



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Gestión de la migración en el Paraguay: el caso de la inmigración brasileña

Velázquez Fernández, Richard

2014

Cita APA: Velázquez Fernández, R. (2014). Gestión de la migración en el Paraguay: el caso de la inmigración brasileña. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN EN EL PARAGUAY

"EL CASO DE LA INMIGRACIÓN BRASILEÑA"



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración Pública



Gestión de la migración en el Paraguay:

“El caso de la inmigración brasileña”

Presentado por: Richard C. Velázquez Fernández

Director: Luis Bogado - Poisson

Buenos Aires, 2014

Agradecimiento	4
Introducción	5
Presentación del tema y planteamiento del problema.....	9
Objetivo general de la investigación.....	12
Objetivos específicos de la investigación	13
Pregunta de investigación	13
Hipótesis.....	13
Revisión teórica	14
Estrategia metodológica y estrategia general de la investigación.....	21
Justificación y viabilidad de la investigación.....	23
Capítulo I: Antecedentes de la inmigración brasileña en el Paraguay	
I) La inmigración brasileña en el Paraguay: Consideraciones políticas y administrativas	28
II) Principales características y datos estadísticos de la inmigración brasileña	38
III) La presencia de brasileños en el Paraguay: Puntos conflictivos	47
IV) Aspectos positivos de la inmigración brasileña en el Paraguay.....	52
Puntualizaciones	53
Capítulo II: Competencia de las instituciones gubernamentales en el manejo de la inmigración	
I) <i>Marco Normativo</i>	55
a) La Constitución Nacional de la República del Paraguay.....	56
b) Ley General de Migraciones N° 978/96	58
c) Acuerdos Regionales.....	61
II) <i>Marco institucional - administrativo</i>	62
a) Ministerio del Interior	63
b) Dirección General de Migraciones	64
c) Comité Interinstitucional de Población.....	65
d) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	66
e) Policía Nacional.....	68
Puntualizaciones	68

Capítulo III: Buenas prácticas en el ámbito de la migración internacional

I) Gobernabilidad migratoria y patrones migratorios.....	71
II) Marco normativo migratorio.....	75
III) Administración migratoria	81
a) Aspectos organizacionales.....	81
b) Administración de fronteras.....	83
c) Migración irregular.....	84
d) Estadísticas migratorias	87
Puntualizaciones.....	89

Capítulo IV: Capacidades Gubernamentales para la gestión y administración migratoria en el Paraguay

1) Definir los objetivos y prioridades de una política migratoria nacional .	92
2) Desarrollar un marco normativo adecuado a la realidad migratoria y demográfica del país	95
3) Mejorar la estructura migratoria y modernizar la gestión migratoria mediante la incorporación de tecnologías de gestión	100
3.1) Administración de la migración	101
3.2) Modernización de la gestión migratoria	101
3.2.1) Aspectos informáticos	103
3.2.2) Infraestructura	106
3.3) Manual de funciones y procedimientos	107
4) Mejorar el manejo de la migración irregular.....	108
5) Promocionar la formación y especialización del personal asignado al sistema migratorio	109
6) Recopilar datos estadísticos sobre la migración.....	110
7) Coordinar las acciones en el marco de las relaciones internacionales e importancia de la sociedad civil.....	111
Puntualizaciones	113
Conclusiones y recomendaciones	116
Glosario de términos.....	128
Bibliografía.....	134
Anexos.....	144

Agradecimiento

A mis padres, hermanos, sobrinos y esposa, y con especial cariño a mi querida “Tía Tota”, quienes siempre me han apoyado a lo largo de mi proceso de formación personal y académica, principalmente, durante la elaboración de esta investigación.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio posee un carácter global e histórico en el proceso de desarrollo de los diversos países. Autores, como: Criado (2001), Arango (2003), Carballo de la Riva y Echart Muñoz (2008), coinciden en afirmar que *“es conveniente relativizar la idea de que nos encontramos en la era de las migraciones”*, consideran que el fenómeno migratorio no es nuevo y que la propia historia de la humanidad es una historia de migraciones y mestizajes (Carballo de la Riva & Echart Muñoz 2008).

El concepto de la migración es de amplio alcance y de gran importancia en relación al manejo adecuado de las políticas públicas. Además, se encuentra asociado a situaciones variables y a dinámicas particulares. El amplio alcance, propio del concepto, ha generado la complejidad de su abordaje, así como una serie de particularidades, inherentes a este fenómeno. En este sentido, *“las migraciones afectan a los países en sus diferentes ámbitos: económico, social, cultural y político. Por ello, y porque el fenómeno migratorio tiene lugar en un mundo globalizado de creciente interdependencia, la mejor manera de comprenderlo es estudiándolo desde una perspectiva multidimensional”* (Carballo de la Riva & Echart Muñoz 2008).

Las migraciones contemporáneas han despertado el interés y la preocupación de los gobiernos, de académicos, organismos internacionales y de la sociedad civil. Éstos se han pronunciado a favor de establecer una serie de acciones que atiendan y regulen el fenómeno migratorio, partiendo de progra-

mas y políticas migratorias claras, coordinadas y unificadas. *“Nunca antes los gobiernos habían concedido tanta prioridad a este fenómeno, ni se lo había vinculado de la misma manera con el caos, la inseguridad y el conflicto, a escala nacional y global”* (Castles & Miller 1993).

Por lo mencionado en el párrafo anterior, es preciso comprender la importancia de la gobernabilidad en el campo de las migraciones. La gobernabilidad migratoria es un factor relevante y de gran importancia, la misma busca facilitar la aplicación de políticas migratorias desde un adecuado abordaje, con el objetivo de lograr el desplazamiento de la población en forma ordenada y segura, beneficiando tanto a los migrantes como a los países emisores y receptores. La gobernabilidad migratoria es definida como *“el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia”* (Mármora 2010).

De igual manera, es importante lograr un buen relacionamiento y mejorar la coordinación de políticas públicas entre los diversos países, para ello es necesario que los mismos cuenten con una adecuada capacidad gubernamental en el manejo del tema migratorio a fin de hacer frente, y de manera eficiente, a un fenómeno que es dinámico y constante en sus realidades. Por ello, es necesario establecer una serie de análisis y acciones que atiendan este fenómeno, partiendo de programas y políticas migratorias claras, coordinadas y unificadas. En este sentido se denomina política migratoria al *“conjunto de propuestas institucionales y a todo el marco normativo (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones u omisiones, etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada y salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”* (Mármora 2003).

El fenómeno migratorio puede ser analizado en sus diversas facetas, así puede interpretarse desde los movimientos poblacionales internos e inter-

nacionales, inmigración, emigración, y, en temas transversales asociados a áreas como: la demografía, los derechos humanos, la economía y las políticas sociales, entre otras.

Una correcta administración migratoria facilita la aplicación de políticas públicas, posibilitando así un movimiento poblacional regular, pacífico y ordenado. Sin embargo, en algunos países aún se encuentra pendiente y es un desafío la verdadera construcción de políticas de Estado que atiendan la migración e incorporen una visión integral a las acciones gubernamentales.

Es posible que las tensiones económicas y políticas en el mundoacentúen los problemas en materia migratoria y existe la posibilidad de que, además, surjan nuevos obstáculos en la administración y gestión de los flujos migratorios entre países. Lo que no sólo pondría a prueba las capacidades gubernamentales en materia de migración internacional, sino también exigiría un adecuado manejo y abordaje de las diversas políticas públicas sectoriales¹ desde un enfoque local o nacional. *“Estas tensiones económicas y políticas están relacionadas a los factores de la economía política, tales como: pautas de tenencia de la tierra, estructuras productivas y estructuras financieras (tasa inflacionaria y tasa de cambio), que pueden ser considerados como estratégicos en la determinación de los desplazamientos internacionales. Las bases de migración puede estar explicada por las pautas del desarrollo económico y social que prevalece en la región de atracción y expulsión”* (OIM 1999).

El presente trabajo tiene como objetivo general el análisis de gestión de la inmigración en el Paraguay, tomando como unidad de análisis el caso de la inmigración brasileña entre los años 1960 y 2010, considerando que ésta es la comunidad de inmigrantes más numerosa residente en el país desde el año 1962. A lo largo del trabajo se identificó la modalidad de gestión del fenómeno y se analizó la aplicación de políticas públicas y sistemas de administración

¹ Políticas públicas relacionadas a las políticas de población, políticas de protección a grupos vulnerables y políticas sociales contra la pobreza.

migratoria en el periodo mencionado. Su aporte al estudio de las políticas públicas y en concreto a la administración pública radica en la identificación y presentación de las capacidades gubernamentales para la adecuada gestión y administración migratoria en el Paraguay.

El primer capítulo describe los antecedentes de la inmigración brasileña en el país, tomando las principales características normativas, sociales y administrativas, en referencia a la forma de gestión y administración migratoria por parte del Gobierno de Paraguay. La revisión y análisis bibliográfico no sólo presenta información sobre el manejo migratorio desde la visión del Estado paraguayo, también realiza un análisis de los acontecimientos producidos en el Brasil, que entre otras cosas, remarca e identifica la gran influencia del vecino país por facilitar este movimiento poblacional. Entre estas influencias se puede mencionar el objetivo de la estrategia geopolítica del Brasil de obtener el control de algunos puntos fronterizos, así como las consecuencias surgidas a partir de la introducción del capitalismo al sector agro-rural en el Brasil que terminó desplazando a una gran cantidad de brasileños hacia la frontera con Paraguay, atraídos principalmente por las características de la zona y las ventajas comparativas del valor de las tierras. Al mismo tiempo, en este capítulo se hace referencia a las características y datos demográficos que ayudarán al lector a comprender el carácter de este flujo migratorio hacia el Paraguay y la variedad de formas de intervención del fenómeno migratorio en las áreas de la administración pública paraguaya.

El segundo capítulo expone el marco institucional y normativo del Estado paraguayo para el manejo migratorio. Se presenta la forma de organización del Estado para la atención de los asuntos migratorios y se realiza una breve descripción de las principales normativas vigentes, de manera a analizarlas y establecer así conclusiones en los capítulos posteriores, el aporte de la revisión normativa así como institucional fortalece la investigación en referencia al alcance de sus conclusiones y recomendaciones. Es importante enfatizar que, si bien un simple cambio normativo no asegura una adecuada gestión migra-

toria, el mismo es de preponderancia para establecer los principios rectores que deberán observarse al momento de hacer frente y atender el fenómeno migratorio en el país.

El tercer capítulo presenta y desarrolla los instrumentos y herramientas para la adecuada gestión y administración de la migración internacional. Se destacan los elementos fundamentales para el apropiado abordaje y manejo del fenómeno migratorio en los diversos países, tomando algunas recomendaciones genéricas, pero al mismo tiempo, aplicables por la mayoría de los Estados. En esta sección del documento se presenta de manera detallada las “buenas prácticas” en gestión y administración migratoria, donde el objetivo es resaltar la importancia de conocer los aspectos conceptuales, partiendo de políticas migratorias explícitas, procesos administrativos claros, flexibles, rápidos y eficientes, de manera a brindar información migratoria de fácil interpretación a los funcionarios, migrantes o usuarios de los servicios de frontera.

En base a los antecedentes presentados y luego de analizar el marco normativo e institucional de los asuntos migratorios en el Paraguay, en el cuarto y último capítulo, se presenta la propuesta de las principales capacidades gubernamentales para una adecuada gestión y administración de la migración en el país. Este apartado presenta una serie de recomendaciones que debería desarrollar el Estado paraguayo para mejorar su sistema de gestión y administración migratoria y de esa forma lograr gestionar la migración de manera adecuada y ordenada.

Presentación del tema y planteamiento del problema

En noviembre del año 2010, una publicación periodística llamó mi atención. La misma hacía mención a una problemática relevante en el Paraguay, me refiero, específicamente, a los asuntos relacionados a la corriente inmigratoria en el país. El artículo de prensa publicado se titulaba: “*Se inicia tarea de regularización de 1.000 brasileños*”. La publicación mencionaba entre otras

cosas: “Se inició la sexta campaña de regularización de brasileños ilegales residentes en el Paraguay (...) más del 50 por ciento de los mismos estarían residiendo en la zona del Alto Paraná y otro alto porcentaje en el departamento de Canindeyú. (...) respecto a los inmigrantes brasileños jamás se realizó un censo nivel país. Se calcula que hay unos 250.000 brasileños (...) viven en Paraguay, incluso hace más de 40 años, y nunca pudieron ser regularizados (...) su mayor problema es justamente la falta de documentación, (...) además del inconveniente para registrar a sus hijos nacidos en territorio paraguayo (...)” (Cardozo 2010).

De modo a contextualizar el fenómeno migratorio en el Paraguay, en un primer momento, se realizará una breve descripción de los antecedentes migratorios en el país. Es así que desde su independencia, Paraguay recibió flujos de inmigrantes menores a los que recibieron otros países de América del Sur. Entre las décadas de 1940 y 1950, el país se enfrentó a una crisis política y social. La guerra civil del año 1947 presentó un panorama más proclive a la emigración que a la inmigración, ya que las condiciones económicas, sociales y políticas del país no resultaban atractivas para los extranjeros.

Probablemente, entre las décadas de 1960 y 1980 es el periodo en el que ingresó el mayor número de inmigrantes al Paraguay, con un total registrado de 168.104 personas (DGEEC 2002), lo que representó un aumento de aproximadamente 235% en 20 años. Dicho flujo migratorio estuvo conformado, principalmente, por inmigrantes de nacionalidad brasileña.

Las décadas de 1960 y 1970 se caracterizan por la inmigración masiva de brasileños al Paraguay, producto de un proceso de atracción selectiva y expulsión masiva, que fue concentrando su población en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Amambay e Itapúa Norte (OIM 1999).

Varios fueron los factores que contribuyeron al aumento de la inmigración de brasileños al país, como el dinamismo generado en la región Este

del Paraguay a raíz de la apertura de la frontera y la colonización agrícola, la expansión de la red vial y la conexión con el Brasil, mediante un puente sobre el río Paraná: el “Puente de la Amistad”², además de la construcción de la Central Hidroeléctrica Itaipú Binacional.

Asimismo, se identificó la existencia de una serie de medidas preferenciales que habían sido otorgadas a los extranjeros a fin de facilitar el proceso de asentamiento en el país, una de esas acciones consistió en la liberación del pago de derechos de aduanas y exenciones para habilitar centros de educación privada. Además, la política de expansión de la frontera agrícola, en la región contigua al Brasil, emprendida por el Gral. Stroessner, mediante la puesta en práctica de un amplio programa de colonización pública. En su gran mayoría, los migrantes brasileños habían sido expulsados por los condicionamientos adversos creados por los procesos de modernización y tecnificación agraria verificados en los estados del sur brasileño y motivados por la atracción de buenas tierras, a precios accesibles en la frontera agrícola paraguaya (cuenca del Paraná). Eran campesinos brasileños sin tierra o con poca tierra, por una parte, y pequeños empresarios agrícolas empobrecidos, con la disponibilidad de algún capital y con el bagaje de una gran experiencia en el manejo de ciertos conocimientos y técnicas utilizados en la producción de los cultivos de exportación. Durante este periodo, la migración masiva hacia el Paraguay estaba estrechamente relacionada con los cambios estructurales que tenían lugar en el agro brasileño, específicamente en los Estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, en sus etapas de monopolización de la agricultura.

Con respecto a la inmigración irregular, en el año 2009 se estimaba que en el Paraguay había aproximadamente 300.000 personas que se encontraban en dicha situación, y la mayor parte de ellas de origen brasileño³. Ello

² *El Puente de la Amistad une a dos ciudades fronterizas, Ciudad del Este, del lado paraguayo y Foz de Iguazú, del lado brasileño.*

³ *Esta cifra es estimativa y ha sido mencionada por varias fuentes, como: en los documentos del Comité de Iglesias, Embajada de Brasil en Paraguay, ONGs e investigadores independientes. Perfil Migratorio de Brasil año 2009.*

implica que en tal situación migratoria estas personas no acceden a un conjunto de derechos sociales y laborales, por un lado, y obligaciones, por el otro, necesarios para alcanzar un relativo nivel de participación en la sociedad. Alcanzar una solución a esa situación de ilegalidad es fundamental para lograr que los inmigrantes se integren a la estructura social y económica del país.

Retomando el análisis de la publicación periodística, a partir de lo mencionado en párrafos anteriores, y tras observar la incongruencia existente en el hecho de que, por un lado, el gobierno paraguayo, así como sectores de la sociedad civil, solicitaban a los gobiernos de los principales países de destino de los emigrantes paraguayos respeto y reconocimiento de los derechos de sus nacionales, mientras que por otro lado, el mismo gobierno paraguayo no realizaba esfuerzos para otorgar los mismos derechos y regularizar la situación de los extranjeros residentes en el país ¿Cómo es posible que un inmigrante pase 40 años sin ningún tipo de documentación que regularice su estancia en el país? ¿Es éste el resultado de un problema en la gestión y administración migratoria del país? Las respuestas a estas preguntas fue, al menos en un primer momento, el incentivo para iniciar la presente investigación referente al fenómeno migratorio, y ayudaron además a direccionar una investigación en base a los fundamentos teóricos y experiencia en la materia. Por ello, el principal objetivo de este trabajo es analizar el flujo y la gestión inmigratoria del país en el periodo comprendido entre 1960 - 2010, de manera a presentar una serie de recomendaciones en referencia a las capacidades gubernamentales para la adecuada gestión y administración migratoria en el Paraguay.

Objetivo general de la investigación

Analizar la gestión de la inmigración en el Paraguay entre los años 1960 y 2010, mediante un estudio con énfasis en la inmigración brasileña, con el propósito de identificar y presentar recomendaciones sobre capacidades gu-

bernamentales⁴ de manera a facilitar la gestión y administración migratoria en el Paraguay.

Objetivos específicos de la investigación

- Presentar los antecedentes de la inmigración brasileña en el Paraguay que incorpore aspectos normativos, administrativos y sociales.
- Exponer las competencias de las instituciones gubernamentales del Paraguay vinculadas a la gestión inmigratoria, con énfasis en la descripción de sus estructuras operacionales.
- Describir las buenas prácticas en el ámbito de la migración internacional consideradas apropiadas para el abordaje de la gestión migratoria.
- Proponer las capacidades gubernamentales para la adecuada gestión y administración de la migración en el Paraguay.

Pregunta de investigación

¿Qué capacidades gubernamentales deben ser consideradas por la administración pública para la adecuada gestión y administración de la migración en el Paraguay?

Hipótesis

La hipótesis que establece el trabajo de investigación es que, identificadas las principales características de la gestión de la inmigración en el

4 Se utiliza aquí la definición de "Creación de Capacidades" como el proceso de fortalecimiento de los conocimientos, habilidades, aptitudes, recursos, estructuras y procesos que necesitan los Estados y las instituciones para alcanzar sus objetivos con eficacia y de manera sostenible, y para adaptarse al cambio, en vista a la vigencia de la misma en la mayoría de los gobiernos y organizaciones internacionales. La creación de capacidades no significa necesariamente la creación de nuevos procesos o sistemas. Entre otras cosas, creación de capacidades se entiende como la inclusión de los siguientes componentes: Definición de los objetivos y prioridades de la Política Migratoria - Marco Jurídico equitativo y eficaz - Estructuras administrativas coherentes - Datos más oportunos y precisos - Formación del Personal - Mecanismos de consultas a nivel interno e internacional - Relación con la Cooperación Internacional (OIM, INM 2010a).

Paraguay, a partir del caso de la inmigración brasileña, con el establecimiento de un adecuado marco normativo y organizacional, se alcanzarán resultados positivos en el manejo y facilitación de la gestión y administración migratoria en el Paraguay.

Revisión teórica

Los fundamentos teóricos de este estudio son variados, debido a la amplitud del objeto de análisis y al diseño de la línea de trabajo. Se analiza una parte de la literatura referente a la Reforma de la Administración Pública y, de manera muy puntual, la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP). Igualmente, se hace una revisión de la literatura en referencia a los aspectos teóricos que engloba la administración migratoria de un país, y específicamente lo relacionado a la corriente de la Nueva Economía de las Migraciones.

La Reforma de la Administración Pública

Varios autores han establecido y defendido la existencia de diferentes modelos de Reforma de la Administración Pública: *Aucoin (1990)*, distingue entre un “paradigma” *public choice* y un paradigma gerencialista; *Peters (1993)*, aunque los describe inicialmente como visiones, habla de cuatro “modelos”: *de mercado, de participación, de flexibilidad y de desregulación*; *Klauges y Haubner (1992)*, distinguen entre estrategias de *contractualización, de comunicación y una estrategia híbrida entre las anteriores*; *Barzelay (1993)*, se refiere a tres “visiones”: *burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista*. También se establecieron y presentaron otros modelos, como: *los garantistas, eficientistas, contractualistas y el servicial* (Echebarria 2000). Como se observa, existen varios modelos en el campo de las reformas públicas donde lo principal e importante es comprender las implicancias de su aplicación y el logro de los resultados deseados.

Durante los últimos años han sido numerosos los aportes teóricos y prácticos que han intentado modificar los parámetros organizativos y la gestión del sector público. En este sentido la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) aporta sus enunciados basados en orientar e incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública mediante la aplicación de ciertos instrumentos y herramientas.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos; y otros más concretos. *Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.* (Barzelay 1998).

La NGP surge en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, EE.UU, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) y establece un modelo que, además de ofrecer flexibilidad, eficiencia y desconcentración de responsabilidades, puso énfasis en un nuevo tipo de contrato del Estado con el ciudadano, denominando a este último como “cliente”. La NGP se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, donde la implementación de este nuevo modelo de administración implica no sólo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas, sino además una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre éstos y el sector privado.

Sin embargo, la NGP fue centro de debates y críticas sobre el verdadero resultado en el proceso de implementación, por sus características específicas donde el Estado pasa de proveedor de servicios a vendedor de servicios,

adopta un manejo, concepto y lenguaje vinculado al sector privado. Así, surgen las primeras críticas al reducir la condición de ciudadanos a clientes, es un paso atrás y no al revés. *“Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos; de hecho, los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial, sino un contrato social y político”* (Ramió 2001).

El propósito de este apartado es simplemente presentar el aspecto teórico que será la base de análisis e interpretación del fenómeno estudiado. Para ese efecto es preciso establecer un proceso de análisis e interpretación de las implicancias de la reforma de la administración pública. En este sentido, *“la administración pública es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de transformaciones de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones”* (Settembrino 1986). Por otra parte, la reforma administrativa es un proceso de transformación o cambio del aparato burocrático del Estado para una mejor gestión.

El abordaje del presente estudio se fundamenta en los principios del concepto de “Reforma Administrativa” y no desde la óptica de la “Reforma de Estado”, considerando de esta forma a la reforma como cambios en los modelos y aplicación de mecanismos de gestión.

A los efectos de aclarar y focalizar nuestro análisis es preciso profundizar el conocimiento sobre las reformas administrativas. En este sentido, las reformas administrativas del sector público pueden ser profundas o superficiales y se pueden citar, como un marco de referencia, las siguientes:

- Reforma Macro: Se caracteriza por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatas, tiene como objetivo o intención modificar en su conjunto la administración pública del Estado.
- Reforma Micro: Son aquellas realizadas por sectores, desde abajo, en forma gradual, son procesos de cambios que va modificando las organizaciones, normas y los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la administración pública.

En cambio, la Reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, estarían las reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden centrarse no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. *“Las primeras son llamadas reformas institucionales y las segundas, reformas sustanciales. La Reforma institucional incorpora las que se denominan Reformas Administrativas”* (Echebarria 2000).

Es importante contextualizar que la intención de esta investigación no es precisamente reformar el Estado de una manera estructural, sino más bien establecer una reforma administrativa propiamente dicha, modificando normas y procedimientos en busca de una mejor gestión migratoria. Un autor que ayuda a comprender el marco teórico planteado en el presente estudio es el Dr. Oscar Oszlak (1999), mediante su planteamiento sobre los dos tipos de reformas: la primera, que consiste en las reformas tendientes a minimizar o reducir el aparato estatal y la segunda, son las reformas que intentan mejorar sustantivamente su gestión. Oszlak menciona que las reformas pueden ser de primera generación (o hacia afuera) donde predominan las consideraciones del tipo jurídico y financiero; y las reformas de segunda generación (o hacia adentro), donde las transformaciones tienen un objeto tecnológico y cultural. En particular, esta última implica a aquellas políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales, entre las que

sobresalen la reestructuración organizativa, la profesionalización de la función pública, la desburocratización de normas o procedimientos y la introducción de nuevas tecnologías de gestión. El gran desafío que presenta las reformas de segunda generación (o hacia adentro) es lograr asegurar la irreversibilidad de los cambios, ya que siempre existe el riesgo de que los cambios que se introduzcan puedan revertirse.

Con lo mencionado en el párrafo anterior, permite establecer una primera conclusión del marco teórico: el tipo de reforma en el cual se apoya esta investigación es la del tipo administrativo. En otras palabras, se pretende establecer una reforma de segunda generación o reformas hacia adentro, donde intervienen tres actores principales: la burocracia, el poder político y la sociedad civil. *“El éxito de las reformas de segunda generación depende en gran medida de que las premisas valorativas en que se fundan las nuevas tecnologías de gestión y que éstas consigan permear la cultura político-administrativa vigente. Sólo así será posible asegurar la irreversibilidad de los cambios que se introduzcan, además de la especificidad técnica y el seguimiento de las fórmulas más exitosas, es necesario comprender el contexto político y las relaciones que contextualizan el proceso de transformación administrativa”* (Oszlak 1999).

Análisis e interpretación de las migraciones

La conceptualización sobre las migraciones constituye una base imprescindible para el conocimiento de las diferentes perspectivas desde las cuales se ha intentado analizar y explicar este hecho social, cada una de las teorías migratorias tiene un papel importante en el análisis teórico de la migración internacional, es de reconsiderar también, que ninguna por sí sola explica la complejidad de este fenómeno, aunque cada perspectiva puede tener mayor relevancia para explicar flujos migratorios particulares y las diferentes explicaciones tienen un peso específico en función de las distintas regiones del mundo, dependiendo de circunstancias históricas, políticas y geográficas locales. Cada teoría es importante, pero hay que tomarla de acuerdo a las

circunstancias en que se está presentando el fenómeno migratorio. *“La economía ha sido una de las ciencias pioneras en el análisis de los procesos migratorios, interesada especialmente por los mecanismos de desplazamientos de los trabajadores o del factor trabajo”* (Malgesini 1998).

Sin duda, la corriente neoclásica es la más influyente en el campo del análisis de las migraciones y es la que cuenta con más adeptos. El paradigma neoclásico está sujeto a los principios, como: la elección racional, la maximización de utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales. *“El enfoque neoclásico de las migraciones tiene la ventaja de combinar la perspectiva micro de la adopción de las decisiones por parte de los individuos con la perspectiva macro de los determinantes estructurales”* (Arango 2003).

En el plano macro, la corriente neoclásica presenta un análisis de la redistribución espacial de los factores de producción en respuesta a diferentes precios relativos. Esta corriente sostiene que la migración es el resultado de la desigual distribución entre el capital y el trabajo. En el plano micro, la teoría neoclásica presenta un análisis que contempla a la migración como el resultado de las decisiones basadas en un cálculo racional de coste-beneficio, para aumentar su bienestar. Con ello, se trata de explicar que los migrantes, una vez estudiada las alternativas, tenderán a dirigirse a aquellos lugares donde puedan obtener un rendimiento neto mayor. Tal vez, la mayor dificultad para el estudio de la migración es su extremada diversidad, en cuanto a: formas, tipos, procesos, actores, motivaciones y contextos socioeconómicos y culturales.

La teoría neoclásica presenta una serie de críticas a sus principales supuestos: Una primera objeción a esta corriente fue su dificultad para adecuarse a una realidad cambiante. Los críticos a esta teoría argumentan que la disparidad de salarios, por sí sola, no explica mucho la decisión de migrar, la disparidad económica es condición necesaria para la mayor parte de los flujos migratorios, pero no es condición suficiente para que esto ocurra (Aran-

go 2003). Otra de las varias críticas a la corriente neoclásica consiste en su incapacidad de explicar la migración diferencial. Este modelo es incapaz de explicar por qué existen diferencias entre la tasas de emigración de países estructuralmente similares. Además, el carácter unidimensional de la teoría neoclásica excluye a una variable fundamental, como es la dimensión política dentro del modelo, por ello se muestra incapaz de adaptarse a las barreras políticas que dificulta el movimiento de mano de obra. Al mismo tiempo, se considera que este enfoque teórico resta importancia a factores distintos a los económicos, principalmente, al factor cultural.

Un enfoque que perfecciona y enriquece la versión micro de la teoría neoclásica con una serie de enmiendas y adiciones es *“la nueva economía de las migraciones”*. Para clarificar, la nueva economía de las migraciones comparte el supuesto de la elección racional con el enfoque neoclásico, pero esta elección racional, busca maximizar la utilidad familiar sobre la decisión individual, en otras palabras, la migración es una estrategia de la familia y no del individuo, orientada principalmente a diversificar las fuentes de ingresos a efectos de reducir los riesgos (desempleo, pérdidas de cosechas o imperfecciones de los mercados), así como minimizar riesgos y rebajar las constricciones asociadas a las insuficiencias de una variedad de mercados, distintos al mercado de trabajo.

Esta interpretación es uno de los modelos de supuestos explicativos centrados en el nivel individual y/o grupal en una especie de orientación de la “elección racional” del sujeto, que determina lo conveniente o lo beneficioso de decidir desplazarse “hacia regiones que pueden hacer efectivos sus deseos personales”. Para esta visión, el estudio de las redes sociales⁵ es fun-

⁵ *El estudio de redes interpreta el comportamiento humano principalmente en términos de pertenencia a un grupo y de integración de instituciones sociales. Por ello el enfoque de redes sociales enfatiza el papel del individuo: éste no solo se halla constreñido y manipulado - a través de pautas complejas de reglas - por su entorno social, sino que a su vez el mismo - mediante la estrategia que imprime a sus relaciones interpersonales - manipula dicho entorno para lograr sus intereses. En esa medida, el centro de atención de los análisis de redes, de inicio, aquellas actividades e interacciones que no pueden ser explicadas en términos estructurales, pero que se encuentran a su expresión en una red de relaciones y de prácticas establecidas (Cucó, 1995).*

damental y afirma que los flujos migratorios persisten aun después de que las causas originales que lo llevaron a migrar desaparezcan (Contreras 2008).

El aporte de esta teoría supone una serie de mejoras con respecto a la neoclásica, ya que reduce la importancia otorgada por esta última a las diferencias salariales, que no constituye el factor determinante de la decisión de migrar, ésta puede producirse por motivos distintos, la existencia de diferencias salariales no asegura por sí sola la existencia de migraciones. Al mismo tiempo, reconoce el papel decisivo y el intercambio de información entre migrantes, el peso de las remesas en la economía familiar y la importancia del conocimiento de los contextos de la migración.

En base a la referencia teórica, esta investigación encuentra apoyo en los supuestos centrales de la nueva economía de las migraciones, así como en las características principales de la reforma administrativa del Estado, partiendo de la idea de realizar una reforma del tipo de segunda generación o hacia adentro.

Estrategia metodológica y estrategia general de la investigación

De manera a conocer la problemática planteada, se consideró oportuno investigar en un primer momento las principales características de la inmigración brasileña en el Paraguay, de modo a incorporar las variables correctas al modelo de estudio. Con este propósito, en la primera fase de la investigación, se desarrolló los antecedentes de la inmigración brasileña en el país, así como una breve presentación del sistema de gestión y administración de la inmigración. Para ello se recurrió a fuente de información secundaria mediante la lectura de libros de autores como: Fogel, Palau, Souchaund, Bogado-Poison, Oddone, Sprandel, Patarra, entre otros. Asimismo, se recurrió a fuente de información oficial de documentos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, así como de la Dirección General de Migraciones.

Siguiendo con la línea de trabajo establecida, se realizó una descripción de las competencias institucionales de los organismos públicos responsables del manejo inmigratorio en el Paraguay, con el propósito de conocer la forma de gestión de este fenómeno por parte del Estado paraguayo, partiendo del conocimiento del marco normativo y responsabilidades institucionales vigentes a lo largo del periodo de estudio. Para ello, se consultó materiales como leyes y normativas, así como documentos que contienen los planes estratégicos de las instituciones que atienden los asuntos migratorios, de tal forma a conocer de qué manera establecen el abordaje sobre el fenómeno. En otras palabras, en los dos primeros capítulos se analizan las características de la inmigración brasileña y se identifican los procesos normativos y responsabilidades institucionales que engloban la gestión inmigratoria en el Paraguay. En el tercer capítulo se presenta la modalidad de buenas prácticas en el manejo migratorio por parte de los Estados, para luego, en el último capítulo, identificar las principales capacidades gubernamentales que debería desarrollar el Estado paraguayo para la adecuada gestión y administración migratoria en el país.

El trabajo de investigación responde al tipo exploratorio. Se ha encontrado literatura relevante e importante referente a la inmigración brasileña al Paraguay, desde el punto de vista sociológico y demográfico, sin embargo, antecedentes de estudios que tengan por objetivo el análisis de la gestión y administración pública de este fenómeno fueron muy escasos.

La investigación se desarrolló contemplando las metodologías cuantitativa y cualitativa. Se analizaron datos secundarios de las Encuestas Permanente de Hogares (EPH) de los departamentos caracterizados por la presencia masiva de inmigrantes brasileños. Además, se utilizaron datos del Censo de Población y Vivienda del año 2002 y documentos de referencia publicados por la Dirección General de Migraciones del Paraguay (DGM).

Se recurrió a fuentes de información especializada y confiable en sitios de páginas web oficiales de instituciones gubernamentales, así como la lectu-

ra de documentos almacenados en instituciones y centros de investigaciones, que constituyen un buen referente acerca de la cantidad y calidad de materiales bibliográficos. De igual manera se procedió a la lectura de bibliografía relacionada al manejo de los asuntos migratorios en el campo de las migraciones internacionales, como fuente de información secundaria.

Justificación y viabilidad de la investigación

En función a los múltiples procesos, tanto administrativos como de gestión, que no logran, en algunos casos, resultados deseados en el manejo de los asuntos migratorios, y en virtud a la necesidad de crear cambios con ideas claras y bien definidas, es conveniente proponer estrategias de aplicación y acciones concretas en el campo de las migraciones.

Es necesario definir las prioridades y estrategias por parte del Estado paraguayo en los asuntos migratorios, de manera a otorgar mayor seguridad y confiabilidad a las acciones del sector público y brindar una adecuada atención a los usuarios del sistema migratorio. En los últimos años, en el Paraguay, se ha investigado en gran medida la inmigración brasileña desde la visión poblacional con diversos análisis demográficos y socioeconómicos, pero no se avanzó en referencia al análisis e interpretación de este fenómeno desde la visión de la administración y la forma de gestión pública en el país. Por ello, resulta muy importante analizar la inmigración brasileña al Paraguay desde el análisis e interpretación de los impactos de las políticas públicas nacionales.

Es preciso proponer estrategias e identificar los principales elementos en los asuntos migratorios para el adecuado manejo de este fenómeno. La identificación de capacidades gubernamentales con una adecuada gobernabilidad migratoria es un factor importante y preponderante en la administración migratoria del país.

Esta investigación resulta viable, pues, permite contar con herramientas e instrumentos sobre el fenómeno migratorio, a fin de obtener información relevante para el fortalecimiento de las capacidades del gobierno de Paraguay en la materia. Además, existe una cantidad destacada de información estadística y estudios especializados que ayudaron a desarrollar la propuesta y establecer el marco metodológico adecuado para la investigación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA INMIGRACIÓN BRASILEÑA EN EL PARAGUAY

La comprensión de los antecedentes y procesos históricos es de suma importancia para contribuir al enriquecimiento de las bases conceptuales y metodológicas del fenómeno migratorio, a su vez, ello facilitaría una eficiente respuesta a los cambios y procesos sociodemográficos, para un adecuado diseño y aplicación de las políticas públicas que faciliten la gestión y administración migratoria del país.

“El fenómeno migratorio es una preocupación constante en la mayoría de los países por las múltiples influencias que éste ejerce en el desarrollo económico y social, así como por su importancia y connotaciones en materia de seguridad nacional” (MRREE, OIM & UNFPA 2003c), por ello, este fenómeno se encuentra incorporado en las agendas de los Estados, tanto en países de origen como de destino, con una mayor relevancia durante los últimos años.

El Paraguay, ubicado en el centro de América del Sur, con 406.752 Km² de superficie y una población de 5.163.198 personas en el año 2002, cuenta con una densidad demográfica de 12.6 habitante por Km². La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estimó que para el año 2012 la población ascendería a 6.672.631 habitantes, información que recién podrá ser verificada y confirmada luego de la publicación de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda.

Es importante destacar que los datos sociodemográficos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2002, no son muy representativos, al menos de una manera absoluta, atendiendo las modificaciones sociales y migratorias en el país en los últimos años. Sin embargo, algunos insumos estadísticos fueron extraídos del censo del año 2002, por ser la base de datos oficial del país. Con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012, sin duda, se tendría una mejor aproximación sociodemográfica de la migración, pero sus resultados aún no estaban disponibles al momento de la culminación de esta investigación.

En referencia al volumen poblacional del Paraguay, y a modo de antecedente se menciona que, en el periodo de postguerra de la Triple Alianza⁶, la población paraguaya quedó reducida a aproximadamente un 30% en comparación a la existente antes del conflicto bélico. Donde la inmigración de extranjeros al país fue una de las estrategias que pretendía repoblar el territorio nacional. Al culminar la guerra de la Triple Alianza, el gobierno paraguayo estableció iniciativas políticas y administrativas para incentivar la inmigración, especialmente la inmigración europea, pero las mismas no lograron los resultados esperados.

Una de las principales características del proceso histórico de la inmigración internacional en el Paraguay es que a nivel político se han tomado decisiones y dictado leyes que respondieron siempre a la necesidad de poblar el territorio. La inmigración, especialmente europea, fue presentada como una política estratégica de desarrollo poblacional y económico del país. Sin embargo, estos flujos migratorios se desarrollaron sin el verdadero apoyo estatal y sin programas de asentamiento coordinado e integrado con la sociedad nacional. *“Esta inmigración de europeos en el Paraguay en los primeros años del siglo XX, registró un bajo volumen en comparación a los otros países de*

⁶ La Guerra de la Triple Alianza se desarrolló entre los años 1864 y 1870. Enfrentó a la Argentina, el Brasil y Uruguay contra el Paraguay. Uno de los efectos de la “Gran Guerra” fue la reducción extrema de la población paraguaya, donde la mayoría de los/as sobrevivientes fueron mujeres y niños/as.

la región. De esta forma, Argentina, Brasil y Uruguay, prácticamente poblaron sus territorios con inmigrantes europeos, en contrapartida, el Paraguay sólo recibió el 1% del volumen de los inmigrantes europeos” (OIM 2011).

Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX⁷ se observa una modificación en el patrón migratorio, especialmente en la zona fronteriza con el Brasil, identificándose el desplazamiento de la población brasileña hacia el territorio paraguayo para el desarrollo de actividades productivas. Al mismo tiempo, se han presentado importantes variaciones en relación a la población paraguaya; entre los años 1950 y 2002, la población del país se cuadruplicó, pasando de poco más de 1.200.000 habitantes a más de 5.000.000 habitantes (SIMN 2013), experimentando así un rápido crecimiento demográfico desde finales del siglo XX.

La migración brasileña en el Paraguay se ha concentrado históricamente en la región Este del país. *“Desde hace varias décadas las regiones fronterizas y, especialmente, las que limitan con el Brasil, han integrado el dinamismo productivo y comercial, experimentando cambios demográficos importantes a nivel regional, donde la estrategia paraguaya ha sido aprovechar las oportunidades económicas y financieras de los países vecinos, como respuesta a la inexistencia de planes de desarrollo en el ámbito nacional” (UNFPA, ADEPO & GTZ 2006).* Las principales ciudades fronterizas del Paraguay, a más de su relevancia en referencia a la actividad comercial, son capitales departamentales, albergando así una función administrativa y política de mayor importancia.

“Los factores de la economía política, tales como pautas de tenencia de la tierra, estructuras productivas y estructuras financieras, pueden ser consideradas como estratégicas en la determinación de los desplazamientos internacionales. Por lo tanto, las causas de la migración pueden estar explicadas por las pautas del desarrollo económico y social que prevalece en la región de

⁷ En el año 1959 se registró en el Paraguay la existencia de 50.395 inmigrantes, número casi tres veces superior que a inicios del siglo. Datos censales de 1950 y 1960 (STP, 1980).

atracción y expulsión. Así pueden estudiarse mejor los procesos de integración de la población migrante, relacionándolos con el modelo de Estado, las políticas públicas y la relación del capital-trabajo, la acumulación de capital, la concentración y centralización tecnológica, la globalización económica, la regionalización de mercados, la expansión del capital en el campo y el proceso de la modernización productiva de la agricultura” (OIM 1999).

En el Paraguay, el fenómeno migratorio presenta características muy particulares como consecuencia de profundos desequilibrios, tal el nivel de crecimiento poblacional, la concentración excesiva de su población en el centro del país (Asunción⁸ y Departamento Central⁹), la mala distribución de la tierra y las grandes brechas de desigualdades económicas en las diversas regiones del país.

Con el fracaso de la inmigración europea durante los primeros años del siglo XX, el Paraguay precisó de políticas de población y desarrollo de sus regiones poco pobladas para producir un crecimiento económico y social en las zonas más alejadas de la ciudad de Asunción, y nuevamente la inmigración de extranjeros al país fue anunciada como una política estratégica de desarrollo nacional, donde *“la figura del inmigrante brasileño es de fundamental importancia para el proceso de desarrollo de la región Este del país”* (Souchaud 2007).

I) La inmigración brasileña en el Paraguay: Consideraciones políticas y administrativas

La llegada al poder del General Alfredo Stroessner en el año 1954, como Presidente de la República, marca un contexto en la historia paraguaya, no

⁸ Capital del Paraguay: Sede del Gobierno Central del país.

⁹ El departamento Central está conformado por ciudades adyacentes a la Capital del país, Areguá (capital del departamento), Capiatá, Fernando de la Mora, Guarambaré, Itá, Itauguá, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano Roque Alonso, Nueva Italia, Ñemby, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa, Villeta, Ypacaraí, Ypané, J. Augusto Saldívar y Yaguarón.

sólo por lo que implicaría en el futuro el costo económico, social y político de la dictadura, sino más bien por la aplicación de modelos y sistemas que cambiarían el sistema de flujos migratorios en el país. *“El General Stroessner implantó un modelo de régimen autoritario, autócrata y represivo. Así, sentó las bases para sus reelecciones en los años 1958, 1962, 1968, bajo un régimen dictatorial y lo repitió hasta 1989, año en el que se produce un golpe de Estado que lo destituye del poder”* (OEA 2001).

El Paraguay, en la década de 1950, presentaba una estructura agraria desigual, la población estaba concentrada en el Centro del país y, en contrapartida, la región Este se hallaba despoblada. Ese año el número de habitantes alcanzó la cifra de 1.328.000, donde casi el 60% de los mismos residía en un espacio reducido, que abarcaba la zona del Departamento Central.

Durante sus primeros años de mandato, el General Stroessner establece una política de relación binacional con el Brasil, a través de un proyecto común y políticamente ideado, donde la integración de la frontera es la base para el lanzamiento de una nueva colonización de la región del Alto Paraná, la cual pretendía explotar y desarrollar la región Este del país mediante el impulso del sector agrícola. De esta forma, las relaciones entre el Paraguay y el Brasil se intensifican y se establece un nuevo proceso de cooperación binacional entre ambas naciones.

En línea con lo mencionado en el párrafo anterior, la estrategia de la convergencia política entre los regímenes brasileño y paraguayo tiene como base la *“geopolítica de la colonización”* (Souchand 2007). La misma se desarrolla en el Brasil y entre otras cosas establece la reconsideración de las relaciones del Brasil con los Estados vecinos, partiendo de la base de que las fronteras integran la fase de construcción del poder económico y político de manera a lograr, entre otras cosas, el control fronterizo. A partir de la década de 1930, los geopolíticos del ejército del Brasil buscan ampliar su área de influencia política y económica en la región y, precisamente, un espacio territorial que

otorga una característica de ocupación inmediata para los geopolíticos brasileños es la región Este del Paraguay, por dos elementos claves: primero, el río Paraná por su caudal y navegabilidad; segundo, el extenso territorio de tierras vírgenes conformada por un suelo apto para el cultivo. Así, la región fronteriza del Alto Paraná posee un interés estratégico para el Brasil y se inicia un proceso desarrollando un amplio plan que, entre otras cosas, incluye: la construcción de la Represa Hidroeléctrica Itaipú (unas de las mayores represas del mundo) y obras viales importantes en el territorio paraguayo. La Represa de Itaipú representa un medio de control fronterizo, pues, con su construcción Brasil toma posesión de un punto esencial en el espacio de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. De esta forma se inicia el proyecto geopolítico expansionista (Fogel 2005) hacia el Paraguay, por medio de los tratados de Itaipú (1973) y Alianza Cooperación (1975) que terminaron por legitimar la concepción geopolítica de las “fronteras vivas” para la protección de la seguridad nacional del Brasil mediante el control de los puntos fronterizos. La región Este del Paraguay pasa a convertirse así en un espacio de proyección económica y no sólo es importante para el Brasil desde el punto de vista militar, como en los años 1930, sino también es importante a nivel comercial y productivo.

Otro de los motivos de la “geopolítica expansionista” del Brasil es la modernización y monopolización del sistema rural brasileño en los Estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, que provoca una crisis y genera un movimiento importante de población rural hacia otras regiones, de esta manera los tomadores de decisiones brasileños empiezan a interesarse por el espacio de territorio en su frontera con el Paraguay. *“El avance de brasileños a tierras paraguayas fue visualizada por la política de ocupación del Gobierno del Brasil con el objetivo de promover el sector agrícola”* (Patarra & Antico 1997).

En el lado paraguayo también se presentaron características particulares que de alguna manera han facilitado, por decir de esta forma, el proceso de colonización de la región Este por parte de los inmigrantes brasileños. En

el Paraguay la problemática de la tierra presentaba profundos desequilibrios en lo que se refiere a la tenencia de la tierra y la presión ejercida por las ligas campesinas se multiplicaba. Una de las soluciones planteadas por las autoridades paraguayas fue la de impulsar el desarrollo del sector agrícola, y de manera muy particular el de la región fronteriza entre el Paraguay y el Brasil. El desarrollo rural de la zona del Alto Paraná no surgió como una cuestión aislada de preocupación hacia el sector agrario por parte del dictador Stroessner. Durante sus primeros años en el poder, Stroessner sufrió varias presiones internas y externas y debió buscar la “estabilidad política” definida por tres elementos claves: *paz social, desarrollo económico y poder político*. Así, las autoridades paraguayas pensaron en potenciar el territorio de la región Este para iniciar un proceso de modernización agrícola. Los planificadores de esta estrategia consideraron varios aspectos que al mismo tiempo ocurrían al otro lado de la frontera. *“Desde el principio, el gobierno de Stroessner se caracterizó por una estrategia política bien definida y conducida, expresada en un audaz giro geopolítico hacia el gran vecino del Este”* (Nickson 2011).

Así, las autoridades paraguayas instalaron la idea de expandir su población desde el Centro del país hacia zonas no habitadas, entre las cuales se destacaba particularmente la región del Departamento de Alto Paraná, más conocida como “la zona Este”. Esa intención fue materializada mediante la estrategia geopolítica del Brasil y correspondida por el gobierno del Paraguay desde mediados del siglo XX. Uno de los primeros instrumentos utilizados para poblar la zona Este fue la generación de incentivos y mecanismos administrativos para facilitar la migración interna e inmigración de extranjeros al país, y en forma muy particular la inmigración de población brasileña.

Además de la intención política y de los instrumentos administrativos que facilitaron este desplazamiento, la existencia de algunos factores naturales influenció la inmigración de la población brasileña al Paraguay. La característica geográfica y territorial de la zona, conformada por los departamentos

de Alto Paraná¹⁰, Canindeyú¹¹ y parte de las zonas de Amambay¹² e Itapúa¹³ contaba con grandes potenciales naturales, como la afluencia del río Paraná, una extensa selva, la presencia de un suelo fértil, ideal para la práctica de la agricultura y la ganadería, que en aquellos años se encontraba sin ningún tipo de explotación, estas características terminaron por facilitar el desplazamiento poblacional.

De esta manera, estratégicamente ideados, fueron presentándose algunos factores asociados al pensamiento geopolítico del Brasil y a la intención del dictador Stroessner de lograr la “estabilidad política” en el país, así:

- a) La derogación de la “Ley de Frontera” por el General Stroessner, en la década de 1960, elimina la franja de seguridad fronteriza de 150 km., permitiendo de esta forma la adquisición de tierras por parte de extranjeros en el Paraguay, especialmente a inmigrantes brasileños.

- b) La construcción de la primera ruta asfaltada que conecta la frontera del Brasil con el centro del país (Asunción - Ciudad del Este), finalizada en el año 1966, y la construcción del “Puente Internacional de la Amistad” que une la ciudad brasileña de Foz de Iguazú con la ciudad paraguaya de Ciudad del Este. La obra fue financiada en su totalidad por el Brasil, señal de la importancia estratégica para el Brasil de ocupar la región Este del Paraguay.

10 Alto Paraná: Se encuentra ubicada en el límite oriental del país, lindando con el Brasil. Tiene una superficie territorial de 14.895 Km².

11 Canindeyú: Se encuentra en la zona noreste de la región Oriental del país, limita con Amambay y la República Federativa del Brasil hacia el norte; con Caaguazú y Alto Paraná hacia el sur; con San Pedro hacia el oeste; y con la República Federativa del Brasil, al este. Está dividido en 10 distritos y tiene como capital al Salto del Guairá.

12 Amambay: Se encuentra ubicado en el extremo noreste de la región Oriental. Limita al norte y este con la República Federativa del Brasil, separado por el río Apa y la cordillera de Amambay; con Canindeyú, al sur; y al oeste, con Concepción y San Pedro. Está dividido en 3 distritos y tiene como capital a Pedro Juan Caballero.

13 Itapúa: Se encuentra al sureste de la región Oriental, limitando al norte con Caazapá y Alto Paraná; al oeste con Misiones; y al sur con el río Paraná, el cual lo separa de la República Argentina. Está dividido en 30 distritos y tiene como capital a la ciudad de Encarnación.

- c) La fundación de Puerto Presidente Stroessner (hoy llamada Ciudad del Este), principal ciudad fronteriza con el Brasil.

- d) La construcción de la “Represa Hidroeléctrica Itaipú”, una de las más importantes del mundo. En la década de 1960 se inicia la negociación de la Represa Itaipú Binacional entre el Paraguay y el Brasil, tomando como punto de partida el interés brasileño por controlar algunos puntos fronterizos importantes en el eje del manejo de las relaciones internacionales. Este hecho significó una importante afluencia de trabajadores brasileños en la zona, sin embargo, al término de la misma, la gran mayoría retornó a su país de origen. Varios autores, como Ynsfrán y Souchaud, afirman que la construcción de la represa no tuvo mayor incidencia en el proceso de inmigración de la población brasileña en el territorio paraguayo.

- e) La expansión de la frontera agrícola, entre otros puntos, terminó por facilitar el desplazamiento de la población hacia la región Este del Paraguay.

“La política lanzada por Stroessner satisfacía no solamente el interés individual de los colonos brasileños, sino también los objetivos del gobierno del Brasil. Desde entonces, Asunción está conectada a la red rutera del sur brasileño y, en particular, a los principales puertos marítimos del país: Santos (Estado de Sao Paulo) y Paranaguá (Estado de Paraná). Con ello, Brasil espera ver transitar las mercaderías paraguayas sobre su territorio, y a tal efecto, Paraguay goza de medidas favorables en esos dos puertos, como ser la exención de impuestos a la exportación” (Souchaud 2007).

Así, Brasil inició un proceso de expansión poblacional y territorial hacia la frontera paraguaya con el propósito de colonizar las tierras del Este. *“Desde inicios y hasta finales del siglo XX, la inmigración cobró mayor dinamismo. Dado el carácter inminentemente rural del país y su amplia disponibilidad de tierras laborales, el principal incentivo de la inmigración oficial siguió siendo la colonización agrícola” (SIMN 2013).*

Otro de los principales factores que propició este movimiento fue que la zona Este del Paraguay, en aquellos años, era una de las zonas en la que se podrían aprovechar ciertas circunstancias, específicamente el valor de las tierras en Paraguay resultaba comparativamente mejor que el valor de las tierras en el Brasil en el mismo periodo.¹⁴ De esta manera, la apertura de la frontera agrícola emprendida por el Gobierno del Paraguay abre un mercado inmobiliario de bajo costo comparativo de las tierras para los colonos brasileños del tipo “farmer”.¹⁵

“Este viraje es sorprendente y Brasil no podía dejar de aprovechar la ocasión, pues necesita tierras vírgenes para extender el dominio de su agricultura intensiva motorizada y le gustaría, por otra parte, aprovechar el fuerte potencial energético que representa el río Paraná. Paraguay, por su parte, quiere relanzar cuantitativa y cualitativamente su agricultura, pilar de su economía. Finalmente uno y otro disponen de excedentes de mano de obra en el sector primario. La solución aparece claramente, Paraguay proveerá las tierras, Brasil los hombres, la experiencia pionera y los capitales” (Souchaud 2007).

Se podría decir entonces, como un primer análisis del proceso de inmigración de la población brasileña al Paraguay, que este proceso no fue una estrategia improvisada, y que la misma fue ideada desde la concepción de la geopolítica brasileña y correspondida por las autoridades paraguayas.

La marcha hacia el Este y hacia el Oeste

El proceso de cooperación binacional entre el Brasil y el Paraguay constituyó una integración importante a nivel regional, fruto de ciertos factores coyunturales ya citados anteriormente. Con estas características, la presencia

¹⁴ El carácter lucrativo de las tierras sin duda fue manejado por el poder político de Paraguay, especialmente del círculo cercano al General Stroessner, los precios resultaron muy competitivos para los pequeños, medianos y grandes productores del Brasil, promoviendo su migración al territorio paraguayo y fuera de toda planificación territorial.

¹⁵ Productor primario cuya finca es de tipo “granja”, con mayor nivel de infraestructura, tecnología, instrumental y capacidad productiva de alimentos para consumo y venta en el mercado, que el agricultor tradicional (o “pequeño agricultor”).

de brasileños en territorio paraguayo era una cuestión de tiempo. Ante esa situación, sin duda, el Brasil se encontraba en una muy buena posición de negociación y así logró establecer un proceso de movilidad poblacional hacia el territorio paraguayo, iniciándose el proceso que en el Brasil llaman: *La marcha hacia el Oeste*, “esta nueva marcha hacia el oeste no es más que una reformulación moderna del control fronterizo y de la afirmación del poder nacional. Un nuevo actor vendrá a jugar un rol capital y no solamente polémico en la sociedad paraguaya: **el brasiguayo**” (Souchaud 2007).

En contrapartida, se inicia en el Paraguay la marcha hacia el Este, emprendida por el General Stroessner mediante el impulso de políticas públicas que, entre otras cosas, comprendía: conexiones viales con el Brasil y la apertura de nuevos territorios agrícolas con el objetivo de generar desarrollo del espacio aislado a nivel nacional mediante el impulso del sector agrícola. Así, la región Este del Paraguay pasa a convertirse en un espacio importante de proyección económica y social para el país. “A inicios de 1960 se implementó en el Paraguay la marcha hacia el Este con el objetivo, de dotar de tierras a campesinos paraguayos de la zona central del país” (Fogel & Riquelme 2005).

Para lograr el proceso de ocupación de la región Este se hace un llamado a la población paraguaya residente en otros departamentos, de modo a iniciar el proyecto de integración, desarrollo y modernización del sector agrícola, que según el modelo implementado, aseguraría la transferencia de habitantes de la zona Central a la región Este del país. Como se mencionó anteriormente, para incentivar este proceso de movilidad poblacional el gobierno de Paraguay adopta ciertas medidas administrativas y políticas. “Estas medidas terminaron por generar un flujo migratorio masivo de brasileños al Paraguay, e incidió en un conjunto de fenómenos en el país receptor, como la reestructuración agrícola, la formación de nuevos latifundios, la aceleración de monocultivo comercial de la soja, el desempleo rural y la degradación ambiental” (Fogel & Riquelme 2005).

Como resultado de este proceso se puede resaltar que la población desplazada o atraída a la zona Este fue principalmente la brasileña (desde el otro lado de la frontera y proveniente del Estado de Paraná, Brasil) y no la población interna concentrada en el centro de la Región Oriental de Paraguay. El principal motivo del desplazamiento de brasileños al territorio paraguayo fue la cultura pionera en establecerse en nuevos territorios, propia de la población brasileña, que ha estado en movimiento durante esos años (la marcha hacia el Oeste) en busca de mejores oportunidades laborales y acceso a la tierra.

Entre otras cosas, el inmigrante brasileño goza de características muy particulares que facilitaron el proceso de creación de nuevos centros de población, prescindiendo de la asistencia del Estado para su desarrollo casi en su totalidad. La comunidad brasileña es espontánea, con una alta movilidad y capacidad de adaptación, con un espíritu pionero e innovador que a lo largo de los años han transformado los sitios en los que se asentaron en sitios de progreso y prosperidad económica.¹⁶

Así, las condiciones necesarias para el desarrollo de la región Este del país estaban dadas, donde los intereses políticos, económicos y sociales de ambos países convergen en un mismo sentido. Los brasileños, en poco tiempo, se constituyeron en propietarios de la mayoría de las tierras de la región Este paraguaya, debido a que las tierras en el Paraguay tenían un costo de aproximadamente 8 veces menos que en el Brasil, siendo de alta calidad y fertilidad y brindando una mayor producción por hectáreas de cosecha. Se inició un proceso de cambio sin precedentes con una nueva configuración geofronteriza, compuesta en su mayoría por población brasileña en tierras paraguayas. La política lanzada por Stroessner satisfacía no sólo a los intereses del Paraguay, sino también a los objetivos geoestratégicos de las autoridades del Brasil de aquellos años. El Estado paraguayo propició la inmigración de brasileños a su territorio, partiendo del argumento de la necesidad de poblar y

¹⁶ *Un ejemplo de las ciudades con prosperidad económica son las ciudades de Santa Rita, Katuete y San Alberto. Ciudades fundadas principalmente por comunidades de inmigrantes brasileños.*

desarrollar la zona rural del país, mediante iniciativas productivas y económicas muy particulares.

La masiva migración brasileña hacia el Paraguay no fue un fenómeno accidental, sino más bien fue un proceso provocado y facilitado por el propio gobierno brasileño y, al mismo tiempo, consentido por el paraguayo. De esta manera nace una integración económica cimentada en una producción agrícola considerada innovadora, ya que los inmigrantes brasileños contribuyen en el desarrollo de nuevos cultivos y técnicas que inciden en la calidad y rendimiento de la producción, principalmente, en el desarrollo del cultivo de la soja. Los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú se convirtieron en zonas de plantaciones de soja, mediante la práctica de la agricultura mecanizada que desplazó finalmente a la pequeña agricultura. Este proceso marca un giro en el sector agrícola del país y es el resultado del proceso importado del Brasil, transformando la estructura agraria del Paraguay. El cultivo de esta leguminosa es una especialidad exclusiva de los inmigrantes brasileños y se encuentra con facilidad en las zonas en las que se asentó este contingente migratorio.

Daniel Campo (OIM 1999) menciona que la mayor parte de los estudios de la migración brasileña hacia el Paraguay interpretan este desplazamiento poblacional a partir de la perspectiva de la economía política. Así, hay cierto consenso en que la migración brasileña ha sido el resultado del proceso de colonización¹⁷ y expansión de la frontera agrícola mediante la penetración del capital en el campo, con la marcha hacia el Oeste del Brasil y la marcha hacia el Este del Paraguay (Campos 1992, Palau & Heikel 1987, Galeano 1995).

¹⁷ *La migración internacional brasileña en el Paraguay tomó la modalidad de colonización agrícola. El auge de dicha migración se dio en la década del 70, aun cuando el proceso ya se había iniciado lentamente en la década anterior (Laíno, 1977).*

II) Principales características y datos estadísticos de la inmigración brasileña

Varios estudios se han realizado sobre el fenómeno migratorio en el país, presentando así un análisis histórico y contemporáneo de la misma. El proceso de la inmigración masiva de brasileños al Paraguay iniciada en 1960 es conocida como la “inmigración contemporánea”. Éste se refiere particularmente a la nueva corriente de inmigrantes en la zona Este del país.

Los brasileños se han establecido en la región fronteriza de ambos países, en los departamentos de la región Este del Paraguay y que limitan con los Estados de Mato Grosso do Sul y Paraná (Brasil). En los primeros tiempos ocuparon los sectores tradicionales, en los límites de la zona forestal donde existían algunos indicios de población (puertos fluviales, puestos fronterizos y algunos centros comerciales a lo largo de la frontera seca). El territorio ocupado se limitaba únicamente a un estrecho sector en el interior de la frontera internacional. Con el paso de los años, la población brasileña se desplazó cruzando la frontera con un pequeño capital que en el Paraguay resultaba suficiente para comprar tierras, mientras que en el Brasil la misma cantidad de dinero era insuficiente para adquirir propiedades por los altos costos del sector inmobiliario. La facilidad y la agilidad de ese proceso posibilitaron el establecimiento de un nuevo sistema de organización basado en el monocultivo intensivo, fuertemente integrado a los mercados agrarios e industrias internacionales, iniciándose así la colonización agrícola en la zona de Alto Paraná (Paraguay). Así, *“los brasileños compraron tierras fértiles, a bajo precio, se establecieron y bajo un modelo de movimiento migratorio que se observa también en otras regiones del mundo y se estima que serían propietarios de cerca de un millón doscientas mil hectáreas, propiedades con titulación muchas veces en condición irregular”* (Baena 2009).

En la investigación sobre el “Diagnóstico de los Brasileños Residentes en la Región Oriental de la República del Paraguay” se menciona que varios

estudios dividen la migración brasileña en dos periodos históricos, por su parte este estudio diagnóstico plantea un tercer flujo migratorio. *“El primer periodo que abarca de 1972 a 1981 se caracteriza por un proceso de atracción masiva de la migración brasileña, coincidente con un modelo de Estado capitalista liberal y autoritario enmarcado en la doctrina de la seguridad nacional.”¹⁸ El segundo periodo abarca desde 1982 a 1991, que se caracteriza por un proceso de atracción selectiva y expulsión masiva de la migración brasileña del territorio paraguayo. El tercer periodo abarca de 1991 a 2001 y se caracteriza por una consolidación y expansión territorial de la migración brasileña”.*

Siguiendo con la línea planteada en el estudio de diagnóstico sobre los brasileños residentes en la región Oriental se menciona que el primer periodo corresponde al flujo migratorio masivo de pequeños y medianos empresarios familiares y “farmers”, provenientes de los Estados del Sur de Brasil, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, este grupo de inmigrantes fue traído por las colonizadoras para encarar las tareas de habilitación del monte en tierra agrícola. El segundo periodo corresponde a un flujo migratorio de medianos y grandes empresarios provenientes de los Estados del Sur y en algunos casos de los Estados Centro - Este del Brasil, con capacidad productiva y competitiva, esto produce una expulsión de los pequeños productores hacia otras regiones no fronterizas como: Caaguazú, Concepción y Caazapá, y pasan a competir con los pequeños productores campesinos paraguayos. El tercer periodo corresponde a procesos de radicación en ciudades o pueblos en Paraguay, por una parte, y la expulsión masiva y el retorno al Brasil, por otra.

Es en este último periodo cuando se inicia un proceso de mayor integración e interacción cultural y socioeconómica, incorporándose la comunidad

18 *La Doctrina de Seguridad Nacional es una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello, sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Fuente: La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur.*

brasileña a los procesos de desarrollo municipal y departamental como sujetos económicos, sociales y políticos. Situación opuesta a las relaciones complejas propias de la primera etapa de integración donde los brasileños se organizaron en grupos cerrados hablando sólo su idioma: el portugués, y manteniendo un fuerte vínculo con su país de origen. *“De esta manera, en el tercer periodo de la migración brasileña se da la transformación del migrante objeto al migrante sujeto, del migrante fuera de la ley al migrante ciudadano. Al transformarse el migrante en sujeto se inicia un proceso de integración e interacción más rico y cultural”* (OIM 1999).

En observación a las líneas precedentes, las modalidades de políticas públicas dependieron del modelo de Estado aplicado en cada uno de los periodos de migración en el marco de la economía política de los procesos históricos. En el primer periodo se observa una política de intervención que facilita el proceso migratorio sin criterios de selección. En el segundo periodo, sigue existiendo una política de intervención, pero, adicionalmente, se ha tornado selectiva, tratando de desalentar a los pequeños productores mediante abusos y desmanes para los indocumentados, por un lado, y por el otro, no facilitando la documentación. Finalmente, en el tercer periodo, se observa una política no intervencionista pero selectiva y hasta incluso restrictiva, tratando de controlar al máximo la radicación de los inmigrantes e imponiendo condiciones muy difíciles de alcanzar, sobre todo para los inmigrantes de bajo ingreso económico.

Estadísticas migratorias

Un primer análisis estadístico identifica un aumento del flujo de movilidad de brasileños hacia el Paraguay en la década de 1960, pero no se ha logrado encontrar bibliografía que unificara los criterios sobre la cantidad exacta que llegó al Paraguay en el periodo 1960 a 1980, y de las cifras de inmigrantes residentes en el país hasta el año 2010. A modo de referencia se citarán algunos autores y cifras, pero en mayor medida los datos que presenta esta investigación se fundamenta en la información brindada por el Censo de Población y

Vivienda del Paraguay, así como, los obrantes en las diversas Encuestas Permanentes de Hogares y en fuentes administrativas de la Dirección General de Migraciones, aunque esta última presenta algunas dificultades en referencia a la confiabilidad de los datos. *“En Paraguay no se cuenta con estimaciones confiables, ni con mecanismos de registros adecuados. Los controles de entrada y salida, además de ser de difícil acceso para usuarios técnicos y académicos son deficitarios, pues no están diseñados para propósitos estadísticos. Además, no existen encuestas a nivel nacional que permitan una estimación constante del movimiento poblacional”* (MRE, OIM & UNFPA 2003).

Antecedentes: 1960 - 1980

El mayor volumen inmigratorio que ingresa al Paraguay se produce entre los años 1960 y 1980, periodo en el que ingresan 218.307 inmigrantes (Souchaud 2007), de este número representan un gran porcentaje las personas de nacionalidad brasileña. Esta corriente migratoria, por sus características y forma de asentamiento, transformó el sistema productivo y comercial de la región Este del Paraguay, instalándose en un primer momento en las zonas de los Departamentos de Alto Paraná, Amambay y Canindeyú.

Cuadro N° 1: Número de inmigrantes ingresados al país

Años 1950-1959	11.670
Años 1960-1969	102.925
Años 1970-1979	47.137
Años 1980-1988	68.245

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGECC).

“Desde los años 70, se vivió una activación económica en el Paraguay, consecuencia del inicio de la construcción de la Hidroeléctrica Itaipú y otras iniciativas coincidentes con el inicio del período de auge de la migración brasileña, la mayor parte proveniente del Estado de Paraná” (Oddone 2010).

Los primeros colonizadores llegaron a territorio paraguayo seducidos por las amplias extensiones de tierras vírgenes y baratas, suelo fértil, y por la expectativa de explotar un territorio con demasiado potencial que hasta entonces había permanecido despoblado. *“La llegada de los brasileños al territorio Oriental paraguayo obedece a un preciso mandato pionero: poblar y cultivar las tierras vírgenes”* (Oddone 2010). Así, un gran contingente de agricultores brasileños ingresa al territorio paraguayo y se consolida en la franja fronteriza con el Brasil, se dedican, entre otras cosas, a la agricultura mediante el cultivo de soja, trigo y maíz, y pasa a constituirse en un segmento social y poblacional muy importante en el Paraguay.

Cuadro N° 2: *Población total y población censada nacida en el extranjero*

Año	Población total	Total extranjeros	% de extranjeros
1950	1.328.452	52.044	3.9
1962	1.819.103	49.075	2.7
1972	2.357.955	81.100	3.4
1982	3.029.830	168.104	5.6
1992	4.152.588	190.907	4.6
2002	5.163.198	173.176	3.4

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

Según los datos estadísticos presentados en el último cuadro, a mediados de la década de 1960 se inicia el masivo ingreso de colonos brasileños en el extremo Este del Paraguay; para la década del 90 la cantidad se triplica en referencia a lo registrado en 1950; la población brasileña se incrementó a partir de 1972 y se redujo luego en el año 2002. A partir del año 1972, claramente, la población brasileña es la comunidad extranjera mayoritaria en el país.

Antecedentes: 1981 - 1990

En la década de 1980 se estimaba que la cifra relativa a inmigrantes brasileños residentes en la frontera con el Paraguay oscilaría entre 250.000 y 350.000¹⁹, en su mayoría conformada por personas en situación migratoria irregular. La situación migratoria irregular implica que esta población no accede a un conjunto de derechos sociales y laborales, por un lado, y obligaciones, por otro, necesarios para alcanzar un relativo nivel de participación en la sociedad. El abordaje de la propuesta de solución a esa situación de irregularidad es fundamental para lograr que los inmigrantes se integren a la estructura social y económica del país. *“Debido a las diferencias existentes entre las estimaciones hechas, resulta casi imposible determinar con exactitud la evolución de esta población durante los años 80 y comienzo de los 90. No obstante, se sabe que el crecimiento de la misma no fue igual al de los años de auge, debido principalmente a la coyuntura política vivida en Brasil a mediados de los 80”*²⁰ (OIM 2011).

La década de 1980 estuvo marcada por el masivo ingreso de inmigrantes al Paraguay, un total aproximado de 168.104 personas ingresaron al país, representando así un aumento aproximado de 235 % en 20 años del flujo inmigratorio. La composición socioeconómica y el sistema de producción de esta nueva corriente inmigratoria han facilitado la evolución de la región Este del Paraguay. Los inmigrantes brasileños fueron responsables de la introducción y la especialización de la actividad agrícola basada en la propagación del modelo que abarca tanto las estructuras de producción como las de comercialización, otorgándole así nuevas características a esa región. *“En los años censales de 1982, 1992 y 2002, la cantidad de residentes extranjeros en territorio paraguayo logra alcanzar cifras relativamente significativas, ello se debió específicamente al importante contingente de brasileños ingresados al país”* (Oddone 2010).

¹⁹ Datos de fuentes diversas, como: Comité de Iglesias, Embajada de Brasil, ONGs, investigadores independientes.

²⁰ A mediados de la década de 1980 cae la dictadura militar en el Brasil.

Cuadro N°3: Población nacida en el extranjero. Año 1982

País de Nacimiento	Cantidad Ambos sexos	Porcentaje Ambos sexos
1. Brasil	98.730	58.8%
2. Argentina	43.670	26%
3. Japón	3.530	2.1%
4. México	3.170	1.9%
5. Corea	2.730	1.5%
6. Uruguay	2.310	1.4%
7. Canadá	1.740	1.0%
8. Chile	1.560	0.9%
9. Alemania	1.530	0.9%
10. Rusia	1.380	0.9%
11. Otros	7.754	4.6%
TOTAL	168.104	100.0%

Fuente: CEP, El fenómeno migratorio en el Paraguay.

Por las características de la inmigración brasileña y los diversos conflictos que afectaban a los inmigrantes brasileños, su atención y abordaje se incorporó en la agenda pública del país. Los colonos pioneros eran inmigrantes internacionales, es decir provenientes directamente del Brasil, siendo en su mayoría extranjeros en situación migratoria irregular en el Paraguay.

El auge de ingreso de brasileños en el territorio paraguayo, identificado en el periodo anterior, contrasta con lo ocurrido a finales de la década de 1980 y principios de los '90. A partir de estos años, se inicia un proceso de retorno al Brasil de esta comunidad, algunos estudios mencionan que la inmigración brasileña al Paraguay perdió fuerza e impulso en la década de 1990, limitándose a flujos de menor escala y en un proceso de arraigo de la primera generación de brasileños radicados en el país. Así, *“se confirmaría el carácter coyuntural de esa dinámica, un carácter coyuntural que se explicaría, como resultado de efectos indirectos y negativos de las políticas de reforma agraria llevadas adelante en Brasil, posterior al periodo de la Nova Republica”* (SIMN 2013).

Este proceso de retorno de los inmigrantes brasileños al Brasil está asociado a varios eventos suscitados a finales de la década de 1980, tanto en el Paraguay como en el Brasil. A continuación, se citan algunos principales eventos sucedidos en ambos países:

- a) El fin del régimen de Stroessner en el año 1989 presenta un proceso de incertidumbre, especialmente a los brasileños ilegales.
- b) La ausencia del Estado paraguayo en la zona Este del país. Aumento de los casos de extorsiones, expulsiones y violencia físicas, en otras palabras, el clima de inseguridad fue preocupante para las familias de “brasiguayos”.
- c) El retorno de la democracia en el Brasil posibilitaba el acceso al plan de reforma agraria y un gran número de colonos brasileños se desplaza nuevamente al Brasil.

Antecedentes hasta el año 2010

El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2002 arroja como resultado que el total de brasileños residentes en el país es de 81.592, y los tres primeros países de origen de la inmigración en el Paraguay son: Brasil (47.7%); Argentina (36.5%) y Uruguay (1.9%). Tomando como análisis estos datos se identifica claramente el predominio de la inmigración brasileña desde mediados del siglo XX hasta ese año. A su vez, analizando la composición por sexo de las tres mayores comunidades radicadas en el Paraguay se presenta un claro predominio de hombres frente a mujeres. En referencia a la composición por edad, tiene una mayor relevancia los grupos de edades centrales, es decir entre 15 y 59 años, lo que enfatiza un carácter laboral activo, fuertemente influenciado por la población brasileña. El perfil educativo de los inmigrantes brasileños en el Paraguay presenta que un 4% de los brasileños cuenta con formación universitaria, el 26% presenta una formación de educación media y el 63% restante presenta una formación escolar básica.²¹

²¹ DGEEC: *Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Año 2010.*

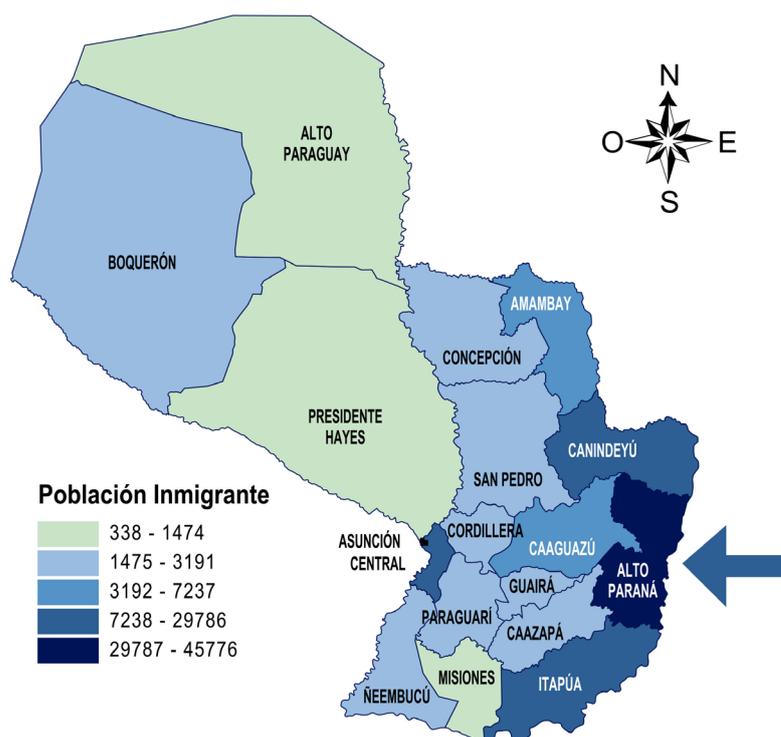
Cuadro N°4: Evolución de la población extranjera en el Paraguay
entre 1950 y 2002

Lugar de nacimiento	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Argentina	20.297	s/d	28.012	43.638	49.166	63.153
Brasil	5.725	s/d	34.777	98.088	108.526	81.592
Europeos	23.420	s/d	--	--	--	--
Otros	s/d	s/d	18.311	26.378	33.037	27.679
No informado	2.602	s/d	--	--	178	752
VOLUMEN TOTAL	52.044	49.075	81.100	168.104	190.907	173.176
% sobre la población total	3,9	2,7	3,4	5,6	4,6	3,4

Fuente: Datos censales Años 1950 – 1960 (STP 1980). Censo Nacional de Población y vivienda. Año 2002.

Se identifica que la inmigración brasileña al Paraguay se instaló en la zona Este del país durante los primeros años de su desplazamiento, principalmente en los departamentos de Alto Paraná en un 45.6 %, Canindeyú en un 20% y en Itapúa en un 6.4%.

Mapa N°1: Principales zonas de Asentamiento



Como se observa en el gráfico, es alto el número de inmigrantes brasileños que se asentó en la frontera con el Brasil. La colonización del Este paraguayo no ha sido emprendida por un grupo homogéneo, sino más bien por un grupo formado de inmigrantes brasileños que engloba distintos elementos compositivos, entre: productores de soja, ganaderos, y pequeños productores campesinos, que ha sido y continúa siendo de mucha importancia para el desarrollo económico de la región. En contrapartida, las consecuencias de esta colonización presentan matices diferentes, como la transformación del campo y la zona rural, una profunda transformación del ámbito urbano en la zona en que se asentaron y dieron origen a nuevas ciudades, distintas a las ciudades nativas.

Souchaud (2007 & 2009) e Ynsfrán (1999) concuerdan en que el tipo de migración brasileña en el Paraguay hace parte de un modelo pionero, relacionado a la expansión de la frontera brasileña. Además, existen claros y reales indicios de que esa corriente inmigratoria se ha constituido en generadora de importantes tensiones, debates y polémicas, no solamente en la sociedad paraguaya, sino también en la brasileña, siendo objeto de negociaciones políticas en las relaciones bilaterales entre los dos Estados vecinos.

III) La presencia de brasileños en el Paraguay: Puntos conflictivos

Como se mencionó en el apartado anterior, el flujo migratorio brasileño en el Paraguay se intensificó en la década de 1960 y mantuvo ese nivel de intensidad hasta mediados de 1985. Sin embargo, a finales de la década de 1980 y principios de 1990 se identifica un proceso inverso: el retorno masivo de brasileños a su nación, provenientes del Paraguay, es a partir de ese regreso que surge un sujeto de migración al que se llamó “brasiguayo”, sujeto que pasó a tener un rol decisivo en la reconstrucción de identidades sociales y en el reordenamiento territorial en la frontera en ambos países.

El término “brasiguayo” ha designado a los brasileños de distintas clases sociales, que viven en el Paraguay y que trabajan en los diferentes sectores de la economía. Esta palabra surgió en 1985 cuando un diputado brasileño se refirió con ella al primer grupo de brasileños pobres que vivían en el Paraguay y que estaban retornando al Brasil. Souchaud (2007). El término “brasiguayo” se utiliza para denominar a los brasileños inmigrantes y a sus descendientes, este término continúa en vigencia actualmente.

Con el paso del tiempo el significado de la palabra ha ido adquiriendo connotaciones distintas en ambos países: En el Paraguay, los campesinos llaman “brasiguayos” a los brasileños con buen nivel económico, propietarios de grandes extensiones de tierras y que están al frente de las multinacionales agrícolas instaladas en el país. En el Brasil, son “brasiguayos” los emigrantes pobres que retornaron del Paraguay. Otros llaman “brasiguayos” a los hijos de los inmigrantes que nacieron en el Paraguay y que cuentan con ciudadanía paraguaya. Como se observa, existe una variedad de significados e interpretaciones de la palabra “brasiguayos”.

Los primeros migrantes brasileños que llegaron al Paraguay, lo hicieron atraídos por la posibilidad de adquirir tierras, cultivarlas y lograr un mejoramiento financiero sustancial a bajo costo. Una gran mayoría lo ha logrado y realmente colonizaron el territorio asentándose en tierras paraguayas, pero, otros no alcanzaron los objetivos con los que ingresaron al país y optaron por regresar nuevamente al Brasil.

Esta primera generación de migrantes de origen brasileño da lugar a un proceso de acomodación conflictiva, con una identidad cultural opuesta a la de la región Este del Paraguay con idiomas y prácticas institucionales diferentes. En esta fase, la integración es un proceso conflictivo y de recíproco rechazo.

En la segunda generación, se da un proceso de transición cultural y crisis de identidad. Se trata de los “brasiguayos”, con dos culturas, que no se

sienten ni paraguayos, ni brasileños, y son rechazados igualmente por paraguayos y brasileños. La integración es un proceso conflictivo de auto-rechazo, auto-marginamiento y auto-exclusión.

En la tercera generación de migrantes se da un proceso de asimilación negociada con una identidad diferente con contribuciones positivas para el desarrollo de la integración plena. Se sienten hijos de migrantes, en este caso, hijos de brasileños, pero al mismo tiempo se sienten paraguayos y brasileños radicados por libre opción en el Paraguay, como una segunda patria. La integración se da como un proceso de concertación y negociación positiva.

Luego, este proceso fue modificándose y la región del Alto Paraná fue ocupada por los descendientes de inmigrantes, produciéndose así un proceso de migración interna. En 1989, cae el gobierno de Stroessner y entonces los movimientos sociales, en especial el movimiento de campesinos paraguayos, comenzaron a organizarse y a presionar para detener el movimiento expansivo de inmigrantes y capitales brasileños en la frontera del Paraguay. Era inevitable que surgieran conflictos entre “brasiguayos” y campesinos paraguayos teniendo en cuenta la modalidad de ocupación poblacional y económica de la zona fronteriza entre el Brasil y el Paraguay. Los campesinos reivindicaron el establecimiento de una franja de seguridad nacional, como manera de prohibir el avance de extranjeros inversionistas en el territorio nacional y exigían al gobierno fortalecer la presencia de las instituciones estatales en estas regiones ocupadas por muchos extranjeros. Por lo tanto, los conflictos entre “brasiguayos” y campesinos es una derivación de la expansión económica, política y cultural de la sociedad brasileña en territorio paraguayo, que transforma la lucha de clases en una lucha de nacionalidades, en base a un fuerte discurso contra los extranjeros.

Con el trascurso de los años, este conflicto se volvió más violento, polarizándose las posiciones de uno y otro lado. Los campesinos paraguayos sostienen que los “brasiguayos” los expulsan de sus tierras, acaban con los

montes y contaminan los arroyos. Cuestionan además la legitimidad de la propiedad, alegando que los “brasiguayos” adquirieron sus tierras en forma ilegal durante el gobierno de Stroessner. *“Durante el gobierno de Stroessner en relación a la inmigración la misma siempre tuvo un abordaje ambiguo, por un lado el Gobierno de Stroessner abrió el territorio de la región oriental organizando la entrada de capitales y colonos brasileños y modificando incluso la Ley de frontera”* (Fogel & Riquelme 2005), pero *“desde el inicio de la colonización agrícola existe una discriminación de brasileños por parte de las instituciones y representantes del Estado”* (Souchaud 2009).

Como consecuencias de la disputa por la tierra, surge la discusión jurídica sobre la legitimidad de los títulos de las propiedades de los brasileños en el Paraguay. En el país, la compra-venta de tierras ha sido, desde el inicio de los tiempos, un proceso complicado, cuestionable y de dudosa legalidad, debido a que las propiedades tienen varios títulos producto de la corrupción política y jurídica. La mayoría de los colonos brasileños no cuentan con el título de su propiedad, sólo tienen el derecho de usufructuarla, dando lugar a los conflictos ya mencionados anteriormente. *“La política explícita de Stroessner era favorecer la ocupación territorial mediante la apertura hacia los países vecinos, sobre todo Brasil. Contribuyó para todo esto la poca rigidez de la legislación paraguaya sobre la propiedad de la tierra”* (Sales 1996).

La documentación de inmigrantes brasileños ha sido también fuente de conflictos en territorio paraguayo. Existe una gran cantidad de “brasiguayos” que carecen de documentación, sea de origen brasileño o paraguayo. La documentación es el principal problema del inmigrante en su afán de transformarse en ciudadano con derechos y obligaciones y ser sujeto de su propio desarrollo familiar, comunitario y distrital. Gran cantidad de inmigrantes brasileños ingresó al Paraguay sin tener siquiera documentación brasileña. Por consiguiente, las dificultades con las autoridades policiales y migratorias fueron y son permanentes, en medio de amenazas, tensiones y humillaciones que, vale aclarar, se dieron y se siguen dando desde el inicio de la migración

hasta nuestros días. La coima es la frecuente problemática asociada al proceso de regularización migratoria.²²

El principal inconveniente a la hora de la tramitación del documento de residencia es la excesiva centralización de las instituciones en el Paraguay, escaso personal gubernamental asignado a esta tarea, los elevados costos de solicitudes de residencia, las dificultades para la legalización de documentos extranjeros y la burocracia del aparato estatal paraguayo. Los indocumentados están expuestos a diferentes tipos de abusos, los más frecuentes se refieren a la imposición de salarios inferiores al mínimo, los despidos sin causa justificadas y sin las formalidades legales exigidas por la ley. Además, las personas no radicadas tienen imposibilidad de participar en organizaciones sindicales o de cualquier tipo de organización formal.

Es imposible determinar con exactitud la cantidad de inmigrantes en situación irregular en el país, un tema que se ha asociado particularmente con la inmigración brasileña por ser la más reciente y la más numerosa. Sobre el real volumen de esta inmigración se han manejado cifras sumamente dispares, de diversas fuentes y de escaso rigor, de manera que la única fuente confiable resulta la de los censos nacionales de población y vivienda.

Los conflictos que están sucediendo en la frontera entre el Brasil y el Paraguay son consecuencias de algunos factores que ocurrieron en ambos lados de la frontera, inicialmente por planes elaborados en los contextos dictatoriales, y que continuaron en proceso en los períodos democráticos. Pretender que las disputas sean referidas solamente a cuestiones económicas o políticas, es ignorar la totalidad del problema. Además de los aspectos económicos y políticos, es importante remarcar que deben ser tenidos en cuenta los de carácter social y cultural, lo que da lugar a una profunda complejidad y conlleva a un enfrentamiento entre las partes involucradas. La frontera es siempre un lugar de encuentro con la diferencia, con el descubrimiento del otro, pero es,

²² *Coima: Soborno.*

a la vez, un lugar de muchos desencuentros, intolerancias y simplificaciones de las realidades heterogéneas.

IV) Aspectos positivos de la inmigración brasileña en el Paraguay

La inmigración brasileña en el Paraguay facilitó la creación de importantes centros urbanos y productivos, transfiriendo tecnologías y diversas capacidades laborales e intelectuales, promoviendo procesos de integración social y cultural que a través del tiempo fue engrandeciendo la formación de una sociedad fronteriza marcada por la integración de culturas y tradiciones. En lo que se refiere a las condiciones de vida de los colonos brasileños, algunos estudios indican que se encuentran en departamentos con niveles medios en referencia al Índice de Desarrollo Humano²³ y con mejores niveles en referencia a algunas regiones del país.

Cuadro N° 5: *Índice de Desarrollo Humano de Paraguay 2013*

Departamento	IDH
Asunción	0.742
Central	0.688
Alto Paraná	0.652
Itapúa	0.631
Caaguazú	0.592

Fuente: Informe IDH/PNUD 2013.

En el cuadro anterior se refleja la importancia de la comunidad brasileña en la región Este del país en el proceso de desarrollo económico y social. Sin duda, la zona conformada por el Departamento de Alto Paraná logró índices importantes de desarrollo, gracias al aporte e introducción de conocimientos por parte de los inmigrantes brasileños afincados en dicha zona.

²³ IDH: El índice de desarrollo humano es un concepto que trata de mejorar el indicador PIB p/c. Esta herramienta permite construir una medida de la calidad de vida de las personas a una escala numérica que posiciona a los países en un nivel bajo, medio y alto.

Puntualizaciones

- El volumen de inmigrantes en el Paraguay no fue relevante a inicios del siglo XX, pero se destaca la importancia y relevancia de la corriente de inmigración brasileña entre las décadas de 1960 y 1980.
- La inmigración de brasileños está asociada a factores de atracción y de expulsión masiva, tanto en el Paraguay como en el Brasil. Este contingente migratorio fue instalándose paulatinamente en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Amambay e Itapúa Norte y estuvo formado por aquellos que realmente colonizaron un territorio que, hasta entonces, no había sido explotado.
- La economía de la inmigración brasileña se ha organizado bajo un sistema de producción de fincas individuales, basado en la mano de obra familiar de gran empuje y de un sistema emprendedor.
- La inmigración brasileña en el Paraguay se asentó particularmente en zonas rurales y fronterizas, donde la agricultura es la principal actividad laboral de los hombres brasileños. Los hombres son los que presentan mayor predominio en la población de inmigrantes, el grupo etario dominante se corresponde entre los 15 y 59 años.
- En los últimos 30 años el Paraguay ha visto polarizado su territorio hacia el Brasil y éste se convirtió en su principal aliado político entre las décadas de 1960 y 1980.
- La primera corriente de inmigrantes brasileños ha logrado desarrollar y fundar importantes ciudades, y es significativo el componente económico, social, cultural e inclusive político de su aporte. Los descendientes de brasileños fueron elegidos como intendentes y concejales municipales en algunas ciudades fronterizas del Paraguay.

- La presencia de puntos conflictivos y de presión como resultado de ese flujo migratorio fue inevitable y se debió en gran medida al manejo poco interesado de este fenómeno por parte de las autoridades paraguayas.
- Existe gran dificultad en el acceso a datos estadísticos en el proceso de relevamiento de información sobre la cantidad de inmigrantes irregulares, principalmente de la comunidad brasileña, así como la inexistencia de registros administrativos²⁴ actualizados y estandarizados que hagan posible el conocimiento de cifras reales de los inmigrantes residentes en el país.
- En el desarrollo demográfico, social y económico de la región Este del Paraguay no puede dejar de mencionarse el papel crucial e importante que cumplió la corriente de inmigrantes brasileños. La intervención de esta población permitió un nuevo proceso de producción y crecimiento económico de la región transfronteriza entre el Paraguay y el Brasil.

24 Los registros administrativos son la base de datos que maneja la Dirección General de Migraciones sobre los sistemas de entrada y salida en el país.

CAPÍTULO II

COMPETENCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN EL MANEJO DE LA INMIGRACIÓN

I) Marco normativo

Para el adecuado abordaje de la migración es preciso resaltar aspectos normativos a los que deben responder los procedimientos de las instituciones a cargo de la gestión y administración de la inmigración en el Paraguay. Por ello, más adelante se destacarán las principales leyes y normas que rigen el manejo migratorio en el país. *“Una administración basada en la legalidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, si a ello se agrega transparencia mediante la publicidad de los actos administrativos darán como resultado una Administración Migratoria de un Estado de derecho en democracia”* (OIM 2013).

En el presente capítulo no se pretende desarrollar un análisis e interpretación profunda de la cuestión normativa, la evaluación de las diversas leyes nacionales se realizará en el Capítulo IV de este trabajo. En esta sección sólo se presentarán y mencionarán los principales artículos de las normativas que regulan la situación migratoria de los ciudadanos en el país o aquellos instrumentos jurídicos que se encuentran vinculados a la movilidad de la población en el territorio nacional.

a) La Constitución Nacional de la República del Paraguay

En el año 1992, la Convención Nacional Constituyente promulgó una nueva Constitución Nacional. En el preámbulo se consagra que la misma fue elaborada “(...) reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacional e integrado a la comunidad internacional” y estableciendo que la República del Paraguay, es libre e independiente; que se constituye en Estado Social de Derecho, Unitario, indivisible y descentralizado, adoptando para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

La Carta Magna establece y reconoce que los habitantes pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o de residencia, ausentarse de la República o volver a ella y, de acuerdo con la ley, incorporar sus bienes al país o sacarlos de él. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por la ley, considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo, sino en virtud de sentencia judicial. Así, la Constitución Nacional del año 1992, establece claramente el derecho al tránsito y libertad de circulación de las personas, donde el sujeto de derecho incluye a los paraguayos a residir en su patria y a los habitantes a transitar libremente por el territorio nacional.

Con respecto a la residencia se establece que se otorga el derecho a los paraguayos de residir en su patria y en la posibilidad de facilitar el retorno, si así lo desea, y a habitantes a cambiar de residencia de acuerdo a su conve-

niencia y oportunidad. Se reconocen las nacionalidades del tipo natural²⁵, por naturalización, nacionalidad múltiple, nacionalidad honoraria. Es importante mencionar que las personas que adquieran la nacionalidad por naturalización, perderán la misma por ausencia injustificada de la República por más de tres años, declarada judicialmente o por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad.

En lo que respecta al ejercicio de la ciudadanía, la Constitución Nacional expresa que son ciudadanos, todas aquellas personas que cuenten con nacionalidad paraguaya natural, desde los dieciocho años de edad, y las personas de nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido. Será el Poder Judicial el organismo responsable de establecer las normas de adquisición, recuperación y opción de nacionalidad, así como sobre la suspensión de la ciudadanía.

Esta breve presentación sobre los principales puntos que contiene la Constitución Nacional y en particular sobre los asuntos relacionados al fenómeno migratorio servirá de base para el análisis e interpretación de la normativa migratoria en el país, en referencias al tránsito y circulación en el territorio paraguayo, aspectos relacionados a la residencia y el acceso al derecho de la ciudadanía.

25 Nacionalidad Natural: Son de nacionalidad paraguaya natural: 1) Las personas nacidas en el territorio de la República. 2) Los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero. 3) Los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquéllos se radiquen en la República en forma permanente. 4) Los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República. **Por Naturalización:** Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya por naturalización si reúnen los siguientes requisitos: 1) Mayoría de edad. 2) Radicación mínima de tres años en territorio nacional. 3) Ejercicio regular en el país de alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria. 4) Buena conducta, definida en la ley. **Nacionalidad Múltiple:** La nacionalidad múltiple podrá ser admitida mediante tratado internacional por reciprocidad de rango constitucional, entre los Estados del natural de origen y del de adopción. **Nacionalidad Honoraria:** Podrán ser distinguidos con la nacionalidad honoraria, por ley del Congreso, los extranjeros que hubiesen prestado servicios eminentes a la República.

b) Ley General de Migraciones N° 978/96

El país no cuenta con una política de migración explícita, de manera que las medidas que se aplican en el marco de la Ley General de Migraciones N° 978/96, ofician en la práctica como acciones complementarias a la misma. Esta normativa crea la Dirección General de Migraciones (DGM) como autoridad administrativa en esta materia y le atribuye la responsabilidad de ejecutar la política de migración, aunque no establece cuál es el órgano responsable de su definición.

En el Paraguay, la migración se encuentra regulada por la Ley N° 978/96 que establece un conjunto de atribuciones y obligaciones de los órganos estatales, así como el conjunto de derechos y deberes de las personas que se movilizan dentro y hacia el país. Básicamente, esta ley establece el carácter restrictivo y el control de flujos migratorios sobre los procesos de inmigración sin enfocar o puntualizar el manejo en relación a las emigraciones, ni los procesos de repatriación de paraguayos residentes en el exterior, así como otros aspectos en referencia a la atención integral de la migración.

La Ley 978 fue promulgada posterior a la caída del régimen de la dictadura de Stroessner, en el llamado “Periodo de Transición” de la dictadura al proceso democrático, como principal objetivo esta ley establece la regulación de la migración de extranjeros y la emigración de paraguayos, bajo el principio de promover y facilitar la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere, y otorgando a la Dirección General de Migraciones la responsabilidad de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley. Otorga, además, una importancia y relevancia a la inmigración de recursos humanos calificados, a la inmigración de extranjeros con capital, así como a la inmigración de agricultores; por último, establece la importancia del retorno de paraguayos naturales emigrados. Así, esta ley tiene una clara orientación de política migratoria basada y manifiesta hacia la inmigración de extranjeros en el país y realiza un abordaje muy genérico del manejo de la emigración y el retorno, sin establecer políticas claras y coordinadas.

El principio general que sirve de base al articulado de la Ley 978/96, se encuentra expresado en el artículo inicial que dice: *“Esta ley regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley”*. El artículo plantea tres aspectos estrechamente vinculados entre sí: 1) define qué es lo que la ley se propone regular (los principales movimientos migratorios que ocurren en la población: entrada y salida de personas, sean nacionales o extranjeras, para fijar residencia); 2) establece una finalidad a la regulación: promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere; y 3) crea una organización responsable de ejecutar la política migratoria y aplicar la ley.

El núcleo de la propuesta política de la Ley 978 se encuentra expresado en el punto 2, que sostiene como premisa que “el país requiere” (necesita) “promover corriente poblacional y fuerza de trabajo”. Partiendo de la misma, se crea una “organización responsable” de ejecutar la política aplicando la ley y se establece que ésta será aplicada a inmigrantes extranjeros, a personas que emigran y a connacionales repatriados. En un primer análisis se puede afirmar que dicha premisa no se corresponde con la realidad sociodemográfica y económica vigente en el momento de promulgarse la ley de Migraciones. Procesos sociales, económicos y demográficos vividos en las décadas de 1990 y 2000, contradicen la supuesta necesidad del país de promover corrientes de población y de fuerza de trabajo.

Luego de un análisis detallado de las disposiciones reguladoras del texto de la ley de migraciones se puede mencionar que éste se ocupa casi en su totalidad de la inmigración (incluyendo la entrada y salida de extranjeros así como su radicación), lo que podría entenderse como un claro apoyo a la “corriente poblacional y de fuerza de trabajo que el país requiere”. Pese a ello, las medidas que la ley impone para el ingreso y la obtención de la radicación de extranjeros se caracterizan por su excesivo rigor y altos costos, lo que

ha determinado la existencia de un gran número de inmigrantes en situación irregular.

Entre los censos de población de 1972/1982 y 1982/1992, la población del país había crecido a tasas demográficas del 2,5 y del 3,2%, respectivamente, acrecentando su población en esos 20 años en 1.800.000 habitantes, agregando un millón de personas más para el año 2002. La Población Económicamente Activa había crecido con el mismo empuje de modo que a partir de mediados de los años noventa comenzó a producirse el fenómeno denominado “bono demográfico” (alto crecimiento de la población en edad de trabajar, que en 40 años llegará a superar el 70% de la población total). En ese escenario, una ley migratoria orientada a promover población y fuerza laboral, no se ajustaba a la realidad del contexto sociodemográfico y económico del momento. En todo caso, las cuestiones demográficas y laborales que en aquel momento, tanto como en la actualidad, requerían atención de las políticas públicas y de la migratoria en particular, tenían que ver con el gran desequilibrio existente en la ocupación del territorio y el insuficiente desarrollo de la capacidad técnica y profesional de la mano de obra, además de la necesidad de regularizar la radicación de los antiguos contingentes de inmigrantes y particularmente el flujo de inmigrantes brasileños que habían ingresado al Paraguay entre 1960 y 1990. En este sentido, desprovista de acciones sistemáticas y facilitadoras de regularización han sido las prácticas de la autoridad migratoria con relación a la residencia de inmigrantes históricos que componen las diversas comunidades extranjeras que se encuentran radicadas en el país. Sólo recientemente se han intentado aplicar medidas de regularización impulsadas por los propios interesados y sus representaciones diplomáticas, aunque con escaso impacto debido a deficiencias de la gestión administrativa.

Por otro lado, la atención que la ley dedica a la emigración paraguaya propiamente, está contenida en apenas cinco artículos formales y exentos de propuestas programáticas sobre este hecho cuando que, como se señaló antes, la emigración ha sido el fenómeno principal de los movimientos migratorios del país a lo largo de su historia.

Si bien, es cierto que el texto de la ley dedica mayor atención y medidas al retorno de paraguayos y paraguayas emigrados y a su reinserción en el país, sin embargo establece una disposición restrictiva expresada en el artículo 128 que dice: *“La promoción del retorno de nacionales paraguayos residentes en el exterior deberá efectuarse de acuerdo con las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional, programas especiales de reasentamiento, los requerimientos del mercado de trabajo o cuando razones demográficas, económicas o sociales lo aconsejen”*. Con esta restricción, las condiciones requeridas para admitir la residencia a cónyuges, hijos e hijas de repatriados nacidos en el exterior, son altamente burocráticas y obstaculizadoras. Además, la totalidad de las disposiciones de la ley de migraciones relativas a repatriación estuvieron en todo momento, desde su promulgación, fuera de la competencia de la DGM como autoridad migratoria. En efecto, es la Secretaría Nacional de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC), la que se ha ocupado de la ejecución de esta política, por tratarse de una institución creada por la Ley 227/93, con el fin específico de “definir políticas y estrategias en la materia” y “fiscalizar la aplicación de las políticas del sector”.

c) Acuerdos Regionales

Los acuerdos regionales sobre residencia y regularización migratoria establecen diversos derechos a favor de los inmigrantes, así como de los miembros de sus familias, contemplados a partir de la adquisición de la Admisión Temporal, tales como: la igualdad de derechos civiles, el acceso al trabajo, al trato igualitario con los nacionales del país de residencia y la posibilidad de acceder al seguro social.

A la falta de un marco integral de orientación política de las migraciones, pueden atribuirse también las deficiencias que se producen en el país en materia de cumplimiento de convenios y tratados internacionales, así como el rezago en adscribirse activamente a los mismos. Un lapso considerable

transcurre entre la suscripción de estos acuerdos por los países miembros y su aprobación, sanción, promulgación y depósito correspondiente por las autoridades competentes del Paraguay. Prueba de ello es que la Convención Internacional sobre la “Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, adoptada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990, fue suscrita por el Paraguay recién el 13 setiembre de 2000, aprobada por Ley 3.452, ratificada el 23 de setiembre de 2008 y promulgada en abril de 2009, casi 20 años después de su adopción internacional.

Un retraso similar sufrió la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por el Poder Legislativo paraguayo en octubre de 1969, debiendo transcurrir más de 30 años para que el país promulgue la Ley N° 1938 “General sobre Refugiados” el 2 de julio de 2002.

De igual manera, un trámite de parecida lentitud han tenido más recientemente los convenios internacionales sobre residencia, acordados en el marco regional del Mercosur, por los cuales se reconocen a los inmigrantes de los países que forman parte del grupo o que se han adherido a él, su residencia temporal, sus derechos civiles, su acceso al trabajo y seguro social, el trato igualitario con los nacionales, entre otros derechos.

II) Marco institucional – administrativo

En el presente apartado se hará una breve presentación de las principales instituciones responsables de las acciones en materia inmigratoria en el país, con el objeto de presentar sus funciones y alcances, así como la forma de gestión de cada una de ellas. En la administración pública, algunas instituciones cumplen un rol en la formulación de políticas públicas, otras de aplicación e intervención y algunas, de articulación. Este estudio identificará algunas de esas funciones respectivas y, particularmente, la forma de aplicación. Se aclara que no se hará una presentación de las funciones de las

instituciones que tienen como mandato atender las cuestiones relacionadas a la repatriación, vinculación con las diásporas, así como los responsables de atender los asuntos internacionales, ya que no son objeto de análisis de esta sección. En contrapartida, sí será presentado un detalle de las instituciones que tienen a cargo la gestión y administración de la inmigración en el Paraguay, como: el Ministerio del Interior, la Dirección General de Migraciones, el Comité Interinstitucional de Población, el Ministerio de Justicia y Trabajo, y la Policía Nacional.

Para ser precisos y organizar la presentación de las responsabilidades institucionales se menciona que en el Paraguay las principales instituciones que desarrollan responsabilidades en el área inmigratoria son: Ministerio del Interior (Dirección General de Migraciones – Comité Interinstitucional de Población – Policía Nacional) – Ministerio de Justicia y Trabajo – Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero).

a) Ministerio del Interior

La Constitución Nacional establece la existencia de los Ministerios como órganos que dirigen y ejecutan las acciones públicas que están a cargo del Poder Ejecutivo. Las competencias de los Ministerios son generadas en forma genérica, de manera que las competencias más específicas provienen de Leyes y Decretos que otorgan a los Ministerios competencias o funciones no mencionadas antes en los instrumentos normativos.

El Decreto N° 21.917/2003 del Poder Ejecutivo establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio del Interior. El mismo dispone que el Ministerio tiene entre sus funciones: *“Estudiar, proponer y, una vez aprobado, poner en ejecución las políticas públicas de Seguridad Interna, Asuntos Políticos, Población, Migración y Repatriación de Connacionales en coordinación con los organismos competentes”*.

Por otra parte, la Ley N° 978/96 establece que el órgano de ejecución de la política migratoria nacional será la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior. Por consiguiente, siendo la Dirección General de Migraciones una dirección del Ministerio del Interior, con competencia directa en materia migratoria, es natural que, aunque la ley no lo diga expresamente, sea el Ministerio del Interior el responsable de proponer al Poder Ejecutivo la política migratoria del país, y a partir de su aprobación, la misma será ejecutada por dicho Ministerio a través de la Dirección General de Migraciones. De igual manera, el Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de atender todo lo relacionado a la seguridad interna del país, acción que dificulta el manejo migratorio desde el punto de vista político ya que sin duda los asuntos de seguridad implican un mayor tiempo de dedicación y esfuerzo a la autoridad designada.

b) Dirección General de Migraciones

El principal organismo de ejecución de la política y administración migratoria nacional conforme a lo establecido en la Ley de Migraciones N° 978/96, es la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior. La DGM cuenta con autonomía administrativa y financiera.

La Ley N° 978/96 de Migraciones y el Decreto Reglamentario N°4.943/99 establecen las funciones de la Dirección General de Migraciones y la forma de gestión de la institución. Específicamente, la normativa hace mención a cuestiones como: la admisión, permanencia y residencia en el país. De igual forma abarca lo relacionado a las sanciones penales y administrativas y las atribuciones del Director General, así como todo el ámbito de recursos disponibles.

c) Comité Interinstitucional de Población

De acuerdo a los mandatos legales que regulan la migración, las instituciones encargadas de las mismas deberán actuar y mantener una coordinación, tanto en la formulación como en la ejecución de acciones. Con el fin de facilitar ese proceso se creó el Comité Interinstitucional de Población (CIP), creado por Decreto N° 4.692/2005 y modificado por el Decreto N° 213/2008. El CIP es el organismo coordinador de las políticas de población presidido por el Ministro del Interior e integrado por dieciocho instituciones implicadas en el tema migratorio: 1) Ministerio del Interior (con sus dos direcciones: Dirección General de Migraciones – Dirección de Población); 2) Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales; 4) Ministerio de Trabajo; 5) Ministerio de Salud y Bienestar Social; 6) Ministerio de Educación y Culto; 7) Secretaría Técnica de Planificación; 8) Secretaría de Acción Social; 9) Ministerio de la Mujer; 10) Secretaría de la Niñez y Adolescencia; 11) Viceministerio de la Juventud; 12) Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos; 13) Dirección Adultos Mayores; 14) Dirección del Registro Civil; 15) Instituto del Indígena; 16) Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra.

El propósito del CIP es “coordinar, monitorear y evaluar” la política de población y asume una categoría de instancia de alto nivel político y técnico, cuyo objetivo general es que *“La política de población se propone, a corto, mediano y largo plazo, contribuir con las demás políticas sociales y económicas a impulsar el desarrollo sustentable del Paraguay y a elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones socio-demográficas adecuadas a dicho fin, a través de medidas vinculadas con la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población”* (MI, STP & UNFPA, 2006).

Así, una de las políticas sectoriales de la política de población es la política nacional de migraciones, conformada por cinco ejes estratégicos, a citar:

“a) fomento del arraigo de la población en su área de origen; b) promoción de los flujos de migración, internacional e interna que contribuyan al desarrollo nacional; c) intervención de los flujos migratorios preexistente con el fin de lograr su reorientación; d) recuperación de la población nacional emigrada a través de la repatriación; e) integración sociocultural, económica, política, jurídica y territorial de los inmigrantes a la sociedad nacional” (MI, STP & UNFPA, 2006).

d) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Justicia y Trabajo fue creado por la Ley N° 15 del 13 de agosto de 1948. El Decreto N° 15.519, al reglamentar la Ley mencionada, creó entre otras dependencias el Departamento Nacional del Trabajo. Por Decreto N° 26.798, del 9 de junio de 1967, se creó la Dirección General de Recursos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, para lo cual se tuvo en cuenta que, para una mayor y eficiente productividad, resulta necesario conocer las disponibilidades de los recursos humanos en sus distintos aspectos, de modo a orientar la formación, ocupación y remuneración de los mismos en la forma más conveniente dentro de la política de promoción y desarrollo nacional.

El 26 de mayo de 1976 se dictó el Decreto N° 22.980, por el cual se amplían las atribuciones y funciones del Servicio Nacional de Empleo, organismo dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo. Entre las funciones asignadas al Servicio Nacional de Empleo se mencionan: 1) Proponer políticas y/o medidas relativas a migraciones laborales; 2) Mantener un programa de información permanente acerca de la situación del mercado de empleo; 3) Mantener intercambio de información y documentación relativa al campo del Servicio de Empleo, con entidades especializadas nacionales y extranjeras; 4) Establecer contacto con los empleadores para determinar sus necesidades de mano de obra.

La Ley N° 978/96 de Migraciones dispone, en su Artículo 120, que la Dirección General de Migraciones, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo, pondrá en marcha mecanismos destinados a: 1) Informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país antes de decidir sobre el acto a emigrar; 2) 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; 3) Intervenir o asesorar al emigrante nacional en reacción a las ofertas o contratos de trabajo que le formulen desde el exterior.

Respecto de la migración de trabajadores fronterizos y de zafra, la ley de referencia, en su Art.125, establece que la Dirección General de Migraciones, conjuntamente con la Dirección General del Trabajo, relevará las zonas en que se produce la migración temporaria, las actividades económicas que se realizan, las épocas del año en que se opera, el número de los trabajadores afectados y demás aspectos que interesen al control legal, utilizándose tal relevamiento para planificar actividades en el territorio nacional que tiendan a lograr el pleno empleo. Así, el Ministerio de Justicia y Trabajo tiene entre otros objetivos participar del proceso de contratación de mano de obra extranjera y proponer políticas y medidas relativas a la migración laboral. En relación a la migración temporaria, debe relevar la información sobre la zona en que se produce, los aspectos que interesen al control legal, las actividades económicas que se realizan y las épocas del año en que se operan, utilizando esta información para planificar actividades en el territorio nacional que tiendan a lograr el pleno empleo.

Es importante denotar que estas acciones mencionadas en las diversas leyes y artículos no son cumplidos y ejecutados, lo que conlleva a una mala práctica en materia de manejos de las migraciones y facilita el abuso y explotación a los trabajadores, especialmente en las ciudades de frontera.

A partir del año 2014, el Parlamento Nacional aprobó la creación del nuevo Ministerio de Trabajo, separando de esa forma las funciones del Ministerio de Justicia con la responsabilidad del ámbito laboral, con el objetivo de atender y respetar los derechos laborales de los ciudadanos paraguayos y extranjeros en el país.

e) Policía Nacional

La Ley 222/93 establece las disposiciones generales de la organización, funciones y fines de la Policía Nacional, donde el Art. 6 menciona que serán funciones, obligaciones y atribución de la Policía Nacional, y específicamente en el numeral 11: *“Expedir Cédula de Identidad, Pasaporte, Certificados: de Antecedentes, de Vida y Domicilio, de Residencia y otros documentos relacionados con sus funciones”*. En el Paraguay los documentos de identidad así como los documentos de viaje, son emitidos por la Policía Nacional, por ello, es importante que las acciones estén coordinadas entre la Policía Nacional y, de manera específica, el Departamento de Identificación y la Dirección General de Migraciones, de manera a evitar iniciativas que no sean viables y sostenibles por la imposibilidad institucional, ya sea por razones de procedimiento, normativas o presupuestarias.

Puntualizaciones

- La Constitución Nacional del Paraguay reconoce los siguientes tipos de nacionalidades: nacionalidad natural, por naturalización, nacionalidad múltiple y la nacionalidad honoraria. El Paraguay cuenta con un marco normativo migratorio enmarcado en la Ley N° 978/96 General de Migraciones, en la cual se establece el principio, objetivo y orientación política que establece la República en materia migratoria y detalla las actividades que considera de importancia y relevancia para el país. Esta Ley establece que Paraguay cuenta con dos categorías migratorias: la categoría de residentes y la categoría de no residentes. La pri

mera se divide nuevamente en temporaria y permanente. En referencia a la categoría no residentes, ésta se subdivide nuevamente en temporaria, pero la misma no es tenida en cuenta en la práctica administrativa.

- En el campo migratorio, las sanciones administrativas las resuelve la Dirección General de Migraciones y las sanciones penales, el Poder Judicial del Paraguay.
- Las principales instituciones que atienden la cuestión de inmigración en el Paraguay son: Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Policía Nacional y el Comité Interinstitucional de Población.

CAPÍTULO III

BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Haciendo una recapitulación de lo desarrollado hasta aquí encontramos que en la primera sección del documento se presentan los antecedentes y las características sociales, políticas y administrativas que facilitaron la inmigración de ciudadanos brasileños al Paraguay. Asimismo, en el segundo capítulo se hace mención al marco normativo que rigió hasta el año 1989, y que sigue vigente con algunas modificaciones muy puntuales en referencia a la Ley de Migraciones y competencias institucionales de los organismos gubernamentales que atienden los asuntos migratorios.

Este capítulo centrará su análisis en las competencias técnicas y capacidades gubernamentales que son consideradas estratégicas para el adecuado abordaje de la migración internacional. Como se planteó inicialmente, este trabajo sustenta sus bases sobre la reforma del tipo administrativa o reforma de segunda generación, mediante la cual se pretende modificar o recomendar una serie de normas y procedimientos en busca de una mejor y eficaz gestión migratoria. Para lograrlo es importante identificar los instrumentos y herramientas que podrían modificar y utilizar los Estados para alcanzar una adecuada gestión y administración migratoria.

Esta sección del trabajo se divide en tres apartados de manera a facilitar la comprensión de los tópicos desarrollados; en la primera se presenta la importancia de la gobernabilidad en los procesos de gestión migratoria; en la segunda se menciona lo referente al marco normativo migratorio; y por último, se presenta los principales componentes que debe incorporar la administración migratoria de un país.

Varios autores e investigadores sociales consideran que el Estado desempeña un papel importante con respecto a las políticas públicas migratorias y que pueden causar efectos positivos no sólo a nivel económico, sino también social. *“En la actualidad todo ha cambiado, ya no migran sólo hombres, y de baja cualificación profesional, sino que migran hombres y mujeres, de ultra cualificación en muchos casos, en otros no tanto, ya no emigran solos, ya no es sólo que emigren los europeos, sino que se han trenzado lazos migratorios entre cuasi cualquier punto del mundo con varios países. Y los motivos ya no son sólo económicos”* (Garrido 2006).

I) Gobernabilidad migratoria y patrones migratorios

Resulta indispensable el uso de terminología adecuada en referencia a los elementos que se vinculan al tema migratorio, además, para una adecuada aplicación de la política y administración migratoria es fundamental que la forma de gestión sea conocida por todos los miembros de la organización y la estructura institucional. En el campo de las migraciones existe una serie de términos y conceptos que son fundamentales en relación a su uso, de manera a lograr una adecuada interpretación de los elementos y procesos que engloban la administración y gestión migratoria de un país, entre estas terminologías se encuentra la llamada “gobernabilidad migratoria”

La gobernabilidad migratoria implica un adecuado manejo de las demandas sociales sobre las causas y efectos de los flujos migratorios, y al mismo tiempo expresa la intención de un Estado en responder a esas demandas vin-

culadas a los procesos migratorios. De esta manera, la gobernabilidad migratoria implica la capacidad del estado en *“conjugación de los derechos y demandas de la población nativa y la migrante en sus relaciones económicas, sociales, culturales y política”* (Mármora 2010).

Una buena gobernabilidad en el campo de las migraciones facilita el sistema de gestión y administración migratoria de un país. Por el contrario, la presencia de una crisis en la gobernabilidad migratoria exige a un país prepararse ante el desafío que ello implica. La crisis de gobernabilidad en las migraciones se expresa con la presencia de ciertas variables o fenómenos, como por ejemplo: el aumento de los casos de migrantes en situación irregular, los casos de discriminación o xenofobia y el aumento de los índices de trata de personas y tráfico de migrantes en los diversos países.

El Paraguay hace bastante tiempo se encuentra atravesando por una crisis de gobernabilidad migratoria, esto se refleja con la presencia de un elevado número de migrantes irregulares, especialmente en zonas de frontera, que no fueron atendidos por el Estado en los últimos 30 años. Además, en el país, así como en el exterior, se presenta una gran cantidad de personas de nacionalidad paraguaya víctimas de la trata con fines de explotación sexual y laboral, el escaso abordaje en materia de prevención, asistencia, reinserción y persecución permite establecer una primera conclusión de que es necesario mejorar la gobernabilidad migratoria en el Paraguay.

Lelio Mármora (2010) menciona una interesante propuesta sobre los modelos de gobernabilidad migratoria que ayuda a comprender su importancia y alcance. El primer modelo es el de la “Securitización” y tiene como objeto de las políticas migratorias a la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país. Bajo el paraguas de este modelo, las políticas migratorias tienen un enfoque basado en el diseño de la seguridad nacional y el migrante es visto como una amenaza potencial, los derechos de los migrantes se restringen a su condición de regularidad o nacionalidad. El segundo modelo se denomina

el de los “Beneficios compartidos”, este modelo establece como principio que las migraciones pueden brindar beneficios a los países de origen como de destino, con la condición de que el proceso de movilidad sea ordenado y regular. El tercer y último modelo es el “Desarrollo humano de las migraciones” que establece una visión en la que los derechos de las personas migrantes es el centro de toda política migratoria.

Tomando en consideración los constantes y profundos cambios en relación a los patrones migratorios en los últimos 30 años, los formuladores de políticas, así como los tomadores de decisiones en los diversos países, desarrollaron herramientas e instrumentos que ayudaron a comprender de alguna manera los movimientos migratorios, y de esta forma, evaluar las consecuencias e impactos de las políticas migratorias en sus respectivas regiones. Así, los movimientos migratorios se agrupan en los denominados patrones migratorios, que a su vez permiten establecer una adecuada orientación de las políticas y programas, facilitando de esta manera la gobernabilidad migratoria. El conocimiento de los “patrones migratorios” resulta importante para el manejo y la administración de los procesos y corrientes migratorias en un país determinado.

Los patrones migratorios se definieron según el siguiente criterio: Por la temporalidad: - *Definitivas*: Son los movimientos que tienen como objetivo la instalación permanente en el lugar de destino. - *Temporales*: Son los movimientos de la población que tienen como modalidad el establecimiento, por un lapso determinado de tiempo, en el lugar de destino. - *Circulares*: Es el movimiento de la población en función de las diferentes oportunidades ofrecidas por los mercados de trabajo a nivel internacional. De acuerdo a la voluntariedad: - *Voluntarias*: Implica que la decisión de migrar no está condicionada y obligada. Se toma en función a las ventajas que ofrece el lugar de destino. - *Forzosas*: Son movimientos de la población que se producen por circunstancias ajenas a la libre voluntad del migrante, por motivos que pueden ser: económicos, geopolíticos, socioculturales y ambientales. Por la compo-

sición: - *Migración Masiva*: Son las que se destacan por grandes volúmenes y con un considerable grado de heterogeneidad de migrantes. - *Migración Selectiva*: Caracterizada por un grado de homogeneidad de las características sociales, educativas, políticas, económicas. Por el objetivo: - *De colonización*: Es la migración de colonias, donde el migrante se traslada con el objetivo de asentarse y ocupar territorios vacíos, ya sea por la falta de población o desplazando a la población nativa. - *De reunificación familiar*: Es el desplazamiento de migrantes para reunirse con sus familiares que se encuentran instalados en el lugar de destino.

Estos patrones migratorios permiten la construcción de fundamentos sobre los cuales se sustentarán las políticas y normativas relativas a la materia, como el sistema de gestión y administración migratoria de un país, de manera a contribuir en el proceso de construcción de las bases para el adecuado manejo de los flujos migratorios. Adicionalmente, la “governabilidad migratoria” y los “patrones migratorios” proporcionan las bases conceptuales para el manejo adecuado de la migración irregular en los países de recepción y tránsito, el control sobre la discriminación o xenofobia, la reducción de los casos de corrupción de funcionarios ligados a los asuntos migratorios y el combate a la trata de personas y tráfico de migrantes. Además, una adecuada gobernabilidad migratoria facilita la incorporación de tecnologías de gestión en los procesos de control migratorio, procesamiento de los documentos y solicitudes de residencia en un país.

De esta manera, los Estados deben definir las políticas migratorias que permitan lograr una legitimidad de las acciones con una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos, y de manera muy particular a los derechos de los migrantes, dentro del marco y contexto de la transparencia de sus acciones, con el objetivo de facilitar la aplicación de políticas migratorias adecuadas.

Para lograr una adecuada gobernabilidad migratoria, la gestión migratoria de un país debe estar apoyada en tres pilares fundamentales, la primera es

lo relacionado a la *información objetiva*, sin una adecuada información es muy difícil establecer estrategias puntuales en el campo migratorio. El segundo aspecto importante es la *adecuación de las normas a la realidad migratoria*, los elementos normativos y jurídicos son fundamentales en el proceso de gestión migratoria, ya que facilitan la interpretación y aplicación de acciones sobre el fenómeno. Y el tercer aspecto principal es la *eficiencia y transparencia en la gestión*. Es necesario apoyarse en los principios de una adecuada gobernabilidad migratoria, estableciendo modelos apropiados y precisos para lograr identificar las capacidades gubernamentales que debe incorporar y desarrollar un Estado para el manejo adecuado de la migración.

II) Marco normativo migratorio

Antes de abordar a profundidad esta sección sería importante aclarar algunos conceptos y definiciones. En primer lugar, todo marco normativo migratorio de un país debe estar orientado por una política migratoria. Una política migratoria es ante todo una política pública, una respuesta del Estado hacia una situación planteada. En este contexto se podría decir que, una política pública es el *“conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social”* (Oszlack & O'Donnell 1984).

Bajo la premisa mencionada en el párrafo anterior se define entonces que una política migratoria son *“Todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones, etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”* (Mármora 2010).

Tomando en cuenta las dos definiciones presentadas, y considerando el enfoque y alcance internacional de las migraciones, es importante mencionar que los movimientos de personas o flujo migratorio a nivel interna-

cional se encuentran contemplados y sujetos a tratados y normas internacionales. El cumplimiento de estos tratados y normas están sustentados en el “Principio de la Reciprocidad” entre países. En ese contexto, se presenta una generalización sobre los temas que deberían ser incorporados en la legislación migratoria de los países, de forma tal a que presenten coherencia y estén en sintonía con las realidades poblacionales, económicas y en relación directa con las disposiciones internacionales en materia migratoria. *“El cuerpo normativo migratorio constituye un elemento importante y fundamental en el proceso de administración de la migración. En el mismo, se establecen los derechos y obligaciones del migrante y del propio Estado, y es la base sobre la cual ésta última sienta sus fundamentos en la legalidad de su proceder”* (OIM 2013).

Entonces, en un primer momento, se deben presentar los alcances del Derecho Internacional, materia que engloba un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional. El Derecho Internacional abarca los acuerdos y tratados²⁶ en el marco de los organismos internacionales, regionales y los convenios bilaterales entre los Estados. Estos acuerdos y convenios se convierten en derecho positivo de los países al momento de incorporarlos formalmente a la legislación propia, sujeto a los mecanismos de aprobación de los Estados, que en la mayoría de las veces es la aprobación y ratificación mediante una ley aprobada por el Congreso Nacional de cada país. De esta forma, la gestión y administración de la migración en un país se encuentran enmarcadas en las Convenciones y Tratados Internacionales, mediante las leyes internas o nacionales.

El Derecho Internacional contempla las relaciones jurídicas entre los Estados y las mismas se incrementan conforme los Estados trabajan conjuntamente y unen esfuerzos por administrar la migración. Uno de los principios

26 Los Tratados son contratos a escala internacional: Son la fuente creadora de normas jurídicas internacionales más importante. Es un acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos del derecho internacional que tiende a crear, modificar o extinguir derechos de este ordenamiento (OIM – INM, 2009).

fundamentales del Derecho Internacional es que éste prevalece sobre el Derecho Nacional de un país, lo que significa que un Estado no puede basarse en una disposición nacional para evitar una responsabilidad en el marco del Derecho Internacional.

En ese contexto, el Derecho Migratorio Internacional, que a la vez es una rama del Derecho Internacional Público con componentes del Derecho Internacional Privado, tiene como fundamento ver las responsabilidades y compromisos internacionales que los Estados han asumido. Ese compromiso implica la acción en distintas áreas que pueden incorporar, entre otras, las siguientes: Derechos Humanos; Principios como los de: no Discriminación, la libertad de movimiento, no devolución, asilo, además de la aceptación del regreso por parte del Estado, el acceso consular de los nacionales de un Estado en el exterior, la trata y tráfico de migrantes, reunificación familiar y las garantías procesales en los casos de detenciones y expulsiones de un territorio.

Es importante que los Estados definan adecuadamente los derechos y obligaciones de los migrantes, ya que éstos son fundamentales para la adecuada administración de la migración. Entre los principales derechos de los migrantes se pueden citar los siguientes: derecho a la vida, prohibición del genocidio, prohibición a la esclavitud o el comercio de esclavos, prohibición a la tortura, prohibición a la detención arbitraria, prohibición a la discriminación, prohibición a las medidas penales retroactivas, el derecho a la autodeterminación, el derecho a la igualdad, el derecho a dejar un país y retornar al otro, y el principio de no devolución. Estos derechos fundamentales se aplican a todos los migrantes sean económicos, trabajadores, refugiados desplazados u otras formas de movilidad sin importar raza, color, nacionalidad u origen étnico. En referencia a las obligaciones de los migrantes deberán respetar la autoridad del Estado en cumplimiento con la legislación y procedimientos operativos establecidos en los documentos normativos. En este sentido, una principal atención deben recibir los migrantes irregulares, quienes necesitan de una mayor protección interna-

cional, ya que debido de su situación migratoria irregular la vulnerabilidad a los abusos, explotación y negación a sus derechos se ve sensiblemente incrementada.

Con respecto al Estado, éste tiene la autoridad suficiente para regular el movimiento de las personas a lo largo de su frontera, donde la seguridad nacional es un tema principal para resguardar sus intereses. El tema seguridad puede ser entendido en un sentido amplio adicionando aspectos relacionados a la seguridad ambiental, económica y física. Los Estados cargan con la responsabilidad de atender y asegurar la salud y el bienestar económico de la población, por ello, la legislación nacional deberá incorporar los estándares internacionales sobre sistemas de seguridad y control fronterizo. En este ámbito, la capacitación a funcionarios migratorios es una herramienta imprescindible para el adecuado ejercicio de la autoridad en el proceso de control migratorio por parte del Estado. Además, las disposiciones administrativas en el manejo de la migración desde la óptica de la seguridad, deben estar sustentadas en la legislación, ya que de lo contrario su aplicación será insuficiente y hasta podría producir efectos negativos para un país.

Otra de las atribuciones fundamentales ejercidas por el Estado consiste en determinar a los “no nacionales” para luego, admitirlos en su territorio bajo ciertas circunstancias, de manera a controlar así sus fronteras y proteger su seguridad. Ésta es una máxima aceptada por el Derecho Internacional donde cada país tiene la facultad inherente a su soberanía de prohibir la entrada de extranjeros a su dominio o admitirlos, en aquellos casos, bajo ciertas condiciones. Este poder debe ser ejercido por parte de los Estados en pleno respeto a los derechos de las personas, independiente de su nacionalidad.

En lo concerniente a la ciudadanía, cada Estado puede definir sus reglas en la adquisición de la misma. *“Cada Estado determinará bajo sus propias leyes quiénes son sus nacionales. Esta ley deberá ser reconocida por otros Estados en la medida en que sea consistente con las convenciones interna-*

*cionales, la costumbre internacional, y los principios de derecho generalmente reconocidos con relación a la nacionalidad”.*²⁷ De igual manera, la mayoría de los Estados reconocen como pérdida de la ciudadanía las siguientes condiciones: renuncia voluntaria; adquisición voluntaria de otra ciudadanía; asumir funciones gubernamentales en otro Estado; servir a fuerzas militares en otro Estado; y el fraude en la adquisición de la ciudadanía.

Los formuladores de políticas de los diversos países deben comprender la naturaleza de los derechos y obligaciones de los migrantes de manera a respetarlos y cumplirlos, de la misma forma, un Estado debe definir sus derechos y obligaciones para con el migrante. Es muy importante que un país, mediante su estrategia de administración migratoria, se enfoque en la facilitación y control de la movilidad en los centros de frontera, diseñando e implementado políticas públicas que respondan a ambos objetivos.

Sin duda, un desafío para los formuladores de políticas migratorias en la mayoría de los países es encontrar el equilibrio en el marco de control y administración migratoria, con el adecuado enfoque y respeto a los Derechos Humanos de las personas como componente fundamental. Es muy importante y relevante que los países cumplan con los tratados y convenciones internacionales, desarrollando instrumentos jurídicos y normativos adecuados para su implementación.

Elementos de la normativa nacional

Una normativa nacional debe incluir varios elementos mencionados anteriormente, entre los que se puede destacar lo referido a las condiciones de admisión de inmigrantes y los procedimientos para determinar la condición migratoria. Una legislación migratoria que contenga objetivos y propósitos bien definidos y delimitados ofrecerá importantes beneficios, ya que en un primer

²⁷ Artículo 1° de la Convención de La Haya sobre ciertos asuntos relativos al conflicto de las leyes nacionales.

momento, define las expectativas y estrategias del país en materia migratoria y encaminará la implementación de políticas públicas efectivas para establecer luego, el marco institucional para la administración de la migración; y en segundo lugar ayudará a instaurar un control efectivo, definiendo las responsabilidades y fomentando la transparencia en la gestión migratoria.

Una legislación puede ser una declaración de los intereses y de los puntos estratégicos de un Estado, a modo de ejemplo se mencionan los siguientes puntos que reflejan la importancia de la definición de los marcos normativos:

- Promoción del desarrollo demográfico de los Estados.
- Satisfacer la demanda del mercado laboral.
- Proteger la seguridad del Estado.
- Facilitar la movilidad de personas para incrementar el intercambio comercial, turismo, actividades culturales y científicas.
- Prevenir la migración irregular.
- Promover la cooperación internacional.

La legislación debe fijar los principios por los cuales se regirá el marco normativo, además, deberá fijar los requisitos normativos para el ingreso a un país otorgando autoridad para establecer regulaciones a la administración migratoria en los procedimientos de control. Asimismo, deberá incorporar las sanciones y multas impuestas por el marco administrativo y definir la unidad organizacional sobre la que recaiga la responsabilidad de emitir las visas correspondientes. Los programas de inmigración deben incorporar elementos claves para su éxito, a citar los siguientes:

- Definición adecuada de categorías de migrantes.
- Definición adecuada de criterios de admisión.
- Procedimientos administrativos claros y sencillos.
- Disposición de información sobre derechos y obligaciones.
- Procesos para solicitudes de cambio de estatus migratorio, regularización migratoria.

- Definición de solicitudes de residencia temporal y permanente.
- Definición adecuada de la inmigración económica y laboral.
- Capacidad para permitir ingresos por razones humanitarias.

De igual manera, la legislación migratoria deberá incorporar o coordinar acciones para el combate a la trata de personas y tráfico de migrantes y definir políticas de protección a las víctimas de este delito. La autoridad gubernamental deberá buscar el mecanismo de congruencia entre las políticas estratégicas y operativas del Estado y el marco institucional para su aplicación, ello sólo será posible siempre que la legislación ofrezca un fundamento adecuado para la administración de la migración mediante el establecimiento de principios y medidas para el ingreso y salida de un Estado.

III) Administración migratoria

a) Aspectos organizacionales

Todo país cuenta con una forma de administrar las migraciones y con un modelo de administración pública, que ayuda a implementar las políticas públicas definidas para su territorio. Es preciso aclarar que, teóricamente, no existe un único modelo organizacional o administrativo para manejar los asuntos migratorios. Cada país tiene objetivos y prioridades diferentes y por lo tanto, requerirá una estructura y organización apropiada a sus necesidades.

Los Estados pueden tener un sistema de organización centralizada o descentralizada, pero, todas las estructuras que atiendan la cuestión migratoria deberán abordar indefectiblemente el equilibrio de tensión entre el control migratorio, la aplicación de la ley y la facilitación del movimiento en frontera. Si no existe una política migratoria específicamente definida y que logre articular acciones respaldadas por una legislación, es muy probable que la administración migratoria se disperse en diferentes áreas entre ministerios, secretarías y direcciones generales. En estas circunstancias, ante la ausencia de una

política que fije los principios del manejo de las migraciones, existirá poca coherencia y coordinación en el proceso de administración migratoria.

Un Estado puede realizar las tareas operativas, en relación a las migraciones, de forma centralizada o descentralizada. Ambas formas de organización tienen sus ventajas y desventajas. Cada Estado, decide su forma de organización estructural, sujeto a ciertas características y prioridades, ésta es la principal razón por la que no se podría decir cuál de las dos opciones es la mejor. La centralización como forma de estructura organizacional ofrece la ventaja de la consistencia en las decisiones institucionales en relación a la formulación de políticas y decisiones operativas que se relacionan en el proceso de administración migratoria, adicionalmente ofrece la facilidad de rendición de cuentas a una única autoridad superior. También, la centralización permite identificar rápidamente las prioridades institucionales y destinar los recursos a los objetivos establecidos de una manera eficiente y en el menor tiempo posible. Al elegir una organización centralizada, generalmente, los Estados ubican los asuntos migratorios bajo las funciones de un Ministerio, ello también posibilita que los propios funcionarios sean conocidos entre sí con facilidad evitando los problemas de competencia y rivalidad entre instituciones. A su vez, la descentralización ofrece la ventaja en el ámbito de los asuntos financieros, recursos humanos y aspectos administrativos de una institución. Esta modalidad otorga mayor dinamismo y presencia de las acciones estatales en lugares distantes a la oficina central.

Si se selecciona la forma descentralizada como forma de administración migratoria, se asignarían funciones a diferentes Ministerios, los cuales deberán coordinar sus acciones de manera permanente. Bajo este modelo de organización, la coordinación entre instituciones es la clave para el éxito en la gestión.

Independientemente de la modalidad organización seleccionada, lo primordial es definir claramente los principios rectores que direccionarán la administración y gestión migratoria del país.

b) Administración de fronteras

Es importante destacar y resaltar un punto mencionado en el apartado anterior, en referencia al “equilibrio de tensión entre el control migratorio, la aplicación de la ley y la facilitación del movimiento en frontera”. Estos tres procesos deben atenderse de forma simultánea en las fronteras de los diversos países, lo cual es complejo para la administración pública, por ello, la administración de frontera es uno de los principales puntos a considerar para la adecuada gestión migratoria de un país.

Un adecuado sistema de administración fronteriza debe contar con dos objetivos, por un lado, facilitar a los usuarios la entrada y salida a un territorio; y por el otro, establecer mecanismos de control para cumplir con los requisitos de entrada, salida y permanencia en un país. Para lograr estos dos objetivos, los países deben contar con adecuados sistemas informáticos interconectados y automatizados. Además, este proceso exige la participación de funcionarios eficientes y capacitados en base a los altos estándares de gestión migratoria y es necesaria la cooperación entre las diversas instituciones que atienden la cuestión migratoria, y por ende, la incorporación de tecnología con un alto nivel de cobertura nacional. La sola incorporación de la tecnología no asegura una administración de frontera eficiente, ésta deberá ser acompañada con una legislación apropiada, procedimientos bien definidos y funcionarios altamente capacitados.

A fin de lograr una adecuada administración de frontera, un país debe tener en cuenta los siguientes factores:

- Características físicas de las fronteras y su permeabilidad.
- La relación con los Estados vecinos.
- Posibilidad de control de documentos de forma manual e informática, mediante sistemas de capturas automatizadas. (Control de documentos de viaje, validez de visa, confirmación de la identidad de la persona).

- Implementación de controles biométricos (Estructura facial, geometría de la mano, huellas digitales y patrones de ojos).
- El volumen y movimiento de pasajeros en las diferentes fronteras del país.
- Diseño operativo que proteja a los viajeros de fraudes y corrupción por parte de oficiales migratorios de los países.
- Estrategia en la coordinación de control y revisión de documentos con empresas de transportes terrestres y aéreos.
- Protocolos de asistencia y derivación para casos de identificación de víctimas de trata de personas.

En resumen, para lograr una adecuada administración en frontera, el país necesita fijar reglas claras y precisas sobre el manejo y abordaje de la migración, de manera a que los usuarios del sistema migratorio comprendan las exigencias del país al que estarán ingresando o residiendo.

c) Migración irregular

La migración irregular es aquélla que ocurre fuera de las reglas y procedimientos que rigen el movimiento internacional ordenado de personas. El cruce de fronteras sin autorización es solamente una de las múltiples formas en las que un inmigrante puede encontrarse en situación irregular. La movilidad de personas en situación irregular es un tema de preocupación para muchos Estados por el impacto en el nivel de vulnerabilidad y explotación de la población migrante, especialmente, debido a su estrecha relación con la existencia de redes de trata de personas y tráfico de migrantes.

Trata de Personas: El reclutamiento, transporte, transferencia, albergue, o recibo de personas, por medio de amenazas o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, raptó, fraude, engaño, abuso del poder en una posición de vulnerabilidad, por dar o recibir pagos o beneficios, para lograr el consentimiento de una persona que tiene el control sobre otra

para propósitos de explotación. La explotación incluirá, como mínimo, la prostitución u otras formas de explotación sexual, trabajos forzados o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o la extirpación de órganos. El consentimiento de una víctima de trata de personas para la explotación deliberada, será irrelevante en los casos en que se haya utilizado algunos de los medios mencionados arriba.²⁸ Esta definición contiene cinco elementos a tener presente: a) Reclutamiento; b) Transporte físico de las personas; c) Coerción física o psicológica; d) Explotación del trabajo; e) Ausencia de consentimiento.²⁹

Tráfico de Migrantes: Facilitación para obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material, del ingreso irregular de una persona a un Estado del cual no es nacional o residente permanente.³⁰ Puede entenderse como la organización o facilitación del movimiento de personas a través de fronteras internacionales, en violación a las leyes, con el propósito de establecer ganancias financieras para el traficante.

La diferencia fundamental entre la definición de trata de personas y tráfico de migrantes es que la primera, puede o no implicar un cruce de frontera internacional y el fin inmediato de la comisión de este delito es la explotación del ser humano en sus diversas formas. En cambio, el delito de tráfico de migrantes implica necesariamente el cruce de fronteras, pero el factor “explotación” no siempre se encuentra asociado al hecho delictivo.

La reducción de los casos de trata de personas y tráfico de migrantes se verá impulsada por la adopción de las medidas correctas en el proceso de creación de capacidades gubernamentales, particularmente en referencia a

²⁸ Definición según el Protocolo de las Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional.

²⁹ Tipos: Trata Internacional y Trata Interna, donde la última implica la comisión de este delito dentro del espacio geográfico nacional, de una ciudad a otra.

³⁰ Definición según el Protocolo de las Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional.

la recolección de datos, fortalecimiento de las leyes y políticas nacionales, la gestión en frontera y los mecanismos de coordinación nacional e internacional.

El sistema de admisión de inmigrantes elegido por un Estado, es de mucha importancia para el buen manejo de la migración irregular. La vulnerabilidad de los migrantes podría verse incrementada sustancialmente por aquellos sistemas de admisión muy rigurosos, que podrían arrojar como resultado el aumento considerable del número de víctimas de las redes de tráfico de migrantes y trata de personas, que debilita la seguridad en frontera por sus implicancias con el crimen organizado y la corrupción.

Para combatir el número de migrantes irregulares es necesario establecer campañas de prevención e información sobre los beneficios que brinda el estatus de migrante regular en los países. Adicionalmente, estos procesos de información pueden fortalecer los mecanismos de protección de derechos humanos y mejorar las oportunidades laborales, para ello es importante que las políticas de desarrollo económico, comercial, social y cultural de un país estén relacionadas entre sí.

Para el adecuado manejo y abordaje de la migración irregular es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Adecuado abordaje legal y capacidad de hacer cumplir las leyes.
- Adecuado castigo y penalización a los traficantes y tratantes de personas.
- Reducir el empleo de indocumentados en el país, mediante regulaciones en el mercado laboral.
- Incrementar la cooperación regional entre países.
- Mejorar el sistema de administración de frontera.
- Mejorar los procesos de emisión y revisión de documentos de viaje.
- Establecer canales de migración legal, ordenadas y controladas.
- Desarrollar mecanismo de regularización migratoria.
- Establecer mecanismos de recolección de datos sobre la migración irregular.

- Desarrollar procesos de capacitación a funcionarios de gobierno en materia de gestión de la migración irregular y mecanismos de detección de documentos fraudulentos.

d) Estadísticas migratorias

La información estadística se utiliza para describir, reflejar y respaldar el análisis realizado sobre un fenómeno, de manera a comprender la situación y tomar decisiones adecuadas para el desarrollo de iniciativas en el campo de la administración pública. En los asuntos migratorios, el uso de bases e informaciones estadísticas es muy importante, por ello es fundamental que las estadísticas de los países sean creíbles y confiables.

La información estadística es uno de los pilares de la gobernabilidad migratoria. Cuando las estadísticas son adecuadas, objetivas y oportunas representa una herramienta poderosa en el proceso de definición de políticas públicas, y especialmente la referida a la realidad migratoria de un país. Esta información migratoria facilitará la definición correcta del fenómeno, describiéndolo en un contexto realista y llevando en consideración el conocimiento de los derechos humanos de la persona, además, permitirá un análisis preciso de las causas y efectos de la migración en un país. En este contexto la metodología empleada para la recolección y procesamiento de la información migratoria es elemental, pues, otorga cierto grado de confiabilidad al momento de presentar los resultados. Por su parte, la presentación y comunicación de la información migratoria es esencial para cerrar el circuito de confiabilidad y validez de la misma.

Como se ha mencionado en párrafos precedentes, la importancia de la estadística migratoria radica en que la misma es un elemento fundamental en el proceso de elaboración de políticas públicas migratorias y creación de capacidades gubernamentales. Los datos son recopilados y analizados para hacerlos significativos y útiles para las personas responsables de elaboración

de políticas públicas, así como para los estudiosos y académicos. Los datos precisos pueden corregir rumbos políticos en el debate público y reformular políticas con respecto a la migración en un país determinado.

De acuerdo a la clasificación de las Naciones Unidas, los países cuentan con fuentes de datos migratorios disponibles en sus oficinas nacionales, a citar las siguientes:

- Registros administrativos, registros de población, registros de extranjeros, permisos de trabajo y permisos de residencia y asilo.
- Estadísticas de frontera de datos de entrada y salida en un país.
- Cuestionarios basados en hogares, como los censos de población y encuesta permanente de hogares.

El principal inconveniente en el campo de las estadísticas migratorias es la falta de comparación de resultados, ya que las instituciones que proceden a la recolección de información no aplican principios y metodologías homogéneos durante el relevamiento de datos. Por ello, es importante que las instituciones mejoren las iniciativas de cooperación al momento de recolectar información, así como en el proceso de facilitar la información. La posibilidad de responder a un adecuado manejo de la migración está sujeta a la disponibilidad de datos precisos y verificables. Los datos mejorados y confiables ayudan a respaldar la investigación en temas relacionados a la cuestión migratoria y las instituciones necesitan de estadísticas para justificar la asignación de recursos y atender las repercusiones económicas y sociales de la migración.

Adicionalmente, este trabajo identifica algunas áreas donde es necesario una mayor atención en el proceso de recolección de información y que implica un mayor compromiso por parte de los tomadores de decisiones políticas en la generación de información en el Paraguay:

- Trata de personas y tráfico de migrantes: La trata de personas y tráfico de personas se ha extendido y sus implicancias generalmente se encuentran acompañadas de violaciones a los derechos y a la dignidad humana. Se debe generar mayor información migratoria sobre los efectos de este fenómeno para dotarlos de visibilidad e iniciativas de políticas públicas de combate a estos crímenes y protección a víctimas.

- Mujeres migrantes: La feminización de la migración es una realidad y tendencia en los procesos de migración y ello implica que, en la mayoría de las regiones, las mujeres requieren de una atención especial, debido al tipo de empleo que ocupan, donde existen casos de explotación y tratos denigrantes que deben ser controlados. Como ejemplo cabe destacar que mayormente las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas.

- Migración y desarrollo: Es importante la recolección de información sobre los beneficios que brinda la migración en temas como el comercio y las remesas. Es preciso identificar sus implicancias y características, así como su aporte en el proceso de reducción de la pobreza y el aporte que ésta brinda a las economías nacionales y regionales.

Puntualizaciones

A lo largo de los tres primeros capítulos se ha logrado presentar elementos importantes, como: los antecedentes de la inmigración brasileña en el país, el marco normativo e institucional que atiende los asuntos migratorios, así como las buenas prácticas en materia del manejo de las migraciones a nivel internacional. Si bien en el siguiente capítulo se establecerá un análisis detallado sobre las debilidades que presenta el Estado paraguayo en el campo de la administración migratoria se podrían identificar algunos puntos que resultarán importantes mencionarlos con el objetivo de alcanzar una adecuada gestión migratoria en el Paraguay y que serán presentadas y desarrolladas a profundidad en el modelo elaborado en la última sección de esta investigación.

Es importante que el Paraguay alcance una apropiada gobernabilidad en el campo migratorio, identificando la corriente y los patrones migratorios, para ello, se debería ajustar el marco normativo mediante la definición de los principios de la política migratoria, estableciendo claramente los derechos y obligaciones de los migrantes, así como los derechos y obligaciones del Estado. Asimismo, se deberá prestar particular atención a la situación de los migrantes irregulares en el país, pero no bajo la óptica de la persecución o el control, sino más bien desde el abordaje de las implicancias de la vulnerabilidad y explotación a la que podrían estar sujeto esta población, atendiendo los elevados casos de trata de personas y tráfico de migrantes. Para combatir el fenómeno de la trata de personas y el tráfico de migrantes se deberían establecer mecanismos de prevención e información sobre la implicancia de este tipo de fenómenos en la población.

De igual manera, el Estado paraguayo debería definir adecuadamente el sistema de administración de fronteras que aplicará mediante un adecuado balance y equilibrio entre el control y la facilitación de movimiento de las personas. Además, debería definir y establecer un nuevo sistema informático que deberá funcionar de manera interconectado y automatizado entre todos los centros de frontera del país. La capacitación de los funcionarios que atienden la cuestión migratoria deberá ser una condición necesaria y obligatoria para aplicar los procesos de cambios y modificación en el sistema de administración de frontera.

Además, una adecuada gestión y administración migratoria en el Paraguay sólo será posible si se cuenta con información migratoria confiable y precisa, de modo a lograr alcanzar una adecuada base estadística e información útil que permita la elaboración de nuevas estrategias y políticas públicas, para ello es necesario establecer una estrategia interinstitucional en el proceso de recolección, recopilación y análisis de los datos migratorios.

CAPÍTULO IV

CAPACIDADES GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA EN EL PARAGUAY

La creación de capacidades gubernamentales implica un proceso de fortalecimiento de los conocimientos, habilidades, aptitudes, recursos y estructuras que necesitan los Estados y las instituciones públicas para alcanzar sus objetivos con eficacia y de manera sostenible. Asimismo, implica un impulso hacia la eficiencia en referencia a los costos y uso de las lecciones aprendidas.

La creación de capacidades gubernamentales no envuelve necesariamente la creación de nuevos procesos o sistemas dentro del ámbito gubernamental. Esta definición se utiliza en un contexto que busca optimizar los procedimientos y sistemas en el proceso de implementación de políticas públicas. Establecer recomendaciones en materia de capacidades gubernamentales bajo una visión general respecto a las migraciones facilita la implementación de acciones por parte de cualquier Estado, por ello, toda iniciativa gubernamental debería ir acompañada de adecuadas medidas de aplicación, implementación, cumplimiento, supervisión y evaluación.

En línea con lo mencionado en el párrafo anterior, la propuesta de esta investigación se sustenta en las capacidades gubernamentales que debería desarrollar el Estado paraguayo para mejorar su administración y gestión migratoria, entre las cuales se priorizan las siguientes capacidades:

- a) Definir los objetivos y prioridades de la política migratoria nacional.
- b) Desarrollar un marco normativo adecuado a la realidad migratoria y demográfica del país.
- c) Mejorar la estructura migratoria y modernizar la gestión migratoria mediante la incorporación de tecnologías de gestión.
- d) Mejorar el manejo de la migración irregular.
- e) Promocionar la formación y especialización del personal asignado al sistema migratorio.
- f) Recopilar datos estadísticos sobre la migración.
- g) Coordinar las acciones en el marco de las relaciones internacionales del país e importancia de la sociedad civil.

A continuación se presentan las principales capacidades gubernamentales que debería considerar el Estado paraguayo, bajo un modelo propuesto, que facilitaría alcanzar un adecuado manejo de la migración en el país.

1) Definir los objetivos y prioridades de la política migratoria nacional

Es preciso definir la estrategia al respecto del qué hacer y cómo actuar frente a las diversas situaciones migratorias que se producen en el país. Si un país no cuenta con una política migratoria explícita sus acciones sólo tendrán efectos dispersos y para nada efectivos.

En la primera sección del trabajo se identificó que históricamente las autoridades paraguayas utilizaron la Ley N° 978/96 como un documento de política migratoria. Sin embargo, la misma no se redactó en base a la realidad de los flujos migratorios en el país, donde los principios y patrones migratorios de dicha normativa no se ajustaban a la realidad del país al momento de su promulgación. La Ley 978/96 fue objeto de una serie de críticas desde la sociedad civil y la academia, bajo el argumento de que la misma se encontraba desfasada en el tiempo, en relación a su principio y objeto, así como por la ausencia de una terminología adecuada a nuestros tiempos. El análisis rea-

lizado permite establecer que es un documento de carácter administrativo, restrictivo y reglamentario con respecto a las migraciones, que establece una mayor implicancia o condiciones a la inmigración en el Paraguay en relación a otros asuntos. En este sentido, esta ley no desarrolla los principales puntos para el adecuado manejo y abordaje en asuntos referidos a la emigración, el retorno, la migración laboral y la vinculación con la diáspora de paraguayos en el exterior, entre otros temas.

Tanto la inmigración, así como la emigración a lo largo de los últimos diecisiete años, fueron gestionadas por políticas implícitas fundadas en una finalidad utilitaria del tipo demográfico económico que no se ajusta a la realidad del país. Existe una herencia de conceptos y omisiones, así como contradicciones conceptuales marcadas por la coyuntura ideológica y política de la década de 1970, en línea a la ideología de la dictadura del Gral. Stroessner. Así se han mantenido políticas definidas con un carácter restrictivo de la migración, focalizando su actuación en la doctrina de la seguridad nacional y otorgando al Estado la discrecionalidad en la aplicación de las leyes migratorias.

La legislación migratoria en el Paraguay no se caracterizó por el debate legislativo y esfuerzo en su orientación para adecuarlo a los procesos políticos y sociodemográficos del país, lo que llevó a repetir los principios y principales artículos de la anterior ley de migraciones (Ley 470/74). Así, el tratamiento legislativo referente a las migraciones ha sido bastante deficiente y se evidencian errores en la redacción de artículos, copias textuales y no adecuadas de normas anteriores, errores de organización de textos y duplicación de funciones entre instituciones. Además, la legislación no tomó en cuenta la nueva situación política e institucional instalada con la vuelta de la democracia en el año 1989 y mantiene en gran medida el espíritu de la Ley N° 470/74, promulgada en la época de la dictadura.

Una revisión del marco jurídico paraguayo realizado en el año 2013, por Luis Bogado Poisson, experto en normativa migratoria, a solicitud de la Orga-

nización Internacional para las Migraciones menciona que, *“El eje de protección se ha desplazado del Estado a las personas como sujeto de derecho y en ese sentido surge la necesidad de un nuevo ordenamiento migratorio en el Paraguay”* (OIM 2013). Por ello, el Paraguay debería contar con un enfoque adecuado sobre sus objetivos en materia de política migratoria, estableciendo criterios para la entrada y salida de personas y definir los procesos para la residencia de quienes no son ciudadanos paraguayos. Es muy importante que la política migratoria del país incorpore una serie de prioridades y características basadas en las cuestiones sociales, económicas, culturales, educativas, así como lo relacionado al mercado laboral, el desarrollo económico, la seguridad, la integración y el medio ambiente, entre otros temas.

Además, se identifica cierto retraso en el país en materia de cumplimiento de convenios y tratados internacionales, así como el rezago en adscribirse activamente a los mismos.

Es fundamental que el Paraguay desarrolle una política migratoria explícita que fije el criterio y marco migratorio de aplicación, además de establecer y definir la estrategia nacional de los flujos migratorios en el proceso de desarrollo del país; y defina adecuadamente procedimientos de internalización de acuerdos y convenios internacionales.

Luego del análisis documental de la normativa migratoria en el país, la principal conclusión de la investigación es que no existe una exposición adecuada de los principios, objetivos y estrategias a través de la cual el Estado paraguayo defina su acción en el campo migratorio. Además, se resalta que la legislación existente es considerada obsoleta por no adecuarse a la realidad demográfica y migratoria del país. Se requiere del diseño, definición y ejecución de una política pública migratoria, expresadas mediante un documento que garantice la ejecución de planes y programas, asegurando la dignidad y el derecho de los migrantes y de sus familias. Este diseño y definición requiere de la interacción entre el gobierno y la sociedad civil, en este sentido, el diálo-

go entre los actores gubernamentales y miembros de la sociedad civil es una condición que garantiza la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas, sobre todo en el campo migratorio. Además, se debe contemplar la realidad sociodemográfica del país, los flujos migratorios históricos y una perspectiva conforme a las tendencias de los movimientos poblacionales regionales y extra regionales. Al mismo tiempo, una adecuada normativa debe consagrar los derechos humanos universales y constituirse en una herramienta clave para el desarrollo del país, de modo a acompañar y proteger a los inmigrantes que llegan al país a aportar su capacidad y trabajo para el desarrollo nacional.

2) Desarrollar un marco normativo adecuado a la realidad migratoria y demográfica del país

A la luz de las nuevas y cambiantes situaciones migratorias existentes en un mundo globalizado y de los desafíos innovadores surgidos en los últimos veinte años en la materia, así como de los enfoques y acuerdos internacionales vigentes en la actualidad, resulta evidente que la Ley de Migraciones N° 978 de 1996 se ha vuelto inconsistente con el contexto actual, tanto en lo jurídico, como en lo político, económico, demográfico y social. Recorriendo el extenso texto de la ley se constata que la expresión “Derechos Humanos” se encuentra ausente de la misma, al igual que otros conceptos que ya habían sido asumidos por la comunidad internacional en su agenda política a partir del inicio de la década de los noventa, tales como: “reunificación familiar”, “equidad”, “equidad de género”, “desarrollo humano”, “migración y desarrollo”, omisiones éstas que reflejan la evidente pérdida de actualidad de la normativa migratoria del país y, subsecuentemente, de la política que la sustenta.

La ley de migraciones del Paraguay, es decir la Ley N° 978/96 establece como principio la necesidad de incorporar población y fuerza laboral externa al país. Como si precisamente al momento de su promulgación, en la mitad de la década 1990, el Paraguay careciera de población y mano de obra disponible. Básicamente, la ley de migraciones desconoce aspectos esenciales de la rea-

lidad y los cambios sociodemográficos ocurridos en ese tiempo. Argumentos como que el Paraguay precisaba promover e incentivar los flujos de población hacia el país a mitad de la década de 1990 fue una señal de que no se había estudiado y considerado el comportamiento de la dinámica demográfica para su formulación. Un simple análisis social-económico nos permite argumentar y sostener esta afirmación. Entre 1950 y el 2002, la población paraguaya se había cuadruplicado pasando de 1.328.452 a 5.163.198 (OIM 2011). Por otro lado, entre 1995 y 2000 el desempleo abierto había ascendido de 5.9% a 15.3% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el Sub-empleo de 16.7% a 22.1 % mientras que el nivel de pobreza pasó de 30.3% a 33.9% de la población (MREE, OIM & UNFPA 2003a). Así, claramente queda demostrado que la ley de migraciones aprobada en el año 1996 no tuvo en cuenta la realidad sociodemográfica y la misma no se ajustaba a los requerimientos del país en relación al mercado laboral y realidad social. La combinación de un elevado crecimiento demográfico, índices elevados de desempleo, sub-empleo y pobreza no formaban precisamente el escenario adecuado para promover la inmigración de nuevos pobladores y de fuerza laboral, sino más bien, era preciso definir políticas de empleo, equidad social, fortalecimiento de su capital humano, ordenamiento territorial rural y urbano, arraigo de su población y canalización de su migración interna como iniciativas de políticas públicas para el país.

Otro de los principales argumentos utilizados para iniciar un proceso de actualización de la ley de migraciones es que la Ley N° 978/96 crea un órgano que básicamente desempeña funciones administrativas que es la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior definida como el órgano de ejecución de la política migratoria nacional. Ante la necesidad de una política migratoria clara y específica, la Dirección General de Migraciones se limita simplemente a ejecutar medidas administrativas de control en el ingreso, egreso y residencia en el territorio paraguayo.

La ley de migraciones es una normativa que regula principalmente lo relacionado a la inmigración y desarrolla una serie de artículos en referencia a ello. Sin embargo, cuenta con escaso planteamiento sobre el manejo de la emigración, el retorno, la vinculación y la repatriación. Así, de los 155 artículos que componen su texto, tres cuartas partes de la misma, unos 120 artículos, abarcan todos los aspectos administrativos, nominales, organizacionales y técnicos burocráticos de la inmigración al país; 15 artículos hacen alusión a la administración y el ordenamiento técnico, así como las funciones de la Dirección General de Migraciones, incluyendo los aranceles estipulados. A pesar de los artículos que regulan la inmigración, se puede concluir que aun así esta normativa no logró atender adecuadamente la situación de la inmigración en el país, y especialmente la inmigración de ciudadanos brasileños en zona fronteriza con el Brasil, que sin duda hace parte de la gestión migratoria de un país.

A pesar de los artículos elaborados que cita la Ley N° 978/96 para el manejo de la inmigración en el país, esta normativa no logró su objetivo principal por la incapacidad gubernamental en su gestión y administración migratoria. *“El Paraguay se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de inmigrantes en situación migratoria irregular, fenómeno con el cual se vinculan problemas de explotación laboral, violación de derechos humanos, trata de personas y tráfico de migrantes”* (Sprandel 2006).

La Ley N° 978/96, promulgada en años de democracia, contiene los mismos principios de la Ley N° 470/74 de Migraciones, promulgada por el régimen autoritario del Gral. Stroessner.³¹ Además, la Ley de migraciones del año 1996 fue elaborada sin ninguna participación ciudadana, impidiendo así el

31 Es importante recordar que el régimen de Stroessner, instaurado por un golpe militar en el año 1954, buscó desde sus inicios asegurar la legitimación de su gobierno, caracterizado por la utilización del orden jurídico como instrumento de dominación. Con este fin se montó toda una estructura jurídica caracterizada por la trilogía: Estado de sitio; Ley 294 de Defensa de la Democracia y Ley de Defensa de la Paz Pública y libertad de las personas. Con el apoyo de Poder Judicial, el régimen legitimó las actuaciones judiciales y policiales mediante detenciones arbitrarias, la tortura, la privación de libertad, como formas de combate al delito.

acceso a información objetiva, oportuna y pertinente sobre las causas, características y efectos de la migración.

Con el retorno de la democracia en el Paraguay en el año 1989, el tema migratorio se debió abordar desde una nueva perspectiva, con un mayor compromiso en el cumplimiento y abordaje en el respeto a los derechos humanos y la necesidad del reconocimiento de las comunidades de paraguayos radicadas en el exterior. Lamentablemente, este criterio no se tomó en consideración al momento de redactar la nueva ley de migraciones.

De manera a realizar una comparación en las normativas de los años 1974 y 1996 se presenta el siguiente apartado: La Ley N° 470/74 establece como principal objetivo: *“Regular la inmigración, la emigración y la repatriación de compatriotas a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”*. A su vez la ley N° 978/96 repite prácticamente el texto y menciona: *“Esta ley regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover de corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”*. Así, la Ley N° 978/96 incorpora y mantiene los mismos principios rectores de la dictadura, enmarcada en la doctrina de la seguridad nacional, y se puede sostener que prácticamente cuenta con una antigüedad de 40 años caracterizada por su carácter reglamentario y de control.

Si bien la Ley 978 fue promulgada en el marco de la nueva Constitución Nacional de 1992, y bajo un periodo democrático, se limitó a copiar el texto de la normativa promulgada en 1974, recogiendo los mismos preceptos del régimen dictatorial con presencia de artículos que contienen ciertas frases con carácter discriminatorio, como: *“disminuidos por defectos físicos y morales”*, *“capacidad laboral”*, *“inferioridad moral del medio que actúa”*, caracterizado por imponer una regulación sumamente restrictiva a la obtención de la radicación temporal o permanente en el territorio nacional.

Otro de los principales puntos de observación es la duplicación y superposición de institucional de la ley 978, específicamente en referencia a la Dirección General de Migraciones y la SEDERREC, en este caso se refleja de manera clara la falta de adecuación de la normativa con el contexto institucional vigente en el año de su promulgación. Sin haber derogado específicamente la ley de creación de la SEDERREC, la ley de migraciones incluyó entre las funciones y atribuciones de la DGM gran parte del articulado que debía corresponder a aquella institución, preexistente al promulgarse la ley de migraciones en 1996. De esta manera se mantuvo por ley una duplicación institucional con superposición de funciones ya que, operativamente, la SEDERREC se ocupaba de los procesos de retorno y repatriación de las personas, mientras la DGM actuaba en lo referente a la introducción de los bienes y obtención de beneficios para la radicación de pequeños y medianos empresarios repatriados. Esta situación se prolongó durante más de 10 años hasta que con la promulgación de la Ley N° 3958/2009 se logró sanearla, transfiriendo finalmente a la SEDERREC sus funciones que hasta entonces se encontraban en la Ley N°978/96. De cualquier modo, quedó consolidada de esta manera la existencia de dos instituciones de diferente rango para atender aspectos afines de una misma temática (una Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior y una Secretaría con rango ministerial y, como tal, en directa dependencia del Poder Ejecutivo).

Bajo el análisis presentado se recomienda desarrollar una revisión y actualización de la ley migratoria que garantice el proceso de desarrollo y respeto a los derechos humanos en el Paraguay. Una nueva normativa migratoria debería potenciar la población como recurso estratégico para el impulso hacia el desarrollo económico y social del país, contribuir a la reducción de la pobreza e inequidad social y elevar la calidad de vida sin discriminación. Se debe tener presente la nueva realidad sociodemográfica y su perspectiva futura, para garantizar los derechos fundamentales de las personas que residen en el territorio paraguayo.

Asimismo, la redacción de una nueva ley de migraciones debe contemplar una plataforma institucional adecuada evitando las superposiciones de funciones y fortaleciendo los niveles de coordinación interinstitucional. Es muy importante lograr la armonización de políticas y prácticas institucionales de conformidad a las normas locales e internacionales para fomentar la migración regular y por ende reducir la migración irregular con una adecuada protección de los derechos humanos de los migrantes.

El objetivo es asegurar la consistencia de la política y la ley de migraciones con el enfoque de Derechos Humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), con las necesidades del desarrollo del país y del desarrollo humano de los migrantes, de conformidad con las estrategias adoptadas por consenso en los foros internacionales en los que el Paraguay participa.

3) Mejorar la estructura migratoria y modernizar la gestión migratoria mediante la incorporación de tecnologías de gestión

Es fundamental la definición de un nuevo sistema de estructura organizacional migratorio dentro del Estado paraguayo, con el objetivo de establecer una adecuada coordinación interinstitucional y que conlleve a un mejor proceso de atención y gestión migratoria.

Se puede mencionar, a modo de ejemplo, que en los países donde se cuenta con una estructura ministerial que atienda la cuestión migratoria bajo una única institución, se presenta una modalidad de gestión migratoria internalizada, mediante la división en departamentos o direcciones con mayores competencias. Por otro lado, pueden existir estructuras que atiendan la cuestión migratoria entre diversas instituciones, en este caso, es muy importante que se establezcan y definan los mecanismos de coordinación de carácter institucional.

Independientemente de la forma de estructura migratoria de un país, sea centralizada o descentralizada, se puede concluir que lo importante es la re-

lación y capacidad de comunicación interinstitucional, el elemento clave para lograr una adecuada gestión y administración migratoria.

3.1) Administración de la migración

Es muy importante la modernización de las estructuras internas de las instituciones responsables de la administración migratoria, de manera tal a agilizar los procedimientos y mejorar la atención al usuario del sistema migratorio. Una buena administración migratoria busca establecer prácticas de manera eficiente, modificando las acciones burocráticas y tradicionales por acciones modernas con altos estándares de seguridad y agilidad en los procedimientos. Además, una buena administración migratoria tiene como base la calidad de la información recolectada y verificada.

El desarrollo de una base legislativa para la adecuada gestión de la migración debe incluir el diseño de un marco institucional que regula y organiza las actividades del Estado, para que éste defina un objetivo de política migratoria. Las instituciones del Estado necesitan estar conferidas con autoridades y obligaciones apropiadas, esta combinación forma el marco institucional para la gestión de la migración en un país.

3.2) Modernización de la gestión migratoria

Los cambios en la definición y desarrollo de políticas públicas migratorias deben estar acompañados por sustanciales modificaciones en el proceso de gestión y administración migratoria. Es importante destacar que el simple cambio normativo no implicará un mejor abordaje de la migración si la misma no viene acompañada de mejoras en los procesos de gestión. La adecuación e incorporación de tecnologías de gestión e infraestructura dentro de las oficinas, que tienen a cargo la administración migratoria del país, es fundamental para lograr los objetivos deseados.

En el Paraguay, los registros administrativos de entrada, salida y de residencia de personas están a cargo de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, instancia que tiene entre sus funciones el registro y contabilización de personas, tanto nacionales como extranjeras, que ingresan o salen del país, para lo cual tienen habilitados puestos de control en aeropuertos internacionales y pasos fronterizos de entrada y salida por vía terrestre y fluvial. La extensión de las fronteras y una acumulada actuación deficitaria de la DGM, en años anteriores, determina la existencia de varios puntos fronterizos sin cobertura de control llamados “puntos ciegos” y que presentan debilidades en el proceso de recolección de los registros administrativos.

En cuanto al soporte informático de la Dirección General de Migraciones (DGM) puede considerarse deficiente, pues presenta inconvenientes en referencia a la conectividad con sus puestos de frontera y la oficina central. La información más confiable generada por la DGM es la de la última década y, en particular, la que cubre el período 2008 en adelante.

A lo largo de esta sección del trabajo de investigación se presenta un análisis y propuesta de modernización en base a la visita y observación de los puestos de la DGM, dispuestos en zonas sensibles para la gestión migratoria en el Paraguay, particularmente se hace mención a los puestos de control migratorio ubicados en el Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi y en la estación de control migratorio de Puerto Falcón. Ambos puestos han sido referentes para la elaboración de este apartado debido al intenso flujo migratorio característico de los mismos, tanto de paraguayos como de extranjeros. A partir de estas visitas y sin realizar un diagnóstico exhaustivo a nivel nacional de las capacidades y acciones de la DGM, el presente trabajo arroja recomendaciones fundamentales para la modernización de la gestión migratoria en el Paraguay.

3.2.1) Aspectos informáticos

En términos generales, un sistema integral de gestión migratoria ideal para la DGM debe incluir módulos con las siguientes funciones: Captura automática de datos (pasaportes y cédulas), capacidad de procesamiento de datos biométricos, capacidad de procesamiento en tiempo real, inspecciones en frontera sin requerir más tiempo de procesamiento de datos, consulta automática de requerimientos de visa u otras regulaciones para el ingreso de los viajeros al país, consulta contra listas de alertas y definición de requerimientos de segunda inspección, creación de registros asociados a los viajes de las personas que ayudan a identificar contradicciones en los registros de ingreso-egreso y determinar situaciones en que la persona ha tenido una estadía mayor a la permitida, y creación de registros históricos de viajes, estadísticas, reportes de auditoría, entre otros. Estas funciones deben sustentarse en una plataforma tecnológica acorde y que abarque de manera integral aspectos de software, hardware y conexiones para su operatividad.

- Software

El software es la espina dorsal del sistema de gestión migratoria. En los sistemas más avanzados, se trata que este software integre toda la información inherente a las actividades propias de la DGM, incluyendo, entre otros datos sobre los cruces fronterizos, visas para ingresar al Paraguay emitidas por las autoridades correspondientes, lista de alertas (impedimentos de entrada o salida nacionales o alertas provistas por INTERPOL) e ingresos financieros asociados a la gestión migratoria, como el cobro de tasas y multas. Dado que el “software” debe ser un instrumento flexible para responder a las continuas variables de la gestión, por ejemplo, documentación que se solicita para el ingreso o salida de personas menores de edad o tipo de documento que se presenta según el origen de la persona, la DGM debe tener la capacidad técnica instalada para hacer modificaciones del mismo y cambios según requerimientos.

El software que actualmente utiliza la Dirección General de Migraciones (DGM) es una plataforma recibida en donación que ha quedado desfasado y que la DGM no puede actualizar ni modificar ya que no es propietaria de los códigos fuente de la misma. Este software sólo permite registrar ingresos y egresos, con validación de la lista de alertas no actualizada en forma permanente. El hecho de que la DGM no sea propietaria de los códigos fuentes de su sistema informático representa una debilidad institucional. Además, en el actual sistema informático utilizado por la DGM no hay red de seguimiento interno de los expedientes y procesos administrativos. Este Programa es de vital importancia porque solo así se podrá ofrecer a los usuarios la consulta del estado de su expediente administrativo y facilitar el control y agilizar los procedimientos de entrada y salida del país.

Es fundamental disponer de un sistema moderno, capaz de trabajar con base a altos estándares establecidos por la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), que además permita su interconexión con adecuados implementos para la captura de información ágil según avances tecnológicos (principalmente biométricos). Además, toda iniciativa de modernización en el campo informático debe seguir los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional.

- Hardware

En el análisis de los puestos fronterizos señalados se evidenció que una buena parte del equipo informático se encuentra en un estado obsoleto, no se cuenta con suficientes unidades para satisfacer las necesidades que surgen a partir de los incrementos recientes en el número de viajeros o el mayor número de puestos fronterizos habilitados. Acciones que deben emprender este tipo de iniciativas implican la adquisición de equipos, ampliar la memoria de algunas unidades de cómputo, ampliar capacidades de procesamientos de datos y respaldo, entre otros.

Existen diferentes módulos que permiten realizar el ingreso de información de las personas que cruzan las fronteras, la primera, es de manera automática y la segunda, es de manera manual. Los lectores de pasaportes, sistemas de radiofrecuencia para lectura de chips, cámaras fotográficas, captadores de huellas digitales, entre otros, son utilizados por los países para registrar la información de las personas que cruzan las fronteras, incluyendo datos biométricos (por ejemplo: huellas digitales o fotografías).

Es muy importante que el software utilizado tenga la posibilidad de hacer interface con estos instrumentos, que no sólo permitan realizar controles más expeditivos, sino también tener la posibilidad de captar registros fidedignos con base en la documentación presentada por la persona que ingresa o egresa del país. Durante las visitas a los puestos de migraciones se logró evidenciar deficiencias en la disponibilidad de instrumentos de captura de información e imposibilidades del software de procesar muchos datos. La necesidad de una modernización generalizada de la plataforma tecnológica de forma integral se vuelve de gran importancia para cualquier mejora en las gestiones de la Dirección General de Migraciones. La inexistencia de lectores automáticos de pasaportes a nivel nacional, revela la alta deficiencia de equipos informáticos de esta naturaleza.

Sumado a lo anterior, todo el equipo de soporte (computadores, servidores, routers, etc.) debería ser de alta tecnología, con importantes esquemas de seguridad, respondiendo al tipo de información que está procesando la Dirección General de Migraciones, contar con equipo de respaldo también es fundamental para una adecuada operación del sistema.

- Conectividad de los sistemas

Luego del análisis de los puestos migratorios visitados durante el trabajo de campo se logró evidenciar que la Dirección General de Migraciones no cuenta con un sistema informático integral e interconectado entre la oficina

Central y los centros de frontera. Esto impide realizar un sistema de monitoreo y control de la entrada y salida de personas en tiempo real, y las consultas sobre listas de alertas son realizadas vía telefónica o fax.

Dadas las características de los procesos migratorios, es fundamental que la información de los flujos esté disponible en todos los puntos de cruce fronterizo (terrestre, aéreo y fluvial) en tiempo real. Las excelentes conexiones entre servidores y puntos de control deben contemplar velocidad, seguridad, estabilidad y respaldo.

No se puede prever efectividad de los sistemas de información si no se cumple con un adecuado articulado de los tres factores antes descritos: *software*, *hardware* y *conectividad*. Todo ello se debe realizar cumpliendo efectivos protocolos de seguridad, tanto en lo que refiere al acceso directo del sistema como a las modificaciones de sus funciones y esquemas operativos. La elaboración de informes a partir de los datos contenidos en los sistemas es parte de los objetivos que se deben mirar: ¿Quién va a utilizar esta información? ¿Cada cuánto se va a generar? ¿Bajo qué parámetros se va a establecer? etc. Esta información dinámica permitirá el monitoreo diario de las responsabilidades en referencia a los temas migratorios y, además, será la base para cualquier desarrollo de políticas públicas en materia migratoria.

3.2.2) Infraestructura

El tipo de gestión que realiza la Dirección General de Migraciones (DGM) debe estar reflejada en el tipo de inmuebles con que se cuentan. La estructura edilicia debe conservar medidas de seguridad, reflejando siempre un carácter de servicio con edificaciones aptas para atender al viajero y que los controles se puedan realizar de manera expeditiva. Una consideración muy importante referente al espacio consiste en adaptarlo para la población con necesidades especiales, tales como: atención diferenciada a mujeres embarazadas, personas de la tercera edad, niños, niñas y adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad.

Más allá del aspecto que refleje el inmueble, se debe garantizar que cuente con los servicios básicos de electricidad, agua, comunicación y seguridad. En algunos casos esto incluye también acondicionamiento climático (aire acondicionado en lugares sumamente calurosos) y buena ventilación. La limpieza y buen estado de las estructuras debe ser algo que las caracterice a todas ellas.

Existen acuerdos sobre cómo operan las autoridades migratorias en los puestos fronterizos que pactan acciones en términos de infraestructura. Ante todo, los acuerdos de controles integrados y de operatividad con otras agencias en frontera (Aduanas, controles fitosanitarios, entre otros) dictan lineamientos en el diseño de los espacios donde se instalan los sistemas de gestión migratoria, y que por tanto tienen un nivel de influencia en su operatividad.

3.3) Manual de funciones y procedimientos

Es preciso que la DGM desarrolle y articule su propio manual de funciones de modo a generar políticas enmarcadas en un contexto institucional y evitar las decisiones que sólo se fundamenten en la voluntad personal de cada nuevo Director General. Es preciso que la administración migratoria defina adecuadamente los procedimientos en relación a la atención y procedimientos para la entrada, permanencia y salida de personas, radicación, asilo, refugio, imposición de multas y documentación de viaje, entre otros temas. En la actualidad, la Dirección General de Migraciones (DGM) no cuenta con un manual de funciones que establezca claramente las acciones y procedimientos a realizar en el interior de la institución, donde el criterio general es que, tanto el Manual de Funciones como el de Procedimiento, deben facilitar el proceso para lograr la eficiencia, rapidez y transparencia de la gestión. Actualmente la DGM carece de este criterio.

Los manuales de funciones y procedimientos permiten establecer un control y organización al interior de la institución, identificando puntos de for-

talezas y debilidades. Sirven además para establecer la sistematización de los procesos internos, la responsabilidad de los funcionarios con las respectivas áreas y los procedimientos de los trámites y acciones operativas de la DGM.

4) Mejorar el manejo de la migración irregular

Resulta prácticamente imposible estimar la cantidad de inmigrantes en situación irregular en el país, un tema que se ha asociado particularmente con la inmigración brasileña por ser la más reciente y la más numerosa. Sobre el real volumen de esta inmigración se han manejado cifras sumamente dispares, de diversas fuentes y de escaso rigor estadístico (en el orden de 300.000 personas), de manera tal que la única fuente confiable resulta la de los censos nacionales de población, aun con los sub-registros en que los mismos pudieran incurrir.

Esta problemática se encuentra directamente relacionada a la falta de estrategia en relación al manejo de los flujos inmigratorios irregulares así como a la falta de control en los puestos fronterizos del país. Es preciso que el Estado paraguayo genere instrumentos y herramienta para la adecuada atención a las comunidades de inmigrantes en el país. La Dirección General de Migraciones (DGM) debe descentralizar sus capacidades operativas y permitir la recepción, aprobación de solicitudes y emisión de documento en oficinas fronterizas o regionales que no precisamente sea la oficina central, con el objetivo de generar agilidad y respuesta a las solicitudes de documentos por parte de los usuarios. Asimismo, la DGM debe generar un adecuado sistema de atención integral en sus dependencias donde la información brindada sea precisa y oportuna, de modo a reducir al mínimo las malas prácticas relacionadas a los sobornos y explotación de los inmigrantes radicados en el país.

5) Promocionar la formación y especialización del personal asignado al sistema migratorio

La formación es un elemento central en el proceso de administración migratoria. Sólo el capital humano calificado comprenderá el uso adecuado de los demás recursos para el desarrollo institucional, se debe potenciar los recursos humanos integrantes del sistema migratorio mediante la formación, capacitación y la especialización en temas migratorios.

Es importante destacar la relevancia de contar con un cuerpo de funcionarios calificados y formados en la Dirección General de Migraciones, así como de las instituciones ligadas al sistema migratorio. En este sentido, en la Dirección General de Migraciones los procesos de formación y capacitación del personal no reflejan grandes cambios en los últimos años, ello asociado a una gran rotación de personal y la ausencia de módulos de formación e incentivos para la promoción del conocimiento en materia migratoria como estrategia institucional. Si bien, se han identificado algunos importantes avances en la elaboración de materiales de apoyo para funcionarios de la DGM, como el Digesto Normativo Migratorio, se considera que es materia pendiente aún la formación integral del personal. Asimismo, se identifica la ausencia de programas de capacitación en tecnologías de la información y programas de motivación.

Planificar capacitaciones periódicas destinadas a funcionarios según su área específica de trabajo es una estrategia sobre la cual se debería avanzar para mejorar el servicio que presta la institución, principalmente en lo relacionado a puestos de frontera, oficina regional, centro de atención al público, entre otros. La posibilidad de implementar la modernización de la gestión migratoria en el Paraguay necesariamente debe incorporar un componente de capacitación de funcionarios, no sólo de aspectos generales sobre la operación institucional, sino en particular asociada a los nuevos sistemas implementados.

6) Recopilar datos estadísticos sobre la migración

Los registros estadísticos han sido elaborados por la DGM de manera manual hasta el año 2003 cuando se inicia el proceso de informatización de los datos que aún, hasta el año 2010, no ha podido ser implementado de forma integral debido a la escasez de fondos disponibles y problemas en la actualización del software.

Se deben intensificar esfuerzos para una captación completa y continúa del fenómeno migratorio. Una forma de captar información es incorporar preguntas en los censos de población y en la encuesta permanente de hogares. Sin duda, el instrumento adecuado sería una encuesta específica de migración de alcance nacional, que permita concentrar todo el esfuerzo de recolección de datos en diferentes aspectos; pero, teniendo en cuenta el elevado costo de este tipo de acciones, tal vez se podrían desarrollar encuestas específicas en zonas significativas como en las ciudades fronterizas donde existe una gran concentración de inmigrantes.

Mejorar los registros administrativos debe ser un desafío para el Estado paraguayo, estableciendo periodización y uso de variables de comparabilidad internacional, garantizando el acceso a la información y calidad de la misma. Las fuentes de información y los estudios sociodemográficos ofrecen una estructura básica sobre la que se pueden trazar las líneas estratégicas en base a las proyecciones de población disponible y que merecen ser estudiadas y tomadas con rigor técnico y político. Sin duda, esta mejora en los procesos de recolección de información dependerá de una reforma de la legislación y de un compromiso institucional en el desarrollo de políticas públicas migratorias acompañadas de la modernización e incorporación de tecnologías en la gestión.

Es necesario perfeccionar la recopilación de datos en materia migratoria, la importancia de unificar y homogeneizar los datos estadísticos radica en su capacidad de comparabilidad a futuro. Los datos estadísticos ayudan a evitar

una política migratoria “por defecto”, es decir políticas basadas en anécdotas y emociones, en lugar de hechos concretos.

7) Coordinar las acciones en el marco de las relaciones internacionales e importancia de la sociedad civil

Es muy importante que los países discutan a nivel regional el bienestar de su población y sobre todo, avanzar por un único camino en el proceso de reconocimiento de los derechos humanos de las personas. Sin duda, la creación de capacidades gubernamentales implica una importante colaboración entre interlocutores y tomadores de decisiones. Con los procesos de articulación de espacios de discusión, como la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la consolidación del proceso regional de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) los países articulan acciones en materia migratoria de manera a abandonar las prácticas restrictivas sobre el tema migratorio, que a la vez haga posible la definición de políticas consensuadas a nivel regional que tenga como objetivo la protección de los derechos humanos de los migrantes. Es importante la elaboración de normas internacionales en un marco de acuerdos regionales de integración y armonización.

El régimen autoritario del Paraguay históricamente no permitió ningún canal participativo ni movilización social en el país. Así, esta falta de participación ciudadana en los diversos aspectos de la vida política tuvo como resultado una legislación migratoria basada precisamente en el autoritarismo, que presenta un sesgo discriminatorio y restrictivo, que lamentablemente fue incorporado en la última legislación aprobada en el año 1996, y que vuelve a repetir los mismos principios normativos de las décadas anteriores y aprobando una legislación sin consulta efectiva y validación por parte de la sociedad civil.

La incorporación de la sociedad civil al proceso de discusión de las políticas migratorias, así como la incorporación de los inmigrantes a la sociedad

son factores fundamentales en el proceso de armonización de las políticas públicas migratorias. La participación de la sociedad civil en los procesos de creación y revisión de políticas públicas debe ser abordada y articulada con las demás políticas y estrategias de desarrollo del país. Estas políticas públicas son concebidas como acciones propias del Estado y éste tiene el ejercicio del poder para aplicarlas, por ello, el involucramiento de la sociedad civil en el proceso de debate, diseño, definición, ejecución, monitoreo y evaluación es más que importante y fundamental.

Esta corriente de interacción entre sociedad civil y el Gobierno en materia de política migratoria en los últimos años ha tenido una creciente participación e importancia, lo que permitió avanzar hacia una acción efectiva y un adecuado abordaje de las migraciones. El aporte de la sociedad civil en materia migratoria es muy diverso, a modo de ejemplo se pueden citar los diferentes tipos de investigaciones realizadas por los centros académicos, la sistematización de información migratoria y el acceso al conocimiento teórico del fenómeno migratorio, que permiten comprender los impactos socioeconómicos y culturales de la migración. Otros aportes fundamentales de la sociedad civil son los diversos análisis del comportamiento de los mercados laborales e instalación de centros de asistencia en salud y albergues para migrantes y grupos vulnerables. La generación de mecanismos de comunicación y vinculación de la sociedad civil en los procesos de discusión sobre políticas públicas migratorias ayuda a avanzar hacia la concreción de alianzas entre los diversos actores sociales, intensificando el debate público entre los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y la sociedad civil.

Es muy importante el proceso de consultas y debates mediante la instalación de mesas de discusión y trabajo, ya sea con las asociaciones de inmigrantes así como de emigrantes, medios de comunicación, organizaciones religiosas y movimientos sociales, de modo a construir un escenario estratégico y favorable para el desarrollo de instrumentos públicos hacia una visión de desarrollo humano que facilite la integración social y cultural eliminando los pro-

cesos restrictivos y burocráticos de la administración pública en materia migratoria. Es fundamental coordinar esfuerzos y recursos entre las organizaciones civiles y el Estado paraguayo para implementar una agenda de trabajo en materia de estudios, investigaciones, actividades académicas para la generación de especialistas calificados en el campo del conocimiento migratorio del país.

El apoyo de la sociedad civil es un eje estratégico en el proceso de sensibilización sobre el impacto positivo que genera las migraciones en los países. Los centros educativos, las organizaciones religiosas, los medios de comunicación, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, ocupan una importante función en el proceso de creación de capacidades gubernamentales, ayudan a recopilar datos e investigaciones sobre el fenómeno migratorio en referencia a sus causas y efectos, fortaleciendo de esta manera la base de datos de los países y apoyando el proceso de validación y evaluación de políticas públicas. Además, la sociedad civil se encuentra en contacto directo con los grupos de mayor vulnerabilidad dentro de la sociedad, por sus vínculos y establecimiento de redes en el proceso de migración.

Puntualizaciones

- Es necesaria la actualización de la legislación con un marco jurídico vigente a los tiempos, que contemple todas las leyes, disposiciones, decretos y reglamentos relacionados a las migraciones, de manera a lograr una adecuada gobernabilidad de las migraciones. La concentración de funciones y responsabilidad para implementar la actual “política migratoria” en una sola institución, en este caso la Dirección General de Migraciones (DGM), implica un obstáculo para un manejo adecuado y ordenado del fenómeno migratorio en el país. La DGM por estructura institucional y el personal disponible sólo está en condiciones de cumplir de manera parcial la gestión migratoria del país, reducida en procesos de control de entrada y salida, así como la emisión de documentos de residencia.

- La gestión migratoria en el Paraguay precisa de un ordenamiento jurídico y administrativo en referencia a la articulación de competencias y coordinación institucional, así como en el proceso de conducción política. Se debe brindar a la DGM una mayor jerarquía institucional que entre otras cosas permita una mayor disponibilidad de recursos. Es preciso que las políticas públicas migratorias estén relacionadas y conectadas a las políticas de repatriación, población, económicas y social, entre otras.
- Se precisa mejorar los procesos de administración migratoria a fin de alcanzar una función pública con transparencia y eficiencia, desarrollando programas de planificación y formulación de políticas institucionales, investigación y monitoreo de políticas, además de adecuadas acciones desarrolladas por las instituciones encargadas del tema migratorio. Es necesario establecer la adecuada definición de las funciones y procedimientos operativos de la Dirección General de Migraciones.
- Se debe asegurar un apoyo continuo a la infraestructura y plataforma tecnológica que sostenga la gestión migratoria. Regularmente se hacen inversiones que no se mantienen a lo largo del tiempo, haciendo que decaiga prontamente la efectividad de los controles.
- Se debería abordar lo relacionado a inmigrantes indocumentados como un programa de Estado enmarcado dentro de un proceso de regularización migratoria, que abarque un periodo no menor a cuatro años, especialmente en zona de frontera. La infraestructura de las instituciones responsables debe tener capacidades instaladas en las zonas de referencia y no centralizar las acciones en la oficina de migraciones de Asunción.
- La gestión migratoria se debería realizar cumpliendo estándares profesionales, el personal que desarrolla tareas en frontera debe

estar adecuadamente capacitado y sus funciones se deben desarrollar en un marco de transparencia. Se precisa de la formulación de programas de capacitación y actualización de los funcionarios de migraciones y en la medida de las posibilidades deben ser funcionarios adecuadamente asalariados, para evitar que dependan de medios diferentes de ingresos.

- Existe la necesidad de compartir datos entre las instituciones del Gobierno y con entidades homólogas en los países vecinos. La captura de datos debe hacerse de forma regular y estandarizada, la gestión y la protección son esenciales para la lucha contra el crimen transnacional, incluyendo el terrorismo, en tanto se garantizan los derechos de los ciudadanos.
- Es preciso trabajar conjuntamente con la Sociedad Civil en los procesos de formulación de políticas públicas, que incorpore además un proceso de monitoreo y evaluación de las mismas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de la revisión de los antecedentes de la inmigración brasileña en el Paraguay, así como del análisis de la modalidad de gestión y administración migratoria en el país a modo de consideraciones finales se podría afirmar que el Paraguay necesita de un avance importante en materia de gobernabilidad migratoria, identificando los flujos y patrones migratorios del país y definiendo de forma precisa y adecuada la implementación de un sistema de administración y gestión migratoria. En este sentido, el marco normativo es un elemento fundamental para la adecuada administración migratoria y para ello es preciso definir los derechos y obligaciones de los migrantes, así como los derechos y obligaciones del Estado. De igual manera, la estructura organizacional del Estado y su correcto funcionamiento es un importante elemento a tener en cuenta para establecer un adecuado sistema de administración migratoria. Por ello, es preciso identificar la estructura organizacional sobre la cual se dispondrán los procedimientos operativos, donde lo fundamental es definir el sistema de articulación y comunicación interinstitucional entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el proceso.

No cabe duda de la complejidad que asume la gestión migratoria por encontrarse estrechamente asociada con temas de referencia mundial, como el desarrollo económico y social, la cooperación regional, los derechos humanos y la seguridad ciudadana. Englobando los temas mencionados en estas líneas, es importante remarcar la necesidad de afrontar la problemática migratoria conjuntamente entre todos los sectores, buscando objetivos comunes y

beneficiosos para todos. El objetivo debería apuntar hacia una estrategia para mejorar la práctica administrativa de las autoridades migratorias, apoyando la capacitación y profesionalización de sus funcionarios y garantizando la transparencia y rendición de cuentas, incrementando la eficacia y eficiencia de sus gestiones y generando información oportuna y confiable sobre los procesos migratorios que sirvan de base, no sólo para mejorar el estudio de la situación, sino para la formulación de las políticas públicas.

Por lo mencionado anteriormente, es necesario establecer una reforma administrativa o reforma de “segunda generación” que sea capaz de abordar y encaminar los asuntos migratorios del país mediante modificaciones y transformaciones en el ámbito tecnológico y cultural, en relación a aquellas políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional del Estado paraguayo, como: la reestructuración organizativa, la profesionalización de los funcionarios públicos, la desburocratización de normas o procedimientos y la introducción de tecnologías de gestión para el adecuado manejo de la migración en el Paraguay. De esta manera se alcanzarían los objetivos con eficiencia y sostenibilidad en referencia a los conocimientos, habilidades, aptitudes, recursos, estructuras y procesos que necesitan las instituciones nacionales.

A lo largo de esta investigación se identificaron algunos puntos principales que bajo, el análisis e interpretación de la administración pública en el Paraguay, se consideran necesarios para la adecuada gestión y administración de la migración. Es por ello que se presentan las principales recomendaciones sobre las capacidades gubernamentales en la administración y gestión migratoria del país. Es importante aclarar que la propuesta establece cada elemento como parte de un conjunto o modelo de aplicación. En otras palabras, no es recomendable identificar sólo una capacidad gubernamental y desarrollarla sin ejecutar las demás, ya que solamente se alcanzaría una mejora parcial que podría caer en desuso con el paso del tiempo. Tampoco es necesario desarrollar todas las acciones de forma simultánea, pero sí es una condición obligatoria y necesaria, al menos en el modelo propuesto, que

estas capacidades identificadas sean desarrolladas de forma cronológica y coordinada para lograr una mejora en el proceso de gestión y administración migratoria del país.

Antes de detallar las siete capacidades gubernamentales identificadas en esta investigación, es necesario aclarar que en el campo de las migraciones es muy complejo utilizar los mismos modelos, herramientas, estrategias y prácticas a nivel universal, pues cada país presenta características y dinámicas demográficas propias. Muchos países aún no cuentan con capacidades eficientes para realizar una adecuada gestión de la migración, es decir, no cuentan con herramientas que logren una gestión y administración efectiva y eficiente del fenómeno. Ante esta problemática, es necesario identificar soluciones adecuadas a cada realidad migratoria, avanzando hacia el establecimiento de un estadio que pretenda incentivar la reflexión de lo que podrían desarrollar los Estados en relación al tema migratorio.

1. Definir los objetivos y prioridades de una política migratoria nacional

El Paraguay requiere del diseño, definición y ejecución de una política migratoria expresada en un documento que garantice la ejecución de planes y programas tendientes a garantizar la dignidad y acceso a los derechos de los migrantes y de sus familias. Este diseño precisa de la interacción entre el gobierno y la sociedad civil, en este sentido, el diálogo entre los actores gubernamentales y miembros de la sociedad civil es una condición que garantiza la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas en materia migratoria.

La política migratoria en el Paraguay debe consagrar los derechos humanos universales y constituirse en una herramienta clave para el desarrollo del país, de modo a acompañar y proteger a los inmigrantes que llegan a aportar su conocimiento y trabajo, brindando a los repatriados el derecho de vivir en su tierra y estableciendo la vinculación adecuada entre las comunidades de paraguayos radicados en el exterior.

2. Desarrollar un marco normativo adecuado a la realidad migratoria y demográfica del país

Es necesario un proceso de revisión de la ley migratoria que garantice un marco jurídico adecuado para el desarrollo económico y social en el Paraguay. Se debe potenciar la población como un recurso estratégico para impulsar el desarrollo del país, contribuir a la reducción de la pobreza e inequidad social y elevar la calidad de vida sin discriminación. Es una prioridad desarrollar una nueva ley de migraciones con adecuados principios orientadores en el marco del respeto a los derechos humanos, los acuerdos y convenios internacionales suscriptos por el Estado paraguayo y estableciendo acciones en el marco de la realidad sociodemográfica del país, con una proyección a largo plazo, evitando regulaciones administrativas basados en intereses políticos y económicos.

Además, se debe otorgar igual importancia o relevancia en el nuevo marco jurídico migratorio a la emigración, la inmigración, el retorno y la vinculación con las diásporas, entre otros puntos. Es necesario que la nueva ley de migraciones establezca la coordinación de acciones con las demás políticas estratégicas, como: las de empleo, lucha contra la pobreza, tenencia de tierras, ordenamiento territorial y políticas de modelos productivos implementados en el país. Es necesario adaptar el marco jurídico a la nueva realidad sociodemográfica del país y sus proyecciones a futuro. Adicionalmente, es preciso que todo el cambio normativo sea acompañado por un adecuado proceso de internalización de las normas establecidas en los tratados internacionales.

3. Mejorar la estructura migratoria y modernización de la gestión migratoria mediante incorporación de tecnología de gestión

Es necesario mejorar la estructura y administración migratoria mediante prácticas eficientes, modificando acciones burocráticas y tradicionales por aquellas que sean modernas, con altos estándares de seguridad y agilidad en

los procedimientos. El simple cambio normativo no implicará una mejor administración de la migración (puntos 1 y 2), si la misma no viene acompañada de mejoras en los procesos de gestión migratoria. Por ello, es importante la adecuación e incorporación de tecnología e infraestructura dentro de las dependencias y oficinas que tienen a cargo la administración migratoria del país.

Se recomienda implementar un sistema de gestión migratoria para el Paraguay, que reúna las características descritas en el capítulo 4, vinculado con políticas administrativas que permitan a la Dirección General de Migraciones (DGM) recabar información precisa, veraz y oportuna sobre los flujos migratorios que tienen lugar en todas las fronteras controladas del país. La posibilidad de contar con un sistema (Software y Hardware) con adecuada conectividad, fortalecería las acciones para resguardar los derechos de las personas y la seguridad nacional de un país.

Además, la utilización de tecnología brinda otros beneficios adicionales, como la adecuada operación estratégica de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y facilita la atención y servicios en los centros de fronteras del país a los diversos turistas y usuarios del servicio.

4. Mejorar el manejo de la migración irregular

Se debe generar la estrategia, instrumentos y herramientas para la adecuada atención a las comunidades de inmigrantes en el país, otorgándoles las facilidades para obtener su documentación y permitiendo así su acceso a una serie de derechos y obligaciones.

La Dirección General de Migraciones debería establecer un mecanismo de descentralización para la recepción, aprobación de solicitudes y emisión de documento otorgando estas funciones y responsabilidades a las oficinas fronterizas o regionales, de manera a brindar una respuesta ágil y eficiente a las solicitudes por parte de los inmigrantes radicados en el país.

Asimismo, es necesario elaborar un programa nacional de regularización migratoria que sea acompañado por información oportuna y costos accesibles para beneficios de los migrantes.

5. Promocionar la formación y especialización del personal asignado al sistema migratorio

La formación, la capacitación y la especialización técnica son elementos centrales en el proceso de administración migratoria. La modernización de la gestión migratoria en el Paraguay necesariamente debe conllevar un componente de capacitación, no sólo de aspectos generales sobre la operación institucional, sino en particular asociada a los nuevos sistemas que sean implementados.

Otro importante elemento de los procesos de formación es la capacidad de motivar al personal responsable del control migratorio en mejorar su instrucción y conocimiento. Esta motivación se traduce en adecuadas condiciones de contratación e incentivo a los procesos de formación con salarios sustentados en la formación y experiencia de los funcionarios que desarrollan tareas en los centros migratorios.

6. Recopilar datos estadísticos sobre la migración

Mejorar los registros administrativos debería ser un desafío para el Estado paraguayo estableciendo periodización y uso de variables de comparabilidad internacional garantizando el acceso a la información y calidad de la misma.

La información no sólo es útil para estudios sobre la cuestión migratoria, además es muy importante para apoyar el diseño y la definición de las políticas y programas que el gobierno desea emprender. La información migratoria sirve para apoyar campañas de sensibilización dirigida a la sociedad nacional sobre los aspectos positivos y las contribuciones de la migración al desarrollo,

tanto de los inmigrantes que cooperan con su trabajo al interior del país, como de los emigrados que aportan sus remesas a la economía nacional y facilita una mejor calidad de vida para sus familias, además de difundir la cultura paraguaya por el mundo. Las fuentes de información y los estudios sociodemográficos ofrecen una estructura básica sobre la que se pueden trazar las líneas estratégicas en base a las proyecciones de población disponible y que merecen ser estudiadas y tomadas con rigor técnico y político.

7. Coordinar las acciones en el marco de las relaciones internacionales del país e importancia de la sociedad civil

La incorporación de la sociedad civil al proceso de discusión de las políticas migratorias es un factor fundamental en el proceso de armonización de las políticas públicas. El apoyo de la sociedad civil es un elemento clave en los procesos de debate, diseño, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Los países deben articular acciones en materia migratoria y así abandonar las prácticas restrictivas sobre el tema migratorio, que a la vez haga posible la definición de políticas consensuadas a nivel regional y que tenga como objetivo la protección de los derechos humanos de los migrantes. Se considera necesario proporcionar el acceso a los conocimientos especializados y experiencia conceptual para ayudar, tanto al sector público como privado, a prepararse y a aprovechar las ventajas que trae consigo el fenómeno migratorio. Y, por sobre todas las cosas, es indispensable dotar a las instituciones públicas que atienden los asuntos migratorios con herramientas e instrumentos con una adecuada proyección a largo plazo. Además, es importante establecer lineamientos estratégicos que determinen los principios y objetivos para un adecuado abordaje del flujo migratorio, y al mismo tiempo, resaltar la coherencia necesaria en lo referente a la protección y vigencia de los derechos humanos con los elementos vinculados al proceso de desarrollo y crecimiento del país.

Como se mencionó anteriormente, un simple cambio normativo no asegura la modificación del sistema de gestión y administración pública de un país, por ello, es necesario incorporar o mejorar las variables utilizadas en el modelo a fin de generar los cambios deseados. Definir y comprender el campo migratorio ayudará a mejorar la capacidad administrativa y la gestión migratoria del país, pero para ello se deberán identificar los procedimientos y capacidades gubernamentales necesarias por la administración pública del Paraguay con el fin de lograr una adecuada gestión y administración migratoria en el país.

Este estudio propone un modelo para lograr alcanzar una adecuada gestión y administración migratoria que incorpora siete capacidades gubernamentales de manera a coordinar y establecer acciones adecuadas para el manejo migratorio. Es necesario que estos elementos sean incorporados dentro del proceso de la gestión migratoria, destacando que la ausencia de uno de estos elementos implicaría el fracaso de la gestión migratoria, al menos dentro del análisis de esta propuesta, pues cada una de estas capacidades gubernamentales cumple el rol de engranaje dentro de la gran maquinaria llamada “administración migratoria del Paraguay”.

Es preciso realizar una reforma de segunda generación en la administración pública del Paraguay de manera a incorporar los siguientes elementos en el proceso de gestión y administración migratoria: Un documento de política migratoria para el país, que hasta la fecha se encuentra inexistente, con el objetivo de establecer una guía de los principios y marcos rectores sobre los asuntos migratorios; la actualización de la ley de migraciones que necesariamente deberá incorporar los principios de una nueva normativa migratoria y establecer el adecuado abordaje de los asuntos migratorios enmarcados en los diferentes procesos sociales y demográficos del país. Además, es fundamental establecer una reforma institucional de manera a mejorar la administración migratoria incorporando tecnología de gestión en los centros migratorios y en el proceso de recepción, procesamiento y emisión de documentos

de residencia. En igual sentido de importancia es preciso definir los procesos de formación y capacitación de los funcionarios responsables de la gestión migratoria en el país.

Cuadro N° 6: Capacidades gubernamentales para la gestión y administración migratoria en el Paraguay



Cuadro 7: Propuesta de capacidades gubernamentales para reforma administrativa migratoria en el Paraguay

<u>Capacidad Gubernamental</u>	<u>Propuesta Específica</u>	<u>Acciones a realizar</u>
<p>Definir los objetivos y prioridades de una política migratoria nacional.</p>	<p>Elaborar una política migratoria para el Paraguay.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir un equipo político integrado por representantes del Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo, para la elaboración de una propuesta de política migratoria. Cada institución deberá designar un funcionario con capacidad de decisión técnica y política. - Establecer un proceso de análisis y debate técnico-político que promueva fuertemente un trabajo interinstitucional, así como la participación de organismos no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia y los centros de estudio e investigación vinculados a la temática migratoria. Se deberá tener una especial consideración en la participación de representantes de organizaciones de los propios migrantes. - Adicionalmente al equipo político, se debe conformar un equipo técnico de redacción que incorpore programas tendientes a garantizar la dignidad y el acceso a los derechos de los migrantes y de sus familias. Este equipo deberá realizar un relevamiento de los planes, estrategias, programas, políticas y proyectos sectoriales del Gobierno con el fin de identificar en los mismos objetivos y actividades dirigidas específicamente a la población migrante. - Establecer mecanismos de consultas y validación de la propuesta entre las diversas instituciones que atienden la temática migratoria, tanto a nivel de instituciones gubernamentales como de la sociedad civil. La modalidad de consultas y validación podría ser mediante encuentros en las Gobernaciones y Municipios del país. - Conformar un equipo de seguimiento multidisciplinario e interinstitucional para la presentación de la propuesta al Parlamento Nacional. La política migratoria del país debe incorporar una serie de prioridades y características que incidan en el proceso de migración, como son: las cuestiones sociales, económicas, culturales, educativas, así como el mercado laboral, el desarrollo, la seguridad, la integración y el medio ambiente.

<p>Desarrollar un marco normativo adecuado a la realidad migratoria y demográfica del país.</p>	<p>Actualizar la Ley N° 978/96.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definir el equipo político integrado por representantes del Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo para la elaboración de la propuesta de una nueva ley de migraciones. Cada institución deberá designar un funcionario con capacidad de decisión técnica y política. - Conformar un equipo técnico de redacción de la propuesta de ley de migraciones. - Establecer mecanismos de consultas y validación de la propuesta entre las diversas instituciones referentes a la temática migratoria que incorpore a la sociedad civil. - Es preciso que los equipos de trabajo definan claramente la plataforma institucional adecuada, evitando las superposiciones de funciones y fortaleciendo los niveles de coordinación interinstitucional.
<p>Mejorar la estructura administrativa migratoria.</p>	<p>Modernizar la gestión y administración migratoria de la DGM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adquirir o desarrollar un software de sistema integral de gestión migratoria. Este sistema debe prever la adquisición del código fuente y el propietario debe ser el Estado paraguayo, de manera a actualizar e incorporar los campos para datos necesarios. El software debe prever entre otras cosas la captura automática de datos, capacidad de procesamiento de datos biométricos, capacidades de procesamiento en tiempo real, consulta automática de requerimientos de visa u otras regulaciones para el ingreso de los viajeros al país, consulta contra listas de alertas y definición de requerimientos de segunda inspección, creación de registros asociados a los viajes de las personas que ayudan a identificar contradicciones en los registros de ingreso-egreso y determinar situaciones en que la persona ha tenido una estadía mayor a la permitida, además deberá permitir la creación de registros históricos de viajes, estadísticas y reportes de auditoría. - Adquirir equipamientos adecuados (informáticos y mobiliarios) para los centros de fronteras, así como para la oficina central de la DGM. - Mejorar el sistema de interconexión entre los centros de frontera y la oficina central de manera a brindar agilidad y eficiencia en la transferencia de datos. - Mejorar las instalaciones edilicias para la adecuada atención de usuarios de los servicios migratorios, tanto en la frontera como en la oficina central. - Establecer ventanillas y pasos exclusivos para vehículos particulares y transportes públicos, así como para transportes de carga. - Desarrollar manuales de funciones y procedimientos que permitan establecer un nivel de control y organización, identificando puntos de fortalezas y debilidades.

<p>Mejorar el manejo de la migración irregular.</p>	<p>Programa de regularización migratoria con énfasis en los principales departamentos de residencia de los extranjeros en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer los instrumentos normativos para desarrollar los programas de regularización migratoria. - Definir las prioridades por zonas de residencia y capacidad operativa de las instituciones del Paraguay para desarrollar el programa de regularización. - Establecer mecanismos de solicitudes y emisión de documentos en los centros regionales de la DGM. - Desarrollar un plan de información general sobre los alcances de la regularización migratoria en coordinación con órganos del Estado así como miembros de la sociedad civil.
<p>Promocionar la formación y especialización del personal asignado al sistema migratorio.</p>	<p>Programas de formación permanente para funcionarios migratorios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar cursos de formación en gestión y administración migratoria, procedimientos administrativos y tecnología de gestión. - Establecer un mecanismo de promoción profesional de los funcionarios migratorios mediante el incentivo en el proceso de formación y capacitación. - Proporcionar los recursos adecuados para la formación del personal mediante su adecuada incorporación en el presupuesto institucional. - Establecer acuerdos específicos y coordinar módulos de capacitación e investigación con los centros educativos y de formación.
<p>Recopilar datos estadísticos sobre la migración.</p>	<p>Sistema de información migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un adecuado proceso de captación completa y continuada del fenómeno migratorio mediante el mejoramiento de los datos administrativos de la DGM estableciendo periodización y uso de variables de comparabilidad internacional garantizando el acceso a la información y calidad de la misma. - Desarrollar mecanismos de coordinación para utilizar los datos migratorios provenientes de la EPH y de los Censos Nacionales de Población y Vivienda. - Establecer mecanismos de coordinación y recolección de información para mejorar el sistema de información migratoria.
<p>Coordinar las acciones en el marco de las relaciones internacionales e importancia de la sociedad civil.</p>	<p>Sistema de coordinación internacional y apoyo de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la participación de funcionarios técnicos y políticos del gobierno del Paraguay en ámbitos de discusiones regionales, como: el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR – Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. - Incorporar a la sociedad civil en el diseño, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas migratorias. Esta incorporación puede darse mediante la instalación de una mesa consultiva entre los organismos de gobierno y los miembros de la sociedad civil.

GLOSARIO DE TÉRMINOS³²

Amnistía:	Perdón general, regularización o legalización que se confiere a las personas que pueden demostrar que residen en el país en donde es otorgada la amnistía, a pesar del hecho de que tal residencia fuese ilegal.
Biometría:	Es el estudio de las características biológicas mensurables. Los identificadores biométricos (IB) son elementos de información que codifican la representación de las características biológicas únicas de la persona (por ejemplo: huellas digitales, reconocimiento de rasgos faciales, del iris o de la voz).
Control de frontera:	Regulación por un Estado del ingreso de personas a su territorio, en ejercicio de su soberanía.
Demografía:	Estudio de poblaciones humanas, particularmente con referencia a su composición numérica, su densidad, distribución y estadísticas de vida.
Diáspora:	Es el conjunto de personas y miembros de redes organizadas y asociaciones y comunidades que han

³² Fuente: *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria (OIM-INM) - Informe sobre las migraciones en el Mundo - 2008.*

abandonado su país de origen, pero mantienen lazos con sus lugares de origen.

Documento de viaje: Todos los documentos aceptables como prueba de identidad de una persona, con el propósito de entrar a un país distinto al suyo. El pasaporte y los visados son las formas de documento de viaje más utilizados.

Emigración: Acto de partir o salir de un Estado con el propósito de establecerse en otro.

Emigrante: Persona que parte del de residencia habitual para residir en otro país.

Flujos mixtos: Movimiento de población complejos que comprenden solicitantes de asilo, refugiados, migrantes económicos y otros migrantes.

Gestión de la Migración: Término utilizado en relación con numerosas funciones Estatales de un sistema nacional para la gestión ordenada y humana de la migración transnacional, particularmente la gestión de la entrada y la presencia de extranjeros dentro de las fronteras del Estado y la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección. Se trata de un enfoque planificado del desarrollo de respuestas normativas, legislativas y administrativas a las cuestiones claves del ámbito de la migración.

Gestión de Frontera: Facilitación del paso autorizado de personas a través de una frontera y la detección y prevención del ingreso irregular de no nacionales a un determinado país.

- Inmigrante:** Persona que llega a residir a un país diferente al de su residencia anterior.
- Migración:** El desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio-espacial a otro, entendiéndose por éstos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción cotidiana de existencia. Las migraciones implican básicamente un cambio de residencia a otro ámbito espacial, con la intención de desarrollar allí su vida cotidiana, aun cuando ese desarrollo tenga corta duración. Dos elementos básicos están contenidos en esta definición: la movilidad espacial y el asentamiento en determinado lugar para la reproducción de la existencia de la persona. No importa si el desplazamiento es largo, corto, temporal o definitivo, o cualquier otra movilidad que pueda tener, ya que estas especificidades, corresponden al patrón que la migración adopte.
- Migración Interna:** El desplazamiento dentro de las fronteras del país.
- Migración Internacional:** El desplazamiento a través de las fronteras de los países.
- Migración Irregular:** Es el movimiento de una persona a un nuevo lugar de residencia o tránsito utilizando medios irregulares, sin los documentos válidos o utilizando documentos fraudulentos. Este término también incluye el tráfico de migrantes.
- La migración irregular es aquella que ocurre fuera de las reglas y procedimientos que rigen el movimiento internacional ordenado de personas. Existen diversas formas y distinciones entre ellas, así como superpo-

sición y es una definición muy importante para los encargados de formular la política migratoria.

Migración Ordenada: Es el movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar de residencia, cumpliendo con las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, el viaje, tránsito, e ingreso al país que recibe.

Migración de retorno: Es el movimiento de una persona que regresa a su país de origen o residencia habitual después de permanecer al menos un año en otro país.

Migración Laboral: Movimiento de personas del país de origen a otro, o dentro de su propio país de residencia, con la finalidad de trabajar.

Migrante Irregular: Es un término utilizado comúnmente para describir a un migrante en una situación irregular en un país de tránsito o destino, debido a su entrada no autorizada, o a que expiró la vigencia de su visado. El término se aplica a los no nacionales que hayan infringido las reglas de tránsito o admisión del país huésped; personas que intentan obtener asilo sin una causa justificada; y otras personas no autorizadas a permanecer en el país de destino.

País de destino: País al que arriba el migrante.

País de origen: País del que parte el migrante.

País de tránsito:	País que atraviesa el migrante rumbo al país de destino.
Remesas:	Suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, transferida a su país de origen.
Tráfico de Migrantes:	Está definido en el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional como: facilitación para obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material, del ingreso irregular de una persona a un Estado del cual no es un nacional o residente permanente.
Trata de personas:	Se define en el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas en contra del Crimen Organizado Transnacional como: la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye la prostitución de terceros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud, o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.
Tratado:	Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos relacionados y cualquiera sea su denominación particular.

Visado:

Sello colocado por una oficina consular en el pasaporte o certificado de identidad, que indica que el oficial en el momento de la expedición considera que el titular está en la categoría de no nacionales del Estado emisor y que puede ser admitido en su territorio, de acuerdo con las normas legales.

BIBLIOGRAFÍA

- Baena, J 2009, *Brasileiros Emigrantes*. Revista Carta Mensal Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, vol. 55, n° 651, pp. 24-42 Disponible en: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/data-files/BRMundo/pt-br/file/651junho2009.pdf>> [12 de octubre del 2012].
- Barzelay, M 1998, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE Colegio de Ciencias Políticas, México.
- Carballo de la Rivera, M, & Echart Muñoz, E 2008. *Migraciones, Desarrollo y Codesarrollo. La construcción del Codesarrollo*, Catarata, Madrid.
- Cardozo, C 2010, *Se inicia tarea de regularización de 1.000 brasileños*, Diario Última hora 12 de noviembre. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/se-inicia-tarea-regularizacion-1000-brasilenos-n376948.html>>. [12 de noviembre del 2012]
- Castles, S & Miller, J 1993, *The Age of Migration: International Populations Movements in the Modern World*, The MacMillian Press, Londres.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006, *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*, Disponible en: <<http://www.>

eclac.org/publicaciones/xml/0/24020/DGE-2303%28SES.31-11%29-Migracion-Web.pdf>. [10 de Abril de 2012].

- Contreras Soto, R 2008, *Migración, percepción cultural del trabajador periférico en el centro (constitución simbólica en contextos estructurados)*, Disponible en: <<http://www.eumed.net/libros/2008b/404/>>. [18 de Abril de 2012].
- *Constitución de la República del Paraguay 1992*. Aprobada por Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992. Asunción.
- Darbelio, L 2009, *Cambios demográficos en la estructura familiar del municipio de San Marcos, Guerrero, como consecuencia de la emigración internacional y sus efectos en lo social y económico*, Disponible en <<http://www.eumed.net/tesis/2009/dal/>>. [26 de Mayo de 2012].
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) 2002. *Resultados finales Censo 2002*, Disponible en: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pais/3%20Diagnostico%20poblacion.pdf>> [21 de Noviembre de 2012].
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) 2009 a, *Encuesta Permanente de Hogar*, Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_PRINCIPALES%20RESULTADOS%20POR%20DPTO/ResultadosEPH.html> [15 de Mayo de 2012].
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) 2009 b, *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogar*, Disponible en: <[http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_PRINCIPALES_RESULTADOS_POBREZA_INGRESO/Boletin_pobreza_e_ingresos_EPH%202009%20\(2\).pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2009_PRINCIPALES_RESULTADOS_POBREZA_INGRESO/Boletin_pobreza_e_ingresos_EPH%202009%20(2).pdf)> [14 de Mayo de 2011].

- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) 2010. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2010, Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/principales%20resultados%20eph%202010/2.EPH%2010%20Total%20Pais.pdf>

- Massey, D, Arango J, Graeme H, Kouaouci, A, Pellegrino, AJ, & Taylor E 1993, *Teorías de Migración Internacional una revisión y aproximación*. Disponible en <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE10pdf/14DouglasMASSEY.pdf> > [04 de Mayo de 2011].

- Echebarria, K 2000, *Reivindicación de la reforma administrativa: Significado y modelos conceptuales*, no. 18, pp. 1-10. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/018-octubre-2000/reinvindicacion-de-la-reforma-administrativa-significado-y-modelos-conceptuales-1>. [10 de octubre del 2013].

- Fisher, S, Palau, T & Pérez, N 1997, *Inmigración y emigración en el Paraguay 1870-1960*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20120911120450/Doc90.pdf> [04 de Marzo de 2011].

- Fogel, R 1989, *La concentración de la tierra en departamentos fronterizos*, Comité de Iglesias para Emergencias, Asunción.

- Fogel, R & Marcial, R 2005, *Enclave sojero merma de soberanía y pobreza*, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios CERI, Asunción.

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Asociación Paraguaya de Población (ADEPO) & Cooperación Técnica Alemana (GTZ) 2006, *Territorio y Desarrollo, nuevas dinámicas regionales en Paraguay*. Asunción.

- Garrido, F 2006, *Globalización y Migración*. Disponible en: <<http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/garrido2.pdf>> [06 de Junio de 2011].
- Heikel, M & Barch, C 1992, *Otra vez migrantes. Una lectura de las condiciones socio-económicas de la migración reciente desde y hacia el Paraguay*, BASE-IS, Asunción.
- Klich, I & Raport, C 1997, *Discriminación y Racismo en América Latina*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- Laíno D. 1977, *Paraguay: Fronteras y penetración brasilera*, Cerro Corá, Asunción.
- Ley 978/1996, *General de Migraciones*. Promulgada en el mes de noviembre de 1996.
- Ley 227/2009, *Modificación y ampliación de la Ley 227/93*.
- Malgesini, G, (comp.) 1998. *Cruzando Fronteras. Migraciones en el Sistema Mundial*, ICARIA Fundación Hogar del Empleado, Barcelona.
- Mármora, L 2003, *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, Paidós. Buenos Aires.
- Mármora, L 2003, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y Perspectivas para una Política Migratoria*. Disponible en <http://www.cimal.cl/publicaciones/documentos/Documento_trabajo_cimal_02.pdf> [26 de julio de 2012].
- Mármora, L 2010, *Modelos de gobernabilidad migratoria: La perspectiva política en América del Sur*. Disponible en: <<http://www.csem.org.br/>

remhu/index.php/remhu/article/viewFile/229/212> [26 de setiembre de 2013].

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones & Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003 a, *Compendio temático N°1: El Paraguay, un país de migrantes. Proyecto: Lineamientos generales para la formulación de una política nacional de migraciones*. Disponible en: <<http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=143>> [25 de Mayo de 2012].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones & Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003 b, *Compendio temático N°2: Principales migraciones al Paraguay. Proyecto: Lineamientos generales para la formulación de una política nacional de migraciones*. Disponible en: <<http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=144>> [01 de Junio de 2012].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones & Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003 c, *Compendio temático N°3: Características y problemas de la migración en el Paraguay. Proyecto: Lineamientos generales para la formulación de una política nacional de migraciones*. Disponible en: <<http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=145>> [05 de Junio de 2012].
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003 d, *Compendio Temático N° 4: Los problemas de los migrantes y la necesidad de una política migratoria. Proyecto: Lineamientos generales para la formulación de una política nacional de migraciones*. Disponible en: <<http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?nota=146>> [23 de Mayo de 2012].

- Ministerio del Interior, Secretaría Técnica de Planificación & Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) 2006, *Política de Población*, Asunción.
- Nickson, A 2011, *El Régimen de Stroessner (1954 – 1989)*. Disponible en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=andrew_nickson [18 de noviembre de 2013].
- Novick, S 2004. *Evolución reciente de la Política Migratoria Argentina*, Disponible en: <<http://iusp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50348>> [30 de Abril de 2011].
- Oberai, A 1987, *Migration, urbanization and development*, OIT Geneva, Disponible en: < http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1987/87B09_357_engl.pdf> [08 de marzo de 2012].
- Oddone, H 2010. *Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria paraguaya*. Ensayo presentado en el 3er. Taller “Paraguay desde las ciencias sociales” – Resistencia, Chaco – 24, 25 y 26 de junio, Disponible en: <<http://ebookbrowse.com/p-oddone-2010-pdf-d198958493>> [09 de Marzo de 2012].
- Organización Internacional para las Migraciones 1991, *Aspectos Jurídicos e Institucionales de las migraciones – Paraguay*, OIM, Asunción.
- Organización Internacional para las Migraciones 1999, *Actualización del Diagnóstico sobre Brasileños residentes en la Región Oriental del Paraguay*, OIM, Buenos Aires.
- Organización Internacional para las Migraciones 2005, *Relevamiento Jurídico Institucional de la política migratoria en la República del Paraguay*, OIM, Asunción.

- Organización Internacional para las Migraciones 2006, *Glosario sobre Migración*. Derecho Internacional sobre Migración, OIM, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones 2008, *Fortalecimiento de las Capacidades Gubernamentales de las instituciones del Paraguay*. OIM, Asunción.
- Organización Internacional para las Migraciones & Instituto Nacional de Migración 2009. *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*. OIM-INM, México.
- Organización Internacional para las Migraciones 2010 a, *Informe sobre las migraciones en el Mundo: Creación de Capacidades para el cambio*, OIM, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones 2010 b, *Perfil Migratorio de Brasil 2009*, OIM, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones, Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones 2010 c, *Digesto Normativo de Migraciones*. OIM. Asunción.
- Organización Internacional para las Migraciones 2011, *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*, OIM, Asunción.
- Organización Internacional para las Migraciones 2013, *Régimen Migratorio en la República del Paraguay*, OIM, Asunción.
- Organización de Estados Americanos 2001. *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA, Asunción.

- Oszlak, O, & O' Donnell, G 1984 *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal, (comp.), Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.

- Oszlak, O 1999 “*Quemar las Naves*” *Cómo lograr reformas estatales irreversibles*, Revista Aporte para el Estado y la Administración Gubernamental, vol 14, Disponible en: http://www.asociacionag.org.ar/pdf/portes/14/a14_06.pdf [28 de noviembre de 2011].

- Patarra N. & Antico C 1997. “*Municípios Fronteiriços Brasileiros: uma abordagem sobre deslocamentos populacionais*”, *XXII Encontro Anual da ANPOCS*, pp. 1-17. Disponible en: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5109&Itemid=359 [28 de noviembre de 2012].

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2009a, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Disponible en: <http://www.pnud.org.ec/IDH2009/HDR_2009_ES_Complete.pdf> [30 de Marzo de 2011].

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2009b, *Ampliando Horizontes. Emigración internacional Paraguaya. Informe de Desarrollo Humano 2009 (Paraguay)*. Disponible en: <<http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/ampliando-horizontes-emigracion-internacional-paraguaya.html>> [10 de Abril de 2011].

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2013, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013. Trabajo decente y Desarrollo Humano*. Disponible en: <<http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Informe%20nacional%20sobre%20Desarrollo%20Humano%20Paraguay%202013.pdf>> [20 de Diciembre de 2013].

- Ramió, C 2001, *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 21, pp.1-22. Disponible en:< <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001>> [24 de octubre de 2011].

- Rionda, R 2006, *Migración y Distribución de la Población*. Disponible en: <http://books.google.es/books?id=oYQjinK8COAC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false> [15 de Abril de 2012].

- Sales T. 1996. *Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul*. Revista Brasileira de Estudos de População, vol. 13, pp. 87-97. Disponible en: http://rebep.org.br/index.php/revista/article/viewFile/447/pdf_422 [26 de setiembre de 2013].

- Saltalamacchia, H. 2005. *Del proyecto al análisis: Aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*, El Artesano, Buenos Aires.

- Servicio Pastoral de los Migrantes & Equipo Nacional de la Pastoral Social, Conferencia Episcopal Paraguaya 1994, *Migrantes brasileños en Paraguay (Principales problemas y demandas)*, Asunción.

- Settembrino, H 1986, *Análisis de la Estrategia de la Reforma de la Administración Pública*. Facultad de Ciencias Económicas de la UNCPBA.

- Scalabrini International Migration Network 2013, *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina*, SIMN, New York.

- Souchaud, S. 2007. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*, Asunción.

- Souchaud, S 2009, “Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI”, en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Disponible en: <http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/shs/Politicass_migratorias.pdf> [18 de Agosto de 2012].

- Sprandel, M 2006, *Brasileiros na Fronteira com o Paraguai*. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200011>> [Consultado 23 de agosto de 2013].

- United Nations, Population Division Department of Economic and Social Affairs 2001, *World Population Prospects. The 2000 Revision. Highlight*, Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/esa/population/wpp2000h.pdf>> [28 de Junio de 2011].

- Leal Buitrago, F, 2003, *La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur*, Revista de Estudios Sociales, n° 15, pp. 74-87, Disponible en: <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/476/view.php>> [Consultado el 20 de junio de 2013].

- Villa, M & Martínez, J 2000, *Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_2.pdf> [24 de Marzo de 2012].

- Ynsfrán, E 1990, *Un giro geopolítico. El milagro de una ciudad*, Ediciones y Arte S.R.L. Asunción.

ANEXO I

Radicación permanente, por nacionalidad, sexo y estado civil.

Desde: 01/01/2005 - Hasta: 14/07/2011

País	Hombre	Mujer	Total
ALEMANIA	1.600	1.165	2.765
ARGENTINA	2.245	1.833	4.078
AUSTRIA	79	36	115
BOLIVIA	178	160	338
BRASIL	5.692	3.580	9.272
CANADÁ	79	84	163
CHILE	250	161	411
COLOMBIA	122	101	223
CUBA	128	71	199
ESPAÑA	297	156	453
FRANCIA	109	54	163
INDIA	63	31	94
ITALIA	120	56	176
JAPÓN	130	109	239
LÍBANO	810	166	976
MÉXICO	75	61	136
PERÚ	209	140	349
RCA. DE COREA	332	262	594
RCA. POP. CHINA	44	28	72
REINO UNIDO	40	30	70
RCA. CHINA	153	132	285
SUIZA	132	97	229
USA	505	414	919
URUGUAY	398	201	599

Fuente: Dirección General de Migraciones (DGM).

ANEXO II

Lista de inventarios realizados por la Unidad Técnica de Sistema Informático de Servicios (SIS) sobre requerimientos institucionales.

DEPARTAMENTO CENTRAL								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	Promedio Mensual
1	1	PJF	PUERTO JOSÉ FALCÓN	6	1	7	12	40000
2	2	PNW	PUERTO NANAWA	1	-	1	3	800
3	3	PIE	PUERTO ITA ENRAMADA	2	-	2	5	2960
4	4	AIS	AEROP. SILVIO PETTIROSSI	10	1	11	25	61000
DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
5	5	AIG	AEROPUERTO GUARANÍ	3	-	3	5	2525
6	6	PPF	PUERTO PRESIDENTE FRANCO	1	-	1	2	250
7	7	PIA	PUENTE INT. DE LAAMISTAD	7	1	8	20	19222
DEPARTAMENTO DE ITAPÚA								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
8	8	PSR	PUENTE SAN ROQUE GONZÁLEZ	8	1	8	20	17782
9	9	PCO	PUERTO CAMPICHUELO	1	-	1	4	-
10	10	BVS	BELLA VISTA SUR	1	-	1	3	-
11	11	CPM	PUERTO CAPITÁN MEZA	1	-	1	3	-
12	12	PTF	PUERTO TRIUNFO	1	-	1	3	-
13	13	MYO	PUERTO MAYOR OTAÑO	1	-	0	3	-
DEPARTAMENTO DE CANINDEYÚ								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
14	14	SDG	SALTO DEL GUAIRÁ	2	-	2	5	-
DEPARTAMENTO DE AMAMBAY								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
15	15	PJC	PEDRO JUAN CABALLERO	2	-	2	5	3612
16	16	BVN	BELLA VISTA NORTE	1	-	1	3	-
17	17	CBD	CAPITÁN BADO	1	-	1	3	-
DEPARTAMENTO DE CONCEPCIÓN								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
18	18	CON	CONCEPCIÓN	1	-	1	3	
DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCÚ								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
19	19	PIL	PILAR	2	-	2	3	2742
20	20	ALB	ALBERDI	1	-	1	3	-
REGIÓN OCCIDENTAL O CHACO								
Id	Nro.	Cod.	Descripción	Cant. Pc's	Server	UPS	Ideal	
21	21	IRA	MCAL. ESTIGARRIBIA	1	-	1	5	3660
22	22	CPA	CARMELO PERALTA	1	-	1	3	-

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones (DGM) s/ Ministerio del Interior.

ANEXO III

Principales puestos de Control Migratorio de la DGM.

La Dirección General de Migraciones cuenta con puestos de control migratorio para la verificación de documentos en la entrada y salida del país. Estos puestos están ubicados en zonas estratégicas de paso de vehículos y personas. En referencia a la cobertura se identifica que aún existe un gran número de zonas que no cuentan con puestos de control.

A continuación los principales puestos de control que, son:

- Departamento Central (4 Puestos)

- Puerto José Falcón.
- Puerto Nanawa.
- Puerto Ita Enramada.
- Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.

- Departamento Alto Paraná (3 Puestos)

- Aeropuerto Guaraní.
- Puerto Presidente Franco.
- Puente Internacional de la Amistad.

- Departamento de Itapuá (6 Puestos)

- Puente San Roque González.
- Puerto Campicholo.
- Bella Vista Sur.
- Puerto Capitán Meza.
- Puerto Triunfo.
- Puerto Mayor Otaño.

- Departamento de Canindeyú (1 Puesto)

- Salto del Guairá.

- Departamento de Amambay (3 Puestos)

- Pedro Juan Caballero.
- Bella Vista Norte.
- Capitán Bado.

- Departamento de Concepción (1 Puesto)

- Concepción.

- Departamento de Ñeembucú (2 Puestos)

- Pilar.
- Alberdi.

- Región Occidental o Chaco (2 Puestos)

- Mcal. Estigarribia.
- Carmelo Peralta.

ANEXO IV

Acuerdos y Tratados internacionales ratificados por el Gobierno de Paraguay

- *“Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur”*, suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de Diciembre de 2002. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.565/2008.
- *“Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile”* suscrito en Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de Diciembre de 2002. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.578/2008.

En cuanto a los acuerdos de regularización migratoria en el Mercosur, así como otras normas complementarias, el Paraguay ratificó los siguientes documentos:

- *“Acuerdo sobre Regularización Migratoria entre el Gobierno de la República de Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia”* suscrito en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el 20 de octubre del 2006. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.486/2008.
- *“Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile”* suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre del 2002. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.577/2008.
- *“Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur”* suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre del 2002. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.579/2008.

- *“Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Parte del Mercosur”*, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.566.
- *“Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Parte del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”*, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.567.
- *“Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur”*, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.582.
- *“Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”*, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000. Aprobado y promulgado por el Congreso Nacional de Paraguay mediante Ley N° 3.583.

ANEXO V

Fotos de la visita a puestos migratorios de Puerto Falcón y Aeropuerto Silvio Pettirossi.



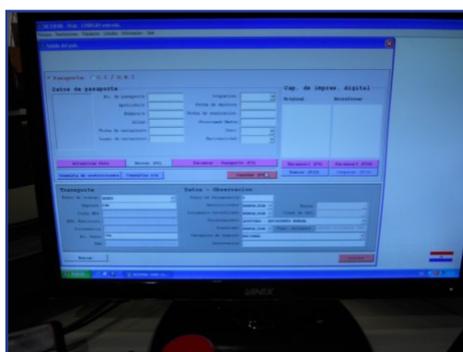
*Puesto de Control Migratorio del
Aeropuerto Silvio Pettirossi*



*Puesto de Control Migratorio del
Aeropuerto Silvio Pettirossi*



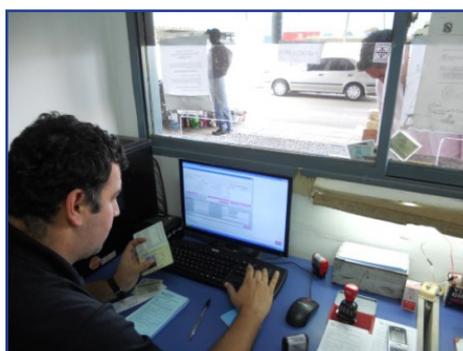
*Puesto de Control Migratorio del
Aeropuerto Silvio Pettirossi*



*Puesto de Control Migratorio del
Aeropuerto Silvio Pettirossi*



*Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)*



*Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)*



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)



Puesto de control migratorio de Puerto Falcón.
(Frontera de Paraguay con Argentina)

