

**PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN)
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OIM)
EN EL PARAGUAY
2014 - 2018**



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Asunción - Paraguay

El presente Documento ha sido preparado y revisado por un Comité Editorial, compuesto por: Richard Velázquez, Mildred Iriarte, Belén Ávalos, Chiara Masi, Carmen Ruíz, plantel de la OIM en Paraguay.

La OIM está consagrada al principio que una humana y ordenada migración beneficia, tanto a los migrantes como a la sociedad. Como órgano intergubernamental, la OIM actúa con socios de la comunidad internacional, para: asistir en el cumplimiento de los desafíos operativos de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina de Asunción - Paraguay
Av. Brasilia 1903 c/ Artigas. Edificio DOC. Tercer Piso
Tel/Fax: +595 21 296 882
Mail: iomasuncion@iom.int

©2014 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o cualquier otro, sin la previa autorización por escrito del editor.

**PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN)
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES (OIM)
EN EL PARAGUAY**

2014 - 2018



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Asunción - Paraguay

SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DGM	Dirección General de Migraciones
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ECE	Encuesta Continua de Empleo
INDERT	Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra
MI	Ministerio del Interior
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
SIMN	Scalabrini International Migration Network
SEDERREC	Secretaría Nacional de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UNDAF ¹	Marco de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

¹ Se deja constancia que las citas correspondientes al UNDAF 2013 fueron tomadas de un documento borrador de trabajo, de uso interno, en cuya elaboración participó la OIM.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	7
2. Contexto	9
A) Los procesos migratorios	9
B) El contexto político, económico y social	12
C) Las políticas públicas y la política migratoria	15
D) La gestión migratoria	17
3. El marco jurídico, legal e institucional	19
A) Inconsistencia entre lo legal y lo real	19
B) Ambigüedades y contradicciones de la Ley	20
C) Duplicación y superposición institucional	21
D) Desactualización de la Ley en el nuevo marco político y jurídico	22
4. Visión de la OIM	25
A) Antecedentes y labor de la OIM	25
B) Visión y Misión de la OIM	27
5. El Plan Estratégico Nacional (PEN) de la OIM para el Paraguay	31
6. Áreas estratégicas del plan	33
A) Ejes estratégicos principales	33
a) Políticas públicas y migración.....	33
b) Gestión migratoria	34
c) Retorno voluntario asistido y vinculación con comunidades en el exterior.....	35
d) Trata de personas.....	36
e) Migración laboral	37
B) Ejes estratégicos emergentes.....	38
f) Migración y desarrollo	38
g) Cambio climático, emergencias, migración y asistencia humanitaria	39
h) Migración fronteriza y políticas sectoriales.....	40
C) Ejes estratégicos transversales.....	41
i) Equidad de Género	41
j) Equidad generacional.....	41
k) Derechos humanos	42
7. Acciones estratégicas a desarrollar	43
Estrategias principales.....	43
1. Políticas públicas y migración.....	43
A) Programa de apoyo a la política y legislación migratoria	43
B) Programa de apoyo a la incorporación de la cuestión migratoria en las políticas sectoriales.....	43

2. Gestión migratoria	44
A) Programa de capacitación y formación técnico-profesional	44
B) Programa de fortalecimiento institucional	44
C) Programa de regularización migratoria	45
D) Programa de investigación, información y comunicación sobre los procesos migratorios	45
3. Retorno voluntario asistido y vinculación con comunidades en el exterior	46
A) Programa de apoyo institucional	46
B) Programa de apoyo a las comunidades paraguayas del exterior	46
C) Programa de apoyo a retornados organizados	47
D) Programa de investigación sobre emigración	47
4. Trata de personas	48
A) Programa de apoyo institucional	48
B) Programa de fortalecimiento de la capacitación	48
C) Programa de mejoramiento de la información y comunicación	49
D) Programa de asistencia a las víctimas	49
5. Migración laboral	49
A) Programa de apoyo institucional	49
B) Programa de mejoramiento de la información y comunicación	50
C) Programa de investigación	50
Estrategias emergentes	51
6. Migración y desarrollo	51
7. Cambio climático, emergencias, migración y asistencia humanitaria	51
8. Migración fronteriza y políticas sectoriales	52
Estrategias transversales	52
9. Equidad de Género	52
10. Equidad generacional	53
11. Derechos humanos	53
8. Matriz del Plan Estratégico Nacional de la OIM	55
Bibliografía	65

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge el conjunto de actividades que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se propone emprender durante el período 2014-2018, de manera conjunta con las instituciones gubernamentales del Paraguay, que son sus principales contrapartes, en el marco de un Plan Estratégico organizado en torno a una serie de ejes principales, emergentes y transversales.

El Plan Estratégico Nacional (PEN) de la OIM ha sido elaborado mediante un proceso de análisis e intercambio de propuestas de un Equipo Nacional de Trabajo interinstitucional, constituido por los principales ejecutores directos e indirectos de la política migratoria, en el cual participó activamente el staff local de la oficina de la OIM en Asunción.

Se ha ofrecido, además, un espacio amplio a las consultas con organizaciones de la sociedad civil, integrada por grupos de académicos, de estudio e investigación, asociaciones de apoyo al migrante, migrantes paraguayos retornados, y extranjeros organizados en sus respectivas asociaciones federadas.

De esta manera, se ha tratado de cubrir la participación de un amplio espectro de actores interesados en la temática migratoria del país, con el fin de lograr el mayor nivel de consenso posible y de compromiso para la acción.

La cuestión migratoria ha tenido una importancia crucial a lo largo de la historia del Paraguay y, en los últimos años, ha cobrado una notable visibilidad como resultado de la emergencia de las propias asociaciones de emigrantes e inmigrantes movilizadas en favor de los derechos humanos.

Así, se han registrado hechos significativos, como: la realización de congresos y encuentros internacionales, y la conformación de redes, asociaciones y federaciones de migrantes cuyas demandas comenzaron a instalarse en la agenda política del país, logrando en algunos casos importantes respuestas del Estado. Tal es el caso del derecho a voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el extranjero, incorporado a la Constitución Nacional mediante una enmienda, y la Ley de Amnistía Migratoria para Inmigrantes, promulgada en dos ocasiones sucesivas.

El presente Plan Estratégico Nacional (PEN) de la OIM contiene una serie de actividades, articuladas entre sí, en el marco de los ejes estratégicos que la misma ha identificado y para las que estaría en condiciones de apoyar en el país. Dada la complejidad de los aspectos que serán abordados, las actividades no han sido priorizadas ni organizadas en un orden cronológico. Sin embargo, se consideran cinco áreas estratégicas principales, tres áreas de cuestiones emergentes y tres áreas transversales.

La necesidad, oportunidad y/o validez de dichas actividades, así como su priorización y ordenamiento cronológico, necesariamente deberán surgir de los intercambios que la OIM realice con las instituciones paraguayas a medida que se avance en la implementación del Plan.

Con el presente Plan Estratégico de cinco años, la OIM se propone como objetivo apoyar al Gobierno del Paraguay a clarificar y explicitar su política migratoria, y fortalecer sus capacidades para una gestión más eficaz de sus flujos migratorios, a través de un renovado apoyo técnico y logístico.

El Plan se sostendrá en un enfoque de derechos humanos, de equidad de género y generacional que se activará en cada una de las estrategias principales y emergentes, buscando en todos los casos el respeto a los derechos humanos del migrante y la consideración especial hacia la equidad en el trato a mujeres y hombres, niños, niñas y personas adultas mayores.

Conviene destacar que todas las estrategias y actividades del Plan han sido concebidas con la intención final de mejorar el bienestar integral de las personas migrantes y contribuir al desarrollo del país y de las propias personas, conforme con el enfoque divulgado por la Organización Internacional para las Migraciones en el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013: “El bienestar de los Migrantes y el Desarrollo”, publicado por la OIM a fines de ese año.

Para el proceso de elaboración del presente documento, la OIM ha cursado invitación a integrar el Equipo Nacional de Trabajo (ETN) a las instituciones públicas, privadas y académicas que a continuación se citan, la mayoría de las cuales participó, a través de sus respectivas representaciones, de las reuniones de trabajo y consultas de validación realizadas. A todas ellas expresamos nuestro reconocimiento: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de la Mujer; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio Público; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales; Secretaría Técnica de Planificación; Secretaría del Ambiente; Secretaría de la Niñez y Adolescencia; Secretaría de Emergencia Nacional; Dirección General de Migraciones; Dirección General de Estadísticas; Encuestas y Censos; Universidad Nacional de Asunción; Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”; Universidad Americana, Universidad de la Integración de las Américas; Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia; Federación de Inmigrantes del Paraguay; Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio; Asociación Trinidad /Radio Viva; Cooperativa de Paraguayos Retornados; Fundación Scalabrini para las Migraciones; y la Pastoral del Migrante.

Richard C. Velázquez F.
OIM Paraguay

2. CONTEXTO

A seguir, se presenta la situación de los movimientos migratorios más recientes, con una referencia resumida a sus antecedentes históricos, así como a los factores políticos, sociales, económicos e institucionales que hayan actuado de elementos determinantes de la decisión de migrar. Se pretende describir brevemente el escenario que sustentará las propuestas del Plan Estratégico Nacional (PEN) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Paraguay, que tiene como objetivo responder, de la mejor manera posible, a las necesidades y prioridades identificadas en materia de Cooperación Internacional.

A) LOS PROCESOS MIGRATORIOS

El Paraguay ha vivido una larga experiencia migratoria a lo largo de su historia, reconociendo momentos de intensos flujos de inmigración y emigración. No obstante, la tendencia histórica ha sido de primacía de la emigración por sobre la inmigración. El porcentaje de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior ha llegado a oscilar, en los últimos años, entre el 10 y el 12% de su población total, mientras que la población extranjera viviendo en el país se ha situado entre el 3 y el 5% de ese total (OIM, 2011).

Un hecho significativo de las migraciones ha sido la notable apertura del país para recibir inmigrantes, una política que se inicia luego de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870) cuando la inmigración es incorporada como precepto en la primera Constitución Nacional de la posguerra (1870), en la que se establece: “Se fomentará la inmigración americana y europea y no podrá restringir, limitar, ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio paraguayo de los extranjeros que traigan por objeto mejorar las industrias, labrar la tierra e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (Artículo 6), agregando además el derecho de “entrar, permanecer, transitar y salir del territorio paraguayo, libres de pasaporte” (Artículo 18).

La visión positiva de la inmigración como política de reconstrucción económica y de repoblamiento del territorio, luego de aquella guerra de devastación, se mantuvo prácticamente sin cambios significativos a lo largo del siglo y medio transcurrido desde entonces. Sin embargo, las leyes migratorias del siglo XX, en particular las de los años 1974 y 1996, se han caracterizado por imponer una regulación sumamente restrictiva a la obtención de la radicación temporal o permanente en el territorio nacional.

La apertura jurídica y la promoción deliberada de flujos de inmigración, particularmente de colonos agricultores, de parte de los gobiernos de posguerra, produjo entre fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX la llegada al país de algunas corrientes de inmigración europea y asiática, cuantitativamente modestas, pero que aportaron significativas contribuciones al desarrollo económico, social y territorial del país.

Colonos de nacionalidad alemana, rusa, ucraniana, polaca, entre otras de origen eslavo, se instalaron al sureste del país (Itapúa) creando asentamientos rurales que en la actualidad son importantes emporios de producción y centros urbanos.

De igual origen alemán, ruso o ucraniano fueron los primeros inmigrantes aglutinados bajo la religión menonita, quienes luego de una diáspora por Canadá, EE.UU. y México se establecieron en la región Occidental del país (Chaco Central), con un parecido nivel de desarrollo que los del sureste de la región Oriental.

Asimismo, personas de origen sirio, libanés, japonés y coreano, llegadas en diferentes momentos de ese período, se establecieron en el área urbana o rural (en este último caso las de origen japonés, preeminentemente con carácter de colonos agrícolas).

Todos esos flujos podrían considerarse corrientes de la inmigración histórica pionera de la posguerra de la Triple Alianza. Junto a ellos llegaron inmigrantes argentinos, uruguayos y brasileños, así como italianos y europeos de diversas nacionalidades. Según el Censo de Población de 1950 todos ellos representaban algo más de 50.000 personas y poco menos del 4% de la población censada ese año.

El comienzo de la década de los sesenta dio lugar a un inusitado ingreso de inmigrantes brasileños, quienes, en las siguientes tres décadas, contribuyeron a triplicar el número de personas extranjeras residentes en el país, cuyo total llegó a su nivel más elevado en 1992 con 191.000 personas, representando casi el 5% de la población censada ese año; siendo, más de 108.000 personas de nacionalidad brasileña (57%). La población de este origen, censada en el Paraguay, pasó a ser, a partir de 1972, la de mayor volumen de extranjeros en el país y junto con la argentina representaron en el 2002 más del 80% de la población extranjera censada ese año (SIMN, 2013).

El volumen de ingresados originarios del Brasil interrumpió así una tendencia de primacía de la inmigración argentina, aunque ésta se mantuvo siempre creciente, mientras que la primera declinó luego de 1992, de modo que para el 2002 descendió a 47%. Para el año 2010 se redujo aún más, llegando a 44% de la población extranjera del país, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de la DGEEC correspondiente al citado año. En tanto que la comunidad argentina en el Paraguay recuperaba su preeminencia, alcanzando el 45% del total de personas de origen extranjero que, para el 2010, representaba apenas el 2,9% de la población estimada para ese año, según la citada fuente.

En estas circunstancias, el principal caudal de extranjeros existente en el país actualmente está representado por argentinos y brasileños (con alrededor del 90% del total), completando el cuadro las demás nacionalidades, de origen europeo, asiático y latinoamericano ya mencionadas (especialmente uruguayos, chilenos, bolivianos, peruanos y colombianos), con mínima representatividad de originarios de otros continentes.

A todos ellos se debe adicionar un número muy escaso, pero representativo, de Refugiados, cercano a un centenar y medio de personas, entre quienes priman netamente los provenientes de Cuba y Colombia, aunque en este grupo se encuentran también personas originarias del continente africano y asiático.

A este escenario migratorio del Paraguay actual, debe sumarse el caudal de emigrantes que, sin duda, presenta una dimensión mucho más significativa del fenómeno migratorio del país. Según información más reciente, se estima en alrededor de 790.000 el número de personas originarias del Paraguay censadas o empadronadas en diferentes lugares del mundo. El principal país de destino ha sido históricamente, y sigue siendo, Argentina, donde el Censo de 2010

contabilizó más de 550.000 personas de nacionalidad paraguaya. Solamente en la Argentina se encontraba ya, en el 2010, el 8,5% de la población total del Paraguay estimada para ese año.

A partir del año 2000, España se constituyó en un segundo receptor de la emigración paraguaya en orden de importancia; en el Padrón de Comunidades Autónomas de ese país se habían empadronado ese año más de 87.000 personas oriundas del Paraguay. Por su parte, registros censales del Brasil, correspondientes al censo de la ronda 2000, señalan un caudal de aproximadamente 40.000 inmigrantes del Paraguay en ese país, en tanto que en los EE.UU. se encontrarían otros 29.000 en ese mismo año (OIM, 2011).

Diferentes fuentes censales y registrales permiten agregar a estos cuatro países un listado de otros lugares de destino, donde se localizarían en total, alrededor de 90.000 personas más de origen paraguayo. Pese a las diferencias que presentan estas fuentes de información y la diversidad de fechas a que corresponden los datos, aunque todos no más antiguos que la primera década del presente siglo, se puede estimar que entre el 10 y el 12% de la población paraguaya proyectada al año 2012, estaría residiendo en el extranjero.

El dato empírico, que avala a esta hipótesis, es la gran cantidad y la representatividad de las numerosas comunidades paraguayas organizadas que se encuentran en la Argentina, España, EE.UU., y otros países de Europa y Asia. Algunas cifras fragmentarias y no oficiales, que se divulgan periódicamente, tienden a darle mayor dimensión cuantitativa a la emigración paraguaya, pero ateniéndose a la información estadística mencionada previamente sólo es posible situar en 12% el total de población emigrada con relación a la población total del país estimada al año 2012.

De importancia no menor son los movimientos migratorios internos que ocurren en el país anualmente; así es como un número superior a 262.000 personas fueron migrantes internos entre 1997 y 2002, año del último censo de población (DGEEC, 2005). Estos cambios de residencia, en el interior del territorio nacional, se constituyen frecuentemente en escalas de un movimiento de más largo alcance que conducen a la emigración, al tiempo que también han jugado un papel decisivo en la configuración y reconfiguración del ordenamiento espacial de la población.

Tanto es así que, en los últimos 20 o 30 años, Asunción y unos pocos distritos aledaños del departamento Central se han convertido en áreas geográficamente continuas terminando de conformar un Área Metropolitana de alta concentración urbana y que, según las encuestas de hogares, son las que aportan el mayor caudal a los flujos de emigración paraguaya. La migración interna urbano/rural y urbana/urbana ha producido además el fenómeno de la “urbanización del país”, que hoy cuenta ya con dos tercios de su población viviendo en ciudades grandes o medianas.

En cuanto a los impactos regionales de la emigración y la inmigración, los mismos quedan en evidencia por el hecho de que la comunidad paraguaya censada en la Argentina se constituía ya en el mayor contingente de extranjeros residentes en la Argentina en el año 2010, representando casi el 31% del total y superando a la comunidad boliviana, tradicionalmente mayoritaria hasta entonces.

Por su parte, entre los extranjeros censados en el Paraguay, como ya se dijo, los brasileños se constituyeron en la comunidad más importante entre 1972 y 1992, pero a partir del Censo del año 2002, la de origen argentino recobra su primacía y mantiene su ritmo moderado pero

constante en incremento. La Encuesta Permanente de Hogares del 2010 ratifica esta tendencia, pues ese año, nuevamente, el número de argentinos (80.737) supera al de los brasileros (79.428) (DGEEC, 2014a).

En los últimos tres o cuatro años, las comunidades de extranjeros residentes en el país han conformado una federación de inmigrantes que, a su vez, aglutina a asociaciones de residentes por nacionalidad otorgándole mayor visibilidad a las diversas nacionalidades, como: la coreana, japonesa, uruguaya, peruana, etc., y que promueven una agenda que incorpora, entre otras acciones, planes de regularización migratoria y reconocimiento de sus derechos.

B) EL CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

Si bien, el sistema político autoritario, imperante en el Paraguay hasta fines de los años ochenta, fue un decisivo factor de expulsión de población, lo cierto es que las causas económicas de la emigración siempre subyacieron a las políticas y, de hecho, desde la década del noventa del pasado siglo se han constituido en el principal motivo de que un considerable contingente de población abandone el país en busca de mejores oportunidades de vida.

La razón más importante para emigrar, invocada en las encuestas de hogares, es la falta de trabajo en el país, y este motivo es consistente con el perfil de los migrantes, entre quienes predominan personas jóvenes en edad de trabajar y, entre ellas, especialmente mujeres habitualmente menos favorecidas en la inserción laboral en su propio país.

Cerca del 60 % de los emigrados registrados por la EPH, del año 2012, pertenecen al sexo femenino: 52% en la Argentina y 80% en España; en tanto que estudios recientes sobre la migración paraguaya revelan que la mayoría de los emigrados y emigradas se encuentran en la franja de edades comprendida entre 20 y 34 años (34%, entre 20 y 24 años; 18%, entre 25 y 29 años).

Esos estudios han establecido además una clara correlación entre la intensidad de la emigración o la inmigración de retorno, con la situación económica de los países de destino. La grave crisis económica de la Argentina a comienzos de la década del 2000, atenuó el flujo de emigrantes del Paraguay hacia ese país, produciendo, además, un alto número de paraguayos retornados. En el caso de la crisis de inicios de la década del 2010 en España, se registra un fenómeno similar.

Aun con las limitaciones propias de un instrumento de medición indirecta de la emigración, como son las encuestas de hogares, la última información publicada por la DGEEC al respecto ofrece indicios de la tendencia mencionada. En efecto, según información recogida en los hogares encuestados en 2012, el número de personas que habían emigrado ese año de esos hogares, en los cinco años anteriores (2007-2011), se redujo a poco más de 147.000, mientras que en la EPH del 2008, el número se elevaba por encima de 255.000. Según esta fuente, la disminución de emigrantes entre 2008 y 2012 fue de casi el 58% (EPH, 2012, en DGEEC, 2014a).

La crisis de empleo sufrida por España en la década del 2000, a la que se sumaron las duras medidas restrictivas a la inmigración, sin duda actuó en un menor flujo de migrantes del Paraguay hacia ese destino, e inclusive en las gestiones de retorno que fueron administradas por la

SEDERREC. En el caso de la migración a la Argentina, la devaluación de su moneda con relación al dólar, y los fuertes controles y altos costos aplicados para remesar fondos al país de origen, habrían actuado también en un sentido parecido, pero, de menor atracción para emigrar.

Por otra parte, estudios previos sobre el perfil de la emigración han revelado que, si bien el nivel educativo de las personas que emigran es más alto que el de las que no lo hacen, en el país de destino, en general, ocupan las posiciones laborales menos favorables (obreros de la construcción, los hombres; y personal doméstico, las mujeres) y en peores condiciones de trabajo (“trabajo en negro”) (OIM, 2011).

Esta situación podría deberse a un mejor perfil educativo de los no inmigrantes en los países de destino, así como al carácter irregular de una gran parte de los inmigrantes, lo que les dificulta obtener mejores posiciones y un reconocimiento más amplio de sus derechos de migrantes.

Una reciente mayor demanda de mano de obra calificada en el mercado de trabajo interno ha permitido, a su vez, devaluar la baja calificación de las personas que buscan emplearse en el país. Se da así una situación paradójica de emigrantes de buen nivel educativo, con respecto a los no emigrantes en el propio país, que buscan trabajo en el extranjero, donde se insertan en puestos de baja calificación, mientras que a nivel interno existiría una demanda insatisfecha de personal calificado.

De ello se deduce, por un lado, la existencia, en Paraguay, de una oferta laboral insuficiente y más exigente de calificación para cubrir las demandas de una creciente Población Económicamente Activa, y por otro lado, las deficiencias críticas del sistema educativo y de formación técnica y profesional que han caracterizado a las políticas públicas durante varias décadas. Antes que corregir esta situación, se ha optado por una legislación migratoria que ha promovido la inmigración “útil” (entiéndase: calificada) para paliar la falta de mano de obra calificada, mostrándose indiferente a la creciente emigración de la fuerza laboral paraguaya.

Es también evidente que en años recientes la economía paraguaya generó nuevos puestos de trabajo, hecho que habría actuado como factor favorable para atenuar la emigración, confirmando la correlación positiva existente entre oportunidades de trabajo y la decisión de migrar. Información proveniente de la Encuesta Continua de Empleo de la DGEEC, da cuenta de la generación de poco más de 79.000 nuevos empleos en el tercer trimestre del año 2013, en relación con el mismo periodo del año anterior (ECE, 2013).

La misma fuente revela también que el desempleo abierto subió en ese período a una tasa de 7,7% frente a la de 6,9% experimentada en igual período del año 2012, en tanto que la tasa de sub-ocupación total bajaba de 19% a 16.1% en los mismos períodos de referencia. Contrastando con estos indicadores positivos, la fuente citada señala que, en el último trimestre del 2013, el 30,3% de la población ocupada asalariada (excluyendo al personal doméstico) percibía menos del salario mínimo vigente en ese momento.

Otro dato que debe preocupar, es que las mediciones señaladas incluyen en la población en edad de trabajar, y por tanto en la económicamente activa, a menores desde los 10 años de edad. La niñez trabajadora es un síntoma revelador de la inequidad generacional y de la estrategia familiar de búsqueda de ingresos para atenuar sus condiciones de pobreza.

Por su parte, el porcentaje de pobreza total (extrema y no extrema) que, a nivel nacional, había venido experimentando una tendencia a la baja entre 2007 y 2011, descendiendo de 41,2% a 32,4% de la población total, habría registrado reducciones aún más drásticas en 2012 (26,9%) y 2013 (23,8%), según el más reciente informe de la Secretaría Técnica de Planificación con datos de la EPH 2013 (DGEEC, 2014b). Igualmente relevante ha sido, según esta fuente, la baja del porcentaje de población en situación de pobreza extrema que afectaba a 18% de la población total en 2011, y que para 2012 y 2013 se habría reducido a 13,8% y 10,1%, respectivamente.

Si bien es cierto que estos datos reflejan importantes logros en la lucha contra la pobreza, no debe dejar de preocupar que, las desigualdades territoriales son todavía excesivamente altas, al punto de, prácticamente, duplicar el porcentaje de personas pobres en el área rural al de las del área urbana (33,8% versus 17%), en el año 2013. Peor es la situación en el caso de la pobreza extrema, en el que el porcentaje en área urbana en ese mismo año es de sólo el 5,1%, mientras que en área rural es más de 3 veces superior (17,6%). Es sabido que la pobreza rural es una de las causas directas o indirectas del inicio del proceso migratorio interno (rural/urbano, urbano/urbano) e internacional.

Admitiendo el importante avance que significa la reducción de los niveles de pobreza, hay que reconocer también que, estas últimas situaciones señaladas, constituyen graves cuadros de inequidad territorial y social, y representan serios desafíos para las políticas públicas del país. Si uno de los propósitos expresados por el Gobierno Nacional es “no seguir exportando pobres”, la estrategia de lucha contra la pobreza deberá incluir políticas sólidas de igualdad y equidad social, que se traduzcan en iguales oportunidades en todos los aspectos. Tal es el caso de mayores y más amplias posibilidades de estudios básicos (Nivel primario y secundario) y de formación técnica y profesional, orientadas a mejorar la calificación de los recursos humanos y, concomitantemente, la generación de empleo decente capaz de absorber a la creciente Población Económicamente Activa del Paraguay, atendiendo preferentemente a las mujeres tradicionalmente postergadas o marginadas de los procesos de desarrollo, y, preservando a la niñez de una precoz iniciación laboral mientras dure su ciclo escolar.

Las desigualdades señaladas, además, no son solamente territoriales. Existe una marcada diferencia en la distribución del ingreso, ya que el 40% más pobre de la población recibe apenas el 11,3% del ingreso nacional, mientras que el 10% más rico recibe el 41% de los ingresos totales (UNDAF, 2013). La información más reciente de la CEPAL señala que, entre 2002 y 2012, el Paraguay es el único país sudamericano donde creció la desigualdad: en el 2002 el quintil de los hogares más pobres percibía 4,2% de los ingresos, mientras que el quintil más rico se beneficiaba con el 51,8% de los mismos; para el 2012 la relación era 3,8% contra 52,7% (CEPAL, 2014).

En otro orden de análisis, hay que señalar algunos avances en el terreno político, como el obtenido a fines del año 2011 por las comunidades paraguayas emigradas, las cuales consiguieron la realización del referéndum del 9 de octubre de ese año, que permitió incorporar la enmienda al Artículo 120 de la Constitución Nacional, reconociendo el derecho a voto a los ciudadanos y ciudadanas paraguayos/as residentes en el exterior.

Este hecho fue resultado de una intensa movilización de dichas comunidades, reunidas en diferentes organizaciones de emigrantes existentes en los países donde ellas residen, y que se tradujeron entre 2008 y 2011 en una serie de actividades, encuentros y congresos celebrados en Asunción o en sus respectivos lugares de residencia, bregando por la conquista de ese

derecho y reclamando otros más, como la mejor y más expeditiva atención de los servicios consulares del exterior, que aún no han sido logrados en su totalidad.

Estos movimientos formaron parte de un creciente proceso de participación ciudadana, que se hace cada vez más visible, y cuyo impacto en la formulación de las políticas públicas comienza a percibirse como un avance sustantivo del sistema democrático constitucional vigente en el país.

C) LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA POLÍTICA MIGRATORIA

En el contexto someramente analizado hasta aquí, hay que señalar que las políticas públicas se definen e implementan sectorialmente y fuera del marco integrador de un Plan Nacional de Desarrollo, del cual el Paraguay carece actualmente. Existen planes, estrategias y políticas sectoriales, como los que se ocupan de la salud, educación, lucha contra la pobreza, niñez y adolescencia, mujer, entre otros, pero, no se cuenta con un plan concebido como *“el conjunto articulado de los diferentes objetivos, estrategias y políticas sectoriales aplicables a nivel nacional”*.

En las mismas es difícil, si no imposible, detectar objetivos y acciones dirigidas explícitamente a la población migrante. De hecho, el país tampoco cuenta con una política de migración explícita, de manera que las medidas que se aplican en el marco de la Ley de Migraciones (N° 978 de 1996), ofician en la práctica como acciones supletorias a la misma. Esta Ley crea a la Dirección General de Migraciones (DGM) como autoridad administrativa en esta materia, atribuyéndole la responsabilidad de ejecutar la política de migración, aunque no establece cuál es el órgano responsable de su definición.

Cabe señalar, sin embargo, que a mediados del 2005 fue elaborada y aprobada una Política Nacional de Población como *“conjunto de medidas que el Estado aplicará a través del Gobierno para actuar sobre la dinámica demográfica y sus factores intervinientes, con el fin de potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza y falta de equidad social, territorial y de género, y a la elevación de la calidad de vida de la población”* (MI/STP, 2005).

La política de población propone partir del conocimiento de las tendencias históricas y las proyecciones del comportamiento demográfico futuro, *“actuando de manera coordinada con las demás políticas sociales y económicas”* y, entre otras acciones, plantea un eje estratégico sobre *“migraciones y distribución espacial de la población”*, planteando poner en ejecución *“los cinco ejes reguladores de la Política Nacional de Migraciones”* que consisten en: 1) El fomento del arraigo de la población en su área de origen; 2) La promoción de flujos de migración interna e internacional que contribuyan al desarrollo nacional; 3) La intervención en flujos preexistentes con el fin de lograr su reorientación; 4) La recuperación de población emigrada a través de la repatriación; y 5) La integración sociocultural, económica, política, jurídica y territorial de los inmigrantes a la sociedad paraguaya.

Estos cinco ejes y sus grandes líneas de acción habían sido identificados y expuestos como Lineamiento para una Política Nacional de Migraciones, resultado final de un proceso de elaboración llevado a cabo entre 2001 y 2002, con el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cooperación de la OIM y el UNFPA y la participación de catorce instituciones de

gobierno integradas en un Comité de Trabajo Interinstitucional sobre Migración, entre ellas la DGM como máxima autoridad migratoria. Sin embargo, estos lineamientos no llegaron a plasmarse en una política oficial, quedando truncada la iniciativa.

Por su parte, la Política Nacional de Población, tampoco ha tenido avances significativos ni permanentes hasta la fecha, a pesar de su aprobación por Decreto y de contar con un marco institucional y un organismo de gobierno preciso, responsable de su elaboración y ejecución coordinada con los demás órganos competentes del Estado.

En ese contexto, simplemente no existen o existen pocas y dispersas acciones programáticas destinadas a incidir de manera directa en los procesos migratorios propiamente dichos, tanto para promover y facilitar migraciones ordenadas, como para fomentar el arraigo, mejorar la condición jurídica, laboral y social de las personas migrantes; vigilar y bregar por el estricto cumplimiento de los convenios internacionales que garantizan el pleno ejercicio de los derechos del migrante en el ámbito del trabajo, la salud, la educación, la vivienda, la organización, la participación ciudadana, entre otros aspectos propios de una política migratoria.

A este respecto, es un hecho histórico que los innumerables flujos de emigración de paraguayos y paraguayas, que han llegado a países vecinos o de ultramar, han ido desprotegidos de orientación institucional y sin la dotación de documentos indispensables para obtener radicación legal, pues se ha tratado de movimientos espontáneos sin la información necesaria ni orientaciones previas en relación a las condiciones laborales, económicas y sociales existentes en los países de destino.

De naturaleza igualmente espontánea han sido los flujos de inmigración arribados al país, sobre todo luego de la década de los sesenta, careciendo en general de las necesarias acciones sistemáticas y facilitadoras de regularización de su residencia. Es así, como un gran número de inmigrantes históricos y recientes, que componen las diversas comunidades extranjeras que se encuentran radicadas en el país, se encuentran todavía en situación irregular. Vale destacar, sin embargo, que recientemente se ha intentado aplicar medidas de regularización, impulsadas por los propios interesados y sus representaciones diplomáticas, aunque con escaso impacto debido a dificultades de diferente índole.

Ante la falta de un marco integral de orientación política de las migraciones, puede atribuirse también la morosidad que se produce en el país en materia de cumplimiento de convenios y tratados internacionales, así como el rezago en adscribirse activamente a los mismos. 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 3.542 en marzo de 2006, ratificada el 23 de setiembre de 2008 y promulgada en abril de 2009, casi 20 años después de su adopción internacional.

Una morosidad 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 General sobre Refugiados” el 2 de julio de 2002.

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. 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.

En otro orden, hay que destacar que el país ha experimentado algunos avances en materia legal e institucional, como el que se ha registrado en un aspecto crítico vinculado con la movilidad fronteriza, como es el caso de la trata de personas. En efecto, en el año 2012 se promulga la Ley Integral contra la Trata de Personas, que constituye un “reconocimiento por el Estado de la existencia de dicho delito que se viene cometiendo, tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero”.

Con esta medida el Paraguay se adhiere a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que fuera ratificada por Ley N°2298 de 2003, y su Protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, promulgado en la Ley N°12396 de 2004. En este marco se incorporan importantes conceptos jurídicos, como el relativo al trabajo obligatorio o forzoso, los derechos de la niñez, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, la abolición de la esclavitud y la trata de esclavos y prácticas análogas, la no discriminación contra la mujer y la igualdad de género, entre otros.

Relevante es también la constitución de la Mesa Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, un órgano que reúne a varias instituciones públicas, entre ellas la DGM y organizaciones de la sociedad civil, para cuyo funcionamiento se incluyen partidas en el Presupuesto de Gastos de la Nación.

Aunque de menor rango, pero no menos importante, ha sido la inclusión del requisito de control de ingreso y egreso del país de menores de edad, nacionales o extranjeros, dispuesto por Resolución de la autoridad migratoria en enero de 2009, por exigirlo así el Código de la Niñez y Adolescencia, promulgado en mayo de 2001 en la Ley N° 1680. Con esta medida, no prevista en la reglamentación de la Ley de Migraciones, no se hizo otra cosa que adecuar la normativa nacional vigente a la de los demás países.

D) LA GESTIÓN MIGRATORIA

A la laxitud oficial respecto a los compromisos jurídicos y legales en el ámbito migratorio internacional, reflejada naturalmente en el campo de su aplicación en la práctica cotidiana, se suma, como se ha mencionado antes, la falta de definiciones estratégicas sobre qué hacer y cómo actuar frente a las diversas situaciones migratorias que se producen en el país. Esto influye negativamente en la gestión migratoria, sumiéndola de forma casi exclusiva en la tramitación burocrática de control de entrada y salida de personas, y expedición de documentos de radicación. Y pese a esta limitación de funciones, los procedimientos y procesos administrativos, así como sus resultados, adolecen de evidentes rezagos que obstaculizan la normalización del estatus regular de los migrantes.

Si bien, la Dirección General de Migraciones, como máxima autoridad migratoria del país, cuenta con autonomía de gestión y autarquía institucional, sumando recursos del Presupuesto de Gastos de la Nación y eventuales contribuciones y asistencia técnica de la cooperación internacional, no ha logrado hasta el momento incorporar plenamente los adelantos tecnológicos, ya vigentes en otras instituciones similares de la región, que le permitirían una adecuada modernización de sus actividades.

La ausencia de una visión de Estado, como resultado de la falta de una política migratoria, ha repercutido también en los reiterativos cambios de las autoridades institucionales responsables de la gestión migratoria, provocando la frecuente discontinuidad de las medidas administrativas de corto plazo, y restándole eficiencia.

Es así como las diferentes administraciones de la DGM han arrastrado históricamente un enorme déficit en la regularización de documentos de radicación en trámite, acumulados a lo largo de los años. Este hecho se ha prestado a que ciertos funcionarios incurran en prácticas indebidas, recaudando para beneficio propio la reactivación de los expedientes retrasados, según denuncias de los mismos afectados, que se divulgan en diferentes ámbitos y particularmente en los medios de comunicación.

La ineficiencia de las gestiones, caracterizadas por administraciones de corto plazo, impide contar con información amplia, actualizada y confiable sobre los movimientos migratorios en el país, y el número y características sociales, económicas y culturales de los extranjeros radicados de manera temporal o permanente. El propio control de ingreso y egreso es poco seguro y no cubre todos los puestos críticos de las fronteras, dejando numerosos “puntos ciegos” fuera de la intervención institucional. Estas debilidades han creado una gran vulnerabilidad en diversas áreas fronterizas, favoreciendo el tránsito ilegal, muchas veces ligado a la trata de personas y otros delitos.

Existe además un déficit en lo que respecta a la conectividad entre los diferentes puestos de operación y la base central, a través de sistemas automatizados que permitirían mejorar no sólo el control de ingresos y egresos y la expedición de documentos de regularización de la radicación de los migrantes, sino también la creación de bases de datos para elevar la calidad de las estadísticas y sustentar políticas públicas.

También, los mecanismos de control interno son débiles, facilitando así las malas prácticas y procedimientos del funcionariado, lo que deteriora gravemente la imagen institucional.

3. EL MARCO JURÍDICO, LEGAL E INSTITUCIONAL

El relevamiento del contexto ya presentado, remite a un análisis de la situación jurídico-legal vigente actualmente en el país, en lo que respecta a migraciones, sobre todo si se considera que la Ley se constituye en el instrumento operativo de aplicación de la política migratoria y, por omisión, en la propia política.

Por este motivo, y considerando que diversos estudios realizados y publicados recientemente han insistido en señalar la desactualización del Paraguay en materia de normativa migratoria, en el presente ítem se pasará una rápida revista a los aspectos críticos más relevantes señalados a este respecto y al sistema institucional creado por diferentes leyes conexas y, en varios aspectos, contradictorias con la Ley de Migraciones.

A) INCONSISTENCIA ENTRE LO LEGAL Y LO REAL

El principio general que sirve de base al articulado de la Ley N° 978 De Migraciones (1996), y que puede considerarse como eje central de la política migratoria, 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” (Artículo 1º).

Como se ve, 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 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.

Basados en los diferentes estudios previos que se han mencionado, 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 los dos decenios previos a 1996 y en las casi dos décadas posteriores a ese año, contradicen la supuesta necesidad del país de promover corrientes de población y de fuerza de trabajo.

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).

Los años ochenta y noventa fueron de receso de la economía, sin crecimiento del sector industrial, el más dinámico en la generación de empleo, de modo que el país sufrió altas tasas de desocupación y, particularmente, de subempleo.

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, un contexto con el que esas regulaciones se habían tornado cada vez menos consistentes. 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 del inusual flujo de inmigrantes brasileños que habían ingresado al Paraguay entre 1960 y 1992.

B) AMBIGÜEDADES Y CONTRADICCIONES DE LA LEY

También, los estudios comentados han puesto en evidencia las ambigüedades del principio inicial de la Ley y las contradicciones internas del texto, en cuanto a su objetivo de “regular la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales”, creando para ello una autoridad migratoria responsable de “ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta Ley”.

En efecto, se ha observado que las disposiciones reguladoras del texto de la Ley de Migraciones se ocupan casi en su totalidad de la inmigración (entrada y salida de extranjeros, así como de 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.

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.

Y si bien es cierto, el texto de la Ley le 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”.

A tono 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, desde 1993 existe la Secretaría 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 Ley N° 227 de ese año, con el fin específico de “definir políticas y estrategias en la materia” y “fiscalizar la aplicación de las políticas del sector”.

Finalmente, un aspecto cuestionado del principio político de “promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere” es que, paradójicamente, “la emigración de nacionales y su repatriación queden incluidas como elementos de ese enfoque utilitario, dejando establecida una suerte de ecuación en la cual la emigración paraguaya se compensa con el intercambio de <extranjeros útiles> y la repatriación de connacionales de igual calidad”.

C) DUPLICACIÓN Y SUPERPOSICIÓN INSTITUCIONAL

El caso de la DGM y de la SEDERREC 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 que 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 diferentes rangos para atender aspectos afines de una misma temática (una Dirección General de Migraciones: dependiente del Ministerio del Interior; y, una Secretaría con rango ministerial, en directa dependencia del Poder Ejecutivo).

D) DESACTUALIZACIÓN DE LA LEY EN EL NUEVO MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO

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 en 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.

Si bien es cierto que, en la praxis institucional, se han verificado algunos avances en lo que respecta a la respuesta dada a nuevas situaciones migratorias y problemas vinculados a las mismas, marcadas por el contexto regional e internacional, sigue siendo evidente la falta de una nueva Ley de Migraciones, que surja de un amplio debate y búsqueda de consenso sobre una explícita política migratoria, cuyas posiciones y propuestas respondan a los intereses y desafíos actuales del Estado y de la sociedad paraguaya respecto a esta temática.

Una de las deficiencias que se ha señalado insistentemente en los últimos años es el carácter cerradamente parlamentarista en que se ha concebido la Ley de Migraciones y la concepción política que la subyace. Aun, reconociendo que es función propia del Poder Legislativo producir las leyes, la Constitución Nacional promulgada en 1992 reconoce como forma de gobierno “la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana” (Artículo 1º).

Entre la promulgación de la Constitución Nacional en 1992, la sanción de la Ley N° 978 en 1996 y el tiempo presente, se ha recorrido ya un intenso camino de mayor participación ciudadana en la formulación de diversas leyes de interés general, con la práctica de las consultas y audiencias públicas.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, junto a los organismos públicos competentes en la materia, garantizaría una visión amplia, de Estado, de la temática migratoria y ofrecería un consenso político y legal, fundamental para la gestión migratoria. Además, significaría encuadrarse en las nuevas líneas de acción propuestas por las instancias regionales de las que el propio país forma parte.

La falta de armonía entre la Ley N°978 y los preceptos de la Constitución Nacional (CN) de 1992, sin que aquélla sea inconstitucional, va más allá de su desconocimiento de los procesos participativos en su elaboración. Puede decirse, que ella no responde al espíritu y a la letra del principal precepto referido a la migración en la Ley Suprema de la Nación.

En efecto, en su Artículo 41, que trata del derecho al tránsito y a la residencia, la CN establece en su primera parte que: “Todo paraguayo tiene derecho a residir en su patria”. A ese

respecto, ni la normativa migratoria propone ni la autoridad migratoria desarrolla acciones concretas que aseguren a los paraguayos y paraguayas el derecho a residir en su patria, causa evidente del alto porcentaje de población paraguaya viviendo en el extranjero.

La Ley de Migraciones tampoco contempla: “el fomento de la migración interna, atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”, planteado en el inciso final del Artículo 115 de la Constitución Nacional, que trata de la reforma agraria y el desarrollo rural. De esta suerte, la movilidad interna, aunque estrechamente vinculada con la problemática de la tenencia de tierra y la producción agrícola, ha sido un proceso tradicionalmente espontáneo y sin encauzamiento en el marco de una política oficial de migración.

Por el contrario, la Ley N° 978 se muestra favorable a “la inmigración de agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales, con el propósito de incrementar y diversificar la producción agropecuaria, incorporar nuevas tecnologías o expandir la frontera agrícola” (Artículo 2º, c).

Más específicamente, en el Artículo 85º de su capítulo de Inmigración Organizada, la Ley dispone que la Dirección General de Migraciones debe fijar “el número de inmigrantes, determinando la actividad cuyo ejercicio revista interés para la República y el destino de esa inmigración en el territorio nacional”, abriendo la posibilidad de que la misma “se trate de actividades agrícolas, agroindustriales, ganaderas, granjeras o forestales, en forma de colonias”, en cuyo caso sí prevé la intervención del INDERT, como organismo responsable de la reforma agraria.

Este desajuste, entre la normativa migratoria y el marco constitucional de 1992, es un resabio de la vigencia de la doctrina constitucional anterior al período de la democracia, cuando las constituciones de 1940 y 1967 claramente se inclinaban por alentar y privilegiar la inmigración, bajo la forma de colonias agrícolas, para intervenir en los procesos de colonización, reforma agraria y modernización del sector primario, siempre en el sobreentendido de la falta de calificación de la fuerza laboral en el país.

4. VISIÓN DE LA OIM

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se posiciona como principal organismo de cooperación en materia migratoria en el Paraguay y, frente a la situación del contexto someramente descrito anteriormente, propone un Plan Estratégico Nacional (PEN) para canalizar y coordinar su trabajo en los aspectos que el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil del país reconocen como prioritarios.

Se analizará seguidamente la visión internacional y local de la OIM sobre estos aspectos y su misión ante los temas cruciales que confronta el Paraguay, así como el marco de los principales posicionamientos que han venido planteando los gobiernos sudamericanos, incluido el del propio país, y organismos internacionales ante los procesos migratorios y actividades ilegales conexas que ocurren en ese contexto.

A) ANTECEDENTES Y LABOR DE LA OIM

Con el fin de prestar asistencia a millones de personas desplazadas, luego de culminada la 2ª Guerra Mundial, en 1951 se creaba el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), constituyéndose éste, en el lejano antecedente, lo que hoy se conoce como Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Su misión humanitaria de ayuda a los gobiernos europeos, para reasentar a diez millones de desarraigados por el conflicto bélico mundial, lo consolidó como Organismo Internacional del viejo continente especializado en procesos migratorios y así, en 1952, pasaba a operar bajo la denominación de Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME).

En 1980, su misión trasciende el marco restringido de Europa y se convierte en Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), hasta cobrar al fin, en 1989, su carácter intercontinental y mundial bajo la denominación de Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Este proceso de creación y reconversión de la OIM, a lo largo de casi 40 años, refleja su transformación, desde un organismo de logística a una organización que se ocupa de todo lo referente a la migración a nivel mundial, bajo el lema aceptado ampliamente en el ámbito internacional: **“la migración en condiciones humanas y de forma ordenada, beneficia a los migrantes y a la sociedad”**.

En la actualidad, la OIM ha ampliado el alcance de su labor hasta convertirse en la principal organización internacional que trabaja con los gobiernos y la sociedad civil para promover la comprensión sobre las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo socioeconómico a través de la migración y velar por la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. Hoy día, la OIM cuenta con 151 Estados miembros, 12 con estatus de observadores, y oficinas en más de 100 países, con sede central en Ginebra - Suiza, constituyéndose en la “Agencia para las Migraciones” y punto de referencia insustituible en el debate mundial sobre las repercusiones sociales, económicas y políticas de la migración en el siglo XXI.

La presencia de la OIM en el Paraguay data de 1988, un año antes del cambio de su denominación de CIM a OIM. Es así como, en octubre de ese año, el Gobierno paraguayo promulga la Ley N° 1328 sancionada por el Congreso de la Nación, por la cual se aprueba el Acuerdo con el Comité Intergubernamental para las Migraciones sobre privilegios e inmunidades que se otorgan a esta organización en el Paraguay. Dicho Acuerdo había sido previamente suscrito entre el Gobierno paraguayo y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), en agosto de 1986.

Sin embargo, el reconocimiento de la OIM por el gobierno del Paraguay data de mucho antes, puesto que el Paraguay se había adherido a la Organización el 23 de abril de 1953; siendo admitido como Miembro Fundador de la misma el 30 de noviembre del año siguiente. Precisamente, el 23 de marzo de 1954, el Gobierno paraguayo aprobó la constitución del CIM por Decreto N° 3870, de modo que el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de 1988 no hacía sino conferirle a la OIM el reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica para ejercer en el país sus funciones y alcanzar sus objetivos, a cuyo efecto había ya instalado oficinas en Asunción, a cargo de un Jefe de Misión y el personal respectivo.

Por otro lado, en diciembre de 1993, se promulgó la Ley N°264 que aprueba el Convenio de Cooperación entre el Gobierno del Paraguay y la OIM, a través del cual se expresa: “la voluntad común de intensificar y ampliar la cooperación entre ambas Partes, conforme con la dinámica de los programas de desarrollo, puestos en práctica por el Gobierno, y evolución de los programas y actividades llevadas a cabo por la Organización”.

El Convenio destaca que: “a los efectos de tratar de orientar adecuadamente el fenómeno migratorio, es preciso contar con los instrumentos que permitan establecer y aplicar una política de migración acorde con la realidad socio-económica del país” y que, “en este contexto, se destaca la positiva cooperación técnica que la Organización ha venido desarrollando con la República del Paraguay en el campo de la elaboración de políticas y legislación migratoria, así como a favor del fortalecimiento de su capacidad de gestión en materia migratoria”.

Conforme con el espíritu de dicho Convenio, la presencia de la OIM en el Paraguay ha adquirido en los últimos cuatro años una nueva dimensión, fortaleciendo sus vínculos con los organismos del gobierno que tienen competencias en materia migratoria y cuestiones afines, así como con organizaciones de la sociedad civil y, muy particularmente, con las que reúnen a los propios migrantes. Cabe citar su apoyo al fortalecimiento institucional, la gestión migratoria, y la capacitación y formación en temas migratorios de funcionarios; y en un ámbito más amplio, su participación en actividades de combate a la trata de personas y en temas vinculados con la migración laboral.

La Oficina Nacional en Asunción ha consolidado su nuevo estatus al crearse la Oficina Regional para América del Sur, con sede en Buenos Aires, de la cual depende la Misión del Paraguay. La Oficina Regional apoya a los países de Sudamérica en la planificación y coordinación de las actividades, al mismo tiempo que: “mantiene el enlace y establece asociaciones con gobiernos, interlocutores de desarrollo y sociedad civil en la región; realiza investigaciones y publica estudios sobre cuestiones migratorias atinentes a la región; ofrece apoyo técnico a gobiernos para desarrollar marcos nacionales de migración y reforzar los sistemas de gestión migratoria, particularmente, en el marco del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI); hace las veces de Secretaría Técnica para la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM); trabaja y presta apoyo técnico a los procesos de in-

tegración subregional, como la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); colabora con entidades regionales, como: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR); mantiene enlace con instituciones multilaterales con sede en la región, a saber: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)” (OIM, 2014).

Con el objeto de coordinar las acciones, a nivel de América del Sur, se ha creado el Comité Regional de Coordinación y Planificación de Políticas de América del Sur, que desde 2012 se reúne, una vez por año, con la participación de representantes de todas las oficinas nacionales de la región. La Oficina Nacional en Asunción secunda y apoya estas actividades en todo lo relacionado con las prioridades en materia migratoria de la República del Paraguay.

B) VISIÓN Y MISIÓN DE LA OIM

La Organización Internacional para las Migraciones considera que: “la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” y, sobre la base de este principio, trabaja con los Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de los países donde presta sus servicios, con la misión de:

- “Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo;
- Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias;
- Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y
- Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes”.

En la determinación de su visión y misión institucional, la OIM concuerda en plenitud con los principios, objetivos y estrategias aprobados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, realizada por las Naciones Unidas en El Cairo, en 1994, en particular las referidas al Capítulo X, Migración Internacional, parágrafos 10.1 a 10.29.

En ese sentido, la OIM viene apoyando a nivel internacional las medidas gubernamentales para ofrecer protección y asistencia apropiada, para su regreso y arraigo, a las personas desplazadas dentro de sus propias fronteras, por causa de desastres naturales, conflictos armados, conflictos interétnicos, entre otras razones.

En lo que atañe a la migración internacional, se trata de apoyar en la reducción de la pobreza, cuya causa sea la migración, mediante la promoción del diálogo intergubernamental entre países de origen y destino, y buscando que las migraciones tengan efectos positivos para el desarrollo económico, social, y humano de los migrantes. En igual sentido, la OIM respalda los programas de retorno de migrantes que garantizan las condiciones adecuadas para su reinserción en el país de origen.

En todos los casos, la OIM apoya las medidas tendientes a la integración social y económica de los migrantes laborales documentados, promoviendo para los mismos el trato igualitario ante la Ley y la eliminación de toda forma de discriminación y prácticas xenofóbicas en los países de recepción, con particular interés en la situación de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables.

Con igual énfasis se busca eliminar las causas de la emigración indocumentada y la regularización de los migrantes en situación irregular, tratando de asegurar que los mismos no sean objeto de explotación y de los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas.

La OIM apoya, además, las medidas gubernamentales tendientes a garantizar el refugio y el asilo de las personas desplazadas, tratando de proporcionar en sus países de origen las condiciones adecuadas para evitar los movimientos forzados, exilio o desplazamiento; y que en los países de acogida se les ofrezcan las plenas garantías del reconocimiento y ejercicio de sus derechos humanos.

La OIM concede también especial importancia a los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR), iniciados en la CIPD en 1994, y que se llevan a cabo periódicamente en diferentes regiones del mundo. Las consultas globales de los PCR son importantes mecanismos para fomentar la cooperación y el partenariado interestatal en el ámbito de la migración, ya que congrega a los Estados en un diálogo informal, no vinculante, de carácter regional. “El desarrollo de estos procesos ha permitido importantes avances en la gobernabilidad migratoria a nivel regional” (OIM, 2010).

Cabe destacar asimismo los cuatro ejes en torno a los cuales se llevó a cabo la Segunda Reunión del Comité Regional de Coordinación y Planificación de Políticas de América del Sur de la OIM, realizado en marzo de 2013, en Buenos Aires. Estos ejes marcan las líneas estratégicas de acción de la OIM en la región, las mismas son: a) Derechos de los migrantes y asistencia a poblaciones vulnerables; b) Libre movilidad en el marco de la integración regional (MERCOSUR, CAN, UNASUR); c) Fortalecimiento de la gestión de las migraciones; y d) Contribución de los migrantes al desarrollo y a la integración regional.

Significativas son, a su vez, las medidas prioritarias recomendadas por delegaciones oficiales de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), funcionarios de otros países y de organismos internacionales, representantes de organismos no gubernamentales, académicos, técnicos y miembros de la sociedad civil; en el documento “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”, resultado de la primera reunión de la *Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, celebrada en Montevideo, del 12 al 15 de agosto de 2013. El Consenso de Montevideo ha sido la primera manifestación regional sobre medidas recomendadas para la que se denomina “Agenda Regional de Población y Desarrollo después de 2014”, con el fin de mantener una vigencia actualizada del Programa de Acción de El Cairo 1994.

De igual manera, la OIM presta especial consideración a la Conferencia Sudamericana de Migración (CSM), un encuentro anual celebrado entre las autoridades migratorias del continente sudamericano desde el año 2000, y en la cual la OIM cumple funciones de Secretaría Técnica. Si bien las declaraciones y compromisos emitidos cada año por CSM no revisten carácter vinculante, la OIM toma nota de sus principales líneas estratégicas de acción para orientar su programa de cooperación en estos países.

Al respecto, cabe mencionar algunas de las principales consideraciones surgidas de las trece conferencias realizadas hasta el 2013, en diferentes ciudades del continente sudamericano, entre ellas: la necesidad de fortalecer la institucionalidad migratoria acompañada de una mayor formación técnica y profesional de sus funcionarios; la formulación de lineamientos coordinados en la región, para la protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, en especial en términos de seguridad social, garantías laborales y apoyos consulares recíprocos; así como el reclamo de un orden mundial más justo y equitativo en relación con la pérdida de los recursos humanos en los países pobres, siendo la pobreza causa principal de la emigración.

En la 3ª CSM (2002) se incorpora el concepto del “desarrollo humano” de la población en los países sudamericanos, en relación directa con el respeto de los derechos humanos de los migrantes, y se reconoce la importancia de la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de la sociedad civil y organizaciones religiosas. El concepto de desarrollo humano es retomado con fuerza, posteriormente, hasta que en la 9ª CSM, llevada a cabo en Quito, se acuerda elaborar el “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones”, el cual es aprobado en 2010 en Bolivia, durante la 10ª CSM.

La 6ª Conferencia celebrada en Asunción (2006) también marcó un hito relevante con su “Declaración de Asunción”. En ella, se ratifica “el compromiso de los países de la región con el cumplimiento de todos los acuerdos e instrumentos internacionales y regionales que brindan protección a los derechos humanos de los migrantes”, al mismo tiempo que se reitera las relaciones causales entre: “pobreza, falta de oportunidades y las brechas de ingreso con la migración”, se rechaza la criminalización del migrante irregular y se ratifica el compromiso asumido por los gobiernos con la sociedad civil, a la que se invita a participar en la formulación, aplicación y supervisión de las políticas y los programas de migración.

En un resumen realizado por la OIM, en su carácter de Secretaría Técnica de la CSM, destacando los principales logros alcanzados por estos eventos a lo largo de 10 años, entre 2000 y 2010 (en la actualidad se cumplen 13 años con igual número de conferencias), y que, sin ser vinculantes, marcan un rumbo a la cooperación de la organización en Sudamérica, y en el Paraguay, se citan los siguientes:

- Una clara posición respecto a los derechos humanos de las personas y los migrantes como centro de sus propuestas. Estos derechos incluyen: libertad de movimiento, igualdad de trato y oportunidades para el migrante, no discriminación y ejercicio de una ciudadanía ampliada que llegue a convertirse en ciudadanía sudamericana.
- El reconocimiento de que la falta de oportunidades en los lugares de destino son causa de la emigración y aquéllas, a su vez, de las diferencias económicas y sociales vigentes entre diferentes regiones y países del mundo.
- La convicción de que la gobernabilidad migratoria debe ser integral y multilateral, incorporándose a los otros espacios que se conceden en la agenda política a los debates y consensos.
- El consenso acerca de que la integración de la región pasa por la aceptación de la libre movilidad de las personas.

- La necesidad de contar con instrumentos que posibiliten el desarrollo eficaz de las políticas y programas migratorios que se hayan asumido. Entre esos instrumentos se precisa el fortalecimiento institucional, la capacitación de los funcionarios, la adecuación de las normativas vigentes y la construcción de una información objetiva, oportuna, pertinente y confiable.
- Un explícito reconocimiento de la ineludible necesidad de incluir y contar con la activa participación de la sociedad civil y otros actores sociales en el proceso de desarrollo de la CSM.
- La importancia de difundir y posicionar los objetivos y principios de la CSM en otros ámbitos extraregionales como forma de contribuir a la gobernabilidad global de las migraciones.
- La preocupación permanente de la CSM por reforzar la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas.
- Un explícito reconocimiento de los avances realizados por los países sudamericanos, la Comunidad Andina y el Mercosur, en los objetivos asumidos por la CSM.

Por su parte, el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, aprobado en la 10ª CSM realizada en 2010, en Bolivia, constituye la formalización de los diferentes objetivos, principios y propuestas de acción que en los 10 años transcurridos, entre la primera y la última CSM, se han planteado y han obtenido aprobación en dichas conferencias, constituyéndose para la OIM en una referencia más para su política de cooperación en la región.

Finalmente, es importante señalar que en el más reciente *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, correspondiente al año 2013, presentado por la Organización Internacional de las Migraciones bajo el título “*El bienestar de los Migrantes y el Desarrollo*” (OIM, 2013b), se destaca que su atención está centrada especialmente en los migrantes y en la incidencia que la migración tiene en el bienestar de las personas, aplicando un enfoque que explora principalmente “el modo en que la migración afecta la calidad de vida de las personas y su desarrollo humano en una amplia gama de dimensiones”, las cuales tienen que ver con su bienestar subjetivo, físico, laboral, financiero, comunitario y social.

Si bien la OIM no asume como propias, ni de sus Estados Miembros, las conclusiones, interpretaciones y resultados del citado informe, su divulgación oficial revela la permanente evolución que exige el abordaje de los procesos migratorios y sus desafíos programáticos, y que obliga a los organismos de cooperación en la materia a una actualización que ponga el centro de su atención en las personas migrantes y sus proyectos de vida.

5. EL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN) DE LA OIM PARA EL PARAGUAY

Todos los instrumentos, objetivos, estrategias y cursos de acción, ya brevemente reseñados, se constituyen en el marco orientador de la cooperación de la OIM con el Gobierno del Paraguay. Como es natural, el principio rector inicial es el que marca la Constitución Nacional, como Ley Suprema de la República.

Así mismo, y como ha quedado dicho más arriba, sirven de referencia los convenios internacionales firmados con el Gobierno, en particular, el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de 1988, otorgado por la República del Paraguay a la OIM, y el Convenio de Cooperación aprobado por la Ley N° 264 de 1993.

Conforme con esta última, “para lograr los objetivos precedentes, dentro de los límites de la Constitución de la Organización y siguiendo las normas establecidas por su Consejo”, la OIM se compromete a mantener estrechos contactos con las instituciones oficiales para el normal desenvolvimiento de los programas. Con ese fin se mantendrán los servicios y el personal necesario para asegurar la planificación y ejecución de dichos programas. La organización de estos servicios será establecida por la OIM, la que competirá también la designación de los funcionarios encargados de los mismos.

En ese contexto, y con el fin del mejor cumplimiento de su misión en el país, la OIM propone el presente **PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN)** para las migraciones, a regir durante el período 2014-2018, coincidente con el mandato del Gobierno Nacional que asumió en agosto de 2013.

Una primera propuesta en este sentido fue presentada al Gobierno del Paraguay como Programa Estratégico de Apoyo de la OIM para el período 2013 a 2016. Las líneas estratégicas expuestas en dicho Programa fueron previamente consensuadas e identificadas en reuniones preparatorias con los representantes del Gobierno Nacional, para quienes la temática migratoria constituye uno de los principales componentes de la agenda del Gobierno.

Sin embargo, basados en dicho consenso, a la vista de las orientaciones del nuevo Gobierno y de la autoridad migratoria, y en consideración a los aspectos relevantes del contexto político, social, económico, jurídico legal e institucional que se ha descrito brevemente más arriba, se ha considerado pertinente ampliar su plazo de vigencia hasta la finalización del período de Gobierno, profundizando al mismo tiempo las estrategias y programas de cooperación de la OIM, e instalándolas en el marco de mayor dimensión de un Plan Estratégico Nacional para las Migraciones.

Por medio del PEN, y dentro de los límites establecidos por el mismo y a la disponibilidad presupuestaria y la movilización de recursos, se brindará el asesoramiento y la colaboración que el Gobierno solicite en materia de política, legislación, reglamentación y gestión relativas a la migración y a los recursos humanos, así como en la recolección y procesamiento de datos, la realización de estudios sobre disponibilidad laboral, movilidad migratoria y sus repercusiones en el desarrollo económico y social del país.

El PEN 2014-2018 buscará ponerse en línea con las acciones de los demás organismos internacionales de cooperación, como el Sistema de Naciones Unidas y su Marco de Cooperación para el Desarrollo (UNDAF 2015-2019), tratando de evitar duplicaciones y de lograr complementariedad en la asistencia que se brinda al Gobierno. En ese mismo orden, el PEN 2014-2018 espera contribuir en lo que sea pertinente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En este último aspecto, la OIM trata de coadyuvar especialmente al logro de los objetivos que tienen que ver con la reducción de la pobreza extrema, la vigencia de la igualdad de género, el mejoramiento de la educación y la salud (incluyendo la lucha contra el sida y la malaria), y el equilibrio ambiental, especialmente en lo que atañe al impacto de la movilidad internacional de las personas en estos aspectos. Particularmente, se tratará de participar en el fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

Estas líneas de acción están pensadas y apuntan, en última instancia, al sujeto de la migración, las personas que migran, ya sea obligadas por circunstancias negativas de su actual residencia, ya sea alentadas por la esperanza de un porvenir más promisor. En cualquiera de los casos, y más allá de las estadísticas cuantitativas, las personas migrantes abrigan la esperanza de incrementar su bienestar integral de manera compartida con sus grupos más íntimos, familiar y comunitario.

Ante la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo, la OIM busca armonizar los ejes estratégicos del PEN con aquéllos que resultan pertinentes a la temática migratoria en los planes, estrategias y políticas sectoriales, en especial los que corresponden a las instituciones que tienen finalidades específicas con la migración en sus diversas manifestaciones.

De igual manera, los programas de acción del PEN buscarán el consenso institucional y su armonización con las actividades que los organismos gubernamentales tienen en sus agendas respectivas para el período 2014-2018, y que representen prioridades en el abordaje de los procesos y la gestión migratoria.

6. ÁREAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN

De acuerdo con las prioridades identificadas por la OIM y ratificadas en los talleres realizados con el Equipo Nacional de Trabajo (ENT), integrado con representantes del Gobierno, la academia y la sociedad civil, se proponen 5 ejes estratégicos principales con un número determinado de programas cada uno y, adicionalmente, 3 ejes sobre temáticas emergentes y 3 áreas estratégicas transversales.

A) EJES ESTRATÉGICOS PRINCIPALES

a) Políticas públicas y migración

Como se vio anteriormente, el país carece de una política explícita de migración, y en las políticas sectoriales del Estado, como: salud, educación, trabajo, desarrollo rural, entre otras, se encuentran prácticamente ausentes actividades que tengan como fin ocuparse específicamente de los migrantes. De tal manera, la cuestión migratoria se encuentra regida sólo por las leyes de migración y de creación de la Secretaría de Repatriación.

Es evidente, y ampliamente reconocido por autoridades del Gobierno y representantes de la sociedad civil, que el Paraguay requiere actualmente de una nueva normativa migratoria y que se debe aprovechar el proceso de elaboración de la misma para revisar profundamente los principios y estrategias que han de guiar la política pública en esta materia.

Además, existe la expectativa de que dicha formulación incorpore una activa participación de la sociedad civil y que apunte a definir una política migratoria integral que incluya aspectos cruciales con los que se vinculan las migraciones, como: la dinámica demográfica, el ordenamiento territorial, la integración de las zonas fronterizas, la equidad de género, las disparidades generacionales, las diferencias sociales y económicas, entre otros aspectos, así como el desarrollo de capacidades institucionales que permitan una adecuada implementación de la política migratoria, de manera coordinada con las demás políticas públicas.

Las actividades a emprender en este campo se dirigirán a apoyar al Gobierno en la definición de una política nacional de migración y a elaborar la nueva normativa encuadrada en los lineamientos de la política migratoria. 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. De esta manera, la OIM ofrece asesoramiento, asistencia técnica y capacitación en la elaboración de políticas y prácticas adecuadas para hacer frente a los desafíos que enfrentan hoy las poblaciones en desplazamiento.

b) Gestión migratoria

No cabe duda de la complejidad que asume la gestión migratoria, por encontrarse estrechamente asociada con temas de referencia mundial, a citar: 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 los migrantes.

Con la intención de apoyar a los gobiernos en la mejora de los mecanismos administrativos de la gestión migratoria, al mismo tiempo que coopera con el desarrollo de la política y la aplicación de su legislación en la materia, la OIM moviliza su asistencia técnica a las instituciones gubernamentales a través de la capacitación a funcionarios estatales con miras al cumplimiento de las metas compartidas y la elaboración conjunta de enfoques factibles, que integren plenamente los procesos migratorios con el desarrollo económico y social del país.

El objetivo de esta estrategia es mejorar las prácticas administrativas 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.

Además, entre las medidas concretas implementadas en apoyo directo a la gestión migratoria, la Organización Internacional para las Migraciones en el Paraguay ha aceptado ofrecer los servicios de su oficina en Asunción para brindar atención y proveer visas a personas que aplican para viajar a Canadá. Este emprendimiento forma parte de un acuerdo contractual firmado entre la OIM y VFS Global, un organismo especializado en prestar servicios de tecnología y externalización a gobiernos y misiones diplomáticas del mundo, comprometido con el gobierno canadiense en la creación a nivel mundial de 125 “centros de visa”, conocidos con la denominación de *Canada Visa Application Centre* (CVAC).

Los CVAC son centros autorizados para brindar apoyo administrativo, tales como: recolección de aplicaciones para visas, colección de tarifas y devolución de pasaportes con respuesta sobre las aplicaciones, en sobres sellados. El CVAC ofrece servicios exclusivos para el gobierno de Canadá y está autorizado a aceptar aplicaciones para todas las categorías de residentes temporales (visas de turismo, permisos de trabajo y estudio), así como aplicaciones para documentos de viaje por parte de ciudadanos canadienses residentes en el Paraguay.

La decisión de otorgar o rechazar las visas es responsabilidad única y exclusiva de los oficiales de inmigración del Gobierno de Canadá - Citizenship and Immigration Canada (CIC), según las normas y directrices de la legislación sobre visas. El CVAC no tiene influencia alguna sobre los resultados de las aplicaciones y tampoco ofrece asistencia en el proceso de evaluación. La mencionada red global de CVAC brindará un mayor acceso y servicios administrativos a los aplicantes, a través de un enfoque de servicio constante, que incluirá la implementación del sistema biométrico.

El CVAC en Asunción, operado por personal de la OIM Paraguay, abrió sus puertas al público el 10 de octubre de 2013. Con las nuevas instalaciones ofrecidas por el CVAC y operadas por la OIM Paraguay, los aplicantes se beneficiarán con una serie de servicios adicionales, tales como:

- Un centro de recepción de solicitud de visas de fácil acceso, con modernas y cómodas instalaciones.
- Un staff profesional y responsable dedicado a responder dudas e inquietudes, sobre los procesos de aplicación, y a manejar las aplicaciones.
- Nueva página web de fácil acceso a información, como: tipos de visa, requisitos, recolección de datos biométricos, costos y estado de las aplicaciones.
- Servicio de consulta vía telefónica y a través de un correo electrónico.
- Manejo seguro y responsable de documentos e información personal.

c) Retorno voluntario asistido y vinculación con comunidades en el exterior

En los últimos años han tenido lugar importantes avances en materia de asistencia al retorno y la vinculación con los connacionales en el exterior, mediante las acciones lideradas por la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales de la Presidencia de la República, así como de la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE) del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el constante apoyo de la OIM.

El Retorno Voluntario Asistido (RVA) es uno de los muchos servicios de gestión de la migración que la OIM ofrece a los/as migrantes y a los gobiernos. Su objetivo es el retorno y reintegración ordenada, en condiciones humanas, de los/as migrantes que no pueden o no quieren permanecer en los países donde se han establecido y desean regresar voluntariamente a sus países de origen. El programa provee información, arreglos del viaje de retorno y un apoyo limitado a la reintegración de solicitantes de asilo rechazados, migrantes en situación irregular, viajeros estacionados en tránsito contra su voluntad y otras personas en circunstancias similares.

Los programas del RVA son eficaces en situaciones en las que la opción de retorno voluntario es parte de un enfoque multidimensional para la gestión migratoria. Son un elemento clave para responder a la migración irregular en los países de tránsito, combinado con otras medidas, como el apoyo en la creación de capacidades y asistencia humanitaria. Asimismo, la OIM brinda apoyo técnico a los gobiernos, con miras a mejorar la gestión de retorno, y facilita el diálogo respecto a la migración entre los países de origen, tránsito y acogida.

Con el fin de mantener y fortalecer los programas de retorno voluntario asistido ya existentes, la cooperación de la OIM puede incluir: la elaboración de perfiles de los grupos destinatarios, información y asesoramiento a los potenciales retornados, asistencia médica, asistencia para la reintegración a largo plazo en el país de origen, con el fin de facilitar el retorno sostenible.

En su calidad de principal organización internacional en materia de migraciones, la OIM desempeña un papel importante en el fortalecimiento de los vínculos entre las comunidades integrantes de la diáspora y su país de origen. La OIM implementa diversos programas con miras a la participación de dichas comunidades a través de una amplia gama de actividades, que van desde la realización de estudios sobre la diáspora, hasta la facilitación del contacto con las

mismas, el fortalecimiento institucional y la transferencia de competencias y conocimientos. De ese modo, la OIM contribuye a mejorar los vínculos productivos y la instauración de la confianza y el diálogo constructivo entre las comunidades residentes en el exterior y sus países de origen, generando oportunidades para el impulso al desarrollo en estos últimos.

d) Trata de personas

Una de las principales actividades de la OIM es apoyar a los estados en la lucha contra todas las formas de explotación, poniendo énfasis especialmente en la lucha contra las graves violaciones a los derechos humanos que sufren las personas, y en forma particular los migrantes. Con ese fin, la organización presta asistencia en áreas bien definidas:

Prevención: Realizando campañas de información, tanto en los países de origen como de destino, con el objetivo de informar al público en general sobre la trata de personas. Alentar a las personas a que denuncien casos sospechosos y dotar a la población vulnerable de información necesaria para protegerse e identificar las tácticas de captación de los traficantes.

Protección: En colaboración con sus asociados, la OIM ofrece asistencia directa a las víctimas de trata. Ello comprende el alojamiento en lugares seguros, la asistencia médica y psicológica, el desarrollo de competencias y formación profesional, la asistencia para la reintegración y las opciones para un retorno voluntario, seguro y digno a los países de origen.

Persecución: En este caso, la OIM tiene como misión fortalecer las capacidades de represión y sanción de las entidades que luchan contra el delito de trata de personas en el Paraguay.

Cooperación Técnica: A través de sus proyectos de cooperación técnica, la OIM busca consolidar la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para abordar adecuadamente los retos que plantea la trata de personas. Ello incluye la capacitación de funcionarios de gobierno, la asistencia técnica para el desarrollo de leyes, políticas y procedimientos de lucha contra la trata, y mejoramiento de la infraestructura ya instalada.

Investigación: La OIM realiza estudios cualitativos y cuantitativos sobre la trata de personas, a fin de informar mejor sobre su propia labor y aquélla con otros interlocutores. Las áreas de interés son: las rutas que sigue la trata de personas, las causas y consecuencias del delito de trata, tanto para la víctima como para la sociedad, además de las estructuras, motivaciones y formas de actuar de los grupos organizados para este delito. La OIM realiza estudios, tanto a nivel regional como nacional, con el fin de apoyar la cooperación internacional y las actividades transfronterizas de combate a la trata de personas.

Desde la perspectiva de la OIM, la trata de personas debe ser abordada dentro del contexto general de la gestión migratoria y de las actividades que se llevan a cabo en colaboración con instituciones gubernamentales, ONG y organizaciones internacionales.

El enfoque se basa en tres principios que rigen todas las actividades de lucha contra la trata de personas:

- Respeto de los derechos humanos.
- Bienestar físico, mental y social del individuo y de su comunidad.
- Sostenibilidad a través del fortalecimiento institucional de gobiernos y de la sociedad civil.

e) Migración laboral

La migración laboral internacional se define como el desplazamiento de personas de un país a otro para fines de empleo. La migración laboral bien gestionada ofrece grandes posibilidades a los migrantes y sus comunidades, a los países de origen y destino, y a los empleadores. Los países de origen, por una parte, se benefician porque la migración laboral alivia las presiones en materia de desempleo y contribuye al desarrollo a través de remesas, transferencia de conocimientos y creación de redes empresariales y de comercio. Por otra parte, para los países de destino con déficits de mano de obra, la migración ordenada y bien gestionada puede atenuar la escasez de trabajadores y facilitar la movilidad.

Como se ha dicho antes, en el Paraguay no existen, en las políticas públicas sectoriales, medidas ni programas bien identificados y específicos para la población migrante. En el caso del sector trabajo, esta ausencia se corresponde a nivel institucional con la carencia de dependencias que se ocupen de cuestiones concretas relacionadas con la migración laboral, como ocurre con el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Actualmente, el Gobierno ha desdoblado en dos la citada cartera, creando por Ley N°5115, del 20 de noviembre de 2013, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, separado del de Justicia, y dándole especificidad a la gestión pública en materia laboral en el Paraguay. Este hecho resulta auspicioso para encarar una asistencia técnica de la OIM, tendiente a abrir un espacio de atención a la migración laboral y a proponer programas en apoyo del migrante trabajador.

Esta apertura es de gran importancia pues, como se ha visto, el más amplio caudal de la emigración paraguaya está motivado por razones de trabajo, de igual manera que la inmigración que llega al país. En este último caso es necesario que, en el marco del respeto a los derechos humanos del migrante y en cumplimiento de la Convención Internacional sobre la “Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” a la que el Paraguay se ha adherido, se dedique una atención especial a las condiciones laborales de los y las inmigrantes al interior del país.

A su vez, está pendiente de aplicación, de una manera efectiva, lo que dispone el Artículo 120 de la Ley N° 978 de Migraciones, que explícitamente expresa: “la Dirección General de Migraciones, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo, pondrá en marcha mecanismos destinados a: a) Informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país, antes de decidir sobre el acto de emigrar; b) Informar sobre la situación política, socio-económica, salarios, poder adquisitivo y sistema de seguridad social del país receptor, sus posibilidades de ascenso en la escala social y los eventuales problemas de inserción y asimilación

que deban superar los emigrantes paraguayos en la sociedad de destino; y, c) Intervenir o asesorar al emigrante nacional en relación a las ofertas o contratos de trabajo que le formulen desde el exterior”.

El enfoque de la OIM en materia de migración laboral internacional consiste en incentivar las sinergias entre la migración laboral y el desarrollo, y promover vías legales para la migración laboral como alternativa a la migración irregular. Asimismo, la OIM tiene como objetivo fomentar el desarrollo de políticas y programas de interés para los migrantes y la sociedad, brindando protección y asistencia eficaz a los trabajadores migrantes y sus familiares. La OIM asesorará y brindará cooperación especializada, en la aplicación de estas medidas institucionales y de política migratoria, al Gobierno del Paraguay.

B) EJES ESTRATÉGICOS EMERGENTES

f) Migración y desarrollo

Un área a la que la OIM viene prestando especial atención es la que se refiere a las relaciones entre Migración y Desarrollo, y que reviste gran interés para la comunidad internacional. Es así como uno de los centros estratégicos de la labor de la OIM, en materia de gestión migratoria, es capitalizar la relación positiva entre la migración y el desarrollo socioeconómico, promoviendo la adopción de medidas prácticas para acrecentar los beneficios de la migración de cara al desarrollo, además de elaborar soluciones sostenibles para situaciones migratorias problemáticas.

La OIM aborda los vínculos entre la migración y el desarrollo con el precepto de que la migración internacional, si se encara adecuadamente, puede contribuir al crecimiento y a la prosperidad de los países de origen y de destino, además de ser provechosa para los propios migrantes.

En este caso, y en coincidencia con el proceso de definición de una política migratoria y de una nueva Ley de Migración, se propone incluir en ambos casos lineamientos y medidas que tiendan a aprovechar positivamente los procesos migratorios para impulsar el desarrollo. Especial atención debe prestarse a las remesas que envían los migrantes creando formas de canalizarlas hacia inversiones positivas para sus propias familias y para el país. En su calidad de principal organización intergubernamental en materia de migraciones, las actividades de la OIM tienen por objetivo fortalecer las capacidades de los gobiernos y facilitar el desarrollo de políticas y mecanismos que mejoren la influencia de las remesas en el desarrollo.

La contribución de la comunidad de retornados a estos proyectos puede ser decisiva, buscando aprovechar sus mayores niveles de calificación laboral, técnica y profesional, adquiridas de su experiencia migratoria. En la misma línea, se debería alentar que los proyectos de los retornados y de los receptores de remesas se emprendan con un alto grado de conciencia, para asegurar el equilibrio ambiental.

La OIM ofrece asistencia técnica sobre la base de experiencias internacionales ya conocidas y que forman parte del acervo de las capacidades de la organización. Junto con gobiernos,

migrantes, asociaciones de migrantes e instituciones financieras, la OIM aspira a maximizar las repercusiones potenciales de las remesas en el desarrollo, a través de:

- Investigación de actividades relacionadas con remesas y hogares receptores de remesas;
- Alianzas con instituciones financieras para disminuir los costos de transferencia y asesorar a los gobiernos sobre las prácticas más adecuadas;
- Programas comunitarios de micro-finanzas;
- Educación financiera.

g) Cambio climático, emergencias, migración y asistencia humanitaria

Un tema que va cobrando creciente gravedad es el del cambio climático y los desastres que se producen como consecuencia del mismo o por otras causas diversas, provocando situaciones de emergencia que se caracterizan por los graves efectos que tienen para la vida de las personas, a las que obligan a desplazarse temporal o definitivamente y a instalarse en asentamientos precarios con necesidad de asistencia humanitaria.

Y así como la degradación ambiental causa movimientos migratorios, el desplazamiento de personas también puede ocasionar efectos significativos en los ecosistemas circundantes, donde ellas establecen sus nuevos asentamientos. Por esta razón, este tema debe ser abordado de manera integral, teniendo en cuenta otros posibles factores de mediación, incluyendo, entre otras cosas, la seguridad, el desarrollo humano y económico, el comercio, las estrategias de vida y los conflictos.

La OIM incursiona en este campo ofreciendo cooperación a las personas desplazadas dentro o fuera de sus fronteras nacionales, apoyando programas de asentamiento, asistencia sanitaria y reasentamiento. Una línea de apoyo que la OIM considera es la que se pueda brindar a través de la Secretaría de Emergencia Nacional en coordinación con otras instituciones, especialmente las que tienen mandatos en el área migratoria.

En este campo, la OIM desarrolla una amplia gama de actividades de preparación para afrontar las emergencias y permitir desplazamientos y reasentamientos ordenados. Algunas áreas de actuación de la OIM son:

- Preparación para desastres naturales: referido a los sistemas eficaces de alerta temprana, poblaciones bien informadas, asistencia humanitaria y vivienda lista. Insumos cruciales para mejorar la preparación para desastres naturales y la mitigación de la migración forzada.
- Evaluaciones de impacto ambiental: que evalúen el establecimiento de campamentos, las operaciones de mantenimiento y cierre de los mismos para evitar la degradación del medio ambiente en las zonas receptoras de las poblaciones desplazadas.

- Planificación urbana: la misma debe tener en cuenta el aumento de la migración rural-urbana impulsada por los factores ambientales, atendiendo e integrando a las y los migrantes.
- Estudios de campo y evaluaciones de riesgo, nivel de pobreza, percepción y voluntad de la comunidad a participar, así como la identificación, desarrollo e implementación de programas de rehabilitación de la infraestructura social.
- Talleres de concientización, información pública y campañas de educación.

h) Migración fronteriza y políticas sectoriales

Como es sabido, la movilidad geográfica en el Paraguay se ha caracterizado, como en otros países, por sus importantes contingentes fronterizos. Durante muchos años la emigración de paraguayos y paraguayas tuvo por destino privilegiado las provincias fronterizas de la Argentina mientras, por su parte, la gran corriente de la inmigración brasileña llegada al país entre los años sesenta y ochenta del siglo pasado, se asentó en elevados porcentajes en los departamentos de la cuenca del Paraná, fronterizos con el Brasil.

Pero, más allá de estos movimientos históricos de la emigración y de la inmigración, existe un flujo permanente de personas que mantienen una dinámica especial y peculiar en las áreas de frontera, en forma de migración circular, por medio de la cual el migrante alterna su estadía entre su lugar de residencia habitual, el de su familia o el de su trabajo. En otras palabras, aquéllas en que los migrantes se mueven en función de las diferentes oportunidades ofrecidas por los mercados de trabajo a nivel internacional, generando movimientos continuos o frecuentes a través de las fronteras.

Esta figura es común en asentamientos urbanos, grandes o medianos, de la frontera paraguaya con la Argentina y el Brasil, como ha demostrado un estudio reciente de la OIM, y caracteriza a personas de nacionalidad paraguaya, argentina y brasileña, pero abarcando además a otras diversas nacionalidades (OIM, 2013a).

La OIM puede participar de la implementación de políticas y programas sectoriales, como las de salud y educación, impulsando acciones que se orienten especialmente a estos trabajadores fronterizos, de manera coordinada con las que ejecuta la propia autoridad migratoria para el control de fronteras, la emisión y regularización de documentos migratorios, el intercambio con autoridades migratorias de los países fronterizos, la integración sociocultural de las nacionalidades en áreas de contacto, los censos de migrantes, la elaboración del perfil sociodemográfico de los migrantes de frontera, entre otras.

C) EJES ESTRATÉGICOS TRANSVERSALES

i) Equidad de Género

La equidad de género ha tenido importantes avances en el Paraguay desde la creación de la Secretaría de la Mujer, hoy Ministerio, y de comisiones parlamentarias que se ocupan de esta temática. Como en otros casos de políticas sectoriales, en este aspecto se hace necesario reforzar los programas que apunten a ocuparse de la igualdad de género y de la promoción de la mujer entre los migrantes.

Es clara, como se señaló más arriba, la gran preeminencia de la mujer en los procesos migratorios, tanto internacionales como internos. La mujer paraguaya se ha urbanizado en mayor medida que el hombre rural, pero los desequilibrios de género en términos laborales, políticos, jurídicos, civiles, económicos y sociales, siguen siendo muy intensos.

Tanto a nivel interno, con los y las migrantes rural-urbanos, como a nivel internacional, se hace necesario coadyuvar a los esfuerzos por lograr la equidad de género a través del apoyo a las gestiones del Ministerio de la Mujer, y al mismo tiempo a incorporar el enfoque de género a los demás organismos del gobierno y políticas públicas sectoriales.

j) Equidad generacional

Otra de las características de la migración es que las personas que emigran son de edades jóvenes, como se ha demostrado en el breve análisis de la emigración paraguaya.

En el caso de procesos históricos muy antiguos y consolidados, como la emigración a la Argentina, se percibe un alto número de personas adultas mayores, pero también es clara la presencia significativa de niños y niñas que participan en movimientos de reunificación familiar en el exterior o que quedan en el país de origen, mientras sus padres y madres parten en busca de mejor horizonte en el extranjero.

Algunos estudios realizados sobre niños y niñas residentes en el país, con padres y madres emigrantes, han dado señales alarmantes sobre los efectos que tiene la ausencia de sus progenitores en su estado de salud, en su rendimiento escolar y en la formación de su personalidad.

Esta diferenciación generacional de la migración reclama una atención especial dedicada a la problemática de niños, niñas, adultos y adultas mayores en todos los programas y políticas públicas vinculados con la migración, tanto en países de destino como en el país de origen.

Con ese fin, la OIM prestará asistencia técnica a los organismos del Gobierno que ejecutan políticas en esos campos.

k) Derechos humanos

Ninguna actividad emprendida con relación a las migraciones puede encontrarse exenta de un enfoque estratégico de derechos humanos. Partiendo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona “a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, así como “a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”; y siguiendo con los sucesivos convenios internacionales que garantizan los derechos del migrante, toda acción estratégica que emprende la OIM, en sus programas se encuentra transversalizada por este enfoque.

En la implementación del Plan Estratégico, la OIM velará por el cumplimiento del enfoque de derechos en todas las actividades a emprenderse y, en particular, en la definición de una política y la adopción de una nueva Ley de Migraciones.

7. ACCIONES ESTRATÉGICAS A DESARROLLAR

Se presenta seguidamente el contenido de acciones específicas del Plan de Trabajo, organizado por áreas estratégicas, siendo algunas de ellas la continuación de acciones ya en curso y otras las identificadas como prioridades de mediano plazo (2014-2018).

ESTRATEGIAS PRINCIPALES:

I. Políticas públicas y migración

A) Programa de apoyo a la política y legislación migratoria

- a. Apoyar técnicamente al Gobierno del Paraguay para la definición de una Política Nacional de Migraciones. En el proceso de análisis, debate técnico-político y adopción de la misma, se promoverá 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 dedicados a la temática migratoria. Se tendrá una especial consideración a la participación de representantes de organizaciones de los propios migrantes.
- b. De manera concomitante con lo anterior, se ofrecerá asistencia técnica para elaborar un proyecto de Ley de Migraciones en sustitución de la actualmente vigente, y se acompañará en el proceso político y parlamentario, tanto para impulsar la aprobación de la nueva Ley como de la Política Migratoria. Se dará apoyo, además, en la elaboración de las leyes y demás medidas reglamentarias de la nueva Ley de Migraciones.

B) Programa de apoyo a la incorporación de la cuestión migratoria en las políticas sectoriales

- a. Apoyar el proceso de elaboración de 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 y, en ausencia de los mismos, brindar apoyo técnico para su inclusión en concordancia con la Política Nacional de Migraciones.

2. Gestión migratoria

A) Programa de capacitación y formación técnico-profesional

- a. Apoyar un programa de capacitación técnico-profesional a funcionarios de las instituciones responsables de la política migratoria (DGM y SEDERREC), extensible a personal de otras instituciones públicas (Salud, Educación, Trabajo, Vivienda), sobre conceptos generales de la migración y sus vinculaciones con la dinámica demográfica y el desarrollo, poniendo énfasis en los principios y derechos del migrante, en concordancia con los preceptos de la Constitución Nacional y los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia. Especial atención se brindará a la formación del personal en el área (u oficina) de atención al migrante, tratando de crear conciencia sobre los aspectos humanos del vínculo funcionario-migrante, sobre la honestidad y transparencia en la gestión, e instalar las buenas prácticas al respecto.
- b. Gestionar un acuerdo con autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores para incorporar la temática migratoria en los programas de formación regular de funcionarios diplomáticos y consulares de la Academia Diplomática de dicho Ministerio.

B) Programa de fortalecimiento institucional

- a. Apoyar mediante asistencia técnica el mejoramiento de los sistemas de registro de la DGM, con miras a aumentar la eficiencia de los mismos en los trámites migratorios y asegurar una información informatizada permanente, oportuna, confiable y conducente a la creación de una base de datos que sirva de soporte al sistema de estadísticas migratorias y a los estudiosos de la evolución y características de los procesos migratorios del país.
- b. Apoyar el mejoramiento de los procesos administrativos y puestos de control de entrada y salida de personas, especialmente en zonas de frontera seca y centros urbanos de alto nivel de movilidad migratoria, tratando de aumentar la eficiencia de los procedimientos, incorporar tecnologías de avanzada en los mismos y garantizar la conectividad de todos ellos.
- c. Promover la mayor vigencia del sistema de Tránsito Vecinal Fronterizo y uso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) en centros urbanos de frontera, donde la misma resulte estratégica para la mayor fluidez y control de tránsito fronterizo.
- d. Apoyar los mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional en materia migratoria que reúnan, entre otros, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de la Mujer, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Dirección General de Migraciones, y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

- e. Se cooperará en la creación de canales de vinculación entre la DGM y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las que reúnen a migrantes, con el fin de promover la participación de las mismas en la ejecución de la política migratoria, buscando de transparentar la gestión migratoria y desarrollar prácticas de rendición de cuentas.
- f. Se contribuirá al fortalecimiento de la participación de instituciones gubernamentales, y en especial las instituciones migratorias del país, en las instancias regionales sobre migración del MERCOSUR (Foro Especializado Migratorio y Grupo Técnico 10 sobre Movilidad Laboral), así como en la CSM (Conferencia Sudamericana de Migración). En este último caso, la OIM apoyará al Ministerio de Relaciones Exteriores para que sea organizadora de las Reuniones Intersesionales a realizarse en 2015, en preparación de la XV CSM, y bregará porque Asunción sea la sede de la XVI CSM.
- g. La OIM seguirá cooperando con el servicio de expedición de visas a personas que aplican ante el gobierno de Canadá para viajar a ese país, por medio del convenio firmado con el Canada Visa Application Centre (CVAC), instalado en las oficinas de la OIM en Asunción, tomando los recaudos exigidos por el Gobierno canadiense.

C) Programa de regularización migratoria

- a. La OIM fortalecerá su apoyo a la DGM en el programa de regularización migratoria de extranjeros, apoyando la divulgación de las medidas necesarias para obtener la residencia temporal o permanente y promoviendo una revisión de los costos de la tramitación, en particular para grupos familiares de migrantes, así como para la obtención de sus cédulas de identidad paraguaya.
- b. Promover un acuerdo entre la DGM y las universidades que brindan cursos de posgrado, con el fin de regularizar la situación del ingreso, estadía y egreso de estudiantes extranjeros, buscando mecanismos que, sin transgredir la normativa migratoria, faciliten este tipo de migración circular.

D) Programa de investigación, información y comunicación sobre los procesos migratorios

- a. La OIM, de común acuerdo con la DGM y la DGEEC, promoverá la generación de la información migratoria y el uso de las bases de datos existentes en la materia, para realizar investigaciones que ayuden a mejorar el conocimiento de los procesos migratorios en el país, y sirvan de base a la formulación de políticas públicas al respecto.
- b. En apoyo a la Política de Población bajo responsabilidad del Ministerio del Interior y del Comité Interinstitucional de Población, la OIM apoyará la investigación relativa a migraciones internas y desplazamientos de población en el territorio nacional (incluyendo el de los pueblos originarios), sus causas, flujos, tendencias e impactos en áreas de salida y llegada.

- c. Apoyar medidas que promuevan la estrecha vinculación entre migrantes y entre éstos y los organismos públicos competentes y organizaciones sociales, a través de medios de comunicación y sistemas virtuales, como: internet, teleconferencias, dúplex de radio, enlaces vía skype o telefónica, promoviendo las estrategias de retorno, reunificación familiar, manejo adecuado de remesas en función del bienestar familiar y el desarrollo del país, etc.
- d. Brindar apoyo técnico a la DGEEC en el levantamiento del Censo Nacional de Población y Viviendas, previsto para el segundo semestre del año 2014, y proponer el mantenimiento en la boleta censal de al menos una variable referida a la emigración reciente, lo cual permitirá contar con datos censales actualizados y servirá de base a futuras investigaciones y estudios sobre el tema.
- e. Apoyar a la DGEEC en el desarrollo de metodologías para mejorar la medición de la población migrante y la utilización de los datos en las Encuestas Permanentes de Hogares.
- f. La OIM apoyará fuertemente la implicación del sector académico (universidades, centros de estudio e investigadores independientes) en este programa y en todos los que conlleven la necesidad de aportar rigurosos métodos de investigación social.

3. Retorno voluntario asistido y vinculación con comunidades en el exterior

A) Programa de apoyo institucional

- a. La OIM mantendrá, en todas sus partes la vigencia del Acuerdo de Cooperación firmado el 27 de diciembre de 2013 con la SEDERREC. En ese marco, brindará asistencia técnica para la elaboración de políticas públicas en referencia al retorno de migrantes, la gestión del retorno y la facilitación del diálogo entre los países de origen, tránsito y destino.
- b. Apoyar a la SEDERREC en los procesos de retorno voluntario asistido de migrantes en condiciones especiales. La asistencia de la OIM comprenderá acciones para proveer: información, arreglos del viaje de retorno y un apoyo limitado a la reintegración de solicitantes de asilo rechazados, migrantes en situación irregular, viajeros estacionados en tránsito contra su voluntad y otras personas en circunstancias similares.
- c. Cooperar con la SEDERREC en los programas de reintegración social positiva al país de los retornados voluntarios asistidos, por medio de proyectos de reinserción laboral y empresarial que incorporen un nivel de articulación con las demás contrapartes del Gobierno y gremios empresariales, y contribuyan al desarrollo del país. Se asistirá a la SEDERREC a gestionar y movilizar recursos por parte de donantes estratégicos.

B) Programa de apoyo a las comunidades paraguayas del exterior

- a. La OIM apoyará acciones conjuntas y coordinadas entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Repatriados, la Secretaría de Cul-

tura, la Justicia Electoral y la DGM, con relación a iniciativas que tengan como objetivo principal la atención a comunidades paraguayas radicadas en el exterior, en especial en lo que tenga que ver con provisión de documentos nacionales, la regularización migratoria, la seguridad laboral y social, la participación ciudadana y el fomento de las prácticas de la cultura nacional.

- b. La OIM cooperará con el TSJE y el Ministerio de Relaciones Exteriores en las campañas que se realicen para asegurar la participación ciudadana desde el exterior en las elecciones nacionales y, en especial, las que tengan por finalidad lograr la inscripción en los padrones electorales en el extranjero.
- c. Apoyar a la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Exterior (DACPE) a elaborar un diagnóstico de características sociodemográficas y laborales de la población paraguaya residente en la Argentina, España y EE.UU., y a construir una base de datos actualizada de asociaciones paraguayas y sus características en los principales países de destino en el exterior, construyendo un portal institucional con dicha información.
- d. Cooperar con el fortalecimiento de las capacidades programáticas y técnicas de la DACPE, organizando sesiones de intercambio técnico sobre atención a migrantes en el exterior entre funcionarios e instituciones similares de América del Sur.

C) Programa de apoyo a retornados organizados

- a. Se brindará cooperación técnica a retornados organizados para la coordinación y ejecución conjunta, con los organismos competentes del gobierno, de políticas de integración laboral y empresarial, de acuerdo con las capacidades y calificaciones adquiridas durante su residencia en el exterior. Se promoverán especialmente las acciones conjuntas entre la DGM, la SEDERREC, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y los gremios y federaciones empresariales, estimulando el apoyo a modalidades organizativas emprendedoras, como: cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas, productivas y de servicios.

D) Programa de investigación sobre emigración

- a. Se evaluará la posibilidad de realizar un censo o muestreo de paraguayos y paraguayas viviendo en el exterior, en especial en los principales países de residencia, para lo cual se promoverá la participación de las comunidades paraguayas organizadas en dichos países y se explorará las posibilidades de obtener apoyo de donantes para su financiamiento. Se promoverá la participación de la academia (universidades), investigadores y estudiosos independientes, organismos especializados en la materia, y se buscará el apoyo de medios de comunicación. La OIM apoyará la mayor difusión de sus resultados.

4. Trata de personas

A) Programa de apoyo institucional

- a. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades instaladas del Gobierno del Paraguay en los procesos de prevención, investigación y persecución del delito de trata de personas, así como la asistencia a víctimas y grupos vulnerables.
- b. Apoyar el desarrollo de programas de información, capacitación y sensibilización a funcionarios de la Dirección General de Migraciones, Policía Nacional, Ministerio de la Mujer, Ministerio Público, Cancillería, y Secretaría de la Niñez y Adolescencia, sobre los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.
- c. Apoyar el desarrollo de mecanismos institucionales de control, persecución y sanción a las prácticas de funcionarios y grupos organizados, dedicados a la producción y venta de documentos fraudulentos o de contenido falso para la práctica del tráfico de migrantes.
- d. Apoyar a los órganos respectivos (Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Nacional) en el fortalecimiento de sus capacidades de investigación y sanción de las personas y organizaciones que practican el delito de trata de personas en el Paraguay.
- e. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil del Ministerio Público, mediante el desarrollo de procedimientos operativos que le otorgan las nuevas funciones de la Ley N° 4788, “Integral contra la Trata de Personas”, promoviendo su capacidad para la investigación de casos, el retorno seguro de las víctimas y la asistencia, protección y planes de reinserción de las mismas.
- f. Acompañar el proceso de implementación del “Modelo de Reintegración” de víctimas de trata de personas del Ministerio de la Mujer, con el fin de fortalecer las capacidades gubernamentales en la asistencia a víctimas, mediante su reintegración a la sociedad de origen.

B) Programa de fortalecimiento de la capacitación

- a. Apoyar el proceso de capacitación a funcionarios del Gobierno en general en lo referente a aspectos normativos sobre la trata de personas en el Paraguay, específicamente a funcionarios de la Dirección General de Migraciones, Ministerio Público y Poder Judicial.
- b. Apoyar la capacitación en la temática migratoria, con especial énfasis en la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, en el curso de formación regular para funcionarios diplomáticos y consulares en la Academia Diplomática “José Falcón”, así como a funcionarios de Consulados y Embajadas del Paraguay en países de la región.
- c. Brindar asistencia técnica para la elaboración de protocolos de actuación y perfiles de riesgos para los casos de trata de personas.

C) Programa de mejoramiento de la información y comunicación

- a. Cooperar en la realización de un estudio diagnóstico sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes en el Paraguay, que releve información cuantitativa y cualitativa sobre los impactos, y proponga medidas para el combate de estos delitos.
- b. Brindar asesoramiento técnico y asistencia especializada, a funcionarios del Gobierno y sociedad civil, para mejorar la información sobre los mecanismos de acción de la trata de persona y prevención de este delito, con especial énfasis en mujeres, jóvenes, niños y niñas.
- c. Apoyar la realización de campañas de información pública sobre la trata de personas y sus formas de operar, alentando a realizar la denuncia de casos sospechosos ante los organismos competentes, proveyendo del listado de los mismos y formas de contacto seguro y reservado y, al mismo tiempo, proveer de información básica a la población vulnerable ante este delito, para protegerse e identificar las tácticas de captación de los traficantes.

D) Programa de asistencia a las víctimas

- a. A través de las instituciones públicas competentes, apoyar las medidas de asistencia directa a las víctimas de trata por medio de alojamiento en lugares seguros, la asistencia médica y psicológica, el desarrollo de competencias y formación profesional, la asistencia para la reintegración y las opciones para un retorno voluntario, seguro y digno a los países de origen.

5) Migración laboral

A) Programa de apoyo institucional

- a. Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a instalar una instancia institucional (Dirección, Departamento o Unidad Técnica) responsable de estudiar la situación socio-laboral en los principales países de destino (habitual y circunstancial) de la emigración paraguaya, y a desarrollar un sistema de información sobre el particular.
- b. Prestar asistencia técnica y apoyo a la conformación de un espacio de interconsultas periódicas entre la DGM y el MTESS, que ponga en marcha mecanismos destinados a informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país de destino antes de emigrar, así como sobre la situación política, socio-económica, salarial, capacidad adquisitiva y sistema de seguridad social del país receptor, posibilidades de ascenso en la escala social y eventuales problemas de inserción y asimilación que deban superar los emigrantes paraguayos y paraguayas en los países de destino.

B) Programa de mejoramiento de la información y comunicación

- a. Cooperar con la DGM y el MTESS a realizar un censo laboral de inmigrantes que capte información sobre el perfil sociodemográfico y ocupacional de los mismos en el país, y desplegar un sistema de información para los y las potenciales inmigrantes, similar al mencionado en el literal (b), desarrollando mecanismos de coordinación con las representaciones diplomáticas extranjeras y asociaciones de inmigrantes en el país, que permita la difusión de estas informaciones.
- b. Promover la participación de las organizaciones de emigrantes en el exterior y de inmigrantes en el país, en la gestión migratoria, de tal modo a captar su colaboración para el desarrollo de las medidas de cooperación propuestas por la OIM en los literales anteriores y para una campaña de difusión amplia de la legislación laboral nacional y del contenido de la Convención Internacional para la “Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”.
- c. En igual sentido, la OIM propiciará la constitución de un diálogo orgánico, activo y permanente con los gremios empresariales, sobre previsiones de demanda de mano de obra y su perfil técnico y profesional en el mercado laboral paraguayo, y cooperará con éstos para que las instancias oficiales de formación adecuen sus programas formativos a dicha demanda.

C) Programa de investigación

- a. Apoyar la realización de un estudio, basado en información de las encuestas de hogares, sobre las principales áreas (departamentos y distritos) originarias de la emigración paraguaya, con el fin de hacer una selección de las tres o cuatro más representativas, y proponer la creación de centros de información conjunta (Gobierno departamental, Gobierno municipal, DGM), en las mismas, que realicen campañas de información sobre las condiciones, ventajas y desventajas de la migración hacia determinados destinos. Propiciar la participación de la academia y centros de estudio e investigadores independientes en este programa.
- b. La OIM promoverá el uso de los resultados obtenidos, por medio de estos estudios, en la formulación de políticas de arraigo de potenciales migrantes en determinadas zonas de desarrollo del país.

ESTRATEGIAS EMERGENTES:

6) Migración y desarrollo

- a. Apoyar a las instituciones del Gobierno, embarcadas en los programas de lucha contra la pobreza, a incluir en los mismos propuestas de aprovechamiento integral de las remesas para el desarrollo de empresas productivas de MIPYMES (agropecuarias, artesanales, industriales, comerciales o de servicios), por la vía de la inversión personal de parte de sus beneficiarios o del diseño de modelos de inversión cooperativa.
- b. Apoyar al gobierno de Paraguay mediante iniciativas de proyectos en materia de remesas que incorporen temas como educación financiera y procesos de bancarización de remesas.
- c. Apoyar en la promoción de proyectos de inversión destinados a retornados que se reincorporan al país, con pequeño o mediano capital, y en la gestión de créditos blandos y asesoramiento técnico de oficinas especializadas del Gobierno durante la etapa de instalación y arranque de las empresas, estimulando la liberación de gravámenes a sus operaciones por un tiempo razonable. La OIM impulsará en todos los casos la incorporación de un componente de protección y mejora ambiental en estos proyectos.
- d. Apoyar a la SEDERREC y a la SENAVITAT en su programa “Mi país, mi casa”, facilitando la difusión del programa a nivel regional y ofreciendo cooperación técnica en el diseño de los sistemas de asistencia a beneficiarios de este programa.
- e. Gestionar en los planes, programas y políticas sectoriales de la mujer, niñez y adolescencia, adultos mayores, salud, educación, formación técnico-profesional, viviendas, la inclusión de líneas de acción y medidas dedicadas específicamente a población migrante y retornados.
- f. En el proceso de definición de una política migratoria y de una nueva Ley de Migración, apoyar técnicamente para incluir en ambos los lineamientos y medidas que tiendan a aprovechar positivamente los procesos migratorios para impulsar el desarrollo, del país, prestando especial atención a los programas de cooperativización de retornados y al uso de una parte importante de las remesas en inversiones positivas para sus propias familias y para el país, a través de la bancarización y la cooperativización.

7) Cambio climático, emergencias, migración y asistencia humanitaria

- a. Brindar asistencia técnica para las actividades preparatorias que deban emprender las instituciones competentes, con el objetivo de afrontar los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia, a fin de organizar los campamentos de refugio de personas desplazadas, previendo la adecuada dotación de servicios básicos y prestaciones de alimentación y salud durante la etapa de crisis.

- b. En la misma línea que la anterior, la OIM apoyará las medidas para el reasentamiento de personas desplazadas en sus áreas de residencia habitual, con un diseño adecuado de instalación, sin riesgos de epidemias o falta de servicios básicos.
- c. Apoyar técnicamente al gobierno de Paraguay, específicamente a la Secretaría del Medio Ambiente en el proceso de implementación del Plan Nacional de Cambio Climático.
- d. Apoyar a las instituciones del Gobierno del Paraguay en acciones e iniciativas que tengan por objetivo la reducción de riesgos por motivos climáticos.

8) Migración fronteriza y políticas sectoriales

- a. Brindar asistencia técnica a las instituciones públicas y autoridades centrales y descentralizadas de frontera, en el diseño e implementación de políticas públicas de protección a los derechos a la libre movilidad, la tenencia de documentación civil y migratoria, la salud y educación, el trabajo y el ejercicio de su profesión a los migrantes fronterizos.
- b. A fin de viabilizar la propuesta anterior, la OIM apoyará la movilización y cooperación de las autoridades fronterizas nacionales para la consolidación de los puestos de frontera de la DGM y su cobertura en los “puestos ciegos”, y promoverá un diálogo activo con las autoridades respectivas de los países vecinos, para así acordar medidas conjuntas que aseguren la oportuna provisión de los requerimientos de los migrantes fronterizos (en especial, en materia de salud).
- c. Se dará apoyo especial al fortalecimiento del Programa Salud de Frontera, con el Ministerio respectivo, promoviendo la implementación del Plan Nacional de Identidad y la mejora del sistema de registro de la información y la comunicación.
- d. La OIM alentará, a las entidades académicas y de investigación locales, la prosecución de estudios del perfil sociodemográfico y cultural de los migrantes de frontera, con el objeto de apoyar el diseño de políticas públicas sobre esta materia.

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES:

9) Equidad de Género

- a. La OIM brindará apoyo técnico especializado para que, en todos los ámbitos de su cooperación, en cada una de las acciones y estrategias principales y emergentes descriptas más arriba, se mantenga el enfoque de género y se garantice la necesaria visión de equidad en este aspecto, especialmente en lo que se refiere a superar la condición menos favorecida de la mujer en general y de las mujeres migrantes en particular, en lo laboral, político, jurídico, civil, económico, social y cultural.

I 0) Equidad generacional

- a. En el mismo sentido que la equidad de género, la OIM promoverá en las instituciones contraparte se consideren las inequidades generacionales vigentes en el ámbito migratorio, especialmente las que afectan a niños, niñas y personas adultas mayores, en lo referente a su atención de salud, educación, vivienda y seguridad social. Se ofrecerá asistencia técnica para que las consideraciones relativas a la de equidad de género y generacional se plasmen en la política y en la legislación migratoria, y se observen en cada acción en la que la OIM coopera en cada una de las estrategias principales y emergentes.

I 1) Derechos humanos

- a. La OIM pondrá especial atención en asegurar que todas las actividades que se emprendan al implementar el Plan Estratégico Nacional se encuentren garantizadas por un criterio de respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, en particular en el proceso de construcción de la política migratoria y de elaboración de un proyecto de Ley de Migraciones.
- b. Se promoverá fuertemente el desarrollo de estudios terciarios, en particular con grado de Maestría a nivel universitario, sobre La Migración y los Derechos Humanos.

8. MATRIZ DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA OIM

Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
<p>1. Políticas públicas y migración</p>	<p>Definición de una Política Nacional de Migración y una nueva normativa, ambas consistentes con el enfoque de Derechos Humanos, las necesidades del desarrollo del país y desarrollo humano de las personas migrantes.</p>	<p>A) Programa de apoyo a la política y legislación migratoria</p>	<p>a. Apoyar técnicamente al Gobierno del Paraguay para la definición de una Política Nacional de Migraciones. En el proceso de análisis, debate técnico-político y adopción de la misma, se promoverá 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 dedicados a la temática migratoria. Se tendrá una especial consideración a la participación de representantes de organizaciones de los propios migrantes.</p> <p>b. De manera concomitante con lo anterior, se ofrecerá asistencia técnica para elaborar un proyecto de Ley de Migraciones en sustitución de la actualmente vigente, y se acompañará en el proceso político y parlamentario, tanto para impulsar la aprobación de la nueva Ley como de la Política Migratoria. Se dará apoyo, además, en la elaboración de las leyes y demás medidas reglamentarias de la nueva Ley de Migraciones.</p> <p>a. Apoyar el proceso de elaboración de 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 y, en ausencia de los mismos, brindar apoyo técnico para su inclusión en concordancia con la Política Nacional de Migraciones.</p>
<p>2. Gestión migratoria</p>	<p>Ámbito temático</p> <p>Movilización de asistencia técnica, con el objetivo de mejorar las prácticas administrativas de las autoridades migratorias, apoyando el fortalecimiento institucional y la capacitación y profesionalización de sus funcionarios, garantizando la transparencia y rendición de cuentas, incrementando la eficiencia y eficiencia de sus gestiones y generando información oportuna y confiable sobre los procesos migratorios que sirvan de base al estudio de la situación migratoria y a la formulación de las políticas públicas en la materia.</p>	<p>Programa</p> <p>A) Programa de capacitación y formación técnico-profesional</p>	<p>Acciones a emprender</p> <p>a. Apoyar un programa de capacitación técnico-profesional a funcionarios de las instituciones responsables de la política migratoria (DGM y SEDERREC), extensible a personal de otras instituciones públicas (Salud, Educación, Trabajo, Vivienda), sobre conceptos generales de la migración y sus vinculaciones con la dinámica demográfica y el desarrollo, poniendo énfasis en los principios y derechos del migrante, en concordancia con los preceptos de la Constitución Nacional y los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia. Especial atención se brindará a la formación del personal en el área (u oficina) de atención al migrante, tratando de crear conciencia sobre los aspectos humanos del vínculo funcionario-migrante, sobre la honestidad y transparencia en la gestión, e instalar las buenas prácticas al respecto.</p> <p>b. Gestionar un acuerdo con autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores para incorporar la temática migratoria en los programas de formación regular de funcionarios diplomáticos y consulares de la Academia Diplomática de dicho Ministerio.</p>

<p>a. Apoyar mediante asistencia técnica el mejoramiento de los sistemas de registro de la DGM, con miras a aumentar la eficiencia de los mismos en los trámites migratorios y asegurar una información informatizada permanente, oportuna, confiable y conducente a la creación de una base de datos que sirva de soporte al sistema de estadísticas migratorias y a los estudiosos de la evolución y características de los procesos migratorios del país.</p> <p>b. Apoyar el mejoramiento de los procesos administrativos y puestos de control de entrada y salida de personas, especialmente en zonas de frontera seca y centros urbanos de alto nivel de movilidad migratoria, tratando de aumentar la eficiencia de los procedimientos, incorporar tecnologías de avanzada en los mismos y garantizar la conectividad de todos ellos.</p> <p>c. Promover la mayor vigencia del sistema de Tránsito Vecinal Fronterizo y uso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) en centros urbanos de frontera, donde la misma resulte estratégica para la mayor fluidez y control de tránsito fronterizo.</p> <p>d. Apoyar los mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional en materia migratoria que reúnan, entre otros, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de la Mujer, Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de la Niñez y Adolescencia, Dirección General de Migraciones, y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.</p> <p>e. Se cooperará en la creación de canales de vinculación entre la DGM y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las que reúnen a migrantes, con el fin de promover la participación de las mismas en la ejecución de la política migratoria, buscando transparentar la gestión migratoria y desarrollar prácticas de rendición de cuentas.</p> <p>f. Se contribuirá al fortalecimiento de la participación de instituciones gubernamentales, y en especial las instituciones migratorias del país, en las instancias regionales sobre migración del MERCOSUR (Foro Especializado Migratorio y Grupo Técnico 10 sobre Movilidad Laboral), así como en la CSM (Conferencia Sudamericana de Migración). En este último caso, la OIM apoyará a la DGM para que sea organizadora de las Reuniones Intersectoriales a realizarse en 2015, en preparación de la XV CSM, y bregará porque Asunción sea la sede de la XVI CSM.</p> <p>g. La OIM seguirá cooperando con el servicio de expedición de visas a personas que aplican ante el gobierno de Canadá para viajar a ese país, por medio del convenio firmado con el Canada Visa Application Centre (CVAC), instalado en las oficinas de la OIM en Asunción, tomando los recaudos exigidos por el Gobierno canadiense.</p>	<p>B) Programa de fortalecimiento institucional</p>
---	--

		<p>C) Programa de regularización migratoria</p>	<p>a. La OIM fortalecerá su apoyo a la DGM en el programa de regularización migratoria de extranjeros, apoyando la divulgación de las medidas necesarias para obtener la residencia temporal o permanente y promoviendo una revisión de los costos de la tramitación, en particular para grupos familiares de migrantes, así como para la obtención de sus cédulas de identidad paraguaya.</p> <p>b. Promover un acuerdo entre la DGM y las universidades que brinden cursos de posgrado, con el fin de regularizar la situación del ingreso, estadía y egreso de estudiantes extranjeros, buscando mecanismos que, sin transgredir la normativa migratoria, faciliten este tipo de migración circular.</p>
		<p>D) Programa de investigación, información y comunicación sobre los procesos migratorios</p>	<p>a. La OIM, de común acuerdo con la DGM y la DGEEC, promoverá la generación de la información migratoria y el uso de las bases de datos existentes en la materia, para realizar investigaciones que ayuden a mejorar el conocimiento de los procesos migratorios en el país, y sirvan de base a la formulación de políticas públicas al respecto.</p> <p>b. En apoyo a la Política de Población bajo responsabilidad del Ministerio del Interior y del Comité Interinstitucional de Población, la OIM apoyará la investigación relativa a migraciones internas y desplazamientos de población en el territorio nacional (incluyendo el de los pueblos originarios), sus causas, flujos, tendencias e impactos en áreas de salida y llegada.</p> <p>c. Apoyar medidas que promuevan la estrecha vinculación entre migrantes y entre éstos y los organismos públicos competentes y organizaciones sociales, a través de medios de comunicación y sistemas virtuales, como: internet, teleconferencias; dúplex de radio, enlaces vía skype o telefónica, promoviendo las estrategias de retorno, reunificación familiar, manejo adecuado de remesas en función del bienestar familiar y el desarrollo del país, etc.</p> <p>d. Brindar apoyo técnico a la DGEEC en el levantamiento del Censo Nacional de Población y Viviendas, previsto para el segundo semestre del año 2014, y proponer el mantenimiento en la boleta censal de al menos una variable referida a la emigración reciente, lo cual permitirá contar con datos censales actualizados y servirá de base a futuras investigaciones y estudios sobre el tema.</p> <p>e. Apoyar a la DGEEC en el desarrollo de metodologías para mejorar la medición de la población migrante y la utilización de los datos en las Encuestas Permanentes de Hogares.</p> <p>f. La OIM apoyará fuertemente la implicación del sector académico (universidades, centros de estudio e investigadores independientes) en este programa y en todos los que conlleven la necesidad de aportar rigurosos métodos de investigación social.</p>

Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
<p>3. Retorno voluntario asistido y vinculación con comunidades en el exterior</p>	<p>Elaboración de perfiles de los grupos destinatarios, información y asesoramiento a los potenciales retornados, asistencia médica, asistencia para la reintegración a largo plazo en el país de origen, con el fin de facilitar el retorno sostenible y mantención de estrechos lazos con las comunidades nacionales residentes en el extranjero.</p>	<p>A) Programa de apoyo institucional</p>	<p>a. La OIM mantendrá, en todas sus partes, la vigencia del Acuerdo de Cooperación firmado el 27 de diciembre de 2013 con la SEDERREC. En ese marco, brindará asistencia técnica para la elaboración de políticas públicas en referencia al retorno de migrantes, la gestión del retorno y la facilitación del diálogo entre los países de origen, tránsito y destino.</p> <p>b. Apoyar a la SEDERREC en los procesos de retorno voluntario asistido de migrantes en condiciones especiales. La asistencia de la OIM comprenderá acciones para proveer: información, arreglos del viaje de retorno y un apoyo limitado a la reintegración de solicitantes de asilo rechazados, migrantes en situación irregular, viajeros estacionados en tránsito contra su voluntad y otras personas en circunstancias similares.</p> <p>c. Cooperar con la SEDERREC en los programas de reintegración social positiva al país de los retornados voluntarios asistidos, por medio de proyectos de reinserción laboral y empresarial que incorporen un nivel de articulación con las demás contrapartes del Gobierno y gremios empresariales, y contribuyan al desarrollo del país. Se asistirá a la SEDERREC a gestionar y movilizar recursos por parte de donantes estratégicos.</p>
		<p>B) Programa de apoyo a las comunidades paraguayas del exterior</p>	<p>a. La OIM apoyará acciones conjuntas y coordinadas entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Repatriados, la Secretaría de Cultura, la Justicia Electoral y la DGM, con relación a iniciativas que tengan como objetivo principal la atención a comunidades paraguayas radicadas en el exterior, en especial en lo que tenga que ver con provisión de documentos nacionales, la regularización migratoria, la seguridad laboral y social, la participación ciudadana y el fomento de las prácticas de la cultura nacional.</p> <p>b. La OIM cooperará con el TSJE y el Ministerio de Relaciones Exteriores en las campañas que se realicen para asegurar la participación ciudadana desde el exterior en las elecciones nacionales y, en especial, las que tengan por finalidad lograr la inscripción en los padrones electorales en el extranjero.</p> <p>c. Apoyar a la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Exterior (DACPE) a elaborar un diagnóstico de características sociodemográficas y laborales de la población paraguaya residente en la Argentina, España y EE.UU., y a construir una base de datos actualizada de asociaciones paraguayas y sus características en los principales países de destino en el exterior, construyendo un portal institucional con dicha información.</p> <p>d. Cooperar con el fortalecimiento de las capacidades programáticas y técnicas de la DACPE, organizando sesiones de intercambio técnico sobre atención a migrantes en el exterior entre funcionarios e instituciones similares de América del Sur.</p>

			<p>a. Se brindará cooperación técnica a retornados organizados para la coordinación y ejecución conjunta, con los organismos competentes del gobierno, de políticas de integración laboral y empresarial, de acuerdo con las capacidades y calificaciones adquiridas durante su residencia en el exterior. Se promoverán especialmente las acciones conjuntas entre la DGM, la SEDERREC, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y los gremios y federaciones empresariales, estimulando el apoyo a modalidades organizativas emprendedoras, como: cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas, productivas y de servicios.</p> <p>a. Se evaluará la posibilidad de realizar un censo o muestreo de paraguayos y paraguayas viviendo en el exterior, en especial en los principales países de residencia, para lo cual se promoverá la participación de las comunidades paraguayas organizadas en dichos países y se explorará las posibilidades de obtener apoyo de donantes para su financiamiento. Se promoverá la participación de la academia (universidades), investigadores y estudiosos independientes, organismos especializados en la materia, y se buscará el apoyo de medios de comunicación. La OIM apoyará la mayor difusión de sus resultados.</p>
	C) Programa de apoyo a retornados organizados		
	D) Programa de investigación sobre emigración		
Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
			<p>a. Apoyar el fortalecimiento de las capacidades instaladas del Gobierno del Paraguay en los procesos de prevención, investigación y persecución del delito de trata de personas, así como la asistencia a víctimas y grupos vulnerables.</p> <p>b. Apoyar el desarrollo de programas de información, capacitación y sensibilización a funcionarios de la Dirección General de Migraciones, Policía Nacional, Ministerio de la Mujer, Ministerio Público, Cancillería, y Secretaría de la Niñez y Adolescencia, sobre los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.</p> <p>c. Apoyar el desarrollo de mecanismos institucionales de control, persecución y sanción a las prácticas de funcionarios y grupos organizados, dedicados a la producción y venta de documentos fraudulentos o de contenido falso para la práctica del tráfico de migrantes.</p> <p>d. Apoyar a los órganos respectivos (Ministerio Público, Policía Nacional) en el fortalecimiento de sus capacidades de investigación y sanción de las personas y organizaciones que practican el delito de trata de personas en el Paraguay.</p> <p>e. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil del Ministerio Público, mediante el desarrollo de procedimientos operativos que le otorgan las nuevas funciones de la Ley N° 4788, "Integral contra la Trata de Personas", promoviendo su capacidad para la investigación de casos, el retorno seguro de las víctimas y la asistencia, protección y planes de reinserción de las mismas.</p> <p>f. Acompañar el proceso de implementación del "Modelo de Reintegración" de víctimas de trata de personas del Ministerio de la Mujer, con el fin de fortalecer las capacidades gubernamentales en la asistencia a víctimas, mediante su reintegración a la sociedad de origen.</p>
	4. Trata de personas	<p>Consolidación de la lucha contra todas las formas de explotación, poniendo énfasis especialmente en la lucha contra las graves violaciones a los derechos humanos que sufren las personas, y en forma particular los migrantes, con la práctica delictual de la trata de personas.</p>	

		<p>B) Programa de fortalecimiento de la capacitación</p>	<p>a. Apoyar el proceso de capacitación a funcionarios del Gobierno en general en lo referente a aspectos normativos sobre la trata de personas en el Paraguay, específicamente a funcionarios de la Dirección General de Migraciones, Ministerio Público y Poder Judicial.</p> <p>b. Apoyar la capacitación en la temática migratoria, con especial énfasis en la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, en el curso de formación regular para funcionarios diplomáticos y consulares en la Academia Diplomática “José Falcón”, así como a funcionarios de Consulados y Embajadas del Paraguay en países de la región.</p> <p>c. Brindar asistencia técnica para la elaboración de protocolos de actuación y perfiles de riesgos para los casos de trata de personas.</p>
		<p>C) Programa de mejoramiento de la información y comunicación</p>	<p>a. Cooperar en la realización de un estudio diagnóstico sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes en el Paraguay, que releve información cuantitativa y cualitativa sobre los impactos, y proponga medidas para el combate de estos delitos.</p> <p>b. Brindar asesoramiento técnico y asistencia especializada, a funcionarios del Gobierno y sociedad civil para mejorar la información sobre los mecanismos de acción de la trata de persona y prevención de este delito, con especial énfasis en mujeres, jóvenes, niños y niñas.</p> <p>c. Apoyar la realización de campañas de información pública sobre la trata de personas y sus formas de operar, alentando a realizar la denuncia de casos sospechosos ante los organismos competentes, proveyendo del listado de los mismos y formas de contacto seguro y reservado y, al mismo tiempo, proveer de información básica a la población vulnerable ante este delito, para protegerse e identificar las tácticas de captación de los traficantes</p>
		<p>D) Programa de asistencia a las víctimas</p>	<p>a. A través de las instituciones públicas competentes, apoyar las medidas de asistencia directa a las víctimas de trata por medio de alojamiento en lugares seguros, la asistencia médica y psicológica, el desarrollo de competencias y formación profesional, la asistencia para la reintegración y las opciones para un retorno voluntario, seguro y digno a los países de origen.</p>

Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
<p>5. Migración laboral</p>	<p>Incentivar las sinergias entre la migración laboral y el desarrollo, y promover vías legales para la migración laboral como alternativa a la migración irregular; al mismo tiempo fomentar el desarrollo de políticas y programas de interés para los migrantes y la sociedad, brindando protección y asistencia eficaz a los trabajadores migrantes y sus familiares.</p>	<p>A) Programa de apoyo institucional</p>	<p>a. Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a instalar una instancia institucional (Dirección, Departamento o Unidad Técnica) responsable de estudiar la situación socio-laboral en los principales países de destino (habitual y circunstancial) de la emigración paraguaya, y a desarrollar un sistema de información sobre el particular.</p> <p>b. Prestar asistencia técnica y apoyo a la conformación de un espacio de interconsultas periódicas entre la DGM y el MTESS, que ponga en marcha mecanismos destinados a informar sobre las posibilidades de ocupar una posición laboral en el país de destino antes de emigrar, así como sobre la situación política, socio-económica, salarial, capacidad adquisitiva y sistema de seguridad social del país receptor, posibilidades de ascenso en la escala social y eventuales problemas de inserción y asimilación que deban superar los emigrantes paraguayos y paraguayas en los países de destino.</p>
		<p>B) Programa de mejoramiento de la información y comunicación</p>	<p>a. Cooperar con la DGM y el MTESS a realizar un censo laboral de inmigrantes que capte información sobre el perfil sociodemográfico y ocupacional de los mismos en el país, y desplegar un sistema de información para los y las potenciales inmigrantes, similar al mencionado en el literal (b), desarrollando mecanismos de coordinación con las representaciones diplomáticas extranjeras y asociaciones de inmigrantes en el país, que permita la difusión de estas informaciones.</p> <p>b. Promover la participación de las organizaciones de emigrantes en el exterior y de inmigrantes en el país, en la gestión migratoria, de tal modo a captar su colaboración para el desarrollo de las medidas de cooperación propuestas por la OIM en los literales anteriores y para una campaña de difusión amplia de la legislación laboral nacional y del contenido de la Convención Internacional para la "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares".</p> <p>c. En igual sentido, la OIM propiciará la constitución de un diálogo orgánico, activo y permanente con los gremios empresariales, sobre previsiones de demanda de mano de obra y su perfil técnico y profesional en el mercado laboral paraguayo, y cooperará con éstos para que las instancias oficiales de formación adecuen sus programas formativos a dicha demanda.</p>
<p>C) Programa de investigación</p>		<p>a. Apoyar la realización de un estudio, basado en información de las encuestas de hogares, sobre las principales áreas (departamentos y distritos) originarias de la emigración paraguaya, con el fin de hacer una selección de las tres o cuatro más representativas, y proponer la creación de centros de información conjunta (Gobierno departamental, Gobierno municipal, DGM), en las mismas, que realicen campañas de información sobre las condiciones, ventajas y desventajas de la migración hacia determinados destinos. Propiciar la participación de la academia y centros de estudio e investigadores independientes en este programa.</p> <p>b. La OIM promoverá el uso de los resultados obtenidos, por medio de estos estudios en la formulación de políticas de arraigo de potenciales migrantes en determinadas zonas de desarrollo del país</p>	

Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
<p>6) Migración y desarrollo</p>	<p>Capitalizar la relación positiva entre la migración y el desarrollo socioeconómico, promoviendo la adopción de medidas prácticas para acrecentar los beneficios de la migración para el desarrollo del país y el desarrollo humano de los migrantes, además de elaborar soluciones sostenibles para situaciones migratorias problemáticas.</p>		<p>a. Apoyar a las instituciones del Gobierno, embarcadas en los programas de lucha contra la pobreza, a incluir en los mismos propuestas de aprovechamiento integral de las remesas para el desarrollo de empresas productivas de MPYMES (agropecuarias, artesanales, industriales, comerciales o de servicios), por la vía de la inversión personal de parte de sus beneficiarios o del diseño de modelos de inversión cooperativa.</p> <p>b. Apoyar al gobierno de Paraguay mediante iniciativas de proyectos en materia de remesas que incorporen temas como educación financiera y procesos de bancarización de remesas.</p> <p>c. Apoyar en la promoción de proyectos de inversión destinados a retornados que se reincorporen al país, con pequeño o mediano capital, y en la gestión de créditos blandos y asesoramiento técnico de oficinas especializadas del Gobierno durante la etapa de instalación y arranque de las empresas, estimulando la liberación de gravámenes a sus operaciones por un tiempo razonable. La OIM impulsará en todos los casos la incorporación de un componente de protección y mejora ambiental en estos proyectos.</p> <p>d. Apoyar a la SEDERREC y a la SENAVIDAT en su programa “Mi país, mi casa”, facilitando la difusión del programa a nivel regional y ofreciendo cooperación técnica en el diseño de los sistemas de asistencia a beneficiarios de este programa.</p> <p>e. Gestionar en los planes, programas y políticas sectoriales de la mujer, niñez y adolescencia, adultos mayores, salud, educación, formación técnico-profesional, viviendas, la inclusión de líneas de acción y medidas dedicadas específicamente a población migrante y retornados.</p> <p>f. En el proceso de definición de una política migratoria y de una nueva Ley de Migración, apoyar técnicamente para incluir en ambos los lineamientos y medidas que tiendan a aprovechar positivamente los procesos migratorios para impulsar el desarrollo, del país, prestando especial atención a los programas de cooperativización de retornados y al uso de una parte importante de las remesas en inversiones positivas para sus propias familias y para el país, a través de la bancarización y la cooperativización.</p>
<p>7) Cambio climático, emergencias, migración y asistencia humanitaria</p>	<p>Propuestas para prevenir y afrontar los efectos del cambio climático y desastres provocados por el mismo u otras causas diversas, así como las situaciones de emergencia producidas en la vida de las personas, obligándolas a desplazarse temporal o definitivamente y a instalarse en asentamientos precarios con necesidad de asistencia humanitaria. Se incorporan acciones de prevención de la degradación ambiental causada por movimientos migratorios.</p>	<p>Programa</p>	<p>Acciones a emprender</p> <p>a. Brindar asistencia técnica para las actividades preparatorias que deban emprender las instituciones competentes, con el objetivo de afrontar los casos de desastres naturales y situaciones de emergencia, a fin de organizar los campamentos de refugio de personas desplazadas, previendo la adecuada dotación de servicios básicos y prestaciones de alimentación y salud durante la etapa de crisis.</p> <p>b. En la misma línea que la anterior, la OIM apoyará las medidas para el reasentamiento de personas desplazadas en sus áreas de residencia habitual, con un diseño adecuado de instalación, sin riesgos de epidemias o falta de servicios básicos.</p> <p>c. Apoyar técnicamente al gobierno de Paraguay, específicamente a la Secretaría del Medio Ambiente en el proceso de implementación del Plan Nacional de Cambio Climático.</p> <p>d. Apoyar a las instituciones del Gobierno del Paraguay en acciones e iniciativas que tengan por objetivo la reducción de riesgos por motivos climáticos.</p>

Área Estratégica	Ámbito temático	Programa	Acciones a emprender
<p>8) Migración fronteriza y políticas sectoriales</p>	<p>Participación en políticas sectoriales, como salud y educación, con acciones orientadas especialmente a trabajadores fronterizos, coordinadamente con las que ejecuta la autoridad migratoria para el control de fronteras, la emisión de documentos, el intercambio con autoridades fronterizas, la integración sociocultural de las nacionalidades en áreas de contacto, entre otras.</p>		<p>a. Brindar asistencia técnica a las instituciones públicas y autoridades centrales y descentralizadas de frontera, en el diseño e implementación de políticas públicas de protección a los derechos a la libre movilidad, la tenencia de documentación civil y migratoria, la salud y educación, el trabajo y el ejercicio de su profesión a los migrantes fronterizos.</p> <p>b. A fin de viabilizar la propuesta anterior, la OIM apoyará la movilización y cooperación de las autoridades fronterizas nacionales para la consolidación de los puestos de frontera de la DGM y su cobertura en los “puestos ciegos”, y promoverá un diálogo activo con las autoridades respectivas de los países vecinos, para así acordar medidas conjuntas que aseguren la oportuna provisión de los requerimientos de los migrantes fronterizos (en especial, en materia de salud).</p> <p>c. Se dará apoyo especial al fortalecimiento del Programa Salud de Frontera, con el Ministerio respectivo, promoviendo la implementación del Plan Nacional de Identidad y la mejora del sistema de registro de la información y la comunicación.</p> <p>d. La OIM alentará, a las entidades académicas y de investigación locales, la prosecución de estudios del perfil sociodemográfico y cultural de los migrantes de frontera, con el objeto de apoyar el diseño de políticas públicas sobre esta materia.</p>
<p>Áreas transversales</p>			
<p>9) Equidad de Género</p> <p>La OIM brindará apoyo técnico especializado para que, en todos los ámbitos de su cooperación, en cada una de las acciones y estrategias principales y emergentes descriptas más arriba, se mantenga el enfoque de género y se garantice la necesaria visión de equidad en este aspecto, especialmente en lo que se refiere a superar la condición menos favorecida de la mujer en general y de las mujeres migrantes en particular, en lo laboral, político, jurídico, civil, económico, social y cultural.</p>			
<p>10) Equidad generacional</p> <p>En el mismo sentido que la equidad de género, la OIM promoverá en las instituciones generacionales vigentes en el ámbito migratorio, especialmente las que afectan a niños, niñas y personas adultas mayores, en lo referente a su atención de salud, educación, vivienda y seguridad social. Se ofrecerá asistencia técnica para que las consideraciones relativas a la de equidad de género y generacional se plasmen en la política y en la legislación migratoria, y se observen en cada acción en la que la OIM coopera en cada una de las estrategias principales y emergentes.</p>			
<p>11) Derechos humanos</p> <p>La OIM pondrá especial atención en asegurar que todas las actividades que se emprendan al implementar el Plan Estratégico Nacional se encuentren garantizadas por un criterio de respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, en particular en el proceso de construcción de la política migratoria y de elaboración de un proyecto de Ley de Migraciones. Se promoverá fuertemente el desarrollo de estudios terciarios, en particular con grado de Maestría a nivel universitario, sobre La Migración y los Derechos Humanos.</p>			

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL
2014 Comisión Económica para América Latina. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2013. En: www.cepal.org (febrero 2014).
- CEPAL
2014 CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. En: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp (febrero 2014).
- DGEEC
2005 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Condiciones de Vida en Paraguay, Migración Interna*, Fernando de la Mora.
- DGEEC
2013 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Encuesta Continua de Empleo, (ECE), 3er trimestre 2013, pdf*. En: www.dgeec.gov.py (febrero 2014).
- DGEEC
2014a Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Encuesta Permanente de Hogares 2010, 2012*. En: www.dgeec.gov.py (febrero 2014).
- DGEEC
2014b Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Encuesta Permanente de Hogares 2013*. En: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2014/Presentacion%20Pobreza%20EPH%202013.pdf>
- MI/STP
2005 Ministerio del Interior; Secretaría Técnica de Planificación. *Política de Población*, Asunción, Paraguay.
- OIM
2010 Organización Internacional para las Migraciones. *Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas*. Cochabamba, Bolivia.
- OIM
2011 Organización Internacional para las Migraciones. *Perfil Migratorio del Paraguay*. Asunción, Paraguay.

- OIM
2013a Organización Internacional para las Migraciones. *Dinámica socio-laboral de los trabajadores migrantes en ciudades de frontera del Paraguay, Asunción.*
- OIM
2013b Organización Internacional para las Migraciones. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El bienestar de los Migrantes y el Desarrollo. Ginebra, Suiza.*
- OIM
2014 Organización Internacional para las Migraciones. Portal digital. En: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html> (febrero 2014).
- SIMN
2013 Scalabrini International Migration Network. *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú. New York.*
- UNDAF
2013 Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas. *Marco de Cooperación entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas, documento impreso, versión 1 octubre de 2013, Asunción.*

Impreso en el mes de julio de 2014
en los talleres de Artes Gráficas Arami
Asunción - Paraguay
Mercosur

