

Perfil Migratorio de Paraguay 2011



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; 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.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Oficina Regional para América del Sur

Callao 1033 Piso 3º C1023AAD
Tel: +54 (11) 5219-2033 2034 2035
Ciudad de Buenos Aires - Argentina

ISBN - 978-92-9068-622-4
© 2011 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor.

Perfil Migratorio de Paraguay

Elaborado para la OIM por la
Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)

Equipo de Redacción:

Hugo Oddone
Redactor Principal - Coordinador

Especialistas:

Claudina Zavattiero
Cynthia González Ríos
Edith Arrúa Sosa
Elizabeth Barrios

Noviembre de 2011



OIM Organización Internacional para los Migrantes

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
PRESENTACIÓN	7
LOS PERFILES MIGRATORIOS DE LA OIM	7
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 Antecedentes de la migración en el paraguay	11
1.2 Migración, crecimiento económico y desarrollo humanos	13
2. FUENTES DE DATOS SOBRE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN: ALCANCES Y LIMITACIONES.....	15
2.1 Censos de población	15
2.2 Encuestas de hogares	16
2.3 Registros administrativos	17
2.4 Otras fuentes	18
3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL PAÍS	19
3.1 Evolución reciente de la actividad económica	19
3.2 Empleo, desempleo y subempleo	20
3.3 La economía informal	22
3.4 Evolución de los ingresos laborales por sector productivo	25
4. ANÁLISIS GENERAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN EL PAÍS	27
A. INMIGRACIÓN	27
A.1 Antigüedad de la inmigración.....	27
A.2 Origen de la inmigración actual.....	29
A.3 Perfil sociodemográfico y educativo de los inmigrantes.....	30
A.4 Distribución espacial de los inmigrantes por departamentos.....	32
B. EMIGRACIÓN	33
B.1 Evolución y dimensión de la emigración hasta 2000.....	33
B.2 Evolución y dimensión de la emigración en la última década.....	34
B.3 Perfil sociodemográfico y educativo de los emigrantes.....	36
C. MIGRACIÓN LABORAL.....	37
D. MIGRACIÓN IRREGULAR	39
D.1 Inmigración irregular en el Paraguay	39
D.2 Emigración irregular paraguaya	40
E. RETORNO DE NACIONALES.....	41
E.1 Principales países de residencia previa de los retornados	42
E.2 Perfil sociodemográfico y educativo de los retornados	42
F. REFUGIADOS.....	44
G. REMESAS DE LOS EMIGRANTES.....	44
G.1 Remesas como porcentaje del PBI y de las exportaciones	46
G.2 Procedencia de las remesas	47
G.3 Tipos de transferencias	48

G.4 Uso de las remesas.....	48
5. DINAMICA MIGRATORIA.....	50
5.1. Factores determinantes e intervinientes en la explicación de la inmigración y emigración	50
5.2 posibles tendencias futuras de las migraciones internacionales hacia y desde el país.....	52
6. MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS.....	54
6.1 Marco normativo y políticas migratorias	54
6.2 Análisis de la estructura institucional responsable de la inmigración y la emigración	57
6.3 Organizaciones de migrantes y sociedad civil: su participación en el ámbito político	60
7. LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN MATERIA MIGRATORIA.....	64
7.1 Relativos a los vínculos con los nacionales emigrados y su protección en el exterior	64
7.2 Relativos al retorno de nacionales con referencia a la migración calificada.....	65
7.3 Relativos al combate a las redes de tráfico y trata de personas	66
7.4 Relativos a la migración irregular	68
8. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LAS MIGRACIONES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL DESARROLLO.....	70
8.1 Impactos de la migración en el desarrollo socio económico del país	70
8.2 Impacto de las políticas migratorias en el desarrollo del país	72
9. RETOS Y DESAFIOS	74
9.1 Principales hallazgos que han contribuido a una mejor gobernabilidad de los procesos migratorios	74
9.2 La información sobre las migraciones, propuestas para el mejoramiento	75
9.3 Recomendaciones sobre temas pendientes.....	76
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS.....	84

RESUMEN EJECUTIVO

Los procesos más relevantes de la reciente historia de las migraciones en el Paraguay arrancan con la culminación de la guerra de la Triple Alianza en 1870. Con su población y su economía totalmente destruidas, los gobiernos de la inmediata posguerra pusieron énfasis en la política de colonización agrícola con inmigrantes con la intención de repoblar el país y reconstruir el sector productivo primario.

Esa política, sin embargo, no logra constituirse en aliciente para captar la inmigración deseada, en especial la europea que, en un caudal cien veces superior a la que llega al Paraguay, se dirige a los países triunfantes en la guerra, fundamentalmente Argentina, Brasil y, en menor medida, Uruguay. En contraposición, debido precisamente a las desastrosas consecuencias de la guerra, el país experimenta crecientes flujos de emigración que, en volúmenes que duplican al de los inmigrantes, se vuelcan hacia países vecinos y muy particularmente a la Argentina.

Esa inicial tendencia se mantiene casi inalterada durante los 140 años de posguerra y, si bien durante ese lapso arriban pequeños grupos de migrantes europeos y americanos que dejan sus huellas, fundando importantes colonias agrícolas y centros urbanos hoy florecientes e integrándose social y culturalmente a la población paraguaya, con el correr del siglo XX y XXI son las corrientes de emigración las que se acrecientan y se expanden hacia otros países de la región, Estados Unidos de América, España, Italia, Francia, entre otros. La anarquía, la inestabilidad política, las guerras civiles y una larga dictadura fuertemente represiva, vigentes durante gran parte del siglo XX, se suman como decisivos factores expulsivos de población en esa centuria.

Particular importancia adquiere hacia mediados de los años sesenta, del pasado siglo, la llegada del único y más importante flujo cuantitativo de inmigrantes, de origen brasilero, por su impacto en la consolidación de un modelo productivo agro-ganadero de alta tecnología y baja demanda de mano de obra. Ese modelo, vinculado con grandes empresas transnacionales exportadoras de cereales y carne, no hace sino reforzar los flujos de emigración más recientes impulsados fundamentalmente por la expansión paralela de un mercado altamente informal caracterizado por el subempleo y el desempleo. Estas condiciones castigan particularmente a personas jóvenes y mujeres, lo que da a la emigración paraguaya un perfil eminentemente joven y femenino.

La emigración paraguaya resulta sensible a los cambios coyunturales en el desarrollo económico y el mercado laboral de los países de destino. Es así como la crisis de finales del los '90 y comienzos del siglo XXI en la Argentina y las medidas de contención de inmigrantes implantada por la Unión Europea con su Directiva de Retorno, produjeron altos niveles de vulnerabilidad en la población emigrada provocando el retorno o repatriación de grupos relativamente numerosos, aunque sin frenar el impulso emigratorio que se renueva apenas se perciben síntomas de mejoría en esos países. De cualquier manera, la población emigrada mantiene una significativa situación de vulnerabilidad por las malas condiciones salariales y sociales de su inserción laboral y por la fuerte primacía de la condición de residencia irregular de la mayor parte de la misma. La política de regularización en la Argentina, en el presente siglo, ha logrado mejorar sensiblemente la situación en ese país.

En similar condición de irregularidad se encuentra en el país un número indeterminado de inmigrantes, sobre todo de los más recientes. Las debilidades, la ineficiencia y las malas prácticas vigentes por largos años en los órganos oficiales responsables de las políticas y medidas administrativas migratorias en el Paraguay, han contribuido a esa situación. En los tres últimos años se empiezan a percibir ostensibles cambios en los mismos de manera que los controles, los registros y la expedición de documentos de residencia temporaria y permanente han comenzado a mejorar.

Las cifras ajustadas más recientes de emigración paraguaya, obtenidas de diversas fuentes, permiten estimar a inicio de 2010 en alrededor de 777.000 el total de emigrantes actuales, representando casi el 12% de la población total proyectada al 2010, mientras que el último recuento censal del año 2002 indicaba la presencia de poco más de 173.000 extranjeros que representaban el 3,4% de la población total censada ese año. Durante la reciente década, han arribado al país nuevos flujos de inmigrantes de origen libanés, chino, coreano, brasilero, vinculados a la actividad comercial fronteriza con el Brasil, en particular en Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Saltos del Guairá, cuyos impactos cuantitativos podrán dimensionarse con el Censo de 2012.

Las actuales corrientes de migración y las nuevas condiciones políticas e institucionales que las enmarcan en la región y en el mundo, exigen una revisión de la legislación, la política y las instituciones responsables de la migración en el Paraguay. La creciente visibilidad de las organizaciones paraguayas de emigrantes en los países de destino, la conciencia que asumen sobre el poder de sus remesas (casi 12% del valor en divisas de las exportaciones en 2009) y la presión que ejercen en reclamo de mejoras en su situación económica, laboral, social y jurídica y del reconocimiento de sus derechos humanos, se suman hoy día a esa expectativa.

EXECUTIVE SUMMARY

Paraguay's most important migratory processes of recent history started when the War of the Triple Alliance came to an end in 1870. With a destroyed population and an economy in ruins, post-war governments focused on agricultural colonization policies aimed at re-populating the country with immigrants and rebuilding its primary productive sector.

This policy, however, failed to attract the desired immigration, particularly from Europe. Instead, the flow of European migrants into Paraguay was one hundred times smaller than that into the war's victorious countries: Argentina, Brazil and, to a lesser extent, Uruguay. Furthermore, because of the disastrous consequences of the war, the country experienced increasing emigration flows – that were twice the rate of its immigration flows – to neighbouring countries, especially Argentina.

Although this initial trend remained much the same for 140 years after the war, small groups of European and American migrants arrived in Paraguay during that period and made their mark, founding important agricultural colonies and cities, which are now prospering, and becoming socially and culturally integrated into the Paraguayan population. During the twentieth century and into the twenty-first century, emigration flows grew and expanded to other countries in the region, the United States of America, Spain, Italy and France, among others. The anarchy, political instability, civil wars and long and highly repressive dictatorship that characterized most of the twentieth century, were decisive push factors during this period.

During the mid-1960s, the single largest flow of immigrants to Paraguay came from Brazil and had significant importance because of its impact on consolidating a high-tech agricultural and livestock production model that required a small labour force. However, this model, linked to large transnational corporations working in cereal and meat exports, served only to intensify the most recent emigration flows driven primarily by the simultaneous expansion of a highly informal labour market characterized by underemployment and unemployment. These conditions are particularly unfavourable for young people and women, thus giving Paraguayan emigration an eminently young and female profile.

Paraguayan emigration is influenced by fluctuations in the economic development and labour market of destination countries. This explains how the Argentine crisis at the end of the 1990s and beginning of the twenty-first century and the restrictive immigration policy implemented by the European Union, through its Return Directive, led to high levels of vulnerability among the emigrant population, causing the return or repatriation of relatively large groups. However, this did not stop people's desire to emigrate as soon as conditions in these countries showed signs of improvement. In any case, the emigrant population remains highly vulnerable owing to the poor wages, precarious conditions of employment and predominantly irregular status associated with this group. The regularization policy implemented in Argentina since 2000 has significantly improved the situation in that country.

An unknown number of migrants, particularly those who arrived in Paraguay in recent years, are in a similar irregular situation. The shortcomings, inefficiency and poor practices inherent for many years in the official Paraguayan bodies responsible for migration policies and administrative measures contributed to this situation. In the last three years, marked

changes have started to occur in these official bodies, resulting in improvements in the way in which temporary and permanent residence documents are controlled, registered and issued.

Using the most recent figures, obtained from various sources, it is estimated that at the beginning of 2010 there were about 777,000 Paraguayan emigrants, representing almost 12 per cent of the total estimated population in 2010. The last census count, which took place in 2002, indicated that there were just over 173,000 foreigners in the country, representing 3.4 per cent of the total population recorded for that year. During the last decade, new flows of Lebanese, Chinese, Korean and Brazilian immigrants have arrived in Paraguay linked to commercial activities across the border with Brazil, particularly in Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero and Saltos del Guairá, whose quantitative impacts will be determined in the 2012 census.

Owing to current migration trends and new political and institutional conditions at both the regional and global levels, it is necessary to revise the legislation, policies and institutions in Paraguay relating to migration. Other factors to take into consideration are the increasing visibility of Paraguayan emigrant organizations in countries of destination, their awareness of the importance of remittances (almost 12 per cent of the foreign currency value of exports in 2009), and the pressure they are applying in demanding improvements in their economic, labour and social conditions and legal status, and recognition of their human rights.

PRESENTACIÓN

LOS PERFILES MIGRATORIOS DE LA OIM

Los Perfiles Migratorios de País (PMP) en la región de América del Sur surgen como una iniciativa de la oficina regional de la OIM para el Cono Sur con vistas a generar una herramienta que contribuya a promover la gestión eficaz de la migración internacional en América Latina y a mejorar la base de conocimientos de los procesos migratorios que se desarrollan en la región.¹

A través de la introducción de un conjunto de información existente, procedente de diversas fuentes de información, tanto a nivel nacional como regional, los PMP proporcionan un medio para evaluar la calidad de la información disponible y sus limitaciones y proponer recomendaciones y estrategias para mejorar su recopilación y análisis, así como su intercambio entre los gobiernos de la región.

La coherencia entre las diferentes políticas migratorias nacionales requiere, además de una compilación y disponibilidad de datos sobre migraciones comparables a nivel internacional, una coordinación de políticas nacionales, una cooperación activa entre las autoridades involucradas y una cooperación activa internacional dentro del marco de la legislación a niveles bilaterales, regionales y globales.

Los PMP contribuirán a la discusión y clarificación de la política de migración dentro y entre los gobiernos sudamericanos y, por lo tanto, apoyarán las acciones desarrolladas en el marco de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

En el marco de este proyecto, la OIM, en estrecha cooperación con entidades gubernamentales, instituciones nacionales encargadas de la generación y el análisis de datos y la CSM, ha confeccionado, siguiendo un formato estándar en términos de indicadores y títulos utilizados que permita la comparación regional, cinco perfiles migratorios para Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.²³

En el caso del presente documento, la oficina de la OIM en el Paraguay invitó a participar como grupo consultivo del trabajo a once instituciones representantes del gobierno y organismos no gubernamentales y académicos vinculados con diferentes aspectos de las migraciones, ya sea desde el punto de vista operativo o administrativo como de la producción de información e investigación de sus diferentes aspectos, constituyéndose en febrero de 2011 un Grupo Técnico Nacional (GTN) cuya participación en la etapa preparatoria del informe,

¹ Se trata de una herramienta promovida primeramente por la Comisión Europea y luego adoptada y desarrollada por la OIM en varias regiones: África Occidental y Central, América del Sur, América Central, el Caribe y Asia.

² Estos perfiles migratorios se suman en la región sudamericana a los cuatro ya publicados: Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador.

³ Los PMP serán publicados y distribuidos entre todos los actores relevantes en materia migratoria de la región. Se espera que los perfiles resulten de utilidad como una herramienta para los formuladores de políticas y tomadores de decisión y proporcionen una base sólida para una gestión de la migración más informada y objetiva.

monitoreando su redacción, actualizando información y aportando comentarios y sugerencias, permitió el resultado que ahora se presenta. Las instituciones invitadas fueron:

1. Dirección General de Migraciones (DGM) del Ministerio del Interior
2. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)
3. Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Exterior (DACPE) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
4. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) – Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
5. Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC)
6. Secretaría de la Mujer (SM)
7. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)
8. Universidad Nacional de Asunción (UNA)
9. Universidad Católica de Asunción (UCA)
10. Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), miembro de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)
11. Pastoral del Migrante de la Iglesia Católica

En las notas de invitación a estas instituciones se les brindó información sobre los perfiles migratorios de OIM, el proyecto de elaboración del Perfil Migratorio del Paraguay a cargo de especialistas de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) y se presentó el plan de trabajo. Entre los meses de febrero y abril, mientras los consultores investigaban, recopilaban y organizaban datos de diversas fuentes y preparaban los borradores, el GTN fue convocado a dos reuniones de consulta y una de presentación del documento final, acompañando cada invitación con la versión impresa y/o electrónica del documento en su respectivo estado de avance. Las consultas con el GTN se completaron con toma directa de datos de parte de los consultores a través de visitas a algunas oficinas del gobierno y consultas por correo electrónico.

En la primera reunión, el 11 de febrero de 2011, además de los consultores de la ADEPO, asistieron: Nilda Martínez López (SDRRC), Ángel Caballero Sostoa (DGM), María Lujan Paredes (DACPE), Evaristo Rojas, Richard Troche y Fernando Jara (CIPAE/CONARE), Luz Gamella Ibarra y Benefrida Espinoza (SM), Lilí Méndez (SNNA), Luis Galeano (UCA), Gustavo Ortiz (UNA) y Jairo Guidini de la Pastoral del Migrante. Se convino ampliar el plazo para la lectura del primer borrador y el aporte de mayor información y comentarios y su remisión vía electrónica.

De la segunda reunión, el 4 de marzo de 2011, participaron Carlos Lugo (CIPAE/CONARE), Nilda Martínez (SDRRC), Ángel Caballero y Lourdes Maidana Torres (DGM), Norma Medina (DGEEC), Lilí Méndez (SNNA) y Gustavo Ortiz (UNA), además de los consultores de la ADEPO. Algunos representantes aportaron sugerencias y comentarios escritos así como datos actualizados sobre ciertos capítulos del informe. Se acordó enviar al GTN la segunda versión por medios electrónicos.

Durante el mes de marzo se prosiguió con el plan de trabajo, incorporando nueva información, corrigiendo lo que correspondía y agregando los capítulos finales. El documento completo, como segundo borrador, fue entregado por medios electrónicos al GTN solicitando su lectura y comentarios. Nueva información para completar el documento fue aportada por algunos representantes del GTN, permitiendo la elaboración de la versión final del documento que fue circulada electrónicamente a sus representantes.

La tercera reunión, de cierre y entrega final del Perfil Migratorio al GTN, se llevó a cabo el 14 de abril con la asistencia de Ángel Caballero y Lourdes Maidana (DGM), Lujan Paredes y Miguel Ángel Cabrera (DACPE) y Nilda Martínez (SDRRC). Estas dos instituciones hicieron unas últimas observaciones y comprometieron el envío inmediato de algunos datos más precisos. Recibidos éstos de la SDRRC fueron incorporados a la versión final, cerrándose el proceso de elaboración del documento.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 ANTECEDENTES DE LA MIGRACIÓN EN EL PARAGUAY

El Paraguay abrió su territorio a la inmigración de manera irrestricta desde hace 140 años y, sin embargo, nunca recibió flujos de inmigrantes tan significativos como las fuertes corrientes de emigración que produjo y que se han ido intensificando a lo largo de esos años. Apenas terminada la guerra de la Triple Alianza, que enfrentó entre 1864 y 1870 a la Argentina, el Brasil y Uruguay con el Paraguay, la inmigración fue anunciada como política estratégica para repoblar el país, demográficamente devastado por la contienda, y reactivar su economía completamente destruida al final de la misma.

Las políticas liberales, consagradas a partir de la Constitución de 1870, en cuyo marco se sustentaron las normativas y políticas de inmigración durante el resto del siglo XIX y gran parte del siglo XX, al igual que los modelos políticos y económicos vigentes en esos años, no lograron atraer flujos importantes de inmigrantes. En cambio, promovieron el ingreso de pocas empresas extranjeras, beneficiadas con la propiedad de grandes extensiones de tierras y la instauración de un régimen de latifundio que abarcó el 35% del territorio nacional, obligando a la escasa población sobreviviente a concentrarse en los alrededores de la capital, en la zona central del país. Se puso fin así al sistema de monopolio estatal de los recursos básicos de la economía paraguaya (bosques, yerbales y tierras laborables), vigente desde la independencia nacional (1811) hasta la guerra, y se estableció el contraste latifundio-minifundio, un escenario en el que no se crearon condiciones adecuadas para captar flujos de inmigrantes y, por el contrario, se sentaron las bases de una estructura social desigual y expulsiva de población que, sumada a las condiciones políticas imperantes durante casi todo el siglo XX (anarquía e inestabilidad, guerras civiles y un largo régimen autoritario), sirvió de sustento a intensos movimientos emigratorios (Oddone, 2010).

En ese contexto, entre fines de aquella guerra y 1930, el Paraguay había recibido menos del 1% de las inmigraciones que llegaron a la Argentina y el Brasil (algo más de 4 millones en cada uno de esos países) y apenas poco más del 4% de las que captó el Uruguay en ese período, que fue el de mayor auge de la migración europea hacia América del Sur (*Ibid.*). En cambio, en 1914, solamente a la Argentina habían llegado ya 28.592 inmigrantes originarios del Paraguay, en tanto que en el Brasil el censo de ese país contabilizaba 17.329 paraguayos en 1920. Aun cuando se trata de cifras obtenidas en diferentes años censales en cada uno de los citados países, el caudal de emigrados procedentes del Paraguay, solo en esos dos destinos, da cuenta de su número superior al de inmigrantes recibidos por el país por esos mismos años (PNUD, 2009). Y si bien es cierto que entre 1931 y 1950 los inmigrantes que arribaron al Paraguay superaron las cifras del período 1881/1930, lo cierto es que, a partir del primer censo de población levantado en el Paraguay con rigor estadístico, en 1950, hasta el último de una serie de cinco censos decenales entre 1962 y 2002, el número de emigrantes fue siempre 2 y más veces superior al de inmigrantes (*Ibid.*), como se verá más adelante.

Por otro lado, aun cuando el impacto numérico fue escaso frente al crecimiento vegetativo de la población, el aporte económico de la inmigración, especialmente de los pocos y laboriosos contingentes de alemanes, ucranianos, eslavos y japoneses establecidos desde comienzos del siglo pasado al sur y centro este de la región oriental del país, fue relativamente significativo para la época, aportando importantes contribuciones tecnológicas particularmente a la agricultura y las pequeñas industrias, y logrando una positiva integración social, económica, cultural y territorial con la comunidad nacional. También, bajo la

denominación genérica de “menonitas” en alusión a su religión, inmigrantes provenientes de Federación de Rusia, Alemania, Canadá, Estados Unidos de América y México, se instalaron desde 1926 en el Chaco paraguayo y se expandieron posteriormente al centro y norte de la región oriental, impulsando de manera particularmente exitosa la agricultura y la producción ganadera, creando cuencas lecheras de alto impacto en la economía nacional actual. Otras corrientes europeas de gran importancia, sin una ubicación territorial específica, como la italiana y la española, se caracterizaron por integrarse de modo amplio y general a la sociedad nacional y por sus aportes al comercio interno e internacional, al igual que la inmigración argentina que, hasta 1972, fue la más numerosa en el país y que, a pesar de ceder ese lugar a la brasilera, ha seguido creciendo a ritmo constante.

A partir del censo de 1972 comienza a perfilarse un claro predominio de la inmigración brasilera, un proceso que se inicia a mediados de la década de los sesenta con la apertura de la frontera agrícola al este del país⁴ y que se acrecienta a partir de la construcción de la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú. Entre mediados de los 60 y de los 80, un gran contingente de agricultores brasileños tipo “farmer”⁵ ingresa al Paraguay atraído a la zona por un expansivo y especulativo mercado inmobiliario fuertemente competitivo por sus bajos precios frente al costo de las tierras agrícolas en su país de origen. Estos flujos se ven complementados con el ingreso de mano de obra brasilera que se incorpora a las obras civiles durante el período de construcción de la represa (1975-1985). A partir de ese momento, se consolida la instalación de un importante número de migrantes de ese origen que se irá afincando y poblando inicialmente la franja fronteriza con el Brasil, al este del país, dedicándose a la agricultura de cereales, especialmente soja, trigo y maíz, en parcelas de mediano porte, para expandirse rápidamente hacia el interior del territorio paraguayo y constituirse en un segmento socio-poblacional conocido como “brasiguayos” (inmigrantes brasileños residentes en el país y sus primeros descendientes, o segunda generación de inmigrantes de ese origen).

El excelente rendimiento de la agricultura en esa fértil región, atrajo también a empresas altamente tecnificadas dedicadas a la producción mecanizada y extensiva de esos rubros, las que, en pocos años, acrecentaron su dominio territorial, tuvieron un sostenido crecimiento de producción y rentabilidad, sin generar mano de obra y, antes bien, con tendencia a absorber de manera acumulativa a pequeñas y medianas fincas, desplazando a agricultores paraguayos de menores recursos y tecnologías y contribuyendo a aumentar procesos de emigración interna e internacional. Los propios agricultores brasileños que, con carácter pionero habían llegado a la región instalándose en propiedades de menores dimensiones, se vieron compelidos a una migración de retorno hacia su país de origen. El Censo brasilero del año 2000 registró a unos 50.000 inmigrantes de esa nacionalidad que ese año retornaban del Paraguay (PNUD, 2009).

El ingreso en la frontera oriental de inmigrantes provenientes del Brasil y de empresas agrícolas y ganaderas intensivas en uso de tecnologías innovadoras y mecanización extensiva, y su expansión creciente al resto del territorio nacional, implicó un cambio sustancial del modelo productivo del país que pasó a ser manejado por grandes capitales internacionales, determinando su dependencia hacia “commodities” como la soja y la carne, e imponiendo un

⁴ El proceso conocido en Paraguay como “Marcha hacia el Este” coincidió con un movimiento similar en el Brasil denominado “Marcha al Oeste”, resultando este último de mucho mayor impacto en términos del asentamiento de colonias agrícolas brasileñas en la cuenca occidental del río Paraná, en territorio paraguayo.

⁵ Productor primario cuya finca es de tipo “granja”, con mayor nivel de infraestructura, tecnología, instrumental y capacidad productiva de alimentos para consumo y venta en el mercado, que el agricultor tradicional (o “pequeño agricultor”).

alto costo en términos ambientales, especialmente con la deforestación masiva de gran parte del bosque atlántico y la contaminación atmosférica y de las cuencas hídricas, por el uso de agro químicos.

Luego de una primera etapa de asentamientos de enclave de los migrantes brasileiros, con adhesión prácticamente exclusiva a sus pautas culturales, su idioma y su moneda, de a poco se va registrando un mayor nivel de integración de los mismos a la sociedad nacional y, en particular de sus descendientes, que constituyen la segunda o tercera generación de “brasiguayos”. Su influencia en aspectos urbanísticos, prácticas y modalidades productivas y comerciales, han dado un perfil peculiar a la franja fronteriza oriental donde la dinámica migratoria, productiva y comercial de la zona, impulsó la fundación de varias ciudades (como La Paloma, Caballero Álvarez, Katuete, en el departamento de Canindeyú, San Alberto, Santa Rita en Alto Paraná y María Auxiliadora en Itapúa, entre otras).

Por su parte, la emigración siguió asumiendo dimensiones crecientes desde mediados del siglo XX y, en particular, luego de la guerra civil de 1947. Para este último año, solo en la Argentina el Censo de Población registraba ya 93.248 paraguayos y en 1960 la cifra ascendía a 155.269 personas, mientras en el Brasil en 1950 se contaban 14.762 paraguayos. Los volúmenes siguieron incrementándose en ambos países hasta alcanzar 322.962 en la Argentina y 28.822 en el Brasil, en los censos de la ronda 2000. Al factor político que ocasionaba estos flujos migratorios, se ha sumado el económico y laboral que, a partir de la instauración de la democracia en el país en 1989, pasa a constituirse en el causal prácticamente exclusivo de la expulsión migratoria (PNUD, 2009).

I.2 MIGRACIÓN, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO

Factores como la posguerra (de la Triple Alianza en 1870), las guerras civiles (en particular la de 1947), la inestabilidad y anarquía, y el predominio de una reciente época de autoritarismo y persecución política (1954-1988), se constituyeron en evidente trasfondo de los ciclos de expulsión migratoria. Pero la economía paraguaya, de base tradicionalmente agrícola y ganadera y de escasa industrialización, ha sido y es el factor clave en la conformación social y en la configuración del perfil migratorio del país.

Luego de años de estancamiento y recesión de una agricultura y ganadería rudimentarias, de baja calidad y productividad, el sector se modifica cualitativamente e incorpora tecnologías de alta rentabilidad. La modernización de este sector, sin embargo, no es de larga data y su auge se vincula estrechamente con los recientes avances tecnológicos y ampliación de sus mercados de exportación, a pesar de lo cual no deja de sufrir los embates cíclicos de la variación de los precios internacionales y del clima (sequías, heladas, lluvias, granizadas), así como tampoco ha podido escapar a las crisis del sistema económico mundial. Tanto el modelo económico pre moderno como el nuevo sistema prevaleciente desde las últimas décadas del siglo pasado, se han caracterizado por la escasa generación de empleo y mínima absorción de mano de obra. Con un sector industrial que se ha mantenido estancado durante décadas y frente a un notable desarrollo de los servicios, que pasan a constituirse en el principal generador de empleo, aunque insuficiente y de baja calidad, el factor económico y, en particular, la búsqueda de trabajo y mejores ingresos, han sido las principales causas de las crecientes corrientes de emigración paraguaya.

Entre mediados de la década de 1990 y 2003, la economía nacional sufre los efectos de diversas crisis climáticas y financieras internas e internacionales, iniciándose su recuperación a partir de ese último año para obtener un importante nivel de crecimiento promedio entre 2003 y 2009 (4,1%), hasta alcanzar en el 2010 una tasa histórica de 15,3% de crecimiento del PIB (BCP, 2011). Durante ese período de auge, también se produce un incremento del ingreso per cápita que de 2.452 USD corrientes en 2009 llega a USD 2.637 en 2010, según cifras preliminares del Banco Central del Paraguay (*Ibid.*) A pesar de este repunte económico y de un reciente descenso del nivel de pobreza, de 41,2% a 35,1% de la población total entre 2007 y 2009 (DGEEC, 2010a), el Paraguay se constituye todavía en uno de los países del mundo con más alto nivel de desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 0,487 en el 2009 (*Ibid.*) y se mantiene a nivel de los países de más bajo ingreso per cápita de la región. Según el más reciente Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010), el Ingreso Nacional Bruto per cápita del Paraguay es de 4.585 DÓLARES EE.UU. PPA/2008, frente a 14.603 de la misma moneda PPA/2008 de la Argentina, 13.808 del Uruguay y 10.607 del Brasil⁶.

Por otra parte, en el período 2008-2009 el desempleo abierto tuvo un ligero incremento (de 5,7% a 6,4% de la PEA total) afectando a poco más de 202.000 personas ese último año, en tanto que el subempleo, si bien con un ligero descenso en el mismo período de 26,1% a 25,1%, siguió representando uno de los factores críticos del sistema económico paraguayo, afectando a más de 793.000 personas. En otras palabras, pese al mejoramiento económico, su reducido mercado laboral se mantiene altamente informal en términos de remuneración y seguridad social.

En el contexto que se acaba de presentar, el Paraguay se mantiene estancado en el período 2005-2010 en cuanto al Índice de Desarrollo Humano, ocupando la posición N° 96 entre 169 países del mundo, con 0,640 puntos, frente al mejor posicionado (Noruega, que se encuentra en primer lugar con un IDH equivalente a 0,938) y el de menor posición (Zimbabwe en el lugar N° 169 con un IDH de 0,140 puntos)⁷ (PNUD, 2010). Considerando que esta medida constituye un indicador relativamente representativo del bienestar de una población, no es extraño que países como España y la Argentina, que ocupan respectivamente la posición N° 20 (de Muy Alto Desarrollo Humano con 0,863 puntos) y N° 46 (de Alto Desarrollo Humano con 0,775 puntos) (*Ibid.*), se conviertan en principales puntos de atracción de la emigración paraguaya más antigua y más reciente, especialmente si se toma en cuenta el uso de un idioma común con ambos países.

Con una economía de baja generación de empleo, desigual distribución de los ingresos, desigualdad social y un estándar medio y estancado de desarrollo humano, no es extraño que, a pesar de los síntomas de la mejoría macroeconómica reciente, la tendencia a expulsar población a través de permanentes flujos de emigración se haya mantenido constante en el país desde el siglo pasado, aunque con variantes en cuanto a países de destino y características de los migrantes, como se verá en el presente estudio.

⁶ PPA/2008: "Paridad de Poder Adquisitivo" en dólares que permite "determinar el número de unidades de la moneda de un país necesarias para adquirir la misma canasta representativa de bienes y servicios que un dólar de EE.UU. adquiriría en los Estados Unidos". El PPA está referido a dólares EE.UU. del año 2008 (PNUD, cit.).

⁷ La posición 96 que ocupa el país en la tabla del IDH surge de una combinación de seis factores medidos o estimados al año 2010, de los cuales en el Paraguay la Esperanza de Vida al Nacer es de 72,3 años, los años promedio de instrucción llegan a 7,8, los años esperados de instrucción a 12,0 y el Ingreso Nacional Bruto per cápita en dólares EE.UU., como ya se indicó, llega a 4,585 (PNUD, cit.).

2. FUENTES DE DATOS SOBRE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN: ALCANCES Y LIMITACIONES

El fenómeno migratorio puede ser analizado en sus diversas facetas, incluyendo migraciones internas e internacionales, inmigración, emigración y temas transversales en áreas demográficas, económicas, políticas, sociales, entre otras. La diversidad temática es abarcada por diversos tipos de fuentes de datos, tanto cualitativos como cuantitativos: en este último caso, las fuentes que captan hechos migratorios son los registros de población, los registros de entrada y salida, las encuestas por muestreo, los registros de estadísticas vitales y los censos poblacionales. Las dos primeras citadas proveen información sobre flujos, mientras que las tres últimas están destinadas a medir el volumen de migrantes.

Actualmente en el Paraguay se cuenta con tres de las mencionadas fuentes: los censos poblacionales, las encuestas por muestreo y los registros administrativos de entrada, salida y de residencia. El presente documento hace uso de todas las fuentes de datos disponibles en el país que recopilan información acerca de la migración internacional, por tanto, a continuación se describen las características de las mismas, señalando de modo general sus alcances y limitaciones. Éstas serán analizadas con mayor detalle en el Capítulo IX (apartado 9.2).

2.1 CENSOS DE POBLACIÓN

En América Latina, la principal fuente de datos para el estudio de la inmigración son los censos nacionales de población. En el Paraguay los censos modernos, a cargo de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), se inician en 1950 y se encuentran disponibles ininterrumpidamente cada 10 años desde 1962. Esta fuente indaga acerca del país de residencia de la madre al momento de nacer la persona censada, con el fin de captar “inmigrantes internacionales⁸”, y conocer la cantidad acumulada de los mismos, captación no referida estrictamente a flujos (Martínez, 2009), sino a inmigrantes establecidos. Además, otra de las preguntas incluidas, el país de residencia en una fecha fija correspondiente a 5 años anterior al mes del censo, sirve para identificar a los que residían en aquel momento en el extranjero, es decir migrantes de retorno.

Entre las principales ventajas del censo en temas de inmigración se encuentra el hecho de que capta la información en forma directa, del modo mencionado más arriba, permitiendo su comparación con datos de la población nativa en aspectos demográficos, económicos y sociales, además de posibilitar su cotejo con censos de otros países, para lo cual las instituciones estadísticas buscan actualmente la armonización de variables y la uniformidad de criterios en la colecta de datos. A pesar de las ventajas mencionadas, dada la característica de esta fuente generada en un operativo masivo e implementado en corto tiempo con un cuestionario reducido, los censos no permiten evaluar ni estudiar la inmigración internacional en todos sus aspectos, como etapas intermedias del traslado entre país de nacimiento y de destino, migraciones temporales, migración irregular ni movimientos pendulares (Maguid, 2008; Martínez, 2009). Por otra parte, como los censos de población se llevan a cabo cada diez años, su valor como fuente de información va perdiendo actualidad a medida que transcurre el período decenal hasta un próximo operativo censal.

⁸ Personas que residen habitualmente en un país distinto al de su nacimiento (Maguid, 2008).

Tampoco el censo es fuente de información sobre emigración. A diferencia de algunos países, y a pesar de que el Paraguay es un país con mayores niveles de emigración que de inmigración, los censos no cuentan con preguntas que permitan dimensionar dicho fenómeno⁹. Por tanto, la forma de captar emigración de fuente censal, es a través de los censos de otros países. En este sentido se han realizado notorios avances de recopilación de información, como el proyecto IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica), implementado por el CELADE y vigente desde la década de 1970. En el mismo se recopila información censal de los países de América Latina, Estados Unidos de América y Canadá, permitiendo recomponer el total de emigrantes de cada país contabilizando a las personas de ese origen residentes y censadas en otros países de América. Se trata de una fuente de datos sobre emigración paraguaya en el continente, a la cual se puede sumar la revisión de censos de otros países del mundo. Esta última posibilidad tampoco asegura que la información sea enteramente comparable, si los operativos se realizan en esos países en fechas distintas a los de la serie censal del Paraguay. Una diferencia de uno o dos años puede solapar el efecto que determinadas coyunturas económicas o políticas en el país de origen o en los de destino podría tener sobre la inmigración paraguaya o sobre la emigración de retorno.

2.2 ENCUESTAS DE HOGARES

Otra fuente nacional de datos sobre migración en periodos inter censales son las Encuestas Permanentes de Hogares, EPH. En el caso del Paraguay se trata de encuestas representativas levantadas anualmente por la DGEEC. Las mismas indagan aspectos de inmigración de manera similar al censo, pero ampliando ligeramente su contenido por medio de preguntas sobre el motivo de la migración y si a partir de la misma la situación de la persona ha cambiado. Sin embargo, esta fuente no es apropiada para estimar con precisión el volumen de inmigrantes aunque sirve para reflejar su composición y perfil sociodemográfico y laboral (Maguid, 2008).

En lo que respecta a emigración, las encuestas permanentes de hogares del Paraguay recogen información recién desde el año 2006, con un módulo básico que indaga si en los últimos 5 años alguna persona que vivía en el hogar encuestado salió del país para residir en el extranjero, registrando el sexo, el estado civil y la edad al salir de las personas que emigraron, así como el país de residencia actual, el año de salida y la motivación para salir. Una reciente innovación en la EPH 2009 es la ampliación del módulo destinado a recoger información de emigrantes, la cual se logró mantener en la encuesta de 2010, cuyos resultados se publicarán en 2011.

Con la citada ampliación se registra la cantidad de emigrantes de los hogares que declaran tener miembros residiendo en el extranjero y se realizan preguntas sobre las características sociodemográficas de cada emigrante, el año en que emigró, el país de residencia actual y las razones que motivaron dicha emigración. De los emigrados de 10 años y más de edad se busca conocer sus características laborales, se realizan preguntas relacionadas

⁹ Como resultado de varios encuentros realizados con usuarios de la información censal durante el proceso preparatorio del Censo 2012, es altamente probable que la DGEEC incluya en el cuestionario para el operativo censal de ese año una batería de preguntas tendientes a captar información sobre emigrantes en los hogares censados (interrogando sobre personas que salieron del hogar para vivir o trabajar en el exterior, por sexo, país de nacimiento, año de la última salida del país, motivo del viaje, edad y nivel de instrucción al viajar, país al que viajó, país de residencia actual, etc.).

a la ocupación laboral antes de emigrar y en el país de destino, así como si tenían hijos vivos antes de salir del país (pregunta referida a personas de 15 años de edad y más). La limitante de esta fuente es que no siempre se asegura la exactitud de los datos proporcionados por familiares residente en el país sobre miembros emigrados, sobre todo en aspectos como año exacto de partida, edad al emigrar, nivel educativo, entre otras cosas.

Otra incorporación es el módulo de remesas aplicado a personas de 10 años y más de edad que declaran tener ingresos por ayuda familiar del exterior: aparte de preguntar por el monto percibido, se averigua quién lo envía, frecuencia de recepción de la remesa, vía utilizada para remitirla y en qué se gasta. Con relación a la recepción de remesas, las encuestas de hogares representan la única fuente que permite identificar a los hogares que las reciben, lo cual posibilita el análisis de las características de esos hogares y del impacto de las remesas en sus condiciones de vida. La otra fuente de registro de remesas, el Banco Central del Paraguay, estima el monto total agregado de las mismas en las cuentas nacionales y evalúa su impacto a nivel macroeconómico, pero esta estimación no permite distinguir a los hogares que las reciben.

En suma, las EPH permiten analizar las tendencias recientes de la emigración, conocer muchas de las características de los hogares con y sin emigrantes y sus condiciones de vida, además de brindar la posibilidad de realizar un perfil de los emigrados al momento de salir, aspectos que los censos de otros países no relevan. En contrapartida, la principal limitación que conllevan es que, dada la forma indirecta de captación por medio de interrogatorio a familiares residentes en el país, se incurre en una inevitable subestimación del total de emigrantes al no poder captar a los emigrados de hogares donde todos sus miembros emigraron (Maguid, 2008).

2.3 REGISTROS ADMINISTRATIVOS

En el Paraguay los registros administrativos de entrada, salida y de residencia de personas están a cargo de la Dirección General de Migraciones (DGM) dependiente del Ministerio del Interior, instancia que tiene entre sus funciones el registro y contabilización de personas, tanto nacionales como extranjeras, que ingresan o salen del país (DGM, 2009), para lo cual tienen habilitados puestos de control en aeropuertos internacionales y centros fronterizos de entrada y salida. La DGM expide dos tipos de documentos de residencia a los inmigrantes: Residencia Permanente y Residencia Temporal y la información más reciente, al respecto, se encuentra disponible en los anuarios estadísticos que publica la DGEEC y que se refiere a inmigrantes en admisión permanente por año y sexo, según país de origen.

La extensión de las fronteras y una acumulada actuación deficitaria de la DGM en años anteriores, determina la existencia de varios puntos fronterizos sin cobertura de control (“puntos ciegos”), déficit que la institución viene cubriendo con un programa de expansión territorial (entre 2008 y 2010 se han habilitado 7 nuevos puestos de control), así como de modernización informática de los registros y el aumento a 100% de la conectividad de los puestos de control. Sin embargo, la actualización informática de la DGM es reciente y ha consistido en una recopilación completa de datos manuscritos existentes en archivos desde el año 1918. La información más confiable al respecto es la de la última década y, en particular, la que cubre el período 2008 en adelante.

2.4 OTRAS FUENTES

Se han realizado esfuerzos específicos, además, para ampliar el marco de análisis de las migraciones; en este sentido se cuenta con los resultados de una encuesta de emigración levantada en 2009 por un equipo interdisciplinario perteneciente a la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO) y entidades académicas, técnicas y científicas de la Argentina¹⁰. La misma estuvo orientada a obtener información sobre diversos destinos migratorios, a través del interrogatorio a familiares en lugar de origen en cinco departamentos del país. Particularmente se investigó acerca de la dinámica migratoria, factores motivacionales, transmisión intergeneracional de la cultura migratoria, remesas y redes de solidaridad que se establecen entre emigrados, familiares, amigos y conocidos. Los principales resultados obtenidos permitieron constatar la primacía de la Argentina como principal país receptor de migrantes paraguayos y verificar algunas características relevantes del fenómeno migratorio. Cabe destacar que la investigación tuvo la intención de abarcar el espectro de la emigración paraguaya hacia diversos países pero, por el peso evidente de la vecina República Argentina como principal país de destino, sus resultados se han centrado en los impactos de esa corriente migratoria (ADEPO/UNFPA, 2009). Por otro lado, dado el diseño muestral cuasi aleatorio de la encuesta, no fue posible realizar inferencias de los resultados al total poblacional.

Otra fuente de datos migratorios es la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ENDSSR 2008, realizada por el Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), que incorpora por primera vez en su serie, desde 1987, preguntas relacionadas a la migración internacional. En cada hogar se preguntó si alguna persona que residía habitualmente en la vivienda salió del país para residir en otro país desde enero del 2003. En caso afirmativo se preguntó la cantidad de personas y para cada una de ellas (mayores de 15 años) se indagó sobre algunas características sociodemográficas¹¹ y migratorias¹², así como recepción y uso de remesas. Esta encuesta presenta como valor agregado un módulo destinado a mujeres de 15 a 44 años emigrantes internacionales, a quienes se les preguntó si tenían hijos, y en caso afirmativo, la cantidad de hijos, la edad de sus hijos y si fueron llevados por sus madres al exterior, no fueron llevados o si nacieron en el exterior (CEPEP, 2009). Dado que el mencionado modulo ha sido incorporado en una encuesta específica de salud reproductiva su utilización presenta algunos inconvenientes: por un lado, no se pueden realizar análisis comparativos con otras fuentes nacionales y, por otro, dada la periodicidad de la encuesta la información solo estará disponible cada 4 años.

¹⁰ (CEA/ CONICET/UNC, IIGHI, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina). También contó con el apoyo técnico de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC) y el respaldo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

¹¹ Sexo, edad, estado civil actual, nivel educativo, y en qué se desempeñaba o trabajaba antes de irse del país.

¹² País de destino, año de la migración y si actualmente estaba fuera del país.

3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL PAÍS

Dado el evidente trasfondo social y económico de las migraciones, como factor explicativo de las mismas, se presenta una breve síntesis de la situación económica más reciente y actual del país y sus impactos sociales.

3.1 EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La producción económica del Paraguay se basa fundamentalmente en la actividad agropecuaria y el comercio de exportación y reexportación. Sus ritmos de crecimiento marcan fuertemente el desempeño del PIB del país, principalmente el sector agropecuario.

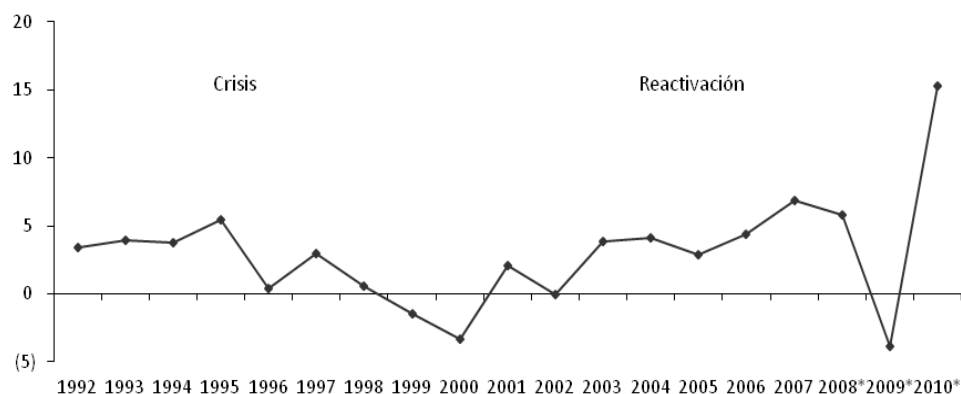
En las últimas décadas la economía se caracterizó por persistentes períodos de estancamiento y recesión, pero en años más recientes (a partir de 2003), con la recuperación del sector agropecuario, la producción inicia una fase de reactivación que resulta en un crecimiento destacable con relación a años anteriores. Aún cuando el 2009, año de fuertes sequías, fue un año desfavorable para la producción, en el periodo 2003-2010 el PIB creció a una tasa media de 4,1% anual, mientras que en el periodo anterior 1992-2002 había crecido a 1,6% promedio anual.

En cuanto al año 2010, según los datos oficiales más recientes del Banco Central del Paraguay “Durante el cuarto trimestre del año 2010 el Producto Interno Bruto (PIB) trimestral del Paraguay tuvo un incremento de 14,7% en términos de su tasa interanual. De esta manera, la tasa acumulada del año 2010 fue del 15,3%, mientras que la tasa intertrimestral (que mide la variación con respecto al trimestre inmediatamente anterior) de la serie desestacionalizada fue del 3,2%”¹³. La tasa de 15,3% supera el record establecido en el Paraguay en 1978 (en la época de Itaipú) y lo posiciona como el de mayor crecimiento en la región latinoamericana¹⁴. Este desempeño favorable de la economía, ha sido posible por el aumento de los precios de los “commodities” agrícolas y la recuperación de todos los sectores de la producción, principalmente el agropecuario, el industrial y el de las construcciones (públicas y privadas).

¹³ http://www.bcp.gov.py/Noticias/Informe_CNT_IV_2010_final.pdf - Visitada el 30 de marzo 2011

¹⁴ La CEPAL había estimado para América del Sur una tasa de crecimiento de 6,6% en el 2010, siendo el Paraguay el primer impulsor de este aumento, con una variación del 9,7% del PIB según esta fuente (CEPAL, 2010).

Gráfico 1: Evolución del Producto Interno Bruto 1992-2010



Fuente: Anexo Estadístico del Banco Central del Paraguay, Oct.2010.

* A precios constantes de 1994.

3.2 EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

En el contexto del buen desempeño del PIB en 2010, y su perspectiva de crecimiento favorable en los siguientes años, es importante considerar cómo se comporta el mercado laboral en torno a esta situación. Como se dijo más arriba, la producción está fuertemente marcada por el ritmo de crecimiento del sector agropecuario. Éste es uno de los sectores que concentra la mayor parte de la mano de obra del país (34,3% en el 2002 y 29,5% en el 2009), seguido por el sector comercial (23% en el 2002 y 24,6% en el 2009), servicios comunales (20,4% en el 2002 y 20,3% en el 2009) y las industrias manufactureras (10,2% en el 2002 y 11,0% en el 2009).

A pesar de la importancia del sector agropecuario en el mercado de trabajo, el mismo redujo notoriamente su participación relativa en la distribución del empleo entre 2002-2009. De un 34,3% en el 2002, disminuyó a 29,5% en el 2009, como resultado del menor crecimiento del número de ocupados en la agricultura y la ganadería en comparación con el de los demás sectores. El número de ocupados en la agricultura y ganadería tuvo un crecimiento de tan sólo 13% entre 2002 y 2009; mientras que en los demás sectores el crecimiento osciló entre 30% y 70%, con excepción del de electricidad, gas y agua que no llegó al 1%.

Es un hecho que el crecimiento del número de ocupados fue positivo en todos los sectores de la economía en el periodo 2002-2009. Sin embargo, los nuevos puestos de trabajo se originaron principalmente en los sectores de servicios: comercio, restaurantes, hoteles y otros servicios, con una incidencia de 30%, y servicios comunales, sociales y personales (donde se encuentra el sector público), con una incidencia de 20%. La agricultura y la ganadería han contribuido con 14% y el sector industrial manufacturero con 13% de los nuevos puestos de trabajo en el mismo periodo. Por su parte, el sector de la construcción, aún con una participación relativa de sólo 6% en el empleo total, ha generado 10% de los nuevos puestos de trabajo en los últimos años citados.

Cuadro 1: Ocupados* según rama de actividad 2002-2009

Rama de actividad	Número de ocupados (en miles)		Distribución %		Crecimiento del número de ocupados %	Incidencia %**
	2002	2009	2002	2009	2002-2009	2002
Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	775	873	34,3	29,5	13,0	14,0
Industrias Manufactureras, Minas y Canteras	231	326	10,2	11,0	41,0	13,0
Electricidad, Gas y Agua	11	12	0,5	0,4	0,0	0,0
Construcción	102	172	4,5	5,8	69,0	10,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	520	728	23,0	24,6	40,0	30,0
Transporte, Almacén y Comunicaciones	79	127	3,5	4,3	64,0	7,0
Finanzas, Seguros, Inmuebles	77	115	3,4	3,9	50,0	5,0
Servicios Comunes, Sociales y Personales	461	601	20,4	20,3	30,0	20,0
NR (No Responde)	5	6	0,2	0,2	22,0	0,0
Total	2.260	2.961	100,0	100,0	31,0	--

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH 2002 y 2009, DGEEC.

*Se consideran ocupados desde 10 años de edad y más.

** La incidencia es el cociente entre la variación de ocupados en la rama de actividad y la variación total de ocupados.

Aunque la tasa de participación laboral mostró ciertas fluctuaciones durante la crisis y los años de reactivación económica, entre los años de punta (2002¹⁵ y 2009) no existe una importante variación en este periodo. En el 2002, la tasa de participación se situó en 61,1% y en el 2009 en 62,9%. Un hecho llamativo ocurrido en el mercado laboral es el que se refiere a la participación femenina. En el mismo periodo señalado, las mujeres aumentaron su tasa de actividad de 45,2%, en el 2002, a 49,7%, en el 2009. Esta variación se registra tanto en el mercado laboral urbano como en el rural. En concordancia con estudios anteriores (González, Ramírez y Perera, 2010), los hombres, por su parte, redujeron su participación de 77,3% a 75,9% en el mismo periodo. Esta retracción de la tasa de participación masculina se debe principalmente a su menor participación en el mercado laboral rural.

Cuadro 2: Tasa de participación por área de residencia y sexo (%), 2002 y 2009

Año	Área Urbana			Área Rural			Área Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2002	73,1	50,1	60,9	82,0	38,2	61,4	77,3	45,2	61,1
2009	73,4	51,6	62,3	79,4	46,8	63,8	75,9	49,7	62,9

Fuente: Cálculos propios con datos de EPH 2002 y 2009, DGEEC.

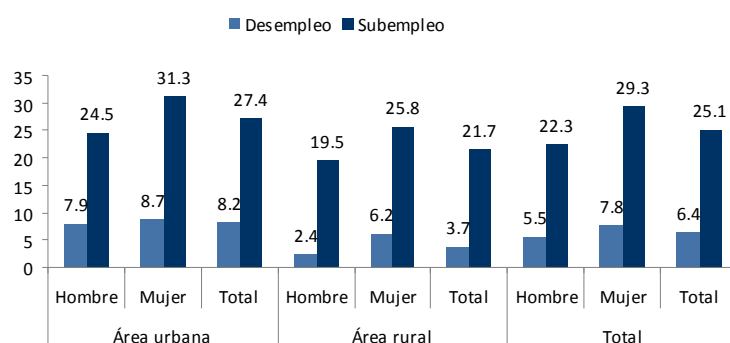
En los años de crisis económica (antes del 2003), el empleo siguió creciendo pero a expensas de un importante deterioro de su calidad. La creación de puestos de trabajo de baja calidad o en condiciones de subempleo y el aumento del desempleo son fenómenos esperados durante la recesión; sin embargo, su persistencia durante la reactivación y particularmente la del subempleo, no son hechos esperados. Desde el inicio de la reactivación económica en 2003, el empleo aumentó a un ritmo más acelerado pero siguió fuertemente asociado al aumento del subempleo (González et al, 2010), es decir, aquellos empleos caracterizados por

¹⁵ Último año de crisis.

sus extensas jornadas de trabajo o por los bajos ingresos generados o inferiores al mínimo legal establecido.

Durante 2009 la tasa de subempleo total osciló alrededor de 25%, el subempleo urbano fue de 27,4% y el rural de cerca de 22%. Al considerar la composición por sexo, las mujeres tienen una mayor tasa de subempleo (29,3%) con relación a los hombres, como resultado principalmente del mayor nivel de subempleo femenino urbano (31,3%). El subempleo masculino total (22,4%), por su parte, se explica sobre todo por el mayor subempleo de los hombres urbanos (24,5% del área urbana vs 19,5% del área rural). De todo ello se deduce que el desempleo es un fenómeno preferentemente urbano (8,2% vs 3,7%) que afecta principalmente a las mujeres (7,8% vs 5,5% en el total). En cuanto a la situación por ramas de actividad, los servicios comunales, sociales y personales y la construcción, son las que presentan las tasas más altas de subempleo en el país (38% para los servicios y 37% para la construcción).

Gráfico 2: Tasa de desempleo y sub-empleo (%) por área y sexo, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH 2009, DGEEC.

Conviene señalar, con relación al desempleo, que su evolución ha sido contra cíclica en los últimos años pero con una variación moderada. Durante la crisis, el desempleo abierto se duplicó de alrededor de 5%, en 1997, y alcanzó dos dígitos en 2002 (10% aproximadamente). Sin embargo, tras la reactivación económica, se redujo rápidamente a un valor de 6,4%, en 2009, representando a alrededor de 202 mil trabajadores.

3.3 LA ECONOMÍA INFORMAL

Así como el sector agropecuario, el comercio, la hotelería, los locales gastronómicos y los servicios comunales, sociales y personales, son los sectores que concentran el mayor nivel de empleo en el Paraguay; éste se genera también, en orden de importancia, en el sector privado independiente¹⁶ (58,4%), en el privado empresarial¹⁷ (30,5%) y en el sector público (7,9%).

¹⁶ Incluye las categorías de ocupación correspondientes a: patrón, cuenta propia, familiar no remunerado y empleado doméstico.

En los últimos años, la importancia relativa de los trabajadores independientes se redujo en favor de los trabajadores asalariados públicos y privados. El aumento de los trabajos asalariados, acentuado a partir de la reactivación económica de 2003, es un fenómeno predominantemente urbano donde las microempresas y las PYMES lideraron la creación de nuevos puestos de trabajo (González et al, cit.). En general, las microempresas se caracterizan por crear empleos de baja productividad, bajos niveles salariales y muchas horas de trabajo; en este contexto, son las que presentan mayor grado de informalidad, tanto por productividad como por incumplimiento de las normativas legales.

En tanto que las PYMES se asocian a condiciones tecnológicas y de productividad laboral intermedias (absorben capital y mano de obra intermedias) y son las que tienen el potencial para generar empleos de calidad, con buenos niveles de salarios, acordes a las regulaciones y los derechos laborales, en contraste con las microempresas (Berry, 2004); a su vez, las grandes empresas, con tecnología intensiva en capital y poca mano de obra, habitualmente tienen mejores salarios y relativa protección laboral.

En relación a la informalidad, ésta ha evolucionado tanto cuantitativa como conceptualmente en los últimos años, y se ha ido comprendiendo mejor en términos de la relación existente entre los agentes económicos y el Estado, es decir, entre la regulación del empleo y las empresas y el derecho a acceder a beneficios del Estado y cumplir obligaciones con el mismo. Así, la economía informal estaría conformada por las actividades económicas que realizan los trabajadores y las unidades productivas total o parcialmente al margen de la legislación¹⁸.

Bajo este concepto, el 64,4% de los asalariados vinculados a empresas del sector privado son informales, es decir, no están registrados en ninguno de los programas de jubilación y/o pensión administrados por distintos entes públicos¹⁹, no están registrados en las oficinas del Viceministerio de Trabajo, carecen de contratos laborales, trabajan más de 48 horas semanales y perciben salarios inferiores al mínimo establecido (González, 2010b).

En el caso de los trabajadores cuentapropistas (profesionales y no profesionales) y patrones, éstos serían informales según la constitución legal/formal de las unidades productivas a las que están vinculadas. Aproximando la informalidad de los cuentapropistas por la carencia de RUC (Registro Único de Contribuyente), resulta que el 89,4% de los cuentapropistas son informales.

¹⁷ Incluye los asalariados de microempresas privadas (1-5 trabajadores), pequeñas y medianas empresas (6-50 trabajadores) y de grandes empresas (más de 50 trabajadores).

¹⁸ Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la 90ª Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en 2002.

¹⁹ Instituto de Previsión Social (IPS), Caja Fiscal, Caja Municipal, Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Caja de Itaipú, Caja Ferroviaria, Caja Parlamentaria y Caja Bancaria.

Cuadro 3: Cobertura de la seguridad social de ocupados asalariados vinculados a empresas públicas y privadas, 2009

	Distribución %	No cobertura jubilatoria %
Sector Público	19,1	17,1
Microempresas (1-5 trab.)	36,8	91,1
Pymes (6-50 trab.)	27,8	71,5
Grandes empresas (> 50 trab.)	9,0	29,5
No Responde	7,3	51,7
Total porcentual	100,0	63,1
Número total de ocupados asalariados (En miles)	450	

Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH 2009, DGEEC.

Enfatizando el acceso a la protección social de los trabajadores, al margen de su condición laboral dependiente o independiente y de los límites que define la legislación laboral (aporte jubilatorio sólo de los asalariados y eventualmente independientes), los beneficios de la seguridad social son de un alcance muy limitado, que deriva en la marginación de la mayoría de los trabajadores y sus familias. Así, del total de trabajadores asalariados, el 63,1% no está contemplado por la seguridad social, es decir, no aporta a ningún programa de jubilación o pensión y por ende corren un mayor riesgo de pobreza tanto actual, por algún evento inesperado, como durante la vejez.

Los asalariados de microempresas tienen la mayor tasa de no cobertura (91,1%), seguidos por los de las PYMES (71,5%), y luego las grandes empresas (29,5%). Finalmente, la no cobertura se observa también dentro del propio Estado, aunque en menor medida: el sector público emplea a 17,1% de sus trabajadores sin cobertura social.

Los trabajadores independientes, como los cuentapropistas, patrones y familiares no remunerados, están excluidos del sistema previsional, aún cuando se los mencione en el código laboral. No pueden aportar porque no existe el mecanismo legal para hacerlo, por lo cual quedan al margen de la seguridad social. En el caso de los empleados domésticos, éstos han avanzado un poco más en conquistar este beneficio social, extendiendo la posibilidad de cobertura social a los empleados domésticos de todo el país, además de Asunción y el departamento Central. Sin embargo, en materia de seguridad social y/o sistema previsional existe un desafío importante para las políticas públicas en pro del beneficio de los trabajadores y sus familias.

En general, la alta informalidad en el Paraguay se atribuye al rápido aumento de las microempresas en los últimos años, a los altos costos de formalización (Borda, 2003) y a los escasos incentivos que ofrece la inserción al circuito formal de la economía. La deficiente cobertura y exclusión social obedece al diseño mismo de la estructura de la seguridad social, caracterizada por la poca coordinación entre los que la conforman, con problemas de focalización que protegen más a los trabajadores de estratos económicos altos (Sánchez, 2003), la débil representación de los trabajadores en las mesas de negociación y, principalmente, la debilidad institucional y el déficit en la capacidad del Estado para ejercer control en el cumplimiento de las leyes.

3.4 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES POR SECTOR PRODUCTIVO

El problema central del mercado laboral paraguayo es el subempleo, principalmente aquel caracterizado por las bajas remuneraciones. En este aspecto, los ingresos laborales reales se deterioraron abruptamente durante los años de crisis (1992-2002) y, en contra de lo esperado, a partir de la recuperación de 2003 siguieron estancados (González et al, cit.).

Aunque los ingresos reales de todas las categorías de ocupación y sectores de actividad se encuentran por debajo de los niveles de 1997, en los últimos años (2003-2008) los cuentapropistas, los trabajadores del sector agropecuario y los del sector electricidad, agua y gas lograron aumentar levemente sus ingresos. Por nivel de educación, las mayores pérdidas de ingresos reales de los últimos años afectaron a los trabajadores con mayores niveles educativos, es decir, a los ocupados con estudios de nivel terciario.

En 2009, el ingreso promedio mensual total de los trabajadores era relativamente bajo, rondando los 1 millón 306 mil Guaraníes, una cifra inferior al salario mínimo de referencia²⁰ en alrededor de 7%. Las disparidades entre ingresos por área de residencia, sexo y segmentos de edad son bastante marcadas. Mientras los ingresos del área urbana se encuentran en 14% por encima del ingreso promedio mensual total, los del área rural están por debajo en 24%. Por sexo, los ingresos masculinos son 12% superiores al promedio total y los femeninos son 19% inferiores. Los salarios más bajos se observan entre los trabajadores más jóvenes (hombres y mujeres de 10-29 años de edad) y los adultos mayores (60 años y más). Los ingresos de los jóvenes de 10 a 19 años de edad son casi 50% menores que el ingreso promedio total. Todas las mujeres del área rural tienen ingresos inferiores al promedio general, pero las mujeres más jóvenes y las adultas mayores son las trabajadoras peor pagadas en el mercado de trabajo. Sus ingresos son 61%²¹ y 72%²² menores que el ingreso promedio total, respectivamente.

Por rama de actividad y por categoría de ocupación, las personas empleadas en actividades agropecuarias, como empleados domésticos, o por cuenta propia, así como los asalariados de microempresas son los trabajadores con menores remuneraciones. La mano de obra agropecuaria percibe ingresos 33% menores al promedio total, mientras que los trabajadores de los sectores de servicios básicos (electricidad, gas y agua) y financieros, son los mejor pagados (Anexo I). Por su parte, los empleados domésticos, los cuentapropistas (en su mayoría no profesionales) y los asalariados de micro emprendimientos ganan 45%, 32%, y 16% menos que el ingreso promedio total (Anexo I).

²⁰ En el periodo de referencia analizado, el salario mínimo legal corriente fue de 1.408.864 Gs mensuales.

²¹ Mujeres rurales de 10-19 años de edad.

²² Mujeres rurales de 60 años y más de edad.

Cuadro 4: Ingreso promedio de ocupados* (en miles G mensuales corrientes), 2009

Segmentos de edad	Área Urbana			Área Rural			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
10 – 19	740	727	735	573	507	552	677	658	671
20 – 29	1.469	1.195	1.354	1.104	772	992	1.348	1.086	1.245
30 – 39	2.053	1.428	1.788	1.112	877	1.023	1.698	1.244	1.513
40 – 49	2.072	1.477	1.817	1.464	741	1.216	1.811	1.224	1.580
50 – 59	1.907	1.190	1.620	1.504	774	1.223	1.741	1.026	1.459
60 y más	1.212	914	1.093	817	359	664	1.004	661	878
Total	1.667	1.238	1.489	1.147	716	995	1.461	1.064	1.306

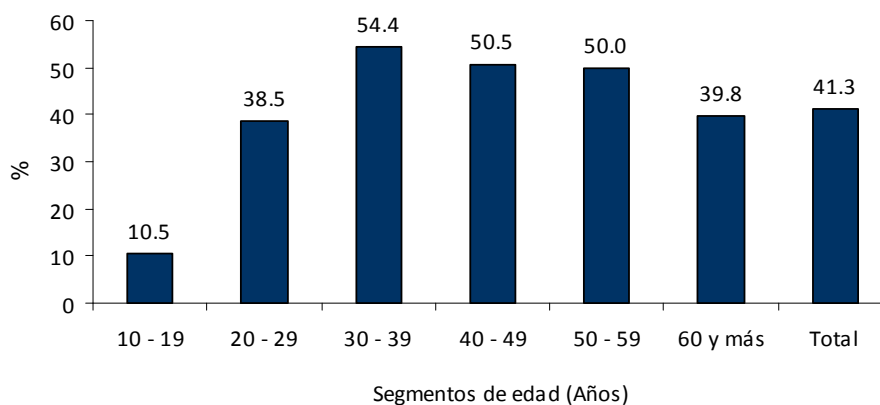
Fuente: Cálculos propios con datos de EPH 2009, DGEEC.

* Corresponde al ingreso promedio mensual de la actividad principal de los ocupados de 10 años y más de edad.

En general, el salario mínimo debería ser un salario de referencia en el mercado de trabajo que se establece con el objetivo de constituirse en un piso en la estructura salarial, de tal forma que garantice un nivel de bienestar mínimo a los trabajadores menos cualificados y a los jóvenes. Según hallazgo en estudios recientes (OIT, 2003; García Huidobro, 2007), se ha constatado que el salario promedio de los trabajadores es similar o inferior al salario mínimo legal.

En este contexto, el salario mínimo es inconsistente con su rol debido a que la tasa de cumplimiento se verifica sólo en el 48% de los asalariados²³; es decir, de 10 trabajadores en relación de dependencia, sólo 4 estarían ganando al menos el salario mínimo. La tasa de cumplimiento del salario mínimo por segmentos de edad, presentada en un gráfico, sigue una trayectoria en forma de U invertida, de modo que el porcentaje de perceptores de al menos un salario mínimo es menor entre los más jóvenes (10 a 29 años de edad), para luego ir en aumento hasta el grupo de trabajadores de 30 a 39 años de edad y posteriormente decaer. Sólo 10,5% de los trabajadores de 10 a 19 años de edad gana al menos 1 salario mínimo; el segmento de inflexión es el de 30 a 39 años de edad, con la mayor tasa de cumplimiento (54,4%), para llegar finalmente a una tasa de 40% en el grupo de 60 años y más de edad.

Gráfico 3: Asalariados que perciben al menos 1 Salario Mínimo por segmento de edad, 2009



Fuente: Cálculos propios con datos de la EPH 2009, DGEEC.

²³ De 10 años y más de edad.

4. ANÁLISIS GENERAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN EL PAÍS

Diversos estudios se han realizado ya sobre este tema en el Paraguay, tanto desde una perspectiva histórica como reciente. La vinculación entre los procesos migratorios ocurridos desde fines del siglo XIX y los de la época actual es indudable, porque los mismos constituyen una constante a lo largo de todos esos años, especialmente las corrientes de emigración que se inician desde la finalización de la guerra de la Triple Alianza en 1870 y se intensifican a lo largo del siglo XX, dado que se han mantenido las condiciones estructurales de expulsión de la población y las políticas públicas en general, y las migratorias en particular, no han tenido modificaciones significativas en ese extenso período.

Por esta razón, la reseña de esos procesos, presentada a continuación, se remonta brevemente a dichos antecedentes.

A. INMIGRACIÓN

La inmigración internacional al Paraguay ha sufrido transformaciones en diferentes etapas de su historia reciente, en cuanto al origen y caudal de los movimientos. Hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, diferentes contingentes especialmente europeos y americanos llegaron al Paraguay desde diversos países: italianos, alemanes, franceses, ingleses, australianos, españoles, rusos, suizos, checos, austríacos, polacos, así como argentinos, brasileños, uruguayos, canadienses, estadounidenses, mexicanos, bolivianos, etc. (Fischer et al, 1997). Y desde el siglo XX se han sumado asiáticos, especialmente japoneses, coreanos, chinos, sirios, libaneses, entre otros. La característica principal de la inmigración histórica ha sido su escaso volumen numérico, aunque en muchos aspectos su aporte a la economía y la cultura han sido importantes.

A.1 Antigüedad de la inmigración

Como se ha señalado en el capítulo I, desde fines del siglo XIX y hasta bien avanzado el siglo XX, el volumen de inmigrantes fue escaso. Los registros estadísticos de ingreso de inmigrantes entre 1881 y 1950 así lo confirman.

Cuadro 5: Inmigrantes ingresados anualmente en el período 1881 y 1950, por períodos decenales*

Período	Volumen	Subtotales por períodos analizados
1881-1890	5.635	
1891-1900	3.060	
1901-1910	7.393	
1911-1920	6.217	
1921-1930	3.318	25.623
1931-1940	19.981	
1941-1950	8.031	28.012
TOTAL	53.635	56.635

Fuente: Pidoux, L. (1975)

* No incluye inmigrantes espontáneos. La autora cita como fuente "Datos Estadísticos sobre el Movimiento de Inmigración al Paraguay, 1882-1907", Dirección General de Estadística y Censo. Instituto de Bienestar Rural, Sección Estadística.

La cifra acumulativa de estos registros para el año 1950 es bastante aproximada a la de los 52.044 extranjeros contabilizados en el Censo Nacional de Población de ese año, con una representatividad de casi 4% del volumen total de la población censada, de la cual 45% era de origen europeo, casi 40% argentino y 11% brasilero. Y si bien en 1962 se aprecia un ligero descenso en el número de extranjeros censados, a partir de 1972 comienza un significativo incremento que alcanza su mayor representatividad porcentual en 1982 y su más elevado nivel cuantitativo en 1992, para declinar de nuevo en el Censo de 2002 cuando alcanza a 173.176 personas, representando el 3,4% de la población total, en tanto que, como porcentaje de la población económicamente activa, los inmigrantes representaban ese año el 8,7% del total (DGEEC, 2004b).

Cuadro 6: Población extranjera por año y lugar de nacimiento, 1972-2002

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

Fuente: Elaboración propia con datos censales de 1950 y 1962 (STP, 1980) y datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (DGEEC, 2004b).

s/d: Sin dato.

En las últimas cuatro décadas censales, los nativos de los países del Mercosur se ubicaron en los primeros lugares en lo que respecta a volúmenes y peso porcentual de la población inmigrante sobre la población total del país (Anexo I). Los inmigrantes llegados hasta 1960 representaban apenas el 2,7% de la inmigración total censada en el Paraguay en el Censo 2002; entre 1960 y 1969 el porcentaje acumulado era todavía bajo (5,3% del total) y expresaba la escasa inmigración verificada históricamente en el Paraguay. La llegada más importante de inmigrantes se registra a partir de 1970, alcanzando a 33,4% del total en el período 1970-1989 y a 52,3% si se extiende ese lapso hasta 1999 (CELADE, 2006).

Las cifras citadas dan cuenta del poco peso de la inmigración histórica en general, frente a la de los contingentes llegados en los últimos decenios. El alto porcentaje de preguntas no respondidas en el cuadro elaborado con datos de IMILA sobre el período de llegada de los inmigrantes al país (35,2%) estaría también revelando la antigüedad de la migración histórica que ya no registra con precisión el año de su arribo.

Cuadro 7: Población censada en el Paraguay y nacida en otros países, según sexo y período de llegada, 2002

Periodo de llegada	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Total	169.011*	100,0	87.783	100,0	81.228	100,0
Antes de 1960	4.595	2,7	2.199	2,5	2.396	2,9
1960 – 1969	4.456	2,6	2.148	2,4	2.308	2,8
1970 – 1979	24.193	14,3	12.816	14,6	11.377	14,0
1980 – 1989	32.277	19,1	16.954	19,3	15.323	18,9
1990 – 1999	32.341	19,1	17.150	19,5	15.191	18,7
2000 – 2002	11.738	6,9	6.423	7,3	5.315	6,5
No responde	59.411	35,2	30.093	34,3	29.318	36,1

Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE).

*La diferencia entre los 173.176 extranjeros censados en el Paraguay en 2002 y los 169.011 que presenta IMILA, se debe a que el censo toma en cuenta a los extranjeros residentes y no residentes en el país, mientras IMILA registra sólo a los extranjeros residentes.

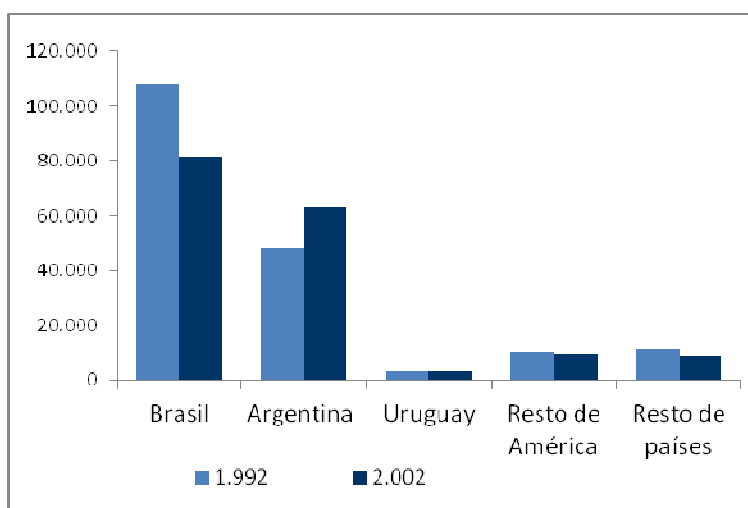
A.2 Origen de la inmigración actual

Como fue señalado en el Capítulo I, el reciente incremento de la inmigración, aunque de todos modos moderado, se vincula estrechamente con el aporte de los contingentes de brasileros que llegaron a partir de mediados de los '60 y, particularmente desde los años '70, alentados por el dinamismo que se generó en la región este del país con la apertura de la frontera y colonización agrícola, la expansión de la red vial y la conexión con el Brasil por un puente sobre el río Paraná, procesos todos estrechamente vinculados con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú entre mediados de los años '75 a '85. Una vez culminadas las obras hidroeléctricas, y consolidado su arraigo en una extensa zona agrícola-ganadera del territorio nacional, la afluencia de inmigrantes de ese origen desciende de nuevo de modo significativo. El carácter coyuntural del fuerte flujo de inmigrantes brasileros (el único de importancia hasta hoy en la historia migratoria del país), queda comprobado al constatarse que, entre 1972 y 1982, casi se triplica su número en el país para crecer en apenas 5% en la siguiente década y caer nuevamente en 2002 a valores inferiores a los de 1982.

El Censo de 2002 permite establecer que los tres primeros países de procedencia de la inmigración al Paraguay son: Brasil (47,7%), Argentina (36,5%) y Uruguay (1,9%). El resto de América y el resto del mundo ocupan el tercer y cuarto lugar (Anexo I)²⁴.

²⁴ A fin de cotejar información de fuente alternativa, se ofrecen datos de la EPH 2009 en Anexo IV.3.

Grafico 4: Población inmigrante, por país de origen, 1992 y 2002



Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006).

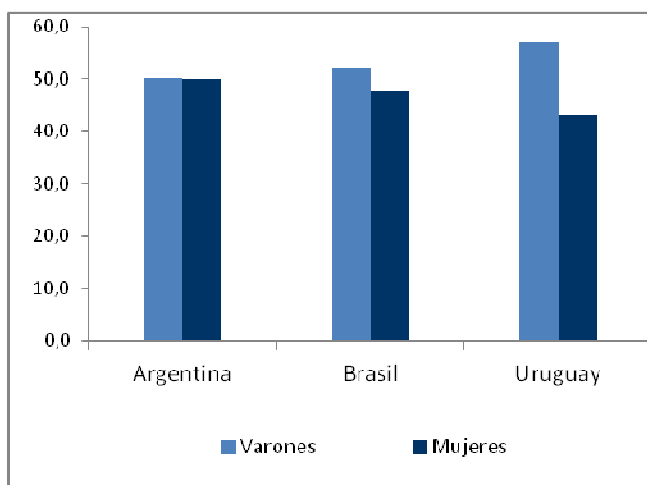
El 84,2% de los inmigrantes registrados en territorio paraguayo en el censo 2002 proviene de Brasil y la Argentina. Como se dijo, la inmigración brasilera experimenta un auge coyuntural entre 1982-1992 para luego volver a descender en 2002²⁵. Sin embargo, la argentina, hasta 1962 más numerosa que la brasilera, mantuvo su ritmo siempre creciente hasta 2002.

A.3 Perfil sociodemográfico y educativo de los inmigrantes

La composición por sexo de los migrantes en el Paraguay, tomando en consideración a las primeras tres comunidades más importantes de extranjeros residentes en el país, presenta un claro predominio de hombres frente a mujeres. La excepción está representada por la comunidad argentina que presenta paridad de varones y mujeres.

²⁵ Al igual que ocurre con la emigración paraguaya en países como la Argentina, sobre la cual diferentes estimaciones de diversa fuente han señalado la presencia en ese país de un volumen mayor al registrado por el Censo de Población del 2010, en el caso de los inmigrantes brasileros en el Paraguay distintas fuentes han indicado que la cifra del Censo de Población de la DGEEC del 2002 registra un número muy inferior al real. Las cifras estimativas han oscilado en torno a 300.000 y han sido mencionadas en los años de mayor intensidad de esos flujos y con posterioridad en varios medios y ocasiones por el Comité de Iglesias, la Embajada del Brasil, algunas ONGs, investigadores independientes, prensa escrita y funcionarios de diversas dependencias gubernamentales. Al respecto se han referido recientemente al tema autores como: Fazito, 2008; França, 2009, y el Perfil Migratorio del Brasil de OIM, 2009.

Gráfico 5: Distribución de la población inmigrante por sexo según país de nacimiento, 2002

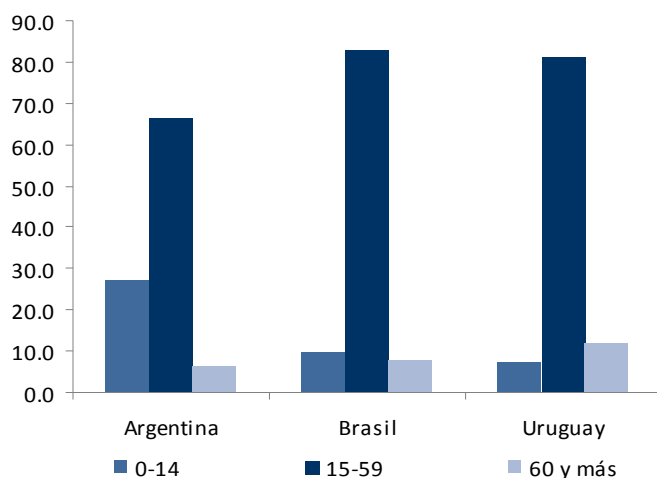


Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006).

La composición por edad de la población inmigrante muestra que en todas las nacionalidades consideradas predominan claramente los grupos de edades centrales (entre 15 y 59 años), lo que denotaría el carácter laboralmente activo de la mayoría de sus miembros, mientras que alrededor de 10% en cada una de las nacionalidades citadas, corresponde al estrato de adultos mayores (60 años y más), especialmente los provenientes del Uruguay.

Otro hecho a destacar es la estructura de la población argentina, la segunda en importancia residente en el país, con un representativo grupo de menores de 15 años que llega a 27,3% del total de los pertenecientes a esa nacionalidad, de lo que podría deducirse que se trataría de hijos/as nacidos en la Argentina de madres y padres paraguayos retornados.

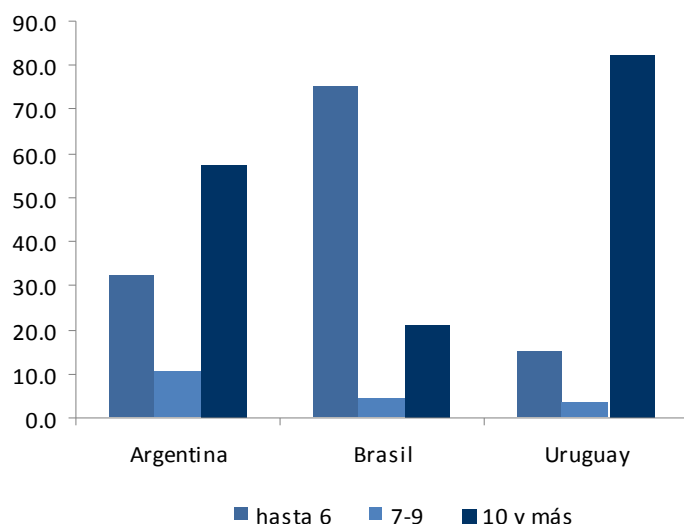
Gráfico 6: Distribución de la población inmigrante por edad según país de nacimiento, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006).

En lo que respecta a los años de estudio aprobados por los inmigrantes, la mitad de ellos tiene, como promedio general, menos de 6 años de estudios. Incide fuertemente en esta media, el alto número de brasileros con apenas 6 años de estudios cursados.

Gráfico 7: Distribución de la población inmigrante por años de escolaridad según el país de nacimiento, 2002



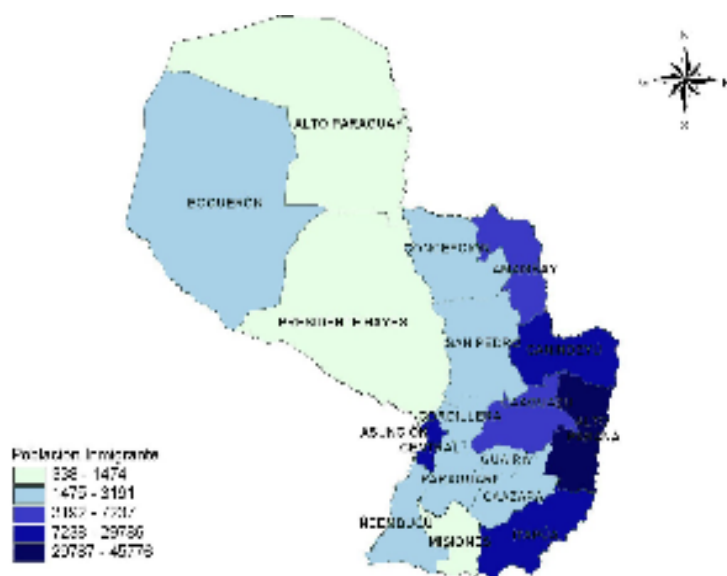
Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006).

En cambio, los uruguayos con un 82% superando los 10 años de estudio y los argentinos por encima del 50% con el mismo nivel de educación, no logran levantar el promedio general debido al fuerte peso numérico de los inmigrantes brasileros que imponen su propio perfil educativo al total de los inmigrantes. El bajo perfil educacional de los brasileros se correspondería con la composición social de la mayoría de éstos, residentes en áreas rurales y dedicados especialmente a actividades primarias, frente a los inmigrantes argentinos y uruguayos de radicación preferente en área urbana.

A.4 Distribución espacial de los inmigrantes por departamentos

La inmigración más reciente, vale decir la que se inicia en la década de los 70 y se extiende por dos décadas, puesto que estuvo dominada por brasileros que accedían por la frontera este del país, se estableció predominantemente en los departamentos más orientales del mismo, fronterizos con el Brasil: Alto Paraná y Canindeyú con 45,6% y 20%, respectivamente, de los inmigrantes brasileros residentes en el Paraguay (DGEEC, 2004a). En total, más de dos tercios de ellos viven en esos dos departamentos. Los argentinos, el segundo contingente más numeroso de inmigrantes, residen principalmente en la capital (18%) y sobre todo en el departamento más urbanizado del país, el de Central (35%), así como en el de Itapúa, fronterizo con la Argentina (15%) (*Ibid.*). Otros departamentos de preferencia residencial de los inmigrantes brasileros son: Itapúa (6,4%), Caaguazú (5%) y Caazapá (2,8%); y de los argentinos Alto Paraná (8,5%) (*Ibid.*).

Mapa 1: Distribución de población inmigrante por departamento, 2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (DGEEC)

En lo que respecta al resto de los inmigrantes, no se observan concentraciones similares, sino más bien dispersión por todo el territorio, salvo Asunción y Central que son las áreas preferidas por la inmigración con destino urbano.

B. EMIGRACIÓN

En contraste con la escasa dinámica de la inmigración, el país presenta un fuerte dinamismo emigratorio. La emigración paraguaya fue constante a lo largo de la historia si bien fluctuante en cuanto a volúmenes y lugares de destino, a pesar de lo cual la Argentina ha representado, y representa todavía, el principal país de acogida dada su proximidad geográfica, ambiente cultural, política migratoria y mercado laboral, así como la creciente influencia ejercida con los años por las redes familiares y solidarias, en general.

El carácter histórico de la emigración paraguaya y las numerosas oleadas que se han sucedido a lo largo de los años, desde fines del siglo XIX, ha hecho que el número de emigrados sea motivo de especulaciones frente a la inexistencia de registros nacionales confiables, la disparidad de la información estadística internacional y su falta de concordancia temporal, manejándose cifras estimativas de diferente grado de confiabilidad.

B.1 Evolución y dimensión de la emigración hasta 2000.

Prácticamente desde mediados del siglo pasado las corrientes de emigración paraguaya han mantenido un ritmo creciente. Los volúmenes de emigración registrados en países de América, hasta aproximadamente el 2000, superaban las 350.000 personas (alrededor de 7% de la población nacional en ese momento).

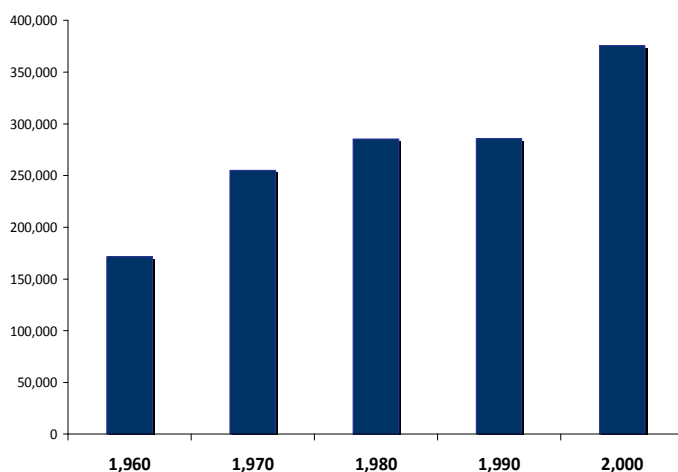
Cuadro 8: Población nacida en el Paraguay y censada en otros países, Circa 2000

País de residencia	Paraguayos
Argentina	322.962
Brasil	28.822
Estados Unidos	13.000
Canadá	5.290
Bolivia	3.201
España	2.113
Chile	1.222
Japón	1.211
Alemania	854
Francia	765

Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006), Censos de Población de Alemania, Francia y Japón, circa 2000.

Según fuentes relativamente homogéneas, en cuanto al año en que se registra la información, y fiables por su origen (censos de población de los países de destino y Programa IMILA del CELADE), se puede constatar que, si bien los destinos de la emigración eran diversos, en todo momento la Argentina se constituye en el principal país de acogida ocupando el primer lugar con 85% de la emigración paraguaya registrada hacia el 2000 en los primeros 10 países de destino. El Brasil ocupaba el segundo lugar y los Estados Unidos de América la tercera posición.

Gráfico 8: Población nacida en Paraguay censada en los países de América, 1960 – 2000



Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE, 2006).

B.2 Evolución y dimensión de la emigración en la última década

Entre finales del siglo pasado y comienzos del actual, la emigración paraguaya comienza a expandirse hacia destinos de ultramar. En consonancia con los procesos

emigratorios de los restantes países de la región, y en estrecha relación con la crisis económica argentina de fines de la década de 1990 y comienzos de la siguiente, cuya cúspide se produce en 2001, los volúmenes de emigrantes paraguayos hacia el continente europeo, especialmente España, comienzan a acrecentarse. Si bien el Censo de Población desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística de este último país registra solamente a 2.113 personas de origen paraguayo residiendo en España en 2001, el crecimiento de la emigración hacia ese destino se vuelve exponencial en los siguientes años, llegando a 135.517 personas de ese origen en 2010²⁶.

No obstante, y pese a la evidencia e importancia de esa nueva corriente, las fuentes oficiales de información reciente siguen destacando a la Argentina como el principal país receptor, con 550.713 personas paraguayas censadas allí en 2010²⁷. Esto significa que a la Argentina arriba alrededor del 73% de migrantes nacionales, frente al 18% de residentes en España, convertido ya en segundo en importancia. Como se ve, los dos países representan más del 90% de los destinos de la migración paraguaya contemporánea.

Cuadro 9: Población nacida en el Paraguay residente en otros países, 2010

País de residencia	Paraguayos
Argentina	550.713
España	135.517
Brasil	40.000
Estados Unidos de América	20.023
Canadá	7.680
Bolivia	4.500
Chile	3.500
Alemania	3.500
Japón	2.548
Italia	2.022
Uruguay	2.000
Otros	5.898
Total	777.901

Fuente: Elaboración propia en base a los Censos de Población de Argentina 2010 y Estados Unidos de América 2010, del Instituto Nacional de Estadística de España y datos de Embajadas y Consulados del Paraguay en los restantes países, según información directa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

Aun admitiendo la diversidad de las fuentes y años de referencia de la información, podría estimarse en 777.901 la cantidad de paraguayos residentes fuera del país a la fecha de presentación de este informe, lo que representaría cerca del 12% de su población actual, valor aproximado al de fines del siglo pasado y, en general, a la tendencia histórica²⁸.

²⁶ Datos de empadronamiento en las comunas autónomas de España del citado año.

²⁷ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina, INEC, 2010.

²⁸ Cabe señalar que según datos de Embajadas y Consulados del Paraguay, el total de paraguayos residentes en el exterior es de 798.165 personas en tanto que estimaciones realizadas por la Dirección de Atención a las Comunidades en el Extranjero dan cuenta de un volumen de 1.032.088 personas.

B.3 Perfil sociodemográfico y educativo de los emigrantes

Puesto que la emigración a la Argentina y España representa más del 90% del total de la emigración paraguaya, se presentan a continuación las características sociodemográficas y educativas de la población emigrante en dichos destinos.

Según datos censales (2001, España; 2010, Argentina) de esos dos países sobre la población paraguaya migrante por grupos de edad, los mayores porcentajes se concentran en los grupos de adultos activos y adultos mayores. La proporción de menores de 0 a 14 años es baja en España (14,7%) y muy baja en la Argentina (9,5%), la de adultos mayores (65 años y más) en la Argentina es bastante más elevada que en España (11,8% en el primer país y 5,9% en el segundo). Las edades activas (15 a 64) prevalecen notoriamente con 78,7% y 79,4% en la Argentina y España, respectivamente (PNUD, 2009).

En cuanto a las corrientes más recientes, registradas en la EPH 2009, y a modo comparativo con la población migrante censada a comienzos de la década de los 2000, importa destacar que el 33,5% de los emigrantes del período 2004-2008 estaban comprendidos entre 20 y 24 años de edad, 18,2% entre 25 y 29, de modo que más de la mitad de esas personas eran jóvenes en edades activas, a los que podrían agregarse los comprendidos entre 30 y 34 años que representaban el 8,6%, totalizando así el 60% de edades jóvenes (DGEEC, 2010b).

En la variable donde se producen similitudes notorias entre ambos países de destino es en la que se refiere a sexo de los migrantes, con una gran preeminencia de mujeres (55,7% en la Argentina y 61% en España), cifras que permiten constatar una clara feminización de la emigración paraguaya más reciente (*Ibid.*).

En lo que respecta al nivel educativo, según las fuentes censales de los dos países que se analizan, en 2001 el 34,7% de la población paraguaya migrante de 25 años y más residente en la Argentina tenía nivel de instrucción básica incompleta o menos, el 51,8% básica completa y media incompleta, el 9,1% media completa y solo el 4,4% superior incompleta o completa, sin que se registraran diferencias por género notorias (PNUD, 2009).

La situación de los migrantes en España era relativamente más homogénea en cuanto a los cuatro niveles señalados y, además, presentaba un perfil educativo superior al que se registra en la Argentina: educación básica incompleta o menos 25,4%, educación básica completa o media incompleta 23,6%, educación media completa 24,2% y educación superior incompleta o completa 26,8% (*Ibid.*), referida siempre a migrantes de 25 años de edad y más.

La EPH 2009 presenta datos para todos los emigrantes del período 2004-2008 que, en alguna medida, corroboran la información anterior: 35,3% de los emigrantes de 5 años de edad o más de ese período no tenían instrucción o tenían educación primaria básica, 24,7% tenían educación media básica, 30,7% educación media completa y 9,5% educación superior (DGEEC, *Ibid.*). Una variable relacionada con este perfil educativo, es el origen de los emigrados: 54% pertenecían al área urbana y 46% al área rural, casi 30% y 9% habían emigrado desde Central y Alto Paraná, respectivamente, y 13% desde Itapúa (departamentos con mayores niveles de urbanización (*Ibid.*)).

C. MIGRACIÓN LABORAL

La misma fuente más reciente (EPH, 2010b) da cuenta que en el 87,9% de los casos, la causa de la emigración ha sido “razones de trabajo”, 86% en el caso de los varones y casi 90% en el de las mujeres. El siguiente porcentaje corresponde a las “razones familiares”, con 8% del total (10% para varones y 6,5% para mujeres), causal que bien puede encubrir el funcionamiento de redes familiares que tienden a atraer miembros de la familia una vez que detectan oportunidades laborales para los mismos. Las categorías laborales revelan que casi dos tercios se ocupan en carácter de empleados (60,2%), un cercano 6% como empleadores, patronos o cuentapropistas y 33,6% en labores domésticas. Como es de esperar, dado el sesgo femenino que conlleva el trabajo doméstico, el 66% de esta categoría es ocupado por mujeres mientras el 91% de la categoría de empleados corresponde a varones y solo 29% a mujeres.

Cuadro 10: Distribución porcentual de personas emigrantes según categoría laboral en el extranjero por países de destino, 2009.

Categoría laboral en el país que reside	País de residencia actual			
	Total	Argentina	España	Otro
Empleado (público o privado)	60,2	61,8	52,4	*
Empleador o patrón/ Trabajador por cuenta propia	5,8	*	*	*
Empleado/a doméstico/a	33,6	32,7	40,1	*
Otro	*	*	*	*
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2009.

*Número insuficiente de casos para presentar el resultado.

C.I Características de los mercados de trabajo en países de destino y tasas de participación de la emigración reciente

En general la inserción laboral en los mercados laborales de los países de destino se mantiene una estructura similar a la de origen, privilegiando la participación masculina sobre la femenina, sesgando la actividad de estas últimas en el ámbito doméstico y precarizando la inserción laboral en general a condiciones de bajos salarios y falta de seguridad social (PNUD, 2009). En los principales países de destino de emigrados paraguayos, se presentan rígidamente los nichos de trabajo para mujeres (servicio doméstico) y varones (construcciones).

Cuadro 11: Distribución porcentual de personas emigrantes según categoría laboral en el extranjero por sexo, 2009.

Categoría laboral en el país que reside	TOTAL	HOMBRE	MUJER
Empleado (público o privado)	60,2	91,0	29,3
Empleador o patrón/ Trabajador por cuenta propia	5,8	**	**
Empleado/a doméstico/a	33,6	**	66,2
Otro*	**	**	**
TOTAL	191.525	100,0	100,0

Fuente: procesamiento propio a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2009.

*Incluye Trabajador familiar no remunerado y no responde.

** Número insuficiente de casos.

En cuanto a las tasas de participación, la información disponible proviene de los censos de los principales países donde residen los emigrados del Paraguay. Estos censos corresponden al año 2000 o 2001 y según los mismos las tasas de actividad eran altas, en esos años, en los Estados Unidos (71%), seguido de Argentina y España con 69,3% y 68,7%, respectivamente²⁹. “Los niveles de participación económica no son homogéneos en los mercados de trabajo de los países considerados. En los Estados Unidos las diferencias por sexo se manifiestan atenuadas en la actividad económica de paraguayos (74,3%) y paraguayas (68,4%). Esta brecha, de 5,9 puntos porcentuales, se amplía cuando se trata de la inclusión en los mercados de trabajo de España (20,6 puntos porcentuales) y Argentina (23,7 puntos porcentuales). Aun con tasas de actividad más bajas respecto de los varones, las mujeres aportan, en términos absolutos, la mayor cantidad de mano de obra a los mercados de trabajo de los tres países” (*Ibid.*). De la misma fuente se rescata que la desocupación “no muestra patrones diferenciales por sexo, más allá de las fuertes disparidades entre los países” (*Ibid.*), aunque no se disponen de las tasas específicas por país.

Cuadro 12: Población migrante paraguaya residente en Argentina, España y Estados Unidos según edad, sexo y tasas de actividad económica, Años 2000 (Estados Unidos) y 2001 (Argentina y España).

Edad y Tasas	País								
	Argentina			España			Estados Unidos		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14 años	6,0	7,0	5,3	14,7	19,2	11,8	26,5	27,7	25,5
15 a 64 años	80,4	79,1	81,4	79,4	75,8	81,8	71,0	70,7	71,3
65 y más	13,6	14,0	13,4	5,9	5,0	6,4	2,5	1,6	3,1
Volumen	322.962	136.803	186.159	2.082	813	1.269	11.980	5.630	6.350
Tasa de actividad población 16 a 64 años	69,3	83,1	59,4	68,7	81,7	61,1	71,0	74,3	68,4
Tasa de desocupación población de 16 a 64 años	35,9	34,9	36,9	17,2	18,5	16,2	6,2	5,1	7,1

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Argentina), INE, Censos de Población y Viviendas 2001 (España); U.S. Census Bureau, Census 2000 e Integrated Public Use Microdata Series International (IPUMS), 2008 (Estados Unidos). En: PNUD, 2009.

En la Argentina, principal país de acogida, la inserción laboral paraguaya se da a nivel de asalariados (84% en el caso de las mujeres y 66% en el caso de los varones), especialmente por la primacía del trabajo doméstico femenino en ese país (58%), mientras “28% de la fuerza laboral masculina y 11,5% de la femenina, de origen paraguayo, se ven condicionadas por inserciones laborales precarias, relegados a autoempleos con ingresos a nivel de subsistencia” (*Ibid.*). La mayor asalarización de las mujeres se repite en España (86,3% contra 77,3% en los varones).

Otra característica de los mercados de trabajo de los migrantes paraguayos en el exterior es el predominio de la informalidad laboral y la vulnerabilidad de los trabajadores en cuanto a derechos. A fines de los '90, solo el 30% de los asalariados de sexo masculino y el 21%

²⁹ Tasa de actividad de personas de 16 a 64 años de edad.

de sexo femenino recibían beneficios laborales en la Argentina. Las mismas carencias se sufren en términos de seguridad social y seguro de salud en este país: 47% tiene cobertura de seguro social, jubilación o pensión, mientras 11%, 26% y 55% de los migrantes menores de 15 años de edad, de entre 15 y 64 y mayores de 65 años, cuentan con dicho seguro de salud. La cobertura para las mujeres es relativamente mayor, quizás debido a las labores domésticas que desempeñan en su mayoría (*Ibid.*).

D. MIGRACIÓN IRREGULAR

D.I Inmigración irregular en el Paraguay

Resulta prácticamente imposible estimar la cantidad de inmigrantes en situación irregular en el país, un tema que se ha asociado particularmente con la inmigración brasilera por ser la más reciente y la más numerosa. Sobre el real volumen de esta inmigración se han manejado cifras sumamente dispares, de diversas fuentes y de escaso rigor estadístico (en el orden de 300 mil personas)³⁰, de manera tal que la única fuente confiable resulta la de los censos nacionales de población, aun con los subregistros en que los mismos pudieran incurrir. Por su parte, hasta mediados de 2009, la Dirección General de Migraciones no había emprendido un programa explícito, continuado y sistemático de regularización migratoria. Sus registros de inmigrantes han sido llevados de manera manual hasta 2003 cuando se inicia el proceso de informatización de los datos. Las estadísticas más recientes sobre regularización de inmigrantes son las que se originan en la DGM y son publicadas por los anuarios de la DGEEC.

Cuadro 13: Inmigrantes regularizados en admisión permanente por año y sexo, Período 2002-2008

A Ñ O S	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL PERIODO
TOTAL	5.559	4.183	2.558	573	1.640	3.550	5.357	23.420
HOMBRES	3.625	2.712	1.633	316	960	2.140	3.261	14.647
MUJERES	1.934	1.471	925	257	680	1.410	2.096	8.773

Fuentes: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos (2002 a 2004) y DGEEC (2004/2007).

A partir de la ratificación por el gobierno del Paraguay, en julio de 2009, del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur* y del *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur*, la DGM con el apoyo de la OIM y del gobierno brasilero, inició un Proyecto Piloto de regularización residencial de inmigrantes del vecino país, para lo cual un equipo móvil se instaló por cinco días en la ciudad de Santa Rita (departamento de Alto Paraná), fronteriza con el Brasil, logrando expedir en ese breve lapso más de 1.100 carnets de residencia temporaria a nuevos y antiguos residentes (más del 68% de los mismos superaban 10 años de vida en el país). Los carnets temporarios serán canjeados por los de residencia permanente luego de transcurridos sus dos años de validez (DGM, 2009). A fines de 2009 el proyecto piloto se ha convertido en *Programa de Regularización Migratoria e Implementación del Acuerdo Mercosur* que se extendió por todo el año 2010 y proseguirá durante el 2011³¹.

³⁰ Véase página 30, nota a pie número 23.

³¹ El análisis y los resultados de este programa serán abordados en el Capítulo VII, ítem 7.5.

D.2 Emigración irregular paraguaya

La situación de irregularidad migratoria de los paraguayos en el exterior ha sufrido cambios importantes en los últimos años en la Argentina, gracias a la nueva Ley de Migraciones de este país, la 25.871 de diciembre de 2003, que otorga derechos y garantías a los migrantes y al Programa “Patria Grande”, que se implementa desde 2006, y que recibe el acuerdo de reciprocidad del gobierno del Paraguay por Decreto 9.032 de 2007. No así en España, donde los migrantes irregulares viven situaciones de extrema vulnerabilidad que han sido profusamente denunciados a través de los medios de comunicación por quienes han padecido, en los últimos años, su no admisión en aeropuertos, redadas y detenciones, así como la necesidad de abandonar el país, situación agravada luego de la vigencia de las Directivas de Retorno.

En lo que respecta a la Argentina, según informe de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior de ese país³², en el período 2006 al 2008 se habían iniciado 248.144 expedientes de radicación de migrantes paraguayos, con 76.597 Radicaciones Temporarias resueltas entre 2007 y 2010 y 47.217 Radicaciones Permanentes resueltas en igual período, equivalente al 50% de los expedientes iniciados hasta agosto de 2010. Esta regularización constituye el primer requisito para circular libremente por el territorio argentino y obtener derecho a un trabajo formal. El número de mujeres y varones beneficiados era prácticamente similar y la edad media de los que se encontraban en proceso de regularizarse era de menos de 30 años.

De igual manera, en julio de 2009 fueron firmadas entre los presidentes del Paraguay y el Brasil las notas reversales que comprometen a ambos gobiernos a implementar las medidas concernientes a la regularización migratoria entre ambos países, en el marco del Acuerdo de Regularización del Mercosur. En ese contexto el Brasil promulgó, en julio de 2009, la *Ley de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular* para personas que ingresaron a territorio brasilero hasta el 1 de febrero de ese año, quienes podrían solicitar y obtener la residencia provisoria por dos años contando para ello con un plazo de 180 días desde la publicación de la ley en el Diario Oficial. Noventa días antes de vencer la residencia temporal, a solicitud de los interesados, se les otorgará la residencia permanente³³. A fines de 2008 fuentes consulares estimaban que, solo en Sao Paulo, vivían 40.000 paraguayos de los cuales 35.000 en situación irregular³⁴.

En cambio, no se conoce información estadística actualizada sobre lo ocurrido en España donde, a comienzos de 2008, según la estimación de un estudio reciente, aproximadamente 77% de la población paraguaya total en España carecía de permiso de residencia, correspondiendo 76,5% de ese volumen a varones y 77,8% a mujeres (PNUD, 2009).

³² http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf

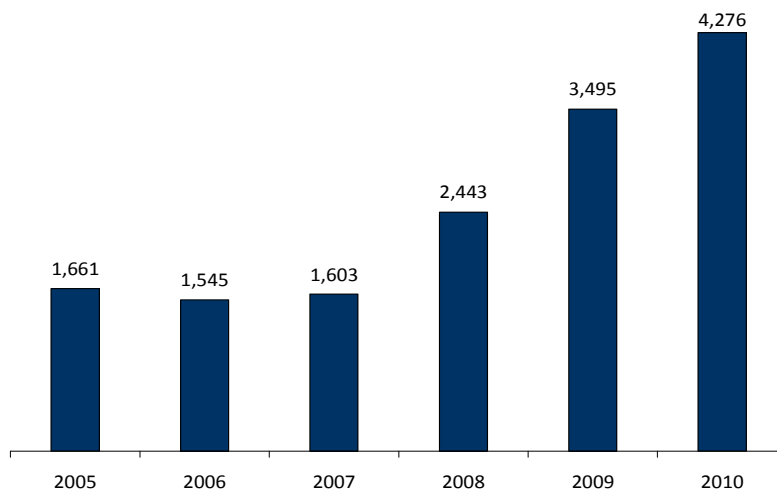
³³ www.paraguaymiPAÍS.com.ar visitada el 3-8-2009.

³⁴ www.archivo.abc.com.py 5-10-2008, visitada 13-1-2011.

E. RETORNO DE NACIONALES³⁵

El retorno de paraguayos desde el exterior, en el marco de las políticas denominadas de repatriación, no solamente da un indicio de los esfuerzos que se realizan por arraigar de nuevo a la población en el territorio nacional, sino también de la evolución de las corrientes de emigración por ciclos. En efecto, según información de la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC), entre 1999 y 2002, años de la aguda crisis económica en la Argentina, se registraron los más altos niveles de repatriación al país. En ese período se habían emitido 5.484 certificados de repatriación familiar con 11.376 personas registradas. La SDRRC estima en casi 22.000 la “población extendida” beneficiada con este retorno.

Gráfico 9: Connacionales retornados al país entre 2006 y 2010.



Fuente: SDRRC, información directa recogida en 2011.

En los años posteriores, con el nuevo repunte de la emigración, también decae el número de repatriados, pero a partir de 2008, con la aplicación de severas restricciones a la inmigración en países de la Comunidad Europea, se reinicia un ciclo ascendente (PNUD, 2009). Según la SDRRC, entre los años 2005 y 2010 habían obtenido certificados de repatriación alrededor de 15.000 connacionales, de los cuales 4.276 lo hicieron en el año 2010³⁶.

Junto a la expedición de los certificados de repatriación a solicitud de parte, la institución encara “programas humanitarios” brindando asistencia especial para facilitar el retorno al país de personas en situación de vulnerabilidad, como pérdida del trabajo, enfermedad o falta de recursos. Durante el año 2010 se tramitaron 336 expedientes correspondientes a esta categoría de casos, beneficiando a 400 personas (entre las cuales se incluye la repatriación de restos mortales de 34 connacionales fallecidos en el exterior y de 7

³⁵ La SDRRC considera “retorno” el regreso directo al país de connacionales sin intervención de esta institución, en tanto que la repatriación implica una gestión previa y la obtención del Certificado pertinentes expedido por la misma una vez que se produce el arribo al país.

³⁶ (MRREE, <http://www.mre.gov.py> – visitada el 13-1-2011) e información de fuente directa en la SDRRC, sin desagregación por características sociodemográficas.

víctimas de trata de personas). El mayor número de casos atendidos ha correspondido a connacionales residentes en España.

Cuadro 14: Programa Humanitario de retorno, casos registrados entre 2006 y 2010.

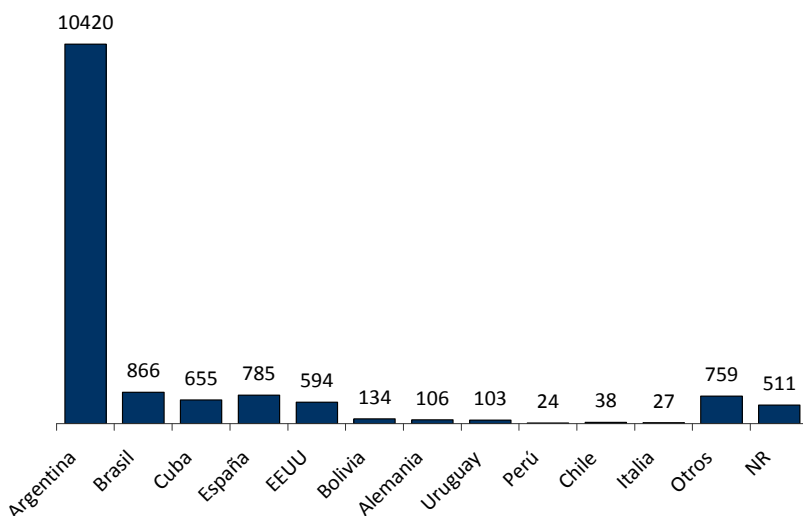
CASOS	2006	2007	2008	2009	2010
Ayuda humanitaria	16	21	43	371	359
Restos mortales	17	37	72	87	34
Trata de personas	7	1	6	7	7
TOTALES	40	59	121	465	400

Fuente: SDRRC, información directa recogida en 2011.

E.1 Principales países de residencia previa de los retornados

Siete de cada diez retornados en el periodo 2005-2010, tuvieron como país de origen a la Argentina (70%), predominando las personas de sexo femenino. Siguen en importancia el Brasil, España, Cuba y Estados Unidos. El caso de los retornados de Cuba correspondería a jóvenes becarios que emigraron con carácter temporal a realizar estudios universitarios.

Gráfico 10: Principales países de residencia previa de los retornados al Paraguay, 2005-2010.

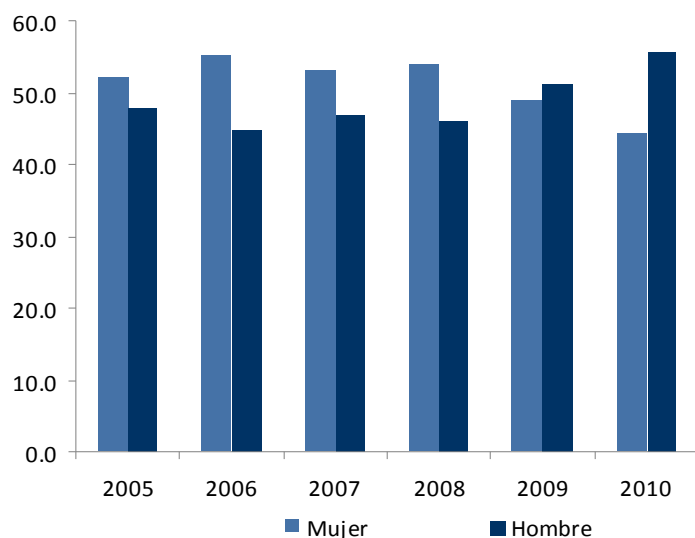


Fuente: SDRRC, información directa recogida en 2011.

E.2 Perfil sociodemográfico y educativo de los retornados

El mayor porcentaje de repatriados en el período indicado corresponde a mujeres (54%) y esta primacía se observa entre 2005 y 2008; en los dos años siguientes se produjo superávit de hombres en el número de retornados, en 2009 todavía leve y en 2010 ya mayor.

Gráfico 11: Distribución por sexo de los retornados por años, Años 2005 – 2010.



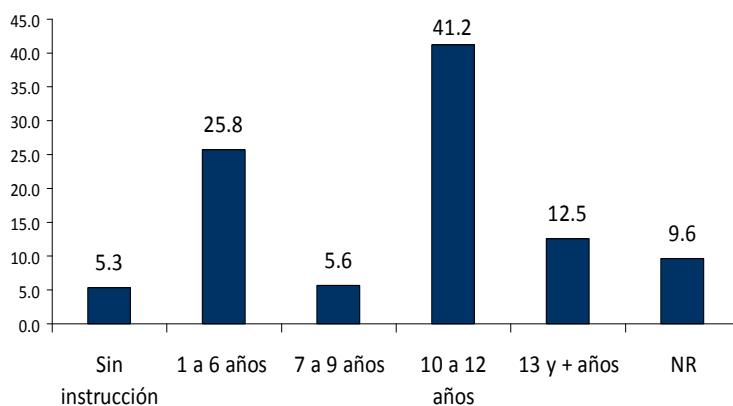
Fuente: SDRRC, información directa recogida en 2011.

Del total, casi 45% eran personas de entre 31 y 60 años de edad y 11,5% sobrepasaban los 60 años, de modo que más del 56% de retornados superaban los 30 años de edad; 23% se encontraba comprendida entre 18 y 30 años y 21% eran menores de edad (6 de cada 100 eran niños de cero a 5 años, 8 de cada 100 niños en edad escolar -6 a 13 años- y 6 de cada 100 adolescentes)³⁷.

Por otra parte, más de la mitad (53,3%) de los repatriados tenían, al regresar al país, más de 10 años de estudios; 36,4% entre 10 y 12 años de estudio y casi 17% sobrepasaban 13 años de estudios, revelando un importante nivel de calificación educativa. El perfil educativo de los retornados indica que 23% son las personas que han culminado entre el 1º y 6º grado de la Educación Escolar Básica.

³⁷ Información recogida en fuente directa por los autores del informe a través de entrevistas y contactos electrónicos con funcionarios de la institución.

Gráfico 12: Años de estudio de los retornados, Año 2005 – 2010.



Fuente: SDRRC, información directa recogida en 2011.

En cuanto a su condición de actividad, la cuarta parte eran estudiantes (por el peso de los retornados de Cuba) y 17% amas de casa. La tercera y cuarta ocupación corresponde a profesionales científicos e intelectuales y empleados de oficina con una incidencia de 13% respectivamente (PNUD, 2010).

F. REFUGIADOS

La institución nacional responsable de los refugiados en el Paraguay es la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), creada por Ley 1938 del año 2002. Según información de la Dirección General de Migraciones (2011), organismo integrante de la CONARE, la cantidad de refugiados en el Paraguay, registrados a partir del año de creación de la Comisión, asciende a 67 personas (73% de origen cubano) de las cuales los refugiados permanentes ese mismo año llegan a 6 personas (4 cubanos y 2 colombianos).

Por su parte, en información ofrecida en página web del ACNUR³⁸, se informa que “el Paraguay alberga alrededor de 100 refugiados y solicitantes de asilo provenientes de cerca de 10 países de América Latina, África, Asia y Europa del Este. En los últimos años, la mayor cantidad de solicitudes ha sido de ciudadanos de origen cubano, colombiano e iraquí”³⁹.

La DGM agrega a Colombia (9 personas), Irak (6 personas), Sierra Leona y Congo (con una persona cada uno) como otros países principales de origen de refugiados. No ha sido posible obtener información más detallada sobre refugiados, como el perfil sociodemográfico, debido a la reserva que imponen las medidas de protección a que el país se compromete con los mismos.

G. REMESAS DE LOS EMIGRANTES

El volumen de las remesas provenientes de la emigración paraguaya ha tenido una evolución positiva en los últimos años, sobre todo como consecuencia del mayor flujo de emigración hacia países limítrofes y de las nuevas corrientes hacia España. No obstante, la

³⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: www.acnur.org

³⁹ http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Paraguay/El_trabajo_del_ACNUR_en_Paraguay.pdf - visitada el 10 de enero de 2011

cuantificación del monto de los envíos totales anuales difiere según sean las fuentes consultadas. Entre éstas se encuentran las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) anuales de las DGEEC, las publicaciones del Banco Central del Paraguay y las del Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones (BID/Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN). Las diferencias radican fundamentalmente en la metodología de recolección de la información ya que, mientras el Banco Central recoge los datos proveídos por bancos, financieras y casas de cambio, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ejecutada por la DGEEC, obtiene información brindada por los hogares y sus miembros encuestados, en tanto que el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN del BID realiza estimaciones basadas en encuestas realizadas a hogares en los países receptores y a los propios inmigrantes en los países de destino (BID, 2005). A los efectos de visibilizar las diferencias en las cifras, en este apartado se presentarán los datos de las tres fuentes, pero en lo sucesivo y a fin de obtener una mejor caracterización sociodemográfica y económica de los receptores de remesas, se utilizarán los datos provenientes de la EPH ya que esta fuente permite obtener datos con una agregación más detallada.

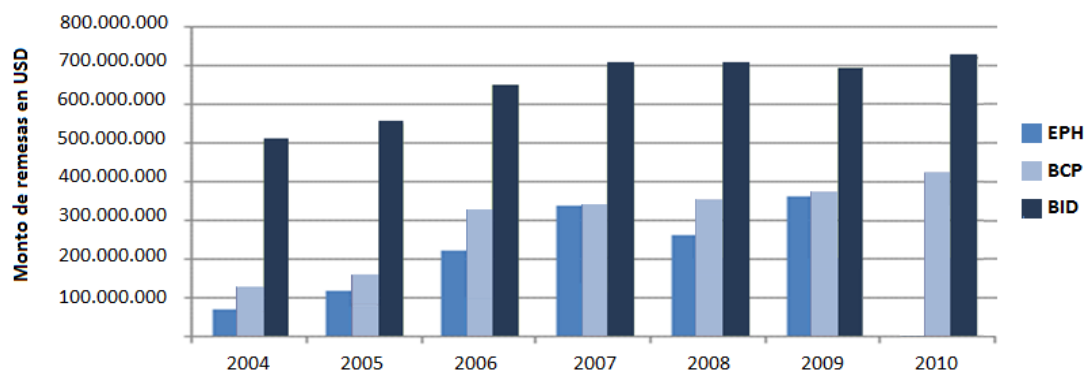
En 2009 el total de remesas recibidas en el Paraguay fue, según datos de la EPH 2009, de poco más de dólares EE.UU. 363 millones, cifra similar a la registrada por el BCP (USD 377.3 millones)⁴⁰. Por su parte, el BID/FOMIN presenta en sus informes un monto de USD 691 millones⁴¹.

Cualquiera sea la fuente utilizada, los valores han experimentado un importante incremento en los últimos 5 años. Así, según los datos de las EPH, se comprueba que de un total de casi 71 millones de dólares registrados en 2004, el aumento para 2009 había ascendido a más de 412% para alcanzar un valor de 363 millones de dólares. Si se acepta la información del BCP, la cuantía de las remesas ha aumentado casi en un 200% mientras que, según el BID, el incremento fue del 37% en el mismo periodo considerado.

⁴⁰ En 2010, sobre la base de datos preliminares, el BCP registró un volumen de remesas de USD 409,9, alcanzado el valor más alto de toda la década.

⁴¹ El Banco Central del Paraguay registra las partidas de remesas como flujo de divisas remitidas por los trabajadores paraguayos desde el exterior a sus familiares en el país, detallando la información por principales países de origen y por mes. Pero la fuente de estos datos son los formularios que le remiten los bancos, financieras y casas de cambio según lo establecido en la Circular N° 207 del 24/06/2003 de la Superintendencia de Bancos. La información es incompleta ya que existen otros medios de remisión de remesas familiares que no son registradas por el BCP.

Gráfico 13: Volumen de remesas año según distintas fuentes 2004 – 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes: DGEEC, Encuestas de Hogares 2004-2009; BCP, Anexo estadístico de Informe económico 2005 al 2009; BID/FOMIN http://www.iadb.org/mif/remesas_map.cfm?lang=es

El número de hogares favorecidos por el envío de dinero realizado por algún miembro del hogar residente en el extranjero, ha ido aumentando de un total de 60 mil hogares en 2001 a alrededor de 186 mil en 2009. De este modo el total de hogares beneficiados se triplicó en ese período, cubriendo las remesas a más de 10 de cada 100 hogares en 2009 (DGEEC, 2010a).

Cuadro 15: Porcentaje de hogares que reciben remesas, 2001 - 2009

Años	2001	2004	2008	2009
Porcentaje	5,2	4,6	10,1	12,2

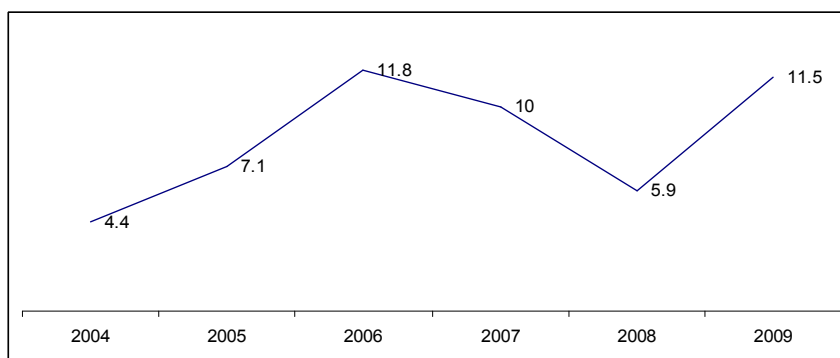
Fuente: Elaboración propia, datos de Encuestas de Hogares, DGEEC, varios años.

G.I Remesas como porcentaje del PIB y de las exportaciones

Además del impacto microeconómico representado por las remesas, que favorecen a un creciente número de hogares, las mismas tienen también un importante impacto a nivel macroeconómico que se ve reflejado en algunos indicadores como el PIB y el porcentaje de las exportaciones. La comparación entre ingresos generados por remesas e ingresos producidos por exportaciones permite medir la forma como los primeros van complementando a los segundos, en mayor o menor medida, y constituyéndose en un medio de dinamización de la economía interna.

La participación de las remesas en la formación del PIB en los últimos 5 años de la serie que se analiza ha sido ascendente: se inicia con 1% en 2004 para llegar a 2,6% en 2009 según la fuente que se viene analizando. De igual manera, en el último quinquenio, el aporte de las remesas en relación con las exportaciones experimentó una tendencia creciente, salvo un quiebre producido en 2008 cuando el valor de las remesas había disminuido y el de las exportaciones aumentado.

Gráfico 14: Remesas como porcentaje de las exportaciones, 2004 – 2009.



Fuente: DGEEC, Elaboración propia con base en Encuestas de Hogares y BCP, Anexo estadístico de Informes Económicos.

Aún con esa brecha, en 2009 el total de divisas ingresadas en concepto de remesas representó el 11,5% del total de las exportaciones según datos de las EPH; si se consideran la información del BID/FOMIN, el porcentaje se eleva a 22% ese año.

G.2 Procedencia de las remesas

El monto de los envíos monetarios de los emigrantes a sus hogares de origen no necesariamente está en función a la magnitud del volumen de migrantes en los principales países de destino. Así, siendo menor el tamaño de la emigración paraguaya en España que en la Argentina, las remesas provenientes del país europeo representaron en 2009 el 57% del total remesado desde todos los países (EPH, 2010a). La Argentina ocupó ese año el segundo lugar en importancia como origen de las remesas con el 34% del total y desde los Estados Unidos se aportó el 3,2%. En España y Estados Unidos juntos, se ha originado poco más del 60% del total de las remesas al Paraguay.

En cuanto al monto promedio recibido por cada hogar, varía según sea el país donde se originan las remesas. Los mayores montos se reciben desde España y Estados Unidos y ambos equivalen, coincidentemente, a un promedio de USD 240 mensuales; desde la Argentina se reciben montos en promedio aproximado de USD 82 mensuales. Si bien este último es el promedio más bajo, las remesas recibidas de la Argentina llegan más asiduamente, al menos dos veces al mes, y los que las reciben de este país son los más numerosos (66%).

Cuadro 16: Promedio de las remesas por países y monto promedio mensual recibido por hogar, 2009.

Países de procedencia	%	Monto promedio mensual en dólares EE.UU.*
Argentina	33,6	82,3
España	56,8	240,4
Estados Unidos	3,2	240,4
Brasil	1,8	94,0
Otro	4,8	257,1

Fuente: Procesamiento propio con base en DGEEC, EPH 2009.

*Se ha utilizado el tipo de cambio promedio del 2009 para expresar los valores en dólares

G.3 Tipos de transferencias

La forma de enviar las remesas constituye un tema crucial, no solo por la seguridad de los envíos sino también por sus costos. El medio más utilizado para remesar fondos desde el exterior al Paraguay son las compañías financieras como *Western Union* o *Money Gram* (43%), figurando en segundo lugar las encomiendas y el correo (26%) (EPH, 2010a).

Las transferencias bancarias o financieras son utilizadas en el 22% de los casos y otras formas más personales y menos formales (como los envíos a través de amigos o parientes) representan el 4%. Por último, también se utiliza la entrega en mano propia, cuando el emigrado retorna o visita a sus familiares, aunque es la forma menos frecuente (2,1%) (*Ibíd.*).

G.4 Uso de las remesas

Los ingresos provenientes de las remesas forman parte, en promedio, de alrededor de 3,5% de todas las fuentes de ingresos de los hogares, si bien este porcentaje varía de acuerdo a la situación socioeconómica de los hogares de origen de los emigrados y reviste mayor importancia en el caso de los más vulnerables. En efecto, los hogares más pobres, del primer y segundo quintil de ingresos, dependen en mayor medida de los ingresos provenientes de los recursos remesados desde el exterior que les aportan entre 5 y 5,6% del total de sus ingresos, en tanto que los hogares pertenecientes al 20% menos pobre tienen una contribución de solo el 2,8% (*Ibíd.*).

Cuadro 17: Estructura del ingreso familiar según fuentes (%), 2009.

Fuente de ingreso	Total
Actividad principal	79,5
Actividad secundaria	4,4
Ayuda de familiares del país	3,0
Ayuda de familiares del exterior	3,5
Jubilación o pensión	4,9
Otros ingresos	5,0
Promedio de Ingreso familiar disponible	2.879

Fuente: Procesamiento propio con datos EPH 2009, DGEEC 2010b.

Esos ingresos se destinan, fundamentalmente, al sostenimiento de los hogares en los rubros de alimentación y vestimenta (87% de los ingresos recibidos en 2009). Lo que se destina a inversiones en capital humano, como la educación de los hijos, ocupa apenas 5% del total. Y todavía en menor proporción se encuentra el uso productivo de las remesas, entendiéndose como tal aquella porción destinada al ahorro o la inversión, sea en infraestructura sea como inicio de algún negocio que genere renta, hacia lo cual se canaliza menos del 1%, proporción similar a la que se utiliza para la adquisición de bienes duraderos.

Cuadro 18: Destino de las remesas, 2009.

Uso de las remesas	%
Gastos de primera necesidad en alimentación y vestimenta	87,1
Educación de los hijos	5,1
Ahorro e inversión	0,9
Compra de bienes duraderos	0,9
Otros (recreación, etc.)	3,3

Fuente: Procesamiento propio con datos EPH 2009, DGEEC 2010b.

5. DINAMICA MIGRATORIA

5.1. FACTORES DETERMINANTES E INTERVINIENTES EN LA EXPLICACIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN

Si bien las migraciones reconocen antecedentes remotos en el país, es a partir de la posguerra de la Triple Alianza cuando se perfilan claramente los factores estructurales que, con sucesivos cambios históricos, determinarán una dinámica migratoria que se mantiene hasta el presente. Estos factores son eminentemente económicos, con un fuerte componente laboral (en el sentido de búsqueda de empleo), aunque con un latente trasfondo político determinado por las vicisitudes coyunturales de la vida institucional del Paraguay, caracterizada por frecuentes períodos de inestabilidad, anarquía, luchas civiles y una prolongada dictadura caracterizada por la práctica de la represión y el exilio.

Diagrama de la emigración paraguaya y del principal flujo de inmigración, por ciclos, países de destino/origen y causas

<i>Destino</i>	Frontera Argentina y Brasil	Argentina	Argentina, Uruguay	Argentina, Estados Unidos	Paraguay: Inmigración Brasileña	Argentina, Europa (España)	Argentina, España, Otros
<i>Años</i>	1870/1900	1900/1930→	1947→	1954/1988	1972-1992	1992/2002	2003→
<i>Causas</i>	Posguerra, económicas	Económicas	Recesión económica, Guerra Civil, exilio	Recesión económica, Dictadura, exilio	Apertura de la Frontera Agrícola / Construcción de Itaipú	Recesión, Desempleo, Subempleo	Desempleo, Subempleo

Fuente: Adaptado de PNUD, 2009.

Estos factores, que actúan sobre todo para impulsar la emigración, también intervienen para promover los diferentes ciclos de inmigración y su cuantía. La guerra de la Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay, que se extiende entre 1864 y 1870, culmina con la destrucción total de su economía y la aniquilación del 70% de la población paraguaya. De alrededor de 400 mil habitantes al iniciarse la misma, quedan 116.000 sobrevivientes a su finalización, en su mayoría ancianos, niños y mujeres. Con la intención de repoblar el país y reconstruirlo económicamente, los gobiernos de posguerra, imbuidos de la ideología liberal prevaleciente en la región e implantada a partir de entonces en el Paraguay, levantan la bandera de la inmigración como factor estratégico que debería contribuir a lograr ambos objetivos. Con ese fin, tanto el discurso político oficial, como la Constitución Nacional promulgada en 1870 y la sucesión de leyes y medidas pragmáticas que surgen a partir de esa fecha, promueven intensamente la inmigración europea y americana como medio de impulsar la colonización agrícola (Oddone, 2010).

Paralelamente, instauran una política de privatización de las tierras a precios que provocan la avidez de empresas y sindicatos de compradores los que, en pocos años, se apropian del 35% del territorio nacional donde se encuentran sus tierras más fértiles y sus extensos bosques y yerbales, estableciendo un régimen de latifundio. Este modelo no logra superar las consecuencias económicas y financieras críticas provocadas por la contienda bélica,

que deja al país con sus arcas vacías y fuertes deudas de guerra y lo obligan a obtener empréstitos internacionales leoninos que lo mantendrán en jaque por varias décadas, además de haber sufrido la destrucción de gran parte de sus infraestructuras productivas y su patrimonio edilicio (*Ibid.*).

En esas condiciones, la inmigración no resultó tan atractiva como la emigración. Frente a un escaso contingente de inmigrantes que, en número inferior a 26.000 personas llegan al país entre 1889 y 1930 (Anexo I), muchas de las mujeres y de los pocos varones adultos sobrevivientes inician lo que será un creciente flujo de emigración con destino a los países vecinos, especialmente a las áreas fronterizas con la Argentina y el Brasil (PNUD, 2009). Ya en 1895 el Censo de Población de la Argentina registraba a casi 14.600 personas nacidas en el Paraguay residiendo en ese país, en tanto que para 1914 la cifra orillaba los 28.600 paraguayos (Anexo I), un número superior al total de los inmigrantes radicados en Paraguay 16 años después (en 1930).

En tanto que en la región de Mato Grosso, Brasil, en 1876 se habrían afincado ya 5.000 personas de origen paraguayo inducidas a viajar acompañando a las tropas de ocupación que se iban retirando del territorio nacional, conforme a la cantidad de pasajes gratuitos que el consulado de ese país había distribuido. A esa cantidad, compuesta especialmente por mujeres, se sumarían después importantes contingentes de hombres contratados para trabajar como braceros en los yerbales que empresas brasileras, como la Mate Larangeira, habían adquirido en esa región perteneciente al dominio paraguayo antes de la guerra; es así como, para 1920, el Censo de Población del Brasil contabilizaba en esa región a 13.000 personas nacidas en el Paraguay, de un total de 17.329 que residían en ese país en ese año (*Ibid.*).

En resumen, los 28.600 paraguayos empadronados en la Argentina en 1914 y los 17.329 censados en el Brasil en 1920, duplicaban ya la cifra de inmigrantes llegados al Paraguay hasta 1920, confirmando el carácter mucho más dinámico de la emigración que de la inmigración en el Paraguay, tendencia que se extiende hasta el presente pese a que las políticas implícitas o explícitas de promoción de esta última se mantienen prácticamente inalteradas.

A partir de mediados del siglo XX, y más específicamente luego de culminar la guerra civil de 1947, se combinan de nuevo estrechamente los factores políticos con los económicos y laborales para determinar la dinámica de las migraciones, las cuales seguirán caracterizándose por un claro predominio de los flujos de emigración frente al escaso ingreso de inmigrantes. Entre 1930 y 1947 habían llegado al Paraguay 20.533 inmigrantes, mientras ese último año, solamente en la Argentina, residían 4,5 veces más emigrados paraguayos (93.248 personas) (PNUD, cit.; Oddone, cit.).

La cuestión política, como factor expulsivo de población, aunque siempre estrechamente vinculado con el factor económico, se agudiza en la etapa posterior a 1947 y sobre todo durante la vigencia de la dictadura, extremadamente represiva, que se instala en el país entre 1954 y comienzos de 1989. En cambio, y paradójicamente, es durante ese gobierno autoritario cuando el país conoce uno de sus momentos de mayor auge económico con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú en la década del '70 y, en menor medida, la subsiguiente construcción de la de Yacyretá. Sin embargo, el llamado "boom" de Itaipú, que llega a generar en esa década las más altas tasas de crecimiento del PIB hasta entonces registradas en el país, no logra detener los flujos de emigración aunque sí se constituye en el factor de atracción de una gran afluencia de inmigrantes, particularmente brasileros. El estímulo principal de esta inmigración es la apertura de la frontera agrícola hacia la cuenca del

río Paraná, fronteriza con el Brasil, emprendida por el gobierno de la época y que, antes que consolidar la instalación de colonias nacionales, abre un mercado inmobiliario altamente competitivo por el bajo costo comparativo de las tierras agrícolas del Paraguay para los colonos brasileños del tipo “farmer” y para grandes empresas transnacionales, que se instalan en la región entre mediados de los años 60 y los 80.

Con el advenimiento de la democracia y el fin de las restricciones y persecuciones políticas, el factor económico y los problemas estructurales del mercado laboral, se constituyen de manera prácticamente exclusiva en causantes de la emigración paraguaya que, poco después, en la década de los '90, experimenta una nueva dimensión -la transoceánica-, caracterizada por los crecientes flujos de migrantes hacia España y algunos otros países de Europa. En contrapartida, las principales corrientes de inmigración siguen estando representadas por contingentes de países vecinos, en especial Brasil y Argentina, aunque siempre con cifras inferiores a las de la emigración. Inclusive, a partir de 2002 desciende el número de brasileños censados en el país aunque el de argentinos se mantiene creciente, pero siempre dentro de cifras modestas.

La descripción de las características del sistema económico paraguayo, y particularmente de las profundas brechas estructurales e inequidades existentes en el mercado laboral, descritas en el Capítulo III, y que castigan particularmente a las mujeres y personas en edades jóvenes, explican sobradamente su carácter determinante de factor clave de la dinámica migratoria. En ese contexto, algunos hechos importantes deberán ser considerados:

1. Las fuertes restricciones impuestas por los países desarrollados del norte a los flujos de inmigrantes, lo cual, sumado a la crisis económica y al aumento del desempleo sufridos por los mismos a mediados de la década del 2000, comienza a disminuir el ritmo de la emigración paraguaya hacia esos destinos, especialmente hacia España, llegando inclusive a registrarse un movimiento de retorno cuya dimensión futura aun debe evaluarse.
2. Por el contrario, la emigración hacia la Argentina se mantiene a ritmo constante, consolidándose el carácter histórico de principal receptor de migrantes paraguayos que ostenta ese país, gracias a su política de regularización migratoria bajo el Programa Patria Grande, al mismo tiempo que registra una coyuntura económica favorable.
3. Como correlato, la inmigración brasileña no solo se atenúa sino que, además, se producen movimientos de retorno de migrantes desde el Paraguay hacia su país de origen a comienzos de la década del 2000. Y en general, las inmigraciones no parecen haber experimentado cambios significativos respecto las tendencias históricas reseñadas, al menos hasta el censo de 2002.

5.2 POSIBLES TENDENCIAS FUTURAS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES HACIA Y DESDE EL PAÍS

Dependiendo de la evolución de los procesos de la globalización y del estado de la economía mundial, así como del rigor de las políticas de migración y la disposición de los países desarrollados del norte de cumplir con los principios universales que amparan los derechos de los migrantes, es previsible que surjan algunas modificaciones a los patrones migratorios del Paraguay, aunque también se puede esperar que siga manteniendo una

dinámica de migración hacia afuera, como una de sus características resaltante y de larga data histórica.

No se conoce de la existencia de planes o proyectos de país de largo plazo, centrados en el fortalecimiento, desarrollo y arraigo de su capital humano, que permita avizorar modificaciones estructurales del modelo económico con un escenario de pleno empleo y de equidad de género que ponga fin al éxodo de muchos paraguayos y paraguayas, que van a otros países en busca de mejores condiciones de vida para sus familias quienes, en general, permanecen en el país a la espera de la ayuda monetaria que contribuya a paliar sus carencias. En tales condiciones, tampoco se podrían estimar cambios de mucha dimensión en lo que respecta a inmigración.

A menos que se verifique un giro radical en la política migratoria Argentina, es de prever que ese país siga siendo el principal destino de los migrantes paraguayos y quizás, en la medida en que el Brasil mantenga su ritmo actual de desarrollo, éste podría constituirse en un destino alternativo si no decide imponer trabas a la inmigración en defensa de su propia fuerza de trabajo.

Sin embargo, si el Paraguay emprende algunos proyectos estratégicos que hoy forman parte de iniciativas sectoriales en el campo de las infraestructuras, la energía, la explotación minera (gas, minerales) y la producción de alimentos en base a un modelo de explotación agrícola-granjera de carácter familiar y cooperativo, como base de un proceso de industrialización, y aún más, si estos proyectos se insertaran en un plan de políticas de Estado con un horizonte de largo plazo, es altamente probable que el país pueda experimentar una transformación histórica que, sin duda, cambiaría las modalidades de su dinámica migratoria tradicional⁴².

⁴² Recientes publicaciones locales hacen referencia a futuros proyectos de explotación minera y a indicios de la existencia de yacimientos de gas en el Chaco paraguayo, sobre la rentabilidad de cuya explotación aun se hacen estudios. Al mismo tiempo se mantiene en carpeta el proyecto de una nueva usina hidroeléctrica, así como de importantes obras de infraestructura viales (incluyendo la hidrovía) y la posible instalación de una empresa productora de aluminio a gran escala. Por otro lado, el previsible crecimiento de la producción de alimentos en estado natural y la posibilidad de su procesamiento industrial, representan elementos potenciales del posible fortalecimiento de una economía generadora de empleo, aunque tampoco debe descartarse el auge de empresas inversoras intensivas en tecnología y de baja demanda de mano de obra.

6. MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

6.1 MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

6.1.1 Marco Nacional

La política migratoria del Paraguay se rige por la Ley 978/1996 “De Migraciones”, a falta de un explícito documento orientador de objetivos y estrategias que definan los intereses nacionales en materia de inmigración y emigración y que sitúen estos procesos en una visión de desarrollo humano.

Se ha señalado recientemente el carácter marcadamente reglamentarista de esta ley con respecto a la inmigración y los procedimientos de gestión administrativa de la misma, sin sentar principios que orienten las políticas públicas respectivas, así como sus evidentes omisiones en materia de emigración, lo cual no condice con las tendencias históricas y la realidad de los procesos migratorios del país (Oddone, cit.; López, 2009). Es así como, en su Artículo 1°, “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”, en referencia a la Dirección General de Migraciones (DGM) que esta ley crea (OIM/DGM, 2010).

Aun cuando la Ley 978 fue promulgada en el marco de la nueva Constitución Nacional de 1992, que inauguró el período democrático del Paraguay y estableció, por primera vez en su historia constitucional, “el derecho de todo paraguayo a residir en su Patria”⁴³, en realidad la citada ley se limitó a repetir las enunciaciones iniciales de la ley 470 de 1974 (artículos 1° y 2°, incisos a, b, c, d), que pueden considerarse los fundamentos legales de la política migratoria y que, sin mención ni referencia alguna a la emigración, promueven el ingreso de extranjeros y el retorno de paraguayos naturales emigrados, privilegiando, en ambos casos, su calidad de recursos humanos calificados, con capital monetario y capacidad de invertirlo, así como de incorporarse a proyectos de colonización agrícola, “en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales” (*Ibid.*)⁴⁴.

No fue sino en 2002 cuando se decidió encarar la definición de una política de migración considerando explícitamente ambos aspectos del fenómeno migratorio: “Hoy día, el Paraguay continúa asistiendo a un intenso flujo migratorio. La ida al exterior de connacionales en busca de mejores horizontes sigue siendo una constante, pero así también lo es la llegada a nuestro país de extranjeros en número significativo” [...] “A fin de afrontar los desafíos que implica la problemática migratoria en el mundo contemporáneo, el Paraguay ha iniciado los pasos necesarios para el delineamiento y la enunciación de los presupuestos requeridos para una política pública migratoria acorde con la realidad nacional y con el objetivo de establecer pautas y acciones para que el fenómeno se convierta en instrumento para el desarrollo nacional” (MRRE/OIM/UNFPA, 2003).

⁴³ Constitución Nacional, Artículo 41 (DGM/OIM, cit.).

⁴⁴ La DGM ha informado que tiene en carpeta la preparación, con el apoyo de la OIM, de un proyecto de modificación de la Ley 978 a fin de adecuarla a las nuevas necesidades nacionales e internacionales de las políticas migratorias.

Con ese fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó y obtuvo apoyo de la OIM y del UNFPA para llevar a cabo, entre comienzos de 2002 y fines de 2003, una serie de actividades de investigación y recopilación de datos tendientes a “esbozar los lineamientos de lo que debe ser una Política Nacional de Migraciones” (*Ibid.*). El documento concluido fue publicado y presenta un diagnóstico general de la situación normativa e institucional y de las necesidades existentes en la materia, para proponer finalmente una serie de recomendaciones sobre lineamientos normativos, institucionales y de información migratoria así como sobre “ejes estratégicos de la política migratoria”, a saber: 1) Fijar a la población en su lugar de origen; 2) generar migraciones; 3) intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación; 4) recuperar a la población nacional radicada en el extranjero; y 5) incorporar al migrante ya establecido en la sociedad paraguaya (*Ibid.*).

La actividad prosiguió con la elaboración posterior de la política migratoria en un nuevo proyecto de cooperación entre OIM y el gobierno nacional, esta vez liderado por la DGM. En julio de 2005 el documento estuvo concluido y fue elevado a las autoridades del Ministerio del Interior para su consideración y eventual aprobación, sin tener aprobación institucional hasta la fecha⁴⁵. No obstante, los 5 ejes recomendados en el documento del MRREE/OIM/UNFPA, fueron incluidos en la Política de Población aprobada por el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación en junio de 2005, la cual se encuentra actualmente en ejecución bajo la coordinación de un Comité Interinstitucional de Población (CIP), presidido por el Ministerio del Interior e integrado por dieciocho instituciones, entre ellas la DGM, el MRREE, la SDRRC, entre otras (MI/CIP, 2009).

En vinculación con los procesos migratorios, debe mencionarse la *Ley General sobre Refugiados* N° 1.938 de 2002 que establece el régimen de concesión de refugio a personas que lo soliciten por razones de persecución en su país de origen debido a causales de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, a cuyo amparo han ingresado y residen en el país un número no muy elevado pero representativo de extranjeros de las más diversas regiones del mundo. Dicha ley creó la Comisión Nacional de Refugiados dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, el Paraguay ha ratificado, por medio de la Ley N° 2396/04, el Protocolo Completo de la Organización de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas, cuyo capítulo dedicado a prevenir, reprimir y sancionar este delito, especialmente contra mujeres y niños, establece en su Artículo 3° que la trata de personas consiste en “*el reclutamiento, el transporte, la transferencia, acogida o el recibo de personas, por cualquier medio, para el trabajo o servicios forzado, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la remoción de órganos*”. Este Protocolo complementa a la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional” (SM/DGEEC/BID, 2009).

Con el fin de aplicar estos convenios internacionales fue constituida en 2004 la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, formalizada a través del Decreto N° 5093/2005, e integrada por 40 instituciones; la mesa está coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus objetivos son la orientación de las políticas y directrices de las acciones preventivas, la sanción y el combate a la trata de personas (*Ibid.*). Para la atención y asistencia a las personas afectadas por la Trata, la Mesa cuenta con una comisión integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública y Bienestar

⁴⁵ La Política Migratoria citada es un documento interno fechado en julio de 2005, no editado y no publicado.

Social, Justicia y Trabajo, las Secretarías de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia, de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales y la Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública de Pobres, así como otras instituciones de la sociedad civil que apoyan la atención a las víctimas de trata. Conviene señalar que a partir de 2011, la DGM, apoyada por la OIM, contará con un Departamento de Combate al Delito de la Trata de Personas con personal ya capacitado.

6.1.2 Marco Internacional

En cuanto a la adhesión a las normas e instrumentos internacionales y regionales sobre migración, el Paraguay ha adoptado en 2008 la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*; también ha aprobado varios acuerdos y convenios sobre la trata de personas, en especial los referidos a menores de edad. Otros, como la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, la Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores y la Convención Interamericana sobre conflicto de leyes en materia de adopción de menores, se encuentran en diversas etapas de trámite legislativo o ejecutivo.

En un aspecto más específico, y en el marco regional y específico del Mercosur, en julio de 2009 el Paraguay ratificó los siguientes documentos: el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*, suscripto en Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de Diciembre de 2002 y el *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur*, suscripto en la misma fecha y lugar que el anterior. Estos acuerdos “establecen diversos derechos a favor de los inmigrantes así como de los miembros de sus familias, contemplados a partir de la adquisición de la Admisión Temporal, tales como la igualdad de derechos civiles, el acceso al trabajo, al trato igualitario con los nacionales del país de residencia, la posibilidad de acceder al seguro social, etc.”⁴⁶.

También ratificó, en la misma fecha que los anteriores, los siguientes acuerdos regionales cuya vigencia quedaba supeditada a la ratificación por la Argentina y Bolivia: el *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile*, suscripto en Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de Diciembre de 2002, y el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*, también originado en Brasilia en 2002. Hasta fines de 2010 se encontraban pendientes del trámite de depósito por parte del gobierno del Paraguay, otros acuerdos del ámbito del Mercosur, a saber:

- a) *Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur*, suscripto en Bello Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de Diciembre de 2004, Ley N° 3566, promulgada el 31 de julio de 2008.
- b) *Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*, suscripto en Bello Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de Diciembre de 2004, Ley N° 3567, promulgada el 31 de julio de 2008.
- c) *Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos Administrativos para Efectos de Inmigración entre los Estados Partes del Mercosur*, suscripto en Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de Diciembre de 2000, Ley N° 3582, promulgada el 14 de agosto de 2008.
- d) *Acuerdo sobre Exención de Traducción de Documentos Administrativos para Efectos de Inmigración entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de*

⁴⁶ En sitio Web del MRREE, www.mre.gov.py visitada en junio 2009.

Chile, suscrito en Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de Diciembre de 2000, Ley Nº 3583, promulgada el 14 de agosto de 2008.

- e) *Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del Mercosur*, suscrito en Asunción, República del Paraguay, el 14 de Junio de 1999, Ley Nº 3588, promulgada el 19 de setiembre de 2008.

Por último, si bien el Paraguay no había suscrito ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni el Protocolo sobre el mismo de 1969, depositó los instrumentos de adhesión a estos instrumentos el 1 de abril de 1970, entrando en vigencia el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados ese mismo día y año y el primero de ellos en junio de ese año.

6.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL RESPONSABLE DE LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN

Las instituciones directamente vinculadas con la aplicación de políticas, regulaciones y gestión administrativa en materia de migraciones son: la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior⁴⁷, la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC), dependiente de la Presidencia de la República, y algunas dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) como la Dirección de Política Consular y los servicios diplomáticos en el exterior, en especial los consulados, y la recientemente creada Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE).

El órgano que tiene como objetivo la ejecución de la política migratoria nacional y la aplicación de la Ley 978/96 y su reglamentación, es la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, cuyas funciones son:

- 1) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingreso al país, según las categorías de admisión establecidas en la presente ley y su reglamentación;
- 2) Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes;
- 3) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país;
- 4) Controlar y fiscalizar el ingreso y egreso de pasajeros al país;
- 5) Llevar el registro de entradas y salidas del país de pasajeros nacionales y extranjeros;
- 6) Controlar la permanencia de extranjeros en relación a su situación migratoria en el país, de acuerdo con lo dispuesto por esta ley y su reglamentación;
- 7) Declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;
- 8) Cancelar la permanencia de los extranjeros en los casos señalados por esta ley;
- 9) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda;
- 10) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros de acuerdo con sus competencias establecidas en la ley;
- 11) Hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente;
- 12) Inspeccionar los medios de transporte internacional para verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de nacionales, extranjeros o tripulantes, documentando las infracciones pertinentes;

⁴⁷ Dependiente de este mismo Ministerio, la Policía Nacional cuenta con un Departamento de Registro de Extranjeros que complementa el trámite de la DGM.

- 13) Inspeccionar los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros a fin de registrar posibles infracciones relacionadas con la categoría migratoria de los extranjeros;
- 14) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;
- 15) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se determinarán en la reglamentación de esta ley;
- 16) Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de los nacionales y para la inmigración y preparar las instrucciones para el servicio exterior sobre estas materias;
- 17) Proceder a la recepción de los nacionales repatriados y de los inmigrantes;
- 18) Coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los nacionales repatriados y a los extranjeros en virtud de las disposiciones de esta ley;
- 19) Planificar conjuntamente con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera la ejecución del plan nacional de desarrollo;
- 20) Realizar estudios de la migración de nacionales, causas y efectos y proponer planes y programas para solucionarlos;
- 21) Realizar estudios a fin de determinar la inmigración que el país necesita, determinando las ramas de la actividad económica a que han de pertenecer, y, en su caso, la localización territorial de su asentamiento;
- 22) Practicar estudios en materia de integración de los extranjeros al medio nacional, e interesar al respecto a los organismos públicos o entidades privadas cuyos cometidos sean comunes con tal atribución;
- 23) Proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes; cuando fuere necesaria su adecuación, dictar normas interpretativas y establecer los procedimientos administrativos inherentes a sus funciones; y,
- 24) Delegar el ejercicio de sus funciones y facultades en los Cónsules paraguayos y en las instituciones que determine, las que actuarán de acuerdo a las directivas que les imparta.

Por su parte, la Ley 227 de 1993 creó la Secretaría para Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC) a la cual le asignó las siguientes funciones generales: “a) Definir políticas y estrategias en la materia; b) Fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración, retroalimentar los lineamientos políticos y sugerir mecanismos de operación y gestión; c) Proponer pautas a la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia” (PNUD, 2009). Debido a la confusión, repetición u omisión de funciones existente en las respectivas leyes de la DGM y la SDRRC, a fines de 2009 se promulgó la Ley 3.958 que modifica y amplía la Ley 227 y corrige la 978, otorgándole a la SDRRC funciones específicas en detalle, al mismo tiempo de derogar artículos de la 978 que se referían a repatriación. La reciente Ley 3958 del año 2009, le confiere las siguientes funciones específicas:

- 1) Definir las políticas y estrategias en la materia.
- 2) Fiscalizar la aplicación de las políticas del sector, estudiar los fenómenos de la migración, retroalimentar los lineamientos políticos y seguir los mecanismos de gestión.
- 3) Promover pautas para la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia.
- 4) Promover la repatriación de paraguayos y paraguayas que han emigrado, a cuyo efecto podrá:

- a. Suscribir Acuerdos y Convenios de Cooperación con Instituciones similares o afines de otros Estados;
 - b. Tramitar la recepción de los nacionales repatriados y coordinar con otras autoridades nacionales y organismos internacionales la asistencia que pueda prestarse a los mismos, en virtud a las disposiciones de esta Ley;
 - c. Expedir a los repatriados un certificado que los acredite en calidad de tales, con el fin de gestionar las franquicias que las leyes les otorguen.
- 5) Coordinar con otras autoridades nacionales, la planificación y ejecución de la asistencia a ser ofrecida a los paraguayos y paraguayas que retornan al país para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el territorio nacional. Con este fin, la promoción del retorno de connacionales residentes en el exterior, deberá efectuarse en consonancia con las necesidades y posibilidades de incorporación de recursos humanos a los programas especiales de reasentamiento, requerimientos del mercado de trabajo y condiciones generales del desarrollo nacional.
- 6) Promover, a través de las embajadas y consulados del Paraguay en el exterior, los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país. Para facilitar la promoción del retorno de paraguayos y paraguayas, la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales, en coordinación con las embajadas y consulados acreditados en el exterior, deberá llevar un registro actualizado de los paraguayos residentes en el exterior, en el cual debe constar su profesión, especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de reinserción en su país.
- 7) Coordinar con otras instituciones nacionales y con organismos internacionales especializados los procedimientos a seguir, a fin de facilitar el retorno de los connacionales que estén en condiciones de ser asistidos por dichos organismos en el exterior o en el país y ejecutar los programas que se implementen a tal fin. Especial asistencia se brindará a compatriotas que fueron víctimas de trata internacional de personas o que se encuentren en situación de riesgo o de explotación en el extranjero.”

La DGM forma parte de la Mesa interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas (creada por Decreto del Poder Ejecutivo Nº 5093, del 15 abril 2005). La Mesa es parte de las estrategias para identificar a las víctimas de trata por medio de acciones de prevención, represión de este delito transnacional y posterior reinserción en la sociedad de quienes fueron víctimas del mismo (MERCOSUR/REM, 2009).

La atención a solicitudes y concesión de status de refugiados es competencia de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), organismo presidido por el Director General de Asuntos Consulares del MRREE y conformado por dos representantes de este ministerio, uno por cada una de las siguientes instituciones (Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Trabajo, DGM, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados), un representante del ACNUR y otro de la Pastoral del Migrante, ambos con derecho a voz pero sin voto.

De manera menos específica en el sentido de sus funciones, otros órganos del gobierno mantienen competencias o vinculaciones en el ámbito de las migraciones y la repatriación, a través de programas institucionales o interinstitucionales, como los Ministerios de Justicia y Trabajo, Salud Pública y Bienestar Social, Educación y Cultura, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)⁴⁸. En cuanto a los ministerios citados, la SDRRC recurre a los mismos para brindar

⁴⁸ El programa conjunto de la SDRRC, el MRREE y la SENAVITAT se analiza en el siguiente capítulo.

apoyo laboral, en salud y educación a los repatriados (PNUD, 2009). Por su parte el INDERT, por medio de los programas de reforma agraria y entrega de lotes agrícolas, busca promover el arraigo campesino y reducir la migración.

6.3 ORGANIZACIONES DE MIGRANTES Y SOCIEDAD CIVIL: SU PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO

6.3.1 Actores Nacionales en el Exterior y en el país

Numerosas organizaciones de emigrantes paraguayos se han creado en los diferentes países de acogida desde mucho tiempo atrás, sobre todo en los países donde la emigración fue más antigua, como en la Argentina y los Estados Unidos, asumiendo diversas formas: asociaciones, casas paraguayas, federaciones, clubes, colectivos, etc.⁴⁹. En años más recientes estas agrupaciones han crecido expandiéndose a otros países del mundo, en particular de Europa, y han cobrado una notable visibilidad comenzando a actuar de manera más coordinada entre sí. Sobresalen los congresos paraguayos de migrantes, algunos en Asunción y otros en la Argentina, Estados Unidos y España. En todos estos casos se ha debatido de manera amplia la problemática de los migrantes en el mundo, tanto en aspectos de derechos humanos en general, como de derechos laborales, documentación, seguridad social, salud, educación, viviendas y buen trato en los países de residencia y derechos civiles en el Paraguay, en especial el derecho al voto y reclamando mayor y más eficiente atención de los servicios consulares nacionales en el exterior.

En julio de 2008 se llevó a cabo en Asunción el *Primer Congreso de Migrantes Paraguayos*, organizado por la Federación Paraguaya de Asociaciones de la República Argentina, la Asociación de Profesionales e Industriales Paraguayos en Buenos Aires (APIP), la Asociación de Paraguayos Retornados del Exilio (APRE), con el apoyo del Equipo Pastoral Paraguayo en la Argentina (EPPA) y la Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda de la Cámara de Diputados del Paraguay, el cual contó con la participación de delegaciones de otras varias entidades de la Argentina, España, Estados Unidos, Brasil, Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Suiza, países donde también se encuentran diversos grupos de migrantes organizados. Este primer encuentro dejó instituida la *Coordinadora Permanente del Primer Congreso de la Migración Paraguaya* y tuvo su réplica posterior con la reunión, nuevamente en Asunción, del 2do y el 3er congreso, en 2009 y 2010 respectivamente, sirviendo ambos para ratificar las principales demandas formuladas en el anterior, así como en otros encuentros internacionales de paraguayos de la diáspora.

En enero de 2009 tuvo lugar en Nueva York el *Primer Congreso de Migrantes Paraguayos en los Estados Unidos*, contando con la participación de representantes de entidades de migrantes residentes en varios Estados de ese país, como Atlanta, Boston,

⁴⁹ La más reciente fue la creación en San Pablo, Brasil, de la Asociación de Inmigrantes, Integración Paraguay-Brasil, bajo la denominación Japayke (Despertemos), cuya finalidad es velar por la cultura y tradiciones paraguayas de los migrantes y sus descendientes, a través de actividades que promuevan la valorización de los elementos de la cultura, el folklore, los hábitos y las costumbres sociales de la comunidad paraguaya en el Brasil, ayudándoles a que sean respetados en sus derechos como inmigrantes y trabajadores junto a sus familias. En: www.espaciosinfronteras.org/noticias.asp visitada el 13 de enero de 2011. En Francia existe el Collectif Paraguay con 5 años de antigüedad y también de reciente creación ha sido la Asociación de Inmigrantes Paraguayos en Italia: www.elmiradorparaguayo.com visitada el 23 de julio de 2010.

Connecticut, Florida, Nueva Jersey, Nueva York, Maryland, una de cuyas decisiones fue dejar establecida la *Representación Permanente de las Comunidades Paraguayas en los Estados Unidos*. La información publicada sobre este acontecimiento daba cuenta de que esta representación permanente consta de presidente, vicepresidente y tres miembros por cada uno de los Estados de la Unión y por cada 3.000 migrantes residentes en ese país⁵⁰.

Siguiendo con la línea de encuentros en el exterior, constituidos en medios de expresión de los reclamos colectivos de las comunidades paraguayas de migrantes, los días 30 y 31 de mayo de 2009 culminaron en Madrid las jornadas del *Primer Congreso de Inmigrantes Paraguayos en España* y del *Segundo Encuentro de Asociaciones Paraguayas en España* de las que participaron instituciones y organizaciones paraguayas de Madrid, Marbella, Islas Baleares, Guadalajara, Murcia, Albacete, Bilbao, Cádiz, Sevilla, Alicante, y que fueron acompañadas de representantes del gobierno del Paraguay (Presidencia y Poder Legislativo) y de Coordinadora Permanente del Primer Congreso de la Migración Paraguaya, autoridades comunales y estatales de España y asociaciones internacionales de migrantes de otros países. Culminó el Congreso con la formación de la *Federación de Asociaciones de Paraguayos Residentes en España (FAPRE)*.

Cada uno de estos congresos, y de las jornadas preparatorias que generalmente se llevan a cabo, han culminado con la proclamación de documentos colectivos de consenso que recogen de manera detallada los reclamos explícitos de políticas públicas que los emigrados dirigen a las autoridades gubernamentales y que son entregadas de manera directa a las mismas, o canalizadas a través de congresistas, ministros del Poder Ejecutivo, representantes del cuerpo diplomático acreditados en el exterior. Los más reiterados han sido el derecho constitucional a elegir y ser elegidos, contar con representaciones consulares eficientes en el exterior y ser asistidos en las necesidades de documentación, trato respetuoso y disfrute de los derechos universales del migrante en los países de residencia.

Más recientemente, los servicios consulares responsables de atender a los residentes en el exterior, ofreciendo información, regularizando sus documentos y brindando protección a sus derechos, han sido criticados por las colectividades paraguayas, especialmente en España y Francia, por sus deficiencias en estos aspectos. En este último país, el *Collectif Paraguay en Francia* lanzó en octubre de 2010 por Internet una campaña de colecta de firmas “solicitando el nombramiento de un Embajador y un Responsable del Servicio Consular en la República Francesa [...] a la altura de sus necesidades”⁵¹. En sentido similar, el *Primer Congreso de Inmigrantes Paraguayos en España* pedía “regularizar con urgencia y con carácter prioritario la situación de todas las embajadas y consulados del Paraguay [desarrollando] procedimientos que agilicen la expedición de documentos básicos para la regularización en España, como los pasaportes [y] que el personal diplomático y consular estén en guardia permanente para atender a compatriotas que pudieran encontrarse en estas situaciones [garantizando] -a través de las embajadas y consulados- atención durante todo el día, y todos los días de la semana” (PNUD, 2009).

Igual situación diplomática se ha planteado en los países del Mercosur dilatándose en exceso el nombramiento de embajadores en razón a los obstáculos que el Poder Legislativo impone a los candidatos del Poder Ejecutivo y las dilaciones en la toma de decisión. De alguna manera, la presión de las comunidades y sus organizaciones por contar con estas representaciones nacionales en el exterior va obligando a revisar esta situación y es así como a fines de 2010 fueron designados finalmente embajadores en la Argentina, donde reside el

⁵⁰ Diario Última Hora 26/01/2009, en PNUD, 2009.

⁵¹ www.collectifparaguay.webnode.com – visitada el 6 de octubre de 2010.

mayor caudal de migrantes paraguayos, y en el Uruguay, quedando aun pendientes de regularización los casos del Brasil y Bolivia.

Los migrantes paraguayos en el exterior han contado con el respaldo y el acompañamiento de diferentes organizaciones de la sociedad civil que actúan al interior del país, estudiando y divulgando la situación de los mismos y manteniendo relaciones con sus asociaciones. Tal es el caso de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), la Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (ASOPAMI), la Asociación Trinidad, la Agencia Paraguaya de Periodistas en el Exterior (APE Paraguay), Base Investigaciones Sociales, el Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch” (CEPAG), el Foro de Mujeres del Mercosur, la Pastoral del Migrante, la representación paraguaya de Espacio sin Fronteras⁵², entre otras.

6.3.2 Inmigrantes organizados en el país

Asociaciones de damas de diversas nacionalidades han cumplido desde muchos años atrás funciones de interacción social, cultural y eventualmente de beneficencia, pero la intervención de estas representaciones de residentes extranjeros en relación con las políticas migratorias en el ámbito público no ha sido relevante. En cambio, existen también numerosas organizaciones de inmigrantes residentes de antigua data en el país, como la argentina, boliviana, brasileña, coreana, japonesa, peruana, uruguaya, taiwanesa, entre otras. Sus actividades, de escasa visibilidad, se vinculan generalmente con la conmemoración de fechas especiales y la práctica de costumbres culturales tendientes a su propia integración y cohesión social. Sin embargo, las comunidades de inmigrantes emergen en la actualidad con mayor fuerza y representatividad gracias a la reciente creación de la Federación de Inmigrantes del Paraguay (FEDIPAR).

La propia DGM ha promovido, conjuntamente con esta entidad, en los primeros días de diciembre de 2009 la organización del *Primer Foro del Migrante* en el Paraguay, de manera coincidente con el *3er Foro de Migraciones y Derechos Ciudadanos de la Comunidad Latinoamericana Platense (CLAP)*, donde fueron los mismos inmigrantes quienes debatieron, junto con las autoridades nacionales responsables del área, temas de su interés como la tramitación migratoria, los derechos laborales del inmigrante, la discriminación y la xenofobia. En la ocasión se contó con el apoyo de la Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (ASOPAMI) y la OIM, así como de embajadas y consulados de países que cuentan con residentes en el país.

El Foro concluyó con importantes decisiones, tales como: ratificar el derecho a migrar como un Derecho Humano que debe ser respetado por los Estados nacionales; adherir al derecho al voto de los paraguayos residentes en el exterior; alentar a los emigrados a que participen del sufragio en sus países de residencia; realizar el Foro de Migraciones y Derechos Ciudadanos de manera anual e itinerante (en diversas ciudades de América Latina); exigir a los gobiernos la lucha contra la trata de personas; organizar actividades de fortalecimiento de la unidad entre los inmigrantes en torno a aspectos trascendentales para la vida de los ciudadanos extranjeros como salud, educación y trabajo; solicitar al gobierno del Paraguay una Ley de Amnistía para todos los inmigrantes residentes en el país (DGM, 2009). Respecto a este último reclamo, la DGM tomó a su cargo la preparación del proyecto de Ley que fue elaborado

⁵² Espacio Sin Fronteras (ESF) es un conjunto de organizaciones internacionales compuesto por personas y por redes nacionales de América del Sur comprometidas a promover los derechos humanos de hombres y mujeres inmigrantes, partiendo del principio de que deben ser plenamente respetados y ejercidos en todo momento y lugar. Está representada en el país por AGORA/Paraguay.

en un marco participativo con las colectividades de inmigrantes, para lo cual se mantuvieron varias reuniones durante el año 2010. El proyecto fue presentado al Poder Legislativo donde se obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados.

Esta participación en los asuntos de política migratoria de parte de las comunidades migrantes residentes en el país, se ha dado en un marco de mayor protagonismo y visibilidad que han comenzado a tener con la activación de la Dirección de Asuntos Internacionales de la DGM. Es así como también, por primera vez en el Paraguay, se conmemoró la Semana del Migrante en junio de 2010, con festividades en las que cada una de las colectividades presentes expuso muestras de su cultura (vestimenta, comidas, danzas, música). Al mismo tiempo, las autoridades de la DGM participaban de una celebración similar en la Argentina, fortaleciéndose los lazos institucionales, culturales y regionales en torno a la cuestión migratoria (DGM, 2009).

7. LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN MATERIA MIGRATORIA

7.1 RELATIVOS A LOS VÍNCULOS CON LOS NACIONALES EMIGRADOS Y SU PROTECCIÓN EN EL EXTERIOR

Como ya fue mencionado, la atención de los emigrados del Paraguay residentes en el exterior es responsabilidad de la (DACPE) cuya función es, entre otras: “Prestar asistencia para facilitar la regularización documental de los connacionales en el exterior; promover la asistencia jurídica para la protección de los derechos humanos de los compatriotas, en coordinación con las instancias nacionales correspondientes; coordinar acciones relacionadas con programas de desarrollo y proyectos económicos vinculados con las remesas generadas por los paraguayos; prestar asistencia a los paraguayos repatriados, deportados o expulsados de los países receptores, en coordinación con instituciones oficiales respectivas; apoyar el desarrollo de programas culturales que preserven la identidad nacional”⁵³.

Con esa misión la DACPE ha comenzado a implementar el *Plan de Atención Integral a Connacionales*, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se ejecutará en los países de mayor recepción de paraguayos, para lo cual se coordinará una agenda que contempla la regularización documental y otros servicios asistenciales, tales como orientaciones en materia de salud, empleo, capacitación laboral y educación. La creación y consolidación de organizaciones de paraguayos en el exterior es una de las líneas estratégicas que durante 2011 será abordada con mayor énfasis⁵⁴.

En ese marco, durante el 2010 la DACPE ha coordinando con la SDRRC la implementación del Programa “Mi País, Mi Casa”, que forma parte del Convenio firmado en setiembre de 2009 entre el MRREE, la SDRRC y el SENAVITAT, por el cual esta última institución se compromete a dar atención preferencial a connacionales retornados y a residentes en el exterior que deseen acogerse a los programas de construcción de viviendas en el Paraguay. Como parte de las actividades coordinadas entre las tres instituciones, altos funcionarios de las mismas han visitado a comunidades paraguayas en el exterior (Argentina, Estados Unidos, Uruguay y España), promoviendo el programa y obteniendo el interés de numerosas personas como futuras beneficiarias. En la más reciente actividad vinculada con el tema (marzo de 2011), los ministros de la Secretaría de Repatriados, de la SENAVITAT, la Viceministra de RREE, el Director General de la DACPE y el Director General de Asuntos Consulares de la Cancillería, visitaron ciudades fronterizas con la Argentina (Formosa, Resistencia, Corrientes y El Dorado) donde, junto con funcionarios de los respectivos consulados, ofrecieron información sobre el programa, inscribieron a los interesados⁵⁵ y señalaron que El *Plan de Atención Integral a Connacionales* tiene previsto asistir, entre 2011 y 2012, a 24.000 paraguayos residentes en la mencionada zona fronteriza⁵⁶.

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores, www.mre.gov.py visitada el 21 de marzo de 2011.

⁵⁴ MRREE www.mre.gov.py visitada en octubre de 2010.

⁵⁵ <http://www.paraguaymiPAÍS.com.ar/paraguay/2011/03/residentes-en-litoral-argentino-se-inscribieron-en-el-programa-%E2%80%9Cmi-PAÍS-mi-casa%E2%80%9D/>

⁵⁶ [http://www.noticiasdel6.com/ampliar.php?id=72653&titulo=programa integral pretende asistir a 24 mil paraguayos residentes en zonas fronterizas](http://www.noticiasdel6.com/ampliar.php?id=72653&titulo=programa%20integral%20pretende%20asistir%20a%2024%20mil%20paraguayos%20residentes%20en%20zonas%20fronterizas)

Cabe acotar que en las visitas a connacionales del exterior realizadas en el marco del Programa Mi País Mi Casa, se incorporan también funcionarios del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional con el fin de facilitar la expedición de certificados y actas de nacimiento y la renovación de Cédulas de Identidad a los connacionales residentes que las requieran.

7.2 RELATIVOS AL RETORNO DE NACIONALES CON REFERENCIA A LA MIGRACIÓN CALIFICADA

La Ley 3958/09 de Repatriación, recientemente aprobada, otorga suficiente autoridad a la SDRRC para promover la radicación de pequeñas y medianas empresas de connacionales repatriados que hayan residido dos años en el exterior y regresen al país con bienes de capital, aclarando que la promoción del retorno “deberá efectuarse en consonancia con las necesidades y posibilidades de incorporación de recursos humanos a los programas especiales de reasentamiento, requerimientos del mercado de trabajo y condiciones generales de desarrollo del país”. A ese fin, la SDRRC, “en coordinación con las embajadas y consulados acreditados en el exterior, deberá llevar un registro actualizado de los paraguayos residentes en el exterior, en el cual debe constar su profesión, especialización, perfil ocupacional y composición familiar, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de reinserción en su país”. No se conoce hasta el momento la existencia de medidas que hayan permitido identificar esas capacidades y llevar el registro mencionado, como tampoco de que se hayan iniciado programas de reasentamiento en base a la detección de perfiles calificados que sean aplicables al mercado laboral y a un plan de inversiones en pequeñas y medianas empresas con capital repatriado por connacionales.

Un programa que puede aportar en la dirección indicada es el ya mencionado “Mi País, Mi Casa”, toda vez que se aprovechen las capacidades desarrolladas en el área de la construcción y los recursos de capital que personas emigradas, repatriados o potenciales repatriados, hayan logrado generar y acumular durante su residencia en el exterior y que decidan invertir en estas iniciativas. El programa, como ya fue señalado, pretende con el esfuerzo coordinado de los tres organismos firmantes del Convenio (MRREE, SDRRC y Consejo Nacional de la Vivienda, actual SENAVITAT), facilitar a los repatriados y a los emigrados que desean retornar, en carácter de sujetos de la Política Habitacional del gobierno, el acceso a vivienda propia en cualquier departamento del país. Con ese fin, el MRREE se compromete a divulgar el programa a las colectividades paraguayas residentes en el exterior, recibir solicitudes y canalizarlas a la SDRRC y recibir los pagos en cuotas que hagan los beneficiados remitiéndolos a la SENAVITAT, cuyo compromiso es dar tratamiento preferencial a estas solicitudes. Por su parte, la SDRRC debe seleccionar a los postulantes que se encuadren en las condiciones y requisitos establecidos en los proyectos o planes de construcción de viviendas y remitirlos a la SENAVITAT.

La más reciente información brindada por la SDRRC indica que, durante el 2010, se iniciaron 174 solicitudes de ingreso al citado programa de las cuales 24 ya adjudicadas a solicitantes de la Argentina (6 de Buenos Aires, 2 de Posadas y 2 de Resistencia), de los Estados Unidos (2 de Nueva York, 1 de Miami) y del Paraguay (11 adjudicaciones). El informe desglosado indica que, de las adjudicaciones otorgadas en el Paraguay, 80% fueron subsidiadas por SENAVITAT de las cuales 63% de sexo femenino, 75% profesionales.

7.3 RELATIVOS AL COMBATE A LAS REDES DE TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

Con el fin de aplicar el Protocolo Completo de la Organización de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas, ratificado por el Paraguay, se constituyó en 2004 la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, formalizada a través del Decreto Nº 5093/2005, e integrada por 40 instituciones; la mesa está coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus objetivos son la orientación de las políticas y directrices de las acciones preventivas, la sanción y el combate a la trata de personas (*Ibid.*). Para la atención y asistencia a las personas afectadas por la Trata, la Mesa cuenta con una comisión integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública y Bienestar Social, Justicia y Trabajo, las Secretarías de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia, de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública de Pobres, así como otras instituciones de la sociedad civil que apoyan la atención a las víctimas de trata. Conviene señalar que a partir de 2011, la DGM, apoyada por la OIM, contará con un Departamento de Combate al Delito de la Trata de Personas con personal ya capacitado.

Al mismo tiempo funciona el "Programa de Apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños", a cargo de la Secretaria de la Mujer, el BID y la DGEEC, esta última encargada de la sistematización de los datos referidos a casos y víctimas, así como de un mapa de la ruta seguida por la trata de personas⁵⁷. Teniendo en cuenta la complejidad del registro del hecho y la dispersión de la información, los datos disponibles en el país son los publicados por la SM/DGEEC/BID en 2009, que se constituye en una de las fuentes disponibles en la actualidad y utiliza una metodología de homologación de información basada en datos generados por varias instituciones. También se hace referencia a otros estudios relacionados al tema ya que, todos ellos, ofrecen un panorama sobre los resultados del Programa citado⁵⁸.

La Memoria de la Mesa de Trata, basada en casos investigados y víctimas atendidas de acuerdo a distintas fuentes, ha revelado un total de 84 denuncias en el periodo de 2004-2008. El total de víctimas afectadas por estas denuncias asciende a 146, de las cuales 70% son mujeres adultas y 29% niñas y adolescentes, registrándose solamente un caso de varón menor de edad. Por su parte, el Ministerio Publico, de acuerdo a información directa recogida en la institución en abril de 2011, ha recibido un total de 226 causas ingresadas en el periodo de 2004-2008, entendiéndose como "Causa Ingresada" cada una de las denuncias recibidas en las mesas de entrada de las fiscalías de todo el país. Una causa puede referirse a varias víctimas y puede estar caratulada con varios hechos punibles. Por otro lado, las 226 causas ingresadas deben considerarse como información de referencia, teniendo en cuenta que muchas víctimas, por temor a represalias y re-victimización, denuncian sus casos como hechos punibles diferentes, quedando registradas bajo otras carátulas.

Entre los países de destino figuran Argentina, Bolivia, Corea, España y Chile, entre otros. El destino más común de las víctimas es la Argentina, con 58% de los casos y con porcentajes menores se ubican Bolivia, 23%, y España, 15%. Estos datos involucran casos llevados en forma conjunta por la Secretaría de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia y otros

⁵⁷ En <http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=13293> visitada el 27 de diciembre de 2010.

⁵⁸ Cabe observar que los datos sobre trata de personas que se ofrecen no son estrictamente comparables debido a la primacía de criterios no homologables y, por tanto, deben ser tomados como información independiente una de otra.

(SM/DGEEC/BID, 2009). Con respecto a los destinos de la trata de personas, hay que tener en cuenta que el 87% de los casos de trata tienen carácter internacional en tanto que la incidencia de los internos son de 13% (Velázquez, 2010), aunque se estima que la trata interna podría ser más alta y estar poco visibilizada por los medios de prensa, las instituciones y comunidades, sobre todo porque muchos de los casos que ocurren internamente son caratulados bajo otra denominación. La distribución de lugares de recepción de denuncias o jurisdicciones fiscales indica que están concentradas en tres jurisdicciones del país: Asunción (44%), Itapúa (28%) y Alto Paraná (19%)⁵⁹. En cuanto al número de víctimas rescatadas, éste asciende a 49 que corresponden al año 2008.

La documentación utilizada para viajar ha sido, en su mayoría, de tipo auténtica (59%), solo 7% corresponde a documentación falsa y 6% a casos de sustitución de identidad. La razón principal del viaje es eminentemente económica (62% de los casos) y, en ese contexto, se declaran los deseos de una mejora económica y la falta de empleo. Y como causas de la trata, tanto la Memoria de la Mesa como el Informe de la Fiscalía, han identificado la explotación sexual como la principal. La explotación laboral también aparece, aunque en menor cuantía. De acuerdo a los casos de víctimas atendidas en el periodo agosto 2008 a julio 2009, la explotación sexual como causa asciende a 65,5% y el trabajo o servicio forzoso tiene una incidencia de 2,3% sobre un total de 87 víctimas atendidas (*Ibid.*).

Es sabido que la trata tiene tres momentos o fases para la concreción del hecho: la captación y reclutamiento, el traslado y la recepción. Conforme a los datos disponibles para el país, el lugar de contacto con las víctimas es preferencialmente el hogar, donde el 48% de las atendidas entre agosto del 2008 y julio del 2009 informan haber sido contactadas. El espacio público u otro es utilizado en 11% de los casos en el mismo período. La Policía se constituye en la institución que ha develado el mayor número de casos en el país de destino (39%). La Fiscalía o su equivalente lo ha hecho en un 23,5% y la oficina de Migraciones en un 2,6% (*Ibid.*). Una vez detectado y atendido el caso, se da lugar al proceso de retorno que involucra la asistencia de varias instituciones. Siguiendo la misma fuente de registro interinstitucional en el periodo 2008/2009, las víctimas han referido que al momento de volver al lugar de origen el Estado les ha dado apoyo en un 20% de los casos, en tanto que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lo ha hecho en 35% de los casos (*Ibid.*).

Información más reciente da cuenta que el Programa de Asistencia a las víctimas de este delito, implementado por la OIM en el país, asistió entre 2005 y 2010 a 526 personas en forma directa y en forma indirecta a 100 dependientes (niños y niñas acompañados de sus padres), “a través de una serie de acciones como la asistencia psicológica, la reinserción laboral y social, el traslado a sus lugares de origen”, así como con asistencia técnica sobre el tema (Velázquez, 2010). Así mismo, según información de la OIM de Asunción, en el marco de un *Programa Integral de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Gobierno del Paraguay en Materia Migratoria y Lucha contra la Trata de Personas*, se brindó capacitación a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Repatriados, de la Dirección General de Migraciones, de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, a miembros de la Red Trinacional (de la Triple Frontera) e integrantes de ONG de la Argentina, el Brasil y el Paraguay, sobre lucha contra la trata de personas, totalizando cerca de un centenar de beneficiados, en algunos casos como formadores de formadores en la temática. En este mismo contexto, se elaboraron documentos y materiales de orientación sobre aspectos jurídicos, políticos y operativos sobre el tema y, a mediados de

⁵⁹ Información obtenida en forma directa por los redactores del informe en el Ministerio Público.

noviembre de 2010, se llevó a cabo un Seminario Internacional sobre Trata, Asistencia y Reintegración de personas víctimas de este delito⁶⁰.

7.4 RELATIVOS A LA MIGRACIÓN IRREGULAR

Como fue señalado en el Capítulo IV. D, más que estimaciones fidedignas hacia el número y las características de la migración irregular, lo práctico y conducente del análisis son las medidas y programas que se vienen aplicando para la regularización de la misma, tanto en el país de origen como en los de destino. En cuanto a estos últimos, la regularización de migrantes nacionales en la Argentina ha tomado un ritmo ascendente con el Proyecto Patria Grande sobre el cual se han ofrecido ya cifras específicas. También se ha mencionado la evolución que ha cobrado en el Brasil la aplicación de la *Ley de Legalización de Extranjeros en Situación Irregular* en lo relativo a la regularización de migrantes nacionales.

En cuanto a lo ocurrido en el Paraguay, hay que enfatizar que la ratificación por el gobierno nacional, a mediados de 2009, del *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur* y del *Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur*, ha dado un notable impulso al proceso de regularización de inmigrantes en situación irregular. Ya se ha mencionado el Proyecto Piloto implementado por la DGM durante el año 2009 para dotar de carnets de residencia temporaria a migrantes brasileros de la frontera. A fines de ese año el proyecto piloto se ha convertido en *Programa de Regularización Migratoria e Implementación del Acuerdo Mercosur*, extendido a todo el año 2010 y 2011.

En ese marco, durante el 2010 se llevaron a cabo 7 jornadas similares a la del Proyecto Piloto de modo que, entre marzo y noviembre de ese año, como resultado del operativo realizado en 6 ciudades de frontera (Santa Rita, Pedro Juan Caballero, Katuete, Los Cedrales, Saltos del Guairá y Ciudad del Este), se regularizó la situación de 6.044 residentes brasileros con la expedición de carnets de residencia temporaria. De ellos, 34% corresponden a residentes de más de 10 años y 21% de entre 5 y 10 años. A fin de 2010 se evaluó el programa y se decidió proseguir con su ejecución durante el 2011 con un calendario que abarca 7 nuevas jornadas entre febrero⁶¹ y noviembre de este año, extendiéndose a los departamentos de Caaguazú (Campo 9), Itapúa (María Auxiliadora), San Pedro (Santa Rosa del Aguaray), Caazapá (San Juan Nepomuceno), Filadelfia (Boquerón - Chaco paraguayo), Concepción capital de este departamento y, de nuevo, Santa Rita en Alto Paraná, con una nueva visita para cumplir la primera jornada de regularización permanente.⁶²

Las más recientes estadísticas de la DGM, con base en un mejor soporte informático, permiten ver cómo en los últimos seis años (2005-2010) el proceso de regularización permanente ha tenido un claro incremento. En ese período se emitieron 20.649 Carnets de Residencia Permanente, casi 39% de los cuales a brasileros y 17% a argentinos (dos tercios del total). El incremento se dio particularmente en los últimos tres años (entre 2008-2010), lapso durante el cual se emitió el 72% de esos documentos. De entre las restantes nacionalidades

⁵⁸ Informe Narrativo Final para el Fondo "1035 Facility", Programa Integral de fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Gobierno del Paraguay en materia migratoria y lucha contra la Trata de Personas, sin datos de edición. Documento disponible en OIM Asunción.

⁶¹ Entre el 18 y el 25 de febrero se cumplió la jornada del mes de febrero con la regularización migratoria de 234 personas.

⁶² Información obtenida en forma directa por los redactores del informe en la DGM.

beneficiadas es significativo el alto porcentaje de alemanes (12%), libaneses (4,2%) y estadounidenses (4%), una combinación de probables antiguos y nuevos inmigrantes.

La DGM cuenta, actualmente, con un proyecto aprobado por el Equipo Económico Nacional, denominado INTERFRON, cuyo objetivo es la Modernización y Adecuación de Puestos de Control y Oficinas Regionales con el fin de cubrir los “puntos ciegos” de control⁶³. Su financiamiento ha sido solicitado al FOCEM para iniciar la ejecución en 2011, habiéndose obtenido ya los fondos de contrapartida del Presupuesto General de la Nación. El proyecto permitirá la construcción de siete nuevos puestos de control fronterizo en las siguientes localidades y áreas de frontera con Brasil y Argentina: Saltos del Guairá, Bahía Negra, San Lázaro, Yvy Jaú, Ruta a Pilar, General Bruguez y Pozo Hondo (estas últimas en el Chaco paraguayo). El proyecto prevé, además, el 100% de la conectividad de los puestos de control para mejorar los registros de entrada, salida y tránsito de personas a través de las fronteras nacionales.

⁶³ Se espera en el 2013 haber cubierto la totalidad de los puntos ciegos existentes.

8. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DE LAS MIGRACIONES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL DESARROLLO

No es fácil abarcar en escaso espacio el análisis de los posibles impactos de las migraciones en el desarrollo, más aun cuando no existe certeza sobre la verdadera y completa dimensión de este fenómeno de amplias y complejas facetas, en un escenario donde las estadísticas y los datos abarcan tanto a países de origen como de destino y se presentan escasos, dispares, poco seguros y de relativa comparabilidad.

Si se reduce el ámbito del estudio a los que aparecen como más visibles por sus mayores repercusiones y divulgación generalizada, parece claro que su impacto en términos económicos y sociodemográficos son los más evidentes.

8.1 IMPACTOS DE LA MIGRACIÓN EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL PAÍS

Si se considera que la población de extranjeros residentes en el país a comienzos de la década del 2000 equivalía aproximadamente a un tercio del volumen estimado de paraguayos emigrados, es evidente que la migración es una operación deficitaria para el país en términos demográficos. Y, a pesar de que la dimensión demográfica no agota el impacto que los procesos migratorios tienen en el país, sin embargo, la pérdida de población especialmente joven y mayoritariamente femenina produce determinadas reconfiguraciones en la estructura por edades con claro impacto económico y social.

La pérdida de población en edad activa es un proceso de largo alcance que, como se vio, se arrastra desde finales del siglo XVIII. La intención de compensar esta pérdida con políticas de promoción de la inmigración selectiva no tuvo efectos impactantes y extendidos a nivel económico, social y territorial. La población nacional siguió creciendo de manera vegetativa a una alta tasa hasta el último Censo de Población de 2002 y, en ese tren, los grupos que componen la población económicamente activa también se incrementaron pero sin recibir las políticas adecuadas de formación de capital humano, de empleo y de arraigo territorial. En este cuadro, la emigración se constituyó en una válvula de escape a problemas como el desempleo y el subempleo, situación que afecta especialmente, como ya se dijo, a grupos jóvenes y mujeres en un contexto social y cultural de fuertes discriminaciones de género y generacionales, con el agravante de que el perfil educativo de los emigrados es más elevado que el de quienes no emigran.

Como se indicó en este Informe, la mayor parte de la emigración paraguaya está integrada por personas en edades productivas o económicamente activas. La pérdida de fuerza laboral por efecto de la emigración podría evaluarse como un hecho ambivalente a nivel nacional: por un lado, descomprime el mercado de trabajo paraguayo (el total de personas en edad activa que habían emigrado entre 2004-2008 era ligeramente superior al de los desempleados en el país en 2009), pero por el otro canaliza parte de su población productiva más joven y calificada hacia el desarrollo de los países de destino. Por otra parte, la emigración compensa también este efecto “negativo” con el envío de remesas de dinero al país pero, al mismo tiempo, representa un problema de política exterior por la vulneración de derechos

humanos que ocasionan en el exterior las acciones restrictivas o discriminatorias hacia la inmigración y por el carácter irregular de la residencia de numerosos emigrados.

En lo que respecta a las remesas y sus impactos sobre la economía y el ingreso familiar, se ha visto en este Informe que las mismas se han venido incrementando de manera sostenida entre los años 2004 y 2008 como porcentaje del PIB y generación de divisas en la macroeconomía tanto como en lo que respecta a la cantidad de hogares beneficiadas con ese ingreso. Aún cuando esta contribución es relativamente mínima, pues aporta alrededor de 3,5% de los ingresos familiares (EPH, 2009), es claro que estos recursos tendrían mayor importancia entre los hogares más pobres en términos de mejora en el consumo de bienes alimentarios y servicios básicos, lo que a su vez influiría en su bienestar y en la dinamización de la economía paraguaya. Según Borda y González (2009), en promedio las remesas ayudarían a financiar alrededor de 4,4 canastas básicas alimentarias del año 2007 y como el valor de los montos recibidos por los hogares más pobres son menores a los de los hogares más ricos, los primeros sólo podrían llegar a financiar 1,7 canastas de alimentos frente a alrededor de 7,6 de los últimos. A pesar de ello, y en concordancia con el aumento del flujo de remesas, el porcentaje de población en situación de pobreza ha venido descendiendo de 43,7% en 2006 a 35,1% en 2009, pasando por 41,2% y 37,9% en los años intermedios 2007 y 2008, respectivamente (DGEEC, 2010b).

No obstante, y a pesar de estos aspectos positivos, las remesas también podrían generar capacidades ociosas e incentivar la reducción de esfuerzos en la búsqueda de empleo o actividades productivas, cuando existan condiciones para incorporarse al mercado laboral. Este aspecto es particularmente riesgoso por el hecho de que los programas de lucha contra la pobreza en el país, a pesar de su objetivo social inclusivo, han tenido durante un largo período un sesgo especialmente asistencialista y de protección a los sectores más vulnerables, postergando los de promoción y fortalecimiento de las capacidades productivas. El estudio de Borda y González (2009) mencionado muestra que la tasa de participación económica de los individuos adultos de 20 a 60 años de edad, receptores de remesas, es menor (71,9%) que la de aquellos no beneficiarios de remesas (79,3%).

En lo que respecta a los impactos sociales cabe mencionar esencialmente los vinculados con los cambios intrafamiliares, generalmente presentados como contracara negativa del aspecto positivo de las remesas. En efecto, los beneficios económicos de la emigración parecen estar ligados a la desintegración familiar, el re-agrupamiento de los miembros del hogar y los desequilibrios emocionales (Petit, 2003), así como a las técnicas de crianza de los niños (Vargas, Aguilar, Vásquez, Aguilar, 2004). Estos y otros estudios han señalado que la emigración internacional provoca cambios en la estructura familiar, generando nuevos escenarios de familias extendidas determinados por el ingreso de nietos, sobrinos, nueras, yernos y otros parientes, con o sin hijos, en ciertos núcleos familiares afectados por la partida de una madre, padre, esposo, esposa, hijo o hija, imponiendo una reestructuración interna de sus miembros y un sistema de relaciones diferente al del núcleo original (González C., Denis M., 2008).

Las citadas autoras mencionan que “los niños y adolescentes experimentan un periodo de acomodación a la división de la familia nuclear, completa o incompleta, reflejada en la falta de concentración, problemas de aprendizaje y bajas calificaciones que duran entre tres y seis meses. La inversión de las remesas en la educación de los niños es un aspecto claramente positivo; sin embargo, no todos los hogares siguen este comportamiento. En el caso de los adolescentes, fundamentalmente, se torna un poco más difícil el control académico, lo que sugiere un problema de crianza e incluso de violencia entre los integrantes del hogar” (*Ibid.*).

8.2 IMPACTO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

Una gran parte de los impactos que se han citado en el apartado anterior se vinculan estrechamente con las políticas migratorias vigentes en el país, por más que ellas hayan tenido un carácter meramente implícito. Pero sobre todo la legislación y las instituciones migratorias develan el carácter contradictorio de estas políticas y sus efectos sobre el desarrollo.

El poder público en el Paraguay ha privilegiado, como ya se señaló antes, la legislación y las instituciones que promovieron inmigración. El impacto demográfico de la misma fue ínfimo y su contribución económica se ha localizado en pocos puntos territoriales donde florecieron economías regionales prósperas (Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Chaco Central), pero de poca expansión hacia el resto del país y de los sectores sociales. En la actualidad es evidente que la moderna producción agrícola ganadera, basada en la mecanización y la incorporación de tecnologías de punta, ha permitido un fuerte crecimiento del sector y una particular recuperación reciente de la economía, como se vio antes. Sin embargo, como también se ha mencionado, este sector tiende a reducir su peso en la generación de empleo resultando poco efectiva en la redistribución de la riqueza que genera.

Entre tanto, no se han aplicado políticas eficientes de generación de empleo en las diversas ramas de la economía, con miras a retener la mano de obra joven y calificada que emigra. Tampoco han surgido hasta ahora programas bien articulados de canalización de las remesas hacia un mayor desarrollo general del país y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre, especialmente la vinculada con los emigrados y remitentes de ayuda económica.

Por su parte, la política de repatriación, que trata de reparar la acumulación de los flujos de emigración ocurridos a lo largo de la historia, apenas logra recuperar un número reducido de connacionales sin tener previstas líneas de acción para los casos de retornos espontáneos. Esto hace que los esfuerzos institucionales no se estén orientando hacia la recuperación de recursos humanos mejor calificados ni promoviendo la instalación de unidades productivas pequeñas y medianas, aprovechando las iniciativas y capacidades innovadoras adquiridas por los emigrados durante su pasantía en sociedades más desarrolladas, haciendo uso de las ventajas que la legislación ofrece.

9. RETOS Y DESAFIOS

9.1 PRINCIPALES HALLAZGOS QUE HAN CONTRIBUIDO A UNA MEJOR GOBERNABILIDAD DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS

Uno de los principales hechos que, más que haber contribuido como cuestión consumada, está significando un estímulo evidente para el mejoramiento de la gobernabilidad de los procesos migratorios, ha sido la emergencia de las comunidades de migrantes como importante grupo de presión sobre los poderes del Estado y sobre la propia sociedad nacional.

Esta emergencia es relativamente reciente y cobró particular destaque durante el proceso electoral del período 2007/2008, cuando el actual presidente electo realizó una extensa gira por países donde se encuentran establecidas las principales comunidades paraguayas del exterior, comprometiendo una política de atención privilegiada a la cuestión jurídica, laboral y social de los emigrados y emigradas.

Coincidentemente, varios encuentros y congresos de asociaciones y grupos de migrantes se llevaron a cabo en estos últimos años. Como se señala en este informe, los congresos realizados en los Estados Unidos, en España y en el propio país, donde se ha realizado el mayor número de estos encuentros anuales, significaron no solamente una consolidación asociativa de las comunidades paraguayas en el exterior, que se fueron concretando en la creación de asociaciones y federaciones más extensas, sino que una más explícita visibilidad por medio de declaraciones, manifiestos y demandas concretas de atención a sus necesidades, muchas de las cuales o se realizaron en presencia de autoridades del gobierno o fueron canalizadas a las mismas con las debidas formalidades.

Es en este marco que el Ministerio de Relaciones Exteriores creó la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero, se firmó el Convenio tripartito “Mi País, Mi Casa” (RREE, SDRRC, SENAVITAT), se intensificaron las medidas de repatriación de emigrados/as en situación de vulnerabilidad y muchos consulados se vieron exigidos a prestar una mayor atención a los requerimientos de las comunidades del exterior.

Es también evidente la influencia que la amplia visibilidad actual de estos grupos de presión ha ejercido en las medidas de reciprocidad emprendidas en el país recientemente por la DGM, con sus programas de regularización migratoria en respuesta a políticas similares aplicadas por los países del Mercosur con paraguayos y paraguayas residentes, en especial en la Argentina y el Brasil, en el marco de de la ratificación que finalmente el Gobierno paraguayo brindó a los acuerdos sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur y de regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur.

La presión ha llegado inclusive al Poder Legislativo, el que ha sancionado una enmienda de la Constitución Nacional, la primera en 20 años de su vigencia, mediante la cual se restituye a los emigrados su derecho al voto⁶⁴.

⁶⁴ Como resultado del proyecto de Enmienda Constitucional, sancionado por el Senado de la Nación en sesión del 14 de abril de 2011 por voto unánime de sus miembros presentes, se obligaba a la Justicia Electoral a convocar a una consulta popular vinculante, en un plazo no mayor a 180 días, a fin de decidir si se incluía en la Constitución Nacional el derecho de los emigrados a elegir autoridades nacionales. A raíz de esto, el 8 de octubre de 2011 tuvo lugar un referéndum en donde la amplia mayoría votó a favor de la restitución del voto de los nacionales en el exterior.

En este marco, las instituciones responsables de las migraciones se han visto obligadas también a modernizar sus estructuras internas y agilizar sus procedimientos, mejorando y saneando prácticas y gestiones administrativas tradicionalmente burocráticas, ineficientes y contaminadas de corrupción.

Tampoco puede desdeñarse el papel cumplido por las instituciones académicas e investigadores independientes de la temática, quienes han venido aportando sus estudios y evidencias sobre aspectos cruciales de las migraciones más recientes, como la vulneración de los derechos humanos de los emigrados y emigradas, tanto en lo jurídico, como en lo laboral y social, los sentimientos xenófobos y racistas que surgen en países de destino, la agudización de medidas de exclusión de migrantes con disposiciones limitativas, así como también los avances que, en contraposición, se han registrado en algunos países especialmente de la región para facilitar la integración migratoria. Además, los esfuerzos de recolección y consolidación de la información existente han permitido un mejor conocimiento y posicionamiento reciente de la temática⁶⁵.

En el momento de redactar este informe, el Gobierno paraguayo había comenzado un proceso de consultas a los sectores políticos y diversos actores de la sociedad nacional con el fin de impulsar una reforma legislativa de las estructuras del Poder Ejecutivo, estableciendo una nueva configuración de los ministerios y sus dependencias que sean más capaces en la gestión de las políticas públicas y en las respuestas a las demandas de la sociedad. En ese marco, el fenómeno de la población y las migraciones, en todos sus aspectos, tanto internos como internacionales, comienza también a emerger con mayor visibilidad y las políticas tendientes a abordarlas se perfilan con más elevado nivel de jerarquía institucional, lo que permite abrigar la expectativa de una mejor gobernabilidad futura.

9.2 LA INFORMACIÓN SOBRE LAS MIGRACIONES, PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO

La información nacional existente, si bien dispersa y no totalmente actualizada, es sin embargo importante para el análisis y la evaluación de las migraciones, tal como se ha abordado en el presente documento. Respecto a la información censal, la misma solo podrá actualizarse de forma general luego del Censo de 2012, cuyos resultados suficientemente procesados y desagregados podrían estar disponibles hacia fines del siguiente año. Por otro lado, es evidente que deben intensificarse esfuerzos para una captación más completa y continuada del fenómeno migratorio, y sobre todo de las emigraciones, dado que el Paraguay es un país expulsor de población.

Una forma de captar información sería incorporando preguntas en los censos poblacionales, ya que en la actualidad solo se cuenta con ellas en las encuestas de hogares (y aún allí, limitadas a un insuficiente número de desagregaciones de la información). Esta posibilidad, que como se indicó en este Informe, se ha planteado como proyecto para el Censo 2012, de todas maneras tendrá similares limitaciones que las que se encuentran en las encuestas de hogares, por tratarse de módulos parciales por más que la cobertura del censo sea de nivel nacional. El instrumento adecuado, desde luego, sería una encuesta específica de

⁶⁵ A este respecto cabe mencionar el estudio realizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población para el Sistema de las Naciones Unidas y publicado como Informe de Desarrollo Humano en 2009 bajo el título *“Ampliando Horizontes. Emigración internacional Paraguaya”*.

migración, de alcance nacional, que permitiría concentrar todo el esfuerzo de recolección de los datos hacia los diferentes aspectos del fenómeno en sus diversas manifestaciones.

Dado el costo que esa vía plantea, una alternativa sería la realización de encuestas específicas de migración en zonas significativas en el país. La misma permitiría identificar factores locales de expulsión de población, sirviendo de base para la aplicación de planes de mejoramiento territorializados de las condiciones socio-económicas y laborales, cobertura de necesidades básicas e infraestructuras, a corto, mediano y largo plazo, con miras a un arraigo positivo de la población. Una herramienta complementaria a ésta sería el empadronamiento de la población emigrada en los países de destino, a través de los consulados y embajadas (como se propone en el siguiente apartado), un recurso que podría no resultar de alto costo si se moviliza a las propias comunidades organizadas y las redes informáticas de comunicación.

Mejorar los registros administrativos y ampliar la información registrada, estableciendo periodizaciones y uso de variables de rigurosa comparabilidad internacional y asegurando su informatización y amplia disponibilidad, es otra meta para el país en el campo de la información sobre migraciones. El acceso a información más amplia, de mayor calidad y comparabilidad, contribuirá a la toma de acciones y el desarrollo de programas específicos, sobre todo en algunos aspectos cruciales aún pendientes. No solo la cuantificación sino la caracterización de las personas y de los procesos temporales y espaciales en el campo de la migración, de la repatriación, la trata de personas, el refugio y el asilo político, se hacen indispensables. Aspectos jurídico-legales de la residencia, económico-sociales de las personas migrantes, socio-culturales de la integración o el rechazo, redes de solidaridad, mecanismos operativos de la trata de personas, son solamente algunos de los aspectos que requieren ser mejorados. Y esa mejora dependerá de una reforma de la legislación y la institucionalidad, así como del trazado de una política migratoria actualizada, todas ellas comprometidas con aquel objetivo.

9.3 RECOMENDACIONES SOBRE TEMAS PENDIENTES

1. Una nueva ley de migraciones

Una de las principales cuestiones pendientes es la revisión de la situación jurídica de las Migraciones en el Paraguay, en particular la elaboración de una Ley que reemplace a la 978 de 1996, actualizando la normativa a las nuevas condiciones existentes sobre la cuestión en el contexto de la globalización y las crisis internacionales y a las tendencias históricas de los movimientos migratorios evidenciados en el país.

Una ley innovadora debería incluir una plataforma institucional con jerarquía adecuada a la importancia de la temática en el Paraguay, despejando las superposiciones que se registran en este campo y fortaleciendo los indispensables niveles de coordinación interinstitucional.

La Ley 978, si bien con 15 años de vigencia, arrastra en su texto y su concepción doctrinaria muchos de los preceptos y supuestos de la Ley previa, la 470 vigente desde 1975 hasta su derogación en 1996, de modo que puede asignarse a aquella normativa una antigüedad de casi 40 años. En ese lapso el país ha experimentado no solo un importante crecimiento vegetativo de su población, sino también transformaciones fundamentales en la composición, estructura, características sociodemográficas y distribución territorial de la misma, así como en aspectos económicos y de infraestructura, que hacen que la movilidad geográfica de la población en el propio territorio nacional y en el ámbito internacional,

particularmente en el contexto regional, se constituya en un factor estratégico del desarrollo presente y futuro del país.

2. Elaborar la política de migraciones

En consonancia con la reforma de la Ley de Migraciones, y muy especialmente con lo planteado en el párrafo precedente, se hace indispensable responder a una expectativa existente no solo en la esfera pública sino en vastos sectores de la propia población migrante, de contar con una Política de Migración explícita.

Con ello, además, se daría concreción a algunos esfuerzos ya emprendidos en años anteriores y dejados a mitad de camino, como el que se ha mencionado en este informe sobre el proyecto conjunto del Ministerio de RREE y la DGM, con organismos de cooperación como la OIM y el UNFPA, para avanzar en esa dirección.

La Política Migratoria, si bien inserta en el contexto de la Constitución Nacional, debería estar además rigurosamente comprometida con una clara adhesión a los principios fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los convenios internacionales posteriores que han ido explicitando y enmarcando aún más específicamente el fenómeno de las migraciones en esa visión humanizadora.

3. El derecho a voto de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior

En línea con el enfoque de Derechos Humanos que el fenómeno de las migraciones reclama, el reconocimiento del derecho a voto de paraguayos y paraguayas que integran las comunidades en el exterior ha dejado de ser un asunto pendiente en la sociedad paraguaya, una vez que ese derecho fue restituido gracias a la reforma del artículo 120 de la Constitución Nacional que lo impedía.

Conquistado ese derecho, la responsabilidad de los organismos del gobierno, embajadas y consulados, y en particular los del ámbito de la Justicia Electoral, consistirá ahora en la inscripción de todos y todas los electores potenciales a fin de que el derecho a voto pueda ser ejercido libremente por la mayoría de los migrantes residentes en el exterior.

Ese desafío reclama la adecuación de una serie de medidas legales y administrativas que faciliten la inscripción de electores en el exterior y aseguren los procedimientos formales que deberán aplicarse para el ejercicio del voto, escrutinio y divulgación de resultados. Una expectativa y una posibilidad de buena gestión, a ese respecto, es que las propias comunidades formalmente establecidas en cada país de residencia, tengan una participación activa en apoyo a la inscripción de electores y un reclamo ya expresado por las mismas es que se facilite la regularización de la documentación personal de los electores en los países donde residen (cédula de identidad) o el uso alternativo de sus pasaportes, para lo cual la Ley Electoral debería ser modificada.

4. Mejorar la atención a comunidades paraguayas en el exterior

Si bien a la fecha de cierre del presente informe algunos de los reclamos de las comunidades paraguayas radicadas en el extranjero han comenzado a tener respuesta, sobre todo a partir de la creación de la DACPE, quedan pendientes diversas cuestiones que de manera insistente han sido planteadas y que demandan la impostergable atención de las respectivas autoridades.

Un hecho concreto ha sido la falta de designación de embajadores, como el de Francia, que mereció una movilización especial del Colectivo Paraguay en Francia a comienzos de octubre de 2010 y que al cierre de este informe estaba en vías de solución. En un ámbito más cercano, también siguen vacantes las Embajadas en el Brasil y Bolivia, países donde, si bien las colectividades paraguayas no tienen la visibilidad lograda en otros del Mercosur y de Europa, rigen ya los acuerdos de residencia migratoria que comprometen la política exterior del Paraguay.

En el marco del mejoramiento de la atención consular a connacionales residentes en el exterior, particularmente en países europeos y otros donde la información censal es mínima o inexistente, la puesta en práctica de un empadronamiento de los mismos en los consulados con la captación de una batería de informaciones fundamentales sobre su estatus legal, laboral y algunas características sociodemográfico básicas, sería de gran importancia para una correcta cuantificación y caracterización de la emigración paraguaya y, sobre todo, para la adecuada definición e implementación de una Política Migratoria renovada.

5. Ley de amnistía a inmigrantes

Un quinto aspecto es el que se refiere a la Ley de Amnistía para todos los inmigrantes residentes en el país. Como se indicó en este informe, la DGM, tomando a su cargo una de las recomendaciones del *Primer Foro del Migrante* en el Paraguay, realizado a primeros días de diciembre de 2009, elaboró el proyecto de Ley correspondiente y lo presentó al Poder Legislativo durante el período de sesiones del año 2010, habiendo obtenido media sanción en la Cámara de origen (Diputados).

La información más reciente, proporcionada en el primer trimestre del año 2011 por la DGM, da cuenta de que el citado proyecto obtuvo posterior aprobación con modificaciones en la Cámara revisora (Senadores), razón por la cual ha vuelto a la Cámara de origen donde se encuentra actualmente⁶⁶.

Una oportuna gestión de abogacía de las autoridades migratorias del país ante la Cámara de Senadores podría agilizar la decisión final al respecto y, una vez promulgada la Ley de Amnistía, será importante movilizar recursos para la más expeditiva aplicación de la misma contando, inclusive, con la activa participación de las organizaciones de inmigrantes residentes en el país.

⁶⁶ La Constitución Nacional dispone que, si la Cámara de origen acepta las modificaciones de la revisora, la Ley quedará sancionada y pasará al Ejecutivo para su promulgación. En caso de ratificarse en el texto original, deberá volver a Senadores donde, cualquiera sea el trámite de su aprobación, quedará sancionada y sometida a promulgación.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
2009 Características de la reciente emigración paraguaya: principales resultados de una encuesta sobre emigración (2008). ADEPO, Asunción, Paraguay.
- Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)
2009 Desarrollo humano en movimiento. Informe sobre migración laboral paraguaya. Documento interno ADEPO. Asunción, Paraguay.
- Banco Central del Paraguay (BCP)
2011 www.bcp.gov.py Enero 5 y Marzo 30 de 2011.
- Berry, A.
1998 Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago, Chile.
2004 La Industria y las MPyMEs en Paraguay: Su Potencial para la Creación de Empleo Bien Remunerado. Documento de Trabajo N° 3. Proyecto Conjunto CIS/CADEP, Asunción, Paraguay.
2005 Elementos centrales de una política de empleo decente en el Paraguay. En Estado, Economía y Sociedad: Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya. CADEP. Asunción, Paraguay.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)
2005 http://www.iadb.org/mif/remesas_map.cfm?lang=es
- Borda, D.
2003 MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización. En: Paraguay, empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza. CADEP. Asunción, Paraguay.
2008 Crecimiento económico y empleo: sostenido, sustentable y equitativo. Capítulo 1 del libro Memorandum para el gobierno 2008-2013. CADEP. Asunción, Paraguay.
- Borda, D. y C. González
2009 La emigración internacional de paraguayos y sus efectos actuales en el origen. Fundación Konrad Adenauer – CADEP. Asunción, Paraguay.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
2006 América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico – Migración Internacional. Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA). Naciones Unidas. CEPAL. ISBN: 92-1-021058-1. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/migracion/imila/> - Enero 2010
2010 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/División de Población de la CEPAL. En: <http://www.eclac.org/Celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html> Diciembre 2010

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
 2010 Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Económico, CEPAL. Santiago, Chile.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP)
 2009 Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva, ENDSSR-2008. CEPEP, Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
 2004a Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas Año 2002 - Distrital. Fernando de la Mora. Paraguay.
 2004b Resultados finales del Censo Nacional de Población y Viviendas, Año 2002 – Total país, Fernando de la Mora. Paraguay.
 2006 PARAGUAY, Proyección de la Población por Sexo y Grupos de Edad, 2000-2050, Fernando de la Mora. Paraguay.
 2010a Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, EPH 2009, Encuesta Permanente de Hogares, Fernando de la Mora. Paraguay.
 2010b Principales indicadores de empleo EPH 2009, Encuesta Permanente de Hogares, Fernando de la Mora. Paraguay.
- Dirección General de Migraciones (DGM)
 2009 Revista Migración e Integración, Año 1, N° 1, Diciembre de 2009, Asunción, Paraguay.
- Dirección General de Migraciones (DGM)
 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 2010 Digesto normativo de migraciones, OIM/DGM. Asunción, Paraguay.
- Fazito, D.
 2008, Situação das migrações internacionais do Brasil contemporâneo, em População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília. Brasil, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Fischer S. et al.
 1997 Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870–1960. BASE Investigaciones Sociales/Programa de Población y Desarrollo. Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) / Programa de Historia Regional e Integración en el Cono Sur de América. Asunción, Paraguay.
- França, D.
 2009 Circularidade na fronteira do Paraguai e Brasil: o estudo de caso dos “brasiguaios” Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG Belo Horizonte, Minas Gerais. Brasil.
- García-Huidobro, G.
 2007 Funcionamiento del mercado de trabajo paraguayo. Publicado en Economía y Empleo en el Paraguay. CADEP. Asunción, Paraguay.

- González, C.
2010a El empleo informal en el Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas. Fundación Konrad Adenauer – CADEP. Asunción, Paraguay.
- 2010b La informalidad formalizada. En: www.cadep.org.py, junio 2010.
- González, C. y M. Denis
2008 Efectos de la emigración en la familia paraguaya. CIP/UNFPA, Asunción.
- González, C., J. Ramírez y M. Perera
2010 El mercado laboral paraguayo: un análisis del comportamiento del empleo y los ingresos entre 1997 y 2008, documento del autor, no publicado.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) de España
2010 España, Padrón Municipal. www.ine.es 20-12-2010
- Legislación del Trabajo
2009 Recopilado por Irún Grau, Joaquín y Mario Paz Castaing. Editora Intercontinental. Asunción, Paraguay.
- López, M.
2009 “Tras llovido, mojado para los migrantes paraguayos”. Paraguayos en la Argentina en la década del ‘90: legislación y políticas públicas. En: A 15 Años de El Cairo: Avances y Expectativas en el Paraguay, ADEPO/UNFPA, Asunción, Paraguay.
- Maguid, M.
2008 La emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones. Serie Población y desarrollo N° 86.
- Martínez Pizarro, J.
2009 Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades. Notas De Población N° 88. CEPAL, Santiago de Chile.
- MERCOSUR/REM
2009 MERCOSUR/REM/ACTA N° 01/0. XXI REUNION ESPECIALIZADA DE LA MUJER DEL MERCOSUR” Asunción, 28 y 29 de mayo de 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
2003 Lineamientos, para una Política Nacional de Migraciones. MRREE, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
2011 www.mre.gov.py – enero 2011
- Ministerio del Interior (MI)
Dirección General de Migraciones (DGM)
2009 Resumen Ejecutivo. En: <http://www.migraciones.gov.py/> - Diciembre 2009

- Ministerio del Interior (MI)
Comité Interinstitucional de Población (CIP)
2009 Política de Población. CIP/UNFPA, Asunción, Paraguay.
- Oddone, H.
2010 Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria paraguaya. Trabajo presentado al IV Congreso Latinoamericano de Población (ALAP), La Habana, Cuba. En:
http://www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=621&Itemid=339
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
2003 Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza. Santiago, Chile.
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
2009 Perfil Migratório Brasil 2009, Organização Internacional para as Migrações, CNPD, Ministério do Trabalho e Emprego.
- Petit, J.M.
2003 Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. CELADE-CEPAL-BID. Santiago. Chile.
- Pidoux de D, L.
1975 Inmigración y Colonización en el Paraguay 1870-1970. En: Revista Paraguaya de Sociología. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES), Año 12, N° 34, Setiembre-Diciembre, Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2009 Ampliando Horizontes. Emigración internacional Paraguaya. Informe de Desarrollo Humano 2009 (Paraguay). PNUD; UNICEF; OIM; UNFPA, Asunción, Paraguay.
2010 Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Edición del Vigésimo Aniversario. PNUD, N. York, USA.
- Saldain, R.
2003 Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones. En; Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza. OIT, Santiago, Chile.
- Sánchez, A.
2003 Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones. En; Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos Institucionales para Reducir la Pobreza. OIT, Santiago, Chile.
- Secretaría de la Mujer (SM)
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2009 "Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas, Especialmente Mujeres, Niñas y Niños, Asunción, Paraguay.

- Vargas, J. et al.
2004. Emigración y disfunción familiar en Oaxaca, un estudio piloto en dos comunidades de valles centrales. Asociación Oaxaqueña de Psicología. Nº 1.
- Velázquez, R.
2010 El rol de la Organización Internacional para las Migraciones en el combate del delito a la Trata de Personas. En: Migración e Integración, Memoria Anual, DGM, Asunción, Paraguay.

ANEXOS

Anexo I

Cuadro 1: Ingreso promedio de los ocupados* por segmento de edad según rama de actividad, 2009 (en miles de G. corrientes)

Rama de actividad económica	Segmentos de edad						Total
	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 y más	
Agricultura, Ganad., Caza y Pesca	405	657	870	1.102	1.207	656	874
Industrias Manufact. Min. y Cant	650	1.382	1.471	1.678	1.589	954	1.366
Electricidad, Gas y Agua	558	2.663	1.866	2.690	4.295	0	2.689
Construcción	729	1.141	1.868	1.409	1.601	1.391	1.416
Comercio, Restaurantes y Hot.	789	1.323	1.642	1.766	1.267	995	1.373
Transporte, Almacén. y Comun.	855	1.572	2.177	2.190	1.721	1.540	1.796
Finanzas, Seguros, Inmuebles	832	1.945	2.426	2.535	3.027	1.776	2.228
Servicios Comun., Soc. y Person.	658	1.154	1.484	1.597	1.496	1.111	1.296
No Responde	0	0	0	0	0	1.641	1.641
Total	671	1.245	1.513	1.580	1.459	878	1.306

Fuente: Cálculos propios con datos de EPH 2009, DGEEC.

*Corresponde al ingreso promedio mensual de la actividad principal de los ocupados de 10 años y más de edad.

Cuadro 2: Ingreso promedio de los ocupados * por segmento de edad según categoría de ocupación, 2009 (en miles de G. corrientes)

Rama de actividad económica	Segmentos de edad						Total
	10 -19	20 29	30 -39	40 -49	50-59	60 y más	
Sector Público	1.222	1.603	1.969	2.184	2.263	1.666	1.931
Microempresas (1-5 trab.)	649	1.198	1.273	1.255	1.219	953	1.101
Pymes (6-50 trab.)	907	1.477	1.678	1.902	1.580	1.863	1.513
Grandes empresas (> 50 trab.)	1.259	1.880	2.160	2.390	2.068	2.244	2.054
Patrón	489	3.173	3.095	3.233	3.864	2.274	3.224
Cuenta propia	373	804	991	1.158	896	644	889
Empleado doméstico	559	741	820	856	582	650	723
No Responde	889	1.320	1.920	1.183	2.141	915	1.515
Total	671	1.245	1.513	1.580	1.459	878	1.306

Fuente: Cálculos propios con datos de EPH 2009 DGEEC.

* Corresponde al ingreso promedio mensual de la actividad principal de los ocupados de 10 años y más de edad.

Cuadro 3: Población extranjera por lugar de nacimiento, 2002.

País de origen	Cantidad de personas en Paraguay	% sobre el Total
Brasil	81.592	47,1
Argentina	63.153	36,5
Uruguay	3.239	1,9
Chile	2.336	1,3
Japón	2.197	1,3
Alemania	1.828	1,1
México	1.778	1,0
Estados Unidos de América	1.747	1,0
Perú	1.589	0,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1.118	0,6
Otros	11.582	6,7
Total	173.176	100,0

Fuente: Elaboración propia: Censo 2002, CELADE, 2006.

Cuadro 4: Población nacida en el extranjero censada en el Paraguay, Año 2002.

País de origen	Cantidad	%
Brasil	81.337	47,3
Argentina	63.006	36,6
Uruguay	3.155	1,8
Chile	2.336	1,4
Japón	2.197	1,3
Alemania	1.828	1,1
México	1.778	1,0
Estados Unidos de América	1.650	1,0
Perú	1.589	0,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1.062	0,6

Fuente: Elaboración propia con base en IMILA (CELADE).

Cuadro 5: Población nacida en el extranjero censada en Paraguay, Año 2009 (*)

País de origen	Cantidad
Argentina	77.935
Brasil	72.582
Uruguay	7.285
Chile	4.300
Japón	3.788
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1.879
Perú	1.584
Alemania	1.404
Estados Unidos de América	1.388
Canadá	1.150
España	1.040
Líbano	1.032
Corea	784
África del Norte	778
Italia	758
Inglaterra	651
India	426
Suiza	220
Panamá	213
Resto Asia y O. Medio	213
Ecuador	164
Federación de Rusia	160
Francia	85
Total	179.819

Fuente: EPH 2009, DGEEC, 2010.

(*) Los datos recogen respuestas a la pregunta: "Cuando nació ¿dónde vivía su madre?" que se hace a todas las personas integrantes del hogar.

No responden a la pregunta 34.581

Cuadro 6: Inmigrantes internacionales llegados a los países de la Guerra de la Triple Alianza entre los años 1881 y 1930

Años	Paraguay	Argentina	Brasil	Uruguay
1881-1885	885	191.000	133.400	26.700
1886-1890	4.750	489.400	391.600	42.100
1891-1895	1.813	156.100	659.700	13.800
1896-1900	1.247	303.900	470.300	33.900
1901-1905	2.320	329.300	279.700	43.800
1906-1910	5.073	859.300	391.600	92.800
1911-1915	4.644	490.400	611.400	101.000
1916-1920	1.573	2.400	186.400	53.100
1921-1925	1.605	510.200	386.600	70.000
1926-1930	1.713	481.600	453.600	102.600
TOTAL	25.623	3.813.600	3.964.300	579.800

Fuente: Pidoux, 1975; Sánchez, 1991.

Cuadro 7: Población nacida en Paraguay y residente en la Argentina.

Año	Número	% sobre pobl. del Paraguay	% sobre pobl. de Argentina	% sobre pobl. extranjera en la Argentina
1869	3.288	--	0,2	1,6
1895	14.562	3,7	0,4	1,5
1914	28.592	4,7	0,6	1,2
1947	93.248	7,1	0,6	3,8
1960	155.269	8,4	0,8	6,0
1970	212.200	9,0	1,0	10,6
1980	262.799	8,4	0,9	13,8
1991	250.450	5,8	0,8	15,5
2001	322.962	5,9	0,9	21,3
2010	550.713	8,5	1,3	30,5

Fuente: Censos Nacionales de Población, INDEC

Anexo II

Radicación de Pequeñas y Medianas Empresas de Connacionales Repatriados Ley N° 3958/09

“Art. 7º.- De la promoción de Radicación de la Pequeña y Mediana Empresa de Connacionales. Los connacionales que hayan residido durante los dos últimos años en el extranjero en forma permanente y continua al retornar al país podrán introducir, por única vez, menajes de uso familiar, instrumentos de trabajo necesarios para ejercer su profesión u oficio y un vehículo utilitario para el mismo fin, libre de impuestos, aranceles y demás gravámenes, incluida la tasa de despacho, así como de cualquier otro impuesto de carácter interno que grave la importación; para este fin, regirán las siguientes condiciones:

1) La liberación aludida procederá siempre que los bienes no superen el importe equivalente a los siguientes jornales mínimos diarios para actividades diversas no especificadas en la República:

a. Menajes de uso doméstico: hasta 850 jornales mínimos diarios;

b. Maquinaria y herramientas: hasta 3000 jornales mínimos diarios;

c. Un vehículo: hasta 1700 jornales mínimos diarios. El vehículo debe tener tres años de uso como mínimo.

2) Los bienes introducidos bajo esta franquicia no podrán ser objeto de enajenación, ni de ningún acto jurídico entre personas que signifique el traslado de su dominio, posesión, tenencia o uso a terceras personas, salvo que hubiese transcurrido tres años desde su introducción o que, antes de este plazo, se pague el total de los gravámenes que los afectarían de no mediar la franquicia.

Se presumirá que se ha cometido defraudación, salvo prueba en contrario, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Oficina Regional para América del Sur
Callao 1033 Piso 3º C1023AAD
Tel: +54 (11) 5219-2033 2034 2035
Ciudad de Buenos Aires - Argentina