

migraciones



Ministerio de Relaciones Exteriores



Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones

Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay

Organización Internacional para las Migraciones
Oficina Regional para Argentina y Paraguay

Fondo de Población de las Naciones Unidas
Oficina en Paraguay

Diseño: Karina Palleros
Corrección: Alberto Esteban Mendoza
Impresión: Ediciones y Arte

Primera Edición
Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones
Asunción, MRE/OIM/UNFPA, septiembre 2003

presentación

A lo largo de su historia, la Rca. del Paraguay, ha pasado por varios capítulos en los que las migraciones y los migrantes han desempeñado un rol protagónico. Nuestra historia está enriquecida de referencias hacia inmigrantes que llegados a nuestra tierra la han adoptado como suya, ya sea defendiéndola en los momentos difíciles, o contribuyendo con su sabiduría y cultura al desarrollo del país.

Así también, miles son los paraguayos que han elegido la alternativa de la migración, voluntaria o involuntariamente, enriqueciendo con su talento y trabajo a sociedades y culturas muy diversas a la nuestra.

Hoy día el Paraguay continúa asistiendo a un intenso flujo migratorio. La ida al exterior de connacionales en busca de mejores horizontes sigue siendo una constante, pero así también lo es la llegada a nuestro país de extranjeros en número significativo, que buscan asentarse a lo largo y ancho de nuestro territorio.

A fin de afrontar los desafíos que implica la problemática migratoria en el mundo contemporáneo, el Paraguay ha iniciado los pasos necesarios para el delineamiento y la enunciación de los presupuestos requeridos para una política pública migratoria acorde con la realidad nacional y con el objetivo de establecer pautas y acciones para que el fenómeno se convierta en instrumento para el desarrollo nacional.

Para tal efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores acordó a principios del año 2002 la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), a fin de realizar las tareas de investigación y recopilación de datos útiles para esbozar los lineamientos de lo que debe ser una Política Nacional de Migraciones.

Para dar marcha al proyecto se constituyó un Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) sobre Migraciones, cuya principal tarea fue la elaboración de propuestas de lineamientos de política migratoria, cuyos resultados se reflejan en este documento. Es así que participaron en el proyecto representantes de diferentes reparticiones gubernamentales involucradas con el fenómeno migratorio. Debe señalarse que, en función de la especialidad y complejidad de los temas abordados, también fue necesario contar con la participación de expertos, quienes a lo largo del proyecto han brindado aportes significativos.

El documento que se presenta, plantea en su primera parte una breve descripción sobre los principales flujos migratorios por los que el Paraguay atravesó históricamente y por los que atraviesa en la actualidad, incluyendo la migración interna y el retorno o repatriación de connacionales residentes en países extranjeros.

El segundo capítulo está dedicado a describir las principales características de la política y legislación migratoria actualmente vigentes en el Paraguay. Se hace en él un recuento de los principales problemas que las afectan y se insinúa cuáles son las posibles formas de encararlos.

El tercer capítulo está dedicado a enumerar los actuales desafíos y problemas de las prácticas en materia migratoria en el Paraguay. Los problemas que se presentan han sido mayormente obtenidos de los estudios de campo realizados por el proyecto.

En la conclusión, el documento recoge un conjunto de recomendaciones de acciones específicas, de los aspectos jurídicos a ser mejorados y de aquellos referidos a los arreglos institucionales que sería conveniente introducir para mejorar la gestión migratoria del país. Dichas recomendaciones constituyen los lineamientos propiamente dichos.

Es de destacar que estos lineamientos son el resultado de varias sesiones de trabajo desarrolladas por el GTI, de reuniones con representantes de todos los sectores de la sociedad regional de los principales puntos fronterizos del país, y de tareas de relevamiento de datos e investigación a cargo de un consultor técnico contratado para el efecto.

Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresa su reconocimiento y agradecimiento a todas las personas e instituciones, y muy especialmente a la Organización Internacional para las Migraciones y al Fondo de Población de las Naciones Unidas, por el apoyo brindado a este trabajo, lo que hizo posible la elaboración de estos lineamientos que contribuirán al establecimiento de una política migratoria nacional para este nuevo siglo, la cual contribuirá a que el Gobierno Nacional pueda encarar con mejores perspectivas los desafíos permanentes al desarrollo y la prosperidad de los habitantes de nuestro país.

Embajadora Leila Rachid
Ministra de Relaciones Exteriores

índice

1. Antecedentes generales	7
1.1 Objetivos del Proyecto	7
1.2 Breve historia de la inmigración y las políticas migratorias	8
1.3 Breve historia de la emigración paraguaya	13
1.4 Breve referencia a la migración interna	17
1.5 Caracterización de los principales flujos migratorios actuales	19
1.6 El retorno de connacionales	20
2. Principales características de la política y legislación migratorias en el Paraguay	23
2.1 Principios constitucionales	23
a. Antecedentes	23
b. Principios contenidos en el Texto vigente	24
2.2 Planificación y ejecución de la política migratoria	25
2.3 Régimen legal e institucional administrativo	26
2.4 Análisis de funciones y competencias	27
a. Dirección General de Migraciones	27
b. Poder Ejecutivo	30
c. Ministerio del Interior	31
d. Ministerio de Relaciones Exteriores	31
e. Ministerio de Justicia y Trabajo	31
f. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social	32
g. Instituto de Bienestar Rural	
h. Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (Ley N° 223/93)	33
2.5 Categorías de Admisión	33
a. Categoría de Residente Permanente	34
b. Categoría de Residente Temporario	34
c. De los No Residentes	35
2.6 Emigración, retorno de nacionales y su protección en el exterior	35
2.7 Puntualizaciones finales	36
3. Actuales desafíos y problemas de las prácticas en materia migratoria en el Paraguay	39
3.1 Desafíos	39
a. Referidos a los aspectos normativos	39
b. Referidos al establecimiento de una estructura administrativa eficiente y transparente	46

c.	Referidos a la contribución de una política migratoria planificada como apoyo a los problemas de defensa y seguridad	50
d.	La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo económico-industrial	52
e.	La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo tecnológico y educativo	54
f.	La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo rural y medioambiental	56
g.	La contribución de una política migratoria planificada como apoyo a una política nacional de población y de ocupación del territorio	58
h.	La contribución de una política migratoria planificada como apoyo a la resolución de los actuales problemas en materia de derechos humanos	59
3.2	Problemas	61
a.	Problemas que afectan a la mayoría de los migrantes independientemente de su nacionalidad	61
b.	Problemas que afectan a migrantes y a paraguayos por igual	63
c.	Síntesis de los principales problemas que afectan a los emigrantes paraguayos en el exterior	63
d.	Otros problemas de diferentes ámbitos vinculados a la migración	64
4.	Recomendaciones según eje estratégico de la política migratoria	65
4.1	Lineamientos referidos a los Aspectos Normativos	67
4.2	Lineamientos referidos a la adecuación de la estructura institucional	69
4.3	Lineamientos acerca del mejoramiento del sistema de información migratoria	71
4.4	Eje estratégico: Fijar a la población en su lugar de origen	73
4.5	Eje estratégico: Generar migraciones	75
4.6	Eje estratégico: Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación	77
4.7	Eje estratégico: Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero	79
4.8	Eje estratégico: Incorporar al migrante ya establecido en la sociedad paraguaya	80
Anexo 1	Decreto de constitución del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones y su antecedente	82
Anexo 2	Instituciones integrantes del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones	84
Anexo 3	Listado de estudios y publicaciones realizados en el marco del Proyecto	85
Anexo 4	Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Paraguay al 30 de octubre de 2002. Sistema de Naciones Unidas	86
Bibliografía		88

1.1 Objetivos del Proyecto

El objetivo más general del Proyecto es el de contribuir a la formulación de la Política Nacional de Migraciones, elaborando en una primera etapa los lineamientos que servirán de base e insumo a aquélla. En efecto, el propósito concreto es proporcionar información y realizar estudios relevantes para la toma de decisiones referentes a la definición de una política de migraciones.

Los resultados originalmente esperados en la realización del presente Proyecto fueron:

- Elaborar un diagnóstico sobre la situación migratoria en el país.
- Realizar estudios de relevamiento sobre corrientes migratorias en Paraguay.
- Elaborar un informe concerniente a la política en la materia expresada en la legislación nacional.
- Analizar o eventualmente elaborar Informes sectoriales sobre la situación del país y las perspectivas y necesidades para un desarrollo sustentable con relación a la población nacional y las migraciones.
- Realizar un Taller nacional para recoger información. Ponencias previamente preparadas por los diversos Ministerios y ONGs. En estos Talleres se exponen, discuten y se sacan conclusiones.
- Realizar un Taller nacional para exponer, discutir y sacar conclusiones sobre la base de estudios ya realizados.
- Un Informe relativo a la situación de los repatriados, basado en estudios realizados e información provista por la Secretaría de Repatriados.
- Informes sobre los paraguayos en la Argentina, su vinculación con el país y las demandas y perspectivas de interrelación.
- Un Informe relativo a las competencias de las instituciones gubernamentales en materia de fijación de políticas migratorias y la administración migratoria propiamente dicha¹.

¹ En el transcurso de la ejecución del Proyecto este Informe fue sustituido por el "Relevamiento jurídico-institucional de la política migratoria en la República del Paraguay".

1.2 Breve historia de la inmigración y las políticas migratorias

Los sucesivos gobiernos habidos en el Paraguay desde la Guerra contra la Triple Alianza no alcanzaron a elaborar una política migratoria propiamente dicha. Se tomaron acciones y se dictaron leyes que respondieron a los diferentes momentos históricos, las cuales estuvieron casi siempre guiadas por la necesidad de poblar selectivamente el territorio nacional. Sin embargo, la gran mayoría de los importantes flujos inmigratorios debieron vérselas por sí mismos, sin apoyo estatal y sin programas de asentamiento e integración a la sociedad nacional.

En el Paraguay la inmigración internacional tiene sus particularidades. Algunos autores² afirman que Paraguay atrajo muy poca inmigración de la que llegó al Río de la Plata, proveniente principalmente de Europa. Dichos autores manifiestan que "... durante el primer siglo de vida independiente del Paraguay -y en razón de las presiones anexionistas, externas principalmente- el volumen de inmigración se reduce a niveles sumamente bajos. Esta situación se vuelve extrema durante el período de José Gaspar Rodríguez de Francia, quien quiere además limitar -al extremo de su anulación- la participación de la población de origen hispano, y establece las máximas restricciones para el ingreso de extranjeros al país".

Si bien el país tuvo restricciones para el ingreso de población extranjera durante casi todo el período de mandato del Dr. Francia (1814-1840), ni bien éste fue sucedido en el cargo, se dio una lenta apertura para el ingreso de extranjeros, pero fuera de una política orientada desde el Estado, que se daría más tarde. Carlos A. López, siempre según Rivarola, quien sucede a Francia, asume una política más abierta, en particular desde la caída del dictador Rosas en Argentina en 1852, aunque se mantienen disposiciones bastante restrictivas con relación a las actividades económicas de los extranjeros. Producto de esta reorientación de la política migratoria es la organización de un programa de colonización europea en base a colonos franceses, que constituirán el primer contingente que en tal carácter ingresan al Paraguay en 1855, aunque con un resultado bastante negativo, ya que la empresa fracasa poco tiempo después de su asentamiento en territorio paraguayo, dejando en el país una actitud muy poco favorable hacia este tipo de iniciativa.

Otros autores, entre ellos Zacarías Arza (1954), afirman que la inmigración al Paraguay se inicia con una serie de proyectos. Uno de ellos fue el de desarrollo de los Lincolnshire Farmers (1870-1873), con la inmigración europea a los países del Plata durante la segunda mitad del siglo XIX. Aquel proyecto consistió esencialmente en el afianzamiento de la economía exportadora de productos primarios, integrada efectivamente al mercado mundial. De este contingente sólo llega al país una pequeña parte³.

Paralelamente, la región sur del Paraguay, que se hallaba en un total despoblamiento, comenzó a nutrirse con los inmigrantes provenientes de la provincia argentina de Corrientes. Según los Anuarios Estadísticos del Paraguay, entre 1880 y 1889 ingresaron 4.895

2 Entre ellos Rivarola (1974).

3 La cantidad de inmigrantes que llegan a este país es insignificante en comparación con los que reciben los países vecinos, como Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, la corriente migratoria que había llegado a nuestro país en el período 1896 a 1905, había aumentado progresivamente según los datos aportados por R. von Fischer, para quien los principales en cuanto a número y nacionalidad que entraron en el Paraguay en esa época eran: italianos, españoles, ingleses, franceses, alemanes, argentinos, suizos, austriacos, uruguayos y paraguayos repatriados. (Zacarías Arza, 1954).

argentinos, y en una menor proporción ingresaron los de otros países americanos, teniendo en cuenta que sólo vinieron 530 brasileños y 198 uruguayos. En el mismo período ingresaron un total de 2.078 europeos y en una ínfima cantidad los orientales, que sumaron 73. En todo caso, la recepción de inmigrantes en el país resulta muy inferior ante la que tuvieron Argentina, Brasil y Uruguay (Zacarías A., *ibidem*).

Según Fisher y otros (1997), la promoción oficial respecto a la inmigración con vistas a la colonización agrícola es estimulada una vez finalizada la Guerra contra la Triple Alianza, aunque las razones obedecen a una necesidad financiera y a la estructuración de una división social del trabajo en el país, que permita el sustento de la oligarquía en el poder político (Herken, 1995). La crisis económico-financiera existente se agudizó a comienzos de la década de 1890, mientras que en 1892 se abrieron algunos mercados europeos a los productos nacionales.

Un poco antes de esta fecha y después de una intensa campaña periodística a favor de la inmigración, fue promulgada la primera Ley de Inmigración y Colonización, el 7 de junio de 1881. Esta Ley autorizó al Poder Ejecutivo a establecer algunas colonias agrícolas con inmigrantes agricultores en tierras públicas o en propiedad de los particulares, no pobladas o cultivadas, aptas para la agricultura y ubicadas preferentemente sobre los ríos. Asimismo, se reorganizó la Oficina de Inmigración, creada en 1872 como Departamento General de Inmigración, que debía promover la llegada de inmigrantes agricultores y atender la elección de los terrenos destinados a colonias. Finalmente, esta Oficina quedó adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo el nombre de Departamento General de Inmigración, en 1888.

El Estado paraguayo concedió a los inmigrantes -en virtud de aquella Ley- considerables beneficios. Uno de ellos fue la entrega de 16 cuadras cuadradas de tierra⁴ a cada agricultor. A esto se agregaron la exoneración de impuestos por 10 años, liberación de derecho de importación a las pertenencias particulares y de trabajo; pasaje gratuito desde el lugar de embarque hasta la futura colonia, alimentación y albergue durante 6 meses, prorrogable por otros 6 meses más; herramientas de labranza, animales y semillas gratuitas por el mismo período de tiempo. A pesar de esta serie de beneficios muchos de los inmigrantes volvieron a abandonar el país⁵.

A fines de la década de 1890, el establecimiento de los colonos franceses en Yegros acabó en un fracaso, siendo repatriados 300 de ellos. La colonia Trinacria tuvo el mismo desenlace: abandonaron la colonia 6.000 italianos. Problemas probablemente vinculados a esta situación de deserción de migrantes europeos⁶, indujeron al gobierno de Juan B. Egusquiza a promulgar una ley de amnistía para ellos en 1895.

En 1903, bajo la presidencia de Juan A. Escurra (1902-1904) se promulga la nueva Ley de Inmigración, que viene a derogar la anteriormente vigente de 1881.

Algunos de los problemas vinculados al establecimiento en el país de los flujos de inmigrantes fueron mencionados por Emiliano

4 Cada cuadra cuadrada equivale a unas 16,2 hectáreas.

5 Aún cuando teóricamente el inmigrante gozó de ciertos privilegios, faltó en los gobiernos la previsión que los conduciría a la concreción de un mínimo de condiciones infraestructurales esenciales para el efectivo desarrollo de la colonización, gravitando en este sentido especialmente la desfavorable estructura del sistema de tenencia de la tierra y la falta absoluta de vialidad, carencia que ya era reconocida y aceptada en 1877.

6 Téngase en cuenta que "De acuerdo a los cálculos de la Oficina de Emigración británica, un total de 888 fueron enviados al Paraguay; esta cifra varía en otras fuentes con la cantidad de 1.000. El mismo se componía de gente 'pobre y mal alimentada'. El carácter profesional y social era de origen esencialmente urbano, gente desahuciada y desesperada en encontrar alguna oportunidad". (Herken, 1995).

González Navero, Presidente del Paraguay (1908-1910), cuando en uno de sus discursos dijo: "...buscar más que en la inmigración, en la población nacional a los futuros agricultores de nuestras colonias, dedicar los lotes que éstos poseen aún inocupados (sic) a dar hogar a tantas familias hoy desalojadas de los suyos por los dueños de las tierras o por el encarecimiento de los arriendos, aplicar la inmigración extranjera al fomento de aquellas colonias que pueden ofrecer mayores facilidades al agricultor que se quiere atraer y, finalmente, reglamentar de tal manera la expedición de pasajes que sólo puedan obtenerlos los que vengan a radicarse en nuestro suelo, y no como hoy sucede, los que alivian sus gastos de viajes, haciendo escalas en nuestros puertos por breves días de paso a otros Estados" (Archivos del Liberalismo, 1987, 96).

Durante la presidencia de Emilio Aceval (1898-1902), se dictó una Ley de Hogar destinada a dar tierras a las familias más carenciadas. En 1904, el 25 de junio, se promulgó la ley conocida con el nombre de Ley de Colonización y del Hogar. También en este año se agudizó una crisis política arrastrada desde hacía años, que duró cuatro meses; inmediatamente después llegaron capitales extranjeros al país para levantar la economía. La crisis política persistió. En este ambiente, el nuevo presidente, Cecilio Báez (1905-1906), preocupado por la situación, optó por apelar a la inmigración extranjera europea como único recurso para el repunte de la economía, para la extensión de la agricultura y el fortalecimiento de las incipientes industrias; la posesión de la tierra era la dádiva para iniciar la colonización. Teóricamente, la política oficial estaba encaminada a una inmigración selectiva de agricultores, pero la misma fue a todas luces ineficiente.

Sin embargo, los sucesivos gobiernos nacionales insistieron en suscitar la venida de los extranjeros, por lo que seguía expropiando tierras para fundar nuevas colonias de europeos. En 1907, en Villaeta se instaló una colonia que serviría de modelo para los inmigrantes europeos. En la extinta colonia de Trinacria se estableció un nuevo grupo de inmigrantes provenientes de EEUU, quienes vinieron con capital y maquinarias.

Prosiguieron los intentos de propulsar la inmigración con la intensificación de las relaciones diplomáticas. La crisis económica llegó a un punto crítico en 1908 y se aludió como causa principal al "*billete inconvertible*".

El sector económico más perjudicado fue el de los comerciantes y exportadores que utilizaban el río Paraguay como medio de comunicación y transporte de los productos. Los obrajes y los yerbales, ubicados casi todos ellos sobre el río Paraná, no fueron afectados directamente, ya que se hallaban lejos de los centros urbanos y de las agitaciones políticas del momento. A pesar de la constante y dura crisis financiera y política, los extranjeros que llegaron entre 1907 y 1908 con menos de mil pesos paraguayos, a tan sólo un año de su llegada acumularon entre 40 ó 50 mil pesos por persona (ibidem).

En 1911, por decreto del 14 de junio, se reorganizó la Oficina General de Inmigración y Colonización, adjuntándosele la Unidad de Información, organismo encargado de emitir boletines informa-

tivos a extranjeros sobre el Paraguay. En el exterior apareció por esa época una propaganda en contra de la emigración -de británicos específicamente- al Paraguay, teniendo como precedente los fracasos de las anteriores colonias, y así retener la mano de obra de las industrias de los países ya desarrollados. (Herken, 1995). La inmigración europea, sin embargo, aumentó con el inicio de la Primera Guerra Mundial (1914). Los gobiernos de la época esperaban de ellos sostenibilidad económica y moral. No obstante, según otra fuente (Archivo del Liberalismo, 1987), los cargos superiores de la Oficina de Inmigración fueron suprimidos, a través de la Ley General de Presupuesto, para el año 1915. Se creó la sección de Protocolo, y la de Colonización, Inmigración y Propaganda es separada de la sección Consular. La inmigración sufrió una baja a causa de que los principales países expulsores, que hasta el momento dieron mayor cantidad de inmigrantes, cerraron sus puertas a la salida de los mismos.

Se destacó la importancia de que los inmigrantes desempeñaran una profesión u oficio para solventar su estadía en el país. Los más favorecidos resultaron los agricultores, porque la tierra fue la más apta para su sustento, teniendo en cuenta que las industrias no fueron las más destacadas.

Poco a poco el país emergió de la crisis, y la ganadería entró en un período de bonanza económica con la instalación de frigoríficos con capitales norteamericanos; se recurrió a préstamos, teniendo en cuenta que el Gobierno de postguerra carecía de medios económicos para solventar los gastos más elementales. En 1919 se adoptaron nuevas medidas financieras que provocaron la baja de la moneda.

Durante el gobierno de Eduardo Schaerer (1919-1920) un número importante de paraguayos fueron repatriados, esperanzados por las facilidades que se ofrecieron en las promesas de la repartición de tierras para el cultivo, a pesar de los aspectos negativos que les esperaban, como la falta de infraestructura vial y un mercado poco viable para la comercialización de los productos.

En 1921 llegaron a instalarse los primeros inmigrantes menonitas⁷, que se sucedieron año tras año hasta 1948, apoyados por la Ley Nº 514 (Ratzlaff, 1993), que les llenó de privilegios y beneficios. Sostuvieron bastantes dificultades, entre ellas el terreno inhóspito y la falta de agua, pero fueron superadas gracias a la gran cohesión de grupo que les caracteriza. Con la ayuda mutua constituyeron colonias que fueron el reflejo de un esfuerzo mejor organizado.

Con las necesidades que afrontó el país, la única alternativa viable resultó el capital extranjero, y con ello la inmigración; aunque no se contó con infraestructura adecuada para albergar a los inmigrantes, ellos constituyeron la única opción de progreso y bienestar tanto para los futuros inmigrantes como para el Paraguay, teniendo en cuenta la escasa población con que contaba y por ende la crónica falta de mano de obra.

Eligio Ayala (1924-1928), siendo presidente, dictó una Ley de Emergencia que estabilizó por primera vez la paridad cambiaria del signo monetario. Se dictó la Ley de Colonización. Ayala elogió a las inmigraciones venidas y aseguró el aumento de la llegada de los extranjeros al país.

7 Si bien algunas fuentes indican que el primer ingreso de menonitas se dio en 1921, otras indican que éstos empiezan a colonizar (e ingresan) al Chaco en 1927. (Archivos del Liberalismo, 1987). Por su parte -según García Lupo (1989)- el primer contingente menonita llegó el 30 de diciembre de 1926, dispuesto a poblar el Chaco paraguayo. Estaba formado por 1.765 personas, de las que 196 iban a morir en las primeras semanas del año siguiente, en su mayoría víctimas del tífus; a su vez, 355 regresaron al Canadá. Los que sobrevivieron se dedicaron, bajo circunstancias particularmente adversas, a la agricultura, reunidos en 14 aldeas.

Una nueva Ley de Inmigración⁸ se promulgó el 29 de marzo de 1937, la cual seleccionaba a los inmigrantes según las profesiones. Éstos fueron diferenciados entre los inmigrantes privilegiados que constituyeron los agricultores, artesanos e industriales, y entre los inmigrantes no privilegiados, aquellos con profesiones liberales, los comerciantes, empleados y obreros no calificados. Las ciencias, artes y letras recibieron el aporte cultural de las personalidades extranjeras que se refugiaron en el país.

A partir de 1930-31 se producen los aprestos militares y civiles finales que llevarían a la declaración de la guerra con Bolivia en 1932. Durante esa década, y en particular durante los años de la confrontación (1932/35), el flujo de inmigrantes no cesa⁹. Si bien el ingreso de inmigrantes es bajo hasta un año antes de la finalización de la misma, a partir de 1935 se incrementa sostenidamente hasta 1938-39. Este hecho puede estar sugiriendo que la guerra en sí no constituyó un impedimento para la migración y que, por el contrario, pudieron haberse hecho intentos adicionales para cubrir las necesidades emergentes propias de la misma y la escasez relativa mayor de mano de obra masculina en edad activa¹⁰.

En la Ley de Colonización del 28 de noviembre de 1935, el Poder Ejecutivo, en pro de la reforma agraria, nuevamente ofertó tierras aptas para el cultivo, las que tenían más de 1.000 has., que no fueran razonablemente explotadas por los propietarios, y estuvieran o no ocupadas por los mismos. Un nuevo decreto, el 2.898, del 11 de julio de 1937, derogó el Decreto Ley 1.060 que declara de utilidad pública las tierras colonizables.

Posteriormente, ya en los 50s y 60s el mejoramiento de las condiciones de las vías de comunicación, la construcción de la ruta Cnel. Oviedo-Ciudad del Este, la construcción del puente sobre el río Paraná, la fundación de Ciudad del Este (originalmente Pto. Pdte. Stroessner), ampliarían la conexión de Paraguay con el exterior, lo cual dio inicio a la creación de nuevas colonias de paraguayos y extranjeros: alemanes, menonitas, japoneses y posteriormente de brasileños.

Resumiendo, Fisher y otros (1997) lograron una primera sistematización histórica de los flujos inmigratorios al país. En el panorama general que ha podido extraerse sobre los volúmenes de la inmigración al país, puede observarse que hasta 10 años luego de concluida la Guerra contra la Triple Alianza el país no registra (o no se tienen registros de) inmigración alguna, a excepción de un grupo de ingleses.

A partir de la década de 1880 -con una curiosa y poco explicable interrupción en el período 1890-1900- el volumen inmigratorio crece de manera irregular.

Considerando la información proporcionada por los Anuarios Estadísticos (DGEEC, varios años), los inmigrantes ingresados en la década de 1880 representaban el 3,2% de la población total del país. Este porcentaje cae al 0,7% en la primera década de este siglo, se mantiene en 0,9% en el período 1910-1920, cae al 0,4% la década siguiente, asciende a 1,3% durante la década del 30 (durante la cual se da la Guerra del Chaco), se reduce de nuevo al 0,6% en la del 40 y se mantiene en el mismo valor en la década siguiente

8 Esta ley, así como la propia composición de los principales grupos inmigrantes, menonitas, polacos y japoneses, eminentemente agrarios, obraron en la dirección deseada por el Gobierno, permitiendo al fin el ingreso de los esperados agricultores. (Pidoux, 1975).

9 Sin embargo, en 1930 la vialidad seguía siendo una dificultad para la internación del inmigrante y para la circulación de los productos agrarios, que además se encontraban ante un pequeño mercado interno y sin demanda exterior. (Pidoux, 1975).

10 Debe dejarse constancia de que las estadísticas migratorias paraguayas no registran a los miles de bolivianos que fueron tomados presos durante la Guerra del Chaco, ni al alto porcentaje de ellos que se radicaron en el país luego de finalizada la contienda.

hasta los 60s, a partir de cuando empieza el período en el que se inicia el auge de la inmigración brasileña.

Como puede apreciarse, los volúmenes en los 90 años considerados tienen grandes oscilaciones, parte de las cuales podría atribuirse a la baja calidad de la información disponible y parte puede ser el reflejo del azaroso período económico y político en el cual tuvieron influencia dos guerras internacionales y una guerra civil.

cuadro 1	Paraguay. Inmigrantes según década de ingreso al país y población total								
	1870 1879	1880 1889	1890 1899	1900 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959
Total inmigrantes	800	7.774	415	3.420	5.700	3.529	12.629	7.280	11.665
Total inmigrantes*	0	4.808	3.743	7.115	6.306	3.264	20.141	7.555	10.044
Población paraguaya	0	239.774	0	490.719	651.040	843.905	987.824	1.259.826	1.816.890
% migrantes sobre total (Anuarios)	-	3,2	-	0,7	0,9	0,4	1,3	0,6	0,6
% migrantes sobre total (Pidoux)	-	2,0	-	1,4	0,9	0,4	2,0	0,6	0,6

Fuente: Anuarios Estadísticos del Paraguay, varios años.
* Según Pidoux (1972).

1.3 Breve historia de la emigración paraguaya

El Paraguay, al tiempo que llamó a la inmigración, sobre todo europea, y a pesar de su escasa población, también expulsó a su población a países vecinos desde fines del siglo pasado en forma alarmante. La venta de las tierras públicas así como motivó la inmigración, también causó la emigración de miles de campesinos desposeídos, cuyo único medio de vida era la agricultura. En 1881 la emigración ya era considerada un mal paraguayo de antigua data, que se trató de corregir ofreciendo pasajes gratuitos a todos los ciudadanos que desearan regresar al país. Esto es, con esbozos de programas de repatriación.

Los motivos principales de la emigración fueron la desigualdad social, empezando por la ausencia de una distribución equitativa de las tierras y de los productos, la falta de trabajo, los profundos trastornos financieros y el temor a las represiones políticas. Existen otras causas menores.

En lo que respecta a la emigración hacia el extranjero, la Argentina resultó ser el primer y más importante país receptor de paraguayos. Según Zacarías Arza (1954), las cifras reportadas para la primera mitad de siglo son muy variables y poco confiables. Las mismas varían entre 40.000 para Genaro Romero, 20.000 para Teodosio González y 200.000 emigrantes para J. Natalicio González.

Durante los primeros años, los paraguayos se instalaron en las provincias de Formosa, Misiones, Corrientes, Chaco y Entre Ríos.

Los paraguayos emigraron “en busca de labores que podían ofrecerles una vida mejor”, pero lo que en realidad encontraron no siempre fueron condiciones de vida tan aptas para humanos. “Al presidente (González Navero, 1908-1910) le preocupaba la excesiva facilidad con que eran contratados brazos en nuestro país para ser llevados al exterior a dedicarse a industrias peligrosas en regiones malsanas y lejos de todo centro de población civilizada”. (Archivo del Liberalismo, 1987).

La emigración hacia el Brasil, aunque en menor cantidad en comparación con la Argentina, también se inició inmediatamente después de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870). Los paraguayos emigrados se ubicaron primeramente en las zonas rurales sobre todo, en el Estado de Matto Grosso. A partir de 1950 la emigración se diversifica hacia las grandes metrópolis, en especial San Pablo. Según los censos del Brasil, en 1920 se registraron 17.329 paraguayos en aquel país; en 1950, 14.762. (OIM, 1991).

Argentina ofrece algunas características especiales por las cuales los paraguayos la prefirieron: una cultura e idiomas comunes que siempre favorecieron la estrecha relación, la vecindad geográfica, las extensas fronteras comunes junto con la facilidad de intercomunicación tanto por el transporte fluvial como terrestre.

Según el Censo Nacional de la Argentina, en 1895 había 14.562 paraguayos en dicho país. El 48% del total de paraguayos residentes en la Argentina se distribuían en las provincias de Misiones con 5.962, Formosa 1.766 y Chaco con 777. Se destacó la cantidad elevada de los varones con relación a las mujeres. (Pérez Acosta, 1952).

En 1914, en otro censo de la Argentina se registró la residencia de 28.049 paraguayos, casi el doble con respecto a 1895; de esta cantidad están excluidos los descendientes. En 1917 la población paraguaya en la Argentina aumentó a 93.248.

Un estudio sistemático sobre emigración paraguaya, realizado entre los años 1912 y 1913 por Genaro Romero (1914), registraba la repatriación de 881 paraguayos, de los cuales 437 provenían de Corrientes, 199 de Buenos Aires, 133 de Resistencia, 56 de Corumbá, 46 de Formosa y 10 de Montevideo. (Flores Colombino, 1972). Carrón (1979) presenta la siguiente información al respecto:

cuadro 2	Nacidos en el Paraguay residentes en la Argentina según lugar de residencia en la Argentina (en %), según censos argentinos.			
	Lugar de residencia	1914	1947	1960
	Gran Buenos Aires	11,2	13,3	29,6
	Formosa y Misiones	46,2	62,4	54,8
	Otras provincias	42,7	24,3	15,6
	Total	28.592	93.248	155.269

Fuente: Carrón (1979).

Una característica resaltante fue la emigración de paraguayos en forma masiva, provenientes de un mismo pueblo, por ejemplo, de la región central, entre ellos Itá, Villeta, Capiatá y Guarambaré. (Flores Colombino, 1972). Los emigrados paraguayos desde un principio se destacaron por su idoneidad en la agricultura, sobre todo en la elaboración de la yerba mate y el manejo forestal. Otras profesiones que desempeñaron fueron las de capataz y peón de estancias, mientras que en las zonas urbanas se dedicaron al comercio como empleados, obreros portuarios y de la navegación fluvial. Esto se patentizaba en el despoblamiento de las zonas limítrofes.

La falta de población en las fronteras sigue teniendo una explicación eminentemente económica; aunque la verdadera causa del abandono ha sido el fenómeno político, que sometió a la gente a las vicisitudes de las sediciones, la inseguridad consecuente, la injusticia y el temor al imperio brutal de la fuerza; a las persecuciones de las personas y al despojo de los bienes.

Entre 1919 y 1920 los gobiernos de las repúblicas de Argentina y Chile ofrecieron becas en sus instituciones a estudiantes paraguayos, en las facultades de Agronomía, Veterinaria y Formación Militar, que constituyeron un incentivo para los jóvenes. EEUU ofreció plazas en la Escuela de Medicina de Washington y en las instituciones de Servicio Aéreo.

Años después el Gobierno dispuso una alternativa de solución a los problemas económicos: la rebaja de los precios de los productos de consumo. Los rubros de exportación también tuvieron una desvalorización en el mercado internacional. La emigración hacia las fronteras extranjeras siguió, pero en menor proporción.

A un año de haber terminado la guerra con Bolivia, se produjo una oleada de desterrados, a consecuencia de la revolución de febrero de 1936, encabezada por el coronel Rafael Franco, quien destituyó al presidente Eusebio Ayala. El Gobierno provisorio recién instalado, preocupado por la situación económica y social, realizó un estudio para estimular la repatriación de connacionales; para este propósito adquirió en Villa Hayes un total de 89.928 has. Ésta fue la primera consecuencia del estudio de repatriación realizado en 1938. (Archivos del Liberalismo, 1987).

En años posteriores se produjo otra oleada de emigrantes paraguayos, especialmente entre 1941 y 1946. Durante la dictadura de Higinio Morínigo no menos de 50.000 paraguayos se vieron obligados a abandonar el territorio nacional (Pastore, 1946), aunque sólo se dispone de la cifra de los residentes en las provincias de Misiones, Chaco y Formosa, donde se encontraban 157.385 paraguayos.

Los emigrantes paraguayos ascendían a 200.000 en la Argentina antes de la revolución de 1947 (marzo-agosto). Éxodo que fue verdaderamente extraordinario, de proporciones jamás vistas, tanto por su cantidad como por su duración. (Pérez Acosta, 1952).

El mayor porcentaje de emigración a la Argentina se produjo entre 1947 y 1960. Hasta la década del 50 la principal emigración de paraguayos no era definitiva o permanente. Es recién a partir de la década del 60 cuando este flujo tiende a fijar residencia en el

país de destino. En esa década un 23,7% del total de paraguayos que vivían en ese país decidieron adoptar la nacionalidad argentina.

En el año 1947 también se inició un control de la Universidad Nacional de Asunción de parte del Estado. Esta situación mejoró momentáneamente en 1956. Desde ese año se implantó el examen de ingreso en todas las facultades de la Universidad, y también se dio origen a la limitación en el número de ingresantes por año. Las escasas facultades que no limitaban el número de ingresantes, lo hicieron a través de un riguroso examen. Estos inconvenientes contribuyeron a la decisión de una buena cantidad de estudiantes de emigrar. Sin embargo, los que no tenían medios económicos tuvieron que sobrellevar muchas restricciones.

También los profesionales recién egresados emigraron con el afán de perfeccionar sus conocimientos, utilizando las becas en el exterior, por la falta de escuelas de graduados dentro del país. Los profesionales con experiencia de trabajo salieron por problemas políticos y la insuficiencia en la rentabilidad por el trabajo ofrecido.

Al inicio de la década de 1950 se vivió un grave desequilibrio económico producido por la crisis política que desembocó en el golpe de Estado que llevó a Stroessner al poder en 1954, la cual prosiguió en el transcurso de años posteriores. Desde 1939 a 1960 la tasa promedio de crecimiento del PIB paraguayo apenas alcanzaba el 1%. El uso intensivo de capital y de técnicas modernas de producción se encontraba totalmente ausente en las actividades agrícolas, las cuales contribuían con el 39% del PIB en el período de 1939-1960, según el Censo Agropecuario.

En 1959, el Gobierno argentino con un decreto autorizó a las empresas vinculadas al desarrollo económico del país, a actuar como “llamantes” de técnicos especializados, dentro de los planes del MOPC (Mano de Obra Precolocada) que permitían el ingreso de profesionales especializados y semiespecializados en la industria y el agro. Estos planes persistieron hasta 1968.

Otra fuente indica que entre 1950 y 1962, el comercio creció en un 72%, el PIB agropecuario en un 30% y el producto industrial en un 24%. El conjunto del PIB del Paraguay sólo creció en un 39% durante estos 12 años (esto es, 3,3% interanual promedio), hecho que aumentó la salida de paraguayos al exterior, sobre todo hacia la Argentina. (CEP, 1985, 48). Desde 1960, el principal refugio de los emigrados paraguayos fue Buenos Aires, ya no las provincias.

La emigración paraguaya a los otros países fue diferente a la de Brasil y la Argentina por el nivel de formación laboral e intelectual; estuvo caracterizada como una migración calificada. Hacia 1960 los profesionales se dirigieron, mayormente, hacia los Estados Unidos¹¹.

En cuanto a la medición de los flujos emigratorios las fuentes bibliográficas de la época ya advertían sobre los déficits de su medición. En efecto, “la apreciación de la emigración de paraguayos es mucho más difícil; por vía de ensayos podrían implantarse el procedimiento del registro obligatorio en los puntos de salida al exterior, que correría a cargo de las autoridades locales respectivas, y

11 Entre 1960 y 1970 en EEUU la presencia de paraguayos aumentó en un 200% frente al aumento del 106% del total de la población latinoamericana. En 1960 había 600 paraguayos; en 1970 aumentó a 1.792. (OIM, 1991).

la investigación, por medio de las oficinas consulares nacionales establecidas en el extranjero”. (Memoria de la Dirección General de Estadística, 1918).

Esta deficiencia ya había sido apuntada dos décadas antes por la propia Dirección de Estadística (1918). “La estadística de la emigración ofrece aún mayores dificultades por la imposibilidad de establecer oficinas especiales encargadas de fiscalizar la salida de nacionales por todos los puntos fronterizos de la República”.

1.4 Breve referencia a la migración interna

Históricamente, la migración interna, tanto la rural-rural como la rural-urbana, se inició conjuntamente con la inmigración y la emigración. Alrededor de 1883, la población rural buscaba refugio en la ciudad como consecuencia de la venta de las tierras públicas y el alambramiento de los campos iniciado ese año. (Pastore, 1972).

Para las capas campesinas que fueron desarraigadas, la ciudad presentaba factores de atracción. Por otra parte, la realidad rural presentaba sus desventajas para la sola sobrevivencia. E. Ayala (1996) había dicho: “El desequilibrio de la economía agraria ha dotado a la clase agrícola de la movilidad y flexibilidad propias de la clase asalariada, sin posesiones estables, la ha divorciado del suelo, ella ha decretado la movilización rural”. Otra causa del abandono de la tierra campesina era el alto número de hijos en cada familia, a quienes al resultarles insuficiente la tierra disponible para sus trabajos agrícolas, no encontraban otra alternativa que buscar refugio en las ciudades, en donde por falta de capacitación no podían acceder a un trabajo mejor remunerado. No se puede dejar de lado que uno de los principales motivos de la migración interna del país era el deficiente sistema educativo, que no contemplaba un programa que impulsara la vida en el campo, entre ellos la educación agrícola técnica.

Los campesinos que habían dejado su lugar de origen y encontrado mejor medio de subsistencia, en sus visitas a los familiares y amigos se convertían en agentes informadores de disposición de tierras y alentaban a los mismos a dejar su lugar de residencia. Algunos de ellos tomaron la decisión de seguirlos, y en un principio se refugiaron en las casas de los familiares para adaptarse al nuevo ambiente, aunque luego se desplazaban a otros lugares. Este tipo de migración estaba caracterizado por la permanencia transitoria en el nuevo destino.

Estos testimonios bibliográficos de principios del siglo pasado siguen teniendo vigencia hasta hoy, al menos en cuanto a las causales de la expulsión. Al momento de redactarse el presente informe no están aún disponibles los datos del Censo de 2002, por lo que se avanzan algunas tendencias basadas en los datos del censo anterior. Las principales características de la migración interna en el país serían¹²:

¹² Esta síntesis está principalmente basada en los datos proporcionados por la DGECC, 1997.

- i. A partir de la década de los 80, aunque las ciudades empezaron a crecer, las áreas rurales continuaban manteniendo un gran peso como destino de las corrientes migratorias internas.
- ii. En la década siguiente, los núcleos urbanos pasaron a ser los destinos priorizados de los migrantes. El agravamiento de la crisis campesina y las opciones que ofrecía la expansiva economía terciaria urbana -aun en el ámbito de las estrategias de sobrevivencia- fueron algunos de los factores que incidieron en el incremento del flujo migratorio interno.
- iii. Esta tendencia a la migración campo-ciudad implicó cambios en los patrones de destino. Junto al Área Metropolitana de Asunción emergieron varias ciudades del Departamento Central como destino (metropolización), así como Ciudad del Este y centros urbanos vecinos.
- iv. Para el quinquenio 87/92, el Departamento Central representó el 74% del total de saldos positivos de la migración neta interdepartamental.
- v. Los destinos migratorios, para casi todas las corrientes, se multiplicaron al comparar las tendencias de los quinquenios 77/82 y 87/92. Se observó un más intenso intercambio de migrantes entre departamentos y surgieron modalidades migratorias no muy visibles en épocas anteriores: desplazamientos de corta distancia, crecimiento de las ciudades fronterizas, y otras.
- vi. Muchos departamentos que hasta la década de los 80 habían sido receptores netos de población, pasaron a ser expulsores: Amambay, Caaguazú e incluso Itapúa.
- vii. Más conocida es la tendencia a que departamentos predominantemente ganaderos se manifiesten como fuertemente expulsivos.
- viii. Se manifestó con claridad la creciente feminización de la migración interna.
- ix. Se mantuvo el predominio de los migrantes jóvenes.
- x. Un estudio más reciente sobre la base de la Encuesta de Hogares de 1996 (DGEEC, 1999), mostró que (a diferencia de suposiciones y afirmaciones anteriores) existe una relación inversa entre educación y migración. De acuerdo a esta fuente “la dinámica del mercado laboral paraguayo, caracterizado por un preocupante déficit de capital humano, estaría generando los incentivos adecuados para retener en sus áreas de origen a los individuos con mayor educación relativa”.
- xi. En el mismo estudio se encontró asimismo una relación inversa entre la propensión a la migración interna con la edad y con el número de personas dependientes que posee. La relación es positiva cuando el migrante potencial vive en pareja y lo hace en áreas con menores ingresos esperados.

cuadro 3

Departamentos del país según diferentes grados de expulsión/atracción migratoria	
Condición	Departamentos
Altamente expulsores	Ñeembucú Paraguari Cordillera Concepción Misiones Amambay Alto Paraguay
Expulsión moderada	Guairá Caaguazú Caazapá San Pedro Pdte. Hayes Itapúa
Atracción	Central Alto Paraná Canindeyú

1.5 Caracterización de los principales flujos migratorios actuales

En términos generales puede apreciarse en el Cuadro 2 que la proporción de población de extranjeros residiendo en el Paraguay aumentó de manera sostenida entre la década del 50 y la del 80, manteniéndose estable para el último período intercensal. Estos datos, sin embargo, deben ser asumidos con cautela, ya que existe un importante subregistro, debido principalmente a la alta proporción de migrantes indocumentados o que residen en el país con visa de turista. Esta situación es particularmente válida para la migración de países limítrofes, que en 1992 seguía siendo la más importante.

Las estimaciones que maneja la Pastoral Social de la Iglesia Católica, así como la propia Cancillería brasileña¹³ por ejemplo, triplican el número de brasileños residiendo en el Paraguay con respecto a los nacionales de ese país registrados en el Censo paraguayo de 1992. Si se toman en cuenta estas estimaciones, la cantidad de extranjeros residiendo en el Paraguay representarían -en ese año- aproximadamente el 10% de la población total del país.

13 Según esta fuente serían 350 mil los brasileños residiendo en el Paraguay. (MRE, 1996). Nótese que los datos son tan dispares que mientras esta fuente estima en 107.035 el número de brasileños residiendo sólo en Asunción, una fuente oficial paraguaya (DGEEC, 1993), sobre la base del Censo de 1992, estimaba que ese total era de apenas 2.430.

cuadro 4

Paraguay. Población total y población censada nacida en el extranjero			
Año	Población total	Total extranjeros	% de extranjeros
1950	1.343.100	27.697	2,1
1962	1.854.400	79.686	2,6
1972	2.357.955	79.686	3,4
1982	3.029.830	169.140	5,6
1992	4.152.588	229.977	5,5

Por su parte, otros autores (Heikel y Bahr, 1992) con datos del censo de 1982 sostienen, basándose en los datos proveídos por el CELADE (1989), que la tasa de emigración del país se mantuvo entre un 10% y un 11% durante el período intercensal 72/82. Estos datos omiten la emigración de paraguayos indocumentados, que en los principales países limítrofes duplicarían la cantidad de censados. En ese caso el porcentaje de paraguayos residentes en el exterior sería del 15%. En cualquiera de los casos debe considerarse que una lectura de la evolución del proceso migratorio en el Paraguay durante las últimas décadas, presenta los siguientes rasgos resaltantes:

- i. Una intensificación de la migración internacional intrarregional que se acelera principalmente durante la década de los 70. A partir de entonces el país compensa el saldo migratorio neto negativo que venía exhibiendo, para llegar en el último registro censal a un saldo cero.
- ii. La cantidad de inmigrantes aumenta su participación relativa en el total de la población del país, a pesar de que la población nativa crece durante las décadas del 80 y 90 a un ritmo más acelerado de lo que lo venía haciendo en décadas anteriores.
- iii. La emigración de paraguayos, que se frena algo durante la década del 70 por efecto de la activación económica debida a Itaipú y al boom del algodón y la soja (donde al parecer existió incluso un fuerte flujo de retornantes), vuelve a intensificarse desde fines de la primera mitad de la década de los 80.
- iv. La migración interna, que se caracterizó principalmente como rural-rural hasta 1982, empieza a cambiar ya durante el decenio anterior hacia una dirección urbana, que se vuelve dominante en el último período intercensal.
- v. En ese decenio también emergen nuevas formas de desplazamiento espacial de la población paraguaya, citándose entre los más importantes los flujos urbano-urbano (en particular hacia ciudades fronterizas), la migración transfronteriza (Palau, 1993) y los desplazamientos temporales, que han cobrado particular importancia dadas la creciente estacionalidad del mercado de trabajo rural y la precariedad e informalidad del urbano.
- vi. Acerca de estas formas recientes y cada vez más importantes de desplazamiento espacial de la población, no existen estadísticas confiables y mecanismos de registro adecuados. Los controles de entrada y salida, además de ser de difícil acceso para usuarios técnicos y académicos, son insuficientes, ya que no están diseñados para propósitos estadísticos. Por lo demás, no existen encuestas de cobertura nacional que permitan una evaluación periódica del desplazamiento de la población.

1.6 El retorno de connacionales

Si bien la repatriación de connacionales no es un fenómeno reciente, como se mencionó más arriba, la situación de apertura política del país, iniciada en febrero de 1989, sumada a otros aspec-

tos como el decaimiento económico y endurecimiento de la aplicación de leyes migratorias en los países receptores han ubicado el tema de la repatriación en la agenda del Gobierno¹⁴. En efecto, debido al retorno significativo de connacionales y sus familias del extranjero, principalmente desde la Argentina, se suscitó la creación del Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales¹⁵ (CNRC - Ley N° 40/89), en el seno del Parlamento.

Con la creación del CNRC, los organismos oficiales y algunas instituciones privadas (ONGs), la opinión pública ha ido tomando conciencia de la necesidad de definir políticas y estrategias para apoyar el retorno ordenado e institucionalizado de los compatriotas residentes en el extranjero, y principalmente en la Argentina, así como establecer un sistema de acompañamiento y promoción socio-económico acorde a la realidad que hoy vive el país.

Compartiendo el interés por la suerte de los connacionales, el Parlamento de la transición y el CNRC han logrado la promulgación de la Ley N° 227/93, de creación de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, dependiente directamente de la Presidencia de la República. La misma funciona como encargada de la definición, implementación y ejecución de la Política Nacional de Repatriación.

En cumplimiento de sus funciones, dicha Secretaría “ha asumido el compromiso de impulsar un proceso armónico con las instituciones afectadas a esta cruzada, de poner al servicio de los compatriotas repatriados mecanismos que posibiliten su plena reinserción en nuestra sociedad, desarrollando una rica experiencia, singular en lo que respecta al cumplimiento del Programa de Repatriación en el Paraguay, en la búsqueda de brindar igualdad de oportunidades a los connacionales repatriados, que haga posible la vigencia de los grandes principios de Justicia Social, y al mismo tiempo hacer posible el derecho de todo paraguayo de residir en su patria, establecido en nuestra Carta Magna”. (SDRRC, 2002, 1).

La Secretaría de Repatriados, ante la situación de dependencia de la Presidencia de la República, y de nuevos compromisos y obligaciones, elevó otro Proyecto específico sobre Repatriación, iniciativa que no prosperó, quedando inclusive el mismo finalmente inserto como TÍTULO III en la Ley N° 978/96 de Migraciones vigente. Asimismo, la Política Nacional de Población¹⁶, en etapa de aprobación parlamentaria, como parte de los resultados del seguimiento a la Conferencia Internacional de El Cairo (1994), contempla entre sus estrategias la actualización de las leyes de Migraciones y de Repatriación, respectivamente, lo que no hace más que afirmar la necesidad de contar con una legislación propia, o la clarificación referida, que enmarque en forma clara el campo de acción y la competencia de esta Secretaría.

El CNRC, a través de sus diferentes actividades, coordina su labor con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales para lograr mayor eficacia y resultados positivos de sus acciones en beneficio de los retornantes. Otra institución que se encarga de los repatriados en nuestro país, tratando de brindar los servicios necesarios a los mismos y a sus familiares, es el “Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia” (CIPAE), a través de su área de DDHH¹⁷.

14 “la caída de la dictadura actuó como detonante de la emergencia de un fenómeno que ya venía dándose. Su percepción por la sociedad o los diversos actores sociales hizo ver el retorno como un hecho social nuevo, tal vez como una consecuencia natural post-stroonista. La cantidad de paraguayos residentes en la Argentina retornados en el curso de 1989 es sin lugar a dudas mayor que los registrados en los dos años y medios siguientes”. (Bogado Poisson, 1992, 8). De todas maneras, aún se carece de datos precisos de la cantidad de retornantes residentes en la Argentina antes de la creación de la SDRRC.

15 El principal objetivo del CNRC es “promover la vuelta al país de los paraguayos domiciliados en el extranjero y promover su radicación permanente en la República”. (CIPAE, s/f, 7).

16 La formulación de esta Política se hallaba concluida a fines de 2002, en etapa de su presentación formal por parte de la Secretaría Técnica de Planificación al Ejecutivo. (STP, 2002).

17 El CIPAE fue fundado el 28 de junio de 1976, por tres iglesias cristianas, a fin de dar respuestas a las persecuciones políticas que sufrían los diferentes sectores de la sociedad civil en el contexto del Gobierno vigente en la época.

En cuanto a la recepción de connacionales registrada, la Secretaría de Repatriados en el período 2001/2002¹⁸ ha registrado un total de 3.075 familias, de las cuales el 87% aproximadamente provienen del vecino país argentino.

Se ha mencionado que la repatriación no es un fenómeno reciente: se la registra desde después de la Guerra contra la Triple Alianza. En épocas recientes, Bogado-Poisson (1992) menciona que “en la década del sesenta se promueve desde el Gobierno Nacional la repatriación de paraguayos para el establecimiento de colonias agrícolas”. La mayoría de los beneficiarios del “plan de repatriación” venían de las provincias argentinas lindantes con Paraguay, pero no se cuenta con la cantidad de retornantes de dicho plan nacional. Desde esta perspectiva “se nota la previsión legal de la repatriación. Así en el Estatuto Agrario de 1963 se la contempla como sujeto beneficiario del Plan de Reforma Agraria”(5)¹⁹.

El retorno de los migrantes paraguayos de la Argentina, como se sabe, no solo se da a través de los planes gubernamentales; hay gran cantidad de paraguayas/os que vuelven a su país de origen por iniciativa o cuenta propia. Se observó una tendencia a que quienes vuelven por cuenta propia se instalan en zonas urbanas, en las ciudades más pobladas o en los Departamentos fronterizos con la Argentina, y los que retornan beneficiados con el plan de extensión agrícola se reubican en zonas rurales, también según Bogado.

18 Los números exactos son: “En 2001, 1.227 familias, correspondientes a 3.681 personas; y en 2002, 1.830 familias, correspondientes a 5.490 personas, totalizando 3.075 familias, correspondientes a 9.171 personas, estimando un promedio de 3 personas por familia”. (SDRRC, 2002, 3).

19 Estatuto Agrario, Ley 854/63, promulgada el 29 de marzo de 1963, en el Título IV - De la preferencia, Art. 79, 4. Calidad de Repatriado.

2

Principales características de la política y legislación migratorias en el Paraguay

2.1 Principios constitucionales

a Antecedentes

La primera Constitución, que data de 1844, prohibía en su Art. 10 (título X) el tráfico de esclavos o de negros, aún con el título o pretexto de colonos. En el texto de 1870 se disponía que *“el Gobierno fomentará la inmigración americana y europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio paraguayo de los extranjeros que traigan por objeto mejorar las industrias, labrar la tierra e introducir y enseñar las ciencias y las artes”*. (Art. 6). Asimismo expresaba en el Capítulo referido a los Derechos y Garantías que en *“la República del Paraguay no hay esclavos; si alguno existe, queda libre desde la jura de esta Constitución (...) Los esclavos que de cualquier modo se introduzcan, quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio paraguayo”*. (Art. 25) y que los *“extranjeros gozan en todo el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer sus industrias, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias”*. (Art. 33).

La Carta Magna de 1940 contiene disposiciones similares en sus Declaraciones Generales: *“El Gobierno fomentará la inmigración americana y europea y reglamentará la entrada de los extranjeros al país”*. (Art. 9).

“El Gobierno propenderá al afianzamiento de sus relaciones de paz y comercio con las naciones extranjeras por medio de tratados que se inspiren en el interés nacional y en los principios de derecho público proclamados por esta Constitución. Prestará especial atención a la política de colaboración y solidaridad con los pueblos americanos”. (Art. 12).

“Los extranjeros gozan dentro del territorio de la República de los derechos civiles del ciudadano, de acuerdo con las leyes reglamentarias de su ejercicio; pueden ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, testar y casarse. Si atentaren contra la seguridad de la República o alteraren el orden público, el Gobierno podrá disponer su expulsión del país,

de conformidad con las leyes reglamentarias. Los extranjeros no están obligados a admitir la ciudadanía”. (Art. 36).

Por su parte, el Preámbulo del texto de 1967 expresa el deber de consagrar los Derechos Humanos, y luego de asegurar la libertad, la igualdad, la justicia y el orden, la paz interior, la defensa nacional, el desarrollo económico y el progreso social y cultural, garantiza la dignidad y el bienestar de las generaciones de paraguayos y de todos los hombres del mundo que lleguen a compartir con ellos el esfuerzo de labrar un destino superior en el concierto de las naciones libres.

En el Art. 52 dispone que los extranjeros podrán avocindarse en el Paraguay con las formalidades y requisitos establecidos por ley, la cual preverá también las causas de su expulsión del territorio nacional. Gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos, con las limitaciones y excepciones establecidas por la Constitución y las leyes.

El Capítulo VI sobre la Reforma Agraria tiene prevista la participación de los inmigrantes, pues el Art. 130 expresa que se fomentarán la repatriación de paraguayos y la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas o sociales, preferentemente bajo el sistema de colonias con cooperación oficial, así como la inmigración de extranjeros útiles al desarrollo general del país, con sujeción a las leyes reglamentarias.

b Principios contenidos en el Texto vigente

La Constitución Nacional de 1992, en su Art. 41, sobre el derecho al tránsito o libertad de circulación de las personas, hace una distinción en cuanto a los sujetos de este derecho: atribuye a todos los paraguayos el derecho de residir en su patria, y a los habitantes el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, distinguiendo entre: a) los extranjeros sin radicación definitiva, cuyos derechos al tránsito en el territorio nacional serán reglamentados por la Ley de Migraciones, con observancia de los derechos comprendidos en el derecho al tránsito y los convenios internacionales; y b) los extranjeros con radicación definitiva.

En relación al derecho de residencia, la norma citada refiere al mismo en dos supuestos: a) como derecho de los paraguayos a residir en su patria, disposición que tiene su fundamento en la existencia de una multitud de paraguayos que residen en el extranjero, y en la medida en que tengan ganas de volver a ella, se les debe posibilitar el regreso a la patria para operativizar el derecho a la residencia; y b) como derecho de los habitantes a cambiar de residencia, el cual implica la posibilidad de que las personas puedan optar por fijar su residencia en el territorio nacional o cambiar su residencia de acuerdo a su conveniencia.

2.2 Planificación y ejecución de la política migratoria

El Gobierno del Paraguay encomienda a la Dirección General de Migraciones planificar conjuntamente con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. (Ley N° 978, Art.142, Inc.19).

En términos generales, la política migratoria del Paraguay se orienta especialmente a lograr, entre otros, los siguientes objetivos: a) Ampliar la frontera agrícola, incrementando y diversificando la producción agropecuaria mediante la incorporación de inmigrantes seleccionados para tal fin; b) Proseguir los planes y programas de colonización del Chaco mediante la incorporación de familias inmigrantes agrícolas; c) Atraer inmigrantes con capital para la instalación de medianas y pequeñas empresas agroindustriales u otras actividades de interés para el país; d) Incorporar selectivamente recursos humanos calificados deficitarios en el país para acompañar el proceso de desarrollo industrial, técnico y científico que planifican los organismos competentes; e) Promover el regreso de nacionales residentes en el exterior, en particular aquellos cuyo retorno fuera de interés para el país por su capacidad profesional.

A los efectos de la planificación y ejecución de la política migratoria nacional es necesario tener en cuenta lo dispuesto por la Ley N° 978 de Migraciones, y en particular lo establecido en sus Arts. 1, 141 y 142.

El Art. 1 precisa que la Ley N° 978 regula la migración de extranjeros y la emigración y la repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización necesaria a los fines de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta Ley. El Art. 141 dispone que el órgano de ejecución de la política migratoria nacional será la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior. Por su parte, el Art. 142, inciso 19), establece que una de las funciones de la Dirección General de Migraciones es la de “planificar conjuntamente con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”.

La Ley de Migraciones se manifiesta, en su Art. 2, en favor de: a) la inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país, siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional; b) la inmigración de extranjeros con capital para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, a fin de cubrir las necesidades fijadas por las autoridades nacionales; c) la inmigración de agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales, con el propósito de incrementar y diversificar la producción agropecuaria, incorporar nuevas tecnologías o expandir la frontera agrícola; d) el fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus al-

tas calificaciones profesionales obtenidas, se considera necesaria su incorporación al país.

Para el cumplimiento de estos objetivos de política migratoria la Ley de referencia posibilita el ingreso de extranjeros en la categoría de “Residentes Permanentes”, que incluye a: a) los inmigrantes, los cuales podrán ser espontáneos, asistidos y con capital; b) los inversores; c) los jubilados, pensionados o rentistas; d) los parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos, entendiendo como tales al cónyuge, hijos menores y padres. (Art. 14).

El extranjero que solicita ingresar en la categoría de Residente Permanente, a fin de radicarse en forma definitiva en el país, puede ser admitido en tal carácter si ingresa con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útil al desarrollo del país. (Art.12). De acuerdo a lo expresado, el Residente Permanente, de conformidad con la legislación paraguaya, tiene asignado un rol importante en la ejecución de la política migratoria.

2.3 Régimen legal e institucional administrativo

El régimen legal e institucional administrativo vigente se basa fundamentalmente en:

- i. la Constitución Nacional;
- ii. la competencia del Ministerio del Interior;
- iii. la competencia del Consejo Nacional de Coordinación Económica;
- iv. las funciones y organización de la Dirección General de Migraciones;
- v. las funciones complementarias del Ministerio de Relaciones Exteriores y del de Justicia y Trabajo;
- vi. las funciones complementarias de otros órganos del Estado, entre ellos la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Instituto de Bienestar Rural y la Secretaría de Repatriación de Connacionales

La legislación migratoria de Paraguay atribuye al Ministerio del Interior la responsabilidad de proponer al Poder Ejecutivo la política migratoria a seguir. La Dirección General de Migraciones, en cumplimiento de sus funciones, puede proveer al Ministerio de referencia información adecuada para establecer algunos lineamientos generales de política migratoria, especialmente aquella que deriva del Inc. 21 del Art. 142 de la Ley 978, por la que se encomienda a esta Dirección “realizar estudios a fin de determinar la inmigración que el país necesita, determinando las ramas de la actividad económica a que han de pertenecer y, en su caso, la localización territorial de su asentamiento”.

Paraguay cuenta con la Comisión Nacional de Desarrollo Económico, destacándose entre sus funciones la de “dirigir la política... de inmigración...”.

Respecto de la ejecución de la política migratoria y de aplicación de la legislación, el organismo directamente responsable es la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, y tiene a su cargo las funciones de control de ingreso, permanencia y salida de extranjeros.

Paraguay asigna al Ministerio de Trabajo -entre otros objetivos- participar en el proceso de contratación de mano de obra extranjera y proponer políticas y/o medidas relativas a migraciones laborales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cumple una función articulada, al momento de tener que otorgar las visas concedidas, lo que requiere, previamente a ello, examinar si los documentos presentados son los exigidos de acuerdo a la visa a otorgar, extender certificaciones en algunos casos, librar informes y comunicaciones, todo lo cual forma parte indispensable del procedimiento para el ingreso y control de extranjeros, en las condiciones establecidas por las leyes migratorias.

El ingreso de extranjeros en calidad de Residentes Permanentes está ligado a una política migratoria que incluye: a) incorporar inmigrantes con capital para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas; b) contribuir a fortalecer el mercado de capitales con la admisión en la categoría de “Residente Permanente” a los inversionistas, rentistas, jubilados y pensionados, cuando -en todos los casos- cuenten con un ingreso regular y permanente proveniente de fuentes externas, que supere las cantidades que fije la reglamentación vigente; y c) el interés de que ingresen como Residentes Permanentes recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país, y a incrementar y diversificar la producción agropecuaria.

2.4 Análisis de funciones y competencias

Respecto de las principales funciones que las leyes otorgan a los ministerios, secretarías y otros organismos en materia migratoria, ya sea porque participan en la formulación de la política migratoria o en su ejecución, se señalan las siguientes observaciones:

a Dirección General de Migraciones

Funciones exclusivas (Ley Nº 978/96)

a) Ejecutar la política migratoria nacional y aplicar la legislación en la materia (Art. 141); b) Dictar normas interpretativas, proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes y establecer procedimientos administrativos inherentes a sus funciones (Art. 142); c) Realizar estudios y reunir información sobre emigrantes e inmigrantes y su integración al medio nacional (Art. 142, Incs. 16, 20 al 22); d) Proceder a la recepción de

los inmigrantes y de los nacionales repatriados (Art. 142, Inc. 17); e) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar y salir del país, llevar el registro de entradas y de salidas, controlar y fiscalizar el ingreso y el egreso de pasajeros al país (Art. 142, Inc. 3 al 5); f) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingreso al país según las categorías de admisión establecidas en la ley y su reglamentación (Art. 142, Inc. 1); g) Declarar ilegal el ingreso de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país (Art. 142, Inc. 7); h) Prorrogar, controlar, cancelar y declarar la ilegalidad de la permanencia de extranjeros (Art. 142, Inc. 2, 6 al 8); i) Otorgar cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes (Art.142, Inc.2); j) Regularización de la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda (Art. 142, Inc. 9); k) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros y hacer efectivos judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente (Art. 142, Inc. 10 y 11); l) Aplicar sanciones, cobrar multas y percibir aranceles (Art. 142, Inc. 14 y 15); m) Inspeccionar lugares de trabajo, alojamiento de extranjeros y medios de transporte internacional (Art. 142, Inc. 12 y 13); n) Proponer planes y programas para solucionar la migración de nacionales (Art. 142, Inc. 20).

Funciones articuladas

i. Con el Poder Ejecutivo

Proponer, cuando el Poder Ejecutivo lo requiera, la suscripción de acuerdos o convenios con los Estados donde residan migrantes paraguayos para asegurarles la igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social con los nacionales del país receptor, y la posibilidad de efectuar transferencias de fondos en favor de sus familiares residentes en el Paraguay. (L. 978/96, Art. 140).

Regular la inmigración organizada, con la intervención de la Dirección General de Migraciones, para fijar el número, determinar la actividad cuyo ejercicio reviste interés para la República y el destino de esa inmigración en el territorio nacional. (L. 978/96, Art. 94).

Regular la inmigración organizada, con la intervención de la Dirección General de Migraciones y del Instituto de Bienestar Rural, cuando se trate de actividades agrícolas, agroindustriales, ganaderas, granjeras o forestales en forma de colonias. (L. 978/96, Art. 94).

ii. Con el Ministerio de Justicia y Trabajo

Informar sobre la situación política, socio-económica, salarios, poder adquisitivo y sistema de seguridad social del país receptor, sus posibilidades de ascenso en la escala social y los eventuales problemas de inserción y asimilación que deban superar los emigrantes paraguayos en la sociedad de destino. (L. 978/96, Art. 120, Inc. b).

Informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país antes de decidir sobre el acto a emigrar. (L. 978/96, Art. 120, Inc. a).

Intervenir o asesorar al emigrante nacional en reacción a las ofertas o contratos de trabajo que le formulen desde el exterior. (L. 978/96, Art. 120, Inc. c).

Respecto de la migración temporaria, le corresponde relevar las zonas en que se produce, los aspectos que interesen al control legal, el número de los trabajadores afectados, las actividades económicas que se realizan y las épocas del año en que se opera, utilizando este relevamiento de migraciones temporarias para planificar actividades en el territorio nacional que tiendan a lograr el pleno empleo. (L. 978/96, Art. 125).

iii. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores

Delegar el ejercicio de sus funciones y facultades en los cónsules paraguayos y en las instituciones que determine, los que actuarán de acuerdo a las directivas que les imparta. (L. 978/96, Art. 142, Inc. 24).

Preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre las condiciones para la integración de los nacionales y de la inmigración. (L. 978/96, Art. 142, Inc. 16).

Contar con los servicios necesarios para mantener informados a los nacionales residentes en el exterior, de los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país. (L. 978/96, Art. 130).

Llevar, en coordinación con la Dirección General de Migraciones, un registro actualizado de los ciudadanos paraguayos en el exterior, en que consten la profesión y especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país. (L. 978/96, Art. 129).

iv. Con organismos nacionales e internacionales y entidades privadas

Facilitar a la inmigración colonizadora realizada, admitida o patrocinada por el Instituto de Bienestar Rural, la adquisición de tierras fiscales, créditos de explotación y asistencia técnica. (L. 978/96, Art. 95).

Interesar a los organismos públicos o entidades privadas en materia de integración de los extranjeros al medio nacional. (L. 978/96, Art. 142, Inc. 22).

Planificar conjuntamente con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del plan nacional de desarrollo. (L. 978/96, Art. 142, Inc. 19).

Coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los nacionales re-

patriados y a los extranjeros. en virtud de las disposiciones de esta ley. (L. 978/96, Art. 142, Inc. 18).

Planificar, en coordinación con otras autoridades nacionales, la asistencia que pueda brindarse a los paraguayos que retornan al país para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el territorio nacional. (L. 978/96, Art. 127).

Coordinar con otros organismos nacionales y con los organismos internacionales especializados en migración el procedimiento a seguir, a fin de facilitar el retorno de aquellos nacionales que estén en condiciones de ser asistidos por dichos organismos y ejecutar los programas que se implanten a tal fin. (L. 978/96, Art. 131).

b Poder Ejecutivo

Funciones exclusivas

a) Suscribir acuerdos con los Estados en que residen nacionales paraguayos con la cooperación de instituciones públicas o privadas especializadas en la materia, para facilitar su traslado con sus bienes personales y los de producción y capital. (L. 978/96, Art. 126)

b) Promover la repatriación de los paraguayos que han emigrado. (L. 978/96, Art. 126).

c) Otorgar a los paraguayos que retornan las máximas franquicias para el ingreso al país con sus bienes. (L. 978/96, Art. 126, Inc. b).

Funciones articuladas

i. Con la Dirección General de Migraciones

Regular la inmigración organizada, con la intervención de la Dirección General de Migraciones, para fijar el número, determinar la actividad cuyo ejercicio reviste interés para la República y el destino de esa inmigración en el territorio nacional. (L. 978/96, Art. 94).

ii. Con el Instituto de Bienestar Rural

Regular la inmigración organizada, con la intervención de la Dirección General de Migraciones y del Instituto de Bienestar Rural, cuando se trate de actividades agrícolas, agroindustriales, ganaderas, granjeras o forestales en forma de colonias. (L. 978/96, Art. 94).

c Ministerio del Interior

Funciones exclusivas

a) Resolver recurso jerárquico presentado por el interesado contra decisiones de la Dirección General de Migraciones. (L. 978/96, Art. 116).

d Ministerio de Relaciones Exteriores

Funciones exclusivas

i. Emigración

Contar con servicios culturales tendientes a preservar la identidad nacional en aquellos países en los que existe una mayor concentración de migrantes paraguayos. (L. 978/96, Art. 121).

Fomentar la creación de centros o asociaciones de emigrantes paraguayos en el exterior. (L. 978/96, Art. 122).

Promover acciones de asistencia social voluntaria entre los miembros de centros o asociaciones de emigrantes paraguayos en el exterior. (L. 978/96, Art. 122, Inc. a).

Realizar actividades de carácter cultural, deportivas, recreativas y de desarrollo social entre los asociados de los centros o asociaciones de emigrantes paraguayos en el exterior. (L. 978/96, Art. 122, Inc. b).

Informar a los miembros de los centros o asociaciones de emigrantes paraguayos en el exterior sobre los principales acontecimientos políticos, sociales, económicos, culturales y deportivos, acaecidos en el Paraguay. (L. 978/96, Art. 122, Inc. c).

Funciones articuladas

a) Con la Dirección General de Migraciones

Contar con los servicios necesarios para mantener informados a los nacionales residentes en el exterior, de los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país. (L. 978/96, Art. 130).

Llevar, en coordinación con la Dirección General de Migraciones, un registro actualizado de los ciudadanos paraguayos en el exterior, en que consten la profesión y especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país. (L. 978/96, Art. 129).

e Ministerio de Justicia y Trabajo

Funciones exclusivas

Actuar de intermediario entre los que buscan trabajo y los empleadores que requieren mano de obra. (D. 22.980/76).

Contribuir a regular la oferta y la demanda de empleo. (D. 22.980/76).

Ejecutar, en forma aislada, proyectos de acciones concretas destinados a estimular y organizar los desplazamientos de mano de obra desde zonas donde hay excedente, hacia zonas donde hay escasez. (D. 22.980/76).

Establecer contacto con los empleadores para determinar sus necesidades de mano de obra. (D. 22.980/76).

Llevar registro de extranjeros, empleadores unipersonales y de extranjeros que integran sociedades como gerentes o representantes. (Res. 108 MJyT).

Mantener un programa de información permanente acerca de la situación del mercado de empleo. (D. 22.980/76).

Participar en el proceso de contratación de mano de obra extranjera. (D. 22.980/76).

Programación de la política laboral en materia de ocupación, salarios y aprendizaje, conforme a la política económica y social del Gobierno. (D. 22.980/76).

Proponer políticas y/o medidas relativas a migraciones laborales. (D. 22.980/76).

Realización y publicación de estudios sobre ocupación, ingresos y gastos de la fuerza de trabajo. (D. 22.980/76).

Tener actualizados los datos de trabajadores extranjeros. (Res. 108 MJyT).

Funciones articuladas

a) Con organismos nacionales e internacionales y entidades privadas

Ejecutar, conjuntamente con otros organismos, proyectos de acciones concretas destinadas a estimular y organizar los desplazamientos de mano de obra desde zonas donde hay excedente, hacia zonas donde hay escasez. (D. 22.980/76).

Mantener intercambio de información y documentación relativa al campo del Servicio de Empleo, con entidades especializadas nacionales y extranjeras. (D. 22.980/76).

f Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Funciones articuladas

Con organismos nacionales e internacionales y entidades privadas

Mantener vinculaciones técnicas con organismos nacionales e internacionales especializados en estudios de dinámica de población y política de población, planificación de los recursos humanos y del empleo, migraciones, asentamientos humanos y desarrollo, y utilización de modelos económico-demográficos. (L. 841/62).

Participar en comisiones y reuniones técnicas para estudiar o proponer recomendaciones en el campo de las políticas de población integrada a la planificación del desarrollo económico y social; mejoramiento de la información sobre población, migración, empleo y recursos humanos. (L. 841/62).

g Instituto de Bienestar Rural

Funciones exclusivas

Inmigración: realizar, admitir o patrocinar inmigración colonizadora. (L. 978/96, Art. 95).

Funciones articuladas

Con el Poder Ejecutivo y la Dirección General de Migraciones

Regular la inmigración organizada, con la intervención de la Dirección General de Migraciones y del Instituto de Bienestar Rural, cuando se trate de actividades agrícolas, agroindustriales, ganaderas, granjeras o forestales en forma de colonias. (L. 978/96, Art. 94).

h Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (Ley N° 223/93)²⁰

La Ley N° 223, sancionada por el Poder Ejecutivo el 28 de junio de 1993, crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales en reemplazo del Consejo. El artículo 2° le asigna las siguientes atribuciones:

Definir políticas y estrategias en la materia; fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración, retroalimentar los lineamientos políticos y sugerir mecanismos de operación-gestión; proponer pautas a la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia.

Si se observa bien a través de las atribuciones conferidas a esta Secretaría, la misma, por la ley de su creación, no tiene un carácter ejecutivo. Podría decirse que el carácter de esta nueva instancia es más propio de un Instituto que de una Secretaría encargada de atender asuntos operativos relativos a repatriaciones. El estudio de los fenómenos de la migración, por ley posterior N° 978/96, es una facultad asignada a la Dirección General de Migraciones.

2.5 Categorías de Admisión

La Ley de Migración N° 978/96 en su Título I, Capítulo III, dedica su Sección I a los Residentes Permanentes; la Sección II a los Residentes Temporarios y la Sección III, a los No Residentes.

²⁰ La Ley 227/93 enumera las atribuciones y crea cargos. Un secretario ejecutivo y tres direcciones.

Concordante con lo expresado en el Art. 8 de la Ley referida, establece que a los efectos del ingreso y permanencia en el país, los extranjeros pueden ser admitidos en las categorías de “Residente” y “No Residente” de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la ley.

A tales fines se considerará “residente al extranjero que en razón de la actividad que desarrolle fije su residencia en el país, acompañado del ánimo de permanecer en él en forma permanente o temporaria. Por consiguiente, la categoría de Residente se desdobra en “Residentes Permanentes” y “Residentes Temporarios”.

En cuanto a los “No Residentes” se considerará como tales a los extranjeros que ingresan al país sin intención de radicarse en él.

a Categoría de Residente Permanente

Se considera *Residente Permanente* al extranjero que ingrese al país con ánimo de radicarse en forma definitiva en él y con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útil al desarrollo del país.

Se considerarán útiles al desarrollo del país, entre otras, aquellas actividades destinadas a:

a) Incorporar recursos humanos calificados que requieran el desarrollo industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero, científico, tecnológico y cultural del país; b) Ensanchar la frontera agropecuaria; c) Incorporar tecnologías necesarias en el país; d) Generar empleos de trabajadores nacionales; e) Incrementar la exportación de bienes y servicios; f) Instalarse en regiones de baja densidad de población; y g) Reducir las importaciones.

Esta categoría incluye las siguientes subcategorías:

a) Inmigrantes, los cuales podrán ser espontáneos, asistidos y con capital; b) Inversores; c) Jubilados y pensionados o rentistas; y d) Parientes extranjeros de ciudadanos paraguayos, entendiendo como tales al cónyuge, hijos menores y padres.

b Categoría de Residente Temporario

La Ley en su Art. 25 dispone que se considerará *Residente Temporario* al extranjero que ingrese con el ánimo de residir temporalmente en el país mientras duren las actividades que dieron origen a ser admitido.

Se considerarán dentro de esta categoría los siguientes:

a) Científicos, investigadores, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad; b) Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas; c) Estudiantes que ingresen al país para cursar como

alumnos regulares estudios secundarios, terciarios o de postgrado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente; d) Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país para realizar actividades propias de su profesión; e) Becarios; f) Personas pertenecientes a organizaciones internacionales reconocidas por el Gobierno, que ingresan para ejercer actividades benéficas o asistenciales; g) Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales; h) Asilados políticos; i) Refugiados; j) Cónyuge o hijos menores o padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.

c De los No Residentes

A los efectos de la Ley de Migración se considera *No Residente* al extranjero que ingresa al país sin ánimo de permanecer en él y que puede ser admitido en algunas de las siguientes subcategorías:

a) Turista, entendiéndose por tal al extranjero que ingresa al país con fines de recreo, esparcimiento o descanso, contando con recursos suficientes para ello; b) Integrantes de espectáculos públicos contratados por entes públicos o privados en razón de su actividad artística, cultural o deportiva; c) Tripulantes de los medios de transportes internacionales; d) Pasajeros en tránsito; e) Trabajadores migrantes fronterizos contratados en forma individual o colectiva y de zafra; f) Inversores, entendiéndose por tales los que demuestren su intención de realizar inversiones en el país, cualquiera sea su carácter, y siempre y cuando dichas inversiones respondan a fines lícitos y permitidos por nuestra legislación; g) Periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación acreditados en calidad de tales, que ingresen al país a registrar un evento especial y no devenguen el pago de salarios u honorarios en el país; y h) Personas que vienen a someterse a tratamiento médico, acreditando solvencia económica para permanecer en el país.

2.6 Emigración, retorno de nacionales y su protección en el exterior

La Ley de Migraciones dedica su Título II a la Emigración, disponiendo que la Dirección General de Migraciones, en coordinación con otros organismos nacionales y con la colaboración de organismos internacionales, cuando éstos así lo soliciten, efectuará y promoverá el estudio de las causas y consecuencias de la emigración de paraguayos, a efectos de proponer la ejecución de políticas y programas tendientes a su retención o repatriación.

En el caso de una emigración regular, constante o planificada de paraguayos, la Dirección General de Migraciones, en coordina-

ción con el Ministerio de Justicia y Trabajo, pondrá en marcha mecanismos destinados a:

- a) Informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país antes de decidir sobre el acto a emigrar;
- b) Informar sobre la situación política, socio-económica, salarios, poder adquisitivo y sistema de seguridad social del país receptor, sus posibilidades de ascenso en la escala social y los eventuales problemas de inserción y asimilación que deban superar los emigrantes paraguayos en la sociedad de destino; y c) Intervenir o asesorar al emigrante nacional en reacción a las ofertas o contratos de trabajo que le formulen desde el exterior.

Las embajadas y los consulados de la República del Paraguay, en aquellos países en los que exista una mayor concentración de migrantes paraguayos, deberán contar con los servicios culturales tendientes a preservar su identidad nacional, sin que ello signifique entorpecer el proceso de adaptación e integración de los emigrantes paraguayos y sus familias en la sociedad receptora.

En la medida en que las convenciones, los tratados y leyes internacionales lo permitan, las embajadas y los consulados mencionados fomentarán la creación de centros o asociaciones de emigrantes paraguayos en el exterior, los que tendrán a su cargo:

- i Promover acciones de asistencia social voluntaria entre sus miembros; ii. Realizar actividades de carácter cultural, deportivas, recreativas y de desarrollo social entre los asociados a los centros mencionados; y iii. Informar a sus miembros de los principales acontecimientos políticos, sociales, económicos, culturales y deportivos acaecidos en el Paraguay.

Se prohíben en el territorio nacional el reclutamiento de migrantes paraguayos, a menos que medie autorización expresa emitida por las autoridades nacionales competentes, y el funcionamiento de agencias privadas de emigración, o que negocien con ésta o hagan propaganda no autorizada.

Respecto de la Protección de Nacionales en el Extranjero, el Art. 140 dispone que cuando lo requiera el Poder Ejecutivo, la Dirección General de Migraciones propondrá la suscripción de acuerdos o convenios con los Estados donde residan migrantes paraguayos, para asegurarles la igualdad de derechos individuales, laborales y de seguridad social con los nacionales del país receptor, y la posibilidad de efectuar transferencias de fondos en favor de sus familiares residentes en el Paraguay.

2.7 Puntualizaciones finales

La normativa vigente cubre todos los aspectos y los temas de una regulación migratoria. En ella están contemplados, programáticamente, los objetivos, los propósitos, los lineamientos generales y las regulaciones necesarias para una política nacional migratoria.

Es el Estado paraguayo el que orienta, conduce y administra el gobierno de las migraciones. Armoniza e incorpora las disposiciones originadas en las convenciones internacionales en materia de seguridad jurídica, estableciendo procedimientos administrativos y judiciales para la atención de derechos controversiales. En conjunto se constituye en un instrumento jurídico hábil para que el Estado administre eficazmente las migraciones en sus diferentes facetas.

Los órganos estatales encargados de la aplicación de la normativa migratoria en distintos niveles se encuentran asignados a los Ministerios del Interior, a través de la Dirección General de Migraciones, Justicia y Trabajo y Relaciones Exteriores, y al Instituto de Bienestar Rural.

La concentración de las facultades en un solo órgano, la Dirección General de Migraciones, deviene en un obstáculo insalvable a la hora de una implementación eficaz tanto de las políticas como de la administración migratorias. Esta Dirección, por estructura, personal y práctica administrativa, no está en condiciones sino de cumplir sólo una parte del gobierno de las migraciones.

Las pocas facultades concurrentes y de competencias entre los ministerios no tienen correspondencias de articulación orgánica ni instancias ordenadas reglamentariamente para su actuación conjunta.

Frente a este panorama cabría sugerir un ordenamiento jurídico-administrativo de articulación de competencias y la creación de una instancia de conducción política y de gobierno de las migraciones, como sería el caso de una Comisión Nacional de Migraciones.

3

Actuales desafíos y problemas de las prácticas en materia migratoria en el Paraguay

De acuerdo con la información antes mencionada, es posible proyectar un escenario -al menos para el próximo decenio- de continuidad en el dinamismo de los flujos antes descritos. Lo cual obliga a definir una serie de componentes relevantes en la perspectiva de que el Estado paraguayo se transforme en un agente activo, interviniendo en el fenómeno migratorio, principalmente para cuantificarlo y conocerlo, para darle dirección, para transparentar su administración y para, de manera principal, orientarse a la integración de las comunidades migrantes y defender los intereses de los conacionales que residen o pretenden residir en países extranjeros.

Sobre la base de estas preocupaciones, y entendiendo que el presente documento no constituye aún una Política de Migraciones, sino apenas sus Lineamientos iniciales, se presentan en este capítulo los principales desafíos que el Gobierno del Paraguay deberá encarar durante los próximos años, de manera a abordar la temática migratoria en forma favorable a los intereses del país y la población que en él reside.

En un primer apartado se presentan los desafíos agrupados según diferentes componentes; en el segundo se hace un listado comentado de los problemas agrupados según determinados criterios.

3.1 Desafíos

Se entiende por desafíos, todas aquellas circunstancias, factores, situaciones y demandas que deben ser abordados para lograr determinados objetivos, generales y específicos, que constituirán -una vez definidos y detallados- los ejes de la política migratoria.

a Referidos a los aspectos normativos

Si bien no se puede decir que legislativamente el Paraguay carezca de instrumentos para una política migratoria, la tiene señalada políticamente pero no se la ha desarrollado, ya que no se ha definido en ella qué áreas se quiere desarrollar, ni qué tipo de instrumento deberá ser aplicado en cada circunstancia.

Lo que sí puede constatarse es la ausencia de un criterio migra-

torio rector. O puesto de manera directa, no está definido quién o cuál organismo define la normativa migratoria. A la Ley actualmente en vigencia le falta la “cabeza pensante” de la política migratoria. Es por ello que una de las premisas fundamentales al momento de definir la Política es especificar con claridad cuál será el órgano rector de las migraciones en el Paraguay. El órgano, instancia o dependencia gubernamental que tendrá a su cargo la regulación de la migración en el país. Respondiendo a esta situación es que reiteradamente se ha insistido en la continuidad de funcionamiento del GTI formado en ocasión de este Proyecto, el cual puede servir de embrión para concretar la sugerencia de constituir en el país una Comisión Nacional de Migraciones.

Por lo demás, en los estudios realizados en el marco del Proyecto que dio origen a los Lineamientos, se ha notado la necesidad de actualizar y perfeccionar la Ley General de Migraciones y la Ley de Repatriación, de manera que éstas establezcan el ordenamiento jurídico y las condiciones sociales, económicas y ambientales referentes a las corrientes de migración interna e internacional, contribuyendo así positivamente al desarrollo sustentable del país.

Para ello, un desafío a ser encarado por el Gobierno paraguayo es mejorar la implementación (compatibilizando) del marco jurídico normativo vigente, que contemple todas las leyes, disposiciones, reglamentos y decretos referidos a las migraciones. Debe considerarse que la cuestión jurídico-administrativa todavía no se ha logrado convertir en una acción rutinaria, que asuma características de política pública, es decir que sea considerada como política del Estado.

El desafío mencionado supone que aquel perfeccionamiento de la legislación pase a constituirse en un objetivo nacional, cual es el de tener una reglamentación, una Ley de Migración cuya aplicación sea continua a través de los diferentes gobiernos, siguiendo un objetivo nacional, impidiéndose su tergiversación discrecional según sea el Gobierno de turno. Se asume que el trabajo que se está haciendo con el actual esfuerzo de definir ahora los Lineamientos y luego la Política propiamente tal, es serio, consensuado, participativo de todas aquellas instituciones responsables y pertinentes, y en consecuencia amerita tener vigencia más allá de las contingencias vinculadas a los cambios de gobierno.

El trabajo paralelo no coordinado entre diferentes reparticiones públicas aparecerá detallado más adelante; por el momento se lo menciona referido a la necesidad de, por un lado, lograr una pronta oficialización de la Política Nacional de Población que viene siendo realizada por la Secretaría Técnica de Planificación; y, por otro, ensamblar la futura Política de Migraciones con aquélla, de modo a lograr un todo coherente en lo referido al tratamiento de los problemas poblacionales del país.

Considerando aspectos más específicos, se ha identificado como un desafío vinculado a los anteriores el que la Política a defi-

nirse tiene que ser diferenciada. Se considera que no puede haber una única política, sino que ésta tiene que atender las características, la diversidad y la complejidad de los diferentes flujos migratorios.

A continuación se enumera un conjunto de problemas referidos a la migración, cuya atención normativa se plantea como desafío para una adecuada gestión del fenómeno:

En primer lugar, debiera abordarse el tema de los migrantes indocumentados, especialmente en regiones fronterizas. Actualmente no se conoce el número exacto de nacionales de otros países radicados o viviendo en el Paraguay. Se estima que el número de indocumentados es alto, ya que los instrumentos estadísticos disponibles (Censo, Encuesta de Hogares, estadísticas de la DGM, de la Policía Nacional y otros) suministran cifras notablemente inferiores a las provenientes de fuentes oficiales no estadísticas.

En segundo lugar, se debe abordar el tema de la doble nacionalidad de paraguayos, tanto aquellos que residen en áreas de frontera como los que no, e incluso los que viven en países extranjeros. Es sabido que la doble nacionalidad constituye en sí un delito si es que no está acordada, pero la realidad muestra que la cantidad de nacionales en esa situación es grande, por lo que la aplicación de la actual legislación sin estudios previos, puede acarrear efectos más nocivos que depuradores.

Asimismo, en tercer lugar, se debe proceder a discutir con el Poder Judicial el tema de la naturalización paraguaya de ciudadanos extranjeros y los derechos que les corresponden por adoptar nuestra nacionalidad; del mismo modo, la opción de nacionalidad, solicitud que actualmente recae casi exclusivamente en la Secretaría de Repatriados (o de los interesados) y que tiene como órganos de competencia a los Juzgados de Paz, debiera ser objeto de estudio, de manera a agilizar la tramitación correspondiente.

En cuarto lugar, se debe someter a consideración de las autoridades respectivas, al momento de elaborar la política migratoria para el país, la posibilidad de reestructurar la actual normativa respecto a la nacionalidad de los descendientes de paraguayos residiendo en el extranjero, de manera que mantengan -op-tativamente- la nacionalidad de sus antecesores o, en otras palabras, mantener la nacionalidad por consanguinidad.

Como derivación de lo anterior se consideró pertinente que la normativa prevea la existencia de un sistema de clasificación de los extranjeros, considerando el nivel de parentesco con residentes nacionales para la excepción en gestiones y/o aranceles.

Asimismo, la actual legislación no contempla la emisión de visas para empresarios (u otro tipo de visitantes) de países con los que no se tienen relaciones diplomáticas y que vienen al Paraguay por cortos períodos de tiempo. Esto permitiría aprovechar recursos de inversión o transmisión de conocimientos tecnológicos, en el caso de científicos, además de otras ventajas.

Con respecto a las visas, se ha comprobado la existencia de varios desafíos en mayor o menor medida urgentes. Por un lado, falta una base de datos de visas expedidas. Esto es, la Dirección respectiva del MRE debe coordinar con el Ministerio del Interior el intercambio de estadísticas migratorias. Por otro, falta capacitación de los funcionarios del servicio exterior sobre actuaciones consulares, en especial sobre visas y pasaportes.

Se ha observado, por otro lado, que existe un vacío legal que vuelve necesario elaborar un instrumento legal que permita la cancelación de la radicación en caso de incumplimiento de leyes por parte de migrantes²¹. Para el efecto, se considera que los migrantes que buscan radicación en el país, al firmar una declaración jurada en donde se comprometen al conocimiento de las leyes de la nación y al cumplimiento de las mismas, deben conocerlas, y el Estado debe hacer cumplir tal declaración. Se asume al respecto que el estado democrático debe posibilitar el debido proceso, que es la única garantía para la pre-cautelación de los derechos fundamentales, pero falta instrumentarlo. Si se quiere cancelar la radicación permanente, debe haber una reglamentación, mediante juicio sumarísimo, en 24 ó 72 horas, y el fuero específico que se encargue de ello. Como eso falta, nunca se reglamentó, con lo cual se deja a la administración migratoria sin recursos, cayéndose en la inacción estatal.

Cuestiones referidas al tráfico ilegal de migrantes, trata de blancas²², el tráfico de órganos y perversiones similares, deben igualmente estar reguladas y/o penalizadas específicamente en los instrumentos de una futura política migratoria para el país.

Otros aspectos que deben ser materia de regulación en una política migratoria y que se presentan como verdaderos desafíos al ordenamiento jurídico actual del país, se refieren al cumplimiento de las normas referidas a los delitos ambientales, en los cuales incurren reiterada y masivamente ciertas corrientes migratorias. En efecto, se hace necesaria la elaboración de un marco legal de protección de los recursos naturales, a fin de frenar la degradación a la que están sometidos por presión de los migrantes dedicados a la agricultura. La Política migratoria debe contemplar un marco legal ante un delito ecológico, haciéndolo cumplir con una presencia institucional fuerte.

De la misma manera, si bien no es competencia directa de la regulación migratoria, las discusiones mantenidas con representantes gubernamentales del sector indican que el uso actual de la soja transgénica por parte de la agricultura mecanizada, en manos mayormente de migrantes, disminuye la demanda de mano de obra y tiene efectos ambientales y sobre la salud nocivos, que aún no están precisamente identificados, por lo cual se considera que debe regularse.

A su vez, dados los efectos expulsivos de población rural paraguaya, se considera un desafío reglamentar la cantidad de hectáreas de tierra de las que puede ser poseedora una persona física o jurídica. Esta sugerencia debe cotejarse y complementar-

21 Cuando el que se radica pide la radicación permanente, está firmando una declaración jurada de que va a cumplir todas las leyes de la República, de lo que se deduce que tiene que conocer dichas leyes. En caso de que no la cumpliera, debe ser posible la cancelación de la misma. Actualmente eso lo hace el estrado judicial, no siendo una atribución administrativa.

22 Este tema es particularmente agudo en ciudades de frontera. En el caso de Ciudad del Este/Foz de Yguazú, se reportó concretamente que diariamente -al final de la jornada- en el transporte colectivo que une ambas ciudades viajan niñas menores que regresan a CDE con el primer colectivo de la mañana. En este caso se está en presencia, además, de un caso claro de prostitución infantil, sobre el cual no existe normativa alguna.

la con lo que dispone el actual Estatuto Agrario, que se aprobó en diciembre de 2002.

Asimismo, deben encontrarse mecanismos jurídicos para encarar la defensa de los límites territoriales y la compra de tierras fiscales por extranjeros, sean éstos personas físicas o jurídicas. En este mismo sentido, se debiera incorporar en la actual ley migratoria una cláusula que obligue a tener primero un año de antigüedad para que se le dé su documento de permanencia, con lo cual se obtendría reciprocidad con los demás países de la región.

Con respecto específicamente a las relaciones migratorias con el Brasil, se han apuntado múltiples desafíos a encarar. Por un lado, debe continuarse la negociación sobre diferentes aspectos (tema ya iniciado en el año 2000 por el GTI), entre ellos los relativos a las exportaciones paraguayas a su mercado, compensación por los gastos ocasionados por la migración, franja de seguridad fronteriza (aunque se considera que ésta hay que redefinirla), trabajadores informales en CDE, y otros.

En lo que respecta a la armonización de la legislación migratoria paraguaya con la normativa internacional, estos Lineamientos sugieren la implementación de varios criterios e instrumentos.

Se ha constatado, así, que muchos de los problemas planteados por las migraciones no pueden ser resueltos nacionalmente; por lo tanto, un creciente número de medidas deben ser coordinadas internacionalmente, tema que debe ser encarado cada vez más en un contexto de cooperación entre países. Es por ello que el MRE debiera encarar, a través de una gestión oficial orgánica ante los organismos internacionales, la elaboración de normas migratorias internacionales, en un marco de acuerdos regionales de integración y armonización.

A este respecto se ha señalado, en particular, la conveniencia de compatibilizar la natural jurisdicción de un país sobre temas de seguridad interna con la necesidad del respeto al derecho de los migrantes, expresado en varios instrumentos normativos internacionales. Se estima que esta labor se complementa con los vínculos establecidos por el MRE con diferentes organismos internacionales, entre los que se encuentra la OIM y varios otros, así como la labor que viene realizando con el Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI), trabajo avalado por el BID y que consiste en analizar la inserción del Paraguay en la comunidad internacional.

Este es el caso del proceso de integración del MERCOSUR, que tiene sus demandas a la política de migración, en particular para facilitar la libre circulación de productos y de personas. Esto implica conciliar la legislación migratoria nacional con la internacional, especialmente con la de los países del MERCOSUR.

Un primer elemento a ser considerado es la necesidad de incluir en la legislación bilateral cláusulas de reciprocidad con respecto a la desigualdad de derechos de los migrantes en Paraguay y de los paraguayos en el extranjero.

Este tema ha sido considerado particularmente álgido en lo relativo a la penetración empresarial (de tipo ilegal) brasileña, así como de trabajadores en las ciudades y comunidades fronterizas. Al respecto, se ha constatado que no existe un marco regulatorio claro para entidades o empresas extranjeras y su operación en el país. La Ley de Migraciones en numerosos artículos hace mención a los impedimentos y facilidades de diferentes situaciones en este ámbito (en particular, ver en los artículos 62 al 70 de la Ley 978, que se refieren a la coordinación con los entes encargados de regular las empresas e instituciones). Cada entidad, empresa o persona debiera actuar en base a ese marco regulatorio, legalizando las relaciones entre las partes.

Se observó igualmente que en el Paraguay no existe actualmente igualdad de oportunidades en materia laboral, no existen (o no se aplican) instrumentos legales que defiendan el empleo para los paraguayos, hay escasas oportunidades de capacitación, de empleo, lo cual es responsabilidad del Gobierno, así como la de crear el marco institucional, el incentivo y el control necesario para que se utilice la mano de obra nacional. El empresario extranjero debe demostrar que no existe mano de obra nacional capacitada para tal tarea para justificar la contratación de extranjeros. En otras palabras, el Gobierno debe velar para que ese empresario no absorba sobreganancias en desmedro del trabajador nacional. Se reitera, esto exige crear el marco jurídico que privilegie la ocupación intensiva de la riqueza paraguaya en territorio paraguayo.

En esta misma dirección, se busca que así como los profesionales y empresas paraguayas deben cumplir los requisitos de tener que presentar la documentación exigida por los decretos, leyes y reglamentos, que la misma exigencia tenga vigor para los extranjeros y sus empresas.

En lo que respecta a las iniciativas vinculadas a la actividad legislativa, el Gobierno nacional ha remitido a dicho Poder dos iniciativas que al momento de redactar estos Lineamientos se encuentran en estudio. Por un lado, un Convenio Migratorio con la República Argentina; y, por otro, una propuesta que está siendo estudiada por los cuatro países del MERCOSUR más Bolivia y Chile, sobre residencia múltiple de los nacionales de los seis países en cualquiera de ellos.

En cuanto a los tratados internacionales que tienen incidencia en el fenómeno migratorio, el Paraguay se halla comprometido con el principal de ellos, que es la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, que Paraguay lo ha firmado y que se encuentra actualmente en estudio en la Cámara de Senadores. Este texto define los principales derechos de los trabajadores migrantes y propone medios para comprobar que dichos derechos son respetados por los Estados.

En cuanto a los derechos de Asilo y Refugio, el Paraguay es también signatario del “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su Artículo 22 expresa que “toda persona tiene el derecho de buscar

y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado o los convenios internacionales” (la lista completa de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y referidos a migraciones ratificados por el Paraguay, al 30 de octubre de 2002, aparecen en el Anexo 4).

A su vez, el Paraguay ha venido participando activamente de las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones. De hecho, la reunión técnica preparatoria para la IV de estas Conferencias, a realizarse en Montevideo en noviembre de 2003, fue realizada en Asunción. Existe así un tácito compromiso gubernamental de adoptar sus Declaraciones y Plan de Acción, y de incorporar esas líneas en una eventual Política migratoria para el país.

Se destacan en particular los siguientes componentes:

En cuanto a la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias: a. desarrollar acciones destinadas a cautelar y defender los derechos humanos de los migrantes y sus familias, lo cual implica: i. aplicar e implementar los acuerdos y resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos en los aspectos relativos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias; ii. desarrollar un seguimiento del estado de aplicación de estas medidas; iii. recopilar y sistematizar las iniciativas nacionales (gubernamentales y no-gubernamentales) de promoción y defensa de los derechos humanos.

b. Prevenir y desarrollar acciones contra el tráfico ilegal de personas, lo cual implica intercambiar iniciativas gubernamentales sobre la facilitación y la aplicación de la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores.

En cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios regionales, existe el compromiso de facilitar el tránsito fronterizo y el movimiento de personas dentro de la región. Además de implementar un programa técnico para la identificación y cuantificación de migrantes irregulares, para lo cual se sugieren concertar e implementar acuerdos recíprocos entre gobiernos para la aplicación de amnistías y/o procesos de regularización migratoria en la región.

El Plan de Acción insta igualmente a promover la vinculación con los nacionales en el exterior y sus países de origen, y acompañar la decisión de retorno de los mismos. Para ello se sugieren; i. hacer un relevamiento y/o identificación de las asociaciones de nacionales sudamericanos que residen en el exterior; y ii. caracterizar a los nacionales residentes en el exterior. En este aspecto, las acciones concretas sugeridas son: diseñar metodologías que posibiliten la vinculación y revinculación, en un ambiente de mutua confianza, de los nacionales residentes en el exterior con sus comunidades y países de origen. Elaborar una metodología que posibilite la recopilación y sistematización de la información relativa a las organizaciones de migrantes en el exterior, y desarrollar una propuesta para la metodología de identificación y caracterización de los nacionales residentes en el exterior.

En el mismo sentido, dicho Plan de Acción compromete al Paraguay a fortalecer redes entre los nacionales en el exterior y sus países de origen, y a realizar estudios de un sistema de envío de remesas que asegure la privacidad, seguridad y un trato justo a los migrantes y sus familias.

En cuanto a la promoción de la integración e inserción de los migrantes en los países de destino, se sugiere fomentar la integración e inserción de los migrantes en las comunidades de acogida, por medio de acciones e iniciativas públicas y privadas, así como formular, aplicar y desarrollar programas de promoción de derechos y deberes de los migrantes.

En cuanto a la disponibilidad de información migratoria, el Plan de Acción al que adhiere el Paraguay estipula el diseño y desarrollo de una Red Regional de Información sobre las Migraciones, de manera a generar información para el proceso de toma de decisiones de los gobiernos en materia migratoria. Forman parte de esta iniciativa el desarrollo del Portal del Observatorio OSUMI, el establecimiento de redes de información extra-regionales, el fortalecimiento del Centro de Informaciones Migratorias de América Latina (CIMAL), el apoyo al desarrollo de la calidad de las estadísticas continuas migratorias, la asistencia al procesamiento y análisis de los datos sobre flujos migratorios, y el desarrollo de estrategias metodológicas que amplíen el conocimiento de los procesos migratorios.

Se contemplan también en ese Plan de Acción el reforzamiento y la modernización de los sistemas de capacitación del personal migratorio y/o vinculado a la administración de las migraciones, a través de un programa que contemple las necesidades de cada uno de los países de la región, así como un intercambio de información sobre avances en la modernización de la administración migratoria, la difusión e información a los migrantes sobre los contenidos, políticas y programas migratorios, y el desarrollo de programas de coordinación de las decisiones técnicas y operativas entre los ámbitos centrales de los gobiernos con las zonas de frontera.

Con respecto al tema de las visas, el Plan de Acción recomienda la armonización de las categorías migratorias y de visas. De la misma manera insta a los gobiernos a buscar cooperación para el desarrollo de los convenios subregionales sobre migraciones en la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y para la actualización y aplicación de los convenios bilaterales firmados entre países de la región o de éstos con otros países extra-regionales.

b Referidos al establecimiento de una estructura administrativa eficiente y transparente

Quizás el principal desafío para el mejoramiento de la gestión y administración migratorias es lograr que la Dirección General de Migraciones consiga en el corto plazo una adecuada y suficiente infraestructura institucional, a fin de poder desarrollar su gestión pública con eficiencia y transparencia, proponiendo in-

cluso programas de investigación, planificación, formulación y ejecución de políticas y acciones migratorias consensuadas en el contexto internacional y/o regional. Esto es, debe pensarse a la DGM como una entidad que se dedique a la política poblacional y a incentivar la distribución de la población en nuestro país, actualmente muy concentrada.

Los problemas de funcionamiento de la DGM, que ya eran importantes, se agravaron con la sanción de la Ley 978/96. Con su promulgación, la mayoría de las atribuciones que tenían otros entes del Estado en materia migratoria fueron eliminadas, quedando toda la tarea a cargo de la DGM, institución que con sus actuales características jamás podrá cumplir con su cometido, ya que la implementación de las funciones asignadas está fuera de su capacidad y de su alcance físico y material.

La reestructuración de la DGM supone en primer lugar otorgarle una mayor jerarquía y autarquía administrativa y de gestión, estudiando los mecanismos que permitan la disponibilidad de recursos, por parte de la DGM, para poder implementar las normativas relativas a migrantes. Otro desafío conexas importante es lograr gradualmente su descentralización.

Además de la necesaria reestructuración interna, es conveniente plantear el reordenamiento de las facultades concurrentes de los organismos públicos involucrados en el tema migratorio. El desafío es transferir atribuciones a otras dependencias gubernamentales en el cogobierno de las migraciones. Hace falta, además, realizar ajustes a la legislación para depurar la carga administrativa que actualmente tiene asignada cada una de esas dependencias.

Se debiera incluso estudiar la creación de una Secretaría de Inmigración que tenga bajo su control a la DGM, con intervención en toda la problemática donde se involucre a los inmigrantes, con el fin de centralizar en una sola instancia todas las acciones ahora dispersas en varias reparticiones gubernamentales. Si esto se creara por ley, provocaría en la sociedad una redefinición de la importancia de la presencia de los migrantes en el ámbito nacional, generando así la base para la implementación de políticas públicas en el campo migratorio.

Son desafíos más concretos, en el marco de la reestructuración de la DGM, los siguientes:

- La urgente necesidad del saneamiento moral de los servicios migratorios en fronteras. Debe darse a la máxima autoridad migratoria del país la jerarquía suficiente para ejercer autoridad sobre sus subalternos, actualmente en gran medida protegidos por autoridades políticas.
- Estudiar el establecimiento de aranceles diferenciados para la documentación según la situación económica del migrante, de modo a lograr una más eficiente regularización migratoria de indocumentados por razones económicas.
- Eliminar el Certificado de Radicación, para lo cual habría que desarrollar un sistema de control cruzado entre el De-

partamento de Identificaciones de la Policía y la DGM, de manera que no haga falta el Certificado, sino que baste con el Carné de Radicación. Se sugiere también alargar más el plazo del certificado de vida y residencia por el vencimiento de las documentaciones.

- Configuración y puesta en ejecución del programa de capacitación, adiestramiento y actualización del personal de la DGM y otros organismos responsables de las migraciones.
- Lograr que la DGM cuente con un registro de permanencia de extranjeros dentro del país.
- Reducir la excesiva burocracia en la tramitación de la documentación migratoria de los empresarios que llegan al país. Se constata que el primer problema empieza con ella. De atenderse esta sugerencia, se estaría contribuyendo a facilitar el ingreso de capital y de inversión extranjera.

Otro apartado clave dentro de la adecuación de la estructura institucional es la coordinación interinstitucional. Se asume que la implementación de una política migratoria supondrá un trabajo previo de sensibilización a las autoridades (incluyendo a las de máximo nivel) sobre la necesidad de la coordinación entre las instituciones involucradas en el tema. En este sentido se han identificado diferentes desafíos:

- Lograr la actualización estadística de los últimos flujos migratorios en nuestro país y la prosecución de las investigaciones demográficas y socioeconómicas.
- Apoyar la planificación y formulación de políticas migratorias, tanto a nivel nacional como a nivel regional.
- Apoyo a programas y proyectos específicos actualmente existentes y por iniciarse, como los de migración selectiva, informatización de controles fronterizos, regulación de expedición de documentos, recepción y asistencia socio-laboral para la integración del repatriado, etc.
- Consolidación de las instancias de coordinación institucional internacional y prosecución de reuniones para el intercambio de las sugerencias y experiencias de los países de la región.
- Creación y puesta en marcha de un Centro Interamericano de las Migraciones Laborales para apoyar y vigorizar las políticas migratorias en los países latinoamericanos

Con el propósito de implementar las tareas mencionadas, se requiere formar (o transformar el actualmente existente GTI en) un comité interinstitucional, con manual de funciones para coordinar, ejecutar y controlar en forma conjunta el plan operativo de las instituciones departamentales y, de ser posible, nacionales. En este sentido, se considera importante integrar la Secretaría Técnica de Planificación a la red interinstitucional de la planificación migratoria, así como a representantes del Legislativo encargados de temas pertinentes a la migración. En otras palabras, el desafío es garantizar la unión mancomunada de todas

las oficinas y de todas las instituciones públicas, e inclusive del sector académico y privado, para implementar una política migratoria nacional diferenciada.

En lo relativo al servicio consular de la Cancillería, y más específicamente a la emisión de visas, se sugiere que los consulados en el exterior funcionen a su vez coordinadamente con aquel comité interinstitucional, se vuelvan funcionales a la política migratoria nacional y remitan periódicamente estadísticas, de modo a alimentar el sistema de información.

Por otro lado, se considera altamente conveniente establecer nexos de cooperación interconsular, de tal manera que un ciudadano sudamericano (paraguayo en este caso) que no tenga un consulado en algún país, pueda recurrir a cualquier otro cónsul de otro país sudamericano.

En lo relativo a la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (Ley N° 227/93) existe la necesidad de clarificar su competencia institucional en el marco legal respectivo, para la atención de los temas atinentes a la repatriación de connacionales y sus familiares extranjeros, en coordinación con otras instituciones afines.

Dicha Secretaría requiere a su vez de actualización y precisa fortalecerse institucionalmente, en particular del Programa PRO-RETORNO; con ello podrá enfrentar adecuadamente los desafíos propios de todo el proceso de repatriación, para lo cual deberá establecerse:

- Un Comité o Sistema de Coordinación Interinstitucional con la participación del sector público y privado.
- La contratación de profesionales adecuados y con experiencia en la materia para la organización y extensión del proceso de retorno organizado.
- La conformación de una Unidad Coordinadora y Ejecutora de Actividades. La implementación de esta Unidad comprende dos aspectos:

En el orden institucional, la reestructuración administrativa necesaria.

En el orden extra-institucional, la asistencia técnica y financiera de organismos nacionales e internacionales; la tramitación de convenios con instituciones, u otras alternativas para hacer frente a temas como: créditos de producción, fondo de desarrollo, definir y conceptualizar el término Refugiado Connacional y la competencia institucional respectiva; proyectos alternativos de solución habitacional, traslado de personas, enseres y elementos de trabajo; apoyo a asentamientos agrícolas, retorno de recursos humanos altamente calificados.

En lo referido a la coordinación interinstitucional se insiste en la necesidad de establecer contactos permanentes con el Parlamento Nacional y encarar el proceso de renovación del marco legal que estos Lineamientos buscan.

c Referidos a la contribución de una política migratoria planificada como apoyo a los problemas de defensa y seguridad

Es evidente que los problemas referidos a la migración tienen directa vinculación con aquellos referidos a la defensa y seguridad internas. En este apartado se presentan los principales desafíos al respecto.

Se ha señalado en primer lugar la vulnerabilidad de y en la frontera. La gran longitud de la frontera del país impide hasta ahora su desarrollo uniforme en toda su extensión, así como su adecuada seguridad. Se verifican la existencia en la zona fronteriza de grandes espacios vacíos con una mínima densidad poblacional y escaso desarrollo socioeconómico; la falta de una adecuada política de integración en los aspectos: económico, psicosocial y político de la zona fronteriza con el resto del país; la división de unidades geográficas naturales a consecuencia de convenios y tratados internacionales, sin considerar el desarrollo y seguridad del país (Chaco); la falta de una adecuada infraestructura de comunicaciones que permita materializar la seguridad y el desarrollo de las zonas fronterizas (Chaco).

A su vez, las políticas de gobierno anteriores no han permitido que se materialice una real integración de las áreas fronterizas al quehacer nacional en todos sus aspectos. Los medios de comunicación social existentes requieren un mayor desarrollo, a fin de cubrir ampliamente los sectores fronterizos como un medio de integración nacional. Falta una racional distribución de los establecimientos educacionales y sanitarios en el área fronteriza, que estén capacitados para atender e integrar dichas áreas al resto del país. Existe la necesidad de contar con un aparato bélico capaz de proporcionar la seguridad necesaria en toda la extensión del territorio nacional.

En suma, la conformación geográfica de nuestras fronteras obligará a recurrir al reforzamiento militar en aquellos sectores en que no tengan una real consistencia desde el punto de vista de la seguridad. Para ello se requieren:

- i. Crear y desarrollar polos de desarrollo en lugares aptos y próximos a las zonas fronterizas.
- ii. Redistribuir los medios de las FFAA, desde el centro del país hacia los extremos y desde la zona central y costera hacia las zonas fronterizas.
- iii. Implementar una política de poblamiento de las áreas vacías, recurriendo a: -colonias penales; -creación de colonias con personal conscripto de servicio de las FFAA; -inmigración de nacionales de los centros poblados y seleccionados desde el exterior.
- iv. Propender a crear condiciones que incentiven el desarrollo de las áreas fronterizas para integrarlas al quehacer nacional a través de: -una política de exención de impuestos en las áreas fronterizas; -otorgamiento de créditos a través de Bancos Regionales de Fomento, en condiciones favorables;-liberar las importaciones de elementos, maquinarias, vehícu-

los y otros destinados a ser empleados en las zonas fronterizas; -disponer a las diferentes regiones del país que un tanto por ciento de los fondos regionales de desarrollo sean destinados a ampliar o crear una infraestructura de comunicaciones adecuadas para la integración de las áreas fronterizas; -desarrollar una política efectiva a nivel nacional a través de los medios de comunicación social y programas educacionales destinados a los núcleos fronterizos, a fin de aumentar la cohesión nacional.

- v. Más presencia militar en las fronteras en los lugares donde las características geográficas no le dan una real consistencia y donde el hinterland se encuentre en una situación vulnerable, que podrían despertar ambiciones vecinales.
- vi. Crear las condiciones de vida favorables desde el punto de vista económico, social y de todo orden, a fin de permitir un desarrollo efectivo de los núcleos poblacionales existentes y en creación en las áreas fronterizas.
- vii. Incrementar a nivel nacional el desarrollo de una adecuada infraestructura de comunicaciones en sentido longitudinal y transversal, complementando el desarrollo que deben alcanzar las respectivas regiones, para lograr la integración y el desarrollo de todas las áreas del país.
- viii. Dar prioridad a la distribución armónica de establecimientos educacionales y sanitarios en las zonas fronterizas.
- ix. Crear centros experimentales de investigación, conforme a las características regionales de las zonas fronterizas.
- x. Impedir la emigración y favorecer la inmigración desde y hacia las zonas fronterizas mediante la creación de condiciones socio-económicas favorables.
- xi. Continuar con el aumento progresivo de las FFAA, de tal manera que les permita contar con un aparato bélico capaz de proporcionar la seguridad requerida para el país.
- xii. Dictar políticas con condiciones para la creación de compañías de aeronavegación con servicios hacia las zonas y áreas fronterizas.

Las recomendaciones que se derivan de los anteriores desafíos son las siguientes:

- a. Establecer una política concreta de documentación de inmigrantes en la zona, facilitando la inscripción y entrega de documentos; estableciendo procedimientos de indulto o blanqueo de inmigrantes ilegales y documentarlos acorde a la conducta que han demostrado. En estos procedimientos se debe involucrar tanto a instituciones estatales como privadas, iglesias, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, bajo la tutela de las entidades internacionales pertinentes.

- b. Implementar el saneamiento de las instituciones estatales de la zona y del país, a efectos de eliminar la corrupción que pueda existir, ya que la misma es la que constituye el verdadero factor que compromete la Soberanía Nacional.
- c. La corrupción es donde mueren las políticas de desarrollo, integración, conservación del ambiente, emprendidas tanto por los gobiernos como por los habitantes de la región afectada.
- d. Incrementar la presencia del Estado paraguayo en la región afectada en todas las expresiones del Poder Nacional, contrarrestando la *brasilerización* con un proceso de paraguayización de los departamentos limítrofes con el Brasil.
- e. Acordar con el Brasil procedimientos que tiendan a la regularización y minimización del fenómeno de inmigración a límites normales y convencionales aceptados internacionalmente.
- f. Implementar las medidas pertinentes destinadas a consolidar la economía nacional, en un marco de equidad y justicia social, a los efectos de impedir que los procesos socio-económicos en la zona continúen alimentando los cinturones de marginalidad de los centros urbanos más poblados del país.
- g. Proveer el marco legal necesario (Zona de Seguridad Fronteriza) para evitar que el proceso de inmigración incontrolada continúe y asegurar así la vigencia plena de la Soberanía Nacional en todo el territorio nacional, tal como lo dispone la Constitución Nacional.

En lo que respecta a la seguridad interna, varios de los problemas arriba enumerados tienen igual pertinencia. No obstante, un desafío que ha sido reiteradamente manifestado es la necesidad de poner coto a la corrupción imperante entre sus efectivos; también la alta conveniencia de integrar las bases de datos, previa normalización de la información estadística generada, y la coordinación interinstitucional de la Policía Nacional con otras dependencias que se vinculan de manera directa o indirecta a la gestión migratoria.

d La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo económico-industrial

Durante mucho tiempo las políticas migratorias, tanto en nuestro país como en otros, han estado orientadas por criterios básicamente selectivos, con el fin de atraer a determinados tipos de migrantes que promuevan el desarrollo económico y la producción. Si bien hoy en día tales acercamientos continúan, los mismos han sido matizados y la atención a la temática migratoria como objeto de las políticas públicas se ha diversificado, incluyendo otros criterios rectores además del de la selectividad. En este apartado se incluyen algunos desafíos que se relacionan al aspecto selectivo de los presentes Lineamientos.

En primer lugar, se asume que la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración como el espacio en

que está inserto el país. El abordaje de este problema es, por definición, multilateral, por lo que la libre movilidad es el gran desafío del MERCOSUR.

En segundo lugar, se plantea como un desafío nacional articular la política migratoria con la política de inversiones, que no es sino otra cosa que vincularla con una política nacional de desarrollo. Lo anterior implica comenzar a elaborar una política selectiva en términos migratorios, generando atractivos y estímulos para determinados tipos de migrantes que cumplan con el perfil que el Paraguay está requiriendo o que está deseando incorporar. En este sentido, las propuestas provenientes principalmente de los representantes del Ministerio de Industria y Comercio y planteadas al GTI consideran que una manera de incorporar tecnología es a través de la captación selectiva e inteligente de capital humano, que venga al país con ella y con *know how*. Éste sería el principio de una política migratoria articulada con la política de inversiones, con la política comercial, con la política tecnológica y con una serie de elementos que conforman la política económica.

Los desafíos, sin embargo, no son pocos, ya que puede constatar-se que existe en el país una muy elevada descoordinación entre las organizaciones encargadas de diseñar e implementar estas políticas, incluso al interior mismo de las autoridades económicas.

En el marco de esta selectividad en la generación de migraciones se ha puesto especial énfasis en desafíos concretos, como el de lograr exoneraciones impositivas a empresas inversoras de capital y tecnología, en áreas de redistribución y expansión poblacional, e incentivos a migrantes para su radicación en las mismas. Debe aclararse que este desafío es relativamente sencillo de llevar a la práctica, toda vez que esté en vigencia una ley de fomento de las inversiones extranjeras; lo que se requiere es la antes aludida coordinación interinstitucional para lograr la articulación entre ambas políticas sectoriales.

Se han mencionado igualmente como desafío la elaboración e implementación de programas de inversiones productivas destinadas al aprovechamiento de remesas generadas por compatriotas, enmarcadas dentro de planes de desarrollo sustentable del país. Para el Paraguay el aprovechamiento de las remesas de nacionales residiendo en el extranjero como herramienta del desarrollo comunitario y local, es una novedad, aunque las experiencias realizadas en otros países pueden suministrar sus valiosas enseñanzas.

Asimismo, se deben considerar especialmente la elaboración y ejecución de proyectos de inversión generados por los emigrantes y sus comunidades de origen, otorgándoles apoyo de gerencia y gestión bancaria para el manejo de las remesas.

Otro tema que ha sido objeto de un detallado debate durante la elaboración de los presentes Lineamientos ha sido el impacto de las migraciones laborales de extranjeros sobre los mercados de trabajo nacionales, especialmente en áreas de frontera²³.

Es sin duda un importante y delicado desafío (implica negociaciones *ad hoc* con el Brasil) el referido a la migración laboral de

23 Existen dos estudios realizados por el Ministerio de Justicia y Trabajo con el apoyo de la Organización Internacional para las migraciones sobre este tema, el primero de ellos en Ciudad del Este (2000) y el segundo en Pedro Juan Caballero (2001).

extranjeros en áreas de frontera. Implica, por un lado, hacer cumplir las disposiciones laborales actualmente vigentes, obviadas por la existencia de procedimientos irregulares de compensación a las autoridades pertinentes; y, por otro, apelar a criterios de reciprocidad con la legislación de los países vecinos.

e La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo tecnológico y educativo

Así como en lo referido al aporte de las migraciones al desarrollo económico-industrial, los desafíos que ellas plantean al desarrollo tecnológico y educativo son diversos, y en el caso concreto del Paraguay durante los últimos decenios, tienden a ser conflictivos. Especialmente cuando se consideran los distintos tipos de flujos migratorios.

En efecto, la migración interna, y en particular la emigración del campo hacia las ciudades, está generando dificultades al sistema educativo público. Con el despoblamiento de numerosas localidades rurales²⁴, el Ministerio del ramo se ha visto obligado –por razones exclusivamente presupuestarias– a transferir rubros de maestros rurales a la ciudad, e incluso a cerrar escuelas o a convertir escuelas completas en establecimientos de pluri-grado, a fin de aprovechar mejor los recursos docentes.

Lo anterior trae aparejada la concentración de la población escolar en las escuelas urbanas (en las que llegan a tenerse alrededor de 45 a 50 niños por aula), hecho que afecta de manera directa la calidad de la oferta educativa.

En lo que respecta a los inmigrantes extranjeros, principalmente brasileños, se han constatado varios hechos cuya resolución es un desafío difícil de abordar:

- Hay por un lado una resistencia cultural de los migrantes brasileños hacia la cultura nacional paraguaya. El desafío es lograr que los inmigrantes respeten la pluriculturalidad, y que la escuela sea el principal instrumento para el logro de esa meta.
- Por otro, se puede constatar una clara desvalorización por parte de dichos inmigrantes de algunos elementos de nuestra cultura, especialmente del idioma guaraní. Como se sabe, la enseñanza del mismo forma parte de la malla curricular de la Educación Escolar Básica.
- En este sentido, la política migratoria debe estar acompañada por una gestión educativa especializada –en las zonas de mayor afluencia migratoria– como componente transversal. Esta gestión no tiene precedentes institucionales en el sistema educativo público, por lo que será necesario destinar recursos para la capacitación específica de docentes y directivos en esta tarea.
- En efecto, los docentes no están preparados para enfrentar la situación. Es necesario un fuerte trabajo de concienciación hacia ellos y hacia la población migrante, fundamentalmente brasileña, para que sus hijos puedan tener una

24 Se ha constatado al respecto que varios locales escolares construidos por el Estado, por Itaipú y por los propios pobladores, y que fueran donados al Ministerio de Educación y Cultura, se cierran. Asimismo, la emigración hacia los centros urbanos no solo genera despoblación, sino también el aumento de analfabetos en las zonas rurales, ya que las familias que permanecen en esas comunidades, quedan sin las escuelas para sus hijos.

identidad paraguaya, ya que nacieron y viven en el Paraguay. De allí que se necesita un urgente replanteo de la formación docente y un trabajo coordinado con las familias.

Las principales sugerencias concretas para enfrentar estos desafíos son:

- La aplicación de una política de instalación de servicios públicos del Estado permanente en los asentamientos rurales con infraestructura básica (mayor asistencia y acompañamiento del sector público a las colonias).
- La construcción programada de aulas en escuelas urbanas y en las colonias, y tener más cobertura en esas zonas para los hijos de los colonos. Actualmente no hay una construcción programada de aulas en las zonas urbanas.
- Paralelamente a esto, se debe conseguir la desburocratización en la legalización de documentos estudiantiles de admisión y de certificación.
- El MEC debería trabajar en forma coordinada con la DGM y la Secretaría de Repatriados de manera que los documentos de los migrantes no sean un impedimento para la inserción en el sistema educativo de niños/as y adolescentes en edad escolar.
- La apertura de grados paralelos para estudiantes cuya lengua materna no sea una de las nacionales²⁵. Uno de los problemas de los hijos en edad escolar de migrantes que provienen de países donde la lengua materna no es la misma con la que se imparte la enseñanza, es que no comprenden lo que sucede en su entorno, pero el docente está preparado para enseñar en las dos lenguas nacionales y no en la lengua de algunas de las colonias.
- La regionalización curricular; los consejos departamentales de educación son los encargados de estudiar la pertinencia curricular a nivel departamental. La adecuación curricular la realizan actualmente los supervisores a nivel departamental y los directores a nivel institucional. La malla curricular está compuesta en un 70% por contenidos de vigencia nacional y en el 30% restante por contenidos que pueden ser departamentales, locales o institucionales. Los representantes del MEC en el GTI han planteado, no obstante, que previamente hay que definir qué país queremos. O sea, no están definidas las metas de largo plazo para la educación nacional.
- El mejoramiento de la educación pública nacional, especialmente la técnica y profesional, así como la armonización de las legislaciones en los países del MERCOSUR.
- Incluir entre los contenidos curriculares (actualmente existe como optativa la asignatura de “Sociodemografía”) temas referidos a la migración, a la retención de la población en sus lugares de origen o a la advertencia a potenciales migrantes sobre los riesgos de una migración forzada por razones de expulsión económica, como se caracteriza a la migración campo-ciudad.

25 Hasta tanto el alumno de idioma extranjero se familiarice con la lengua de enseñanza, si no podría caerse en la contradicción de separar cuando lo que se busca es integrar respetando la pluriculturalidad.

- El sector educativo debe coordinar esfuerzos con otros entes públicos, entre ellos la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Justicia y Trabajo, para la elaboración conjunta de políticas o programas de desarrollo y empleo, de manera que la educación responda a las necesidades de la población, y así contribuir a radicar a esa población en su lugar de origen o estimular la migración selectiva.
- Determinar con precisión cuántos alumnos extranjeros hay en el sistema escolar público.

f La contribución de una política migratoria planificada como apoyo al desarrollo rural y medioambiental

Se ha considerado que el fomento del arraigo de la familia campesina y, en general, de la población rural, es un aspecto determinante de uno de los objetivos generales de la política migratoria, cual es fijar la población en su lugar de origen.

En este sentido, se asumen como desafíos para estos Lineamientos la institucionalización y el fortalecimiento del IBR (o del INTDER en caso de que se apruebe el actual proyecto de ley en tratamiento en el Parlamento) y órganos afines, en el marco de una política de Estado, no sólo de un Gobierno en particular. Tal fortalecimiento supone también el trabajo coordinado de dicha institución con las dependencias gubernamentales encargadas de ejecutar programas de salud, educación, seguridad y otros.

Asimismo, es un desafío para el IBR verificar si existen asentamientos campesinos a consolidar, revisando en particular aquellos que han sido abandonados por sus adjudicatarios, conocer cuáles han sido las razones de tal abandono y encarar las medidas para prevenirlo, e incluso prever medidas de re-ocupación de los mismos.

En este mismo sentido, además de contarse ya con un Estatuto Agrario como el aprobado en diciembre de 2002, se deben contemplar -en su reglamentación- sanciones a los infractores de las disposiciones vigentes sobre la adjudicación y posesión de tierras en el país, en particular sobre los sujetos de la Reforma Agraria²⁶.

26 De acuerdo a la legislación vigente, para ser beneficiarios del Estatuto Agrario hay que:

- Tener ciudadanía paraguaya (a partir de ahora se habla de tener ciudadanía) sin distinción de sexo, mayoría de edad, con sus respectivas cédulas de identidad policial y observar buena conducta. Antiguamente los registros del IBR del año 1966 establecían tener certificado de buena conducta, la cedula de identidad como documento de acreditación de identidad del ciudadano no existía, y en consecuencia se daban los títulos sin la presentación de la cédula de identidad, aquello no quedaba registrado y el caso de homonimia en nuestro país es extremadamente abundante.
- Dedicarse directa y habitualmente a la agricultura como actividad económica principal.
- No ser propietario de inmuebles, salvo de un lote urbano o suburbano, o ser propietario de un inmueble rural con superficie menor a una UNEF.
- No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural, salvo la excepción del inciso "C" de este artículo.

Para asentamientos ganaderos en la Región Occidental:

- Tener ciudadanía paraguaya sin distinción de sexo, mayoría de edad acreditada con la respectiva Cédula de Identidad Policial y observar buena conducta.
- Dedicarse habitualmente a la producción ganadera o manifestar su intención formal de hacerlo.
- No haber sido adjudicado anteriormente con tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural, salvo la excepción del inciso "C" del párrafo precedente.
- Poseer registro de marca de ganado; y
- Garantizar, de acuerdo con el reglamento que dictara el Instituto de Bienestar Rural, salvo la excepción del inciso, la ocupación del inmueble solicitado.

Artículo 17. Otros beneficiarios de esta Ley

Los ciudadanos extranjeros con radicación permanente y no menos de cinco años de residencia en el país, que en la fecha de la vigencia de la presente Ley, y por el período mencionado, se encuentren residiendo, ocupando y utilizando directamente lotes o fracciones del patrimonio del Organismo de Aplicación.

La falta de cobertura mínima en infraestructura social de buena parte de las colonias y asentamientos rurales, tal como se señaló más arriba, es otro factor de expulsión. Este hecho plantea el desafío de acciones de coordinación interinstitucional para la provisión y mantenimiento de servicios eficientes de salud, educación, provisión de agua potable y otros, en dichos lugares. En este sentido, se ha considerado también como un desafío para una política migratoria interna promover inversiones productivas y en infraestructura física y social, basadas en ventajas comparativas locales y regionales, e implementar proyectos de desarrollo comunitario que permitan atraer y arraigar población, y potenciar así la expansión pobladora desconcentrada del territorio nacional.

Se ha observado, igualmente, que un factor expulsor de la población constituida por los pobres rurales es la fuerte concentración de la tierra. En este sentido, un desafío para cualquier política que pretenda retener a la creciente población rural en su lugar de origen es la implementación de programas tributarios que graven la gran propiedad rural, en particular impuestos progresivos vinculados al uso adecuado de la tierra.

A esta situación, que plantea fuertes implicaciones expulsoras de población, debe agregarse la continuada ocupación de tierras aptas para la agricultura por parte de colonos y empresarios extranjeros, principal aunque no exclusivamente en el Este de la Región Oriental del país. Ante la dificultad de implementar un tan cuestionado como complejo proyecto de Ley sobre Franja de Seguridad Fronteriza, el desafío es regular el mercado de tierras con normativas claras sobre condiciones de compra, arreglos impositivos y focalización de criterios de discriminación positiva a favor de campesinos paraguayos.

En suma, dado el hecho de que la gran mayoría de extranjeros residiendo o que ingresan al país son de origen brasileño, se considera oportuno plantear como un desafío atender las necesidades actuales y futuras de tierra para los campesinos paraguayos, exigiendo un mayor cuidado por parte del IBR para la eventual adjudicación de tierras, por lo que se recomienda a la Cancillería establecer negociaciones con las instituciones similares en el Brasil para desincentivar eventuales movimientos de colonos brasileños hacia el Paraguay en el futuro.

Otro aspecto vinculado a la expulsión de los pobres rurales es la rápida degradación de los recursos naturales existentes en el sector rural. Sobre este punto, los integrantes del GTI han llamado la atención por la incapacidad de los organismos pertinentes de cumplir la legislación vigente. Se alertó sobre el hecho de que el Paraguay ha firmado la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación.

En particular, se alertó sobre la forma indiscriminada e impune en que algunos grandes propietarios realizan fumigación con productos altamente tóxicos, afectando no sólo la diversidad biológica de vastos agrosistemas, sino incluso la salud humana.

Como en casos anteriores, la aplicación de la legislación vigente y/o la adaptación de la misma a la situación actual son un desafío para evitar la emigración debida a factores de expulsión.

En lo referido a los intentos de cualquier política migratoria a ser implementada por el país en materia de retención de la población, deberá igualmente prestarse atención a los fuertes flujos registrados desde hace dos decenios de migración urbana-urbana, motivada principalmente por la obtención de fuentes de trabajo y debido a la precariedad de las condiciones de residencia. En este último aspecto, se ha visto como conveniente no escatimar esfuerzos para lograr el arraigo de los pobladores urbanos, principalmente de la periferia de las conurbaciones, alentando al menos la implementación de programas adecuados de vivienda popular y provisión de servicios urbanos básicos.

Un desafío aún mayor, pero que apunta a las causas estructurales del problema, es encarar la planificación urbana y territorial, que evite las consecuencias negativas de la alta concentración en grandes ciudades y promueva la creación y consolidación de centros intermedios.

Se considera igualmente pertinente dotar a los gobiernos locales de recursos humanos que permitan llevar a cabo diagnósticos y estudios periódicos de la migración interna regional, de tal forma a orientar a potenciales migrantes a tomar decisiones en base a informaciones previas sobre las oportunidades en posibles lugares de destino

En particular se recomienda trabajar a nivel de las gobernaciones de aquellos departamentos limítrofes con países vecinos. Muchos de estos gobernadores -por razones económicas- se ven seducidos por el capital que traen ciertos migrantes y son inducidos a eludir el cumplimiento de leyes vigentes, especialmente en materia medioambiental. Con capacitación y motivación a que se involucren en esta temática, se puede hacer frente a un problema cuyos principales afectados son ellos mismos.

Otro desafío que se plantea es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos del país, restringiendo, cuando ello sea necesario, determinados tipos de emigración internacional mediante medidas administrativas. Tal es el caso concreto de la fuga de cerebros, que drena -a veces innecesariamente- el capital humano nacional.

eg La contribución de una política migratoria planificada como apoyo a una política nacional de población y de ocupación del territorio

Se han mencionado más arriba las dificultades que supone para la población su concentración en espacios reducidos (ciudades, zonas de minifundio) del territorio nacional. Esta situación, en el caso paraguayo, se ha venido acentuando durante los últimos tres decenios, como resultado de la masiva emigración de la población rural hacia áreas urbanas. En este momento, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Asunción y el Depart-

mento Central viven 1.688.150 personas; en la conurbación de Ciudad del Este/Pdte. Franco/Hernandarias/Minga Guazú viven 333.535 personas. En sólo estas dos conurbaciones vive el 36,7% de la población paraguaya.

Estos datos proveídos por los resultados preliminares del Censo de Población y Viviendas de año 2002 muestran que los patrones de ocupación del territorio están fuertemente distorsionados por sobreconcentración poblacional, resultado en parte de la fuerte concentración de la tierra rural, que dificulta el asentamiento de familias campesinas sin tierra y otros factores que, de modo más general, son expresión de la falta de una política nacional de población.

Las discusiones tenidas en el marco de la elaboración de los presentes Lineamientos mostraron, por cierto, la falta de una adecuada organización del espacio territorial. Se consideró que la planificación del futuro de la sociedad paraguaya exige una visión prospectiva de largo plazo que no puede solamente estar contenida en un marco legal declarativo, como es el Estatuto Agrario; por más reciente que sea, es un conjunto de buenas intenciones, pero a través del cual -por ejemplo- no se puede punir a aquel que vendió tierras a extranjeros o a otros connacionales para que las colonias se transformen nuevamente en grandes extensiones ganaderas, o en grandes sojales, fomentando con ello el fuerte proceso de descampesinización que está experimentando la sociedad nacional. Estatuto que tampoco reglamenta las formas alternativas (colectivas, cooperativas, comunitarias) de tenencia de la tierra, que se perfilan como las de mayor viabilidad para los próximos años para las comunidades campesinas organizadas.

En fin, es preciso que una futura política migratoria, como parte que debe ser de una política más amplia de población, encarre de manera decidida, reglamente e incluya cláusulas de exigibilidad para el cumplimiento de normativas que ayuden a mantener a la población en sus lugares de origen.

Un caso claro de la inacción gubernamental en este sentido es que hasta ahora no se ha podido determinar cuántas parcelas -que originalmente fueron tierras fiscales- han sido vendidas por, o a, estas grandes empresas, ya que en la mayoría de los casos no se realiza el desprendimiento de la Dirección General de Registros Públicos. Han existido también casos de violaciones en ese registro que han permitido que aparezcan títulos que realmente no se corresponden. La inexistencia de un catastro nacional es en este sentido una importante falencia para la regularización de la situación fundiaria del país.

h La contribución de una política migratoria planificada como apoyo a la resolución de los actuales problemas en materia de derechos humanos

El Paraguay ha ratificado y es signatario de varios tratados y convenios internacionales (ver Anexo 4), muchos de los cuales

se han convertido en ley y se refieren al respeto a los derechos humanos de los migrantes (tanto internos como internacionales). Además de ellos el país se ha comprometido en la III Conferencia Sudamericana de Migraciones, realizada en Quito en agosto de 2002, a la “aplicación e implementación de los acuerdos y resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos, en los aspectos relativos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias... (al) desarrollo, del estado de aplicación de estas medidas en el país... (a la) recopilación y sistematización de las iniciativas nacionales (gubernamentales y no-gubernamentales) de promoción y defensa de los derechos humanos... (y al) intercambio de iniciativas gubernamentales sobre la facilitación y la aplicación de la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores”²⁷. La sujeción de la política migratoria paraguaya a tales instrumentos supondrá un avance importante del país tanto en su legitimación interna como para su imagen internacional.

En lo que respecta a los derechos humanos de los migrantes internos se ha constatado que la mayoría de ellos deciden salir de su lugar de origen expulsados por razones económicas, por diferentes necesidades insatisfechas, dejando atrás su familia, su grupo de referencia, sus costumbres, parte de su identidad. Lo mismo ocurre con los inmigrantes a nuestro país. La defensa de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, tiene que ver con algo práctico, que es defender el derecho de cada ser humano de poder moverse libremente para poder darse y dar a su familia un sustento digno.

Estos Lineamientos consideran un verdadero desafío para el Estado paraguayo garantizar a los migrantes (tanto internos como internacionales) el derecho a la justicia social, el acceso a los servicios y a ejercer todos los derechos como ciudadanos, a ser tratados en igualdad de condiciones, sin importar la nacionalidad, el sexo, la religión, política, etc. Este principio de igualdad y no discriminación rige para todas las personas y en particular para los migrantes, quienes muchas veces, por su situación, están expuestos a condiciones de discriminación.

Debe tenerse en cuenta que existen disposiciones asumidas por el país y dicen que cualquier contrato que suponga situaciones de discriminación es considerado nulo por la ley.

Un tema específico que debe ser considerado en la política migratoria del país es el de los “migrantes” paraguayos a países fronterizos para el tratamiento de problemas de salud. Sobre este punto el país debe negociar con sus pares, de manera a precautelar los derechos respectivos.

Otro aspecto concreto referido a los derechos de los migrantes es el del permiso de trabajo para el extranjero, que es una figura que no existe en ninguno de los otros tres países del MERCOSUR. Argentina tiene mecanismos legales de cerrar su mercado de trabajo, ya que exige el aporte impositivo obligatorio de los trabajadores (ya sea como trabajadores independientes o asalariados). Brasil tiene a su vez una legislación restrictiva: pa-

27 El Plan de Acción de dicha Conferencia en su Declaración Final expresa igualmente: i. la formulación de lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial; ii. establecer las bases para la adopción de políticas regionales coordinadas para combatir el tráfico ilícito de personas y procurar la armonización de las legislaciones de los países sudamericanos en materia migratoria.

ra cada actividad hay una normatización a la que debe someterse por ley todo trabajador extranjero. Paraguay carece de una normativa al respecto.

Estos hechos muestran la conveniencia de que el Paraguay promueva la elaboración de una normativa común. En este sentido, el Subgrupo 10 del MERCOSUR y la Comisión Sociolaboral han ya elaborado una declaración sociolaboral del MERCOSUR, que es una normativa mínima para todos los trabajadores de los cuatro países. El artículo cuarto de la misma se refiere a la protección de los derechos del migrante, y está destinado a la protección de la igualdad de tratos, de oportunidades y de no discriminación. Es en este marco que se crea la Comisión Sociolaboral, que entre otras cosas debe hacer un seguimiento de la Declaración, en la que uno de los artículos es la protección de los derechos del migrante²⁸.

Con los avances de las negociaciones sociolaborales en el MERCOSUR se espera aprobar un instrumento que permita que un trabajador, cuando se traslada de un país a otro, pueda también trasladar los beneficios de la seguridad social. En este momento se ha solicitado la ratificación del acuerdo multilateral de la seguridad social al Parlamento. El MRE es la entidad gubernamental encargada de gestionarla.

3.2 Problemas

Los problemas que deben afrontar los migrantes y sus comunidades nacionales en el país receptor son múltiples. 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.

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

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 existe una excesiva burocracia y duración de los trámites migratorios en la Dirección General de Migraciones (DGM). En la mayoría de los casos esta mayor lentitud

28 La libre circulación de los trabajadores en igualdad de condiciones es la base de lo que se considera la protección social de los trabajadores, que es el acuerdo multilateral del MERCOSUR que fuera aprobado en 1997.

o “prontitud” en la obtención de la documentación se asocia a la existencia de “gestores” que intermedian la tramitación, encauciándola.

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 el caso de muchos brasileros, bolivianos, peruanos. En el caso de Alto Paraná, que ha recibido un fuerte contingente migratorio brasilero, pudo apreciarse que: i. los aranceles son notablemente superiores en la zona a los vigentes oficialmente en Asunción; ii. los aranceles varían y son fijados por la 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 ó 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 para dichos documentos 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 genera 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 está directamente vinculado a las coimas. Las mismas no son solicitadas necesariamente por funcionarios de la DGM, sino por cualquier otra autoridad.

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 los documentos. En la mayoría de las localidades con predominancia de migración brasileras este proceso no dura menos de un año, cuando la validez de la “contraseña” que se entrega para testificar que el documento está en trámite es de apenas 90 días.

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 el monto de los aranceles para cada documento, plazos para la tramitación de los mismos, canales y personas a quienes acudir para solicitar y reclamar las mismas, así como toda otra información que pueda resultar de interés para las partes involucradas.

b Problemas que afectan a migrantes y a paraguayos por igual

- i. *Educación*: Los migrantes de la zona fronteriza con el Brasil manifiestan que la cobertura y 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*: Como 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 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 otros migrantes, sino a toda la ciudadanía del país.

c Síntesis de los principales problemas que afectan a los emigrantes paraguayos en el exterior

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

- i. *Documentación*: Una muy alta proporción de paraguayos que residen en el exterior están indocumentados en lo referido a papeles de residencia legal. Esto se debe principalmente a: la temporalidad de algunos de los flujos, el alto costo de los trámites y la excesiva duración de los procedimientos. En no pocos casos se ha denunciado la presencia de “gestores”, lo que encarece aún más los trámites, e incluso se dan casos de entrega de documentos falsos.
- ii. *Informalidad laboral*: La falta de la documentación legal de residencia favorece la informalidad en las condiciones laborales de los empleos a que los connacionales tienen acceso. Esta informalidad incluye salarios menores para el mismo empleo, comparados con los 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, cuando encuentran a controles policiales.
- iv. *Discriminación*: Es frecuente la constatación de diferentes formas de discriminación por razones étnicas, culturales (manejo del castellano), condición socioeconómica, a las que están expuestos los paraguayos en el exterior, aunque esta discriminación puede hacerse extensiva a otros migrantes.

d Otros problemas de diferentes ámbitos vinculados a la migración

Se enumera a continuación un listado de problemas que han sido manifestados en ocasión de las reuniones del GTI y durante los cuatro talleres realizados en el marco de la elaboración de estos “Lineamientos”:

i. Referidos a los connacionales en el exterior

- La ausencia de programas de atención en los consulados paraguayos en el exterior para los connacionales emigrados.

ii. Referidos a la disponibilidad de información migratoria

- No existe un sistema integrado, normalizado y actualizado de información migratoria entre las distintas instituciones encargadas de generar dicha información.
- La ausencia de una base de datos donde se recurra para conocer la dinámica de la migración fronteriza.
- La ausencia de una política de control interno y externo, con datos claros y objetivos.

iii. Referidos al marco institucional y normativo

- Falta definir con claridad el contexto más amplio en el que se inserta una política migratoria, ya sea con una política nacional de población o, muy en particular, una política de desarrollo nacional.
- Hay dificultades para realizar un trabajo coordinado entre las instituciones involucradas en el tema migratorio.
- La necesidad de contar con una legislación que contemple sanción a los infractores de las disposiciones migratorias.
- Se necesita de jurisprudencia ante la presión política de la doble nacionalidad.
- Se ha constatado la existencia de transgresiones al respeto a los derechos de los trabajadores migrantes, que es un Tratado internacional ratificado por el Paraguay.
- Hasta el momento ha habido escasa gestión oficial orgánica ante los organismos internacionales para la elaboración de normas migratorias internacionales, en un marco de acuerdos regionales de integración y armonización.
- Los trabajadores brasileños en la frontera ocupan puestos de trabajo que deberían ser ocupados por connacionales. Es necesaria la reciprocidad.

iv. Referidos al otorgamiento de visas

- Se debe revisar la efectividad de las políticas de expedición de Visas y el Registro de Naturalización.
- La recopilación de tratados sobre la Exención de Visas y Pasaportes es un aspecto que debe ser abordado con urgencia.

v. Referido al tema de las remesas

- No existe actualmente un trabajo ordenado y el conocimiento suficiente sobre el origen y destino de las remesas de los migrantes paraguayos en países extranjeros, desperdiándose con ello la posibilidad de emprender acciones referidas a la facilitación y costos de envío, así como su aprovechamiento en programas de desarrollo.

4

Recomendaciones según eje estratégico de la política migratoria

Este capítulo se organiza de acuerdo a los siguientes ocho aspectos. Los cinco últimos son considerados ejes estratégicos de una política migratoria:

- Los referidos a los aspectos normativos
- Los referidos a la adecuación de la estructura institucional
- Los referidos al mejoramiento del sistema de información
- Fijar la población
- Generar migraciones
- Incorporar al inmigrante ya establecido en la sociedad paraguaya
- Intervenir en los flujos migratorios ya existentes para lograr su modificación
- Recuperar a la población

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 a 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 la 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 el 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 concepciones geopolíticas, culturales o ideológicas.

En este sentido los aspectos que deben atenderse son: i. las necesidades que tiene la sociedad paraguaya de población migrante 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 mueven 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 forzosa; 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 con 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.

4.1 Lineamientos referidos a los Aspectos Normativos

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Todos	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="381 336 1125 485">1. Se debe fijar con claridad cuáles son los criterios a priorizar en cada área de la problemática migratoria y designar el órgano o dependencia gubernamental que tendrá a su cargo formular tales criterios, hacer ejecutarla y hacer el seguimiento. Esto es, se deberá crear el órgano rector de las migraciones en el Paraguay. <li data-bbox="381 495 1125 644">2. Se debe proceder a la actualización y perfeccionamiento de la Ley General de Migraciones y Repatriados que establezca el ordenamiento jurídico y las condiciones sociales, económicas y ambientales referentes a las corrientes de migración interna e internacional, de modo que contribuyan positivamente al desarrollo sustentable del país. <li data-bbox="381 655 1125 751">3. Se debe igualmente mejorar la implementación del marco jurídico normativo vigente, haciéndolo internamente coherente, marco que contemple todas las leyes, disposiciones, etc., referidas a las migraciones. <li data-bbox="381 761 1125 846">4. La cuestión jurídico-administrativa no se ha logrado convertir todavía en parte de la cultura burocrática, de modo a asumir características de política pública, de política del Estado. <li data-bbox="381 857 1125 1038">5. El tratamiento de la cuestión migratoria debe convertirse en un objetivo nacional; tener una reglamentación, una ley de migración, cuya aplicación sea continua, para evitar que vengan los políticos de turno y pretendan cambiarla a su parecer. El trabajo que se está haciendo con los actuales Lineamientos es una labor seria, consensuada, de las instituciones responsables, que están dando sus opiniones para que los mismos puedan desarrollarse mejor. <li data-bbox="381 1049 1125 1112">6. Se debe lograr una pronta oficialización de la Política Nacional de Población, actualmente en elaboración. <li data-bbox="381 1123 1125 1208">7. Al momento de redactarse la Política de Migración para el Paraguay deben definirse políticas diferenciadas. No puede haber una única política, sino que tienen que atenderse las características y la diversidad de los flujos migratorios. <li data-bbox="381 1219 1125 1283">8. Debe abordarse el tema de los migrantes indocumentados, especialmente en regiones fronterizas. <li data-bbox="381 1293 1125 1357">9. Se debe abordar el tema de la doble nacionalidad de paraguayos residentes en áreas de frontera. <li data-bbox="381 1368 1125 1453">10. Se debe abordar el tema de la naturalización y los derechos, así como el de la opción de nacionalidad y el estudio del mantenimiento de la nacionalidad paraguaya para descendientes que residen en países extranjeros. <li data-bbox="381 1464 1125 1559">11. La Política debiera contemplar la emisión de visas para empresarios de países con los que no se tienen relaciones diplomáticas, que visitan el Paraguay por cortos periodos de tiempo. <li data-bbox="381 1570 1125 1719">12. Se debe elaborar un marco legal de protección de los recursos naturales, a fin de frenar la degradación a la que están sometidos por presión de los migrantes dedicados a la agricultura intensiva. La política migratoria debe contemplar un marco legal ante los delitos ecológicos, contemplando una presencia institucional fuerte. <li data-bbox="381 1730 1125 1815">13. Se debe reglamentar el uso actual de la soja transgénica, la cual disminuye la demanda de mano de obra, por un lado, y tiene efectos ambientales y sobre la salud nocivos, aún no precisamente identificados, por otro. <li data-bbox="381 1825 1125 1921">14. En consonancia con el nuevo Estatuto Agrario, se debe reglamentar la cantidad de hectáreas de tierra de las que puede ser poseedora una persona física o jurídica.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
	<p>15. Se debe elaborar un instrumento legal que permita la cancelación de la radicación en caso de incumplimiento de leyes por parte de migrantes. Para ello, el Estado democrático debe posibilitar el debido proceso, única garantía para la pre-cautelación de los derechos fundamentales, aunque se exige su instrumentación, de modo a poder cancelar la radicación permanente a través de juicio sumarísimo (en 24 ó 72 horas). Se debe igualmente crear el fuero específico. Como eso falta, nunca se reglamentó, lo cual deja a la administración migratoria sin recursos, terminándose en la inacción estatal.</p>
	<p>16. En este sentido, se debe reglamentar que los que buscan radicación deberían firmar una declaración jurada, por la que se comprometen al conocimiento de las leyes de la nación y su cumplimiento.</p>
	<p>17. Se debe incorporar en la ley una cláusula que obligue a tener un año de antigüedad para el otorgamiento del documento de permanencia; esto volvería recíproca la legislación con los demás países de la región.</p>
	<p>18. Con el Brasil, debe continuarse la negociación sobre diferentes aspectos, tema ya iniciado en el año 2000 por el GTI (exportaciones paraguayas a su mercado, compensación por los gastos ocasionados por la migración, franja de seguridad redefinida, trabajadores informales en CDE, etc.).</p>
	<p>19. Realizar gestiones oficiales orgánicas ante los organismos internacionales para la elaboración de normas migratorias internacionales, en un marco de acuerdos regionales de integración y armonización; en particular, conciliar la legislación migratoria nacional con la internacional, especialmente con la de los países del MERCOSUR. En especial, lo relacionado a los medios normativos que faciliten el trabajo del migrante.</p>
	<p>20. Se buscará compatibilizar la natural jurisdicción de un país sobre temas de seguridad interna con la necesidad del respeto al derecho de los migrantes.</p>
	<p>21. Se deberá reglamentar la igualdad de oportunidades que defienda el empleo para los paraguayos; faltan oportunidades de capacitación, de empleo. Es responsabilidad del Gobierno crear el marco, el incentivo y el control necesarios para que se utilice la mano de obra nacional con prioridad. El Gobierno debe velar para que cierto empresario no obtenga sobreganancias, para lo cual se deberá crear el marco jurídico que privilegie la ocupación intensiva de la riqueza paraguaya en territorio nacional.</p>
	<p>22. Si todos los profesionales y empresas paraguayas deben cumplir los requisitos de tener que presentar la documentación de los decretos, leyes y reglamentos que exigen, que se les exija a los extranjeros de la misma manera.</p>
	<p>23. En particular, se requiere un marco regulatorio para aquellas entidades o empresas que se vinculen a determinadas actividades, legalizando las relaciones entre los patrones y empleados y con el Estado. Los requisitos para la documentación a ser exigidos deben ser claros, creándose incluso un sistema de clasificación de extranjeros, asumiendo el nivel de parentesco con residencias nacionales para la excepción en gestiones y/o aranceles por ejemplo.</p>
	<p>24. Se reitera la necesidad de preservar la igualdad de derechos de los migrantes en Paraguay y de los paraguayos en el extranjero.</p>
	<p>25. En lo referente a las visas, se debe ordenar la reglamentación jurídica existente para la expedición de Pasaportes. (Ley 976).</p>

4.2 Lineamientos referidos a la adecuación de la estructura institucional

El tema central de la institucionalidad migratoria pasa por la imperiosa necesidad de institucionalizar y profesionalizar la Dirección General de Migraciones, la cual debe estar ajena a los criterios e influencias políticas partidarias en su accionar. Sin una DGM apartidaria no puede haber política migratoria en el Paraguay, por lo que su profesionalización (por vía del traspaso a una Secretaría de carácter técnico) es el cimiento para elaborar y poder ejecutar dicha política.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Todos	<p data-bbox="597 668 909 693">Referidos en particular a la DGM</p> <ol data-bbox="378 710 1125 1927" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="378 710 1125 859">1. Con la sanción de la Ley 978/96 la mayoría de las atribuciones que tenían otros entes en materia migratoria han desaparecido, quedando toda la tarea a cargo de la DGM, institución que con sus actuales características jamás podrá cumplir con su cometido, que está fuera de su capacidad y de su alcance físico y material. Debe tener nueva jerarquía y autarquía. <li data-bbox="378 868 1125 1072">2. Se necesita el reordenamiento de las facultades concurrentes de los organismos públicos involucrados en el tema migratorio. Es necesario introducir atribuciones a otros en el cogobierno de las migraciones. Además hacen falta ajustes a la legislación para depurar la carga administrativa que actualmente le asigna a cada una de las dependencias que concurren en el tratamiento del tema migratorio, y más en particular a la DGM y a la Secretaría Nacional de Repatriados. <li data-bbox="378 1081 1125 1178">3. Se debe pues encarar decididamente la modernización institucional de la DGM. Como parte de esa modernización, se debe contemplar su gradual descentralización de funciones. <li data-bbox="378 1187 1125 1306">4. Existe la urgente necesidad del saneamiento moral de los servicios migratorios en fronteras. Debe darse a la máxima autoridad migratoria del país la jerarquía suficiente para ejercer autoridad sobre sus subalternos, actualmente en gran medida protegidos por autoridades políticas. <li data-bbox="378 1315 1125 1412">5. Debe además pensarse en la DGM como una entidad que se dedique a la política poblacional, a incentivar la distribución de la población en nuestro país, actualmente muy concentrada. <li data-bbox="378 1421 1125 1625">6. Se debiera incluso estudiar la creación de una Secretaría de Inmigración que tenga bajo su control la DGM, con intervención en toda la problemática donde se involucre a los inmigrantes, con el fin de centralizar en una sola instancia todas las acciones ahora dispersas en varias reparticiones gubernamentales. Si esto se creara por ley, provocaría en la sociedad una redefinición de la importancia de la presencia de los migrantes en el ámbito nacional, produciendo así la base para la implementación de políticas públicas en el campo migratorio. <li data-bbox="378 1634 1125 1753">7. Se sugiere igualmente el traspaso de la DGM del Ministerio del Interior a la STP, a los efectos de que tenga mayor vinculación con la DGEEC y con la Comisión Nacional de Población. Otra alternativa es transformarla en una Secretaría de Estado. <li data-bbox="378 1761 1125 1825">8. Estudiar los mecanismos que permitan la disponibilidad de recursos por parte de la DGM para poder implementar las normativas relativas a migrantes. <li data-bbox="378 1834 1125 1927">9. Estudiar el establecimiento de aranceles diferenciados para la documentación según situación económica del migrante, de modo a lograr una más eficiente regularización migratoria de indocumentados por razones económicas.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Todos	<p>10. En el terreno más concreto se ha sugerido eliminar el Certificado de Radicación, para lo cual habría que desarrollar un sistema de control cruzado entre el Departamento de Identificaciones de la Policía y la DGM, de manera que no haga falta el Certificado, sino que baste con el Carnet de Radicación. Se sugiere además alargar más el plazo del certificado de vida y residencia por el vencimiento de las documentaciones.</p>
	<p><i>Referidos a la coordinación interinstitucional</i></p>
	<p>11. La implementación de una política migratoria supondrá un trabajo previo de sensibilización sobre la necesidad de la coordinación entre las instituciones involucradas en el tema.</p>
	<p>12. Materias pendientes en la administración migratoria que se podrían encarar a nivel interinstitucional o a través de un Consejo Nacional de Migraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actualización estadística de los últimos flujos migratorios en nuestro país y prosecución de las investigaciones demográficas y socioeconómicas. - Apoyo a la planificación y formulación de políticas migratorias, tanto a nivel nacional como a nivel regional. - Afianzamiento de la organización administrativa de la Dirección General de Migraciones, para la ejecución de políticas y programas migratorios. - Configuración y puesta en ejecución del programa de capacitación, adiestramiento y actualización del personal responsable de las migraciones. - Apoyo a programas y proyectos específicos actualmente existentes y por iniciarse, como los de migración selectiva, informatización de controles fronterizos, regulación de expedición de documentos, recepción y asistencia socio-laboral para la integración del repatriado, etc. - Consolidación de las instancias de coordinación institucional internacional y prosecución de reuniones para el intercambio de las sugerencias y experiencias de los países de la región. - Creación y puesta en marcha de un Centro Interamericano de las Migraciones Laborales para apoyar y vigorizar las políticas migratorias en los países latinoamericanos.
	<p>13. Se requiere implementar la formación de un comité interinstitucional, con manual de funciones para coordinar, ejecutar y controlar en forma conjunta el plan operativo de las instituciones departamentales y, si se puede, nacionales.</p>
	<p>14. Se considera importante integrar la Secretaría Técnica de Planificación a la red interinstitucional de la planificación migratoria.</p>
	<p>15. Se considera asimismo importante incorporar a dicha red a representantes del Legislativo encargados de temas pertinentes a la migración.</p>
	<p>16. Garantizar la unión mancomunada de todas las oficinas y de todas las instituciones públicas, e inclusive del sector académico y privado, para implementar una política migratoria.</p>
	<p>17. Adecuación institucional de la Secretaría Nacional de Repatriación de Conacionales, especialmente el Programa Pro-Retorno.</p>
	<p>18. En suma, se consideró una necesidad crear un Consejo Nacional de Migraciones que funja como órgano del Ejecutivo, que baje las directrices y normativas en materia migratoria.</p>
	<p><i>Referidos a las visas, servicios consulares y otras dependencias del MRE</i></p>
	<p>19. Con respecto a la emisión de visas, en general se deben: i. capacitar a los funcionarios del Servicio Exterior sobre actuaciones consulares, en especial sobre visas y pasaportes, profesionalizándolos; ii. motivar a los recursos humanos disponibles por la Dirección respectiva para adentrarse en los tecnicismos del tema; iii. mejorar la remuneración del personal de servicios consulares</p>

Patrón migratorio a influir	Objetivos
	<p>20. En lo que respecta a la Dirección de Servicios Consulares, debe tratarse de optimizar los trabajos mancomunados entre la DGM, la Policía Nacional y el MRE. Asimismo, debe procurarse el fortalecimiento institucional y la coordinación entre las dependencias involucradas en el tema, tales como consulados, embajadas, dependencias del MRE y Direcciones afines.</p> <p>21. En particular, coordinar el otorgamiento de visas (MRE) y el ingreso al país y su eventual radicación (DGM). Coordinar con autoridades de la DGM, ya que una vez que ingresa al país ya no está a cargo de la Cancillería, sino de la DGM o de los funcionarios destacados en los distintos lugares de acceso al país.</p> <p>22. El representante diplomático consular en el exterior tiene que jugar a veces entre cumplir la ley y procurar dar las facilidades al migrante. Se debe ajustar el marco normativo.</p> <p>23. Se recomienda que los cargos en el MRE, especialmente en el exterior, sean ocupados por personas capacitadas, no por otros méritos.</p> <p>24. Proponer un programa de mejoramiento de la coordinación de los organismos gubernamentales del país (no sólo del MRE) con las embajadas y los consulados paraguayos en el exterior.</p> <p>25. Estudiar la posibilidad de establecer representaciones diplomáticas de aquellos países con alta representación migratoria en el Paraguay.</p> <p><i>Referidos a otros aspectos de la estructura institucional</i></p> <p>26. Proponer al Departamento de Identificaciones la puesta en marcha de un sistema de informe cruzado con la DGM, a fin de simplificar trámites. A su vez, revisar la función del Departamento de Extranjeros de la Policía Nacional, que ahora se restringe sólo al registro de residencia.</p> <p>27. Vincular los trabajos de la Cancillería al Foro Internacional de Integración Social Fronteriza, del que participa la Gobernación del Alto Paraná.</p> <p>28. Vincular a los trabajos de la Cancillería lo que viene haciendo el Ministerio de Justicia y Trabajo, que forma parte del subgrupo de trabajo N° 10 del MERCOSUR, en el cual se hizo un estudio comparativo de las disposiciones laborales de los cuatro países que lo integran. Se constató que nuestra legislación es la más favorable, comparando con los otros países, para el trabajador extranjero.</p> <p>29. En el año 2000 el MJT propuso la elaboración de un decreto que lleva el número 8.768, con el cual se creó una comisión interinstitucional abocada a la tarea de verificación del control de las normas laborales en la zona fronteriza. Esa comisión está integrada además por la DGM, el MRE y el IPS. Se debiera reactivarla para evitar duplicaciones de esfuerzos, ya que todas ellas están haciendo el mismo trabajo con diferentes métodos.</p> <p>30. Se ha constatado que las oficinas de los Registros Civiles trabajan todavía rudimentariamente, quedando los usuarios a merced de arbitrariedades; esto acarrea dificultades al momento de la elaboración de la Cédula de Identidad y otros documentos. Se recomienda redactar los documentos en forma uniforme, mecanizadamente, con lo que se evitarían muchos problemas. Por otro lado, anteriormente eran los jueces de Paz quienes tenían a su cargo las oficinas regionales, pero cuando se les quitó esa atribución, ésta fue delegada a personas que, muchas veces, apenas tienen conocimientos básicos.</p> <p>31. En algunas regiones se ha visto conveniente la creación de GTI departamentales para abordar determinados problemas vinculados a la migración.</p> <p>32. En los Departamentos fronterizos principalmente, las autoridades departamentales requieren de un contacto más directo con los consulados de los países de los que son oriundos los migrantes. Hay un caso particular con la oficina de la Secretaria de Repatriados abierta en Itapúa. Estas iniciativas debieran apoyarse.</p>

4.3 Lineamientos acerca del mejoramiento del sistema de información migratoria

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Todos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se asume que el fundamento de una política migratoria es el manejo de la información; de ahí la necesidad de redefinir la actual base de información estadística de que dispone el Gobierno sobre el fenómeno migratorio. 2. Se debieran mejorar y actualizar el sistema de información migratoria a la brevedad, creando un Sistema Integrado. 3. Como parte de ese sistema integrado, se debe implementar un control de datos cruzados con todas las instituciones involucradas, incluyendo al Ministerio de Salud Pública, pues muchas veces éste es receptor de problemas de salud de extranjeros o connacionales que están viniendo del interior a los centros urbanos. 4. Se sugiere sentar las bases para realizar intercambio de datos sobre repatriados, tanto paraguayos como de otros países, pues no se tiene un control en el MERCOSUR. 5. Proseguir con las actividades ya realizadas en el marco del MERCOSUR para integrar los sistemas de registro estadístico de los seis países, así como las recomendaciones del Plan de Acción de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. 6. Hacer ajustes al actual sistema de registro de datos de la DGM. 7. Lograr que la DGM cuente con un registro de permanencia de extranjeros dentro del país. 8. Actualizar softwares utilizados tanto por la DGM como por las otras oficinas que generan información migratoria. La DGEEC debiera liderar esta iniciativa. 9. Lograr tener información precisa sobre la cantidad de migrantes indocumentados (principalmente brasileños en zonas de frontera). 10. Facilitar el acceso a los datos de la DGEEC, solicitando la edición de un CD con los datos censales desagregados hasta el nivel de distrito. 11. Incluir en los próximos censos (tanto Nacionales como de Agricultura y otros) y Encuestas de Hogares el estatus del ciudadano extranjero migrante. La idea es convertir al Censo de Población y Viviendas en un instrumento que ayude a captar información migratoria con mayor precisión (p. ej. en el área rural, tamaño de la propiedad). 12. Es urgente una investigación en el terreno (esto implica una verificación catastral) con relación a la colonización brasileña en los departamentos afectados, de manera a crear una base de datos que pueda analizarse y ampliarse, en forma permanente, por técnicos de ambos países. Esta investigación puede realizarse a través de un proyecto de cooperación entre el Paraguay y el Brasil, de manera a darle mayor confiabilidad. 13. También se hace necesaria una investigación de campo sobre el daño causado por la explotación agropecuaria extensiva y mecanizada sobre el medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la deforestación masiva de las zonas de colonización que fueron ocupadas por migrantes brasileños. También esta investigación puede ser formulada como un proyecto conjunto de cooperación técnica. 14. Conformar un mapa distributivo de las áreas de predominio de tierra en manos de extranjeros. Contar con una base de datos que permita su cruzamiento con su condición de residente o no en el país. 15. Mejorar los servicios de información al potencial migrante en consulados y embajadas en el exterior, proveyéndoles de la información correcta que se requiere. 16. Llevar un registro actualizado de las personas que se acercan a las embajadas y a los consulados paraguayos en el exterior con intención de migrar, y procesar la información. En particular, aquella referida al otorgamiento de visas de ingreso al país.

4.4 Eje estratégico: Fijar a la población en su lugar de origen²⁹

Este eje forma parte de las políticas de retención y tiene como objetivo generar situaciones que eviten el desplazamiento de población, tanto hacia el exterior como hacia otros puntos del interior del país, ya sea por sus características (recursos humanos calificados para determinadas actividades) o por su ubicación en determinadas áreas geográficas.

Su objetivo específico es asentar población por generación de empleo y aumento de la productividad. Las acciones de este eje se orientan a disminuir las brechas de desarrollo entre las zonas o países de origen y de destino.

Se presentan a continuación los objetivos sugeridos en lo referido a las políticas de retención en estos Lineamientos, dejando en claro que son tareas de un trabajo posterior depurar y lograr la aceptación política de la operacionalización de dichos objetivos.

Prácticamente todas las acciones sugeridas se refieren a la fijación de población para evitar flujos de migración interna. En buena parte la dedicación a este tipo de flujo obedece al importante proceso de descampesinización que afecta a la sociedad paraguaya durante las últimas décadas. No obstante, muchas de las acciones están estrechamente emparentadas con los motivos de la emigración internacional.

Debe quedar claro que uno de los factores que, institucionalmente, estimulan la emigración forzada del campo a las ciudades es la inoperancia institucional del IBR, el cual, al igual que la DGM, está fuertemente influenciado por intereses político-partidarios. La reforma de este Instituto es una condición sin la cual es difícil pensar en políticas agrarias que retengan población.

29 A partir de esta descripción de los ejes de una política de población se siguen los criterios expuestos por Mármora (1997).

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Emigración interna potencial de migrantes rurales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se consideran de la mayor importancia la consolidación de asentamientos campesinos ya habilitados por el IBR y el acompañamiento a las familias asentadas. 2. Se deben lograr la institucionalización y el fortalecimiento del IBR (INTDER) y de órganos afines en el marco de una política de Estado (no de gobierno), acorde a programas preestablecidos de salud, educación, seguridad y otros. 3. Se debiera verificar si existen asentamientos campesinos a consolidar por el IBR. 4. El Estatuto Agrario debe reglamentarse, de modo que contemple sanción a los infractores de las disposiciones sobre posesión de tierras en el país. El propósito es encontrar mecanismos jurídico-legales para encarar la defensa de los límites territoriales y la compra de tierras fiscales por extranjeros. 5. Se debe realizar a la brevedad un registro de los nuevos asentamientos con criterios para su conformación y difusión (estableciéndose el número mínimo de habitantes). 6. Se deben crear instrumentos impositivos que graven fuertemente los latifundios improductivos, de modo a desalentarlos.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
	<p>7. Se considera conveniente sanear (o crear) mecanismos jurídico-legales que reglamenten la tenencia de la tierra en mano de extranjeros (el Estatuto Agrario no puede sancionar, por lo que se sugiere revisar el Código Penal) en consideración a la soberanía nacional y de la existencia de connacionales sin tierra.</p> <p>8. Ofrecer alternativas viables al proyecto de ley sobre Franja de Seguridad Fronteriza.</p> <p>9. Se aconseja regular el mercado de tierras especialmente en el Este del país, ya sea con normativas y/o políticas focalizadas hacia paraguayos campesinos que venden al cabo de 1 ó 2 años sus derechos a brasileños con capital.</p> <p>10. Disponer controles para frenar el negociado de gestores para la emisión de documentos habilitantes.</p> <p>11. La migración interna muchas veces se debe a la degradación de los recursos naturales. El país ha firmado la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación y se la debe tener en cuenta como una herramienta para el trabajo en conjunto.</p> <p>12. Se debe impulsar decididamente un Plan de Acción Nacional contra la desertificación y sequía.</p> <p>13. En cuanto a las cuestiones medioambientales, deberían regularse estrictamente las actuales formas de operar de la agricultura mecanizada, ya que origina desplazamientos campesinos que quedan sin opciones laborales. No hay una política de protección para nuestros compatriotas.</p> <p>14. Con urgencia se debe ampliar la cobertura social en el área rural, asegurando RRHH.</p> <p>15. Promover la siembra directa, los cultivos orgánicos y un mayor control del uso de agrotóxicos.</p> <p>16. En áreas de expulsión y escaso poblamiento, promover inversiones productivas y en infraestructura física y social, basadas en ventajas comparativas locales y regionales, e implementar proyectos de desarrollo comunitario, que permitan atraer y arraigar población, y potenciar así la expansión pobladora del territorio nacional.</p> <p>17. Reactivación del Fondo de Garantía Estatal para actividades productivas.</p> <p>18. Fomentar programas de desarrollo comunitario en áreas de escasa población.</p> <p>19. Diseñar e implementar un servicio de información al migrante sobre diferentes aspectos: obtención de documentos, aspectos comerciales y otros. Esto se puede implementar a través de organismos gubernamentales, ONGs y organizaciones de migrantes.</p> <p>20. Organizar a la población en cooperativas, a fin de potencializar la inversión y los créditos a los campesinos, capacitación técnica, impulsando la agricultura mecanizada de los compatriotas.</p> <p>21. Elaborar una política en base a polos de desarrollo, y con ello la conformación de asentamientos en respuesta a ellos.</p> <p>22. Las necesidades actuales y futuras de tierra para los campesinos paraguayos exige y exigirá un mayor cuidado por parte del IBR para la eventual adjudicación de tierras, por lo que se recomienda a las instituciones similares en el Brasil desincentivar eventuales movimientos de colonos brasileños hacia el Paraguay en el futuro.</p> <p>23. Efectuar un seguimiento del movimiento fronterizo con Brasil a los efectos de la toma de medidas correctivas internas. En todos los casos, que se exija la condición de residente para la adquisición de inmuebles, en especial los de carácter rural.</p>

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Emigración interna potencial de migrantes urbanos	24. Lograr el arraigo de los pobladores urbanos, principalmente de la periferia de las conurbaciones, implementando programas adecuados de vivienda popular y provisión de servicios urbanos básicos.
Emigración internacional potencial de migrantes	25. Restringir determinados tipos de emigración internacional mediante medidas administrativas. Reducir la fuga de cerebros. 26. Promover la radicación de capitales y evitar la fuga de inmigrantes.

4.5 Eje estratégico: Generar migraciones

Las políticas de *promoción* de las migraciones implican la intencionalidad de promover la entrada o salida voluntaria de inmigrantes hacia o desde determinados países o regiones dentro de un país. Estas políticas pueden ser *masivas* o *selectivas*, y en ambos casos, sus objetivos específicos son los de fomento de la inmigración.

En el caso de la *inmigración masiva*, los programas pueden ser de: *colonización*, con acciones de promoción en los países de origen, o áreas de residencia de origen. Los programas de *inmigración selectiva* pueden ser de *recursos humanos calificados*, con acciones de intermediación entre oferta y demanda, compensación salarial, seguros médicos y tarifas reducidas de pasajes; de *inmigración con capital*, con acciones de información, facilitación de ingreso y radicación; pasantías, créditos y tarifas reducidas en los pasajes; de *colonización*, donde se incluyen estudios de factibilidad y selección; traslado y asentamiento de los migrantes; y de *migraciones laborales* permanentes o temporales, cuyas acciones pasan por convenios internacionales, intermediación entre oferta y demanda, selección, traslado y supervisión del cumplimiento de contratos.

En el caso de estos Lineamientos podrá encontrarse que se han hecho sugerencias principalmente en lo referido a la inmigración selectiva. Los resultados se presentan en la tabla siguiente:

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Inmigración selectiva	1. Una manera de incorporar tecnología es a través de la captación selectiva e inteligente de capital humano que venga al país con tecnología y con <i>know how</i> ; es ahí donde la política migratoria empieza a estructurarse con la política de inversiones, con la política comercial, con la política tecnológica y con una serie de elementos que conforman la política económica y de desarrollo del país. 2. Establecer un cupo determinado de migrantes por país, por año (sobre este punto no hubo consenso). 3. Impulsar la migración masiva de nacionales o extranjeros al Chaco en actuales áreas despobladas, creando polos de desarrollo. 4. Conformación de un comité interinstitucional encargado del cumplimiento de la normativa expuesta en la Ley N° 978, generando la reglamentación de la misma.

Patrón migratorio a influir	Objetivos	
	5. Supervisar las tecnologías incorporadas por migrantes extranjeros, cuidando que ellas sean limpias y la ubicación de las mismas sea ordenada para evitar posteriores conflictos.	
	6. Generar un ambiente propicio de seguridad en todos los órdenes para atraer migrantes a través de una política de seguridad del Estado.	
	7. Estructurar la política migratoria y la política de inversiones. Se sugiere elaborar una política selectiva en términos migratorios, generando atractivos y estímulos para determinar dos tipos de migrantes que cumplan con el perfil que el Paraguay está requiriendo o que está deseando incorporar.	
	8. Se considera importante la migración de inversionistas extranjeros para que el país pueda contar con una política migratoria activa que permita atraer conocimiento y tecnología.	
	9. Se sugiere ajustar las exigencias para los requisitos de ingreso a migrantes.	
	10. Atraer migrantes hacia determinadas zonas del país (norte del Chaco).	
	11. Crear exoneraciones impositivas a empresas inversoras de capital y tecnología, en áreas de redistribución y expansión poblacional, e incentivos a migrantes para su radicación en las mismas.	
	12. Necesidad de establecer órganos de aplicación operativa para las exoneraciones y otros incentivos.	
	13. Elaborar leyes que permitan que el producto de las inversiones extranjeras quede en un determinado porcentaje en el país.	
	14. Mejorar los servicios de información al potencial migrante en consulados y embajadas en el exterior, proveyéndoles de la información correcta que se requiere. Llevar un registro actualizado de las personas que se acercan a ellos con intención de migrar y procesar la información. En particular aquella referida al otorgamiento de visas de ingreso al país.	
	15. Hay países que quieren ubicar a sus habitantes por circunstancias políticas u otras; se debe estudiar la conveniencia de captar a esos potenciales migrantes en beneficio de nuestro país.	
	16. Elaborar acuerdos con estos países.	
	Emigración forzosa	17. Reducir la migración forzosa por causas políticas, sociales y económicas con estrategias de descentralización efectiva.
	Emigración voluntaria	18. Impulsar la emigración forzosa de los que no cumplen las normativas.
		19. Para los migrantes extranjeros que quisieran repatriarse, facilitarles la posibilidad del regreso. Se trata de un derecho humano para el cual habría que disponer de fondos para financiarles el regreso a su país de origen.
		20. Coordinar con los organismos pertinentes para lograr una planificación urbana y territorial, que evite las consecuencias negativas de la alta concentración en grandes ciudades y promueva la creación y consolidación de centros intermedios.
	21. Promover y potenciar organizaciones (Iglesia, instituciones públicas, ONGs) que articuladas constituyan un soporte para evitar la migración voluntaria fundamentada en expectativas falsas (mejoras de sus ingresos o condiciones de vida).	
	22. Implementación dinámica de la descentralización para el desarrollo local.	
	23. Faltan una Ley de Ordenamiento Territorial y trabajo coordinado en los municipios para evitar la alta concentración de población en las grandes ciudades.	
	24. Fijar precios diferenciados de energía eléctrica en algunas zonas de desarrollo poblacionales como incentivo.	
	25. Se deben aunar esfuerzos y el trabajo debe ser coordinado interinstitucionalmente para facilitar la emigración voluntaria.	

4.6 Eje estratégico: Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación

Las políticas de regulación están dirigidas a incidir sobre los flujos migratorios establecidos, ya sea restringiendo su movimiento, canalizándolo o facilitando su desplazamiento.

La restricción se ejecuta directamente, a través de programas de *recursos humanos calificados*, *migraciones laborales* y *migración con capital*. La facilitación de la libre circulación a través de programas de *reunificación familiar* con acciones de traslado; de *integración regional* con acciones de facilitación de tránsito fronterizo, de modificación de normas institucionales y de regulación migratoria; y de *refugiados* con acciones de protección, traslado, ayuda de emergencia y soluciones duraderas.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Tanto la inmigración como la emigración	1. Reducir la excesiva burocracia para la obtención de la documentación de los empresarios (y de otros migrantes) que llegan al país.
	2. Institucionalización, fortalecimiento y despolitización de la DGM.
	3. Crear un Centro Nacional de Información Migratoria.
	4. Se requiere una mayor presencia del Estado para asistencia a los trabajadores paraguayos, en las zonas fronterizas especialmente.
	5. Capacitar a gobernadores, miembros de juntas departamentales y municipales y a intendentes de áreas fronterizas sobre los peligros de degradación ambiental causada por migrantes dedicados a la agricultura intensiva.
	6. Profesionalización del personal encargado del tratamiento con migrantes.
	7. Coordinación activa entre la DGM y demás reparticiones públicas relativas al tema migratorio.
	8. Dar a conocer a los migrantes establecidos (y a los que ingresan) las leyes nacionales vigentes y su obligación de someterse a ellas.
	9. Urgir la realización de un catastro para conocer la situación de las propiedades de los establecimientos que se encuentran próximos a la frontera, así como la situación del estado de uso de la tierra. El catastro es una herramienta para justificar políticas o reglamentaciones a adoptarse.
	10. Dotar a la DGM de autonomía, desvinculándola de instituciones políticas (del Ministerio del Interior) para la aplicación de la Política migratoria nacional.
	11. Lograr una mayor presencia institucional del Estado paraguay en la frontera.
	12. Reestudiar y proponer alternativas a la Ley de Seguridad Fronteriza.
	13. Como la ley no es retroactiva, se debe incorporar a la sociedad paraguaya a los brasileños ya radicados y a sus hijos, y hacer cumplir las leyes para los nuevos inmigrantes.
	14. Modificar la Ley migratoria a efectos de adecuarla a las necesidades actuales.
	15. Creación de un Consejo Nacional de Migraciones como órgano rector de la Política migratoria nacional.
	16. Regular explícitamente la incorporación de la mano de obra extranjera que se emplea en detrimento del trabajador paraguayo.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
	17. Debe negociarse la libre movilidad recíproca de mano de obra, con el Brasil especialmente.
	18. Estudiar las posibilidades de implementar una amnistía migratoria. Para aclarar la situación de los migrantes ilegales ³⁰ e indocumentados.
	19. La política migratoria debe contemplar y regular problemas específicos, algunos coyunturales; corrupción, agilización de los trámites, falta de recursos de otros migrantes, problemas ambientales, fundiarios, acarreados por la migración brasileña.
	20. Revisar la oportunidad de seguir manteniendo el Certificado de Retorno; para ello, desarrollar un sistema de control cruzado entre el Departamento de Identificaciones de la Policía y la DGM, de manera que no haga falta el Certificado, sino que baste con el Carnet de Radicación.
	21. Promover la libre movilidad migratoria, ya que ésta constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración.
	22. Intervenir frontalmente en el problema de la corrupción para la tramitación, obtención y emisión de la documentación migratoria, especialmente en el accionar de los "gestores" que encarecen, dilatan o estafan en el proceso de tramitación de la documentación migratoria.
	23. Tomar los recaudos para que los aranceles de la documentación migratoria sean abonados en un Banco.
	24. Lograr que se entregue el Carnet de Radicación en el plazo máximo de tres meses.
	25. Lograr que las oficinas de la DGM en el interior del país cobren el arancel establecido por ley y emitan recibo.
	26. Dar seguimiento a miles de expedientes que se encuentran estancados en la oficina central y en las oficinas del interior del país de la DGM.
	27. La falta de catastro es un impedimento para la implementación de una Ley de Ordenamiento Territorial (en proceso de elaboración).
	28. Es absolutamente necesario dar a conocer y difundir las leyes nacionales vigentes, y obligar al cumplimiento de las mismas (formularios con tríptico u otro material informativo).
	29. Dotar a los gobiernos locales de organismos encargados de llevar a cabo diagnósticos y estudios periódicos de la migración interna regional, de tal forma a orientar a potenciales migrantes a tomar decisiones en base a informaciones previas sobre las oportunidades en posibles lugares de destino.
	30. La SEAM tiene como objetivo prioritario la descentralización, previa capacitación de las autoridades locales sobre temas ambientales y legales, pero faltan recursos para empezar las actividades programadas.
	31. No existe un registro real de la cantidad de personas que habitan nuestro país, especialmente en áreas fronterizas. Esto es indispensable para conocer el número de migrantes indocumentados.
	32. Existe confusión de identidad del inmigrante, en particular de los brasileños que ingresan en calidad de turistas y luego se radican en forma temporal o permanente, en este caso sin munirse de la documentación necesaria para el ingreso al país.
	33. Revisar los acuerdos sobre la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF).

³⁰ Debe considerarse que entre éstos pueden incluirse los migrantes informales, incluso aquellos que han conseguido su documentación con coimas o padrínzagos.

4.7 Eje estratégico: Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero

Las políticas de *recuperación* tienen como objetivos específicos promover la repatriación de los nacionales residentes en el extranjero o activar su participación con la sociedad de origen.

Es así como esta recuperación puede tener una connotación física que se representa con la repatriación del emigrado, o una connotación funcional, donde lo que se pretende es activar la participación del emigrante con la sociedad de origen, aun cuando él no retorne.

En el primer caso, los programas son de *retorno* con acciones de preparación, traslado, ayuda de emergencia o inserción socio-laboral. En el segundo caso, los programas son de *vinculación* con acciones institucionales y operativas.

Estos Lineamientos proponen para este eje las siguientes acciones:

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Emigración	Sobre el tema de las remesas
	1. Elaborar propuestas sobre una racional utilización de las remesas de paraguayos residentes en el extranjero para orientarlas en beneficio de las comunidades de origen.
	2. Elaborar e implementar programas de inversiones productivas destinadas al aprovechamiento de remesas generadas por compatriotas, enmarcadas dentro de planes de desarrollo sustentable del país.
	3. Se deben considerar especialmente proyectos de inversión generados por las comunidades de emigrantes y sus comunidades de origen, otorgándoles apoyo de gerencia y gestión bancaria para el manejo de las remesas.
	<i>Sobre retorno y problemas de paraguayos residiendo en el exterior</i>
	4. Debiera pensarse en la posibilidad de la inserción de recursos humanos paraguayos altamente calificados que viven en el exterior –previo censo y conocimiento del perfil ocupacional respectivo– en los proyectos de desarrollo nacional.
	5. Desarrollar programas de asistencia a paraguayos indocumentados que residen en países extranjeros. Ayudar a la gestión de obtener documentación migratoria a paraguayos residentes en países extranjeros, exigiendo buen trato a los connacionales por parte de las autoridades consulares.
	6. Asistencia de los consulados a paraguayos en el extranjero con diferentes tipos de problemas (penales, de salud, tenencia de armas por parte de turistas paraguayos, presencia de menores paraguayos en Foz de Yguazú, quienes son recogidos de las calles y asistidos por el Consejo Tutelar del Menor, etc.).
	7. Lograr que se exonere –al solo efecto de tramitar la radicación– de pagos de aranceles consulares y la reducción de tasas de migraciones. Esta propuesta tendría que ser bilateral o por principio de reciprocidad.
	8. Hacer convenios con organismos multilaterales para tratar de establecer un marco adecuado para recuperar a la población nacional, retornar a la población nacional que está residiendo en otros países; inclusive establecer un marco adecuado en base a un acuerdo con estos organismos para el retorno de talentos, de tal manera que pueden venir a revertir en nuestro país lo adquirido en otros países.

Patrón migratorio a influir	Objetivos
	<p>9. La Policía Nacional, a través de su Departamento de Identificaciones, puede implementar la cedulaación de los connacionales radicados en el extranjero, mediante la apertura de oficinas en los consulados o embajadas del Paraguay.</p> <p>10. Mejorar las condiciones para repatriar a nuestros connacionales. La situación económica de la mayoría de los países vecinos ya no es propicia para los emigrados paraguayos.</p> <p>11. Elaborar proyecto de Ley para otorgar el derecho a voto a connacionales que se hallan residiendo en países extranjeros.</p>

4.8 Eje estratégico: Incorporar al migrante ya establecido en la sociedad paraguaya

Las políticas definidas a partir del objetivo de la *incorporación* migratoria buscan una adecuada inserción de aquellos migrantes ya instalados en la sociedad de llegada.

Sus objetivos específicos están vinculados al patrón migratorio sobre el que se aplique la política de incorporación.

En el caso de la incorporación de inmigrantes ilegales, el objetivo será legalizar su situación. Sus programas serán de *regularización* y sus acciones pueden dividirse en tres etapas: preparatoria, en la cual las acciones principales están enfocadas a lograr consenso de intereses, suficientes medios de aplicación y una adecuada difusión; etapa de ejecución; y etapa posterior, que incluye la evaluación del programa y el análisis de la información.

En el caso de incorporación de migración legal, el objetivo específico básico es promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora. Con este objetivo pueden mencionarse dos programas: el de *inserción sociocultural*, cuyas principales acciones son la asistencia a las asociaciones de inmigrantes y la asistencia social directa; y el de *inserción socio-laboral*, donde las acciones son de intermediación entre oferta y demanda y la promoción del autoempleo.

Los Lineamientos aquí presentados proponen a este respecto las siguientes líneas de acción:

Patrón migratorio a influir	Objetivos
Inmigración	1. Faltan elaborar programas de integración de los inmigrantes y sus descendientes a la cultura nacional. Debe tenerse en cuenta que en la actual Ley 978 no se hace referencia a la incorporación del migrante a la sociedad nacional.
	2. Encarar un programa de capacitación a funcionarios de diferentes reparticiones públicas que tratan cotidianamente con migrantes, de manera a disminuir los actuales niveles de abusos de distinto tipo que se cometen contra ellos.
	3. Estudiar la factibilidad y oportunidad de decretar una amnistía migratoria.
	4. Cumplir los acuerdos bilaterales con los países de origen de determinados grupos de migrantes.
	5. Incorporación o asimilación del extranjero a la sociedad, vía nacionalización, en especial de los de segunda generación.
	6. Mejorar la difusión de los valores de la cultura nacional, enfocada hacia los migrantes.
	7. Implementar programas tendientes al mutuo acercamiento entre comunidades de inmigrantes y comunidades campesinas, basados en intereses comunes.
	8. Encarar eficazmente el poliglotismo en el sistema escolar.
	9. Desarrollar medidas para paliar la elevada deserción en el sistema escolar.
	10. Documentar adecuadamente a alumnos para matricularlos.
	11. Facilitar la entrega del histórico escolar y el reconocimiento de estudios.
	12. Elaborar un programa nacional para las escuelas públicas que facilite la integración de las comunidades migrantes a la cultura paraguaya.
	13. Encarar un programa -por parte del MEC- de ampliación edilicia de instituciones educativas, dotándolas de mobiliario, agua potable, asistencia médico-odontológica, desayuno y/o almuerzo escolar.
	14. Mejorar la comunicación con el turista. Debe formarse al personal para dar la información que necesita conocer; los docentes, las autoridades.
	15. El inmigrante debe ser instruido para gestionar en el Consulado los documentos que acrediten su calidad de tal, y así evitar ulteriormente problemas tanto en aduanas como en la Policía Nacional, Policía Caminera y Migraciones.

anexo 1 Decreto de constitución del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones y su antecedente

Presidencia de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores
Decreto Nº 11.484

POR EL CUAL SE CONSTITUYE EL GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL ENCARGADO DE CONSOLIDAR LA POSICIÓN PARAGUAYA QUE SERÁ PLANTEADA EN EL SENO DEL GRUPO BINACIONAL PARA EL ESTUDIO DE TEMAS DE DESARROLLO DE INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA, RESULTANTE DE LA REUNIÓN DE TRABAJO BILATERAL PARAGUAY - BRASIL, CELEBRADA EN EL MARCO DEL SEMINARIO SOBRE MIGRACIÓN, REALIZADO EN LA CIUDAD DE SAO PAULO, BRASIL.

Asunción, 12 de diciembre de 2000

VISTO: El Acta Final de la Reunión de Trabajo Bilateral Paraguay - Brasil celebrada en el marco del Seminario sobre Migraciones, realizado en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, el 30 de junio de 2000 “en la cual las Delegaciones acordaron crear en el marco institucional un Grupo Binacional para el estudio de desarrollo de Integración Transfronteriza”; y

CONSIDERANDO: Que es necesario dar continuidad al diálogo iniciado en este ámbito, para el adecuado tratamiento de las cuestiones transfronterizas de interés común para ambos Gobiernos,

El Presidente de la República del Paraguay

D E C R E T A :

- Art. 1º. *Constitúyese el Grupo de Trabajo Interinstitucional que, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encargará de formular y someter, a consideración de las autoridades nacionales, la posición paraguaya a ser planteada en el seno del Grupo Binacional para el estudio de temas de desarrollo de Integración Transfronteriza entre Paraguay y Brasil, acordado en Sao Paulo, Brasil, el 30 de junio de 2000.*
- Art. 2º. *El Grupo de Trabajo se conformará con representaciones de las instituciones involucradas en este tema:*
Ministerio de Relaciones Exteriores;
Ministerio del Interior - Dirección General de Migraciones;
Ministerio de Justicia y Trabajo;
Ministerio de Agricultura y Ganadería;
Ministerio de Educación y Cultura;
Ministerio de Industria y Comercio;
Secretaría del Ambiente;
Secretaría Técnica de Planificación; y el
Instituto de Bienestar Rural.
- Art. 3º. *El Grupo de Trabajo Interinstitucional podrá invitar a sus reuniones a los representantes de los Gobiernos y Departamentales, de las Municipalidades, de la Sociedad Civil y de los Organismos Especializados vinculados con la problemática de la inmigración de brasileños.*
- Art. 4º. *El presente Decreto será refrendado por los señores Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Trabajo, Agricultura y Ganadería, Educación y Cultura y de Industria y Comercio.*
- Art. 5º. *Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.*

Presidencia de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores
Decreto N°. 18.467

POR EL CUAL SE AMPLÍA Y MODIFICA EL DECRETO N°. 11.484, DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2000, QUE CONSTITUYE EL GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL ENCARGADO DE CONSOLIDAR LA POSICIÓN PARAGUAYA EN EL GRUPO BINACIONAL PARA EL ESTUDIO DE TEMAS DE DESARROLLO DE INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE PARAGUAY Y BRASIL.

Asunción, 3 de setiembre de 2002

VISTO:

Que por Decreto N°. 11.484, del 12 de diciembre de 2000, se constituyó el Grupo de Trabajo Interinstitucional encargado, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, de formular y someter a consideración de las autoridades nacionales la posición paraguaya a ser planteada en el seno del Grupo Binacional para el estudio de temas de desarrollo de Integración Transfronteriza entre Paraguay y Brasil, acordado en Sao Paulo, Brasil, el 30 de junio de 2000; y

CONSIDERANDO:

La necesidad de efectuar un seguimiento del Proyecto entre el Gobierno de la República del Paraguay, la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de Población para las Naciones Unidas sobre “Lineamientos para la elaboración de una Política Nacional de Migraciones”,

El Presidente de la República del Paraguay
D E C R E T A :

- Art. 1°. El Grupo de Trabajo constituido por Decreto N°.11.484, del 12 de diciembre de 2000, se encargará, además de las funciones determinadas en el mencionado Decreto, de acompañar la ejecución del Proyecto “Lineamientos para la elaboración de una Política Nacional para las Migraciones”, implementado por el Gobierno de la República del Paraguay, la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Art. 2°. Ampliase la conformación del Grupo de Trabajo mencionado en el artículo anterior, que quedará integrado además con representaciones del Ministerio de Defensa Nacional y de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales.
- Art. 3°. El presente Decreto será refrendado por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores.
- Art. 4°. Comuníquese, publíquese y dése al Registro Oficial.

anexo 2 Instituciones integrantes del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones

1. *Dirección General de Migraciones*
Juan E. O'Leary casi Gral. Díaz
Teléf.: 446-066 / 446-673 / 442-840
2. *Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales*
Antequera 860 e/ Manuel Domínguez y F.R. Moreno
Teléf. 498-297 / 448-767 / 442-084
3. *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social*
Pdte. Franco c/ Ayolas - Edif. AYFRA 3er. P.
Teléf. 450-422 / 496-510
4. *Ministerio de Relaciones Exteriores*
O'Leary y Pdte. Franco
Teléf. 494-593/493-872 Fax: 493-910
5. *Secretaría del Medio Ambiente*
Madame Lynch 3.500 c/ 1er. Presidente
Teléf. 615-806 / 615-803 / Fax: 615-809 / 615-807
6. *Ministerio de Educación y Cultura*
Chile c/ Humaitá
Teléf. 450-014/5 / 443-078 / Fax: 450-014
7. *Ministerio de Agricultura y Ganadería*
Pdte. Franco N° 479
Teléf. 493-916 / 490-336 / 449-951/ Fax: 449-614
8. *Ministerio de Defensa Nacional*
Mcal. López y Vice Pdte. Sánchez
Teléf. 210-052 / Fax: 211-583
9. *Ministerio de Justicia y Trabajo*
Gaspar R. de Francia y EEUU
Teléf. 447-196 / 496-515 / 442-276 / Fax: 208-469
10. *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*
Avda. Pettirossi y Brasil
Teléf. 206-266 / 207-328 / Fax: 206-700 Teléf. 207-328
11. *Policía Nacional*
El Paraguayo Independiente y Chile
Teléf. 446-965 / 441-355 / 445-858 / 446-828 / Fax: 445-107
12. *Ministerio de Industria y Comercio*
Avda. España 323.
Teléf. 204-833 / 213-070 / Fax: 213-529 / 213-970 / 204-638 / 204-793
13. *Instituto de Bienestar Rural (IBR)*
Tacuary y Mcal. Estigarribia
Teléf. 445-078 / Fax: 446-534
14. *Ministerio del Interior*
Chile y Manduvirá
Teléf. 446-664 / 493-661/ 446-433/ 446-743 / Fax: 446-448

Informes

Marcogliese, María José (2002): **Diagnóstico de la colectividad paraguaya en Argentina**, Buenos Aires, OIM, Proyecto “Lineamientos para una política de migraciones en el Paraguay”, OIM/UNFPA, Proyecto PAR/02/P05, diciembre.

Gianelli, María Laura (2002) **Relevamiento jurídico-institucional de la política migratoria en La República del Paraguay**, Buenos Aires, OIM, Proyecto “Lineamientos para una política de migraciones en el Paraguay”, OIM/UNFPA, Proyecto PAR/02/P05, octubre.

MRE/OIM/UNFPA (2002): **I Taller Interinstitucional sobre Política Migratoria**, Asunción, Proyecto “Lineamientos para una política de migraciones en el Paraguay”, OIM/UNFPA, Proyecto PAR/02/P05, diciembre.

Boletines

“El Paraguay, un país de migrantes”, Asunción, MRE/OIM/UNFPA.

“Principales migraciones al Paraguay”, Asunción, MRE/OIM/UNFPA.

“Características y problemas de la migración en el Paraguay”, Asunción, MRE/OIM/UNFPA.

“Los problemas de los migrantes y la necesidad de una política migratoria”, Asunción, MRE/OIM/UNFPA.

anexo 4 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Paraguay al 30 de octubre de 2002. Sistema de Naciones Unidas

Instrumento	Firma	Ratificación
Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio	Nueva York 11/12/1948	Ley N° 1.748 14/08/2001
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Nueva York 13/09/2000	Mensaje N° 527 del 2/08/2001
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adhesión	Ley N° 4 09/04/1992
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adhesión	Ley N° 5 09/04/1992
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adhesión	Ley N° 400 26/08/1994
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Adhesión	Ley N° 1.215 28/09/1986
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Nueva York 28/12/2000	Ley N° 1.683 25/04/19
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Nueva York 23/10/1989	Ratificado
Artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	–	Ley N° 1.886 6/05/2002
Convención sobre los Derechos del Niño	Nueva York 4/04/1990	Ley N° 57 20/09/1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados	Nueva York 13/09/2000	Ley N° 1.897 27/05/200
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	Nueva York 13/09/2000	Mensaje N° 626 del 13/12/2001
Segundo Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a Abolir la Pena de Muerte	Adhesión	Mensaje N° 596 del 17/11/2001
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares	Nueva York 13/09/2000	Ley N° 370 28/06/1994
Acuerdo por el que se establece el Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe	Madrid 24/05/1992	Ley N° 370 28/06/1994
Convención sobre el Estatuto de Refugiados	Adhesión	Ley N° 136 11/10/1969
Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	Adhesión	Ley N° 136 11/10/1969
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Nueva York 16/11/1953	Ley N° 54 16/01/1990
Convención Internacional contra la Toma de Rehenes	Adhesión	Mensaje N° 604 del 20/11/2001

Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos	Nueva York 25/10/1974	Ley N° 529 3/10/1975
Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y Personal Asociado	Sin datos	En trámites y para la remisión al Congreso
Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas	Sin datos	Mensaje N° 585 del 29/10/2001
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Roma 7/09/1998	Ley N° 1.663 17/04/2001
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Italia-Palermo 12/12/2000	En trámites para la remisión al Congreso
Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Italia-Palermo 12/12/2000	En trámites para la remisión al Congreso
Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores	Adhesión	Ley N° 983 7/11/1996
Convención relativa a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional	Adhesión	Ley N° 900 31/07/1996

bibliografía

- Archivo del Liberalismo (1987): *El estado general de la nación durante los gobiernos liberales*. Asunción, Archivo del Liberalismo/Fund. Friedrich Nauman, Vol. I, II y III.
- Ayala, Eligio (1996): *Migraciones*. Asunción, Ed. El Lector.
- Bogado-Poisson, Luis Alberto (1992): "Retorno de paraguayos desde Argentina", presentado en la Conferencia Internacional: Migración internacional e integración regional: Paraguay y el Cono Sur. Asunción.
- CEP (1985): *El fenómeno migratorio en el Paraguay*, Asunción, Conferencia Episcopal Paraguaya, Equipo Nacional de Pastoral Social, Cuadernos de Pastoral Social N° 5.
- CIPAÉ (s/f): *El Retorno. Manual guía para repatriados*. Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia.
- DGEEC (varios años): *Anuarios estadísticos y Censos de Población y Vivienda*, Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- DGEEC (1993): *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992*, Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- DGEEC (1997): *Migración interna en Paraguay. Cambios e Impactos*, Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- DGEEC (1999): *Migración interna en el Paraguay. Un análisis económico de la Encuesta de Hogares 1996*, Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Fischer, S.; Palau, T. y Pérez, N. (1997): *Inmigración y emigración en el Paraguay. 1870-1960*, Asunción, BASE. Investigaciones Sociales/IPGH, octubre.
- García Lupo, R. (1989): *Paraguay de Stroessner*, Buenos Aires, Ed. B. Serie Reporter.
- Heikel, M. V. y Barh, C. (1992): *Otra vez migrantes. Una lectura de las condiciones socio-económicas de la migración reciente desde y hacia el Paraguay*. Asunción: BASE-IS. Documento de Trabajo N°. 42.
- Herken Krauer, Juan Carlos (1995): *La inmigración en el Paraguay de posguerra: El caso de los Lincolnshire Farmers: 1870-1873*. CEPES, *Pasado y presente de la realidad social paraguaya*. Vol. I Historia Social, p. 759.
- Mármora, Lelio (1997): *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Alianza Ed.
- OIM (1991): *Aspectos Jurídicos e Institucionales de las Migraciones. Paraguay*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Palau, T. (1993): *Modificación de patrones migratorios y movilidad transfronteriza en el Paraguay*, Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N°. 55, octubre.
- Pidoux de Drachenberg, Lyra (1975): *Inmigración y colonización en el Paraguay: 1870-1970*, *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 12, 34 (setiembre - diciembre): 65-124.
- Ramos, Alfredo (1985): *Concepción 1947. La revolución derrotada*, Asunción, Ed. Histórica.
- Ratzlaff, Gerhard (1993): *Inmigración y Colonización de los Menonitas en el Paraguay bajo la Ley 514*, Asunción, Comité Social y Económico Menonita (CSEM).
- Rivarola, D.; Corvalán, G.; Fogel, R.; Galeano, L.; Nordio, R.; Caballero, D.; González, M.A. y Schoemaker, J. (1974): *La población del Paraguay*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- SDRRC (2002): "Material básico conteniendo visión institucional sobre problemas y sugerencias relativas al tema migratorio, en el ámbito de la repatriación, solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores", Asunción, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, MIMEO.
- STP (2002): "Política migratoria en el ámbito de una política de población", Asunción, Secretaría Técnica de Planificación, MIMEO.
- Zacarías Arza, Evaristo (1954): *El extranjero ¿es factor positivo en el Paraguay?*, Asunción. Ed. Efil.