

XVII CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

ESTUDIO DE LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS EN FRONTERAS DEL MERCOSUR



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

SECRETARÍA TÉCNICA
Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)

Objetivo del estudio

Comprensión de las dinámicas y los intercambios sociales y económicos entre ciudades vecinas separadas por una frontera internacional:

- ✓ Posadas-Encarnación y Clorinda-Puerto Falcón (Argentina – Paraguay)
- ✓ Rivera - Santana Do Livramento y Rio Branco - Jaguarao (Uruguay – Brasil)

Marco Normativo: Circulación y residencia de personas

- Normativa nacional
- Acuerdos Bilaterales
- Acuerdos Regionales MERCOSUR:

En ambos casos nos encontramos con ciudades o localidades próximas y con estrechas vinculaciones económicas y sociales pero separadas por una frontera internacional conforman extensas zonas de frontera donde conviven al menos dos lógicas de movilidad de las personas

MARCO NORMATIVO

- -Normativa nacional
- -Acuerdos Bilaterales
- -Acuerdos Regionales MERCOSUR:

Acuerdo de Recife (CMC/DEC N°5/93, reemplazada por CMC/DEC N° 4/00) 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.

Turismo (CMC/DEC N°10/06) 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.

Tránsito Vecinal Fronterizo (CMC/DEC N°18/99) y su correspondiente reglamentación (Decisión CMC N°14/00). En años posteriores, diversos convenios o acuerdos bilaterales regulan la implementación en pasos puntuales del régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo expresado en el acuerdo del MERCOSUR.

Documentos de viaje (CMC/DEC N° 18/08) reconocimiento mutuo de los documentos de identidad nacionales como documentos de viaje hábiles para el tránsito de nacionales y residentes regulares

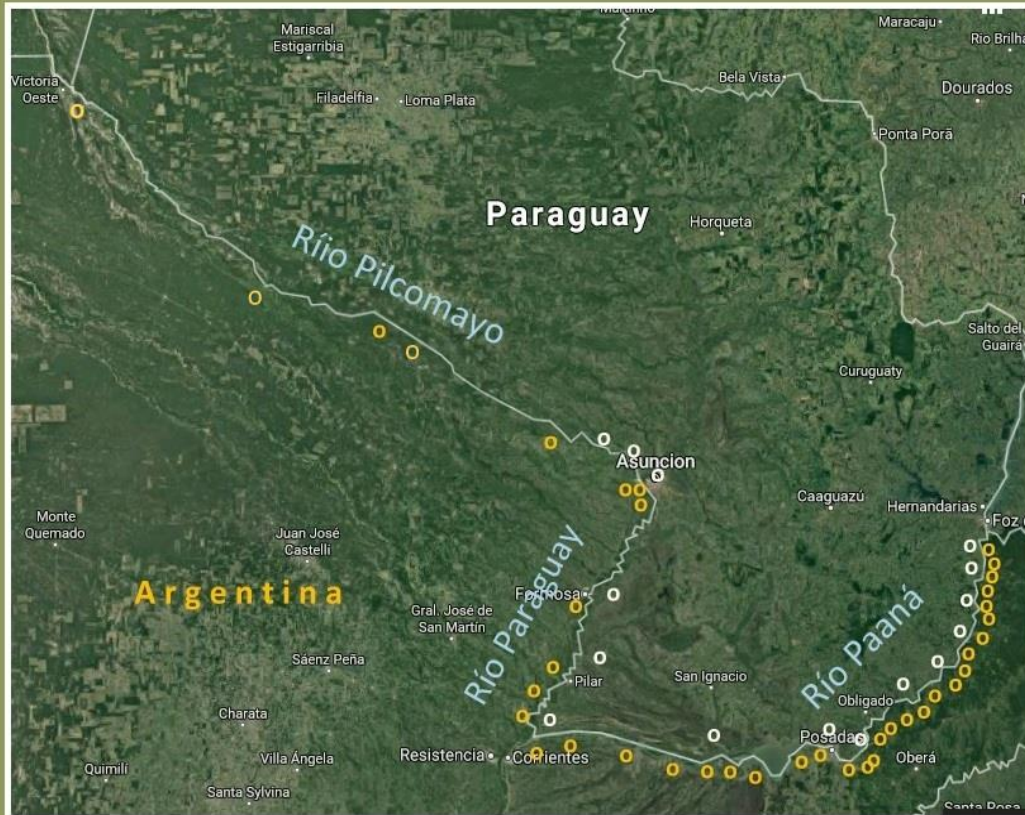
Acuerdo de Residencia: criterio nacionalidad MERCOSUR

El estudio en la frontera Argentina – Paraguay

- **Normativas Migratorias Nacionales:**
Ley de Migraciones Nº 25.871/2003
Ley de Migraciones Nº 978/1996
- **Acuerdos Binacionales:**

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).

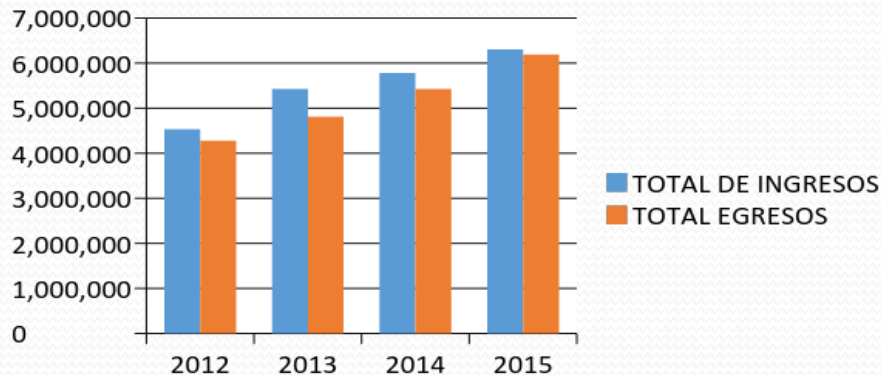
Puestos de Control: Argentina y Paraguay



Puestos de control migratorio en la frontera entre Argentina y Paraguay

- 39 pasos habilitados ubicados del lado argentino y 15 puestos de control en territorio paraguayo
- La mayor parte de los controles se concentra sobre el Río Paraná, y en menor medida sobre los ríos Paraguay y Pilcomayo.
- 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.
- 2 importantes pasos terrestres conformados por puentes que unen ambas márgenes del río.
- Puente San Ignacio de Loyola, sobre el Río Pilcomayo, conecta Clorinda con José Falcón
- Puente San Roque González de la Santa Cruz, sobre en Río Paraná, une las ciudades de Posadas y Encarnación.

Evolución del Total Movimientos



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. 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.

- El mayor volumen de tránsitos (casi 11 millones) se concentran en el único paso terrestre del **Puente Internacional San Roque González** (Misiones) que une las ciudades de Posadas y Encarnación.
- 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** (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.

Movimientos según categoría TVF o no TVF

Las variaciones en los movimientos por TVF y no TVF por estos tres pasos dan cuenta de las dos modalidades diferentes de movimientos que presentan estas fronteras:

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

Los movimientos como TVF 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 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.

El resto de los movimientos (no TVF) 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.

Puente Internacional “San Roque González” (Posadas Encarnación)



Criterios de control y registro de salidas y entradas a Paraguay varían según el medio de transporte que se utilice:

- ❖ Micros internacionales de larga distancia
- ❖ Colectivos internacionales de corta distancia
- ❖ Automóviles particulares
- ❖ Tren internacional: área de control integrada y simultánea con una única cabecera (del lado argentino)
- ❖ Taxis, motos y “paseras”

La tarjeta TVF se encuentra parcialmente implementada entre Posadas y Encarnación 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.

Pasos Fronterizos Clorinda/Asunción-José Falcón-Nanawa

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



Conclusiones: dinámicas fronterizas entre Argentina y Paraguay

Entre 2012 y 2015, la cantidad total de movimientos en ambos sentidos (registrados entre los 39 pasos habilitados ubicados del lado argentino y de los 15 puestos de control en territorio paraguayo) creció de casi 9.000.000 en 2012 a poco más de 12.000.000 en 2015.

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.

Los 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.

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.

Conclusiones: dinámicas fronterizas entre Argentina y Paraguay

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.

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 lados

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

El estudio en la frontera Brasil - Uruguay

- ✓ 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.

Pasos Migratorios abordados:

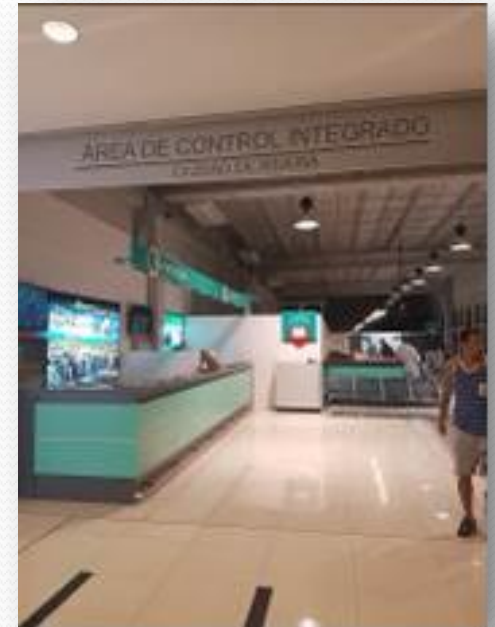
1. Rivera y Santana do Livramento/Quaraí

Área de Control Integrado

2. Rio Branco y Jaguarão

Puente Internacional sobre el Rio Yaguarón

3. Chuy y Chuí



Marco Normativo: Circulación y residencia de personas



Normativas migratorias nacionales

- ❖ Estatuto del Extranjero N° 6.815/1980. A partir del 21 de noviembre de 2017 regirá la Ley 13.445/2017
- ❖ Ley de Migración N° 18.250/2008

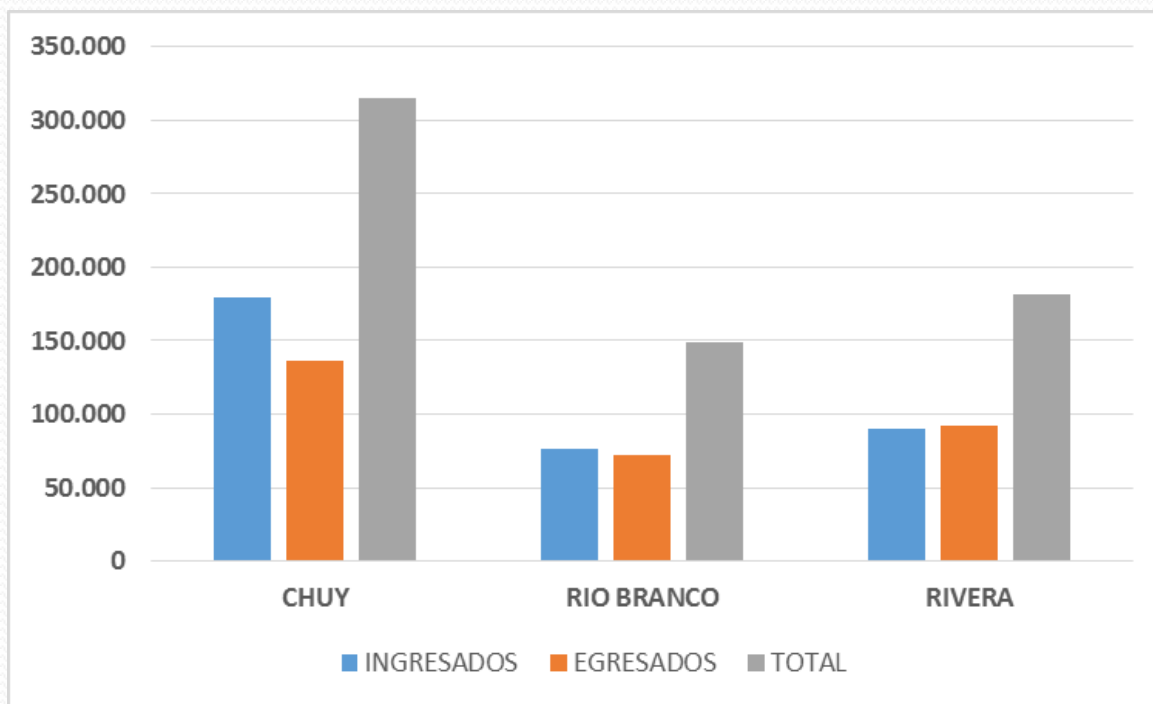
Acuerdos Binacionales:

Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo a Nacionales Fronterizos Brasileños y Uruguayos (2002)

Alcance: 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.

Movimientos entre Brasil y Uruguay

Total de entradas y salidas por puestos migratorios del Chuy, Rio Branco y Rivera, 2015.



El puesto migratorio del Chuy se destaca con relación a los de Rio Branco y Rivera. Representa casi la mitad (49%) sobre el total de los movimientos (entradas y salidas).

Fuente: Elaboración de esta Investigación con base en datos del Departamento Nacional de Migración del Uruguay.

Evolución de Movimientos 2010-2015

- 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 en el quinquenio 2007-2012.
- 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.
- Los **uruguayos**, hasta el año 2014, Chuí fue el puesto migratorio (de los cuatro seleccionados) con mayor registros (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).
- Para los **paraguayos** el puesto migratorio Jaguarão es el principalmente utilizado por para la entrada a Brasil, y Santana do Livramento como principal puesto migratorio para salida de Brasil.

Conclusiones: dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay

- Entre 2010 y 2015 hay una reducción en los movimientos migratorias registrados por el Puesto de Chuí, mientras que se elevaron estos movimientos migratorios a través de los puestos de Jaguarão y Quaraí.
- El Puesto de Santana do Livramento registra los mayores migratorios.
- Los brasileños que entran a y salen de Uruguay lo hacen en gran medida por el Chuy.
- Uruguayos, argentinos y brasileños registran la mayor concentración de movimientos en enero y febrero.
- Se destacan los esfuerzos institucionales para dotar a la zona de frontera entre los dos países de mecanismos más eficaces y eficientes para proveer los servicios migratorios.

Conclusiones: dinámicas migratorias en la frontera entre Brasil y Uruguay

En las 6 localidades seleccionadas 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 es el que más puestos de trabajo genera.

- 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.
- En lo que refiere a los turistas, se trasladan sobre todo en automóviles u ómnibus.
- Principales motivos:
 - Uruguayos y argentinos: permanencia temporaria con destino a localidades situadas en la costa (zona de playas) brasileña.
 - Brasileños: turismo de compras (establecimientos comerciales del lado uruguayo (Free Shops)).

Recomendaciones generales válidas para ambos trabajos

- Mejorar 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.
- Fomentar la realización de caracterizaciones correctas y atinadas de quiénes se desplazan, cómo y por qué lo hacen a los fines de las medidas que se adopten permitan la circulación segura de todas las personas que deseen cruzar fronteras internacionales.
- Dotar a las zonas de frontera de mecanismos más eficaces y eficientes para proveer los servicios migratorios.
- Proveer a los migrantes de una estructura de atención adecuada, digna y funcional.
- Mejorar los registros mediante TIC.

¡MUCHAS GRACIAS!



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

SECRETARÍA TÉCNICA
Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)