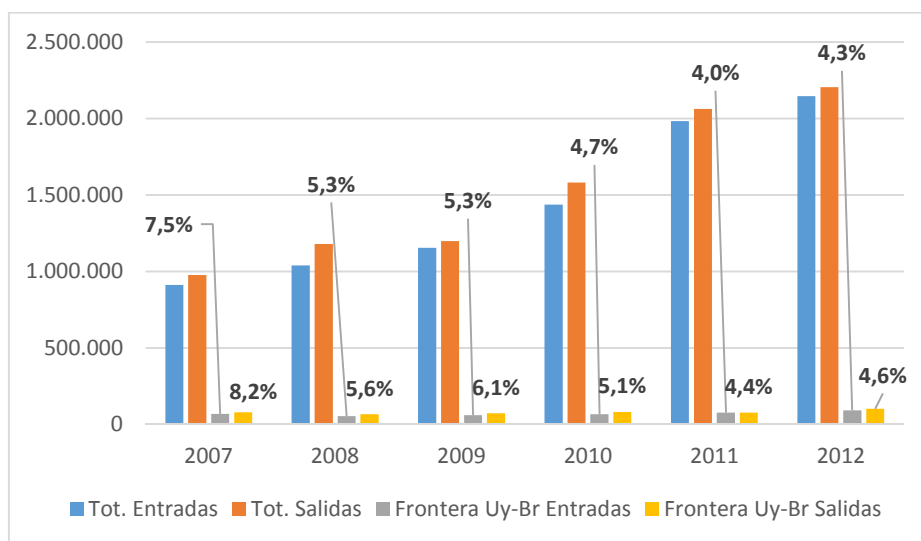
Tabla 19 – Uruguay: Movimientos anualizados de salida de uruguayos, total del país comparado a puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	43.370	4,4	34.426	2,9	34.876	2,9	34.114	2,2	40.652	2,0	41.584	1,9	38.170	2,5
Rio Branco	14.475	1,5	12.921	1,1	17.536	1,5	20.943	1,3	21.837	1,1	29.904	1,4	19.603	1,3
Rivera	14.029	1,4	12.928	1,1	14.046	1,2	16.370	1,0	18.001	0,9	19.510	0,9	15.814	1,0
Artigas	7.795	0,8	6.016	0,5	6.152	0,5	9.763	0,6	10.198	0,5	11.284	0,5	8.535	0,6
Sub-total	79.669	8,2	66.291	5,6	72.610	6,1	81.190	5,1	90.688	4,4	102.282	4,6	82.122	5,4
Total Uy	976.118	100	1.179.503	100	1.197.403	100	1.581.023	100	2.061.154	100	2.203.666	100	1.533.145	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Con base en las dos tablas anteriores se presenta el siguiente gráfico. En éste se puede establecer una comparación entre el total de entradas y salidas de uruguayos del territorio nacional, y el total de entradas y salidas por los cuatro puntos de frontera seleccionados para esta investigación. Para ello se presentan las cantidades en números absolutos de personas en el eje vertical (eje de las ordenadas) y dentro del gráfico se destaca el peso relativo (de la suma de entradas y salidas por los cuatro puestos seleccionados) sobre el total del país.

Gráfico 12 – Uruguay: Movimientos anualizados de entradas y salidas de uruguayos, total del país comparado a suma de los puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Con base tanto en la observación del gráfico y en el análisis de los datos de las dos tablas anteriores se destaca que, durante el período 2007 a 2012:

- aumentó en 34% el número de registros de personas de nacionalidad uruguaya que entran por los cuatro puntos de frontera (Artigas, Chuy, Rio Branco y Rivera), pero se registró un aumento de 135% del ingreso de uruguayos en el total de los puestos de frontera del país,
- aumentó en 28% el número de registros de personas de nacionalidad uruguaya que salen por los cuatro puntos de frontera seleccionados, pero se registró un aumento de las salidas de uruguayos por todos los puestos de frontera del país de 126%,
- sin embargo, es importante llevar en cuenta que, en el total de los cuatro puntos de frontera seleccionados:
 - o tal aumento no es constante, sino que se dan leves oscilaciones a lo largo de período que pueden ser observadas en las tablas,
 - o el aumento existe cuando se analizan las cifras en términos absolutos; si observan (tanto en el gráfico como en las tablas) los pesos relativos de la suma de las entradas y de la suma las salidas por los cuatro puntos de frontera seleccionados, se registra una caída del porcentaje de uruguayos que entran y salen por esta región de frontera respecto al total del país.
- A pesar de las oscilaciones durante el período, y de la caída del peso relativo que esta región de frontera tiene sobre el total del país, destacamos que se mantuvo constante el predominio del Chuy como puesto de control migratorio donde salen y entran, para y desde Brasil, más cantidad de uruguayos al territorio nacional: 2,7% tasa promedio de entradas en el período y 2,5% tasa promedio de salidas.

Estos datos refieren a 2012 como año más reciente. Sin embargo, en el ítem anterior, presentado con base en cifras de Brasil, a partir del año 2015 el puesto de Jaguarão (Rio Branco) supera por primera vez al Chuy como puesto de entrada y salida de uruguayos. Aún no es posible verificar este cambio con las cifras disponible para el año 2015 de Uruguay.

1.9 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de argentinos por los puestos migratorios seleccionados

De forma análoga, considerando que se trata de otro de los principales flujos migratorios en la región de frontera, este tópico considera particularmente los registros de entrada y salida de argentinos (con base en bases de datos de Brasil) a través de los cuatro puestos de control migratorios seleccionados en esta investigación. Las tablas 20 y 21 totalizan, entre 2010 y 2015, las entradas y salidas de Brasil de este flujo, los gráficos 26 y 27 ilustran los datos en ellas presentados.

Tabla 20 – Brasil: Total de movimientos de entrada de argentinos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Puesto de Control	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuí	6.197	7.699	8.500	6.115	4.488	3.422
Jaguarão	1.306	1.580	1.851	1.096	1.273	888
Santana do Livramento	40.373	15.667	43.565	29.448	36.532	30.552
Quaraí	119	2.230	3.926	8.209	8.155	4.852
Total	47.995	27.176	57.842	44.868	50.448	39.714

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

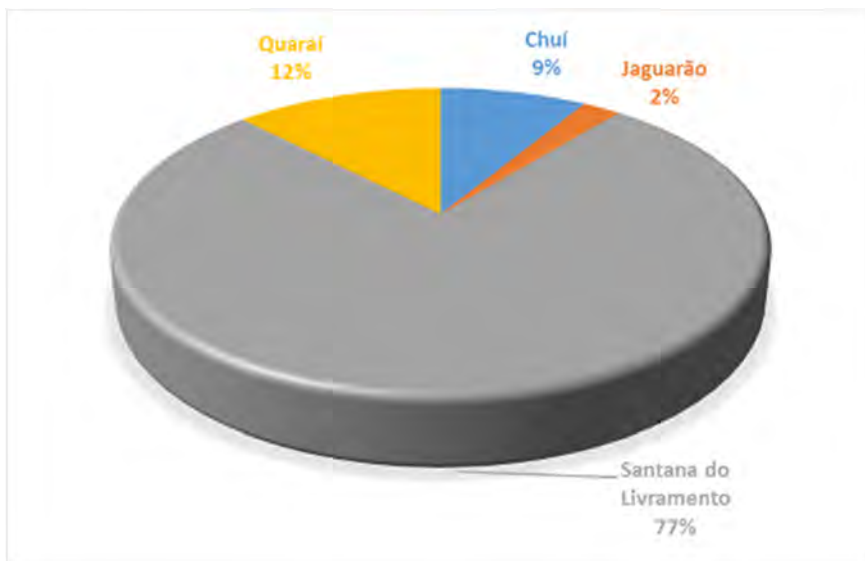
Tabla 21 – Brasil: Total de movimientos de salida de argentinos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Posto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuí	5.634	7.060	7.764	5.170	4.076	3.735
Jaguarão	1.240	1.716	1.922	1.268	1.476	1.040
Santana do Livramento	29.201	7.710	37.459	26.765	30.571	31.832
Quaraí	18	1.693	3.575	6.824	6.096	4.170
Total	36.093	18.179	50.720	40.027	42.219	40.777

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

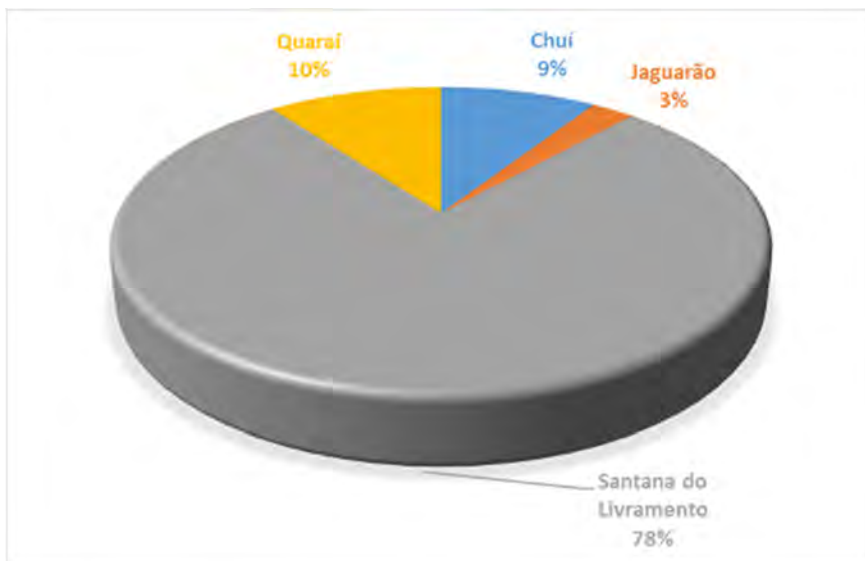
Los siguientes gráficos ilustran la distribución de los registros migratorios de entrada y salida de argentinos por la frontera con Brasil en el año 2015.

Gráfico 13 – Brasil: Movimientos de entrada de argentinos registrados en los puestos migratorios seleccionados, año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 14 – Brasil: Movimientos de salida de argentinos registrados en los puestos migratorios seleccionados, año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Respecto al número de personas de nacionalidad argentina que cruzan la frontera entre Brasil y Uruguay, se constata con base en cifras anuales¹⁶¹, que el principal punto de pasaje por la frontera corresponde al Puesto de Santana do Livramento, el cual concentra cerca del 78% de la cantidad de registros de argentinos por estos puestos durante el año 2015. La razón que explica la preferencia por este puesto en relación a los demás radica en la posición geográfica del puesto de Santana, más próximo de la frontera entre Uruguay y Argentina. Como existen muchas filas y mucha demora en la atención del puesto migratorio situado en la frontera entre Brasil y Argentina – el Puesto de Uruguiana –, se observa que muchos argentinos, en su viaje de regreso, optan por atravesar la frontera Brasil-Uruguay en Santana do Livramento.

1.10 Uruguay: Datos sobre movimientos de entrada y salida de argentinos por puestos migratorios seleccionados

Este ítem presenta las entradas y salidas de argentinos pero con base en los registros publicados por las autoridades de Uruguay. De la misma forma que en los movimientos de brasileños y de uruguayos antes presentados con base en datos de Uruguay, las dos tablas que se presentan a seguir sistematizan las entradas y salidas por los puestos de frontera objeto de estudio, la suma de estos cuatro puestos (Chuy, Rio Branco, Rivera y Artigas), y el peso relativo de cada uno sobre el total de los movimientos de argentinos en el período entre 2007 y 2012.

¹⁶¹ En las entrevistas realizadas, responsables de puestos migratorios de ambos lados de la frontera, coincidieron en su observación que los movimientos migratorios de turistas en la región persisten a lo largo del año; sin embargo, en el período de vacaciones se eleva con gran intensidad. Por este motivo, existe más tránsito de turistas argentinos, sobre todo en los meses de enero y febrero. Ver tablas en el próximo apartado.

Tabla 22 – Uruguay: Movimientos anualizados de entrada de argentinos, total del país comparado a los puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	3.738	0,4	3.934	0,4	4.245	0,4	4.020	0,3	4.907	0,3	4.284	0,2	4.188	0,3
Rio Branco	828	0,1	933	0,1	1.105	0,1	1.742	0,1	2.356	0,1	2.243	0,1	1.535	0,1
Rivera	16.479	1,8	19.407	1,8	32.223	2,7	20.614	1,6	29.991	1,7	39.037	2,1	26.292	1,9
Artigas	2.136	0,2	1.365	0,1	1.311	0,1	1.660	0,1	1.851	0,1	3.309	0,2	1.939	0,1
Sub-total	23.181	2,5	25.639	2,4	38.884	3,3	28.036	2,2	39.105	2,2	48.873	2,6	33.953	2,5
Total Uy	926.350	100	1.068.414	100	1.173.758	100	1.300.804	100	1.782.008	100	1.849.282	100	1.350.103	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Tabla 23 – Uruguay: Movimientos anualizados de salida de argentinos, total del país comparado a puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

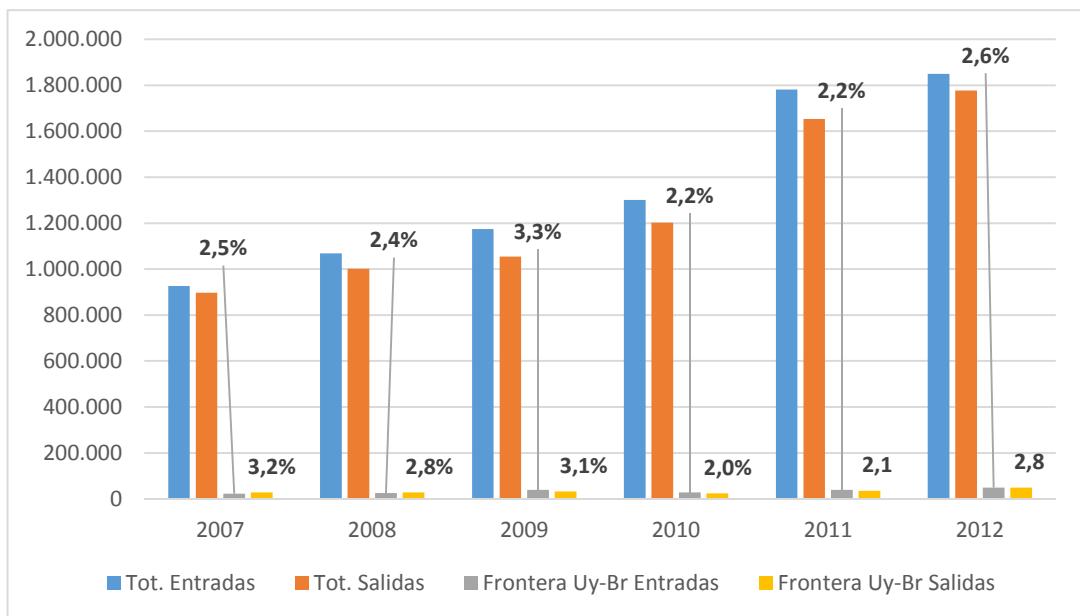
Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	3.235	0,4	3.093	0,3	3.037	0,3	2.612	0,2	3.329	0,2	2.951	0,2	3.043	0,2
Rio Branco	787	0,1	1.049	0,1	1.287	0,1	1.224	0,1	1.663	0,1	2.098	0,1	1.351	0,1
Rivera	23.174	2,6	22.619	2,3	26.864	2,5	19.188	1,6	28.441	1,7	41.858	2,4	27.024	2,1
Artigas	1.774	0,2	986	0,1	1.004	0,1	1.223	0,1	1.631	0,1	2.677	0,2	1.549	0,1
Sub-total	28.970	3,2	27.747	2,8	32.192	3,1	24.247	2,0	35.064	2,1	49.584	2,8	32.967	2,6
Total Uy	896.820	100	1.001.358	100	1.054.003	100	1.202.170	100	1.653.192	100	1.776.742	100	1.264.048	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Con base en las dos tablas anteriores se presenta el siguiente gráfico que permite establecer una comparación entre el total de entradas y salidas de argentinos del Uruguay, y el total de entradas y salidas por los cuatro puntos de frontera seleccionados para esta investigación, siempre con base en los datos publicados por Uruguay.

Para esto, se presentan las cantidades en números absolutos de personas en el eje vertical (eje de las ordenadas) y dentro del gráfico se destaca el peso relativo (de la suma de entradas y salidas por los cuatro puestos seleccionados) sobre el total del país.

Gráfico 15 – Uruguay: Movimientos anualizados de entradas y salidas de argentinos, total del país comparado a suma de los puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

A partir del análisis del gráfico y de las dos tablas anteriores, se destaca que, durante el período 2007 a 2012:

- se registra un aumento del 111% en el número de registros de personas de nacionalidad argentina que entran por los cuatro puntos de frontera (Artigas, Chuy, Rio Branco y Rivera), y siguiendo una tendencia semejante, en el total de los puestos de frontera del país, se registra un aumento del ingreso de argentinos de 99,6%; o sea casi el doble;
- esto nos permite comprender que, cuando se compara la entradas del último año con las del primer año de la serie, tanto para el total de los puestos de frontera del país como para el total de los cuatro puestos seleccionados, se identifica un aumento gradual del peso relativo del ingreso de argentinos por la frontera de Uruguay-Brasil;

- se registra un aumento del 71% en el número de registros de personas de nacionalidad argentina que salen por los cuatro puntos de frontera seleccionados; siendo que al considerarse el total de las salidas de argentinos por todos los puntos de frontera, se registró un aumento del 98%;
- a diferencia de las entradas de argentinos al Uruguay, en los registros de salidas de Uruguay, se puede observar un leve disminución del peso relativo de la salida de argentinos por los cuatro puestos seleccionados de la frontera con Brasil;
- es importante llevar en cuenta que, en el total de los cuatro puntos de frontera seleccionados, tanto para el aumento relativo de la entrada de argentinos, como para la leve disminución relativa sobre el total de los puntos de frontera del país, se trata de movimientos oscilatorios y no tendencias constantes. Esto puede ser visualizado de forma más clara en el gráfico antes presentado, o más en detalle en las dos tablas que lo anteceden.

De la misma forma que los datos presentados sobre argentinos a partir de los registros de las autoridades brasileñas (ítem 5.9), el puesto de control migratorio de Rivera (Santana do Livramento en Brasil), es el que registra la mayor cantidad de entradas y salidas, respecto a los otros tres puestos seleccionados, representando una tasa promedio de entradas a Uruguay de 1,9% en el período (siendo la tasa promedio de entrada para la suma de los cuatro puestos de 2,5%), y una tasa promedio de salidas de Uruguay de 2,1%, siendo la tasa promedio de salidas para la suma de los cuatro puestos migratorios de 2,6%.

El motivo que explica que se mantenga la preferencia de Rivera para pasaje entre Brasil y Uruguay, también en la serie analizada con base en datos oficiales del Uruguay, es el que ya mencionamos en la conclusión del ítem anterior: la posición geográfica de Rivera sumada a la demora en la atención que existe en el puesto de control migratorio de Uruguaiana (Brasil-Argentina), muchos argentinos, al regresar de su viaje por Brasil (ingreso a Uruguay) prefieren atravesar la frontera por el puesto de Rivera (Área de Control Integrado) que funciona las 24 hs del día y concentra la atención migratoria de autoridades brasileñas y uruguayas.

1.11 Uruguay: Datos mensuales del año 2012, sobre movimientos de entrada y salida de uruguayos, argentinos y brasileños.

En las tablas siguientes se presentan las entradas y salidas de uruguayos, argentinos y brasileños al Uruguay, por los puestos de frontera seleccionados, mes a mes para el año 2012¹⁶². Esto permite realizar observar la estacionalidad de los movimientos migratorios en la frontera Brasil/Uruguay, en el caso de los tres países con más circulación.

El año presentado es el 2012 por ser el más reciente en el tiempo con datos publicados por las autoridades uruguayas. Las tablas, expresan las cifras de los movimientos mes a mes, y el peso relativo (sobre el total de movimientos de cada mes) en aquellos puestos que predominan.

Tabla 24 - Uruguay: Movimientos mensuales de entrada de uruguayos, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	6.690	4.826	2.693	9.309	1.322	1.270	2.096	1.251	3.863	2.427	2.474	2.676
Chuy % *	48%	45%	50%	42%	38%	40%	43%	34%	47%	44%	45%	46%
Rio Branco	3.584	2.961	1.166	9.529	664	812	1.056	818	2.251	1.205	1.292	1.469
Rivera	2.651	1.993	748	2.106	813	533	946	972	1.191	929	843	776
Artigas	934	988	748	1.050	650	557	760	654	951	1.007	919	883
Total	13.859	10.768	5.355	21.994	3.449	3.172	4.858	3.695	8.256	5.568	5.528	5.804

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Chuy sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Esa es la única fila que no se suma para el cálculo del “Total”.**

¹⁶² Último año publicado por el Ministerio del Interior del Uruguay.

Tabla 25 - Uruguay: Movimientos mensuales de salida de uruguayos, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	6.586	4.720	8.380	3.910	1.193	1.353	2.170	1.424	4.085	2.426	2.397	2.940
Chuy % *	38%	42%	42%	42%	33%	36%	40%	30%	46%	40%	39%	38%
Rio Branco	4.140	3.017	8.237	3.286	674	989	1.174	1.081	2.221	1.289	1.486	2.311
Rio Bran.% *	24%	27%	42%	36%	19%	27%	22%	23%	25%	21%	24%	30%
Rivera	4.059	2.388	2.202	1.208	967	767	1.272	1.332	1.478	1.212	1.183	1.442
Rivera % *	23%	21%	11%	13%	27%	21%	23%	28%	17%	20%	19%	19%
Artigas	1.275	1.043	995	814	735	604	841	839	1.002	1.090	1.088	958
Total	17.335	11.168	19.814	9.218	3.569	3.713	5.457	4.676	8.786	6.017	6.154	7.651

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Chuy, Rio Branco y Rivera sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Estas filas no se suman para el cálculo del “Total”.**

El tránsito de uruguayos por estos puntos de pasaje de frontera hacia y desde Brasil, es semejante al de los argentinos y brasileños presentados a continuación. Los movimientos, si bien presentes en todos los meses del año, se concentran más en los meses vacaciones de verano, enero y febrero. Tanto para entradas como para salidas, el puesto de control del Chuy es el más utilizado por los uruguayos.

Los movimientos de argentinos por esta región de frontera entre Brasil y Uruguay, se muestra más concentrado para los dos primeros meses del año (enero y febrero), si bien que en menor cantidad se mantienen a lo largo del año. Si se compara con los datos presentados anteriormente con base en cifras de Brasil, Rivera se confirma como el puesto migratorio más utilizado por argentinos en esta región.

Tabla 26 - Uruguay: Movimientos mensuales de entrada de argentinos, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	1.255	1.465	397	162	102	123	98	93	80	111	177	221
Rio Branco	865	583	158	94	29	54	52	23	269	18	37	61
Rivera	15.785	16.042	3.380	1.496	258	132	326	241	163	211	304	699
Rivera % *	83%	83%	80%	77%	60%	39%	55%	63%	30%	57%	53%	66%
Artigas	1.186	1.246	268	197	42	27	115	26	37	30	51	84
Total	19.091	19.336	4.203	1.949	431	336	591	383	549	370	569	1.065

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Rivera sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Esa es la única fila que no se suma para el cálculo del “Total”.**

Tabla 27 - Uruguay: Movimientos mensuales de salida de argentinos, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	939	360	213	77	59	32	91	37	74	66	95	908
Rio Branco	999	329	170	38	12	12	28	6	28	384	32	60
Rivera	24.792	9.283	2.766	657	180	132	368	187	200	299	479	2.515
Rivera % *	88%	89%	85%	78%	63%	69%	69%	71%	60%	39%	72%	66%
Artigas	1.497	462	119	71	34	14	44	34	30	12	56	304
Total	28.227	10.434	3.268	843	285	190	531	264	332	761	662	3.787

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Rivera sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Esa es la única fila que no se suma para el cálculo del “Total”.**

Los brasileños que entran y salen a Uruguay, lo hacen en mayor cantidad por el puesto migratorio del Chuy. De la misma forma que uruguayos y argentinos, se registra una mayor concentración de movimientos en enero y febrero, pero agregando también en el caso del ingreso a Uruguay el mes de diciembre. Esto puede explicarse por la tradición de los brasileños de festejar el pasaje de año en la playa, llevando en cuenta que tal como

muestran las cifras por clasificación (final de este capítulo), la mayoría de los que atraviesan esta región de frontera son turistas.

Tabla 28 - Uruguay: Movimientos mensuales de entrada de brasileños, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	9.914	14.649	3.880	9.374	2.777	4.338	6.952	2.549	7.944	5.160	7.427	15.471
Chuy % *	63%	66%	53%	64%	47%	50%	53%	48%	62%	54%	56%	67%
Rio Branco	2.718	3.948	1.524	2.293	1.089	1.957	2.599	1.039	2.082	1.830	2.787	4.136
Rivera	2.370	2.976	1.379	2.330	1.563	1.777	2.890	1.202	2.042	1.948	2.267	2.725
Artigas	647	748	504	729	480	621	775	485	750	585	714	679
Total	15.649	22.321	7.287	14.726	5.909	8.693	13.216	5.275	12.818	9.523	13.195	23.011

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Chuy sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Esa es la única fila que no se suma para el cálculo del “Total”.**

Tabla 29 - Uruguay: Movimientos mensuales de salida de brasileños, en puestos migratorios seleccionados, 2012.

Puesto de Control	MESES											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Dic.
Chuy	8.900	8.995	2.633	4.222	2.783	2.290	3.788	1.624	6.525	3.024	4.242	3.134
Chuy % *	58%	61%	47%	53%	45%	39%	45%	37%	59%	51%	47%	51%
Rio Branco	2.378	2.321	1.060	1.239	1.092	1.233	1.961	897	1.803	841	1.917	1.208
Rivera	3.491	2.788	1.404	2.007	1.657	1.862	1.924	1.433	2.022	1.602	2.134	1.373
Artigas	703	597	467	508	587	535	764	471	620	501	663	486
Total	15.472	14.701	5.564	7.976	6.119	5.920	8.437	4.425	10.970	5.968	8.956	6.201

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

*** Fila de porcentajes de Chuy sobre el total de los puestos seleccionados en cada mes. Esa es la única fila que no se suma para el cálculo del “Total”.**

1.12 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de paraguayos por los puestos migratorios seleccionados

Los registros de entrada y salida de paraguayos por los cuatro puestos migratorios analizados son presentados en las tablas y gráficos siguientes, para el período comprendido entre el año 2010 y 2015, con base en datos de autoridades de Brasil.

Tabla 30 – Brasil: Total de movimientos de entrada de paraguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Puesto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuít	194	134	143	129	94	109
Jaguarão	7	12	106	144	1.210	923
Santana do Livramento	116	69	168	178	188	586
Quaraí	1	14	28	23	28	33
Total	318	229	445	474	1.520	1.651

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 31 – Brasil: Total de movimientos de salida de paraguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

Puesto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chuít	136	121	111	107	86	88
Jaguarão	16	32	471	223	75	23
Santana do Livramento	62	60	172	114	92	110
Quaraí	0	0	33	20	38	20
Total	214	213	787	464	291	241

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

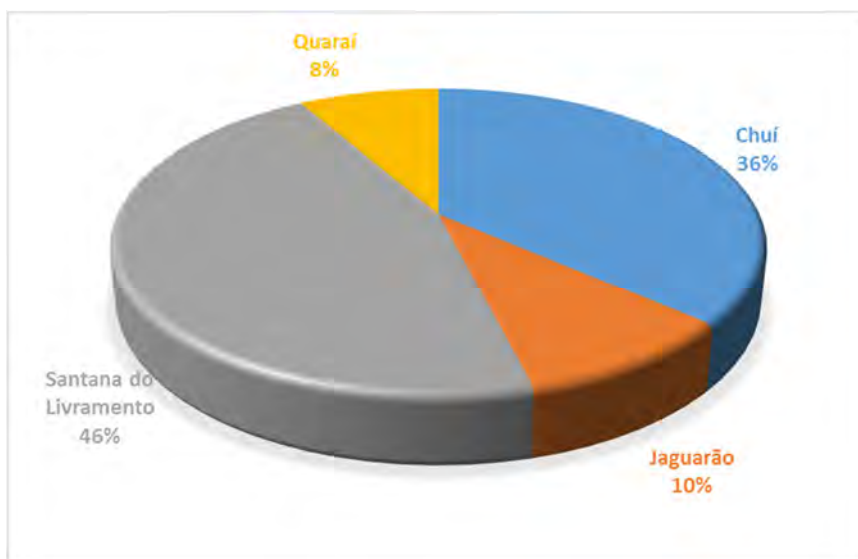
Si se consideran solo los movimientos migratorios de entrada y salida de paraguayos durante el año 2015, la distribución de los registros migratorios entre los puestos de frontera puede ser ilustrada por medio de los siguientes gráficos.

Gráfico 24 – Brasil: Movimientos de entrada de paraguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 25 – Brasil: Movimientos de salida de paraguayos registrados en los puestos migratorios seleccionados, en el año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Al analizar el número de personas de nacionalidad paraguaya que cruzan la frontera entre Brasil y Uruguay, se observa que el principal punto de paso por la frontera para entrar a Brasil corresponde al Puesto de Jaguarão, mientras que el principal punto de paso para la salida de Brasil fue el de Santana do Livramento, durante el año 2015.

De acuerdo con estos datos, observamos que los registros de entrada y salida de paraguayos por los puestos de frontera en la región entre Brasil y Uruguay presentan una serie temporal bastante distinta en relación a los demás. Por ejemplo, las entradas de paraguayos en el territorio brasileño por medio de estos puestos presentan fuerte incremento, sobre todo en 2014 y 2015, mientras que las salidas de paraguayos por estos puestos migratorios presentan reducción entre 2014 y 2015. La explicación de tales comportamientos en la distribución del pasaje de paraguayos por la frontera requiere la obtención de más datos específicos. Sin embargo, una explicación posible, de acuerdo con algunos de los entrevistados, puede estar relacionada al hecho de que muchos paraguayos cruzan la frontera por trabajo, como conductores de camiones, por ejemplo. Estos pueden hacer rutas diferentes para entrada y salida del territorio brasileño, de acuerdo al trayecto indicado para el transporte de mercaderías, por ejemplo.

1.13 Uruguay: Datos sobre movimientos de entrada y salida de paraguayos por los puestos migratorios seleccionados

En esta instancia, se analizan los datos de entradas y salidas de paraguayos con base en los registros publicados por las autoridades de Uruguay. Siguiendo el formato utilizado para los movimientos de brasileños, uruguayos y argentinos, y considerando las posibilidades que nos ofrecen estos datos, a seguir se presentan dos tablas que sistematizan: las entradas y salidas por los puestos de frontera objeto de estudio, la suma de estos cuatro puestos (Chuy, Rio Branco, Rivera y Artigas), y el peso relativo de cada uno de los puestos seleccionados sobre el total de los movimientos de paraguayos en el período entre 2007 y 2012.

Tabla 32 – Uruguay: Movimientos anualizados de entrada de paraguayos, total del país comparado a puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	123	0,5	178	0,6	115	0,3	116	0,3	140	0,3	111	0,3	131	0,4
Rio Branco	29	0,1	42	0,2	37	0,1	121	0,3	41	0,1	472	1,1	124	0,3
Rivera	147	0,6	88	0,3	270	0,8	118	0,3	131	0,3	203	0,5	160	0,5
Artigas	69	0,3	68	0,2	51	0,1	87	0,2	42	0,1	49	0,1	61	0,2
Sub-total	368	1,5	376	1,4	473	1,4	442	1,2	354	0,8	835	2,0	475	1,3
Total Uy	24.921	100	27.708	100	34.776	100	37.289	100	44.939	100	42.682	100	35.386	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

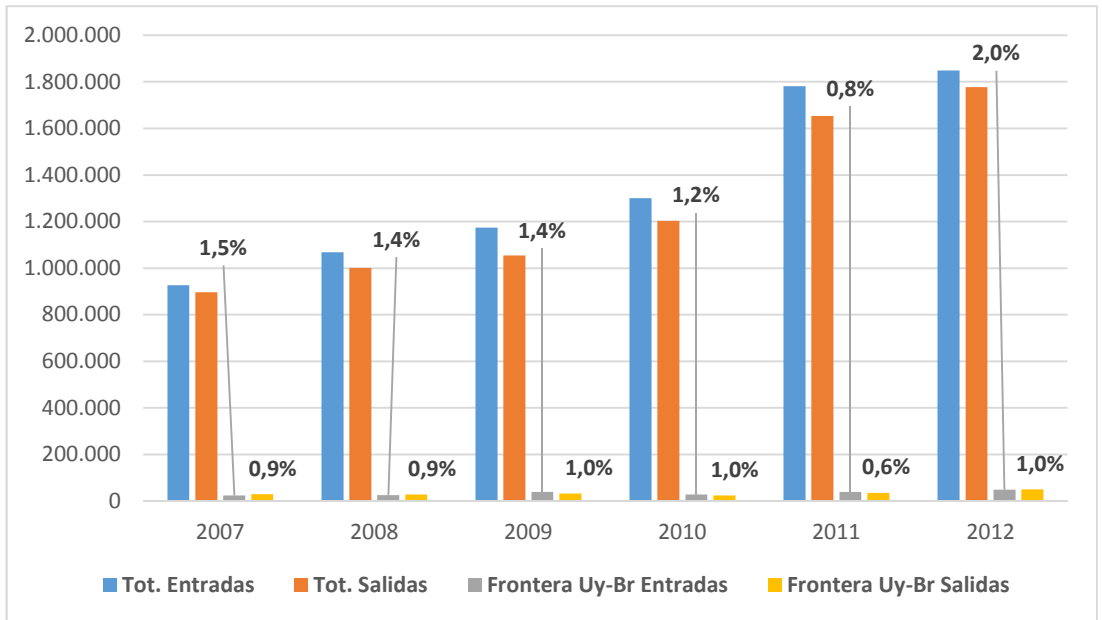
Tabla 33 – Uruguay: Movimientos anualizados de salida de paraguayos, total del país comparado a puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.

Puesto de Control	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Promedio	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Chuy	101	0,4	117	0,4	91	0,3	119	0,3	76	0,2	96	0,2	100	0,3
Rio Branco	7	0,0	9	0,0	11	0,0	9	0,0	20	0,0	107	0,3	27	0,1
Rivera	84	0,4	81	0,3	176	0,5	143	0,4	133	0,3	191	0,4	135	0,4
Artigas	26	0,1	29	0,1	58	0,2	75	0,2	42	0,1	38	0,1	45	0,1
Sub-total	218	0,9	236	0,9	336	1,0	346	1,0	271	0,6	432	1,0	307	0,9
Total Uy	23.781	100	27.611	100	32.592	100	35.903	100	44.780	100	42.715	100	34.564	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Con base en las dos tablas anteriores se elaboró el siguiente gráfico que permite establecer una comparación entre el total de entradas y salidas de paraguayos del Uruguay, y el total de entradas y salidas por los cuatro puntos de frontera seleccionados para esta investigación, siempre con base en los datos publicados por Uruguay. Para esto, se presentan las cantidades en números absolutos de personas en el eje vertical (eje de las ordenadas) y dentro del gráfico se destaca el peso relativo (de la suma de entradas y salidas por los cuatro puestos seleccionados) sobre el total del país.

Gráfico 26 – Uruguay: Movimientos anualizados de entradas y salidas de paraguayos, total del país comparado a suma de los puestos migratorios seleccionados, 2007-2012.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Del análisis de este gráfico y de las dos tablas que lo anteceden, vale destacar en primero lugar que el tránsito de ciudadanos paraguayos por esta región de frontera tiene un peso relativo más bajo, al ser comparado con los registros de brasileños, uruguayos, argentinos, por ejemplo. La tasa promedio para el período de entradas fue de 1,3% en el total de entradas de paraguayos al Uruguay, y la tasa promedio de salidas fue de 0,9%.

Por otro lado, se identifica un incremento del 127% en el total de paraguayos que ingresan al país por la suma de los cuatro puestos de frontera seleccionados, cuando se compara los ingresos de 2012 con los del 2007; siendo que cuando se evalúa la variación de los paraguayos que salieron del Uruguay por el total de los puestos de frontera, resulta en un incremento menor de 71%.

Estas variaciones a lo largo del período, al igual que con los argentinos, tienen un comportamiento más de oscilación y no de variación constante, lo que no nos permite apuntar para una tendencia. Sí entendemos que no habría elementos que indiquen

cambios en el peso relativo del tránsito de paraguayos por esta región de frontera si se compara al tránsito de paraguayos en el total de los puestos de control de migratorio en Uruguay.

1.14 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de ciudadanos de los países del Mercosur (excepto brasileños, uruguayos, paraguayos y argentinos) a través de los puestos migratorios seleccionados

La tabla 34 presenta el total de las entradas a Brasil de los ciudadanos de los demás países que integran el Mercosur (se excluye brasileños, uruguayos, paraguayos y argentinos anteriormente presentados) por los puntos de frontera considerados, así como el peso relativo de las entradas sobre el total de las entradas de extranjeros por esta región.

Tabla 34 – Brasil: Movimientos de entrada de nacionales de países del Mercosur y asociados registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

País de nacionalidade	AÑO											
	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Venezuela	62	0,0	42	0,0	96	0,1	82	0,0	135	0,1	153	0,1
Bolivia	56	0,0	54	0,0	76	0,0	45	0,0	84	0,0	61	0,0
Chile	1.618	1,1	1.699	1,2	1.332	0,7	1.565	0,9	1.242	0,7	1.029	0,6
Colombia	275	0,2	308	0,2	381	0,2	483	0,3	692	0,4	412	0,2
Equador	86	0,1	100	0,1	119	0,1	138	0,1	185	0,1	97	0,1
Peru	254	0,2	414	0,3	267	0,1	208	0,1	319	0,2	169	0,1
Sub-total	2.351	1,6	2.617	1,8	2.271	1,2	2.521	1,4	2.657	1,5	1.921	1,1
Total entr.extranjeros	143.548	100	141.554	100	186.535	100	181.722	100	182.184	100	172.962	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Por otro lado, la tabla 35 consolida los datos con la cantidad de ciudadanos y sus pesos relativos, de los países que integran el Mercosur y de los países asociados, que salieron del territorio brasileño por los puestos de control migratorio seleccionados.

Tabla 35 – Brasil: Movimientos de salida de nacionales de países del Mercosur y asociados registrados en los puestos migratorios seleccionados, entre 2010 y 2015.

País de nacionalidade	AÑO											
	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Venezuela	37	0,0	40	0,0	71	0,0	93	0,1	140	0,1	143	0,1
Bolivia	48	0,0	61	0,0	81	0,0	61	0,0	78	0,0	64	0,0
Chile	1.243	1,0	1.514	1,2	1.139	0,6	1.552	0,9	1.254	0,7	868	0,5
Colombia	288	0,2	308	0,2	402	0,2	367	0,2	641	0,4	337	0,2
Equador	92	0,1	85	0,1	84	0,0	131	0,1	123	0,1	92	0,1
Peru	273	0,2	269	0,2	206	0,1	166	0,1	263	0,2	141	0,1
Sub-total	1.981	1,6	2.277	1,8	1.983	1,1	2.370	1,4	2.499	1,5	1.645	1,0
Total	126.822	100	127.511	100	176.565	100	174.611	100	169.609	100	171.243	100

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Las cifras de las tablas 34 y 35 muestran que el peso relativo de los ciudadanos de estos países, integrantes o asociados al Mercosur, que atraviesan la frontera Brasil-Uruguay, es muy bajo, representado una tasa promedio de 1,4% anual tanto para las entradas como para las salidas de Brasil. Los gráficos ilustran la evolución de la cantidad de nacionales de estos países que cruzaron la frontera entre Brasil y Uruguay (entrada y salida del territorio brasileño) en el período considerado, entre 2010 y 2015.

En relación a viajeros de las demás nacionalidades del Mercosur y Países Asociados que cruzan la frontera entre Brasil y Uruguay, se registra una reducción en los movimientos migratorios entre 2010 y 2015. Los mayores contingentes de estas nacionalidades que atravesaron la frontera entre Brasil y Uruguay, refieren a movimientos de entrada y salida de chilenos y de colombianos.

Los chilenos representaron una tasa promedio de entrada a Brasil de 0,9% y de salida de 0,8% (sobre el total del ingreso de ciudadanos extranjeros por esta región de frontera), recordando que la tasa promedio de entrada y salida al país de este grupo de países fue de 1,4% en este período. Los colombianos quedan en segundo lugar, con una tasa promedio de entrada a Brasil de 0,3% y una tasa promedio de salidas de Brasil para Uruguay de 0,2%. Los gráficos 37 y 38 ilustran claramente esto, así como la reducción de los movimientos sobre todo en el último año de la serie.

1.15 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de nacionales de otros países (excepto Mercosur y asociados) por los puestos migratorios seleccionados

Con base en registros oficiales de Brasil y con el objetivo de ampliar la caracterización de la dinámica migratoria, se elaboran las tablas 36 y 37 donde se totalizan los principales flujos de entrada y salida, a este país y a través de la frontera entre Brasil y Uruguay, de ciudadanos de nacionalidades correspondientes a países que no integran el Mercosur ni son asociados.

Tabla 36 – Brasil: Movimientos de entrada de nacionales de países que no integran el Mercosur o no son asociados, registrados en los puestos migratorios, entre 2010 y 2015

País de nacionalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alemania	688	705	879	901	852	773
Australia	259	206	223	166	273	139
Canadá	147	140	99	88	121	91
España	634	667	618	590	641	636
Estados Unidos	309	333	368	408	504	380
Francia	487	418	535	591	715	539
Holanda	183	179	187	183	181	138
Italia	577	527	597	515	575	487
México	107	142	113	197	432	265
Portugal	148	93	199	229	196	165
Reino Unido	470	494	459	406	591	395
Suecia	144	138	146	175	150	132
Suiza	133	192	185	205	171	165
Otros países	1.154	1.176	1.309	1.277	1.618	1.404
Total	5.440	5.410	5.917	5.931	7.020	5.709

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 37 – Brasil: Movimientos de salida de nacionales de países que no integran el Mercosur o no son asociados, registrados en los puestos migratorios, entre 2010 y 2015

País de nacionalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alemania	617	650	810	743	793	642
Australia	168	151	145	141	203	97
Canadá	105	97	69	80	107	54
España	567	614	596	552	679	554
Estados Unidos	278	244	313	244	443	304
Francia	442	421	506	498	695	477
Holanda	142	131	161	167	138	112
Italia	516	523	552	496	529	474
México	87	95	111	214	369	246
Portugal	156	200	274	235	206	188
Reino Unido	360	342	357	370	436	322
Suecia	101	84	120	96	120	83
Suiza	151	142	145	178	163	120
Otros países	929	878	1.025	1.112	1.357	1.127
Total	4.619	4.572	5.184	5.126	6.238	4.800

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

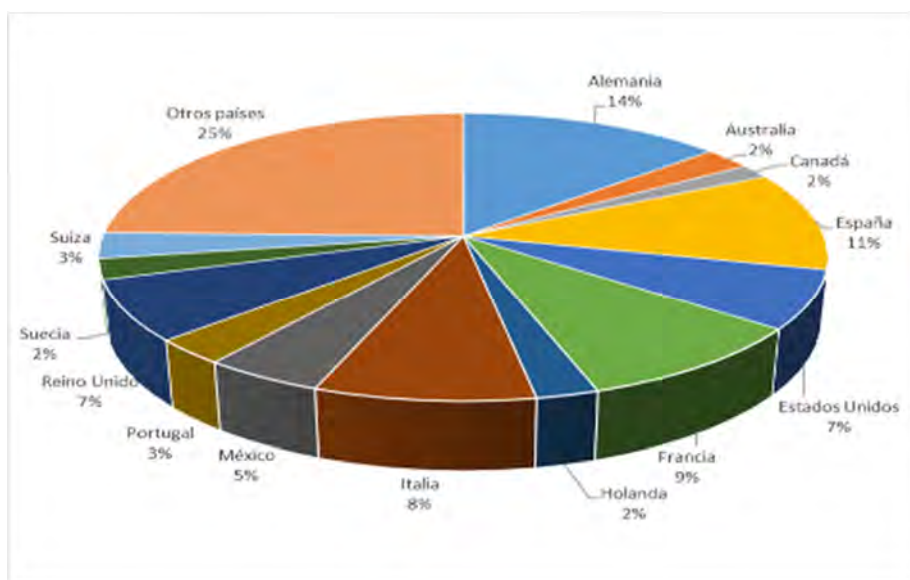
Si se calcula el peso relativo del total de entradas de ciudadanos con estas nacionalidades, se obtiene una tasa promedio en el período de 3,51% sobre el total de entradas de todos los extranjeros a Brasil por los puestos migratorios seleccionados. Por su parte, la tasa promedio de salidas es muy semejante: 3,23%. Vale recordar que el peso promedio de entradas y salidas de los ciudadanos del Mercosur (exceptuando brasileños, uruguayos, paraguayos y argentinos) es de 1,4% en el período (ver ítem anterior) pero incluía datos de 6 países de la región. El grupo que analizamos en este apartado refiere a un grupo de 13 países que se encuentran fuera de la región Mercosur y casi todos localizados en el hemisferio norte en diversos continentes.

Dentro de esta tasa promedio 3,51% de entradas y 3,23% de salidas sobre el total de los movimientos de los extranjeros en esta frontera, podemos identificar el peso relativo de cada una de las nacionalidades que integran este grupo.

Los gráficos 27 y 28 ilustran los movimientos de entrada y salida a Brasil a través de la frontera con Uruguay, de los ciudadanos de estos mismos países según datos registrados

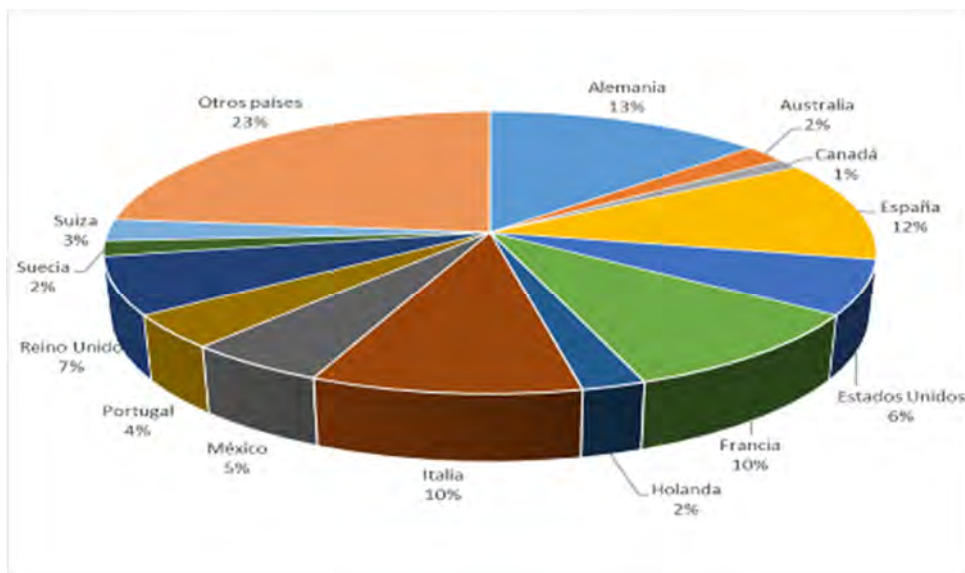
en el año 2015. En estos se observa que la mayor parte corresponde a viajeros de las siguientes nacionalidades: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Estados Unidos. Si bien se menciona en algunas entrevistas la existencia de ómnibus de excursiones con turistas extranjeros cruzando la frontera por medio de estos puestos, cabe destacar que tanto Argentina, Uruguay y la Región Sur de Brasil tuvieron, a lo largo de su historia, fuerte estímulo a la inmigración de personas provenientes de países europeos. Por lo tanto, puede ser que parte considerable de esos registros de europeos corresponda también al movimiento migratorio de extranjeros residentes en Brasil, Argentina o Uruguay que cruzan la frontera en los movimientos pendulares de turismo de temporada en la región.

Gráfico 27 – Brasil: Movimientos de entrada de nacionales de países que no integran el Mercosur o no son asociados, registrados en los puestos migratorios seleccionados, año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Gráfico 28 – Brasil: Movimientos de salida de nacionales de países que no integran el Mercosur o no son asociados, registrados en los puestos migratorios seleccionados, año 2015.



Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

5.11 Brasil: Datos sobre movimientos de entrada y salida de extranjeros por los puestos de control de frontera seleccionados, con base en la clasificación de su tiempo de estadía en Brasil

Las tablas 38 y 39 se presentan los totales de los principales flujos de extranjeros que entraron y salieron del territorio brasileño a través de los puestos de frontera seleccionados, llevando en cuenta la clasificación atribuida por oficiales migratorios respecto al motivo o a la situación de su estadía en Brasil.

Tabla 38 – Brasil: Movimientos de entrada de extranjeros registrados, en los puestos migratorios seleccionados, por clasificación (condición de estadía en Brasil), entre 2010 y 2015.

Clasificación	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Turista	129.881	126.546	170.109	166.126	165.406	158.498
Permanente	3.639	4.297	4.829	4.832	4.740	4.325
Tripulante terrestre	7.692	8.039	8.052	8.043	8.042	5.905
Temporario I (misión de estudios investigación)	48	26	22	48	143	156
Temporario II (negocios de corta duración)	155	237	384	194	97	109
Temporario IV (estudiante)	249	226	404	381	380	371
Temporario V (trabajo/Acuerdo Mercosur)	426	487	605	651	874	1.041
Extranjero requirente	558	285	322	336	481	281
Provisorio	521	477	378	96	5	2
Diplomático	18	50	47	40	32	34
Oficial	28	30	23	33	32	22
Refugiado	0	0	1	0	1	8
Solicitante de refugio	0	0	0	0	1	9
Otras clasificaciones	333	854	1.359	942	1.950	2.201
Total	143.548	141.554	186.535	181.722	182.184	172.962

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 39 – Brasil: Movimientos de salida de extranjeros registrados, en los puestos migratorios seleccionados, por clasificación (condición de estadía en Brasil), entre 2010 y 2015.

Clasificación	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Turista	112.561	111.690	159.144	157.651	152.020	156.657
Permanente	3.971	4.506	5.052	5.141	4.894	4.060
Tripulante terrestre	7.420	7.781	7.835	7.896	6.886	4.487
Temporario I (misión de estudios investigación)	68	54	67	91	212	167
Temporario II (negocios de corta duración)	202	336	436	290	158	177
Temporario IV (estudiante)	276	278	427	469	490	381
Temporario V (trabajo/Acuerdo Mercosur)	483	483	629	727	1.002	1.081
Extranjero requirente	554	287	349	347	523	290
Provisorio	583	585	401	71	7	3
Diplomático	16	40	49	38	38	28
Oficial	27	26	26	28	37	14
Refugiado	0	1	0	0	3	15
Solicitante de refugio	0	1	0	1	2	22
Otras clasificaciones	661	1.443	2.150	1.861	3.337	3.861
Total	126.822	127.511	176.565	174.611	169.609	171.243

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

En las tablas anteriores se indica que la mayoría absoluta en las clasificaciones fue la de turista, por lo tanto tenemos el turismo como principal motivo declarado por los extranjeros que cruzaron la frontera entre Brasil y Uruguay.

En las dos tablas siguientes, se presentan las cifras para el año 2015 (entradas y salidas), desagregadas por puesto migratorio y clasificación.

Tabla 40 – Brasil: Movimientos de entrada de extranjeros registrados, en cada puesto migratorio seleccionado, por clasificación (condición de estadía en Brasil), en 2015.

Classificação	Chuí	Jaguarão	Quaraí	Santana	Total
Turista	37.636	43.414	21.024	56.424	158.498
Permanente	2.786	723	77	739	4.325
Tripulante terrestre	2.052	2.682	66	1.105	5.905
Temporario I (missão de estudos e pesquisa)	83	35	8	30	156
Temporario II (negócios de curta duração)	38	3	7	61	109
Temporario IV (estudiante)	317	16	0	38	371
Temporario V (trabalho/Acordo Mercosul)	664	246	11	120	1.041
Estrangeiro requerente	226	14	1	40	281
Provisório	0	0	0	2	2
Diplomata	18	13	0	3	34
Oficial	11	3	3	5	22
Refugiado	8	0	0	0	8
Solicitante de refúgio	5	0	0	4	9
Outras classificações	1.117	106	257	721	2.201
Total	44.961	47.255	21.454	59.292	172.962

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Tabla 41 – Brasil: Movimientos de salida de extranjeros registrados, en cada puesto migratorio seleccionado, por clasificación (condición de estadía en Brasil), en 2015.

Classificação	Chuí	Jaguarão	Quaraí	Santana	Total
Turista	39.344	42.124	19.934	55.255	156.657
Permanente	2.414	705	107	834	4.060
Tripulante terrestre	2.158	1.610	97	622	4.487
Temporario I (missão de estudos e pesquisa)	92	41	3	31	167
Temporario II (negócios de curta duração)	81	18	13	65	177
Temporario IV (estudiante)	321	13	3	44	381
Temporario V (trabalho/Acordo Mercosul)	690	230	29	132	1.081
Estrangeiro requerente	223	16	3	48	290
Provisório	2	0	0	1	3
Diplomata	17	6	0	5	28
Oficial	4	4	2	4	14
Refugiado	15	0	0	0	15
Solicitante de refúgio	19	0	0	3	22
Outras classificações	2.219	122	469	1.051	3.861
Total	47.599	44.889	20.660	58.095	171.243

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Sistema de Tráfico Internacional, STI Brasil.

Las clasificaciones de los ciudadanos extranjeros se registran con base en el motivo declarado para su estadía en el territorio brasileño. En su análisis se observa que la mayoría absoluta de los registros corresponde a la clasificación de turistas, sobre todo en ámbito de turismo de temporada conforme mencionado por diversos entrevistados. La clasificación de turista fue evocada para cerca del 85% de todos los extranjeros que cruzaron los puestos en la frontera entre Brasil y Uruguay, a lo largo del año 2015.

La segunda clasificación más evocada fue la de tripulante terrestre, o sea, funcionarios extranjeros de las empresas de transporte que cruzan la región de frontera en rutas regulares o no regulares. A su vez, la clasificación de permanente es utilizada para referir al pasaje de extranjeros residentes en Brasil por el puesto de frontera.

Cabe destacar también el incremento de la clasificación denominada “Temporario V (contrato de trabajo o Acuerdo Mercosur)”¹⁶³. Se refiere al pasaje por la frontera de extranjeros portadores de un contrato de trabajo en alguna organización que opera en Brasil, o también para individuos provenientes de países del Mercosur que se registraron en Brasil con base en el acuerdo de residencia firmado entre esos países.

¹⁶³ Esta clasificación adoptada por la autoridad migratoria brasileña incluye tanto los movimientos migratorios de aquellos individuos de otras nacionalidades con contratos de trabajo firmados, así como también de individuos provenientes de países Mercosur, que se benefician del Acuerdo del Mercosur, para residir en los países vecinos, independientemente que tengan o no contrato de trabajo formalmente firmado.

ANEXO II

Guía para entrevista con representantes de autoridades migratorias brasileñas

1. Describa brevemente seu cargo e suas atribuições.
2. Já há quanto tempo funciona este posto migratório?
3. Em que dias e horários este posto migratório funciona?
4. Qual a dotação de pessoal neste posto migratório? Como são os turnos? Qual a capacitação exigida para trabalhar neste cargo?
5. ¿Há um manual de procedimentos para a atividade migratória? Quais as principais disposições normativas que organizam o controle no posto migratório?
6. Existe algum critério ou procedimento especial para o registro e o controle do trânsito fronteiriço do país vizinho?
7. Que documentação deve ser apresentada pelas pessoas no ato da entrada e da saída do território nacional?
8. Como se diferenciam os procedimentos de controle migratório em caso de: pedestres, veículos particulares, caminhões de transporte de carga, ônibus de transporte de passageiros de longa distância? Neste último caso, quais são as principais empresas de ônibus que passam por este posto migratório?
9. Que informação se registra para cada entrada e para cada saída?
10. Esta informação se transmite on line a alguma área da administração migratória central? Ou se compila aqui mesmo no posto migratório e então se envia à área de administração migratória central? Neste último caso, em que momento se envia e qual o formato do envio dos dados?
11. Que categorias de entrada mais se registram neste posto migratório?
12. Que comprovante da movimentação migratória a pessoa recebe?
13. Quais são as dificuldades de natureza migratória que ocorrem com mais frequência?
14. Quais são os motivos pelos que mais frequentemente se costuma impedir a saída de uma pessoa do território?

15. Quais são os motivos pelos que mais frequentemente se costuma impedir a entrada de uma pessoa no território?
16. Como se registram e se informam os impedimentos de saída? Qual a frequência com que ocorrem?
17. Como se registram e se informam os impedimentos de entrada de estrangeiros? Qual a frequência com que ocorrem?
18. No caso de que uma pessoa tenha que pagar uma tarifa (por multa ou qualquer outro motivo) para ingressar ou sair, onde e quando se pode efetuar o pagamento? E qual é o comprovante de pagamento que deve apresentar perante o controle migratório?
19. Em que casos, na perspectiva do controle migratório, é necessário informar a outras instâncias (por exemplo, outros órgãos policiais, alfandegários, juizados federais, instituições de proteção à infância, organismos de proteção laboral etc.)?
20. Como você descreve o movimento de refugiados e solicitantes de refúgio por este posto migratório?

Agradeço a você por essas informações.

Guía para entrevista con representante de autoridades migratorias uruguayas

Preguntas presentadas al representante del Control Migratorio en Uruguay

1. Describa brevemente su cargo y sus atribuciones.
2. ¿Hace cuánto tiempo que opera este paso migratorio? ¿Cuál es su modalidad de gestión (pública, privada, mixta)?
3. ¿Cuáles son los días y los horarios en que se encuentra operativo?
4. ¿Cuál es la dotación de personal en este paso? ¿Cómo son los turnos? ¿Cuál es la capacitación exigida para actuar en este cargo?
5. ¿Hay un manual de procedimientos? ¿Cuáles son las disposiciones normativas que organizan el control en el paso?

6. ¿Existe algún criterio o procedimiento especial para el registro y control del tránsito vecinal fronterizo?
7. ¿Qué documentación deben presentar las personas para el ingreso y para el egreso?
8. ¿Cómo se diferencian los procedimientos de control migratorio en caso de: peatones, vehículos particulares, camiones de transporte de carga, ómnibus de transporte de pasajeros de larga distancia? En este último caso, ¿cuáles son las principales empresas de ómnibus que pasan por este paso migratorio?
9. ¿Qué información se registra para cada ingreso y para cada egreso?
10. Esta información ¿se transmite en línea a alguna área de la administración migratoria central? ¿O se compila en el mismo puesto migratorio y luego se eleva al área de la administración migratoria central? En este último caso ¿cada cuánto se eleva y cuál es el formato del reporte?
11. ¿Qué categorías de ingreso más se otorgan en este paso?
12. ¿Qué comprobante obtiene la persona?
13. ¿Cuáles son las dificultades de naturaleza migratoria que ocurren con mayor frecuencia?
14. ¿Cuáles son los motivos por los que más frecuentemente se suele impedir la salida?
15. ¿Cuáles son los motivos por los que más frecuentemente se suele impedir la entrada?
16. ¿Cómo se registran e informan los impedimentos de salida? ¿Cuál es la frecuencia con que ocurren?
17. ¿Cómo se registran e informan los rechazos de ingreso de no nacionales? ¿Cuál es la frecuencia con que ocurren?
18. Si corresponde que una persona pague una tarifa (por multa, sellado, convenio, lo que sea) para ingresar o para salir ¿dónde y cuándo debe efectuar el pago? ¿Cuál es el comprobante de pago que debe presentar en el control migratorio?

19. ¿En qué casos desde el control migratorio se debe informar a otras dependencias? (por ejemplo policías, fiscalías, juzgados federales, instituciones de protección a la niñez, delegaciones de los organismos de control laboral etc.)
20. ¿Cómo describe usted el movimiento de refugiados y solicitantes de refugio por este paso migratorio?

ANEXO III

Listado con los códigos de identificación de los entrevistados, su pertenencia institucional, fecha y duración de la entrevista y breve caracterización de los temas abordados

Código	Institución/Localidad	Fecha y Duración	Principales temas abordados en la entrevista
Entrevistado E1	Programa del Sistema Único de Salud, del Ministerio de Salud – Brasilia	Nov-2016, duración 50 minutos	Características y desafíos para la atención universal de la población en zona de frontera por los programas gubernamentales de salud
Entrevistado E2	Policía Nacional, control migratorio en Uruguay – Rivera	Febr. 2017, duración 45 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Rivera
Entrevistado E3	Policía Federal, control migratorio en Brasil – Santana do Livramento	Febr. 2017, duración 30 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Santana do Livramento
Entrevistado E4	Secretaria de Asistencia e Inclusión Social – <i>Prefeitura Municipal de Santana do Livramento</i>	Febr. 2017, duración 35 minutos	Análisis de las carencias sociales en región de frontera, indicando la atención brindada a la población en términos de protección a riesgos y vulnerabilidades sociales

Entrevistado E5	<i>Vara de Justiça do Trabalho</i> – Santana do Livramento	Febr. 2017, duración 25 minutos	Caracterización de la dimensión laboral en la dinámica migratoria en la región, en términos del traslado de la población en la zona fronteriza conforme la oferta de empleos, sobre todo en el área de comercio y servicios
Entrevistado E6	<i>Vara da Infância</i> – Santana do Livramento	Febr. 2017, duración 35 minutos	Cuestiones que requieren atención especial del Poder Judicial en región de frontera, como la salida de menores del país, y cooperación internacional entre los órganos jurisdiccionales
Entrevistado E7	Secretaría Municipal de Salud – <i>Prefeitura Municipal</i> de Santana do Livramento	Febr. 2017, duración 25 minutos	Caracterización de políticas públicas en el área de salud en la región de frontera, con la cooperación entre los gobiernos locales para compartir recursos y apoyo a los programas
Entrevistado E8	Transportadora Turil – Rivera	Febr. 2017, duración 20 minutos	Descripción de las rutas, procedimientos y rutinas seguidos por conductores de empresa de ómnibus que transporta pasajeros a través de la frontera
Entrevistado E9	Policía Nacional, control migratorio en Uruguay – Rio Branco	Febr. 2017, duración 40 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Rio Branco

Entrevistado E10	Policía Federal, control migratorio en Brasil – Jaguarão	Febr. 2017, duración 25 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Jaguarão
Entrevistado E11	Policía Nacional, control migratorio en Uruguay – Chuy	Febr. 2017, duración 25 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Chuy
Entrevistado E12	Policía Federal, control migratorio en Brasil – Chuí	Febr. 2017, duración 30 minutos	Principales flujos, procedimientos, normas, sistemas, dificultades y acuerdos establecidos por el control migratorio en Chuí
Entrevistado E13	Alta Autoridad de la ciudad Rio Branco	Dicie.2016 Duración 40 minutos	<i>Free Shop</i> permite que jóvenes no emigren para capital o exterior; el <i>boom</i> de <i>Free Shop</i> incentivó económicamente la zona de frontera; hay propuestas y acciones de cooperación (cultura, policial...) entre intendentes y alcaldes de ambas fronteras; intercambio de estudiantes por Universidad que permite doble diploma (Brasil-Uruguay)
Entrevistado E14	“Mujeres de Negro” y “Mujeres de Frontera” – Rio Branco	Dicie.2016 Duración 32 minutos	Problema de control sobre los agresores, frontera muy libre que permite la fuga; cooperación entre movimientos contra violencia de género en ambas fronteras; cooperación entre países para estudiar con doble diploma (Brasil-Uruguay) estudiantes uruguayos de la frontera tienen beca de Brasil importante proyecto de integración;

Entrevistado E15	Maestra. “Club de Niños” ¹⁶⁴ , – Departamento Cerro Largo	Dicie.2016 Duración 32 minutos	Descripción de situación contrabando-trabajo informal, atienden hijos de esos trabajadores; relación directa – por precio – con consumo de alcohol adolescentes; prostitución relacionada a la frontera;
Entrevistado E16	Ing. Agrónomo. Asociación Agropecuaria de Cerro Largo, e Integrante de la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA) ¹⁶⁵	Dicie.2016 Duración 44 minutos	Más control del trabajo documentos de brasileños en Uruguay en plantación de arroz; en momentos militarización de frontera brasilera; trabajo informal “bagayo” (contrabando en escala pequeña); cultura que se mezclan por la frontera pero ahora más incidencia de Argentina por TV Cable; aumento de <i>Free Shop</i> aparece como oportunidad de trabajo para jóvenes evitando migración
Entrevistado E17	Comisión Mixta Uruguayo-Brasilera para el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín	Dicie.2016 Duración 49 minutos	Trabajo informal; “crisis cultural” por entrada de programas argentinos; pérdida de matriz cultural de frontera; hay una informalidad de frontera que pasa a las interacciones sociales; lentitud en los protocolos MERCOSUR sobre frontera y tramites de exportación (especialmente para Uruguay); desde el lado uruguayo la política del cero kilo (no pasar nada desde Brasil)

¹⁶⁴ Disponible en: <http://inau.gub.uy/index.php/ninerz/clubes-de-ninos>

¹⁶⁵ Consultar en: <http://www.elpais.com.uy/economia/rurales/martin-uria-no-inmaduros-reclamos.html>,
<http://rurales.elpais.com.uy/agricultura/los-productores-arroceros-enfrentan-una-dificil-encrucijada>

Entrevistado E18	Centro Comercial e Industrial de Cerro Largo	Dicie.2016 Duración 42 minutos	Problema de “bagayo” pero también de grandes contrabandos; <i>Free Shop</i> aumento importante perjudicando comercio nacional porque el control no es 100%; los comercios de las ciudades próximas a la frontera, que no tiene privilegios por leyes de frontera, sufren perjuicio importante; TV cable interfirió en la cultura de frontera, especialmente por programas de Argentina
Entrevistado E19	Taxista	Dicie.2016 Duración 16 minutos	Intenso el “bagayo”; los <i>Free Shop</i> son una alternativa de trabajo para jóvenes y al mismo tiempo un problema para comerciantes uruguayos. Frontera libre permite mejor tránsito.
Entrevistado E20	Trabajadora Social, Centro de Estudio y Derivación del INAU (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay) ¹⁶⁶	Dicie.2016 Duración 46 minutos	Contrabando pequeño (“bagayo”) pero constante; aumento de consumo de alcohol por adolescentes; pérdida de cultura de frontera (música...) por la entrada de TV Cable; cooperación sobre violencia familiar en ambas fronteras para detención de agresores; problemas para detener agresores (violencia, feminicidio).

¹⁶⁶ Disponible en: <http://inau.gub.uy/>

Entrevistado E21	Departamento de Migraciones del Ministerio de Justicia, Brasil.	Octub,2016 Duración 15 minutos	Solicitud de apoyo para obtener autorización junto a la Policía Federal brasileña, localizada en los puestos de Control Migratorio de Frontera con Uruguay, para la realización de entrevistas.
---------------------	---	--------------------------------------	---

