



Ineficiencia y corrupción

Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales

El aumento del flujo migratorio debido a la crisis económica, así como el desplazamiento interno de la población, hace necesario encarar una política migratoria que se sustente en instituciones fuertes y efectivas, y sobre todo libres de corrupción.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional sancionada en 1992 contiene 82 artículos (de los 291 que la componen) relacionados directa o indirectamente con extranjeros/as o migrantes y sus derechos. Además de este referente constitucional, el Paraguay firmó y ratificó entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que protegen igualmente a los migrantes. Aún no se ha ratificado, sin embargo, el Convenio Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990 de las Naciones Unidas, que se encuentra en estudio en el Congreso.

La actual ley migratoria en vigencia, sancionada en noviembre de 1996, incluye los siguientes temas: admisión, categoría de migrantes, permanencia, sanciones penales y administrativas, recursos administrativos y judiciales, tributación y beneficios, responsabilidad de transportes internacionales, asilados y refugiados, inmigrantes organizados, emigración, organización administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior.

Esta ley vino a sustituir la Ley N° 470 de Migraciones de 1975, aprobada bajo la dictadura de Stroessner. La ley vigente es muy similar a la anterior pues tiene como política central “promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo en el territorio paraguayo a través de criterios selectivos, de extranjeros con capital, agricultores vinculados con la colonización y la diversificación productiva”. Además, la ley está dirigida al fomento de paraguayos/as retornantes, a la retención de la población y a la asistencia a paraguayos/as emigrantes. Sobre estos últimos puntos, sin embargo, nada se ha hecho. Sí se ha trabajado en lo referido al retorno de connacionales con la creación, por Ley N° 40 del año 1989, del Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales, que tiene como objetivo central “propiciar el retorno organizado de los compatriotas que desean reinsertarse en la comunidad nacional”¹.

Como se detalla más abajo, este encuadre legal del hecho migratorio en el país tiene una vigencia más formal que real. Ni la corrupción reinante en las esferas gubernamentales, ni las políticas económicas que se vienen implementando con sus dramáticas derivaciones recesivas, ni el autoritarismo reinante aún en el Gobierno, permiten la aplicación real de la normativa antes mencionada.

¹ Congreso Nacional (1991) Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales. Leyes 40/89, 92/90 y 87/92, Asunción.

LOS HECHOS

El retorno forzoso

Con la detonación de la crisis económica argentina en diciembre de 2001, se dio en ese país un retorno masivo de migrantes a sus países de origen. Figuran entre ellos, bolivianos/as, peruanos/as y paraguayos/as, principalmente.

La Secretaría Nacional de Repatriación de Connacionales (SNRC) reportó, ya en febrero de este año, el regreso de 9.000 paraguayos y paraguayas. Este importante contingente de compatriotas difícilmente ha podido reinsertarse en el país, debido no sólo a la crisis económica aquí imperante, sino también a los problemas de documentación de sus hijos e hijas para su entrada a escuelas y colegios², obtención de vivienda y otros.

Por otro lado, es poco lo que esta Secretaría puede hacer para apoyar el retorno. En un documento de circulación interna³, manifiestan la necesidad tanto de “clarificación de la competencia institucional de la SNRC, en el marco respectivo, para la atención de los temas atinentes a la repatriación de connacionales y sus familiares extranjeros, en coordinación con otras instituciones afines”, como la necesidad de actualización y fortalecimiento institucional del programa Pro-retorno, que hasta el momento se ha limitado a “la asistencia al retorno de compatriotas con menores recursos, siempre dentro de las posibilidades y realidades propias del país [...]”. En suma, es una repartición gubernamental que, como la mayoría, “hace lo que puede” con los limitados recursos de que dispone.

El problema del retorno forzoso por motivos económicos de connacionales en el exterior es un tema pendiente de la agenda social del Gobierno.

El migrante como presa de caza de los corruptos

Son numerosas las denuncias, tanto periodísticas como de entidades especializadas en el tema, sobre las permanentes y constantes violaciones a los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes en el país, tanto en lo que respecta a su derecho al trabajo como al de disponer de la documentación adecuada. Entre las denuncias registradas se mencionan las siguientes:

La Pastoral Social del Migrante, oficina dependiente de la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Paraguay, ha venido reiterando desde fines del año pasado las arbitrariedades que se cometen con el “Certificado de Retorno”⁴.

² Sobre este punto, la prensa informaba en el mes de febrero que las escuelas públicas se encontraban recibiendo a numerosos niños y niñas, hijos/as de repatriados/as.

³ SNRC (2002) “Material básico conteniendo la visión institucional sobre problemas y sugerencias relativas al tema migratorio (repatriación), solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

⁴ Es un documento que todos los residentes extranjeros/as en Paraguay deben obtener al ausentarse del país, aunque sea por algunos días, para no perder su condición de residentes. El trámite tiene un costo aproximado de US\$ 10.

De partida, lo consideran anticonstitucional, y al respecto han elevado sendas notas al Ministerio del Interior, del cual depende la Dirección General de Migraciones (DGM). Además, señalan la lentitud en la tramitación y los sobrecostos del documento cuando no es expedido en la oficina central de la DGM en Asunción. Estas vicisitudes afectan por igual a todas las personas migrantes, pero con mayor perjuicio a los brasileños y brasileñas que viven en los departamentos del este de la región oriental del país, tanto por su cantidad como por la proximidad del Brasil, donde van frecuentemente por razones familiares o comerciales.

Esta misma oficina, pero en nota firmada por la Conferencia Episcopal Paraguaya, pidió en noviembre la exoneración del arancel de US\$ 15 que deben abonar las personas inmigrantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, migrantes provenientes de la isla de Taiwán manifestaron reiteradamente su desamparo por parte de las autoridades ante los constantes abusos de que son objeto por parte de los “coimeros” (funcionarios que exigen sumas extraordinarias de dinero a cambio del documento requerido). Según la prensa, a mediados de año, se habían radicado más de 200 denuncias solamente en la Policía de Alto Paraná, sin que obtuvieran respuesta alguna.

Exactamente sobre el mismo tema existen denuncias de colonos japoneses en La Colmena, departamento de Paraguari. El caso de estos antiguos colonos es aún más grave, no sólo los funcionarios exigen coimas, sino que han “rapiñado” la planta de La Colmena para la cual los colonos japoneses tenían planes de reactivación.

Diferentes grupos de inmigrantes, pero principalmente brasileños/as residentes en Alto Paraná e Itapúa, efectuaron denuncias contra la DGM; en Itapúa porque deben pagar 800 mil guaraníes por la radicación pero sus documentos no llegan a la central en Asunción. Más específicamente, en la colonia Los Cedrales tienen que pagar coima (que oscila entre Gs. 200 a 500 mil) para poder *retirar* sus documentos, esto es, una vez concluidos todos los trámites. En Ciudad del Este se denunció la sistemática demora en la entrega de los documentos migratorios ya emitidos por la DGM.

Estas denuncias contra la DGM llegaron incluso a ser expuestas por sus propios funcionarios. Tal es el caso de la autodenuncia formulada en Ciudad del Este por el encargado de Migraciones Andrés Álvarez. Según su denuncia, se practica la venta de documentos falsos, por los cuales se están cobrando hasta US\$ 800 a los libaneses. Esta denuncia fue realizada a comienzos de año.

Las denuncias de coimas a extranjeros/as se han extendido incluso a los turistas. En efecto, la prensa se hizo eco de denuncias de cobro de coimas en las rutas por parte de la Policía Caminera, la Policía de Tránsito y suboficia-

les de Policía. La Policía Nacional, en efecto, es el principal blanco de las denuncias de abusos de autoridad planteadas por las personas migrantes.

Los efectos de una crisis de alcance indiscriminado

La muy difícil situación económica por la que atraviesa el país afecta tanto a nacionales como a extranjeros/as. Durante el año, se ha podido registrar una gran cantidad de derivaciones que tienen que ver con la situación de los migrantes, a raíz de esta aguda depresión económica. Se presentan los casos más conspicuos:

Sectores sindicales del país, principalmente la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), han elevado sus protestas sobre la existencia de unos 10 mil brasileños/as que trabajan ilegalmente en comercios de Ciudad del Este, restando posibilidades laborales a los propios paraguayos y paraguayas. Con respecto a este punto, la DGM replicó diciendo que ellos se encuentran interviniendo locales comerciales para verificar la situación migratoria de esos trabajadores brasileños en los comercios locales.

Por su parte, la DGM informó que durante el último año se entregaron más de 7.000 documentos a ciudadanos/as del vecino país. Estos documentos llevaban, algunos de ellos, hasta cinco años de tramitación y habían sido objeto de denuncias de demora en su entrega por parte de los afectados.

Pero los resultados de la crisis económica afectan también a comunidades de migrantes que fueron tradicionalmente consideradas en buena posición. Tal es el caso de los japoneses instalados tanto en La Colmena como en las colonias de Itapúa. En el primer caso, se trata de productores horti fruti-granjeros cuyos productos no tienen precio en los mercados urbanos del país. Debido a esta situación, sólo están quedando en el campo las personas de edad. Los jóvenes ya no se dedican a la producción agrícola por los bajos precios y están, o regresando al Japón (muchos de ellos en realidad van por primera vez ya que nacieron en el Paraguay) o van a México y Estados Unidos.

Otro tanto ocurre con la comunidad china (principalmente taiwanesa) que tenía planes de impulsar un proceso de industrialización en Ciudad del Este. Estos planes ya no existen, incluso mencionaron que de 14 mil taiwaneses comerciantes que había en Ciudad del Este hasta 1997, en la actualidad no quedan más de 4 mil. Con la crisis emigraron a Brasil, Chile e incluso a Argentina.

Otro resultado de la crisis económica es el aumento de la inseguridad. Los japoneses han expresado su preocupación al respecto, tanto en La Colmena como en La Paz. También lo han hecho los chinos y taiwaneses, así como los propios brasileños. Todas estas comunidades se encuentran alarmadas por el crecimiento de la delincuencia. Incluso grandes empresarios se muestran preocupados. Este es el caso de unos inversionistas belgas, quienes amena-

zaron dejar el país por la inseguridad en la zona de Tomás Romero Pereira (Itapúa); se trata de los propietarios de la empresa Parex, propietaria de la estancia Parabel, que se dedica a la producción agropecuaria.

El extraño raptó legislativo de defender la soberanía territorial

A mediados de año surgió una iniciativa parlamentaria para declarar una franja de seguridad de 50 kilómetros de la frontera, territorio en el cual no podrían tener propiedades los extranjeros/as.

Naturalmente, esta iniciativa ha generado una gran polémica en la que hay defensores y detractores. Los defensores esgrimen los siguientes argumentos: a) los países vecinos tienen una legislación similar, por lo que el principio de reciprocidad se impone; b) el Paraguay ha venido experimentando una severa pérdida de soberanía sobre las fronteras, tanto territorial como cultural y económica; c) existe una marcada falta de respeto de los países vecinos por la debilidad política de los recientes gobiernos paraguayos y, d) la ocupación empresarial y agroganadera extensiva de la tierra agrícola por parte de extranjeros expulsa a la población paraguaya asentada en esas regiones.

Con respecto al reciente brote de aftosa en la región fronteriza, los defensores del proyecto de ley esgrimieron también (y por cierto, dieron a conocer) que intendentes de localidades brasileñas fronterizas (mencionaron el caso del de Sete Quedas), tienen estancias en el Paraguay, traen obreros y empleados del Brasil en forma ilegal y además no cumplen con los requisitos legales del registro de vacunación para sus animales.

Los detractores, algunos de los cuales provienen de sectores vinculados a la gran propiedad y a los círculos económicos de poder, esgrimen que ese proyecto de ley es inviable por los siguientes argumentos: a) es anticonstitucional, la idea no pasa de ser más que una reacción emotiva ante las restricciones de los países vecinos; b) la pérdida de soberanía sobre las fronteras y la falta de respeto de los vecinos es consecuencia de la debilidad política, de los gobiernos ilegítimos y corruptos, de funcionarios desentendidos de sus obligaciones primordiales; c) los extranjeros que actualmente ocupan esas tierras son responsables del 80% de la producción del Alto Paraná; d) seis de los 19 distritos de Alto Paraná se convertirán en pueblos fantasmas si se aprueba la ley, en Canindeyú el 90% de las estancias son de brasileños/as; e) la eventual aprobación del proyecto de ley que prohíbe extranjeros/as en la frontera se haría sólo por represalia; f) con dicho proyecto de creación de una franja de seguridad fronteriza, muchos productores extranjeros se sienten perseguidos y ya no quieren invertir por falta de seguridad, con lo cual se irían también grandes inversores. Algunos puntos del proyecto de ley son:

Art. 1. Se considera área indispensable para la seguridad nacional la franja interna de 50 km. de ancho, adyacente a la línea de frontera terrestre y fluvial del territorio nacional.

Art. 2. Está prohibido en la franja de seguridad:

- La colonización y loteamientos rurales, las transacciones con inmuebles rurales que impliquen la obtención, por parte de personas extranjeras, del dominio, de la posesión o de cualquier derecho real sobre el inmueble.
- La participación bajo cualquier tipo de extranjeros/as o sociedades con personas extranjeras.
- Las personas afectadas por esta ley tendrán un plazo de 10 años, a partir de su promulgación, para transferir a nacionales paraguayos/as los inmuebles de su propiedad situados dentro de la franja de seguridad, siempre que dichos inmuebles se encuentren racionalmente explotados, y de tres años cuando los inmuebles no estuvieren explotados racionalmente.

Art. 10. Los escribanos y funcionarios de registro que inscriben inmuebles en la zona de seguridad a nombre de extranjeros perderán sus registros y los funcionarios municipales que inscriban serán cesados de pleno derecho en sus funciones. Estas penas son sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes civiles y penales.

Lo cierto es que este proyecto de ley seguirá generando mucha polémica. No son pocos los observadores que consideran que los sostenedores del proyecto están detrás de un formidable negocio de especulación inmobiliaria (800 km. de frontera sólo con Brasil por 50 km de ancho son 4000 km² o 4 millones de hectáreas) con las tierras más fértiles y apetecidas del país, que también podrían ser utilizadas como mega prebenda política.

La migración interna o el éxodo de los pobres

De acuerdo a un dato divulgado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a comienzos de año existían en el país 645.774 migrantes internos según los datos que (en ese entonces) habían sido obtenidos por la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01. Esto representa el 11% de la población nacional. Casi tantos como son los paraguayos y paraguayas en el exterior y casi la misma proporción de extranjeros y extranjeras residiendo en el país.

Este dato no hace más que confirmar el hecho de que el Paraguay es uno de los países con mayor movilidad espacial de su población. La diferencia es que en este caso, como en la mayoría en que el factor explicativo de la decisión de migrar está dada por razones de expulsión, se trata de pobres que migran. Si bien es cierto que no todos los migrantes internos son, –necesaria-

mente— migrantes de áreas pobres a áreas menos pobres, debe tenerse en cuenta que según datos de la misma DGEEC, serían aproximadamente 100 mil las personas que en el Paraguay dejan el campo para ir a vivir a alguna ciudad, con la esperanza de obtener algún trabajo y acceso a servicios básicos no disponibles en su lugar de origen. Esta sí es una migración forzada por la pobreza.

Como también lo es la de los (no cuantificados) indígenas que dejan sus territorios de origen, abrumados por la pobreza. La prensa se hizo eco (otra vez) este año de los Mbya de Caaguazú, así como de varias parcialidades no guaraníes del Chaco, quienes debieron padecer desde comienzos de año de uno de los periodos de sequía más largo que se recuerde en las últimas décadas.

Intentos de definir una política migratoria

En materia de arreglos y políticas institucionales, el 2002 tiene algo de cal y algo de arena. En efecto, la idea del Gobierno de ir aumentando los pasos internacionales con controles integrados ha sufrido algunos reveses.

En marzo se inauguró el control integrado entre Ciudad del Este y Foz de Yguazú. La experiencia duró poco, dada la política del Gobierno brasilero de restringir el ingreso de mercaderías de extrazona por ese paso. Además, se dieron varios episodios que llegaron incluso al cierre del puente en uno y otro lado. Se suma a ello el incidente con los *sacoleiros* paraguayos expulsados del Brasil por introducir a Foz de Yguazú mercaderías de contrabando; todo esto indujo a las autoridades aduaneras de ese país a mantener ellos su propio control fronterizo.

Por otro lado, fracasó también el control único integrado entre Encarnación y Posadas. Esto se debió tanto al incumplimiento por parte de los argentinos de las disposiciones vigentes y al boicot de los mismos funcionarios (tanto paraguayos como argentinos) al procedimiento. La razón: el sistema impide el cobro de extras irregulares.

En otro orden de cosas, a mediados de año la Cancillería nacional puso en marcha un proyecto con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), para elaborar los lineamientos para una política migratoria para el país.

La concepción del hecho migratorio como un fenómeno finalmente político (y no meramente policial, administrativo, de seguridad o económico), es lo que hizo tomar la iniciativa a las autoridades de Relaciones Exteriores para elaborar dicho proyecto y obtener apoyo para su ejecución. El trabajo, no obstante, está siendo realizado en estrecha colaboración con la DGM.

RECOMENDACIONES

La gran mayoría de los problemas que afectan a los migrantes tienen su origen en uno de dos factores: la corrupción de los funcionarios de varias reparticiones públicas, o la ineficiencia administrativa de las mismas (como resultado o no, de la no disponibilidad de recursos). En consecuencia, entre las recomendaciones figuran en lugar destacado, las siguientes:

- Instar a las autoridades que corresponda y en particular al Poder Judicial al cumplimiento de la Constitución, la legislación vigente y los tratados ratificados y firmados por el país que garantizan los derechos de los migrantes.
- Proceder a un acopio documentado y sistematizado de las arbitrariedades y abusos de autoridad en contra de las comunidades de migrantes, a fin de proceder al correspondiente enjuiciamiento de los responsables.
- Realizar una campaña de denuncia, tanto a nivel nacional como internacional, de las violaciones de los derechos de los migrantes en el Paraguay.
- Apelar al Poder Legislativo para que aquellas reparticiones que atienden directa o indirectamente las necesidades de las comunidades migrantes, cuenten con el presupuesto adecuado que les permita llevar a cabo sus funciones.
- Exhortar a la Dirección General de Migraciones a una profunda modernización y saneamiento institucional de modo que pueda cumplir a cabalidad con la delicada función que la ley le otorga.