

RÉGIMEN MIGRATORIO EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Asunción - Paraguay

El presente trabajo sobre el “Régimen Migratorio en la República del Paraguay” ha sido revisado por un comité editorial compuesto por Richard Velázquez, Mildred Iriarte, Belén Avalos y Chiara Masi, con la colaboración de Elizabeth Warn y Ezequiel Texido.

El mismo ha sido preparado por Luis Bogado Poisson como consultor de la Organización Internacional para las Migraciones. Las opiniones expresadas a lo largo del trabajo son responsabilidad del autor.

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

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina de Asunción - Paraguay
Juliana Insfrán 3847 casi Teniente Gómez Sánchez
Tel/Fax: +595 21 615670
Mail: iomasuncion@iom.int

© 2013 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

ISSN

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

RÉGIMEN MIGRATORIO EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

RELEVAMIENTO JURÍDICO- INSTITUCIONAL DE LA NORMATIVA MIGRATORIA EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Febrero 2013



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Asunción - Paraguay

TABLA DE CONTENIDO

Sumario.....	7
Introducción.....	9
Metodología.....	11
Capítulo I.....	13
Marco Normativo	13
(a) Contexto Histórico de la Sanción de la Ley de Migración.....	13
(b) Política Migratoria.....	13
(c) Análisis Jurídico - Políticos.....	14
(d) Contenido y Estructura de la Ley	21
(e) Ley Integral contra la trata de personas.....	29
(f) Normativa originada en las convenciones internacionales.....	32
(g) Consideraciones respecto al Marco Normativo	41
Capítulo II.....	43
Marco Institucional	43
Organismos Públicos con competencia en Migraciones	43
Conclusiones	53
Recomendaciones	57
(a) Inmigración	57
(b) Emigración	58
(c) Incorporación de Inmigrantes en la Sociedad Nacional	59
Anexos	61
Bibliografía.....	71

SUMARIO

La política migratoria de un Estado se refleja y manifiesta en su legislación en la materia. Junto con la legislación, de una manera inescindible, se encuentra la práctica administrativa. Una administración basada en la legalidad garantiza el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, si a ello se agrega transparencia mediante la publicidad de los actos administrativos darán como resultado una Administración Migratoria de un Estado de derecho en democracia.

El Estudio-Diagnóstico que se presenta a consideración se basa en el relevamiento del cuerpo normativo migratorio en el Paraguay, con el objeto de constituir un punto de partida para la discusión de una nueva política migratoria en el país.

El énfasis en el análisis histórico-jurídico de la ley vigente responde a la necesidad de un nuevo posicionamiento del país como Estado inserto en la Comunidad Internacional con compromisos asumidos por la ratificación de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, derechos civiles y políticos de las personas, derechos migratorios, sobre trata de personas y refugio. Como también de los compromisos derivados de los procesos de integración.

Toda política migratoria y su expresión legislativa, para ser viable, debe sustentarse en la realidad socio-económica y demográfica del país. Las variables que se conjugan en el caso paraguayo muestran más emigración de nacionales que inmigrantes que llegan o permanecen en el territorio.

En esta perspectiva debe considerarse como prioridad política la elaboración y sanción de una nueva ley migratoria. La misma constituirá el marco normativo de una nueva política migratoria en el país que recoja e internalice las normas originadas en las convenciones internacionales que han sido ratificadas por el Estado paraguayo. Como se describe en este Estudio, en la actualidad, se ha generado un nuevo paradigma en el respeto y protección de las personas en movimiento. El eje de protección se ha desplazado del Estado a las personas como sujetos de derechos y es en este sentido que surge la necesidad de un nuevo ordenamiento migratorio en el Paraguay.

INTRODUCCIÓN

El objeto principal de este estudio está constituido por el relevamiento del ordenamiento positivo en materia migratoria y temas conexos, su análisis y la descripción de las instituciones encargadas de su implementación.

El trabajo está estructurado en dos partes, la primera parte se refiere al cuerpo normativo vigente y la segunda al marco institucional.

En el presente trabajo se ha dado prioridad a la presentación y análisis de la Ley General de Migraciones por constituir la misma la base normativa de administración de la inmigración.

La normativa vigente en materia migratoria es la Ley General de Migraciones N° 978/96. Para la comprensión de la normativa es necesario contextualizarla en la época de su sanción y al mismo tiempo cotejarla con los flujos inmigratorios y emigratorios en cuanto a su funcionalidad para dar respuestas legislativas a dicha situación. El análisis histórico de esta ley nos sitúa en un marco de baja adecuación de la realidad migratoria a la que se pretendió dar respuesta ya en la fecha de su promulgación. Ejemplo de esto es el caso de los inmigrantes brasileños ya establecidos en el país, que para la década de los años 90' constituían un proceso consolidado. Las distintas fuentes señalaban para el período en cuestión que los brasileños establecidos en el Paraguay no descendían en número de 300 a 350 mil, en su absoluta mayoría carecientes de residencia legal.

Luego se han relevado las sucesivas leyes de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales que actualmente subsume todo el capítulo de la ley de migraciones referido a los paraguayos emigrados. Al tratar el punto se explicitan sus facultades y atribuciones y, asimismo, la falencia en la materia.

Aunque no constituyen leyes migratorias propiamente dichas se han relevado con bastante desarrollo la ley sobre refugio, habida cuenta que la administración migratoria interviene en el Consejo y, además debe proveer al refugiado la documentación pertinente.

En la misma línea se ha relevado la nueva ley sobre trata de personas, señalándose en el punto las implicancias migratorias.

Por último, se hizo un relevamiento circunstanciado de las Convenciones Internacionales que han sido ratificadas por el Estado paraguayo y que por tal motivo integran el cuerpo normativo positivo del país.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada ha sido en primer lugar un relevamiento del marco normativo. Una presentación descriptiva y cuando hubo necesidad se realizó un análisis histórico-jurídico de la norma en cuestión como también su contextualización histórico-política.

No se ha realizado, porque no constituye la finalidad de este estudio, un análisis de cada artículo. Se ha privilegiado la técnica descriptiva con señalamiento de la práctica administrativa en el cumplimiento de la ley.

En la presentación de cada cuerpo normativo se ha puesto énfasis, según los casos, en la hermenéutica jurídica y se ha señalado su aplicación o su ausencia en la aplicación administrativa.

CAPÍTULO I

MARCO NORMATIVO

(a) CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SANCIÓN DE LA LEY DE MIGRACIÓN

La sanción de la Ley N° 978/96 se inscribe dentro del nuevo ordenamiento jurídico de la transición democrática, luego de la destitución del Gobierno del Gral. Stroessner en febrero de 1989. Su trámite parlamentario duró más de dos años, debido fundamentalmente a que antes se había sancionado la Ley N° 222/93, Orgánica de la Policía Nacional. Entre las funciones que le atribuía a la Policía Nacional en su artículo 6º, numeral 14 se encontraba: “Organizar el registro de extranjeros y controlar la entrada y salida de éstos conforme a la Ley”. Esto produjo como consecuencia inmediata el pase en órbita a la Policía Nacional de la Dirección General de Migraciones. La presión corporativa policial hizo que su tratamiento parlamentario se destrabara recién con su promulgación el 27 de junio de 1996.

Lo acontecido con la sanción de esta ley va a ser la tónica general de la mal llamada “transición democrática”, pues cuando se hace mención a la transición o pase de una dictadura a un régimen democrático de gobierno, con excepciones puntuales, suelen surgir nuevas fuerzas políticas y dirigenciales que protagonizan cambios en el escenario político-social del país. En el caso paraguayo fue la misma fuerza política sostenedora del régimen dictatorial la protagonista de la transición.

(b) POLÍTICA MIGRATORIA

La nueva ley migratoria, siguiendo una corriente legislativa más propia de la segunda mitad del siglo XIX, fija los lineamientos de la política migratoria nacional.

En los dos primeros artículos se establece cuál será la prioridad de la política nacional en la materia:

Promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere (art. 1º).

Para el proyectista¹ esta corriente poblacional estaría constituida en forma taxativa en lo dispuesto en el artículo 2º de la ley:

- (i) La migración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable al desarrollo general del país siempre que no se comprometa el empleo del trabajador nacional;
- (ii) La inmigración de extranjeros con capital, para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, a fin de cubrir las necesidades fijadas por las autoridades nacionales;
- (iii) La inmigración de agricultores destinados a incorporarse a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales, con el propósito de incrementar y diversificar la producción agropecuaria, incorporar nuevas tecnologías o expandir la frontera agrícola y,
- (iv) El fomento del retorno de paraguayos naturales emigrados, en razón de necesidades demográficas, económicas y sociales, y los que por sus altas calificaciones profesionales obtenidas se considera necesaria su incorporación al país

(c) ANÁLISIS JURÍDICO – POLÍTICOS

A continuación se presenta un análisis jurídico – políticos de los artículos mencionados de la ley migratoria nacional:

Como consideración inicial se puede decir que en términos generales no está desacertado, en principio, fijar como política la promoción de recepción de corriente poblacional, siempre y cuando vaya acompañado de un diseño de distribución de la población territorial y las áreas regionales a desarrollar.

Ahora bien, este postulado careció desde sus inicios de sustento socio-demográfico y lo que es más grave aún, la realidad en la materia ya había

¹ Dr. Gino Romagnoli, antiguo funcionario de la OIM

sido concretada en las décadas de los años 60 y 70. Este período estuvo caracterizado por la ampliación de la frontera agrícola y ganadera mediante el programa “Marcha hacia el Este” para descomprimir las zonas minifundias con gran población y al mismo tiempo la promoción de venta de tierras

forestadas a brasileros fundamentalmente de los Estados del Sur del Brasil² en los departamentos del Alto Paraná y Canindeyú en sus inicios para extenderse posteriormente a varios departamentos.

Este hecho demográfico, ingreso de inmigrantes brasileños con título de propiedad agraria o de tenencia de tierra no siguió el proceso migratorio normal e institucionalizado. Simplemente, los nuevos inmigrantes se instalaron en territorio paraguayo bajo promoción y protección estatal. Más todavía, según los informes de estudios de la época y de fuente policial, a la mayoría de estos nuevos colonos se les concedió directamente la cédula de identidad sin ningún procedimiento migratorio legal.

En la ley de referencia se pasó por alto la realidad socio-demográfica del grupo numeroso de inmigrantes brasileños ya asentados y arraigados en el país. Tanto es así que no existe un artículo de la ley que contemple la regularización automática de los mismos, situación que originó el problema subsistente hasta la fecha.

En el numeral a) se fija como eje de la política migratoria la prioridad de una inmigración calificada. Este postulado no se corresponde con lo establecido en el articulado de la ley. Si en la tésis de la ley se propone privilegiar la admisión en el territorio nacional a inmigrantes calificados, esto debió preverse en los requisitos que contrariamente el capítulo referido da el mismo tratamiento a todos los inmigrantes.

Cuando se establece en una ley una calidad migratoria o categoría o subcategoría “inmigrante calificado” entonces se establece un programa a dicho efecto y se contempla una simplificación de requisitos y facilitación de la residencia, sea temporaria o permanente. Países que tienen un programa de

² Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE) con la autorización del Dr. Daniel Campos y el Lic. Tomás Palau. “Estructura productiva, fuerza de trabajo y formas de producción campesina”. El caso de la migración brasileña al Alto Paraná y su incidencia en la pastoral. Asunción, 1980. Mimeo, 221 p.

Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE). “Migración brasileña al Alto Paraná: canales de integración”. Cuadernos de Investigación N° 6. Asunción, 1981. Mimeo, 40 p.

Campos, Daniel. “La Iglesia y los Nuevos Asentamientos rurales de Inmigrantes Brasileños”. CIPAE, Cuaderno de Investigación, 1981. Mimeo, 60 p.

Campos, Daniel. “La expansión de la frontera agrícola capitalista en el Paraguay: políticas públicas, migración internacional y diferenciación social”. SER, Asunción, 1992. Cuaderno de Discusión Interno, 27 p.

captación de determinados recursos humanos calificados como Alemania, Reino Unido, Estados Unidos de América, Australia y otros, a pesar de sus normativas restrictivas, en todos los casos ofrecen incentivos no sólo para la obtención de la residencia sino también beneficios adicionales.

La fijación en una ley de este tipo de postulado ha caído en desuso hace décadas por ser incongruente con la realidad socio-económica del país. La tendencia legislativa de contemplar en la normativa la materia en cuestión ha sido más bien producto de una fijación dogmática de los tipos normativos. Tampoco debiera olvidarse de lo dispuesto en el Módulo IV del Acuerdo General en el marco de la OMC que establece procedimiento simplificado para servicios y movimiento de personal calificado de las empresas radicadas en varios países.

El otro grupo de inmigrantes es el de “extranjeros con capital”. Bajo esta subcategoría migratoria se intenta atraer a inmigrantes con capital, con el propósito de dinamizar la economía del país. La tésis de la norma está adecuada a una legislación migratoria pero la misma tiene eficacia cuando en su implementación se facilita la residencia. En una nueva ley migratoria tendrá que tener un tratamiento específico y ser congruente con la ley de inversiones vigente.

(i) De la emigración

El desorden en la estructura de la ley se refleja en un punto específico. En el Título III, capítulo II dedicado a los paraguayos emigrados “promoviendo” su retorno, se ubica “la promoción de la pequeña y mediana empresa” (art. 132, hoy derogado por Ley 3958/09). Aquí una vez más se ve reflejada la confusión conceptual, pues esta norma debió haber sido general para todos los inmigrantes con capital. Para el año de sanción de la ley ya estaba en auge a nivel mundial la modalidad de las pequeñas y medianas empresas metal mecánicas, desarrollo de informática y otros.

Esta metodología legislativa imprecisa conceptualmente ha contribuido a complicar la administración migratoria y ha quitado transparencia a la gestión.

En el inciso c) se fija como prioridad la admisión de “agricultores destinados a la ejecución de proyectos de colonización...”. En este párrafo vale lo dicho anteriormente. También debe destacarse que esta terminología era

muy común en las legislaciones del siglo XIX y había quedado en desuso por inconsistente en los inicios del siglo XX.

(ii) Retorno de nacionales

Como último postulado de la política migratoria fijada en la ley bajo estudio se refiere al “fomento del retorno de paraguayos naturales...” pero de una forma tan restringida que podría afirmarse como una norma de desincentivo al retorno. El condicionamiento está dado por un lado, que dicho fomento sólo puede formularse cuando haya “necesidades demográficas, económicas y sociales”. En un país sin política de arraigo, latifundiarario, sin reforma agraria y sin políticas sociales sustentables será muy difícil la promoción del retorno planificado de los emigrados. Ya en la época de la sanción de la ley el país venía con una alta tasa expulsora de población año tras año. Entonces, el postulado de “fomento de retorno” ya en su formulación está sustentando el substrato ideológico: la emigración como una forma de equilibrio demográfico nacional y de descomprensión de los conflictos sociales. El colofón de este esbozo de un hipotético programa de promoción de retorno está referido a los paraguayos calificados. También en este caso se extrema su condicionalidad. Deben tener “altas calificaciones profesionales” y que sean consideradas de interés su incorporación al país. Lo que explica, amén de no merecer atención de las cinco sucesivas administraciones políticas del país, la no existencia de ningún programa de incentivos para el retorno de profesionales paraguayos emigrados.

Esta norma referida a los paraguayos emigrados estableció en origen la política de ambigüedad o directamente el desinterés estatal en la materia que se quiso morigerar con la incorporación del Título II De la emigración que más que establecer acciones operativas, atribuyó facultades declarativas a la Dirección General de Migraciones que tampoco tuvo correspondencia en la estructura administrativa de dicha Dirección.

Cuando hay coherencia legislativa y proyecto político real en relación con los nacionales emigrados, entonces lo que corresponde es establecer normativamente una política de vinculación con los mismos.

En técnica legislativa es aconsejable fijar los lineamientos generales en la materia y luego atribuir facultades a una institución del Estado, generalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, a formular y llevar adelante los programas específicos.

(iii) Actividades consideradas útiles para el país

El encuadre definitorio cuál es la política migratoria declarada en la ley se completa con el enunciado de las “actividades consideradas útiles para el país”, y que serían:

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

Con el enunciado de la política migratoria establecida en la ley 978/96 se puede observar que el eje giraría alrededor del desarrollo económico del país. Ahora bien, si se observa detenidamente, hay varios errores conceptuales. Hay una confusión conceptual entre lo que significa una política demográfica y políticas económicas. La insistencia sobre la preferencia de admisión de recursos humanos calificados que también incluye a los paraguayos emigrados que quisieran retornar a su país convierte a la “política inmigratoria” en utópica, esto considerando que el país real ya tenía claramente definido su perfil productivo dos décadas antes de la sanción de esta ley. Un país agro-exportador, con fronteras agrícolas ya ampliadas y colonos tipo “farmers” ya instalados y produciendo, como también empresas transnacionales sin inmigrantes, en actividades agrícolas y pecuarias altamente mecanizadas.

Con la sanción de la ley ¿Se pretendía modificar la política económica y, por ende, también la demográfica ya establecida? No hay documento que avale esta hipótesis habida cuenta que ello no surge del pobre y escaso debate parlamentario. Más todavía no hubo debate real sobre el punto en el Congreso Nacional.

La política explícita de migración, entonces, está definida en torno a objetivos y estrategias de desarrollo y, por ende, se convierte en el instrumento ideológico del gobierno en la materia.

(iv) Resabio de la doctrina de seguridad nacional

En ese orden, la Ley 978 “General de Migraciones” vigente desde 1996, copia casi in extenso el texto de la normativa anterior, la Ley 470 promulgada por el Gobierno de Stroessner en 1974, recogiendo sus mismos preceptos fundamentales, ésta a su vez, copia casi “in integro” del Decreto del 28 de febrero de 1947 de la República Oriental del Uruguay, reglamentaria sobre el ingreso y permanencia de los extranjeros en dicho país. Ambas leyes establecen un idéntico principio básico orientador de la política migratoria al definirse a sí mismas como marco regulador de “la inmigración 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” (Art. 1º ley 978/96 e ídem de la 470/74).

En otras palabras, tanto la inmigración como la emigración y el eventual regreso de los emigrados, tienen una finalidad utilitaria de tipo demográfico-económico (atender el “requerimiento” o necesidad que tiene el país de promover corrientes de población en general y de mano de obra en particular), una estrategia política que surge en la posguerra de 1870 cuando, como se indicó anteriormente, el estado de la población y de la economía eran de destrucción casi total³.

Lo que resulta paradójico es que, pretendiendo “promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere”, la emigración de nacionales y su repatriación queden incluidas como elementos de ese enfoque utilitario, dejando establecida una suerte de ecuación en la cual la emigración paraguaya se compensa con el intercambio de “extranjeros útiles” y la repatriación de connacionales de igual calidad, a partir de lo cual tanto la ley de 1974 como la de 1996, se exhiben extensamente en regulaciones precisas sobre la inmigración, ocupándose de la emigración con el mismo criterio general establecido para la primera⁴.

Acorde con lo expresado en todos los párrafos anteriores es oportuno mostrar la simetría entre las dos leyes citadas (habrá que recordar que la 470 fue una reproducción en conceptos e ideología del Decreto Uruguayo de 1947) con relación a las causales de inadmisión en el territorio paraguayo.

³ Políticas públicas migratorias en Paraguay, estudio de próxima aparición a cargo del Centro Scalabriniano.

⁴ Ídem.

(v) Génesis ideológica. Cuadro comparativo

	Ley 978/96	Ley 470/74
	<p>Capítulo II De los impedimentos generales de admisión</p>	<p>Capítulo II De los impedimentos generales de admisión</p>
<p>Artículo 6o.- No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros que deseen ingresar como residentes permanentes o residentes temporarios, comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos (Ley 978).</p>	<p>1) Estar afectados de enfermedad infecciosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública;</p> <p>2) Padecer de enfermedad o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales;</p>	<p>a) No reúnan las condiciones de estado físico y mental por hallarse incluidos en los siguientes casos:</p> <p>1) Defectos físicos u orgánicos congénitos o adquiridos, que implican mantener la capacidad general de trabajo.</p> <p>2) Enfermedades infectocontagiosas, y</p> <p>3) Enfermedades crónicas de los centros nerviosos y enfermedades mentales.</p>
<p>Artículo 5º.- No podrán entrar al territorio nacional los extranjeros que: (Ley 470).</p>	<p>3) Los disminuidos por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos, o una enfermedad crónica, que los imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posean;</p> <p>4) Los que hubiesen sido condenados por delitos dolosos, a más de dos años de penitenciaría;</p> <p>5) Los que tengan antecedentes penales, excepto que los mismos no denoten en su autor una peligrosidad tal que haga inadecuada su incorporación a la sociedad. A tales efectos se valorará la naturaleza de los delitos cometidos, condena aplicada, su reincidencia, y si la pena o acción penal se encuentra extinguida;</p> <p>6) Los que ejerzan o lucren con la prostitución, los que trafiquen ilegalmente con personas o sus órganos, los adictos a los estupefacientes, los que se dediquen al tráfico ilegal de drogas y los que fomenten su uso o lucren con ellas;</p> <p>7) Los que carezcan de profesión, oficio, industria, arte, medio de vida lícito, o los que practiquen la mendicidad o sean ebrios consuetudinarios, los que por falta de hábitos de trabajo, vagancia, mendicidad, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito; y,</p>	<p>b) No tengan buena conducta en el orden penal. Se entienden comprendidos en este impedimento:</p> <p>1) Los que hubieren cometido delitos castigados según las leyes de la República con más de dos años de penitenciaría.</p> <p>2) Los que hubieren cometido delitos que las leyes de la República sancionan con menos de dos años de penitenciaría, siempre que por su habitualidad o reincidencia se consideren peligrosos, y</p>

	8) Quienes hayan sido objeto de expulsión y quienes tengan expresamente prohibido el ingreso o reingreso a la República, de acuerdo a órdenes emanadas de la autoridad judicial competente.	3) Los que por falta de hábito de trabajo, vagancia, mendicidad, toxicomanía, prostitución, ebriedad habitual o por la inferioridad moral del medio en que actúen, observen una conducta proclive al delito. c) Formen parte, como asociados o afiliados, de cualquier organización que se proponga destruir por la violencia el régimen democrático.
--	---	--

Con la fijación de la política migratoria y las causales de inadmisión se configura el substrato ideológico del gobierno de las migraciones. Hay una continuidad lineal del aparato burocrático estatal autoritario, todavía herencia de la doctrina de seguridad nacional ya perimida en el contexto de un país democrático, inserto dentro de la comunidad internacional y las convenciones internacionales en materia de derechos humanos y derechos migratorios suscriptos y ratificados por el Estado paraguayo. Cabe acotar que en materia migratoria la ley vigente no ha seguido el mandato de la Constitución Política sancionada en 1992 en cuanto establece derechos fundamentales tanto civiles como sociales para todos los habitantes del país. Si a ello se agrega que en las primeras administraciones luego de 1989 continuaron los mismos altos funcionarios de la dictadura y en la misma instrumentación de la ley vigente con igual criterio y práctica de la etapa dictatorial puede explicarse, tal vez, la dificultad actual de la administración migratoria para la internalización de las nuevas normas originadas en los convenios internacionales vigentes.

(d) CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY

(i) Categorías migratorias

La Ley se estructura sobre la base de dos categorías migratorias: La de “residentes” y “no residentes” (art.8º) y esta división se fundamenta en la actividad que vaya a desarrollar acompañada del ánimo de residir sea en

forma permanente o temporaria (art.9º), por lo que la categoría de “no residente” estaría dada por la ausencia del “ánimo de residir”.

A estas dos categorías habrá que agregar otra categoría, la de “residencia precaria” según lo dispone el artículo 61 aplicable a los “no residentes” para regularizar su permanencia en el país por un plazo máximo de 6 meses conforme al reglamento migratorio artículo 10.

En línea con la tradición administrativa en el país, la ley migratoria no tuvo un reglamento integral de aplicación. La razón de ser de una reglamentación es la facilitación a los agentes migratorios aplicación para evitar la discrecionalidad de los agentes migratorios. De esta manera se tiene el Decreto Nº 18.295/1997 que realizó una reglamentación parcial de la ley, cuya finalidad, puede verse en el texto, fue restringir aún más la admisión de inmigrantes y agregar requisitos como por ejemplo en el caso de impedimentos generales de admisión. Luego, fue dictado otro Decreto Nº 1726/09 de reestructuración administrativa.

La ley, luego de fijar el ámbito de su aplicación, a quienes comprende y que grupo de personas quedan fuera de su aplicación, detallados en el Título I, Capítulo I, dedica todo el Capítulo II para enumerar los impedimentos generales de admisión, centrándose fundamentales en el estado sanitario, que ya fue comentado arriba, habida cuenta que dicho cuadro se subsume a la ideología subyacente en la política migratoria.

a. Residente permanente.

En los Artículos que van del 12 a 24 de la sección I, del capítulo III, se especifican los requisitos para acceder a la residencia permanente. Bajo esta categoría se considera al extranjero que ingresa al país con ánimo de radicarse en él y con el fin de desarrollar cualquier clase de actividad que las autoridades consideren útiles al desarrollo del país. El extranjero radicado en esta categoría está obligado a obtener la Cédula de Identidad Paraguaya.

La interpretación restrictiva del artículo 22 ha tenido como resultado que solamente estos inmigrantes tengan acceso a la cédula de identidad, dejando fuera a los temporarios privándolos de acceder al régimen de la seguridad social. Una vez admitidos, estos extranjeros podrán residir indefinidamente en el país, a menos que incurran en algunas de las causales que puedan dar

lugar a la cancelación de la permanencia o a la expulsión⁵. La vigencia del carnet de residencia permanente luego de la sanción de la Ley 2406/04 es de carácter indefinido.

Cabe destacar la distinción que menciona la “utilidad para el país” como un requisito para acceder a esta categoría, da a entender en la interpretación que el ente administrativo estatal podría negar el acceso a la categoría de residente permanente si la actividad que desarrolla el extranjero no se considera útil para el desarrollo del país. Ahora bien, como puede concluirse rápidamente, en el país no se cuenta con un vademécum o listado de las actividades o rama de actividades “útiles”, criterio que abre una puerta de arbitrariedad en manos del poder administrador. Para la época de su sanción ya demostraba el sesgo y la pervivencia de un Estado autocrático y autoritario, mucho más todavía en la actualidad luego de la ratificación de la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”⁶, que establece bajo la categoría de “trabajador migratorio” a aquel que ingresa al país para desarrollar una actividad lícita remunerada.

Los extranjeros que obtengan su radicación definitiva en el país como “residentes permanentes” gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos, con las modalidades y las limitaciones establecidas por la Constitución Nacional y las leyes.

b. Residente temporario.

Luego en la Sección II del mismo capítulo se detallan los requisitos para acceder a la categoría de residente temporario. Es la categoría en la que el extranjero ingresa al país con ánimo de radicarse temporalmente en él, mientras duren las actividades que dieron origen a su admisión. El plazo de duración de la residencia temporaria es de 1 (un) año, renovable según la profesión y/o actividad y/o motivo de la radicación hasta un máximo de 6 (seis) años.

El poseedor de una residencia temporaria estará autorizado a residir mientras dure la actividad que dio origen a su admisión. La “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares” estipula que con tal de que los migrantes se encuentren contratados debería poder acceder a los derechos socioeco-

⁵ Especificadas en los Artículos 80 a 84 del Capítulo IX de la ley de migraciones.

⁶ Paraguay firmó el 13 de septiembre de 2000, y lo ratificó el 23 de septiembre de 2008.

nómicos del país donde residan, aspecto que no se encuentra especificado para esta categoría en la ley, y que la pérdida del empleo (entendido como pérdida de medios de subsistencia) no sería causa suficiente para cancelación de residencia temporal.

Dentro de esta categoría se incluyen a: científicos, investigadores, profesionales, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad; Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas; Estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de post-grado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente; Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país para realizar actividades propias de su profesión; Becarios; Personas pertenecientes a organizaciones internacionales reconocidas por el gobierno, que ingresan para ejercer actividades benéficas o asistenciales; Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales; Asilados políticos; Refugiados y Cónyuge, o hijos menores o padres de personas mencionadas en los apartados anteriores.

c. No residentes.

La sección III es la que atañe a la categoría de “no residentes”. Son aquellos extranjeros que ingresan al país sin intención de radicarse en él, por un período no mayor a 6 (seis) meses. Dentro de esta categoría se incluyen desde los turistas, pasajeros en tránsito, hasta los trabajadores migrantes fronterizos. Resulta interesante destacar aquí que se reconoce esta categoría de trabajador migrante fronterizo, permitiendo que los mismos puedan desempeñar una actividad lucrativa en el país, dicha especificación se corresponde con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que como ya se mencionó anteriormente el Paraguay ha ratificado.

(ii) Derechos de los migrantes

En relación a los derechos y obligaciones de los migrantes de acuerdo a su estatus migratorio, no existen menciones específicas, lo que confirma el carácter meramente administrativo que impregna la estructura de la ley. La única referencia es con relación a la categoría de residentes permanentes al equiparlos con los nacionales en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Según la situación administrativa, los derechos y obligaciones que tienen los extranjeros en relación al trabajo:

- a. La posesión de residencia permanente faculta al extranjero para residir en el Paraguay indefinidamente. También tiene el derecho a trabajar en las mismas condiciones que los paraguayos. (Especificado en el Artículo 21 de la ley)
- b. Si poseen residencia temporaria, se especifica en el Artículo 25 que sólo podrán realizar las tareas para las cuales fueron admitidos a ingresar al país, sin especificar si pueden realizar tareas lucrativas por cuenta propia o en relación de dependencia.
- c. Los que poseen la categoría de “no residentes” no se encuentran habilitados a realizar tareas lucrativas, ya sea en cuenta propia como tampoco en relación de dependencia, y si lo hicieran pueden ser expulsados (Artículo 30).

(iii) Reunificación familiar

La reunificación familiar, un instituto de hondo raigambre en la legislación migratoria internacional en la fecha de sanción de esta ley, además de la legislación comparada, y la tradición de los países receptores de migrantes, en varias convenciones internacionales está recalcada la importancia de la protección de la familia como núcleo de toda sociedad organizada. Así se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 16, párrafo 3, está ausente en la ley migratoria paraguaya.

La única mención y en forma restringida que se contempla el instituto en la ley está en el artículo 21, última parte. En la forma de redacción del artículo sería una extensión del otorgamiento de la residencia permanente,

al cónyuge, hijos menores de edad y padres, como así también a familiares extranjeros de ciudadanos paraguayos.

La falta de previsión del instituto de “reunificación familiar” en la normativa vigente en el Paraguay es una clara demostración de la dificultad de internalizar en tiempo oportuno las normas de las convenciones internacionales como en el caso, con la ratificación por el Estado Paraguayo de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley Nº 3542/2006).

(iv) Trabajadores fronterizos

Dentro del Título II De la emigración, en el capítulo II, los artículos 124 y 125 bajo la denominación De la migración de Trabajadores Fronterizos y de Zafra, se normativiza el ingreso de trabajadores fronterizos en el país.

Desde el punto de vista de técnica legislativa este capítulo es a todas luces inapropiado. Se trata de un tipo de trabajadores migrantes que ingresan al país y de nacionales que salen para realizar tareas en zonas fronterizas de otro país.

Las normas establecidas en este acápite nunca fueron reglamentadas ni cumplidas. Aparte de la incorrecta ubicación, era y es bueno que se haya contemplado este flujo migratorio que subsiste en la actualidad⁷.

La previsión del artículo 125, atribuye a la Dirección General de Migraciones juntamente con la Dirección General del Trabajo el relevamiento de las zonas en que se produce la migración temporaria, las actividades económicas que se realizan, las épocas del año en que se opera, el número de los trabajadores afectados y demás aspectos que interesen al control legal.

En una futura nueva legislación migratoria debe ser conservada y establecerse con claridad el tipo de documento a otorgar, de manera que los trabajadores involucrados puedan tener acceso al ejercicio de los derechos sindicales, sociales y económicos. La conceptualización de estos movimientos de trabajadores fronterizos está acorde con lo establecido en la Convención

⁷ El Estudio socio-laboral realizado por el consultor Fabricio Vázquez en las zonas fronterizas de Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá y Encarnación actualiza la necesidad de aplicación de una norma existente en la ley migratoria. Caso típico de “trabajadores fronterizos” detectados en Pedro J. Caballero y Salto del Guairá, a las que habrá que agregar Ciudad del Este que ya en el “Estudio sobre Mano de Obra Extranjera” llevado a cabo por la OIM en el año 2000, muestran por lo menos una masa de trabajadores en situación migratoria irregular. No por falta de norma sino por inacción estatal.

Internacional sobre Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (UN 1990) ratificado por el país.

(v) Las sanciones Penales y Administrativas y las condiciones de expulsión

Las sanciones Penales y Administrativas se encuentran especificadas en capítulo XIII, Artículos 108 a 115, y la expulsión se encuentra especificada en la sección II del Capítulo IX que contempla los Artículos 80, 81, 82, 83 y 84.

Las sanciones establecidas en la ley van desde la multa a la de privación de libertad, siendo los órganos jurisdicciones competentes para el efecto la Dirección General de Migraciones y la Justicia Ordinaria en lo Penal los órganos jurisdiccionales competentes para tal efecto.

a. Privación de la libertad.

La privación de libertad puede consistir en una condena que va desde los 3 (tres) meses hasta 2 (dos) años de penitenciaría según la gravedad del caso, los cuales pueden consistir en la utilización, falsificación y adulteración de documentos; el reingreso, sin autorización, de un extranjero que ya fuera previamente expulsado del país.

Las multas pueden ser impuestas a los extranjeros que no hayan cumplido con la obligación que hubiese dado motivo a la residencia en el país y cualquier otra obligación emergente de dicho acto. En la aplicación de una multa prevista en la ley, se tendrán en cuenta la naturaleza, los antecedentes y reincidencia de la infracción, así mismo los antecedentes y reincidencia del infractor.

b. Expulsión. Detención por autoridad judicial.

En relación a la Expulsión, definida en el Artículo 80 como “acto ordenado por autoridad competente, administrativa o judicial, por el cual se pone a un extranjero fuera del territorio nacional”.

Esta expulsión puede llevarse a cabo en los siguientes casos:

- i. Cuando hubiese ingresado clandestinamente al país;
- ii. Cuando hubiese obtenido el ingreso o permanencia en el país mediante declaraciones o presentación de documentos falsos;
- iii. Cuando hubiese permanecido en el país una vez vencido el plazo de permanencia autorizado;
- iv. Cuando hubiese permanecido en el territorio nacional una vez cancelada la residencia y no hiciera abandono del país en el plazo fijado;
- v. Cuando fuera condenado a dos o más años de prisión por la comisión de delito doloso perpetrado durante los primeros tres años de residencia, o cometido el delito doloso, ulteriormente fuera condenado a cinco o más años de prisión, luego de purgar la pena.
- vi. Cuando se configuren situaciones en las que las leyes especiales previeran la expulsión; y,
- vii. Cuando atentasen de modo indudable contra la soberanía con hechos o actos que fuesen prohibidos por las Leyes y la Constitución, o propiciasen la realización de actos contrarios a la soberanía nacional.

Cabe aclarar que no se puede proceder a realizar la expulsión (artículo 82) si el extranjero tuviese hijos o cónyuge paraguayos o si contase con una residencia legal superior a los 10 años.

El artículo 83, a pesar de su, ya varias veces repetido, carácter casi “discrecional” de la estructura legislativa, innovó en la materia y dispone que solamente la autoridad judicial es la facultada a dictar la detención de un extranjero.

c. Recursos contra las medidas dictadas por la Dirección General de Migraciones.

La Dirección General de Migraciones sólo podrá ordenar la expulsión de los extranjeros que tengan la categoría de residentes temporarios y en los demás casos sólo será competencia de la autoridad judicial, aportando garantías al proceso⁸ de expulsión. Ya que en el artículo 116 se especifica que el afectado de la orden de expulsión tendrá 3 días para interponer a un recurso jerárquico las pruebas que pueda aportar en contra de su expulsión, la decisión de este recurso la tiene el Ministro del Interior. Contra la decisión ministerial procederá la acción contencioso-administrativa.

⁸ Este carácter recurrible de los recursos ante resoluciones administrativas sancionadoras, siendo la ejecutividad de los actos de acuerdo al régimen general, lo que lleva a que conforme a ese régimen será la revisión judicial de los actos y los derechos y garantías de los extranjeros, el que deberá ser armónico con los sistemas constitucional Paraguayo y de protección de Derechos Humanos.

(vi) Decreto reglamentario

Finalmente, el Decreto 4.943 de 1999 establece la estructura orgánica y funcional de la DGM, la cual es ampliada posteriormente por el Decreto 12.441 de 2008 que incorpora a la nueva estructura, la Dirección de Asuntos Internacionales y su Unidad Técnica del Sistema Informático de Servicios. El primero citado describe en detalle las funciones de la propia institución y de cada una de sus dependencias, cuya composición puede encontrarse en el organigrama inserto al final del Decreto 12.441.

(vii) Disposición adicional sobre ingreso y egreso de menores

La previsión sobre el control de ingreso o egreso de menores tanto nacionales como extranjeros ha sido incorporada a la legislación migratoria mediante la Resolución DGM N° 63 del 24 de enero de 2009. Esta disposición fue dictada en virtud de la exigencia del Código de la Niñez y Adolescencia, art. 100 que dispone que el órgano competente para autorizar la entrada de un menor en el territorio nacional será el Juez de Paz y en casos especiales será el Juez de la Niñez y la Adolescencia. Esta disposición no reviste ninguna particularidad, simplemente se ha adecuado a la normativa vigente en todos los países. El hecho de haber tenido que adecuarse a la ley de referencia y a la directiva de la Corte Suprema revela la falta de una reglamentación integral de la ley vigente.

(e) LEY INTEGRAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS⁹

Las normas punitivas de fondo contra la trata de personas vigentes hasta la sanción de la ley integral contra la trata de personas, Ley N° 4788/2012, se encontraban en la Ley n° 3440/2008.

La sanción de Ley integral contra la Trata de Personas tuvo un largo proceso de discusión en el Congreso Nacional. Habiendo sido la Cámara de Diputados la Cámara de origen, le correspondió a ésta la reconsideración de las modificaciones introducidas en la Cámara revisora, finalmente tuvo sanción definitiva en diciembre de 2012 y promulgada como Ley N° 4788/2012.

⁹ Ley promulgada el 13 de diciembre de 2012.

En la exposición de motivos se hace un adecuado resumen del contenido del texto legal a consideración de los legisladores. La necesidad de una nueva ley especial de combate integral a la trata de personas parte del reconocimiento por el Estado de la existencia de dicho delito que se viene cometiendo tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero.

Se hace un repaso exhaustivo de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al suscribir y ratificar las convenciones internacionales referidas a la materia en cuestión. Se parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada por Ley Nº 2.298/03 y su Protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, por Ley Nº 12.396/04.

En una buena técnica legislativa, en la ley en cuestión, se aborda con propiedad la internalización de las normas contenidas en la Convención que constituye el núcleo sobre el tema y su complementación armonizada de otras convenciones. Así recepta en el texto las normas originadas en el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio de la OIT por Ley Nº 1930/67, la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por Ley Nº 57/90, Convención sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación de la OIT, Ley ratificatoria Nº 1657/01, Convención sobre Esclavitud y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, Ley Nº 311/2000, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley Nº 1215/86, Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares mediante Ley Nº 3452/08.

(i) Igualdad de géneros

La ley recepta el principio de “igualdad entre los géneros” para su aplicación e interpretación y un enfoque adecuado para el tratamiento de las víctimas cuando estas fueran mujeres, niñas y niños.

Partiendo del reconocimiento de la realidad del tema en el país, en cuanto al marco normativo estructurado, se recalca que la tésis del mismo es la disuasión de la actividad por los tratantes y hacerlos comparecer ante la justicia. En dicho sentido se adecua la penalización para la trata de personas y los delitos conexos, dando prioridad a la investigación y el enjuiciamiento de los tratantes como asimismo el establecimiento de medidas para la asistencia y protección de las víctimas de los delitos configurados.

(ii) Mesa Interinstitucional

Para el enfrentamiento integral en la lucha contra la trata de personas se estructura la participación en la Mesa Interinstitucional de los organismos públicos y de la sociedad civil. Se fijan los lineamientos de un Programa Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, se prevé la forma de su financiación mediante un rubro en el presupuesto general de la nación.

Para corregir la dispersión de leyes penales especiales al margen del Código Penal pero con un enfoque de legislación específica acorde a que el delito a combatir incluye a la Delincuencia Organizada Transnacional, por lo que se requiere también de una respuesta especial y no limitarse únicamente a su previsión típica en el Derecho Penal Común.

El texto de la ley define las conductas y sus sanciones siguiendo la técnica legislativa del Código Penal. Se amplía la punición a conductas de peligro concreto a la libertad de las personas, que constituyen pasos necesarios en la perpetración de la trata de personas en cualquiera de sus formas.

(iii) Tipificación de la trata

En cuanto a la tipificación de la trata de personas se prioriza el señalamiento de las conductas constitutivas de trata vinculándolas a sus finalidades propias (explotación sexual, explotación laboral o extracción ilícita de órganos).

Las condiciones de la víctima, la circunstancia del lugar (dentro o fuera del territorio), la existencia de modalidades específicas de engaño, coacción o violencia son abordadas como agravantes del hecho y no como constitutivas de la conducta, evitando así crear lagunas legislativas.

(iv) Resarcimiento económico

La ley no se limita a la fijación solamente de sanciones punitivas que tratan de reparar el daño ocasionado a la víctima y a la sociedad por el delincuente en la persona del mismo sino también contempla la responsabilidad civil que tiende al resarcimiento económico a la víctima.

Se establece, además, una serie de medios de investigación especial que en la legislación vigente rige solamente para los hechos punibles vinculados

al tráfico de estupefacientes y otras drogas peligrosas y en ésta se hace extensiva a los hechos de trata de personas, por hallarse ambos vinculados a la Delincuencia Organizada Transnacional.

La novedad de orden procesal introducido en la ley es en concordancia a lo establecido en el Protocolo de Palermo y otros instrumentos normativos internacionales, la fijación de pautas de aplicación para los órganos administrativos y judiciales, con el objetivo que el Estado paraguayo actúe con diligencia en la prevención de la trata de personas en cualquiera de sus formas, ayudando y protegiendo a las víctimas.

La reciente Ley Integral contra la Trata de Personas sancionada por el Congreso Nacional dota al Estado paraguayo de un instrumento jurídico adecuado para el combate contra la trata de personas y, constituye, además, una buena práctica de técnica legislativa de internalización de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el país.

(f) **NORMATIVA ORIGINADA EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES**



El sistema jurídico nacional incluye las normas originadas en los Tratados y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Paraguayo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución Nacional el orden prelativo establecido para la aplicación de las normas es explícito al ordenar “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden prelativo enunciado”.

Estas normas se clasifican según el ámbito de celebración en Convenciones o Tratados de carácter universal, generalmente originado en la ONU, regional o multilateral y bilateral.

Una vez ratificadas por los órganos competentes del país dichas normas integran el derecho positivo y deben ser cumplidas. La ratificación supone sanción y promulgación de una ley para su incorporación y por lo tanto obliga al Estado en cuestión a internalizar en las reglamentaciones según la materia.

En el caso de la legislación migratoria en la parte en que está afectada por una disposición de orden superior debe ser modificada mediante un procedimiento simple, cual es, un Decreto del Poder Ejecutivo del país en cuestión.

El principio doctrinario en la aplicación de las normas internacionales suscriptas y ratificadas por un Estado es que dichas normas establecen el nivel mínimo, lo que significa que en su reglamentación no pueden restringir el derecho normado, quedando como alternativa trasladar en la norma reglamentaria tal cual como está o ampliarlo.

El otro principio inveterado en el derecho internacional público es el adagio latino “*pacta sunt servanda*”. Este principio ha venido siendo cumplido desde la antigüedad, aun antes de la creación del sistema de Naciones Unidas.

De todo lo dicho se desprende que cuando un Estado no puede o no desea cumplir los Tratados en determinada materia, ya en el acto de la suscripción expresa las “reservas” pertinentes o posteriormente denunciar para desligarse del compromiso internacional.

(i) Carácter universal

a. Refugio.

En materia de refugio, debemos traer a colación la aprobación por Ley N° 136 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (UN 1951 y Protocolo Facultativo aprobado por Resolución N° 2108 de la Asamblea de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966) y promulgada el 11 de octubre de 1969. La ley reglamentaria e internalización del Estatuto se produjo con la sanción y promulgación de la Ley N° 1938/02, mediante la misma se establece una serie de normas para la admisión y otorgamiento de refugio y crea la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) con participación de la Dirección General de Migraciones – Ministerio del Interior.

b. Convención Internacional sobre Protección de Trabajadores Migratorios.

La Convención Internacional sobre la “Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, que fuera adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990, fue suscripta por el Paraguay en septiembre de 2000 y ratificada por Ley N° 3542 en marzo de 2006, cuyo depósito convencional fue efectivizado recién en abril de 2009.

Esta Convención que integra el derecho positivo nacional es la que más incidencia directa tiene en materia de normativa migratoria en el país. La misma no crea nuevos derechos sino que sintetiza todos los derechos humanos ya establecidos en otros tratados y convenciones. Establece una obligación para los Estados Parte a observar y cumplir la asistencia al trabajador migrante en todo el proceso migratorio. Crea categorías migratorias que no están contempladas en la Ley 978/96 y siendo una norma establecida en una convención su observancia por mandato constitucional debe ser aplicada por ser ella de orden prelativo mayor.

En mayo de 2004, se promulgó la Ley 2.396 que “Aprueba el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mu-

jeros y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”. Por la misma se busca prevenir, combatir y penalizar el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recibo de personas, realizado por cualquier medio, con el fin de obligarles a trabajar, prestar servicios forzados y someterlas a esclavitud o prácticas similares, servidumbre o remoción de órganos.

Este Protocolo (llamado también por el nombre de Palermo por haber sido el lugar de suscripción) establece una serie de procedimientos prácticos y algo muy importante a cargo de los funcionarios migratorios, cual es, la toma de medidas para detectar posibles hechos configurativos de trata de personas en el ingreso y egreso de personas en frontera.

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementaria de la Convención “Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, fue aprobado mediante Ley N° 3533 el 10 de junio de 2008 y promulgada el 14 de julio de ese mismo año.

En los dos protocolos citados, a más de enumerar las acciones que deben realizar los Estados crea tipos penales que deben ser reglamentados para su implementación en materia migratoria.

(ii) Acuerdo Regionales - MERCOSUR

a. Nuevo régimen migratorio en el ámbito del MERCOSUR.

El “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” fue suscripto en Brasilia el 6 de diciembre de 2002 por los presidentes de los 4 países miembros plenos y otro del mismo tenor y en la misma fecha bajo el título “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. El primero fue aprobado y promulgado por el Congreso Nacional mediante Ley N° 3565 en julio de 2008. Si bien, el depósito legal conforme a lo dispuesto en el Acta de Asunción, marzo de 1991, creación del MERCOSUR, se concretó sólo un año después y está plenamente vigente en todo su articulado. Dígase lo mismo del Acuerdo ampliado que fue aprobado por Ley N° 3578 en julio de 2008 y su depósito legal siguió el mismo criterio que el anterior¹⁰.

¹⁰ En la medida en que no se pudo realizar el relevamiento institucional de la DGM no se tiene constancia de la aplicación de las leyes respectivas con relación a los ciudadanos originarios de los países vinculados a los Acuerdos.

Ambos acuerdos se encuentran vigentes en los 6 países concernidos.

La particularidad de los acuerdos mencionados es la creación, por un lado la libre movilidad y de residencia de los ciudadanos provenientes de cualquiera de los países partes y la segunda es la creación de la figura o categoría migratoria de otorgamiento de la residencia por “nacionalidad”. Si bien, todavía no existe una reglamentación común de aplicación para todos los Países Partes, siguiendo el principio de los tratados en su implementación debe otorgarse la residencia en trámite simplificado.

En conclusión, en los países miembros del MERCOSUR existen dos regímenes migratorios, uno para los ciudadanos del MERCOSUR, Bolivia y Chile, y otro para los extra MERCOSUR.

Estos acuerdos se encuentran complementados por otras disposiciones relativas a la regularización de los ciudadanos originarios de los países concernidos que se encuentren residiendo en forma irregular en sus territorios:

- i. Ley 3.486: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia”, suscrito en la ciudad de Asunción el 20 de octubre de 2006, sancionada el 8 de mayo de 2008 y promulgada el 20 de mayo de 2008.
- ii. Ley 3.577: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre de 2002, sancionada el 31 de julio de 2008 y promulgación el 14 de agosto de 2008.
- iii. Ley 3.579: “Aprobación del acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 5 de diciembre de 2002, sancionada el 31 de julio de 2008 y promulgada el 14 de agosto de 2008.

c. Reglamentación de los Acuerdos de Regularización.

La Resolución N° 313 (DGM) del 1º de septiembre de 2009 reglamenta lo dispuesto en las Leyes N° 3565/08 y 3578/08 y establece un trámite abreviado para la regularización de los ciudadanos del MERCOSUR más Chile y Bolivia.

Los requisitos exigidos para la regularización con residencia temporaria¹¹ son:

- i. Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad;
- ii. Partida de nacimiento y de estado civil en caso de estar casado;
- iii. Certificado de carencia de antecedentes judiciales o penales o policiales en el país de origen;
- iv. Declaración jurada de no poseer antecedentes internacionales penales o policiales;
- v. Certificado de no poseer antecedentes judiciales o penales o policiales en el país de recepción;
- vi. Certificado de salud psicofísica expedida por el Ministerio de Salud Pública o sus dependencias o por médico particular legalizado por el MSPBS;
- vii. Registro de entrada al país. Se establecen varias formas de su acreditación;
- viii. Dos fotos tipo carnet;
- ix. Pago de la tasa retributiva de servicios.

La Resolución de referencia fija solamente los requisitos a llenar por los solicitantes de regularización y no fija la vigencia de la misma. Entonces, se podrá interpretar que la regularización puede hacerse en cualquier momento o, aún luego de mucho tiempo de su sanción. Esta situación le resta eficacia, pues, la regularización en esencia es temporal, coyuntural, caso contrario pasa a ser una normativa ordinaria y no excepcional¹².

¹¹ La Resolución de referencia no aclara el tiempo de la residencia temporaria. Hubiera sido acertado establecer el tiempo siguiendo el criterio establecido en el Acuerdo sobre Residencia en el MERCOSUR, esto es, de dos años y a continuación fijar la modalidad para la concesión de "residencia permanente".

¹² También en este caso concreto no se ha podido cotejar la norma con su aplicación al no haber contado con la información correspondiente de la DGM.

d. Ley de Regularización Migratoria ¹³.

Dos años después de la entrada en vigencia de los Acuerdos sobre Regularización Migratoria en el MERCOSUR, se sancionó la Ley N° 4429/11, concretamente el 11 de octubre de 2011, denominada “Ley que regulariza la residencia de extranjeros/as en situación migratoria irregular”¹⁴ y reglamentada por Decreto N° 8373/2012.

El universo de la normativa de excepción abarca a todos los extranjeros que estén residiendo en forma irregular en el país, con un aditamento, “con ánimo de residir en forma permanente en el país” art. 1º. Si se interpretara literalmente la frase quedarían fuera de su regularización las personas que tengan el “ánimo de residir temporalmente en el país”.

Los requisitos, en general son los mismos que en la Resolución DGM N° 113/09. No se exige el certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen o de residencia anterior pero está sustituido por pedido de informes de la DGM a Interpol.

Vigencia de la amnistía. La entrada en vigencia es a los sesenta días de su promulgación, plazo en que el Poder Ejecutivo debe reglamentarla y el período de su implementación es de ciento ochenta días desde la vigencia de la ley, art. 4º.

La residencia a otorgar es de dos años, art. 8.

El arancel se fija en cinco jornales, art. 7 y se eliminan pagos por multas o infracciones a la ley migratoria.

A todos los beneficiarios que hayan obtenido el carné de residencia temporal de dos años se les debe otorgar la cédula de identidad, art. 8. Esta es una importante innovación en la práctica migratoria en el país. Hasta el presente, a pesar de no existir en la ley migratoria vigente la prohibición de otorgamiento de la cédula de identidad a los residentes temporarios, no se les concedía. Debe entenderse, entonces, que por esta ley a todos los residentes temporales se les otorgará de ahora en más dicha cédula de identidad porque caso contrario se estaría ante una situación de discriminación manifiesta.

¹³ En una reseña del régimen migratorio no cabría la inclusión de normas de regularización migratoria que por su carácter transitorio son coyunturales y de corta duración. Pero habiéndose incluido el Acuerdo originado en el MERCOSUR sobre la materia, entonces correspondía la inclusión de una ley específica y, de paso ver sus correspondencias o diferencias.

¹⁴ No se ha podido saber de la entrada en vigor la ley de amnistía, pues, es un requisito para su vigencia la previa reglamentación por el Poder Ejecutivo. En caso de haberse aplicado, su modalidad y la cantidad de beneficiarios no ha podido establecerse por falta de información de la DGM.

En la ley se establece la vía de obtención de la residencia permanente a todos los beneficiarios de la amnistía temporal, siempre que la soliciten 90 días antes del vencimiento de su residencia temporal, art. 12. Los requisitos para la conversión de la residencia temporaria en permanente son: acreditación de identidad como lo establecido para la temporaria, carné de residencia temporal, certificado de vida y residencia expedido por la Policía Nacional, documento demostrativo del ejercicio de una profesión o empleo lícito o titularidad de bienes suficientes para su manutención y la de su familia y los requisitos establecidos referidos a carencia de antecedentes penales en el país como también la declaración jurada de no tener deudas fiscales y de seguridad social.

e. Análisis a la Reglamentación de los Acuerdos de Regularización y la Ley de Regularización Migratoria¹⁵.

Según la literatura disponible, la opción de emprender procesos de regularización se materializa cuando los controles internos y externos han fallado sistemáticamente.

Según Apap et al. (2000: 263) la regularización se define como: “El permiso, otorgado por el Estado, de residencia a una persona de diferente nacionalidad que está residiendo ilegalmente en su territorio”.

Por otro lado, Mármora afirma que, si bien el objetivo manifiesto de cada proceso de regularización migratoria es la legalización del migrante irregular, esta acción puede ocultar diferentes objetivos según la situación. Además, según la percepción que de ello tengan los migrantes o los agentes ejecutores, puede incidir en forma directa sobre los resultados del mismo (Mármora, 2002: 339).

La razón de ser de una medida de excepción es corregir la situación de irregularidad de muchos inmigrantes que ya residen en el país. Ahora bien, en el caso paraguayo es evidente y manifiesto que la causa principal crea-

¹⁵ Al tiempo de revisar este relevamiento normativo no se ha podido constatar la aplicación de las normativas de excepción. Tampoco se ha podido observar la publicidad correspondiente sobre su implementación. La debilidad de la sociedad civil organizada, dígase, ONG que se ocupan de la atención a migrantes, no se ha hecho cargo de esta importante medida. Habida cuenta que hubo a lo largo de estos 20 años intentos de regularización migratoria de los brasileiros que se encuentran residiendo en el país, siempre en campañas improvisadas sin objetivos precisos, se espera que las medidas de referencia no tengan el mismo resultado.

dora de la irregularidad en la permanencia es la normativa en la materia. También habrá que agregar a ello la inacción del órgano administrativo y la ausencia de una política estatal referida a la inmigración.

Quedan varios interrogantes sobre la efectividad y los resultados de las medidas de excepción dictadas. Nos encontramos con dos disposiciones: la Resolución DGM N° 313 dictada de conformidad a las leyes N° 3565/08 y 3578/08 y la Ley N° 4429/11. La Resolución cumple el mandato de una Convención y en ella no se especifica el período de implementación de la medida de excepción, vigente para los ciudadanos originarios de los países del MERCOSUR más Bolivia y Chile. En cambio, en la ley 4429/11 se establece su ámbito de aplicación para todos los extranjeros que se encuentren residiendo en forma irregular en el país, con una vigencia de 180 días desde la entrada en vigor.

¿Cuál es la mecánica de la aplicación?. En todo proceso de regularización migratoria suele contemplarse tres fases o etapas: Campaña de concientización previa a su implementación, donde se informa a todos los beneficiarios de los requisitos, su costo, lugares de recepción de las solicitudes y las ventajas de acogimiento a la medida, luego su implementación y por último el análisis de resultados.

Ni en la Resolución 313 ni en la ley 4429/11 se ha contemplado los pasos arriba señalados.

f. Otras normas complementarias del MERCOSUR.

A las citadas anteriormente, cabe agregar las normas complementarias aprobadas también en el ámbito del Mercosur y que se detallan continuación:

- i. Ley 3.566: “Aprobación del acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur”, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004, sancionada el 17 de julio de 2008 y promulgación el 31 de julio del mismo año.
- ii. Ley 3.567: “Aprobación del acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República

Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004, sancionada el 17 de julio de 2008 y promulgada el 31 del mismo mes y año.

- iii. Ley 3.582: “Aprobación del acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur”, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000, sancionada el 7 de agosto de 2008 y promulgada el 14 del mismo mes y año.
- iv. Ley 3.583: “Aprobación del acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, firmado en la ciudad de Florianópolis, República Federativa del Brasil, el 15 de diciembre de 2000, sancionada y promulgada en misma fecha que la anterior.

(g) CONSIDERACIONES RESPECTO AL MARCO NORMATIVO

Al finalizar esta primera parte del trabajo exploratorio es oportuno señalar que el régimen migratorio paraguayo cuenta con un plexo normativo que tiene la necesidad de un nuevo ordenamiento normativo para su implementación, acorde con los compromisos internacionales asumidos.

Conforme a todos los Tratados y Convenciones sobre Derechos Humanos ratificados, el eje de consideración con relación a los migrantes es la persona con sus derechos fundamentales, cambiando de esta forma el paradigma antiguo. Ya no es el Estado el sujeto y objeto de la ley, sino la preservación, uso y goce de los derechos por las personas concernidas. La ley de migraciones vigente y por lo tanto, el principal cuerpo normativo en la materia, tiene como eje al Estado y poco y nada de los derechos de las personas de los migrantes, a pesar de la clara disposición constitucional que garantiza a todos los habitantes de la República del Paraguay los derechos humanos fundamentales como también los derechos cívicos, sociales y laborales, sin distinción alguna.

CAPITULO II

MARCO INSTITUCIONAL

(a) ORGANISMOS PÚBLICOS CON COMPETENCIA EN MIGRACIONES

Las principales instituciones responsables de las acciones en materia de migración y repatriación son: la Dirección General de Migraciones (DGM), de la que se tratará en detalle más abajo, y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC). Lo que no significa una articulación legal ni operativa entre estos organismos gubernamentales.

En el caso de la SEDERREC, esta nació como una estructura institucional administrativa. Las sucesivas modificaciones legales solamente ampliaron sus facultades y competencias sin establecer una política nacional para la repatriación de los emigrados ni mucho menos se ha avanzado en un programa con metas claras que sirvan de incentivos y promoción de la recuperación de la población emigrada.

(i) **Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales**

La dispersión normativa como la superposición de competencias institucionales sin articulación se ha generalizado, a contrapelo de la Constitución Nacional. Esta establece la existencia de los Ministerios como órganos que dirigen y ejecutan los negocios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo (Artículo 240 CN). No obstante, a la clara y explícita definición del artículo constitucional de ordenamiento institucional, desde la sanción de la Carta Política vigente, se ha venido creando Secretarías de Estado para la realización e implementación de determinadas áreas de gobierno. Lo que en la práctica los secretarios ejecutivos asume con rango de Ministros.

Así se tiene que la Secretaría de Repatriados (SEDERREC), desde su creación en 1993, ha venido funcionando con jerarquía ministerial pese a lo cual

todas las funciones relativas a la misma se encontraban asignadas por la Ley 978 a la competencia de una Dirección General, la DGM, dependiente del Ministerio del Interior y, por tanto, de rango inferior a un Ministerio. Se presentaba así no solo una duplicación de mandatos sino una evidente disfuncionalidad institucional aunque, de facto, ambas instituciones mantuvieron una división de tareas relativamente equilibrada en sus respectivos campos: la DGM como organismo administrador de la entrada, permanencia y salida de personas del territorio nacional y la SEDERREC canalizando las gestiones de los paraguayos que se repatriaban.

Esta incongruencia legislativa se corrigió recién con la sanción de la Ley Nº 3958/2009 que pasó todas las competencias referidas a repatriación de la órbita de la Dirección General de Migraciones a la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales.

Posteriormente, en un explícito reconocimiento de las confusiones que esta situación legal e institucional anómala había creado, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto 7.355 de setiembre de 2011 con el fin de reglamentar las funciones y competencias de la SEDERREC y “a los efectos de precisar los conceptos y evitar confusiones en los alcances de la Ley 227/93 modificada por Ley 3.958/2009”, según declara en sus considerandos. El Decreto dispone que la SEDERREC pueda percibir recursos financieros y usarlos de acuerdo con la “Ley de Administración Financiera del Estado” y las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación.

Sin embargo, subsisten incongruencias de competencias que no han sido salvadas por leyes o decretos. Otra vía de superposición institucional se plantea con el Ministerio del Interior cuya Estructura Orgánica y Funcional se instituye por Decreto del Poder Ejecutivo Nº 21.917 de agosto de 2003. En el mismo se dispone que este Ministerio tiene entre sus funciones: “Estudiar, proponer y, una vez aprobadas, poner en ejecución las políticas públicas de Seguridad Interna, Asuntos Políticos, Población, Migración y Repatriación de Connacionales, en coordinación con los organismos competentes” (Artículo 2). Si bien la descripción resulta consistente con el hecho de que la DGM es dependencia de este Ministerio, y por tanto la política migratoria cae en su ámbito de competencia, no lo es en cambio en lo que respecta a la repatriación donde la SEDERREC tiene la jurisdicción legal de definición y ejecución de la política correspondiente. Hay que agregar que la Ley 3.958 sobre repatriación, no derogó el decreto en cuestión.

(ii) Comité Interinstitucional de Población

Un tercer ámbito institucional creado en enero de 2005 por Decreto N° 4.692 (modificado parcialmente por el Decreto 213 de setiembre de 2008, sin alterar en sustancia su contenido mandatorio), el Comité Interinstitucional de Población, asume categoría de “instancia de alto nivel político y técnico” con la función de “coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de la política de población en sus aspectos generales y sectoriales, asegurando la inter sectorialidad e integralidad de su ejecución” (PNUD, 2009).

(iii) Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE)

Por último se tiene otra instancia con competencia en el área migratoria con la creación por Decreto N° 3.514/2009 de la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero (DACPE) en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares. Este Decreto no le asigna función alguna más que lo sugerido en la denominación, esto es, la atención a las comunidades paraguayas en el extranjero. La delimitación de las funciones sugiere que su principal objetivo sería las “comunidades paraguayas en el extranjero”. El concepto de vinculación que establece el Decreto se aparta de la legislación comparada, donde se suele encuadrar con claridad el de vinculación con los nacionales emigrados. Ahora bien, en la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, con la sola mención del Decreto de creación de la Dirección en cuestión, se encuentran formulados los objetivos generales, específicos, los ejes de acción, su participación en foros internacionales, mecanismos de coordinación con otros ministerios, secretarías, direcciones y entes binacionales y una estructura.

Si bien, tratándose de una disposición interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por ende, de validez en dicho ámbito, las facultades atribuidas son amplias e incluyen áreas de específicas competencias de otros Ministerios que, en la práctica viene a crear confusión y mayor dispersión normativa e institucional en la materia.

(iv) Dirección General de Migraciones

El principal organismo de administración de la inmigración conforme a lo establecido en la Ley de Migraciones N° 978/96 es la Dirección General de Migraciones. Esta depende del Ministerio del Interior y goza de autonomía administrativa y financiera (art. 147) y es fiscalizada por el Ministerio del Interior y por la Contraloría General de la República (art. 148).

A los efectos de confrontar las funciones asignadas a la DGM por la Ley General de Migraciones (978 de 1996) y por el Decreto reglamentario 4.943 de 1999, este último estableciendo la estructura y funciones de la institución y de cada una de sus dependencias, se presenta a continuación la siguiente tabla comparativa.

a. Funciones de la Dirección General de Migraciones según ley de creación y decreto reglamentario

Ley 978 de 1996	Decreto 4.943 de 1999
1) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingreso al país, según las categorías de admisión establecidas en la presente ley y su reglamentación;	1) Fiscalizar y regular la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de extranjeros dentro del territorio de la República, de conformidad a las leyes nacionales; Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley de migraciones, leyes afines y decretos reglamentarios;
2) Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes;	2) Otorgar a los extranjeros los permisos de ingresos al país, según las categorías de admisión establecidas en la presente ley y su reglamentación;
3) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país;	3) Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes;
4) Controlar y fiscalizar el ingreso y egreso de pasajeros al país;	4) Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país;
5) Llevar el registro de entradas y salidas del país de pasajeros nacionales y extranjeros;	5) Llevar el registro de entrada y salida 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;	6) Declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;

<p>7) Declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;</p> <p>8) Cancelar la permanencia de los extranjeros en los casos señalados por esta ley;</p> <p>9) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda;</p> <p>10) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros de acuerdo con sus competencias establecidas en la ley;</p> <p>11) Hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente;</p> <p>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;</p> <p>13) Inspeccionar los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros a fin de registrar posibles infracciones relacionadas con la categoría migratoria de los extranjeros;</p> <p>14) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;</p> <p>15) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se determinarán en la reglamentación de esta ley;</p> <p>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;</p> <p>17) Proceder a la recepción de los nacionales repatriados y de los inmigrantes;</p> <p>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;</p>	<p>7) Cancelar la permanencia de los extranjeros en los casos señalados por esta ley;</p> <p>8) Regularizar la situación migratoria de los migrantes ilegales cuando así corresponda;</p> <p>9) Disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros ordenada por la autoridad competente;</p> <p>10) Hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente;</p> <p>11) Disponer de inspección de los medios de transporte internacional a efecto de verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de nacionales, extranjeros y tripulantes disponiendo las medidas correspondientes de acuerdo al caso;</p>
<p>13) Inspeccionar los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros a fin de registrar posibles infracciones relacionadas con la categoría migratoria de los extranjeros;</p> <p>14) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;</p> <p>15) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se determinarán en la reglamentación de esta ley;</p> <p>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;</p> <p>17) Proceder a la recepción de los nacionales repatriados y de los inmigrantes;</p> <p>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;</p>	<p>12) Fiscalizar permanentemente la situación laboral y de residencia de extranjeros en el país, a efecto de verificar la habilitación legal de los mismos para dichos efectos dentro del territorio nacional;</p> <p>13) Aplicar las sanciones que correspondan a los infractores de las normas migratorias previstas en la ley y cobrar las multas que correspondan;</p> <p>14) Percibir los aranceles que por diversos conceptos deben abonar los extranjeros y que se dictaminarán en la reglamentación de esta ley;</p> <p>15) 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;</p> <p>16) Proceder a la recepción de los nacionales y repatriados y a los inmigrantes;</p> <p>17) 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;</p> <p>18) Planificar con otros organismos especializados la política migratoria que en función del número y calificación de los recursos humanos requiera a la ejecución del plan nacional de desarrollo;</p>

<p>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;</p> <p>20) Realizar estudios de la migración de nacionales, causas y efectos y proponer planes y programas para solucionarlos;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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,</p> <p>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.</p>	<p>19) Realizar estudios de la migración de nacionales, causas y efectos y proponer planes y programas para solucionarlos;</p> <p>20) 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;</p> <p>21) Practicar estudios en materia de integración de los extranjeros al medio nacional, e interesar a los organismos públicos o entidades privadas cuyos cometidos sean comunes con tales atribuciones;</p> <p>22) Proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes, cuando fuere necesaria su educación, dictar normas interpretativas y establecer los procedimientos administrativos inherentes a sus funciones;</p> <p>23) 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 impartan.</p> <p>24) Asesorar al Señor Ministro y Viceministro del Interior, en todos los temas concernientes al área;</p> <p>25) Administrar los fondos previstos en el Presupuesto General de la Ley de la Nación, para la Institución y demás recursos establecidos en esta Ley;</p> <p>26) Disponer la realización de planes y programas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta Ley;</p> <p>27) Establecer la organización interna de la Dirección General;</p> <p>28) Proponer el nombramiento, promoción, remoción y aplicación de las sanciones que pudieran corresponder a los funcionarios y empleados bajo su dirección;</p> <p>29) Disponer la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto anual de la Dirección General de Migraciones;</p>
--	--

	<p>30) Disponer los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones;</p> <p>31) Establecer el traslado y rotación de los funcionarios y empleados que presten servicio bajo su dirección; y</p> <p>32) Dictar las resoluciones de carácter administrativo que considere necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos de la ley y demás.</p>
--	---

Fuente: DGM.

A su vez, por la misma ley se establecen las atribuciones del Director General de Migraciones, que por disposición del artículo 145 el único requisito para ocupar el cargo es tener idoneidad, ser ciudadano paraguayo y mayor a 30 años de edad.

b. Las atribuciones específicas del Director General, enumeradas en el artículo 146 son:

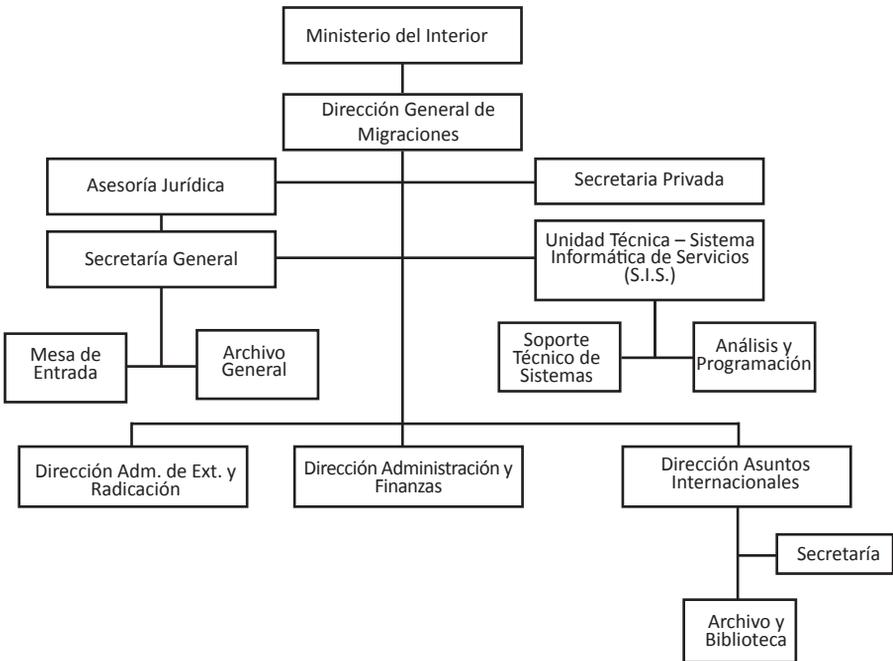
- i. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y los reglamentos;
- ii. Proyectar los planes y programas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta ley;
- iii. Establecer la organización interna de la Dirección General;
- iv. Proponer el nombramiento, promoción, remoción y aplicación de las sanciones que pudieran corresponder a los funcionarios y empleados bajo su dirección;
- v. Preparar el Anteproyecto de Presupuesto anual de la Dirección General de Migraciones;
- vi. Administrar los fondos previstos en el Presupuesto General de la Nación para la Institución y demás recursos establecidos en esta ley; y,
- vii. Realizar los demás actos necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Dirección General de Migraciones.

Se ha transcripto in íntegro el artículo en cuestión para hacer notar que existe por un lado un carácter administrativo centralizado y unipersonal en el manejo de la Dirección y por otro al tratar las atribuciones específicas del Director, le confieren a éste un simple papel de administración con autonomía relativa. El establecimiento dentro del Título IV, en el capítulo II,

la especificación de atribuciones ha creado una confusión conceptual en la temática apartado del derecho administrativo.

Lo dicho en el acápite precedente viene a confirmar una vez más lo desacertado de la técnica legislativa seguida para su sanción, no sólo en la fijación de objetivos obsoletos sino también en la parte administrativa propiamente dicho. Esto, tal vez, pudo haber sido la causa de una falta de administración eficaz y transparente.

c. Organigrama de la Dirección General de Migraciones, 2008



Fuente: Decreto 12.441 Poder Ejecutivo.

Una estructura orgánica es tributaria de los mandatos constitucionales, de las leyes y sus reglamentaciones vigentes, de las políticas públicas sectoriales, en este caso las migratorias, del los planes de gobierno, y en particular de los del Ministerio de Interior, de la visión y misión que enmarque el accionar estratégico de la Dirección General de Migraciones.

De las leyes y mandatos, políticas, planes, objetivos y metas se derivarán procesos, que estructurados se habrán de reflejar en una estructura orgáni-

ca funcional que habrá de distribuir responsabilidades y competencias entre áreas funcionales asignando las funciones que encuadrarán el accionar de funcionarios y agentes públicos.

El principal desafío para el mejoramiento de la gestión y administración migratoria es lograr que la Dirección General de Migraciones consiga, a corto plazo, una adecuada y suficiente infraestructura institucional, a fin de poder desarrollar su gestión pública con las competencias necesarias, para ejecutar las políticas migratorias y las acciones que prevé la ley de migraciones con eficiencia, eficacia y transparencia.

La normativa respecto a las estructuras orgánicas del Estado Paraguayo se rige por la ley Nº 1.626 de la Función pública, que en su artículo 90 dice: “Para el logro de la eficiencia administrativa y la profesionalización del personal público, se adoptarán políticas y acciones en materia de organización y funcionamiento de las dependencias de los entes estatales. La estructura orgánica de las Instituciones será objeto de continuo análisis y evaluación, a los efectos de buscar su permanente adecuación a las funciones y necesidades de los servicios públicos. Se incorporarán procedimientos y métodos de trabajo con vista al uso racional de los recursos; así como tecnológicas aplicables a la gestión pública”. Aunque como parte de este mismo proceso la Secretaría de la Función Pública se encuentra abocada trabajando en la Reforma de la Ley 1626/00 y para esta meta se busca el diálogo técnico - profesional sobre la mencionada Ley a fin de establecer las modificaciones necesarias para convertirla en un instrumento jurídico aceptado por todos los sectores y actores que intervienen directa e indirectamente en su aplicación, proceso en el que la DGM no debería estar ausente por el interés de modernizar su gestión y profesionalizar la carrera de sus recursos humanos.

Son acciones coadyuvantes, lo que se está realizando desde la Secretaría de Función de la Pública (SFP) en materia de Modernización del Estado como el fortalecimiento de las Direcciones de Recursos Humanos del Sector Público, la red de organizaciones, entre la SFP. y las distintas unidades de recursos humanos de las instituciones de la Administración Central y de las Entidades descentralizadas, así como también en la formación de analistas de puestos, por parte de la SFP pues este será un trabajo que deberá encarar la DGM si desea profesionalizar su estructura.

Conformar un centro informático de redes de desarrollo de sistemas vinculadas a los soportes para Direcciones de RR.HH. para optimiza el sistema

del Sector Público. También el desarrollo informático de los subsistemas que compone el SINARH, a fin de generar la plataforma tecnológica adecuada para proveer informaciones estadísticas y de consultas sobre los Servidores Públicos que se plantea en la SFP parece adecuado como primer paso para conformar un banco de datos activo de competencias de los agentes públicos de cada repartición y de toda la administración.

Todo cuanto pueda avanzarse en materia de descripción de puestos, funciones y manual de funciones y procedimientos permitirá desarrollar el manual de ocupaciones y competencias de la DGM, lo que junto con su estructura orgánico - funcional serán las herramientas de gestión pública para implementar la legislación, políticas y programas en materia migratoria.

Esto debería completarse en el futuro con un modelo de presupuesto por programa, de base cero y gestión por objetivos, con metas e indicadores que hagan posible la evaluación de resultados, que permita una eficaz gestión pública y una adecuada implementación de las políticas diseñadas. Para ello, seguramente será necesario evaluar el actual modelo de gestión y poder hacer recomendaciones de mejora organizacional y fortalecimiento institucional que posibiliten una mejor gestión migratoria.

La estructura actual se encuentra muy concentrada y descansa sobre dos áreas, una sustantiva al control migratorio y otra, de apoyo a la gestión con una excesiva carga operativa en el nivel de la Dirección General, la que sin embargo, carece de instrumentos de auditoría, planeamiento estratégico y manejo de las relaciones institucionales, e internacionales, que son propios del nivel superior y estratégico.

CONCLUSIONES

El régimen migratorio paraguayo descansa en una Ley General de Migraciones (Ley Nº 978/96) desfasada y obsoleta desde su origen, propio de un régimen político autoritario, inscripto en un contexto que arrastra y es resabio de la conocida doctrina de seguridad nacional.

La técnica legislativa empleada en su redacción tiene fallas estructurales y confusiones conceptuales que la han vuelto poco operativa para la administración de los flujos migratorios.

La enumeración de los requisitos para la admisión por categoría, en su faz reglamentarista ha dificultado resolver situaciones y la facilitación de obtención de una residencia legal en el país.

La ley de regularización migratoria ha sido una buena medida, recoge el mandato del convenio del MERCOSUR en la materia. La crítica formulada en el acápite respectivo está encaminada a la técnica legislativa y al objetivo de una medida de excepción. También se recalca que no hacía falta la sanción de una ley, pues ya se contaban con dos leyes ratificadoras de los convenios relativos a la regularización en el ámbito regional. Bastaba con un Decreto del Poder Ejecutivo que hubiera resultado más expeditivo y oportuno para dar solución al universo concernido para su regularización.

La falta de adecuación de la ley a la dinámica migratoria en el país ha generado una persistente existencia de extranjeros en situación migratoria irregular. En la misma línea ha generado disposiciones legales dispersas que a la hora de su implementación es causa de ineficiencia y en varios casos fuente de corrupción. Esta aseveración tiene su correlato en el cuadro demostrativo de la presencia de extranjeros en el país. Ha habido una disminución significativa de los mismos y no se percibe en el horizonte que esta situación cambie en un futuro de corto y mediano plazo.

Sin perjuicio de lo afirmado con respecto a la ley de migraciones, en las sucesivas administraciones políticas no se ha dado cumplimiento a la aplicación efectiva del Acuerdo Presidencial sobre Residencia en el MERCOSUR, a pesar de su ratificación. Tampoco ha sido internalizada la normativa

establecida en la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

La administración migratoria en el país no ha podido hasta la fecha cumplir con la documentación completa a los inmigrantes admitidos en la categoría de residencia temporaria que no acceden a la cédula de identidad. Habrá que tener en cuenta como precedente la ley de regularización migratoria que ordena la expedición de dicho documento de identidad a todos los beneficiarios con la residencia temporaria que es de dos años. Pero, ya no obstaría la expedición a los portadores del carnet de residencia temporaria, aun cuando ésta fuera de un año. De esta forma se estaría facilitando la integración de los inmigrantes y se les facilitarían el acceso a todos los derechos enunciados en la Constitución Nacional y en las convenciones internacionales sobre derechos humanos y derechos migratorios.

En este trabajo se carece de la cantidad de los mismos pero teniendo en cuenta que una residencia temporal puede llegar hasta los seis años mediante sucesivas prórrogas, se tiene que estos migrantes no tienen acceso al sistema de seguridad social y al ejercicio de otros derechos y cumplir otras obligaciones.

A pesar de contar con un organigrama funcional no se ha logrado darle a la DGM un carácter propio de una Administración Pública, con áreas de responsabilidades bien estructuradas que posibiliten eficiencia y transparencia de los actos administrativos. De allí surge la necesidad de su profesionalización para garantizar la eficiencia y transparencia de los actos administrativos.

La carencia de incentivos salariales y ascensos escalafonarios por méritos para los funcionarios ha creado un funcionariado en la mayoría de los casos con poca o nula iniciativa y desinterés en la capacitación.

No existe constancia de cursos de capacitación permanentes para los cuadros de la administración migratoria.

La carencia de un sistema informático con software de propiedad del Estado nacional conspira contra una adecuación a las necesidades propias de la administración migratoria. Simultáneamente al estudio y elaboración de una nueva ley migratoria tendrá que encararse la adecuación del sistema informático que contemple la articulación en red de los centros de frontera y delegaciones con la sede central en tiempo real. En las actuales circunstan-

cias no puede pensarse en una ley migratoria sin el soporte tecnológico para su implementación.

El remozado sistema informático deberá tener la compatibilidad entre todas las reparticiones públicas para posibilitar el intercambio de información garantizando los derechos y las obligaciones de los usuarios.

Ligado con la limitada capacidad informática con que actualmente la DGM está la falta de actualización de su página web, donde deberían tener acceso todos los usuarios y peticionantes de residencia para la consulta del estado de trámite de su expediente administrativo. Si se lograra formalizar este paso coadyuvaría a dar mayor transparencia a los actos administrativos.

A pesar de existir instancias de coordinación y articulación interinstitucionales no se ha podido hasta la fecha lograr un funcionamiento adecuado con periodicidad establecida en el tiempo.

Es importante resaltar que tanto la ley de refugio nacional como la nueva ley integral contra la trata de personas establecen mecanismos de participación y coordinación interinstitucional, donde la DGM ocupa un papel importante. Estos ámbitos participativos y plural deberían ser recogidos en una nueva ley migratoria para la creación de un Consejo Consultivo para la fijación de pautas coyunturales en el gobierno de las migraciones.

Otro aspecto a resaltar con relación a las leyes ya mencionadas sobre refugio y trata es la adecuada internalización de las normas originadas en las convenciones internacionales en las respectivas materias que deberían constituir como precedentes legislativos para una nueva ley de migraciones.

Se ha tratado in extenso en el acápite respectivo sobre la incidencia de la emigración sobre la población paraguaya. Es indudable que deberá formularse programas y acciones para la retención y arraigo como medidas de mediano y largo plazo para disminuir la pérdida de recursos humanos. Pero como este proceso aún llevará su tiempo en su formulación, implementación y ejecución práctica, se tiene que la población emigrada supera largamente a la recepción de inmigrantes. Urge la implementación de programas y acciones de vinculación con los nacionales residentes en el exterior.

En materia de leyes laborales, los inmigrantes gozan en el país de los mismos derechos que los nacionales. No se aplica el cupo de trabajadores

nacionales con rango constitucional. Nunca ha sido reglamentada mediante ley y en una futura reforma constitucional habrá que limitar solo a ciertas áreas sensibles de la administración pública y sociedades comerciales para la preservación del capital nacional y los recursos ambientales.

En materia de derechos sociales rige la Declaración de Principios de Derechos Laborales y Sociales, acuerdo celebrado en el ámbito del MERCOSUR.

También cabe mencionar el Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social que establece entre sus disposiciones la acumulación de años de servicios y aportes en los diversos países del MERCOSUR, de manera tal que el trabajador o la trabajadora hoy día pueda acceder a la jubilación y las prestaciones sociales luego de su retiro de la vida económicamente activa.

El problema que se arrastra desde mucho tiempo es la situación de los trabajadores fronterizos y de temporada en zonas fronterizas que al carecer de un estatus migratorio específico se ven privados de los beneficios del Acuerdo citado.

Cabe mencionar también el avance significativo en materia laboral en el MERCOSUR, de representación tripartita (Ministerios de Trabajo, representantes de trabajadores y empleadores). En este ámbito se ha redactado una Cartilla Laboral ya en circulación y tiene por objetivo orientar a todos los trabajadores migratorios sobre sus derechos y obligaciones en cualquiera de los países de la región.

RECOMENDACIONES

Acorde con el relevamiento realizado y la dinámica migratoria del país, las recomendaciones giran alrededor de tres ejes principales:

(a) INMIGRACIÓN

Conforme a la dinámica migratoria observada en los últimos 20 años¹⁶, el país no ha recibido flujos migratorios relevantes. Es más, se observa una significativa disminución de inmigrantes y no hay perspectivas de que esta situación varíe en los próximos años con las actuales variables socio-demográficas, económicas y sociales del país. Esto posibilita pensar en una nueva política inmigratoria abierta, acorde con las Convenciones Internacionales en materia migratoria y de derechos humanos suscriptos y ratificados por el Estado paraguayo.

Se propone la elaboración consensuada de una nueva ley de migraciones que recepcione los lineamientos políticos acorde con un Estado de derecho y sistema democrático. Junto con esto se sugieren varios programas a elaborarse e implementarse en la materia, tales como:

- (i) Dotar al Estado paraguayo de una nueva ley migratoria, abierta, con la incorporación de las Convenciones Internacionales de los derechos humanos. Dado el desarrollo de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos ratificados por el país es altamente prioritaria la elaboración de una nueva ley migratoria que internalice las normas contenidas en dichas convenciones y los compromisos asumidos en el MERCOSUR. Sin un nuevo ordenamiento migratorio en línea con los principios enunciados no podrán desarrollarse las acciones y programas acordes con la realidad migratoria en el país.
- (ii) Institucionalizar, fortalecer y profesionalizar al funcionariado encargado de las cuestiones migratorias del País.

¹⁶ Ver anexo 4, cuadro 1

- (iii) Dotar a la DGM de un sistema informático programado nacionalmente, con software de dominio propio, implementando la articulación e interconexión entre la sede central con los centros de frontera y las delegaciones.
- (iv) Fomentar una presencia activa del Estado a través de instituciones en zonas fronterizas.
- (v) Desarrollar programas de coordinación interinstitucional con gobernadores, miembros de juntas departamentales y municipales e intendentes de áreas fronterizas para involucrarlos en los temas migratorios.
- (vi) Profesionalizar a funcionariado del Gobierno del Paraguay que desempeñan actividades relacionadas al tratamiento y atención del tema migratorio.
- (vii) Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional activa entre la DGM y demás reparticiones públicas relativas al tema migratorio.
- (viii) Desarrollar programas de promoción de la libre movilidad migratoria. Pues ésta constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración.
- (ix) Elaborar diagnósticos y estudios periódicos de la migración interna regional.
- (x) Dotar a los gobiernos locales de instancias encargadas de orientar a potenciales migrantes a tomar decisiones en base a informaciones previas sobre las oportunidades en posibles lugares de destino.

(b) EMIGRACIÓN

Contrariamente a la recepción de nuevos inmigrantes, el país sufre una constante sangría de su población¹⁷. La emigración de paraguayos no tiene visos de que disminuyan en el corto y mediano plazo, mientras subsistan las condiciones socio-económicas de expulsión de población.

¹⁷ Ver Anexo V, cuadro N° 2

El reconocimiento de la emigración de nacionales supone pensar las políticas teniendo en cuenta sus tres dimensiones.

La primera debe contemplar el estudio de las causas y los factores de expulsión de población como también la formulación y ejecución de políticas de retención y arraigo poblacional.

Tanto la emigración como la inmigración presuponen la fijación de lineamientos de una política de población.

La segunda hace referencia a las políticas de vinculación del Estado paraguayo con sus nacionales emigrados que conlleva la elaboración de programas y acciones en dicho sentido. Uno de los aspectos determinantes que da sustento a la vinculación, es sin duda alguna, la conservación de la ciudadanía plena por parte de los emigrados. Este aspecto ha sido restablecido con la enmienda del artículo 120 de la Constitución Nacional realizado a través del referéndum del 14 de octubre de 2012. Es un paso significativo de reconocimiento del fenómeno de la emigración por el Estado y abre, en perspectiva, la posibilidad de elaborar programas y las acciones para su concreción.

La tercera, implementar acciones permanentes de asistencia para facilitar la reinserción de los nacionales y sus familiares, lo que no descarta la posibilidad de establecer programas determinados y específicos de promoción de retorno. Dentro de esta dimensión habrá que atender y asistir a los emigrados temporales, conforme a las pautas establecidas en la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (NN.UU. 1990).

En todo proceso de emigración, siempre se da en el tiempo, una tasa de retorno.

Una visión realista del país en el corto y mediano plazo da como resultado la inconveniencia de propiciar el retorno masivo de los emigrados.

(c) INCORPORACIÓN DE INMIGRANTES EN LA SOCIEDAD NACIONAL

La existencia de inmigrantes arraigados en el territorio nacional pero sin una adecuada inserción plural en la sociedad es un hecho indiscutible sobre

todo en zonas fronterizas con el Brasil. Se recomienda, entonces, la elaboración de acciones y programas a llevarse a cabo para revertir la situación.

Las políticas definidas a partir del objetivo de la incorporación migratoria buscan una adecuada inserción de aquellos migrantes ya instalados en la sociedad de llegada. Sus objetivos específicos están vinculados al patrón migratorio sobre el que se aplique la política de incorporación.

ANEXOS

(a) ANEXO I

(i) Leyes de repatriación

En junio de 1993, con anterioridad a la Ley 978 y hallándose vigente la Ley 470 de 1974, se promulgó la Ley 227 “Que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales”, por la cual se le asignan como atribuciones: “1) Definir 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 sugerir mecanismos de operación-gestión. 3) Proponer pautas a la participación nacional e internacional en los problemas relativos a la materia” (Artículo 2º).

La misma es continuadora del Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales, que había sido creado por Ley Nº 40 de noviembre de 1989, a pocos meses del derrocamiento de la dictadura, con el fin de “fomentar la vuelta al país de los paraguayos domiciliados en el extranjero y promover su radicación permanente en la República” (Artículo 1º). Este Consejo tenía plazo de duración hasta agosto de 1993, impuesto por su propia ley de creación, lo que explica la promulgación de la Ley 227/93 dos meses antes de expirar dicho plazo con el fin de asegurar el mantenimiento de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales. En esta ley de creación de la citada Secretaría las funciones que le fueron atribuidas eran ambiguas y genéricas. Pues éstas como se constata en su articulado no especificaba acciones ejecutivas creando confusión con la todavía vigente Ley de migraciones Nº 474/74. Posteriormente con la sanción de la Ley 3.958/09 se transfieren a dicha Secretaría las funciones que le son propias y que se encontraban en la Ley 978 y las amplía con un mayor nivel de detalles. Y se completa con el Decreto reglamentario Nº 7.355/11. Tenemos, entonces, que toda la política de repatriación contemplada en la ley migratoria en su Título III, Capítulo I y II ha pasado a la órbita de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales. Desde una perspectiva administrativa el tema ha quedado más claro. Siguiendo la tésis de las leyes atributivas de la Secretaría en cuestión deberían haber formado parte de

sus funciones lo establecido en los artículos 138 y 139 de la Ley 978/96. De manera que podemos afirmar que la emigración y su contracara el retorno continúa siendo un tema no asumido integralmente por el Estado.

(b) ANEXO II

(i) Ley de refugio

a. Ley nº 1938/2002.- General sobre refugiados

La ley internaliza el texto de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967¹⁸. El concepto de refugiado se ajusta a lo preceptuado en la Convención y se extiende la protección a la familia del refugiado. Se consagra el principio de no discriminación, la prohibición de rechazo al solicitante de refugio una vez formulado, se establece el principio de no devolución y el rechazo de la extradición en el caso del refugiado calificado como tal, cuando el pedido proviniera del país de donde ha salido el refugiado.

Se puntualiza como en la Convención las cláusulas de exclusión y los casos de su aplicación como también los de cesación del refugio concedido.

Se crea la Comisión Nacional de Refugiados y se fijan sus facultades (Arts. 13 al 20). Se establece el procedimiento para la presentación de la solicitud de refugio ante la Comisión o en los puestos fronterizos como, asimismo, las garantías de protección y resguardo de los derechos del solicitante una vez formulada la petición quedando suspendidas todas las medidas de extradición, deportación o expulsión mientras se sustancia la solicitud (arts. 21 al 24).

Los efectos inmediatos del reconocimiento de la condición de refugiado tanto para el solicitante como para sus familiares por la Comisión son el

¹⁸ El término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) se encuentre fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de su nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; y

b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público (Art. 1º).

otorgamiento de un documento de identidad que le permita al refugiado a realizar tareas remunerativas, acceso a la seguridad social y educación en pie de igualdad con los nacionales. Se instruye a la Dirección General de Migraciones a otorgarle, con eximición de requisitos, una residencia temporaria de tres años, renovables o convertirla en permanente según criterio de la Comisión. Cumplido este paso, el refugiado tendrá sin más trámite la cédula de identidad y el correspondiente documento de viaje otorgado por la Policía Nacional. La facilitación de reconocimiento de títulos académicos o profesionales en trámite simplificado y con eximición de los requisitos de legalizaciones o autenticaciones del o de los países de origen que serán salvados por otros medios sean del orden nacional como internacional (arts. 25 al 29).

Como es sabido la posesión de un documento nacional de identidad es un requisito imprescindible para garantizar la seguridad jurídica en cualquier país, en este caso del refugiado, la ley es precisa y taxativa al respecto. En dicho sentido el artículo 25 sienta el primer mandato, cual es, el de otorgar en forma inmediata no solo al refugiado sino también a sus familiares el documento nacional de identidad¹⁹. Y a renglón seguido en el artículo 26 instruye a la Dirección General de Migraciones a otorgarle la residencia temporaria de tres años²⁰. Cualquiera sea el devenir del refugio concedido el otorgamiento de una residencia con un plazo de tres años, responde en la tésis de la ley, a dar certeza a la decisión y munir al beneficiario de las suficientes garantías de estabilidad para iniciar su proceso de inserción a la sociedad nacional. La finalidad subyacente en esta disposición busca la amplia protección jurídica del refugiado y de su núcleo familiar, si existiera, y debería ser complementada con un Programa Nacional para su atención. Se completa el plexo de garantías jurídicas del refugiado con la disposición del artículo 28 que contempla el otorgamiento por la Policía Nacional de un documento de viaje al beneficiario. En este artículo se deja bien clara la diferencia del refugio del instituto americano del asilo político. El refugiado tiene libertad de movimiento dentro o fuera del país, mientras que el segundo comúnmente suele ser otorgado con limitaciones de movimiento territorial²¹.

¹⁹ Artículo 25.- Los refugiados reconocidos por la Comisión Nacional de Refugiados, y los familiares individualizados en el Artículo 2°, tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer el derecho al trabajo, seguridad social y educación, análogo a los nacionales y en concordancia con los derechos consagrados para los extranjeros en la Constitución Nacional.

²⁰ Artículo 26.- Reconocida la calidad de refugiado, la Comisión Nacional de Refugiados instrumentará los medios necesarios para que la Dirección Nacional de Migraciones otorgue en primera instancia una radicación temporaria de tres años. Cumplido este período, la radicación podrá ser renovada o convertida en permanente, según criterio de la Comisión. En ambos supuestos, los refugiados reconocidos como tales podrán acceder a la obtención de su documento nacional de identidad, sin más trámite.

²¹ Artículo 28.- La Policía Nacional expedirá a todo refugiado reconocido por la Comisión Nacional de Refugiados el documento de viaje, conforme lo establece el Artículo 28 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Anexo. El refugiado tendrá derecho a obtener este documento cualquiera sea el tipo de radicación otorgado por la

En la ley se establece el régimen de recursos, el administrativo que comprende el de reconsideración ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión y el de apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores. Cumplido el administrativo queda abierta la vía judicial.

Por último, siguiendo el mismo criterio y texto de la Convención se establece el principio de trato más favorable para mujeres y niños no acompañados solicitantes de refugio. En el caso de los niños, aunque no está mencionada en el artículo único, el 32, se complementará con lo dispuesto en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Bruselas 1989, ratificado por el país en junio de 2002

(c) ANEXO III

(i) Soporte informático en la Administración Pública del Paraguay.

Este capítulo merece una consideración especial, pues, tanto la seguridad jurídica, la eficiencia de servicios y la transparencia dependen del funcionamiento de un sistema informático sincronizado y articulado entre todas las instituciones del Estado.

Como queda demostrado por el estudio de campo realizado en varias delegaciones de la Dirección General de Migraciones, por lo menos en los centros de control fronterizos no tienen acceso al sistema informático de la sede central ni ésta con dichas delegaciones. El software que posee la DGM es una donación y por lo tanto está condicionado totalmente a la conformidad del donante su actualización, ampliación de campo y adquisición de insumos.

En estas condiciones la autonomía y soberanía de la entidad estatal se encuentran limitadas.

(ii) Obtención de la cédula de identidad.

Actualmente se encuentra una gran cantidad de extranjeros residentes en el Paraguay sin posibilidad de obtener la cédula de identidad.

Dirección Nacional de Migraciones. A solicitud de los organismos competentes, las autoridades considerarán la posibilidad de expedir el documento de viaje a los solicitantes de refugio.

Un primer grupo, cuyo número no puede precisarse al carecer de información de la Dirección General de Migraciones, está constituido por los que obtuvieron la residencia temporaria. En esta situación pueden residir en el país con la sola posesión del carnet de residencia temporaria por varios años.

El segundo grupo está constituido por los extranjeros solicitantes de refugio que fueron calificados como refugiados que no tienen el estatus migratorio.

A estos dos grupos hay que agregar a aquellos extranjeros que obtuvieron la regularización migratoria temporaria, a quienes la ley de referencia los habilita a obtener la cédula de identidad.

Igualmente, tanto para nacionales como extranjeros residentes, la Ley nº 4086 ordena asentar en la cédula de identidad el grupo sanguíneo.

De la misma forma debe tomarse en cuenta lo dispuesto por la Ley Nº 4559 de inscripción automática de los paraguayos al cumplir 18 años de edad en el Registro Cívico Permanente.

(iii) Consecuencias de la no posesión de la cédula de identidad.

Siendo la Cédula de Identidad el documento de identidad habilitante para el ejercicio de varios derechos, se tiene que:

- a. Los inmigrantes con residencia temporaria y los refugiados con calificación como tales no pueden desempeñar trabajos registrados sea en relación de dependencia o por cuenta propia, no pueden aportar a la seguridad social ni usufructuar sus beneficios, establecer formalmente actividades empresariales ni insertarse en la sociedad para el ejercicio de los derechos civiles y sociales.
- b. La seguridad jurídica que debe brindarse a los extranjeros admitidos en el país, por mandato constitucional y por las Convenciones Internacionales ratificadas por el Estado Paraguayo como también por las mismas leyes regulatorias de la materia, se obtiene con la posesión de la cédula de identidad.
- c. El proceso de documentación de un inmigrante o de un refugiado no termina con la concesión del carnet respectivo, se completa y se hace efectivo solamente con la posesión de la cédula de identidad.

(iv) Obstáculos para la concesión de la cédula de identidad.

Como queda formulado por disposición legal los dos grupos de extranjeros deben ser munidos de una cédula de identidad. Ahora bien, actualmente el problema está dado por la insuficiencia y precariedad del software que posee el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional dependiente del Ministerio del Interior. Este software está encriptado por las cláusulas de su donación y depende totalmente del organismo donante su actualización o ampliación como, asimismo, la obligación de obtener los insumos que provee el donante. Más aún, la base de datos es propiedad del donante donde el Estado Paraguayo no tiene acceso.

En el taller organizado por la OIM y llevado a cabo el 13 de diciembre de 2012 con los técnicos del sistema informático de varias reparticiones públicas, han sido recogidas las siguientes informaciones:

Departamento de Identificaciones, Policía Nacional. El hardware que se utiliza es obsoleto. Presenta problemas en los periféricos que se utilizan en las estaciones de captura dejaron de producirse y hay necesidad de ajustar el software a los nuevos modelos que salen en el mercado.

El software actual de gestión es una donación del Programa Umbral-USAID. Si bien la propietaria formal es Identificaciones sin embargo la real es la donante MORPHO, pues es la propietaria del Código Fuente.

Hay dificultades para el desarrollo del software habida cuenta que en cada ocasión se debe conseguir la autorización del donante. La relación con la representante era difícil (se hace vía e-mail), actualmente está mejor. La representante de MORPHO para Latinoamérica y El Caribe es IAFIS SA (Argentina).

Concluyendo se puede afirmar que la situación actual no es la mejor. Existen varias necesidades de ampliar los campos en la cédula de identidad, por ejemplo, para la captura del grupo sanguíneo y otros datos que comparten con otros organismos estatales.

En conversaciones con los técnicos se ha llegado a la conclusión que existe en el país capacidad suficiente científica y técnicamente para el desarrollo de un software nacional, propio. Su costo no es alto, considerando lo sensible del tema, nada menos que el manejo de la identificación poblacional.

Urge, entonces, emprender la empresa del desarrollo propio y al mismo tiempo entablar una negociación con el donante para finiquitar la relación y la cesión al Estado Paraguayo del código fuente del software.

(v) Aclaraciones y especificaciones pertinentes al área informática.

La Secretaría de Estado de Tributación, Ministerio de Hacienda existe una modalidad de tributación especial para aquellos que no tienen Cédula de Identidad paraguaya. Una vez que estos (los extranjeros) tengan cédula de identidad paraguaya se pueden cambiar los datos en el sistema.

Dígame lo mismo en el Instituto de Previsión Social que admite la inscripción con el número de documento extranjero en el sistema de seguridad social.

IPS tiene propiedad del software que utiliza.

La misma tiene dificultad para la implementación de los Acuerdos tanto Iberoamericano como del MERCOSUR sobre jubilaciones por no contar con una infraestructura suficiente. La digitalización del sistema previsional e informatización de los datos en el país ha sido solo a partir de 1996, faltando hacerlo todo lo anterior a dicho año. Para acreditar años de servicio y aporte se deben verificar manualmente los datos. Un alto número de trabajadores no cuentan con la Seguridad Social.

La situación en el Ministerio de Justicia y Trabajo es la siguiente:

Dispone de varios pequeños sistemas, varias bases de datos y son propietarios de los sistemas y de las bases de datos pero sin interrelación entre los mismos.

Como puede notarse existe una gran dispersión, a pesar de los esfuerzos de los equipos técnicos para su mantenimiento y actualización. También debe acotarse que el Departamento de Identificaciones ha podido dar cumplimiento a la exigencia de la ley de regularización migratoria y desde diciembre está expidiendo cédula de identidad a los extranjeros con residencia temporaria.

(d) ANEXO IV

Cuadro 1. Evolución de la población extranjera en el Paraguay entre 1950 y 2002.

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

Fuente: Perfil Migratorio del Paraguay 2011, OIM.

(e) ANEXO V

Cuadro N° 2 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: Perfil Migratorio del Paraguay 2011, OIM.

BIBLIOGRAFÍA

- Apap, J., P. De Bruycker, y C. Schmitter
2000. Regularisation of illegal aliens in the European Union. Summary report of a comparative Study. En *European Journal of Migration and Law*, 2 (3-4), pp. 263-308.
- Barboza, Julio.
1999 *Derecho Internacional*. Zavalía, Buenos Aires, Cap. 26: Nacionalidad y extranjería, B. Los extranjeros, p. 623 a 636.
- BOGADO-POISSON, Luis.
Derecho migratorio. Encuadre jurídico de la migración internacional (Apuntes de clases en la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales).
- CANÇADO TRINDADE, Antonio.
2001 *El fenómeno del desarraigo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del Siglo XXI. ACNUR, San José Costa Rica, p. 43-52.*
- Calderón Chelius, Leticia.
2004 Coordinadora “*Votar en la distancia. La extensión de los derechos públicos a migrantes, experiencias comparadas*”. Edit. Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F., 2ª ed.
- Campos, Daniel.
1981 *La Iglesia y los Nuevos Asentamientos rurales de Inmigrantes Brasileños*. CIPAE, Cuaderno de Investigación. Mimeo, 60 p.
- Campos, Daniel.
1992 *La expansión de la frontera agrícola capitalista en el Paraguay: políticas públicas, migración internacional y diferenciación social*. SER, Asunción. Cuaderno de Discusión Interno, 27 p.
- Colom, Francisco.
1998 *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*. Ed. Anthropos, Barcelona, 1ª ed.

- Campos, Daniel y Palau, Tomás
1980 *Estructura productiva, fuerza de trabajo y formas de producción campesina*. Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE), El caso de la migración brasileña al Alto Paraná y su incidencia en la pastoral. Asunción, Mimeo, 221 p.
- Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia (CIPAE).
1981 *Migración brasileña al Alto Paraná: canales de integración*. Cuadernos de Investigación N° 6. Asunción. Mimeo, 40 p.
- Conforti, Benedetto.
1995 *Derecho Internacional*. Zavalía, Buenos Aires, 1995, XXIV, A) El tratamiento de los extranjeros, p. 270 a 284.
- Glauser, Marcos.
2009 *Extranjerización del territorio paraguayo*. Base Investigaciones Sociales, Asunción.
- Halpern, Gerardo.
2009 *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura de exiliados paraguayos en Argentina*. Edit. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Halpern, Gerardo.
2011 *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Edit. AGR S.A., Asunción.
- Korol, Claudia y Palau, Marielle, compiladores.
2009 Resistencias populares y recolonización del continente. Talleres de la Triple Frontera. BASE IS/Pañuelos en Rebeldía, Asunción, diciembre.
- Mármora, L.
2002 *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, Paidós.
- MEZZADRA, Sandro.
2005 Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Ed. Tinta Limón, Madrid, febrero.
- Monclús Masó, Marta.
2008 *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*. Edit. Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, agosto.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
 - 2011 *Perfil Migratorio del Paraguay 2011*. OIM, Buenos Aires. *Migración y Ciudadanía, Sección 3.7 en Fundamentos de Gestión de la Migración, Volumen Tres*.
 - 2009 *Aspectos básicos para la Gestión Migratoria*. Edit. Instituto Nacional de Migración y OIM, México.
 - 2010 *Tráfico de pessoas*. Edit. OIM, Buenos Aires.
- Palau, Tomás y Alteri.
 - 2009 *Los refugiados del modelo agroexportador*. BASE IS, Asunción, 2ª edición, octubre.
- Palau, Marielle y alteri.
 - 2009 *Criminalización de la lucha campesina*. Impreso en QR Producciones, Asunción, diciembre.
- Pastor Ridruejo, José A.
 - 1994 *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid. Cap. IV, 23. El régimen de extranjería, 24. El derecho de asilo y la protección de los refugiados, p.247 a 258.
- RAWLS, John.
 - 1999 *El Derecho de Gentes y Una revisión de la idea de razón pública*. Paidós, España.
- Rojas Villagra, Luis.
 - 2009 *Actores del agronegocio en el Paraguay*. Edit. BASE IS / DIAKONIA, Asunción, marzo.
- SEGARRA I TRIAS
 - 1998 *ARTICULO 13* en La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo, Ed. Icaria & Antrazyt, Barcelona, p. 237/252.

FONDO DE LA OIM PARA EL DESARROLLO



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Asunción - Paraguay