

Los problemas de los migrantes y la necesidad de una política migratoria

Compendio temático
Número 4
Abril 2003

Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto Lineamientos Generales para la Formulación de una Política Nacional de Migraciones, emprendimiento conjunto de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Los problemas que deben afrontar los migrantes y sus comunidades nacionales en el país receptor son múltiples. Esto ocurre en todos los países. Incluso puede decirse que cuanto más "desarrollado" es el país receptor, mayores son los problemas que deben encarar los migrantes de países más pobres.

El Paraguay no es una excepción. Se presenta a continuación un conjunto de esos problemas. Los datos han sido obtenidos de manera directa, a través de diversos estudios que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha llevado a cabo en el país durante la última década. Se incluyen también aportes suministrados por los trabajos que, con los migrantes, lleva a cabo la Pastoral del Migrante de la Conferencia Episcopal Paraguaya. Los problemas han sido agrupados según afecten de manera pareja a todos los grupos migrantes, aquellos que afectan a migrantes y a nacionales, y aquellos que afectan diferencialmente a migrantes pertenecientes a cada una de las comunidades radicadas en el país.

Problemas que afectan a la mayoría de los migrantes, independientemente de su nacionalidad

Por lejos, el principal obstáculo que deben atravesar todos los migrantes que llegan y piensan radicarse (temporal o definitivamente) en el país, tiene que ver con la regularización de su documentación migratoria.

Prácticamente todas las comunidades nacionales de migrantes en el país han señalado que existen una excesiva burocracia y consecuente duración de los trámites migratorios en la Dirección General de Mi-



graciones (DGM). En la mayoría de los casos, esta mayor lentitud o "prontitud" en la obtención de la documentación se asocia a la existencia de "gestores" que intermedian la tramitación, encareciéndola.

Precisamente este punto, el de los costos de la documentación, ha sido reiteradamente mencionado. Este problema afecta, como es natural, a los migrantes más pobres, que han migrado precisamente para salvar una situación económicamente angustiosa en sus países de origen. Es lo que ocurre con muchos brasileños, bolivianos y peruanos. En el caso de Alto Paraná, que ha recibido un fuerte contingente migratorio brasileño, pudo apreciarse que: i. los aranceles son notablemente superiores en la zona con respecto a los vigentes oficialmente en Asunción; ii. los aranceles varían y son fijados por las autoridades policiales locales. Según se trate de una zona u otra, los costos para la obtención del Carnet de Residencia pueden variar entre G. 160.000 y G. 350.000 (entre US\$ 80 y US\$ 175, al cambio de la fecha); y para la Cédula de Identidad, entre G. 200.000 y G. 400.000 (US\$ 100 a US\$ 200), cuando los aranceles oficiales fijados por la DGM y la Policía Nacional son, respectivamente, de G. 82.000 para el primero y G. 50.000 para la segunda.

Se ha mencionado igualmente –hecho que ha sido reconocido incluso por las autoridades de la propia DGM– que, en no pocos casos, los "gestores" de estos documentos migratorios entregan documentos falsos, lo cual le crea al migrante aún más problemas.

Se ha señalado, por otro lado, que el problema de documentación está directamente vinculado a la falta de eficiencia de los organismos encargados. Este aspecto está siendo encarado por la actual administración de la DGM, con un plan propuesto de modernización que agilizaría la expedición de los carnets de radicación.

Siempre en relación al tema de obtención de la documentación requerida, nacionales migrantes de varios países han manifestado igualmente que el problema se relaciona en forma directa con las coimas. Las mismas no son solicitadas necesariamente por funcionarios de la DGM, sino por cualquier otra autoridad.

Ahora bien, con respecto a la documentación propiamente tal, es posible apreciar varias situaciones conflictivas. La primera de ellas es la demora entre la acción de presentar la documentación correspondiente (ya sea para la obtención de la Cédula de Identidad o el Carnet de Residencia paraguayo) y la entrega efectiva de estos documentos. En la mayoría de las localidades con predominancia de migración brasileña este proceso no dura menos de un año, mientras la validez de la "contraseña" que se

entrega, para testificar que el documento está en trámite, es de apenas 90 días.

La segunda es la falta de información sobre los trámites. Nunca se ha hecho una campaña que apunte a la concientización de los migrantes sobre la importancia de que se documenten. Esta acción debiera suministrar información fidedigna sobre los montos de los aranceles para cada documento, los plazos para la tramitación de los mismos, los canales y personas a quienes acudir para solicitar y reclamar las documentaciones, así como toda otra información que pueda resultar de interés para las partes involucradas.

- i. **Educación:** Los migrantes de la zona fronteriza con el Brasil manifiestan que la cobertura y la calidad de los servicios educacionales disponibles en la zona son muy bajas. Como puede apreciarse, esta deficiencia es extensible a toda la población.
- ii. **Salud:** Al igual que la mayoría de los servicios sociales prestados por el Estado paraguayo, los servicios de salud pública son en extremo precarios o inexistentes en las zonas rurales, situación que afecta tanto a la población nativa como a la migrante.
- iii. **Crisis económica:** Durante los últimos años, la recesión de la economía nacional ha provocado el retorno de muchos contingentes migratorios, tanto de algunos grupos asentados en áreas rurales (japoneses, brasileños) como en áreas urbanas (chinos, sirios, libaneses), principalmente en Ciudad del Este.
- iv. **Proliferación de la delincuencia rural:** Este tema ha sido mencionado principalmente por colonos japoneses, tanto de La Colmena como de Itapúa, aunque afecta no sólo a ellos y a otros migrantes, sino a toda la ciudadanía del país.

Problemas que afectan a migrantes y a paraguayos por igual

a. Brasileños

Además de los ya mencionados problemas para disponer de la documentación, la migración brasileña al país ha mencionado los siguientes:

- i. **Los abusos de autoridad:** Violación de los derechos constitucionales al libre desplazamiento de las personas al interior del territorio nacional; exigencia de coimas para desplazarse en caso de no disponibilidad, por parte del migrante, de los documentos requeridos, aun cuando exista constancia de que los mismos se encuentran en trámite; cobro indebido de

Problemas que afectan particularmente a los migrantes según su nacionalidad

aranceles; exigencia de pagos de multas o amenazas de apresamiento cuando se exhibe la "contraseña" vencida.

- ii. **Contrabando:** En cuanto al problema del contrabando, de por sí característico de la zona fronteriza con el Brasil, afecta a los migrantes en la medida en que, por motivos de chantaje y extorsión, muchos migrantes indocumentados son sindicados como que están involucrados en él, con lo cual la Policía paraguaya obtiene ingresos por coimas.
- iii. **Integración cultural:** Los migrantes brasileños que son pobladores de la zona limítrofe con ese país tienden a manifestar que –en principio– ellos no tienen problema de integrarse social, educativa y culturalmente con la población paraguaya. Sin embargo, anotan que las costumbres culturales, el idioma, las áreas de residencia y otros, son factores que no favorecen la integración. Se trata de criterios esgrimidos por migrantes pertenecientes a sectores socioeconómicos medios y altos.

b. Bolivianos

Estos migrantes, que empezaron a ingresar al país desde hace relativamente poco tiempo –en su mayoría durante la década de los 90s–, han manifestado, en un estudio recientemente realizado, que los problemas que afrontan en el Paraguay, especialmente aquellos migrantes más pobres, se refieren principalmente a:

- i. **Acosos y maltratos**, especialmente por parte de la Policía Nacional, además de los inspectores del Ministerio de Hacienda, hecho que los hace sentirse discriminados y perseguidos.
- ii. **Discriminación:** Se reportaron casos concretos de discriminación "por portación de cara", esto es, por los rasgos físicos de los migrantes, lo cual constituye una violación de los tratados y acuerdos internacionales firmados o comprometidos por el país.
- iii. **Derecho al trabajo** (se trata de una migración dedicada principalmente al comercio): En cuanto a la entrada de las mercaderías, los camiones que transportan los productos bolivianos, apenas ingresan al país, son parados en cada puesto policial, donde se les exigen papeles que ni siquiera existen, solucionándose el problema con coimas, que son exigidas en dólares. En el peor de los casos son decomisadas las mercaderías, las que casi nunca son recuperadas por los dueños. Esto les acarrea ingentes pérdidas económicas.

c. Peruanos

Debe reiterarse que la migración peruana al Paraguay está fuertemente estratificada desde el punto de vista socioeconómico. Los primeros migrantes que llegaron al país, principalmente durante la década de los 70s, pertenecen a grupos de empresarios medianos, profesionales y en general de alta calificación e ingresos. Los migrantes más recientes, sin embargo, son de nivel socioeconómico bajo, y llegaron al país en busca de mejores horizontes laborales. Naturalmente, los principales problemas los tienen estos últimos. Entre ellos pueden citarse:

- i. **La inseguridad ciudadana**, que –como se manifestó más arriba– es un problema que también lo sienten los otros grupos de migrantes, y en general todos los paraguayos.
- ii. **Relaciones con el Consulado**: Necesitan un relacionamiento directo del Consulado de su país con la comunidad migrante, a través de las organizaciones representativas.
- iii. **Costo y lentitud de los trámites**: Al igual que todas las demás comunidades migrantes, los peruanos de menor nivel económico han insistido en que los trámites para obtener la documentación migratoria resultan muy costosos y muy lentos.
- iv. Mencionan igualmente la necesidad de que se desarrolle una **política de información amplia** sobre la temática de la repatriación, involucrando a la comunidad en un amplio debate sobre el significado y la implicancia de la migración y la repatriación.

d. La comunidad de migrantes orientales (chinos, coreanos y japoneses)

Por tratarse de grupos de migrantes de relativo buen nivel económico, dedicados en su mayoría a actividades empresariales y/o comerciales, entre ellos no se insiste tanto en los temas vinculados a la documentación migratoria, a los costos o a los trámites, pero sí en problemas que son comunes a toda la población y que han sido mencionados más arriba. En particular, los derivados de:

- i. **La crisis económica**: Que está determinando entre ellos ya sea el retorno o la migración a otros países, principalmente Brasil y Estados Unidos.
- ii. **Problemas de seguridad**: Como se mencionó más arriba, el aumento de la delincuencia y la violencia, si bien afecta a todos, en los migrantes que se dedican principalmente al co-

mercio tiene un impacto aún más importante. En este sentido, la comunidad coreana ha enfatizado que la delincuencia les induce a salir del país. Se dirigen principalmente a México y al Brasil. Del mismo parecer son los japoneses.

- iii. **Las invasiones de tierra:** Si bien este problema es extensivo a todos los migrantes que se dedican a actividades agrícolas o pecuarias, su impacto se ha hecho sentir principalmente entre los japoneses, quienes desmontan sus explotaciones (tanto en La Colmena como en Itapúa) y salen del país.

e. La comunidad de países del Cercano Oriente

Si bien en el país existen migrantes de diferentes países del Cercano Oriente (algunos de ellos árabes), los datos disponibles hacen más referencia a los sirios y libaneses, que son mayoría. Éstos han manifestado que los problemas que afrontan los nacionales de esos países son principalmente los siguientes:

- i. **La falta de legaciones diplomáticas de sus países en el Paraguay:** En efecto, la única Embajada existente de estos países fue la del Líbano, que retiró su representación en el año 1999. Esta preocupación fue manifestada incluso por los propios cónsules y Asociaciones de residentes en el país.
- ii. **La crisis económica:** Al igual que a otras comunidades migrantes, la recesión ha obligado al retorno de muchos integrantes de la comunidad árabe, principalmente de aquellos que residían en Ciudad del Este.
- iii. **Acontecimientos del 11 de setiembre:** Con motivo de un reciente estudio de la OIM, nacionales árabes han manifestado que viven una cierta "persecución" a partir de las sospechas de que en la Triple Frontera existen grupos terroristas o de apoyo al terrorismo.

f. Paraguayos en la Argentina

Los principales problemas que de manera sucinta pueden apuntarse son los siguientes:

- i. **Documentación:** Una muy alta proporción de paraguayos que residen en ese país están indocumentados, en lo que se refiere a papeles de residencia legal. Esto se debe principalmente a: la temporalidad de algunos de los flujos; el alto costo de los trámites; la excesiva duración de los procedimientos. En no pocos casos se ha denunciado la presencia de "gestores", los que encarecen aún más los trámites; incluso se dan casos de entrega de documentos falsos.

- ii. **Informalidad laboral:** La falta de documentación legal de residencia favorece la informalidad en las condiciones laborales de los empleos a que tienen acceso los connacionales. Esta informalidad incluye salarios menores para el mismo empleo, comparados con los sueldos que se pagan a los trabajadores nativos.
- iii. **Inseguridad en el tránsito interno:** La falta de documentos los expone también a diferentes tipos de molestias y percances para el libre tránsito dentro de la Argentina, cuando se encuentran con controles policiales.
- iv. **Discriminación:** Es frecuente la constatación de diferentes formas de discriminación por razones étnicas, culturales (manejo del castellano) y condiciones socioeconómicas, a la que están expuestos los paraguayos en ese país, aunque esta discriminación puede hacerse extensiva a otros migrantes fronterizos a la Argentina.

La complejidad del fenómeno migratorio actual, o –para ser más precisos– del movimiento territorial de la población, que afecta a nuestro país, tanto por los contingentes que se reciben como por los que se expulsan, ha inducido al Gobierno paraguayo a esforzarse por enunciar una política que atienda estos problemas. Dicha política se encuentra aún en etapa de formulación. Algunos de los criterios a ser tenidos en cuenta para la elaboración de la misma son los siguientes:

Para que esta política sea aplicable, se debe preguntar antes cuál es la real capacidad del Estado para ejercer las acciones de control (o sea, la relación entre la magnitud y forma de las migraciones y los instrumentos disponibles o capaces de disponer por parte del Estado); cuál es la capacidad de adecuar la norma a las necesidades y posibilidades de canalizar las migraciones; cuál es la capacidad de armonizar la norma y los controles con los derechos de los individuos y las colectividades; cuál es la capacidad de lograr una convivencia no discriminatoria entre la población nativa y la migrante.

Las respuestas a estas preguntas tienen que ser el resultado de una negociación (en lo posible no el resultado de enfrentamientos e imposiciones) entre los distintos sectores o estamentos sociales, políticos y económicos, que intentan hacer prevalecer su perspectiva particular en función de sus intereses económicos, de sus concepciones geopolíticas, culturales o ideológicas.

En este sentido, los aspectos que deben atenderse son: i. las necesidades que tiene la sociedad paraguaya de población migran-

La necesidad de una política migratoria para el país

te y para qué se la necesita; ii. las limitaciones que tiene la sociedad paraguaya, en materia económica, social, cultural y territorial, para recibir migrantes o evitar una emigración; iii. el impacto que tienen sobre la sociedad paraguaya los movimientos migratorios que –más allá de cualquier voluntad institucional explícita– se dan a través de las fronteras geográficas de nuestra sociedad.

En síntesis, la matriz de una política migratoria nacional se configura de la siguiente manera:

Elaboración de las estrategias, que pueden ser las de: i. fijar a la población en su lugar de origen; ii. generar migraciones; iii. intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación; iv. recuperar a la población nacional radicada en el extranjero; y v. incorporar al inmigrante ya establecido en la sociedad receptora.

Elaboración de objetivos generales, que pueden ser los de: i. retención; ii. promoción, regulación; iii. Recuperación; y iv. incorporación.

Identificación de los patrones migratorios sobre los que se quiere incidir: i. emigración potencial; ii. inmigración masiva; iii. inmigración selectiva; iv. emigración forzada; v. emigración voluntaria; y vi. emigración e inmigración.

Elaboración de los objetivos específicos: i. asentar a la población por medio de un mayor desarrollo; ii. restringir la emigración mediante medidas administrativas; iii. fomentar la inmigración; iv. expulsar población; v. fomentar la emigración; vi. facilitar la libre circulación internacional de las personas; vii. canalizar los movimientos migratorios; viii. restringir la inmigración; ix. promover y facilitar la repatriación; x. activar la participación del emigrado en la sociedad de origen; y xi. promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora.

Elaborar programas de acción: i. comercio internacional; ii. inversión extranjera; iii. asistencia para el desarrollo; iv. desarrollo nacional; v. colonización; vi. recursos humanos calificados; vii. migración con capital; viii. deportación; ix. migraciones laborales; x. reunificación familiar; xi. integración regional; xii. refugiados; xiii. trabajadores temporarios; xiv. retorno; xv. vinculación; xvi. inserción sociocultural; y xvii. inserción sociolaboral.

Estos programas generan un cúmulo de acciones concretas, a ser definidas en el curso de la formulación de los lineamientos finales.