

# **Circulación migratoria en espacios transfronterizos: ciudadanos paraguayos en Posadas (Argentina).**

Linares y María Dolores.

Cita:

Linares y María Dolores (2013). *Circulación migratoria en espacios transfronterizos: ciudadanos paraguayos en Posadas (Argentina)*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/448>

**XIV Jornadas  
Interescuelas/Departamentos de Historia  
2 al 5 de octubre de 2013**

**ORGANIZA:**

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 53

Título de la Mesa Temática: Latinoamérica y el fenómeno migratorio: entre el ayer y el hoy, entre el exilio y la migración reciente

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Perret, Gimena, Jensen, Florencia y Mera Carolina

**LA CIRCULACIÓN EN LOS ESPACIOS TRANSFRONTERIZOS:  
CIUDADANOS PARAGUAYOS EN POSADAS (ARGENTINA)**

*Linares, María Dolores*

*UBA-EHESS. IMHICIHU CONICET*

[linares.dolores@gmail.com](mailto:linares.dolores@gmail.com)

<http://interescuelashistoria.org/>

# LA CIRCULACIÓN EN LOS ESPACIOS TRANSFRONTERIZOS: CIUDADANOS PARAGUAYOS EN POSADAS (ARGENTINA)

*Linares, María Dolores*  
UBA-EHESS. IMHICIHU CONICET  
[linares.dolores@gmail.com](mailto:linares.dolores@gmail.com)

## 1. Introducción

La construcción de espacios transfronterizos en el contexto de procesos de integración remite a estructuras físicas (vías de comunicación por ejemplo) que los sostienen pero, sobre todo, a prácticas y dinámicas sociales que los modelan e impulsan. Por el puente que une a la ciudad de Posadas (Argentina) con Encarnación (Paraguay) pasan aproximadamente veinte mil personas por día, de los cuales el 90% lo hace bajo el régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF)<sup>1</sup>. El paso Posadas-Encarnación cuenta con una vinculación fluvial (puerto de Posadas y puerto de Encarnación) y una terrestre desde 1990: el puente San Roque González de Santa Cruz. La ciudad de Posadas<sup>2</sup>, con 323.739 habitantes<sup>3</sup>, es la capital de la Provincia de Misiones y Encarnación, de 146.508 habitantes<sup>4</sup>, es la capital del Departamento de Itapúa, Paraguay.

En la ciudad de Posadas habitan 14.000 ciudadanos paraguayos como residentes permanentes, de los cuales menos de 8.000 se inscribieron en el programa Patria Grande para regularizar su situación<sup>5</sup>. Pero Posadas recibe además miles de encarnacenos por día que cruzan en su mayoría por motivos laborales y comerciales aunque también familiares, de salud, de estudio, etc. Las prácticas fronterizas y dinámicas transfronterizas que se desarrollan en este espacio están vinculadas, en general, al comercio fronterizo entre las dos ciudades. El objetivo de esta ponencia es describir y analizar la dimensión de esta circulación migratoria desde dos perspectivas: la política

---

<sup>1</sup> El Tránsito Vecinal Fronterizo es una categoría migratoria de ingreso al país “para los extranjeros que buscan permanecer por breves lapsos en el territorio de los países vecinos, en el ámbito propio de la frontera” (Sassone, 1988:30).

<sup>2</sup> Capital de la provincia de Misiones, cuyas fronteras (de 1200 km de perímetro) son en un 90% internacionales, compartiendo 750 km de frontera con Brasil y 350 km con Paraguay. La frontera con el Paraguay está trazada de acuerdo al río Paraná, según lo dispone el tratado de límites entre Argentina y Paraguay de 1876. (Fantín, 2006).

<sup>3</sup> Datos provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

<sup>4</sup> Según datos del censo realizado el 26 de agosto de 2002 por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la República del Paraguay.

<sup>5</sup> Fuente: Documento Interno de la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones: Distribución Geo-política y estadística movimiento migratorio todas las categorías, enero 2008- julio 2010. Otorgado por la Delegación Podadas en Agosto 2010.

fronteriza argentina desde 1990 y las estrategias espaciales de circulación paraguaya en y hacia Posadas –motivaciones, técnicas, recorridos, inconvenientes. A través de entrevistas en profundidad a migrantes paraguayos vinculados al comercio fronterizo y a funcionarios de los organismos de control fronterizo y de la revisión de la normativa fronteriza, nos interesa profundizar en los problemas cotidianos presentes en “el paso” entre Posadas y Encarnación y su consecuencia en el desarrollo de un espacio transfronterizo.

Desde la perspectiva conceptual, retomamos las nociones de dimensión real y simbólica de la frontera de Foucher (1991:38)<sup>6</sup>. En esta ponencia nos centramos en la dimensión real de la frontera, que remite al límite espacial del ejercicio de la soberanía según las modalidades específicas de cada Estado. Comprende a las funciones de control fronterizo, las políticas migratorias, aduaneras y sanitarias, los acuerdos internacionales y las normas relativas a la frontera de cada Estado, que describiremos en la primera parte de este trabajo. También son parte del registro real de la frontera las prácticas fronterizas y las dinámicas transfronterizas. Una práctica fronteriza es aquello que sucede en el paso internacional, es decir, cada acción social que se desarrolla en la frontera y que alimenta, poco a poco, la generación y reproducción de vínculos transfronterizos de toda índole. A mayor cantidad de prácticas fronterizas, mayor dinamismo y permeabilidad del paso fronterizo. Las dinámicas sociales transfronterizas son aquellas prácticas fronterizas que tienen una cualidad de circulación recurrente, constante y de larga data. Las dinámicas transfronterizas deben ser llevadas a cabo siempre por los mismos sujetos sociales y alimentarán, poco a poco, la generación y reproducción de vínculos y espacios transfronterizas a través de estrategias de producción social compartidas (Grimson, 2002, Cortés y Faret, 2009), como observaremos en la segunda parte de este trabajo.

Además, entendemos el espacio transfronterizo como un lugar donde el tránsito prevalece sobre lo estático, donde la frontera es más permeable, donde el cruce, el paso, es parte cotidiana de la vida de ese lugar. Estos espacios son lugares –ciudades, zonas rurales y semi rurales, etc.- atravesados por una frontera internacional pero que, dado la

---

<sup>6</sup> La dimensión simbólica de la frontera remite a la construcción de representaciones sociales sobre la frontera y sobre la relación “identidad/alteridad” de los habitantes fronterizos, quienes tienen la capacidad de dotar de sentido a la división territorial, construir identidades transfronterizas o reforzar identidades nacionales. Esta dimensión se puede analizar, por ejemplo, a partir del espacio representado y vivido de la frontera y, por el otro, de las representaciones sociales sobre la identidad y la alteridad de los habitantes del área transfronteriza.

vinculación física, social, institucional, política y las prácticas sociales desarrolladas tradicionalmente en la frontera, tienen una vida en común más allá de las decisiones del poder central de cada Estado involucrado.

## **2. El “cruce” Posadas-Encarnación a partir de 1990: entre la permeabilidad y los controles fronterizos estrictos**

Hasta el año 1990, el tráfico y tránsito fronterizo en el paso de frontera Posadas-Encarnación se realizaba mediante servicios de lanchas, que tenían una frecuencia diaria de 32 viajes y llegaron a transportar anualmente a más de 600.000 pasajeros. Desde la inauguración del puente internacional hasta 1999 cruzaban entre 5.000 y 13.000 personas por día por día (Diario El territorio, 03/04/1990a). Desde el año 2000 y hasta el año 2008 cruzaron entre 13.000 y 20.000 personas por día en ambas vías de cruce (Diario El Territorio, 03/09/2008) cifras que se mantuvieron en los años 2009 y 2010, aún con la clausura del puerto de Posadas. Durante esos años (2008, 2009 y 2010) ingresaron y egresaron entre 250.000 y 320.000 personas por mes, según los datos otorgados por la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones<sup>7</sup>. Es importante destacar que el 90% de esta circulación es realizada por personas que habitan en Encarnación y en Posadas, bajo el régimen de TVF.

La inauguración del puente internacional estuvo signada por una sensación de cambio de época: en 1990 los dos países, Argentina y Uruguay, estaban gobernados finalmente por presidentes legítimamente elegidos, se estaban abandonando en la región las concepciones geopolíticas duras y la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>8</sup> estaba siendo reemplazada por acercamientos binacionales de cooperación regional<sup>9</sup>. En ese contexto, los discursos presidenciales el día de la inauguración hacían referencia a la apertura de un “nuevo y privilegiado camino para la cooperación recíproca en beneficio de una región cuyo desarrollo deberá ser proyectado en común y sin fronteras ni distinguos”

---

<sup>7</sup> Fuente: Documento Interno de la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones: Distribución Geo-política y estadística movimiento migratorio todas las categorías, enero 2008- julio 2010. Otorgado por la Delegación Posadas en Agosto 2010.

<sup>8</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional es una doctrina militar (ver Angelone, 2011) promovida por los organismos de seguridad interior y exterior de EEUU (CIA, Consejo de Seguridad Nacional, FBI) desde mediados de los años 50 para aplicar en el continente americano. En la República Argentina, el espíritu de esta doctrina fue impreso en el Plan CONINTES (Comoción Interna del Estado) a partir de 1958.

<sup>9</sup> Antecedentes del Mercosur: “Acta para la integración Argentino-Brasileña”, firmado el 29 de julio de 1986 por los Presidentes Sarney (Brasil) y Alfonsín (Argentina), cuyo resultado fue el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la Argentina y Brasil (PICAB); el “Acta de Amistad Argentino-Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo de 1986”; y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el 29 de noviembre de 1988.

(Presidente argentino Carlos Menem, Diario El Territorio, 03/04/1990b). Aunque se estaba –y está aún– lejos de lograr que las fronteras se “vuelvan simbólicas”, se iniciaba un proceso de transformación normativa estructural que comenzó por la entrada de los dos países al proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur), declarado por el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991.

El Mercosur es un organismo intergubernamental de integración regional firmado por la República Federativa del Brasil, la República Argentina, la República del Paraguay y la República del Uruguay como miembros plenos del bloque de países (al 2013 participaban también como miembros plenos la República Bolivariana de Venezuela y la República Plurinacional de Bolivia estaba en proceso de adhesión). Los Estados asociados son la República de Chile, La República de Colombia, la República del Perú y la República del Ecuador. El objetivo principal del Mercosur fue ampliar las dimensiones de los mercados nacionales y conformar un mercado común que permitiese la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción a través de las fronteras al interior del bloque de países.

Con respecto a la integración fronteriza se creó un Sub Grupo de Trabajo N° 2, denominado de Asuntos Aduaneros, que acuerda recomendar el control integrado de los “puntos” de frontera<sup>10</sup> por parte de los estados miembros del bloque. Los controles integrados implican que el control es realizado de forma conjunta entre los funcionarios de ambos países involucrados, utilizando los mismos sistemas administrativos e informáticos. Esta primera medida con respecto a la política fronteriza del bloque permitió aventurar un futuro de una alta movilidad transfronteriza habilitada y promovida por el Mercosur.

Por otra parte, los acuerdos bilaterales entre Argentina y Paraguay sobre la apertura de pasos fronterizos avanzaron más rápidamente que los acuerdos supranacionales. Esto se observa, por ejemplo, en la Resolución N° 8/94<sup>11</sup>, que debe cambiar la nómina de los puntos de frontera de control integrado dado que la Argentina había realizado acuerdos bilaterales con Brasil y Paraguay sobre el funcionamiento y control de sus pasos de frontera. Lo mismo sucedió con Resolución N° 43/97<sup>12</sup>, por un acuerdo previo entre la

---

<sup>10</sup> Debemos aclarar que la normativa del Mercosur utiliza el término “puntos de frontera” para referirse a lo que en la legislación argentina se comprende como pasos internacionales de frontera, es decir, los lugares geográficos ubicados en el límite internacional destinados a la comunicación física (terrestre o fluvial) y control para el paso de bienes, transportes y personas entre dos o más países.

<sup>11</sup> MERCOSUR\GMC\RES N° 8/94, Puntos de frontera.

<sup>12</sup> MERCOSUR/GMC/RES. N°43/97, Nómina de puntos de frontera de controles integrados entre los estados partes del MERCOSUR, Montevideo, 13 de diciembre de 1997.

Argentina y Paraguay sobre el paso de Posadas – Encarnación. Es decir, algunas de las resoluciones del Mercosur debieron ser cambiadas en virtud de los cambios de status de los pasos fronterizos negociados en el marco de acuerdos bilaterales entre Paraguay y Argentina. Recién el Acuerdo de Recife del año 2000<sup>13</sup> estableció las medidas técnicas y operativas para regular los controles integrados de frontera.

Por otra parte, desde 1991 existieron numerosas Declaraciones del Consejo del Mercado Común sobre la instalación del sistema de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). Las leyes migratorias argentinas sobre el TFV se remontan a fines de la década del 50 y principios de los 60, cuando aún el país no participaba de un proyecto de integración. En el ámbito supranacional, uno de los acuerdos más importantes en este sentido fue la Declaración MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/99, que aconseja la instalación de la credencial para poner en práctica el TVF.

La política fronteriza del Mercosur comenzó con un ímpetu propio del espíritu integracionista de principios de los años 90, pero luego se enfrió, como lo harían otros temas sensibles (arancel externo común, medidas fitosanitarias, política migratoria, etcétera). Las particularidades de cada paso fronterizo inciden fuertemente en la puesta en vigencia de los acuerdos supranacionales, porque en los espacios fronterizos la integración necesita más que acuerdos firmados. El caso de los conflictos alrededor del puente internacional San Roque González de Santa Cruz poco después de su inauguración es un ejemplo de las limitaciones locales y micro-sociales al avance integracionista mercosureano en el área.

En este sentido, las normas que rigen el ejercicio del control fronterizo y la práctica del mismo pueden entorpecer los avances integracionistas alcanzados en la escala regional. El control fronterizo, que es una prerrogativa del Estado, se cumple en Argentina mediante representantes de organismos nacionales apostados en los Centros de Frontera. Las funciones de control básicas son la legal, la fiscal y la de seguridad. Desde el punto de vista fiscal, la Dirección General de Aduanas determina que los regímenes aduaneros en vigencia son el de “Tránsito Vecinal Fronterizo” (para aquellas personas que habitan en un radio de 50 kilómetros a la redonda de Posadas y Encarnación, con una franquicia reducida) y el Régimen de Equipaje (para personas con residencia fuera de los 50 kilómetros a la redonda de Posadas y Encarnación, con una franquicia de 150 dólares

---

<sup>13</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/00, Acuerdo de Recife.

estadounidenses en artículos de uso personal)<sup>14</sup>. Desde el punto de vista migratorio, La Dirección Nacional de Migraciones concede generalmente en este paso internacional dos tipos de permisos de ingreso al país: el de “Tránsito Vecinal Fronterizo” (de duración de tres días en un radio de 50km a la redonda) y el de “Turista” (de duración de tres meses en todo el territorio nacional)<sup>15</sup>. Desde el punto de vista fitosanitario, el Servicio Nacional De Sanidad Animal (SENASA) se rige por dos Resoluciones, la N° 295/99 y la N° 299/99, que establecen un listado de productos permitidos y prohibidos y un manual de procedimiento para la revisión y el decomiso de los productos prohibidos. La seguridad está bajo responsabilidad de la Gendarmería Nacional Argentina.

Más allá de estas especificaciones, el control fronterizo varió desde 1990. A principios de la década del noventa los controles fronterizos eran realizados solamente por la Gendarmería Nacional, por la Aduana y por Vialidad Nacional. No existía el puesto de la Dirección Nacional de Migraciones, ni el del SENASA ni Sanidad de Fronteras ni la oficina del Coordinador local del Centro de Frontera. El control no era tan estricto, como lo describe el Gendarme retirado Comandante “R”, que fue Jefe del Escuadrón 50 hasta 1995, donde se observa un cambio en los objetivos estatales de control:

Yo lo he visto en discursos dado en la Cámara de Diputados de la nación, que era ese el modelo (de la integración regional) y que tenía que ser así, que no había que controlar nada. Acá, a mi tocan los últimos tiempos de la bonanza, donde se pasaba de todo, valía todo, todos felices, los autos llenos de cosas...<sup>16</sup>.

En estos primeros años, el control fronterizo era casi nulo y, a medida que el tránsito de personas y mercaderías aumentaba, aumentaban las quejas de parte de la sociedad posadeña, específicamente del sector comerciante agrupado en la Cámara de Comercio e Industria de Posadas (CCIP), para quiénes la apertura con Encarnación estaba

---

<sup>14</sup> Fuente: República Argentina, Ley N° 22.415 - Código Aduanero, publicado en el Boletín Oficial el 2 de marzo de 1981; República Argentina, Resolución 2604/86, Administración Nacional de Aduanas, Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación, 16 de octubre de 1986.

<sup>15</sup> La Ley N° 25.871 establece la función y misión de la Dirección nacional de Migraciones. Esta ley es muy avanzada en materia de política migratoria en la región sudamericana ya que además de reconocer el derecho humano a migrar, amplía la cantidad de derechos de los migrantes en territorio argentino, como el derecho a la salud, educación, a la participación en la vida política del país, a la reunificación familiar y a la asistencia jurídica en caso de necesidad (Novick, 2006:8). Fuente: República Argentina, Ley 25.871, Ley de migraciones, Política migratoria argentina, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.

<sup>16</sup> Gendarme Retirado, Comandante “R”, en funciones como Comandante en el puente internacional San Roque González de Santa Cruz entre 1990 y 1995, entrevista realizada en su domicilio, Posadas, 10 de agosto de 2010.



significando un perjuicio económico. Ellos reclamaban a las autoridades locales y provinciales por mayores controles fronterizos para evitar el ingreso de mercaderías desde Paraguay a Posadas y como consecuencia aumentaron los organismos y funcionarios de control fronterizo. El médico veterinario “M”, jefe de oficina del SENASA desde la inauguración de este paso fronterizo, relata el momento en el cual se instaura una frontera sanitaria: “Entonces, a partir del año 94 a este puente concurrieron cuatro profesionales y seis técnicos para armar lo que se llamó la barrera sanitaria”<sup>17</sup>.

A lo largo de dos décadas, los organismos nacionales fueron informatizando y perfeccionando los controles fronterizos. Pero en cuanto a la agilización del “cruce”, la desactualización entre la estructura física de vinculación (un puente internacional pensado para el cruce de 5000 personas diarias) y la cantidad de movilidad transfronteriza se transformó en un problema. La Delegada de Migraciones de Posadas, Dra. “B”, establece: “Tenemos un promedio de 20.000 personas por día (...) El colectivo internacional, sumando entrada y salida, son 200 veces por día que cruza (...) Ha quedado muy chico el puente...”.<sup>18</sup> Como la circulación se rige en un 90% bajo el régimen de TVF, de esas personas que cruzan por día, unas 18.000 lo harán en los dos sentidos: de ida y de vuelta a su país. Estas personas deben cumplir una serie de requisitos legales y fiscales y seguir un procedimiento determinado y controlado por autoridades nacionales, estableciendo un mecanismo que se va transformando en parte de la vida cotidiana, con sus esperas, sus ritmos, sus relaciones humanas. Algunas de estas personas, como por ejemplo las paseras paraguayas<sup>19</sup>, realizan el cruce incluso varias veces por día, por lo cual conocen perfectamente todo el proceso de control. Y sin embargo, cotidianamente existen conflictos en el Centro de Frontera de Posadas que, según las entrevistas realizadas a los representantes de los organismos nacionales de control fronterizo, se originan siempre con las paseras paraguayas que cruzan la frontera para vender mercaderías en Posadas.

**Funcionarios del control fronterizo: conflictos cotidianos**

“Lo más cotidiano es el tema de lo que acá se llama “pasera”, que es la persona que ingresa al país con

<sup>17</sup> Dr. “M”, ex miembro del SENASA responsable del Centro de Frontera Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz desde 1993 hasta 1997, entrevista realizada en el Centro de Frontera el 23 de julio de 2010.

<sup>18</sup> Dra. “B”, Delegada de la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, entrevista realizada en su oficina el 14 de julio de 2010.

<sup>19</sup> El trabajo de estas mujeres consiste en una práctica comercial que implica el cruce de la frontera argentino-paraguaya, por lo menos una vez al día, en sus distintas modalidades: por el puente internacional o por el puerto por medio del servicio de lanchas, para la venta de pequeñas cantidades de diversas mercancías.

mercadería que se llama, popularmente, contrabando. Generalmente traen escondida la mercadería, hay que revisarlas, a veces se ponen nerviosas, se enojan, pero es algo muy cotidiano que acá lo viven todos los organismos, no sólo nosotros” (Directora del SENASA, Dra. “L”, julio 2010).

“El de las paseras es un tema social, es un tema de cultura de los pueblos: esto siempre se dio. Ellas ya nos conocen, ya conocen la metodología de los controles. Y eso para ellas es, entre comillas, un “trabajo” (Director de la Aduana de Posadas, el Ingeniero “P.”, agosto de 2010).

“Las paseras son las que traen poca cantidad de mercadería y la ponen acá en Posadas e intenta venderla. Es más un comercio transfronterizo que una infracción (...) nosotros las conocemos a todas!” (Gendarmería Nacional, Alférez “C.”, julio de 2010).

Para los representantes de los organismos de control el de las paseras parece ser un problema constante y cotidiano, que dificulta el control fronterizo y puede ser causal de conflictos personales en el Centro de Frontera. Sin embargo, además de las paseras, todos los días ingresan cientos de agentes del comercio fronterizo, en su mayoría provenientes de Paraguay. Esto significa que: o los controles no son estrictos, o que existe flexibilidad en el control o que, de miles de personas que intentan ingresar al país sólo lo consiguen una centena de ellas. La tercera opción es improbable dado que las personas impedidas de “cruzar” no soportarían ese sistema y empezaría los conflictos de índole personal y socio-político como los cortes del puente internacional. Sabemos, por la experiencia de la observación participante, que los controles son estrictos: todos los organismos nacionales cuentan con la capacidad, el conocimiento y la tecnología necesaria para realizar el control de manera eficiente. Sobre la flexibilidad en los controles, el Director de la Aduana establece que: “la Aduana está para aplicar las normas no para hacer las normas o para flexibilizar a criterio”<sup>20</sup> acorde con la Directora del SENASA que es más categórica cuando afirma que: “nosotros no podemos tener flexibilidad! Porque es la parte sanitaria, no se puede ser flexible”.<sup>21</sup> El único funcionario de control que confirmó que puede existir flexibilidad con respecto a las paseras fue el Alférez “C.”, quien admitió que: “...ahí existe cierta flexibilidad (...)...si bien la ley no las ampara, pero todos los que están en el puente saben que es una realidad y que son trabajadoras: van con su bolcito, van y vienen...”<sup>22</sup>. Ahora bien, si no

---

<sup>20</sup> Ing. “P”, Jefe de la División Aduana de Posadas, entrevista realizada en su oficina el 3 de agosto de 2010.

<sup>21</sup> Dra. “L”, Responsable de SENASA del Puesto de Centro de Frontera Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz, entrevista realizada en el Centro de Frontera el 21 de julio de 2010.

<sup>22</sup> Alférez “C” del Escuadrón 50 (Posadas) de Gendarmería Nacional Argentina, entrevista realizada en el Escuadrón 50, Posadas, 15 de julio de 2010.

existe esta flexibilidad en los controles: ¿cómo se explica el dinamismo de las prácticas y dinámicas transfronterizas en el área Posadas-Encarnación?

### **3. Prácticas y dinámicas en la frontera: el comercio fronterizo entre Posadas y Encarnación**

Las prácticas fronterizas y dinámicas transfronterizas que lograron mayor visibilidad a partir de la inauguración del puente internacional fueron aquellas relacionadas con el comercio fronterizo<sup>23</sup>(Oviedo, 2001), en términos de movimiento económico y de personas. El comercio fronterizo hace referencia a un tráfico comercial a través de la frontera que se basa en el aprovechamiento de las diferencias cambiarias monetarias y en la comercialización de bienes y servicios “no comercializables” desde el punto de vista del comercio exterior. Es decir que, en un área fronteriza como el de nuestro caso, productos como materiales de construcción o servicios como peluquería son aptos para el comercio a través de la frontera. El conjunto del comercio fronterizo incluye al comercio formal, es decir, un comercio desarrollado según las normas y requerimientos del país, lo que garantiza la procedencia y la calidad de los bienes. Otro tipo de comercio incluido en el comercio fronterizo es el comercio informal, que es aquel que no se rige por las normativas y leyes relativas a las transacciones de bienes y/o servicios del país en donde se ejerce. Dentro del comercio informal encontramos también al contrabando, que se denomina al ingreso, egreso o venta clandestina e ilegal de productos prohibidos o de productos por los cuales no se han pagado los aranceles de importación-exportación correspondientes según las autoridades de cada país. Ahora bien, existen diferentes maneras de realizar contrabando, se puede cometer contrabando por defraudación cuando se declara una cantidad o precio inferior de la mercancía que se intenta ingresar al país para pagar menores aranceles. También, se puede realizar el tráfico ilícito de mercancías prohibidas (armas, narcóticos, químicos, etc.) que significa un problema de seguridad para el Estado. Por último, se puede ingresar mercancía sin declarar en escasas cantidades para no pagar tributo, práctica denominada comúnmente contrabando hormiga y característico de las áreas fronterizas. Entre Posadas-Encarnación no se registran demasiados casos de los primeros dos tipos de contrabando pero más de la mitad del comercio fronterizo entre las dos ciudades podría ser

---

<sup>23</sup> También aumentó el número de casamientos mixtos, la utilización de servicios públicos del país vecino y las migraciones permanentes o temporales (Betrisey Nadali, 2007).

catalogado como comercio informal e incluso contrabando hormiga, dependiendo de los amparos legales utilizados por los actores de comercio fronterizo informal.

El comercio fronterizo se puede llevar a cabo directamente por los consumidores, trasladándose de un país a otro en busca de mejores precios o variedad de oferta, o por medio de “agentes o actores fronterizos” que acercan los bienes desde el comerciante en una orilla hasta el consumidor en la otra. Ambos tienen la posibilidad de amparar su práctica legalmente mediante los diferentes regímenes aduaneros y migratorios. Por esta razón, es compleja la categorización de esta actividad comercial como contrabando, aún como contrabando hormiga, ya que diariamente los regímenes de Tránsito y Tráfico Vecinal Fronterizo o el Régimen de Equipaje habilitan el paso de diferentes actores del comercio fronterizo de manera informal.

Los agentes fronterizos más representativos del área Posadas-Encarnación son los siguientes:

- a. Las “paseras” paraguayas: (llamadas también “villenas” por provenir de Villa Encarnación) su trabajo se caracteriza por “pasar” a través de la frontera pequeñas cantidades de mercaderías para su venta, re-venta o entrega, desde Encarnación a Posadas. Pueden ser tanto paraguayas como argentinas, aunque en su mayoría provienen de la ciudad de Encarnación y sus alrededores. Su práctica comercial implica realizar “el cruce” por lo menos una vez al día, en sus distintas modalidades: por el puente internacional o por el puerto por medio del servicio de lanchas, según los productos que “crucen” y los controles en cada puesto de control fronterizo. Una vez en la ciudad de Posadas, existen diferentes modalidades de trabajo: “re-venta” de los productos directamente en un puesto callejero, venta ambulante (sobre todo aquellas paseras que comercian frutas y verduras) o entrega de la mercadería a un comerciante argentino. Los productos que cruzan son: blanquería (frazadas, sábanas, toallas), termos, paraguas, calzado y ropa infantil, juguetes, cigarrillos, bebidas importadas, frutas y verduras, “yuyos” medicinales, cosmética, accesorios para el cabello, etcétera. La variedad de productos implican las diferentes alternativas de uso del espacio público cotidiano que va moldeando los ritmos de la ciudad y generando espacios de vida transfronterizos. La importancia de la figura de la pasera ha crecido con la inauguración del puente internacional no sólo por el aumento de la cantidad de mujeres que se iniciaron en el “trabajo de la frontera” sino porque su práctica comercial implica el movimiento de otros factores afines a la

- actividad: taxistas, mototaxistas, estudiantes “paquitos”, paseros, puesteros de los mercados “paraguayos”, etcétera.
- b. Taxistas y mototaxistas: su actividad laboral comenzó recién con la inauguración del puente internacional y han sido, junto con las paseras paraguayas, los más activos en la lucha contra el aumento de los controles fronterizos. Teniendo en cuenta el valor del pasaje en el ómnibus internacional y la capacidad de carga de mercancías de cada pasera, comenzó a ser redituable la utilización de taxis para compartir entre varias personas y agilizar el cruce. Amparados en el régimen de equipaje a principios de los años noventa, cada taxi podía transportar hasta 500 dólares en mercaderías por cruce y a cuatro personas. Para evitar este tráfico, las autoridades de control fronterizo argentino, en especial Aduanas y Gendarmería Nacional, comenzaron a pedir la documentación de habilitación del vehículo para su utilización como taxi, que en Argentina es obligatoria para la circulación. Al no poseer ningún tipo de permiso, les impedían el cruce y lo mismo sucedía con las motocicletas-taxi (Diario La Nación de Paraguay, 28/12/2003).
  - c. Los paseros: (diferenciados de las paseras por su denominación en masculino) son intermediarios entre los comercios encarnacenos y los consumidores argentinos. Pueden ser familiares de las paseras (maridos, hijos, sobrinos) que han aprendido la labor y se “independizan” de la mujer. Existen, en líneas generales, dos tipos de paseros. Por un lado, son paseros aquellos cuentapropistas que compran en Encarnación y luego cruzan, generalmente en vehículos particulares, para vender su mercadería en Posadas. Por otra parte, los comercios de Encarnación ofrecen a los consumidores argentinos el despacho de lo comprado en su domicilio particular con un costo que varía entre 50 y 100 pesos en el año 2010. El cruce de esos productos es realizado por un pasero. Ambos tipos de paseros se especializan en el cruce de artículos electrónicos (notebooks, televisores, cámaras fotográficas y filmadoras, etc.) o electrodomésticos (ventiladores, procesadoras, acondicionadores de aire, etc.).
  - d. Los “Paquitos”: son jóvenes argentinos, en su mayoría estudiantes terciarios o universitarios, que tienen su residencia (según el Documento Nacional e Identidad) fuera de la ciudad de Posadas. Como habitan en Posadas por motivos de estudio pueden hacer uso de su franquicia de 150 dólares una vez por mes para el cruce de mercaderías desde Encarnación hacia Posadas según el Régimen

de Equipaje. Mientras los posadeños y encarnacenos se deben ajustar al régimen aduanero del Tráfico Vecinal Fronterizo, los paquitos aprovechan su lugar de residencia y “alquilan” su permiso de franquicia. Las paseras y paseros pagan un alquiler para utilizar, una vez por mes, la franquicia de algún paquito, por un monto que costaba entre 40 o 50 pesos en el año 2009<sup>24</sup>. Por último, los paquitos deben realizar el cruce con los paseros o paseras para mostrar los documentos y declarar que los artículos que “pasa” son para su uso personal.

- e. Los “puesteros” argentinos y “mesiteros” paraguayos: Por último, en esta lista no exhaustiva de actores del comercio fronterizo encontramos a los “puesteros” de los mercados “paraguayos” en Posadas, los cuales, también enmarcados en el comercio formal, son un elemento fundamental de la dinámica comercial entre Posadas y Encarnación. Se les llama “mesiteros” a aquellas personas que tienen puestos de venta en Encarnación, ya sea en los mercados o en la calle. Los mesiteros que trabajan en la calle generalmente no cuentan con autorización municipal para hacerlo, mientras que si cuentan con un puesto en un mercado deben tener sus permisos al día, cuyos requisitos son similares al de los mercados paraguayos de Posadas. Los “puesteros” argentinos, es decir, aquéllos comerciantes que tienen puestos en los mercados paraguayos deben cumplir con ciertos requisitos: ser argentino o naturalizado y contar con garantía de propiedad, es decir, los requerimientos básicos para tener un negocio según la Municipalidad de Posadas. En general, todos los puesteros tienen algún tipo de relación con las paseras y paseros paraguayos: los puesteros tienen entre tres y cuatro paseras que trabajan pasándole las mercaderías desde Encarnación. Estas son sus paseras fijas, luego pueden trabajar con otras paseras para productos específicos o por encargo (Schiavoni, 1993). También existen algunos puesteros que les “guardan” mercadería a la pasera en su comercio para que ella no tenga que cruzar con grandes cantidades para la venta ambulante, por ejemplo. De esta manera, directa o indirectamente los puesteros de los mercados paraguayos trabajan gracias a las paseras, generando una “zona gris” entre el comercio formal e informal.

Todos estos agentes del comercio fronterizo tienen algo en común, dependen del cruce de la frontera para obtener sus medios económicos de subsistencia. Este cruce significa

---

<sup>24</sup> Según datos proporcionados en la entrevista con R., trabajadora no docente de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Misiones, realizada en mayo de 2009.

pasar por los controles fronterizos, presentar documentación personal y de sus vehículos, mostrar las mercaderías que llevan y procurar no tener ningún inconveniente en los controles. Sin embargo, para la mayoría de ellos, el control en “el paso” es la parte más complicada de su jornada laboral. Las paseras paraguayas, según los funcionarios del control fronterizo las causantes de los conflictos cotidianos, describen su sensación al realizar “el cruce”.

#### **El peor momento del día**

“(Lo peor es) el control y las preocupaciones, y son todos los días que tengo que preocuparme por el cruce” (M., 04/05/09)  
“(Lo peor es) que me maltratan los gendarmes, te piden plata... los aduaneros...” (Anónima 5, 15/05/09).  
“Sólo cuando pasamos la aduana nomás que hay problemas, si podemos pasar, si tenemos que pagar, porque a veces te agarran y tenés que pagar tributos de las mercaderías” (M., 26/07/10).  
“(lo peor son) los controles, el maltrato en la aduana, cuando nos manda de vuelta o nos saca la mercadería...” (MR., 26/07/10).  
“(lo peor es) el cruce, cómo nos tratan ahí (en el cruce). Hemos sufrido maltratos muchísimas veces, de los gendarmes, de los aduaneros... A veces te da pena venir. Yo quisiera tener plata y nunca venir más a Argentina (...) Y para mi es eso lo que está mal, porque si es una zona de frontera... acá no podés traer nada, no solo revisan tu bolso, sino que discriminan. Te preguntan: vos sos paraguaya? Y si vos le decís que sí, te mandan de vuelta. (...) Una vez que me sacó todo (el funcionario de Aduana) yo le pregunté: cómo usted señor puede sacarme si eso yo estoy llevando para ganas el pan de cada día para mis hijos? Me dice que no porque yo soy paraguaya y punto. Le dije: -entonces el puente se hizo sólo para los argentinos? (...) Yo lloré por la impotencia, y me dijo: paraguaya de mierda, para qué viene a rebusarse acá? Así me dijo. Andá a tu Paraguay, me dijo. (...) Y yo le dije: -Ustedes no están para maltratar acá, ustedes están para resguardar la seguridad nomás, no están para maltratarle a nadie. Y ustedes actúan de aduaneros, actúan de todo acá, y eso está mal. Sólo que nosotros acá no tenemos derechos porque ustedes entre ustedes se tapan todo nomás, nadie sabe nada de lo que pasa acá” (Anónima 8, 12/08/10).

La circulación internacional de ciudadanos paraguayos hacia Posadas encuentra, en este caso, un escollo: el control fronterizo y las formas que adopta. Las quejas por malos tratos, discriminación y humillaciones recibidas en los controles fronterizos movilizaron a los agentes fronterizos que, en numerosas oportunidades desde 1992, se manifestaron cortando el puente internacional. Pero además de los bloqueos al puente, los conflictos cotidianos entre los trabajadores de la frontera y los funcionarios de los organismos nacionales en el Centro de Posadas generan tensiones que ponen en duda la creación de un espacio transfronterizo en el área, dado que significa un motivo de tensión constante entre las dos ciudades. Por esta razón, en el Comité de Frontera Posadas-Encarnación<sup>25</sup>, estos conflictos son contantemente temas de agenda bilateral, aunque sin solución a la vista. En un espacio fronterizo cada vez más interrelacionado la compatibilización de

<sup>25</sup> Los Comités de frontera se definen como encuentros binacionales que se realizan entre regiones fronterizas de dos países para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprenden diferentes aspectos con respecto a la problemática local. El Comité de Posadas-Encarnación se creó en 1985, no tiene sede fija y se reúne una vez por año.

los intereses comerciales de cada orilla es, aparentemente, una empresa compleja, más allá de los acuerdos de integración firmados.

#### **4. Conclusión**

Los acuerdos binacionales y las resoluciones del Mercosur fueron delineando la dimensión real de este tramo de frontera a través de una red normativa regional que busca, en la letra, la integración fronteriza. Se pasó entonces desde una concepción de frontera cerrada a una abierta y luego entreabierta, desde el punto de vista de la integración fronteriza. Sin embargo, esta concepción debe encontrar eco en las normas nacionales que regulan las funciones de control del Estado en su frontera, es decir, aquella actividad relativa a aplicación de las políticas migratorias, aduaneras, de seguridad y sanitarias en los pasos internacionales de frontera.

En este sentido, pese a las normas del Mercosur, a los tratados bilaterales de control integrado, a la ley migratoria argentina que reconoce el derecho a la movilidad internacional, en el paso Posadas-Encarnación las tensiones micro-sociales en la práctica de los controles fronterizos demuestran que la integración sigue siendo, aún, un proyecto y no una realidad. Miles de personas en esta área fronteriza dependen de la circulación internacional para subsistir económicamente. Pero la evidencia es clara: desde una escala local, la libre circulación de los factores de producción dentro del Mercosur no tiene la aceptación esperada. Las fronteras dejan de ser “simbólicas” para mostrar su otra cara: la separación y la discriminación, mediante la aplicación de severos controles fronterizos hacia los ciudadanos paraguayos en Posadas. Este es el caso de las paseras paraguayas, que son motivo de tensión cotidiana en el paso internacional Posadas-Encarnación. Están sujetas al control fronterizo, como todas las demás personas, pero a ellas se las conoce por nombre y apellido: hay una familiaridad, aunque no es una familiaridad feliz porque el conflicto está latente. Y sin embargo, cientos de ellas caminan las calles de Posadas todos los días realizando su trabajo, pese a que aparentemente no existe flexibilidad en los controles fronterizos.

La constante presencia de los agentes fronterizos en Posadas se puede deber, si no a la flexibilidad en los controles, al factor temporal de la función de control de la frontera, es decir, el tiempo que toma el control fronterizo para cada individuo. Frente a la gran afluencia de personas y la necesidad de agilizar el tránsito por el puente internacional, la falta de tiempo es un factor clave. No es razonable tomarse muchos minutos en el



control de cada persona y, frente a esta situación cotidiana de colapso del puente y de agentes del comercio fronterizo intentando ingresar al país, los representantes de los organismos nacionales entrevistados no encuentran una solución simple ni probable a corto plazo.

Sin embargo, la circulación internacional que favorece el comercio fronterizo es parte del “latir” de este paso de frontera y todas las entrevistas realizadas lo reconocen. Los funcionarios conocen a los trabajadores de la frontera, sus ritmos, sus intereses, los productos que intentan hacer “pasar” y sus modalidades de trabajo particulares. Y éstos, a su vez, conocen los horarios de los funcionarios fronterizos, sus “turnos”, su predisposición a dejarlos “pasar” o a controlar estrictamente, las normas aduaneras y migratorias y las responsabilidades y deberes de cada uno de los representantes de los organismos nacionales de control. Y más allá de estos conocimientos, la mayoría de los entrevistados, declaran no encontrar una “solución” al problema del paso internacional. Aparentemente no existe flexibilidad para los agentes del comercio fronterizo, pero su trabajo depende del cruce hace mucho tiempo. Los intereses económicos en juego (los de los comerciantes posadeños, por ejemplo) impiden que se modifiquen las leyes aduaneras para permitirles un trabajo digno en la frontera.

La situación, sin embargo, está lejos de ser un juego de suma cero: el espacio transfronterizo va tomando forma. Aunque aún incompleto y en construcción, los espacios de cooperación y coordinación locales, es decir, entre Posadas y Encarnación, como los Comités de Frontera, vienen a reparar una falla inicial del proceso de integración: las consecuencias locales de la movilidad internacional de los factores de producción en el seno del Mercosur. El desarrollo de espacios transfronterizos, en vez de una muestra de la desterritorialización fronteriza, debe ser comprendido como una alternativa para poner el foco en las necesidades de cada localidad fronteriza y contribuir así a la planificación política y normativa que contemple las particularidades de cada caso.

## **Bibliografía**

Angelone, Juan Pablo (2011). “Doctrina de Seguridad Nacional y Derechos Humanos en Argentina”, disponible en <http://ddhhunr.blogspot.com.ar/p/materia-optativa.html>. Consultado el 13 de octubre de 2012.

Betrisey Nadali, Débora (2007). “Inmigración y discriminación en la frontera argentino-paraguaya”, *Migraciones internacionales*, 4 (nº 1), pp. 141-64.

Cortès, Geneviève, Faret, Laurent (2009). *Les circulations transnationales. Lire les turbulences migratoires contemporaines*. Paris : Armand Colin (Collection U, Sciences Humaines et Sociales).

Fantín, María A. (2006). "Analogías y diferencias sociodemográficas de la región fronteriza argentino-paraguaya. 2001-2002", *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Guadalajara, México, del 3 al 5 de septiembre de 2006.

Foucher, Michel (1991). *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard. Nouvelle édition.

Grimson, Alejandro (2002). *El otro lado del río. Periodistas, Nación y MERCOSUR en la frontera*, Buenos Aires: Eudeba.

Novick, Susana, (2006), "Mercosur y migraciones: el caso argentino", *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Guadalajara, México, del 3 al 5 de septiembre de 2006.

Oviedo, Alejandro Daniel (2001). Comercio en las fronteras: conflictos y articulaciones en el contexto de la integración regional. Tesis de Maestría en Antropología, Universidad Nacional de Misiones, Posadas. Inédito.

Sassone, Susana M. (1988). "Movimiento de Extranjeros en la Frontera Argentina. Efectos del Tránsito Vecinal", *Revista geográfica, Instituto Panamericano de Geografía e Historia*, (108), pp. 19-51.

Schiavoni, Lidia (1993). *Pesadas cargas, frágiles pasos. Transacciones comerciales en un mercado de frontera*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Editorial Universitaria.

### **Censos y documentos oficiales**

República Argentina, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población.

República del Paraguay (2002). *Atlas Censal del Paraguay, Departamento de Itapúa*, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la República del Paraguay (DGEEC).

República Argentina, Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Posadas. Documento Interno: Distribución Geo-política y estadística movimiento migratorio todas las categorías, enero 2008- julio 2010. Otorgado por la Delegación Podadas en Agosto 2010.

### **Artículos periodísticos**

Diario *El territorio*, 03/04/1990a, Puente internacional: Embrión, desarrollo y resultado.

Diario *El territorio*, 01/04/1990b, Inauguración apurada por la lluvia.

Diario *El Territorio*, 03/09/2008, Según registros, en 2007 cruzaba un promedio de 3.000 personas por día; ahora lo hacen unas 2.200. El tránsito fronterizo en lancha cayó un 50 por ciento

Diario *La Nación de Paraguay*, 28/12/2003, Mototaxistas hacen su "agosto" en frontera sureña.

### **Tratados Mercosur y Leyes Nacionales de la República Argentina**

Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991.

MERCOSUR\GMC\RES N° 8/94, Puntos de frontera.

MERCOSUR/GMC/RES. N°43/97, Nómina de puntos de frontera de controles integrados entre los estados partes del MERCOSUR, Montevideo, 13 de diciembre de 1997.

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/00, Acuerdo de Recife

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/99, Tránsito vecinal fronterizo entre los estados partes del Mercosur, Montevideo, 7 de diciembre de 1999.

República Argentina, Ley N° 22.415 - Código Aduanero, publicado en el Boletín Oficial el 2 de marzo de 1981; República Argentina, Resolución 2604/86, Administración Nacional de Aduanas, Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación, 16 de octubre de 1986.

República Argentina, Ley 25.871, Ley de migraciones, Política migratoria argentina, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.

República Argentina, SENASA: Resolución N° 295/99, Cuarentena - ingreso - equipaje - listado positivo - riesgo zoo-fitosanitario, Buenos Aires, 25 de marzo de 1999.

República Argentina, SENASA: Resolución N° 299/99 Manual de procedimientos en control de personas, equipajes y vehículos de transporte en puestos de frontera. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria.

### **Fuentes orales: entrevistas grabadas digitalmente**

Comandante “R”, Gendarme Retirado, en funciones como Comandante en el puente internacional San Roque González de Santa Cruz entre 1990 y 1995, entrevista realizada en su domicilio, Posadas, 10 de agosto de 2010.

Dr. “M”, ex miembro del SENASA responsable del Centro de Frontera Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz desde 1993 hasta 1997, entrevista realizada en el Centro de Frontera el 23 de julio de 2010.

Dra. “B”, Delegada de la Delegación Posadas de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, entrevista realizada en su oficina el 14 de julio de 2010.

Dra. “L”, Responsable de SENASA del Puesto de Centro de Frontera Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz, entrevista realizada en el Centro de Frontera el 21 de julio de 2010.

Ingeniero “P.”, Director de la Aduana de Posadas, entrevista realizada en su oficina el agosto de 2010).

Alférez “C.”, del Escuadrón 50 (Posadas) de Gendarmería Nacional Argentina, entrevista realizada en el Escuadrón 50, Posadas, 15 de julio de 2010.

“R.”, trabajadora no docente de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Misiones, realizada en mayo de 2009.

M., pasera entrevistada en Posadas el 26/07/10.

MR., pasera entrevistada en Posadas el 26/07/10.

M., pasera entrevistada en Posadas el 04/05/09.

Anónima 5, pasera entrevistada en Posadas el 15/05/09.

Anónima 8, pasera y “vendedora”, entrevistada en Posadas el 12/08/10.