

La situación migratoria en el país. Para las autoridades, la migración es un problema de seguridad

Tomás Palau Viladesau
Base. Investigaciones Sociales

Quizás los problemas que afectan más directamente a los migrantes, tanto a los que ingresan como a los que buscan emigrar, son la visión persistente en las autoridades de que la migración es un problema de seguridad y, por otro lado, la excesiva burocracia y corrupción en la tramitación de la documentación migratoria. Estos aspectos serán considerados más adelante.

ACCIONES GUBERNAMENTALES REFERIDAS A LAS MIGRACIONES

Durante el 2004 la Dirección General de Migraciones (DGM) inició la elaboración de la Política Nacional de Migraciones del Paraguay. Esta iniciativa, que continúa a la realizada en años anteriores, en la que se elaboró los lineamientos de dicha política, cuenta con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El documento estará listo durante el primer trimestre del 2005.

Además de esta explicitación estructurada de la política, diversas acciones emprendidas por el gobierno muestran la orientación de los instrumentos que han sido aplicados, en la mayoría de los casos de manera reactiva ante situaciones de hecho, más que sugiriendo una conducta institucional proactiva. Los principales acontecimientos registrados serían los siguientes.

Por un lado, ante el fenómeno de la intención masiva de migrar a España, que apareció con fuerza durante el año, el gobierno de ese

país a través de su embajador manifestó que Paraguay no planteó la firma de un convenio de regulación de flujos migratorios y que España considera que no es el cauce “porque estimula el deseo de emigrar, lo cual no conviene a Paraguay y mucho menos a España”. A su vez, esa misma embajada anunció que por un año otorgará el gobierno de España cupos migratorios a Paraguay. Dicho pedido fue solicitado por Nicanor Duarte Frutos, atendiendo el fenómeno que se está dando en los últimos años de centenares de compatriotas que viajan a España en busca de empleo. En concreto, el gobierno no parece mostrarse afectado por la emigración de paraguayos al exterior.

Por otro lado, el canciller argentino, Rafael Bielsa, entregó a mediados de año a su colega de Paraguay, Leila Rachid, una propuesta de un nuevo acuerdo migratorio. El convenio bilateral sobre el tema había sido firmado en noviembre de 1998 por las respectivas Cancillerías, pero ninguno de los dos congresos aprobaron tal documento, lo que significa que no está en vigencia.

A su vez, en el marco de la reunión de la Convención Interamericana contra la Corrupción, realizada en Managua, Nicaragua, en julio, se decidió establecer un mecanismo coordinado que impida el asilo a los ciudadanos acusados de actos ilícitos en sus territorios. Participó del encuentro el viceministro de Relaciones Exteriores, Luis Fernando Ávalos. En esa ocasión el gobierno paraguayo se comprometió a no otorgar asilo a los corruptos. Parecería ser que con los que ya hay dentro es suficiente.

En una curiosa aunque comprensible disposición, en enero el gobierno paraguayo anunció que eliminará todas las dificultades migratorias que puedan existir para facilitar al máximo el ingreso y radicación legal en el país de ciudadanos estadounidenses, principalmente de los que vengan con intenciones de realizar inversiones productivas. El tema fue analizado por la canciller Leila Rachid (casada en segundas nupcias con un ciudadano estadounidense) y el director general de Migraciones de ese momento, Carlos Machuca, quien fue removido en julio con cargos de corrupción.

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA

Desde que asumió el cargo, en agosto de 2003, el anterior director de la DGM fue hecho responsable de una innumerable cantidad de irregularidades, que culminaron con su destitución a comienzos de julio de 2004.

Algunas de las irregularidades fueron las acusaciones contra funcionarios de la DGM en Ciudad del Este por despojar de 1.500 dólares a

tres chinos “rojos”, además de arrebatarle el pasaporte a uno de ellos. La denuncia fue hecha por la mujer de uno de los afectados. Los orientales se habían negado a pagar otros 1.000 dólares, por lo que los funcionarios decidieron denunciarlos ante la Policía como miembros de la “mafia china”, y fueron detenidos por los agentes de seguridad. El director de Migraciones afirmó dicho hecho y resaltó que necesita la identidad de los involucrados para sumariarlos y castigarlos.

Trascendió también que funcionarios capitalinos interventores de la oficina de Migraciones ubicada en la cabecera del Puente de la Amistad exigían una coima de 30 dólares a extranjeros que no tenían sus documentos de retorno. Uno de los “interventores” retuvo en forma ilegal la cédula de un ciudadano libanés. Esta coima subió luego a 50 dólares. Así, un grupo de 10 libaneses fue retenido y después liberado. El supuesto cobro fue por carecer del certificado de retorno.

Estos son sólo algunos de los casos. Entre los más graves se conoció casos de estafas masivas a ciudadanos brasileños, quienes pagaron los aranceles de sus documentos y éstos ni siquiera fueron tramitados. Coimas en el aeropuerto internacional, tarifas más caras de lo normal cobradas por gestores, pésimo trato en frontera de funcionarios y otras irregularidades que culminaron, como se dijo, con la destitución de Carlos Machuca y el nombramiento del doctor Carlos Lisera. El nuevo encargado procedió de inicio a una depuración importante de los funcionarios corruptos, limpieza que alcanzó incluso a antiguos y altos funcionarios, alguno de los cuales han sido imputados por diferentes delitos, entre ellos a la directora del puesto de control en Encarnación. En estos momentos, la DGM parecería estar encaminándose hacia una gestión más transparente y eficiente, ya que además de los cambios mencionados procedió a iniciar –como ya se mencionó– la elaboración de la política migratoria nacional, un proceso de modernización institucional, una definición de competencias entre instituciones involucradas en la gestión migratoria y a encarar la reglamentación de la actual Ley N° 978 de Migraciones.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

En el marco de la celebración de la semana de las personas obligadas a desplazarse, la Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) solicitó mayor apoyo de parte de la sociedad hacia los desplazados nacionales y extranjeros. Según esta fuente, habría más de 70 mil indocumentados residiendo en el país, muchos de ellos en situación de explotación y pobreza. Bajo el lema “La migración como espacio en perspectiva de paz” la propuesta pretende desarrollar mayor apertura hacia los afectados por el fenómeno.

Por su parte, las Naciones Unidas pidió en mayo a Paraguay que no expulse a los refugiados: no devolver, extraditar o expulsar a los extranjeros que quieren ingresar al país con fines de refugio¹. Debe recordarse al respecto que Paraguay ha ratificado los siguientes acuerdos y tratados.

<i>Instrumentos²</i>	<i>Fecha de ratificación</i>
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	1 de abril de 1970
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	1 de abril de 1970
Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo) de 1889	3 de setiembre de 1889
Convención sobre Asilo (La Habana) de 1928	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Político (Montevideo) de 1933	28 de octubre de 1948
Convención sobre Asilo Territorial (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas) de 1954	25 de enero de 1957
Convención Interamericana sobre Extradición de 1981	(2 de junio de 1998 - firma)

En un trabajo de tesis de licenciatura³ el padre Alcides Salinas develó, documentadamente, un problema de escasa visibilidad en nuestra sociedad: el de la discriminación en las escuelas. Si bien algunos estudios anteriores⁴ habían mostrado las características xenofóbicas del comportamiento de la sociedad y las autoridades paraguayas hacia determinadas comunidades de migrantes, el trabajo de Salinas confirma que esta actitud es también observada en las instituciones escolares⁵. Este problema no es siquiera mencionado por las autoridades educativas del país.

En cuanto a los trabajadores migrantes, durante el año se firmó un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Trabajo, el

¹ De acuerdo a esta fuente, existían en ese momento 32 personas en carácter de refugiadas en el país, de las cuales 21 ya adquirieron su status y 11 solicitaron al Estado paraguayo ser reconocidas como tales. De las 21 personas, ocho son rusos, seis vietnamitas, cinco cubanos, una yugoslava y un iraní.

² Estado de ratificación de los principales instrumentos internacionales al 30 de junio de 2002. Base de datos jurídica sobre refugiados, migrantes, extranjeros y temas conexos. M. Laura Gianelli Dublanc, abogada, consultora.

³ Salinas, A. "Inserción de alumnos y alumnas inmigrantes al sistema educativo en el Paraguay. Un desafío para la educación". San Estanislao, Paraguay. Universidad Tecnológica Intercontinental (UTIC), Facultad de Ciencias de la Educación, 2004. Tesis de grado.

⁴ Pérez, N. y V. Coronel.

⁵ Así, el aspecto más relevante que impide a los alumnos y alumnas inmigrantes integrarse en la escuela es el rechazo (42%), seguido de la comunicación (18%), la falta de respeto (11%), por ser diferentes (11%) y por miedo e inseguridad (9%). Los tres últimos indicadores son también una forma de rechazo expresado por los alumnos y alumnas inmigrantes, lo que en este sentido alcanza el 73%.

Ministerio del Interior y el Instituto de Previsión Social (IPS) con el objetivo de optimizar el control legal de las personas extranjeras que ocupan un puesto laboral dentro del país. Estas tres instituciones tendrán la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las leyes, de la Ley General de Migraciones y de seguridad social en los locales de trabajo mediante la conformación de un comité técnico.

LA PROBLEMÁTICA DE LA TRATA DE PERSONAS

Como resultado de una iniciativa de la Cancillería Nacional, y con el apoyo de la OIM, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició durante el año una serie de actividades tendientes a encarar este difícil problema. La conformación de grupos de trabajo especializados fue el resultado de una serie de hechos que han venido saliendo a la luz cada vez con más frecuencia y que se vinculan a la aprobación por parte de Paraguay de la convención de las Naciones Unidas que tiene por objetivo prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niños y niñas (de menos de 18 años de edad), según acuerdo adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

Por su parte, la ministra de la Mujer, María José Argaña, mantuvo una reunión informativa con el oficial del Departamento de Monitoreo y Combate al Tráfico de Personas de la Oficina de Servicios Extranjeros del Departamento de Estado norteamericano, Phillip Linderman, así como con el ministro del Interior, Orlando Fiorotto (destituido), y la titular de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Mercedes Brítez de Buzó. Las autoridades abordaron la problemática y las posibles acciones conjuntas para combatir el flagelo.

Mientras tanto, la Cámara de Diputados sancionó el proyecto de ley que aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Asimismo, se conoció que una de las prioridades del Mercosur es detener el tráfico de personas. También poner freno definitivo al tráfico de personas en la región es uno de los objetivos de las fuerzas de seguridad del Mercosur. Así acordaron ministros del Interior del bloque, además de Perú, Bolivia y Chile, precisamente en momentos en que en nuestro país se reabre el debate con respecto a adolescentes llevadas bajo engaños a España para ser explotadas sexualmente.

Algunos de esos hechos son el trascendido de que cerca de 50 paraguayas declararan a la prensa que bajo engaño viajaron desde Paraguay para trabajar en España, pero terminaron en un burdel siendo

prostituidas forzosamente. Otro caso de trascendencia fue el de la joven Lurdes Concepción Resquín, de 22 años, quien fue víctima de una red internacional de trata de blancas de la que pudo escapar gracias al auxilio de sus hermanos. Recibió la oferta de ir a trabajar a España con la promesa de un sueldo de 2.000 euros. Una vez allá se encontró en un prostíbulo con 36 paraguayas. El caso fue denunciado ante el fiscal Pedro Alderete, de Villarrica. Por este motivo una organización de mujeres del departamento del Guairá dirigió una nota a la ministra de la Mujer, María José Argaña, pidiendo la intervención del gobierno en el grave caso detectado de la red de prostitución que envía mujeres a España bajo engaño.

Esta red de prostitución involucra también a altos funcionarios de la Policía Nacional o de Migraciones, según el fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, por la rapidez con que se le consiguió pasaportes a Lurdes Resquín y Emiliana Saucedo para viajar a España. El funcionario estima que se trata de una red mafiosa muy amplia, muy poderosa, cuyos tentáculos llegan a diversas esferas policiales.

En otro caso dos jóvenes mujeres de Encarnación que escaparon de un prostíbulo de Córdoba, Argentina, testificaron ante el fiscal Víctor Florentín contra la red de prostitución que las llevó hasta allí. Afirmaron que la persona que les ofreció trabajo vive en el mismo barrio donde ellas residen. Dijeron además que muchas paraguayas son llevadas engañadas y trabajan actualmente en la ciudad del país vecino.

Como consecuencia de la amplia difusión de estas informaciones, el embajador paraguayo en España, Julio César Frutos, confirmó que más de 500 paraguayas trabajan en la prostitución en España y facturan –según él– poco más de 300 euros por día. Inmediatamente la canciller Leila Rachid indicó al embajador Frutos que asista a esas compatriotas.

Por su parte, la Policía española anunció que desarticuló dos redes que obligaban a brasileñas, paraguayas, argentinas y colombianas a prostituirse, en operativos en los que se detuvo a 17 responsables de 70 extranjeras en situación irregular.

LA SITUACIÓN EN ÁREAS DE FRONTERA

Como consecuencia de la agresiva expansión del área de siembra de la soja transgénica durante el año, las reacciones de diversos sectores de la sociedad se ha incrementado contra los sojeros, la mayoría de los cuales son de origen brasileño. Este recrudecimiento de los conflictos con ese país se suma a otros ya existentes, que se refieren a la presencia de trabajadores brasileños en ciudades de frontera y que no reúnen los requisitos migratorios.

A raíz de esa creciente conflictividad el Senado retomó el estudio de un proyecto de ley que establecería una “Franja de seguridad fronteriza”, como existe en los países vecinos. El documento estipula que la prohibición regirá hasta 50 kilómetros de los límites paraguayos para el resguardo de la soberanía. Si bien la iniciativa no prosperó debido a múltiples factores, resulta importante en términos de identificar el alto nivel al que ha llegado la preocupación sobre el tema. En efecto, la Cámara de Diputados resolvió postergar sin plazo el estudio del proyecto de ley de seguridad fronteriza, presentado por el diputado liberal Blás Vera en noviembre del 2003. Se alegó que debe ser discutida con todos los sectores involucrados y no puede ser una decisión unilateral de la cámara.

La reacción brasileña no se hizo esperar. Hizo conocer al gobierno nacional que busca regularizar la situación de los colonos de esa nacionalidad. La solicitud fue hecha en una visita que realizó el diplomático acreditado ante nuestro gobierno al secretario de Estado. El trabajo de relevamiento se centrará en los colonos que ya tienen familia e hijos paraguayos. Por su parte, el secretario de Estado manifestó que los ciudadanos brasileños recibirán sus respectivos documentos toda vez que reúnan los requisitos exigidos por la ley paraguaya. Pero la cosa va más allá: la protección de los ciudadanos del Brasil radicados en Paraguay constituye prioridad para el Estado brasileño. Trascendió incluso que manejan dicha situación como de peligro inminente y la consideran como causa de una hipótesis de conflicto armado con Paraguay, que prevé inclusive la ocupación de Asunción.

La reacción antibrasileña se expandió también entre sectores campesinos organizados, que anunciaron la posibilidad de expulsar a los extranjeros que tienen grandes inversiones en tierras en Paraguay. Los dirigentes de algunas de esas organizaciones dieron un plazo al presidente Nicanor Duarte Frutos para que intervenga en la compra masiva de tierras por parte de extranjeros.

Los trabajadores brasileños de Ciudad del Este han sido objeto también de fuertes críticas hacia el gobierno, que decidió apretar los controles. En efecto, se estima que unos 300 extranjeros han abandonado sus puestos de trabajos ante los controles que comenzó a realizar la DGM. Durante los primeros días de recorrido, los funcionarios públicos encontraron trabajando en comercios locales a un brasileño que portaba radicación permanente falsificada, cinco que tenían contraseña de iniciados los trámites en Migraciones y dos que presentaron tarjeta de entrada al país válida por 30 días. El “clima” prevaleciente sobre este problema se resume en la siguiente afirmación: “los brasileños no son inmigrantes, sino invasores”. Esta fue la conclusión a la que llegaron sindicalistas en un seminario-taller en la

Gobernación del Alto Paraná, organizado por la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los conflictos con la Argentina, si bien menos virulentos, no dejaron de ser preocupantes. A comienzos de año ese país endureció los controles exigiendo la suma 500 dólares como prueba de solvencia económica, a los paraguayos que quieran ingresar al país vecino. Ninguna autoridad de nuestro país pudo explicar por qué Argentina adoptó dicha medida. La Cancillería solicitó informe al respecto. Inmediatamente después las autoridades migratorias de ese país suspendieron la medida, que aparentemente fue adoptada para forzar al gobierno paraguayo a elaborar conjuntamente un programa de control integrado.

En febrero el gobierno argentino dio un plazo de 6 a 12 meses a los paraguayos ilegales residentes en ese país para que legalicen sus documentos. Según esa fuente, son alrededor de 500.000 personas. Esta declaración fue matizada con el anuncio casi simultáneo del director general de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina, Roberto García, quien manifestó que su país no expulsará a paraguayos. Los beneficios también alcanzan a los migrantes de Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay.

Según fuentes periodísticas, en los primeros meses del año aumentó el desplazamiento de paraguayos hacia la Argentina en busca de mejores condiciones de vida. Además, a partir del entredicho mencionado, disminuyeron los controles de residencia, aunque los migrantes tropiezan con algunas dificultades. El gobierno argentino (a pesar de los datos censales de su propio país) calcula que en Argentina viven cerca de 1.000.000 paraguayos, y solo el 50% estaría en forma legal.

El otro foco de conflicto con ese país fue el paso Encarnación-Posadas. A finales del año pasado la DGM inició un estricto control de extranjeros que residen en forma ilegal en Encarnación. Habría alrededor de 9.000 personas indocumentadas en la zona. La inspección seguirá por tiempo indefinido, anunciaron. Esta acción se vincula a la existencia de un presunto complot alentado por la Cámara de Comercio de la ciudad de Posadas, Argentina, contra los comerciantes de Encarnación, que estaría generando graves problemas a miles de compatriotas que cruzan para las fiestas de fin de año con sus familiares. El hecho fue denunciado por la jefa regional de la Dirección de Migraciones, Marta Velozo⁶, en nota dirigida al director general del organismo, Carlos Machuca Vidal.

⁶ Esta funcionaria fue removida de su cargo en julio e imputada por estafa ante la fiscalía en el mes de octubre.

Un anuncio que calmó parcialmente los ánimos fue el de que —mediante un convenio entre la DGM y las universidades de la región— los alumnos y alumnas argentinos que cursan estudios superiores en Encarnación serán exonerados de ciertos documentos que se requieren para tramitar la residencia temporal. Sin embargo, a los pocos días el Tribunal de Apelaciones declaró nula la sentencia judicial N° 73/04 del 2 de junio, dictada por el juez Penal de Garantías Juan Bogarín, por la que se concedía un amparo a estudiantes argentinos contra la DGM. Encontraron defectos de forma en la resolución judicial, por lo que todo el trámite deberá ser reiniciado ante el Juzgado de Primera Instancia.

La actitud del gobierno argentino varió en los últimos meses del año, debido quizá a que dicho país firmó —en agosto— la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO

- La promulgación de una Política Nacional de Migraciones ayudará sensiblemente, en caso que se le dote de los recursos (políticos y económicos) para poder ser cumplida, a encarar con seriedad el tema migratorio en el país.
- De la misma manera, la reglamentación de la actual Ley N° 978 de Migraciones es un instrumento necesario para la agilización de la normativa migratoria en el país.
- Otros dos instrumentos, el de la redefinición de las competencias institucionales en materia de gestión migratoria y modernización institucional de la DGM, son claves para el ordenamiento normativo y administrativo de las migraciones en el país.
- Los controles sobre la corrupción y los abusos de autoridad cometidos contra los migrantes han aumentado desde la toma de posesión de cargo del nuevo director de la DGM, lo cual es auspicioso. Sin embargo, a pocos meses de gestión es insuficiente aún lo que se ha hecho, por lo que se recomienda continuar con esa política de saneamiento interno.
- El conflicto con los agricultores brasileños, que cultivan soja transgénica, deberá ser abordado con criterio nacionalista pero flexible, dado los estragos que la ampliación de la superficie cultivada con ese rubro está causando entre los campesinos paraguayos, forzándolos a un importante movimiento de expulsión.
- Debe insistirse, como ya se hizo en el informe del año pasado, en la concesión del voto a paraguayos residentes en el exterior como forma de reconocimiento de su ciudadanía.